



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Ministero della
Giustizia



Università
di Genova

Genesi e sviluppo dell'Ufficio per il processo

– Un raffronto comparato –

Moduli organizzativi di supporto all'attività giurisdizionale – STATI UNITI

- Negli **Stati Uniti** i giudici collaborano con diverse figure professionali:
 - **LAW CLERKS** attività di ricerca (giurisprudenziale e dottrinale) ed elaborazione di bozze di provvedimenti;
 - **COURTROOM DEPUTY** assistenza all'udienza e gestione del ruolo;
 - **COURT CLERKS** direzione dell'ufficio e del personale.

Moduli organizzativi di supporto all'attività giurisdizionale – STATI UNITI

- Con il termine **Law clerk** si intende solitamente riferirsi a un soggetto che, per un periodo ricompreso fra uno e due anni, svolge attività di stretta collaborazione con il giudice.
- Il ruolo dei **Law clerks** si è evoluto nel corso degli anni, modificandosi e ampliandosi. All'inizio del XX secolo, il loro ruolo aveva carattere principalmente amministrativo. Ma, già a partire dagli anni '40 del secolo scorso, si assiste a un progressivo affidamento di attività *latu sensu* **giurisdizionali** (es. cura del fascicolo di causa, programmazione dell'assunzione delle prove testimoniali, redazione bozze provvedimenti o **bench memos** ecc.).
- E, proprio in considerazione di tale accresciuta importanza, il ruolo dei **Law clerks** è oggi oggetto di numerosi studi dottrinali.

Moduli organizzativi di supporto all'attività giurisdizionale – STATI UNITI

- Un compito fondamentale svolto dai **Law clercks**, in seno alla Corte Suprema, riguarda la valutazione delle domande proposte tramite il meccanismo “**Certiorari**”, ossia una apposita forma di ricorso la cui ammissibilità è valutata dalla Corte Suprema in via pressoché discrezionale.
- Ogni anno migliaia di ricorsi vengono proposti all'attenzione della Corte. Ma soltanto l'**1%** viene effettivamente trattato nel merito. Tale attività di selezione viene appunto realizzata con l'ausilio dei **Law clerks**, cui spetta valutare in via preliminare l'opportunità di procedere alla trattazione del caso.

Moduli organizzativi di supporto all'attività giurisdizionale – STATI UNITI

- Ogni fascicolo è assegnato a un ***Pool clerk***, cui compete redigere un ***POOL MEMORANDUM***. I ***Pool*** hanno una struttura classica e standardizzata composta da:
 - Esposizione del fatto;
 - Svolgimento del processo nei precedenti gradi di giudizio;
 - Principali questioni giuridiche coinvolte e motivi di ricorso alla Corte Suprema.
- Al termine di ogni ***Pool memo*** il ***Clerk*** formula una ***RECOMMENDATION*** in merito all'ammissibilità del ricorso.

Moduli organizzativi di supporto all'attività giurisdizionale – STATI UNITI

- I ***Cert pool memos*** hanno ovviamente una notevole influenza sull'esito del giudizio di ammissibilità del ricorso.
- Infatti, dato l'altissimo numero di casi da analizzare, la percentuale di giudici che si conformano alla ***Recommendation*** espressa nel ***memo*** dai ***Law clerks*** risulta estremamente alta: *“when the pool memo clerk recommends that the Justices grant cert to a petition on certiorari, the Court grants cert approximately **92% of the time**, and when the clerk recommends a denial, the Court heeds that advice **76% of the time**”*.

Moduli organizzativi di supporto all'attività giurisdizionale – REGNO UNITO

- Nel **Regno unito**, accanto alla classica figura del *Clerk* è stata introdotta, a partire dal 1997, la figura del **JUDICIAL ASSISTANT**, attiva sia presso la **Supreme Court** sia presso le **Courts of Appeal**. Dal punto di vista funzionale, i *Judicial assistant* coadiuvano tanto la Corte nel suo complesso quanto il singolo magistrato.
- La rilevanza del ruolo del *Judicial assistant* è tale da non essere infrequente che oltre alla raccolta del materiale e allo studio dei precedenti, il magistrato discuta attivamente delle questioni giuridiche più rilevanti con il proprio assistente, arrivando a sottoporgli le bozze della decisione finale.

Moduli organizzativi di supporto all'attività giurisdizionale – REGNO UNITO

Le principali attività del *Judicial assistant* consistono nella:

- Ricerca materiali normativi e dottrinali utili alla decisione;
- Redazione brevi *memorandum* sul caso, volti a fornire al giudice una prima disamina delle questioni coinvolte;
- Composizione di brevi riassunti dei casi decisi, destinati alla pubblicazione sul sito *internet* della Corte Suprema.

Moduli organizzativi di supporto all'attività giurisdizionale – SPAGNA

- In **Spagna**, a partire dall'inizio degli anni 2000, è stata completamente ripensata la struttura organizzativa della giurisdizione adottando un modello, quello dell'**OFICINA JUDICIAL**, che ha permesso di affrancare i magistrati da numerose incombenze non strettamente connesse al momento decisorio.
- L'idea di fondo è quella di permettere al giudice di occuparsi in via pressoché esclusiva dell'attività decisoria in senso stretto, affidando la gestione amministrativa del processo al **SECRETARIO JUDICIAL**.
- Emblematico, a riguardo, il fatto che sia il **Secretario judicial** a fissare le date delle udienze.

Moduli organizzativi di supporto all'attività giurisdizionale – SPAGNA

Tra i compiti più rilevanti affidati al ***Secretario*** spiccano:

- Vaglio preliminare sull'AMMISSIBILITÀ DELLA DOMANDA proposta dall'attore in base al rispetto dei requisiti formali indicati all'articolo 403.1 LEC;
- Riunione dei procedimenti connessi;
- Dichiarazione di estinzione del processo per inattività delle parti, per rinuncia agli atti o per cessata materia del contendere.

Moduli organizzativi di supporto all'attività giurisdizionale – GERMANIA

In **Germania**, a partire dal 1969, risulta prevista la figura del ***Rechtspfleger***

REQUISITI

- Tirocinio di tre anni e superamento di apposito esame;
- ≠ rispetto a coloro che dispongono dei requisiti necessari ad accedere alla magistratura (*i.e.* ***Volljurist***);

Moduli organizzativi di supporto all'attività giurisdizionale – GERMANIA

COMPETENZE

- Materie in cui il ***Rechtspfleger*** assolve a tutte le funzioni del giudice (es. associazioni, pegni fondiari);
- Materie in cui determinati atti o provvedimenti restano di esclusiva competenza del giudice (es. successioni, giudizi divisorii);
- Singoli procedimenti interamente gestiti dal ***Rechtspfleger*** (es. c.d. protezione dall'esecuzione);

Moduli organizzativi di supporto all'attività giurisdizionale – FRANCIA

- In **Francia**, i magistrati oltre a collaborare con i **SECRÉTAIRES GREFFIER**, figure assimilabili ai cancellieri ma con funzioni più ampie, sono anche affiancati dagli **ASSISTANTS DE JUSTICE** nello svolgimento delle loro mansioni. Figura questa introdotta con la riforma del 1996, volta al potenziamento della struttura di supporto organizzativo all'attività giurisdizionale.
- Nel 2016 è stata introdotta la figura dei **JURISTE ASSISTANTS**.
- Le due figure, affini sotto vari aspetti, differiscono nel livello di specializzazione previsto e, quindi, nella diversificazione delle relative mansioni:
 - **Juriste assistants**, maggiormente qualificati sotto il profilo professionale, sono coinvolti più attivamente nella redazione di bozze di provvedimenti
 - **Assistants de justice** svolgono un ruolo tendenzialmente preparatorio.

Moduli organizzativi di supporto all'attività giurisdizionale – ALTRI ESEMPI

- In **Austria** e in **Olanda** esiste un istituto comparabile all'Ufficio del processo, pensato per coadiuvare i giudici nello svolgimento della funzione giurisdizionale.
- Oggetto del reclutamento sono giovani laureati, destinati ad assumere funzioni di supporto sia all'attività giurisdizionale in senso stretto (ricerche giurisprudenziali, bozze di atti e sentenze) sia all'espletamento delle attività istruttorie.

Dimensione organizzativa italiana: Dall'Ufficio del giudice all'UPP

In Italia la riflessione che ha condotto all'elaborazione del modello dell'Ufficio per il processo è maturata all'interno del dibattito intorno al **ripensamento della dimensione organizzativa della giurisdizione**, portato avanti dalla magistratura in sinergia con gli studiosi dell'organizzazione, a partire dagli anni '80 del secolo XX:

- 1987, Convegno *“La giustizia tra diritto e organizzazione”*, Torino;
- 2003, Convegno *“Processo e organizzazione”*, Roma.

Dimensione organizzativa italiana: Dall'Ufficio del giudice all'UPP

- In questo contesto, riprendendo suggestioni anche più risalenti, sono emerse due opposte tendenze: un'**inclinazione a concepire il LAVORO DEL GIUDICE COME PRETTAMENTE MONADICO** affiancata all'**esigenza**, segnalata a gran voce da parte della magistratura, **di dotarsi di una STRUTTURA DI SUPPORTO**.
- La ricerca di modelli di staff dell'organo giudicante, prima di approdare alle acquisizioni più recenti, ha attraversato diverse fasi. Sintetizzando i termini della questione: dall'individuazione di mere strutture di affiancamento al singolo magistrato – soluzione spesso individuata con la locuzione **UFFICIO DEL GIUDICE** – a realtà più complesse capaci di far interagire tra loro diverse professionalità, come appunto l'Ufficio per il processo.

Genesi ed evoluzione normativa dell'UPP

- **D.D.L. A.C. 2873 DEL 5 LUGLIO 2007:** primo passo in prospettiva di concretizzazione di un modello organizzativo a supporto dell'attività giurisdizionale, per iniziativa del ministro Mastella. Il D.D.L. si inseriva nel quadro di un tentativo di riforma organica dell'organizzazione degli uffici giudiziari, rimasto senza esito.
- **ISTITUZIONE DELL' UFFICIO PER IL PROCESSO:** sulla base dell'art. 16-*octies*, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (conv. con mod. L. 17 dicembre 2012, n. 221), viene introdotto l'art. 50 D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (conv. con mod. L. 11 agosto 2014, n. 114), che istituisce l'UPP.
- **DISCIPLINA DEI TIROCINI FORMATIVI:** art. 73, co. 8-*bis*, D.L. 21 giugno 2013, n. 69 (conv. con mod. L. 9 agosto 2013, n. 98) e art. 50, co. 1-*bis*, D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (conv. con mod. L. 11.8.2014, n. 114).
- **MISURE ORGANIZZATIVE PER IL FUNZIONAMENTO DELL'UFFICIO PER PROCESSO:** D.M. 1 ottobre 2015.
- **DESTINAZIONE DEI GIUDICI ONORARI DI PACE NELL'UFFICIO PER IL PROCESSO:** D.lgs. 13 luglio 2017, n. 116 (artt. 9-12).

Art. 16-octies, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179. Ufficio per il processo

*1. Al fine di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono costituite, presso le corti di appello e i tribunali ordinari, **strutture organizzative denominate 'ufficio per il processo'**, mediante l'impiego del **personale di cancelleria** e di coloro che svolgono, presso i predetti uffici, il **tirocinio formativo** [...]. Fanno altresì parte dell'ufficio per il processo costituito presso le corti di appello i **giudici ausiliari** di cui agli artt. 62 e ss. del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, conv., con mod., dalla L. 9 agosto 2013, n. 98, e dell'ufficio per il processo costituito presso i tribunali, i **giudici onorari di tribunale** di cui agli artt. 42-ter e ss. del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12.*

*2. Il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministro della giustizia, nell'ambito delle rispettive competenze, danno attuazione alle disposizioni di cui al comma 1, nell'ambito delle risorse disponibili e **SENZA NUOVI O MAGGIORI ONERI A CARICO DELLA FINANZA PUBBLICA.***

Attuazione del PNRR – Implementazione dell’UPP

- **D.L. 9 giugno 2021, n. 80** (conv. con mod. L. 6.8.2021, n. 113): *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche amministrazioni, funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.*
- Gli artt. 11 e ss. descrivono le modalità di reclutamento e di impiego dei **nuovi addetti all’Ufficio per il processo: 16.500 laureati** – prevalentemente, ma non esclusivamente, in giurisprudenza – **entro il 2024.**

Attuazione del PNRR – Implementazione dell'UPP

Le principali **finalità** perseguite dall'implementazione dell'Ufficio per il processo per il tramite di queste assunzioni sono:

- abbattere l'**arretrato** (indicatore di riferimento: *clearance rate*);
- ridurre la **durata** dei procedimenti civili e penali (indicatore di riferimento: *disposition time*).

Riforma Cartabia – Implementazione dell’UPP

- **L. 27 settembre 2021, n. 134:** *Delega al Governo per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari.*
- **L. 26 novembre 2021, n. 206:** *Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata.*
- **D.LGS. 10 ottobre 2022, n. 151:** norme sull’Ufficio per il processo.
Con tale decreto legislativo è stata data attuazione ai criteri di delega previsti dall’art. 1, co. 1-2, 18-19 e 24, lett. h)-i), L. n. 206/2021 e dall’art. 1, co. 1-2, 26-27, L. n. 134/2021.

Riforma Cartabia – Implementazione dell'UPP

- L'art. 1, co. 18, L. 26 novembre 2021 n. 206 sulla riforma della giustizia civile ha previsto **l'istituzione presso tutti gli uffici giudiziari, civili e penali**, dell'Ufficio per il processo. In attuazione di tale disposizione, il legislatore delegato ha emanato il Dlgs. 10 ottobre 2022 n. 151, dedicato proprio all'Ufficio per il processo.
- In particolare, in conformità a quanto previsto dalla legge delega, l'art. 1, d.lgs. n. 151/2022 distingue tra **l'Ufficio per il processo** istituito presso i Tribunali ordinari, le Corti d'appello e la Corte di cassazione, e **l'Ufficio per lo spoglio, analisi e documentazione**, istituito presso la Procura Generale della Corte di cassazione con compiti di supporto per il settore civile.

Riforma Cartabia – Implementazione dell'UPP

- Nelle disposizioni generali, fra le finalità dell'UPP viene sancita la realizzazione del principio costituzionale della RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO, da raggiungere attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed un più efficiente impiego delle tecnologie e della comunicazione, con ciò prospettando come risorsa indispensabile la DIGITALIZZAZIONE.
- Il D.lgs. fornisce le linee guida per la costituzione, la direzione e il coordinamento degli UPP, i quali devono essere oggetto di un progetto organizzativo del capo dell'ufficio che, sentiti i presidenti di sezione ed il dirigente amministrativo, previa analisi dei flussi e l'individuazione di eventuali criticità, deve definire le priorità di intervento, gli obiettivi da perseguire e le azioni per realizzarli, individuando, conseguentemente, il personale da assegnare alle varie strutture.

Principali attività e possibili declinazioni dell'UPP

- **Attività preparatorie e di supporto ai compiti del magistrato** (studio fascicoli, compilazione schede riassuntive, preparazione udienze e camere di consiglio, selezione presupposti di mediabilità della lite, ricerche giurisprudenziali e dottrinali, predisposizione bozze di provvedimenti ecc.);
- **Supporto** al magistrato nello svolgimento delle **verifiche preliminari** previste dall'art. 171-*bis* c.p.c., nonché nell'individuazione dei procedimenti contemplati dall'articolo 348-*bis* c.p.c. del codice di procedura civile;
- **Raccordo e coordinamento** fra l'attività del magistrato e quella delle cancellerie e dei servizi amministrativi degli uffici giudiziari.

Principali attività e possibili declinazioni dell'UPP

- Raccolta, catalogazione e archiviazione dei provvedimenti dell'ufficio, anche attraverso banche dati di **giurisprudenza locale**;
- Supporto per l'utilizzo degli strumenti informatici;
- Assistenza per l'analisi dei flussi statistici e per il monitoraggio di attività dell'ufficio;
- Supporto per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati ad incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione.

Principali attività dell'UPP presso la Corte di cassazione

- Assistenza per l'**analisi delle pendenze** e dei flussi delle sopravvenienze;
- **Supporto al presidente della Corte di cassazione** ai fini dell'adozione dei provvedimenti previsti dall'articolo 363-*bis*, co. 3°, c.p.c. e nella formulazione delle proposte di definizione di cui all'articolo 380-bis del codice di procedura civile;
- Supporto ai magistrati, comprendente, tra l'altro, **la compilazione della scheda** del ricorso, corredata delle informazioni pertinenti quali la materia, la sintesi dei motivi e l'esistenza di precedenti specifici, lo svolgimento dei compiti necessari per l'organizzazione delle udienze e delle camere di consiglio, anche con l'individuazione di tematiche seriali;

Prerogative addetti UPP – Art. 4, co. 2°, D.lgs. n. 151/2022

- **Accesso ai fascicoli processuali:** in genere a discrezione del singolo giudice tramite registrazione ‘profilo utente’ su *console* del magistrato;
- **Partecipazione all’udienza e alla camera di consiglio:** intesa a valorizzare l’apporto dell’addetto anche nel momento propriamente decisorio;
- **Partecipazione alle riunioni sezionali ex art. 47-*quater* o.g.:** volta a favorire il coinvolgimento dell’addetto nelle attività sezionali, specie nell’ottica della valorizzazione di indirizzi giurisprudenziali sezionali.

Obblighi addetti UPP – Art. 4, co. 2°, D.lgs. n. 151/2022

- **Rinvio alle ipotesi di incompatibilità e di astensione previste per i giudici;**
- **Obbligo di riservatezza;**
- **Segreto d'ufficio e astensione dalla deposizione testimoniale.**

Next generation UPP

Nuovi schemi collaborativi tra Università e uffici giudiziari
per il miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni della
giustizia nell'Italia Nord Ovest



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Ministero della Giustizia
Direzione Generale per il Coordinamento
delle Politiche di Coesione



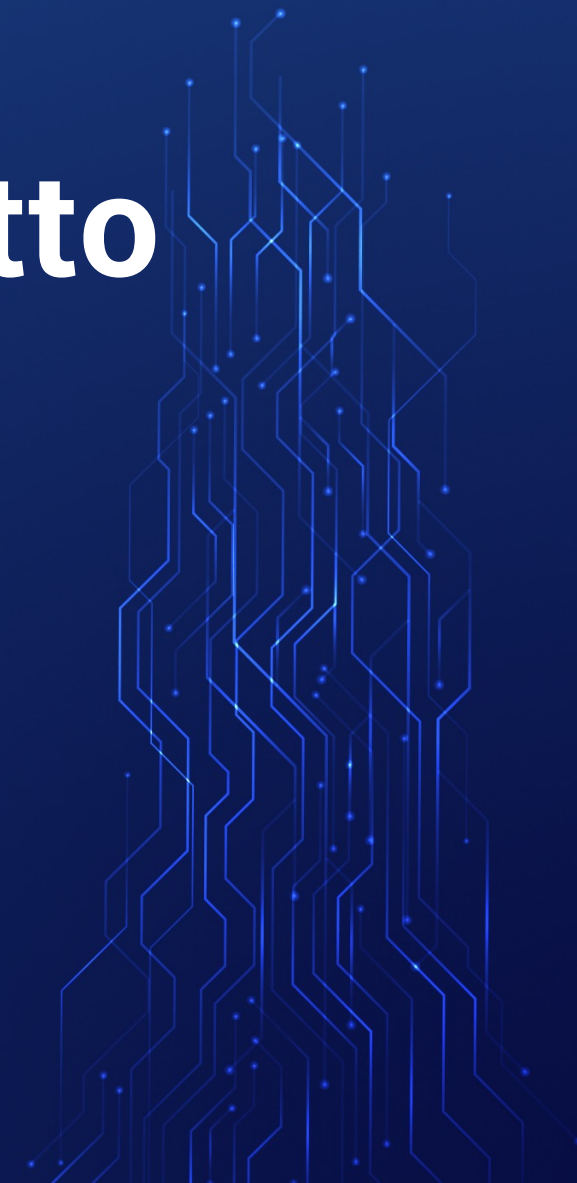
**Università
di Genova**

NEXT GENERATION UPP: NUOVI SCHEMI COLLABORATIVI TRA UNIVERSITÀ E UFFICI GIUDIZIARI PER IL MIGLIORAMENTO DELL'EFFICIENZA E DELLE PRESTAZIONI DELLA GIUSTIZIA NELL'ITALIA NORD-OVEST
Progetto finanziato con il contributo dell'Unione europea, Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, Fondo Sociale europeo e Fondo europeo di sviluppo regionale
Codice progetto: CUP D19J22000240006.

Prima fase del Progetto

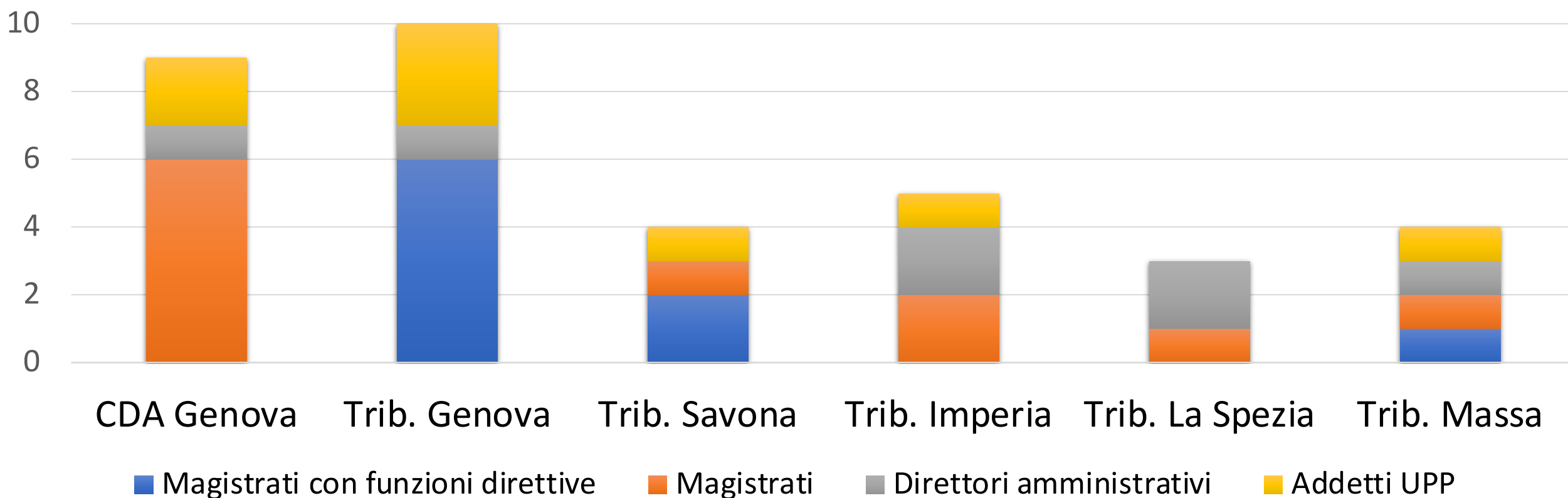
RICOGNIZIONE ASSETTO UPP

DISTRETTO LIGURE



Modalità ricognizione ➡ somministrazione di **35 questionari e interviste semi-strutturate.**

Destinatari ➡ magistrati, magistrati con funzioni direttive, direttori amministrativi e addetti UPP.

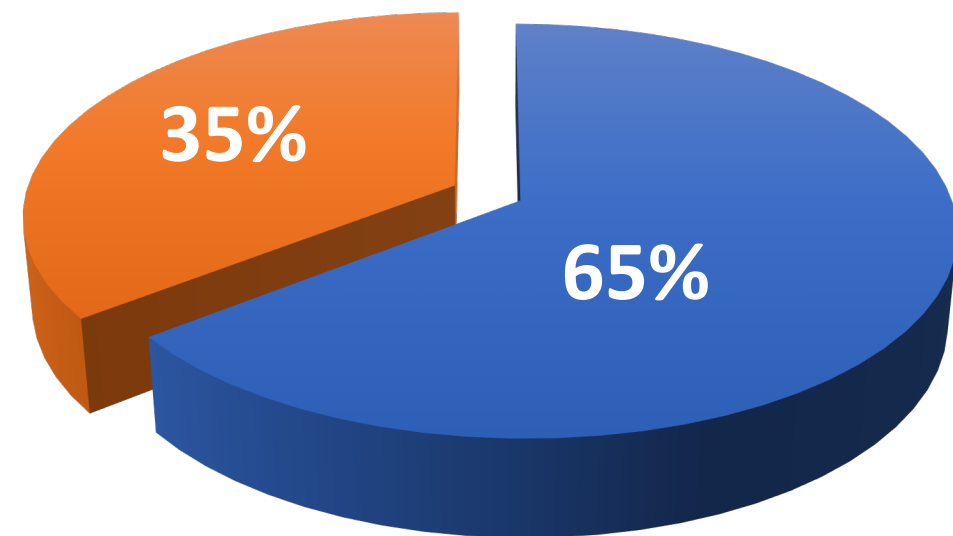


ORIGINARIO ASSETTO UPP:

- ➡ Attivo dal **2016** in forma sperimentale con **magistrati onorari** e **'tirocinanti'**.
- ➡ Concretamente operante dal **febbraio 2022**, con la presa di servizio degli **addetti**.

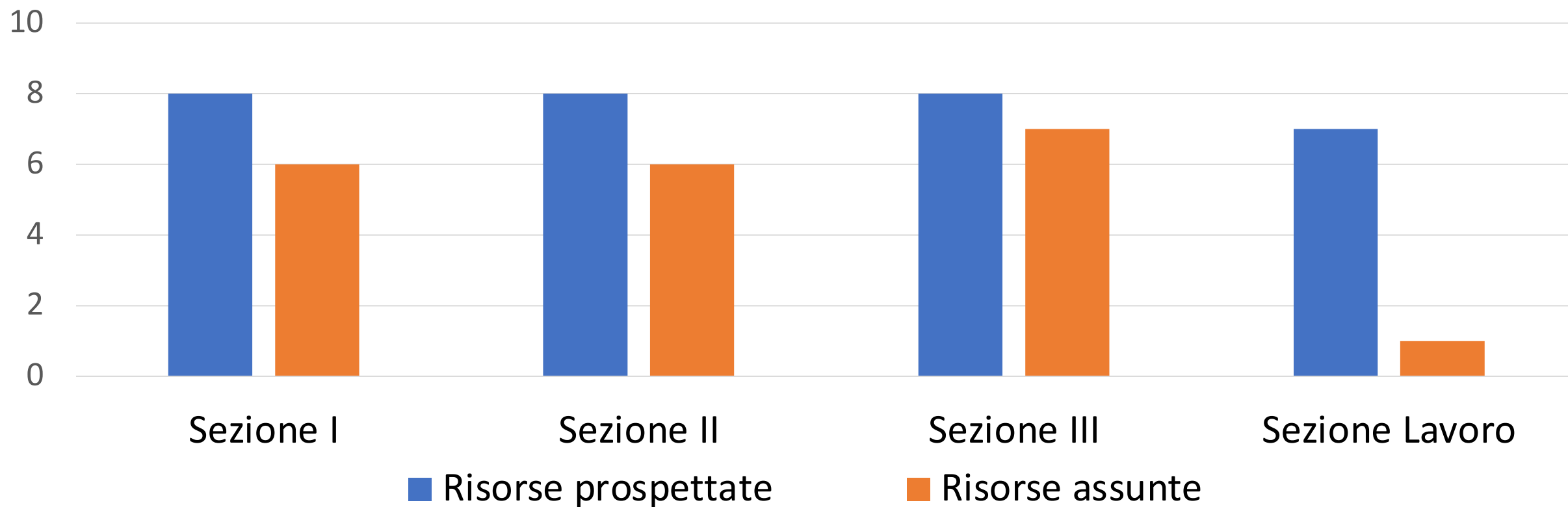
ATTUALE ASSETTO UPP:

- ➡ Rispetto al numero di risorse prospettate si segnala una **discrepanza del 35%**.

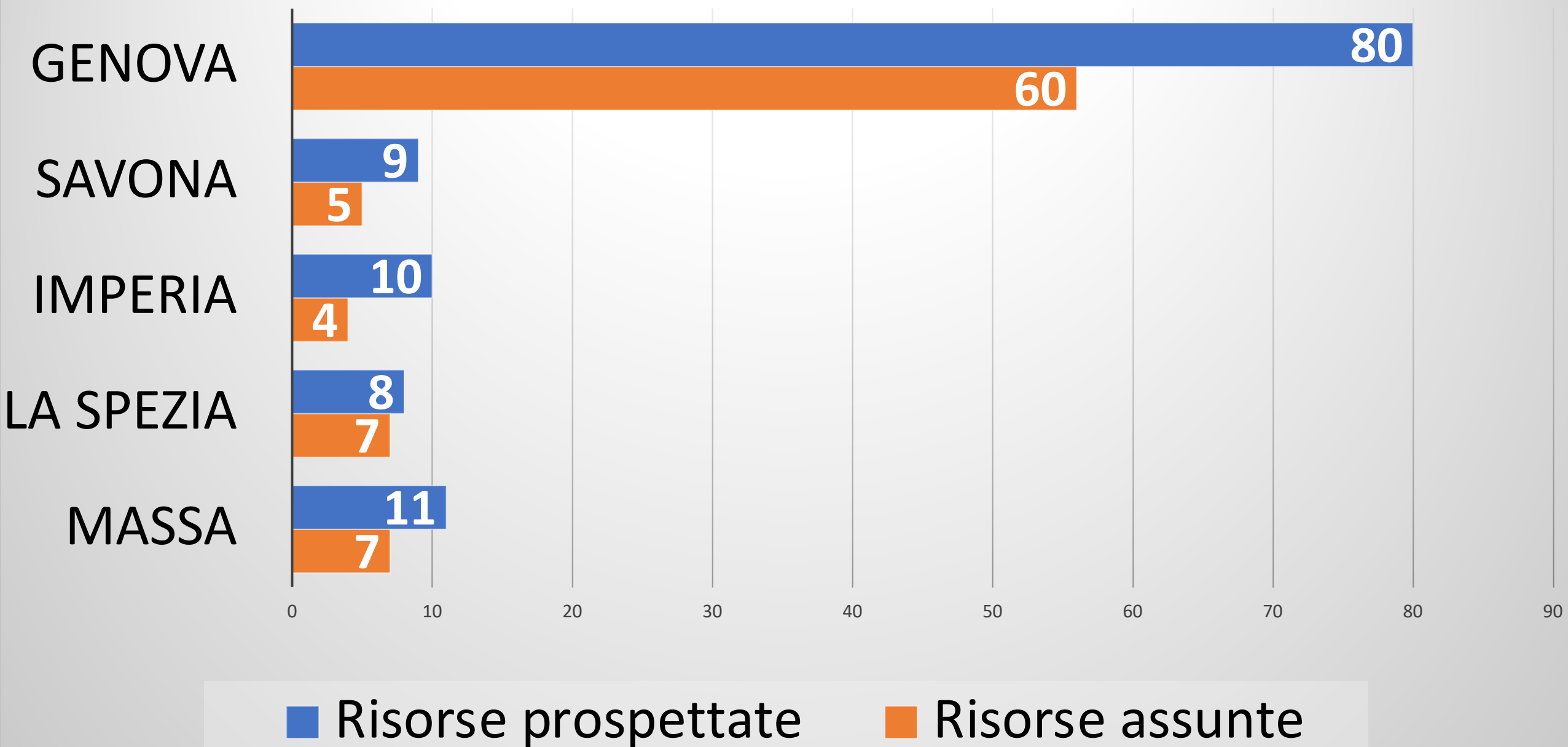


➔ **Progetto organizzativo 2021** n. 31 risorse: n. 8 \forall Sez. I, II e III; n. 7 Sez. Lavoro.

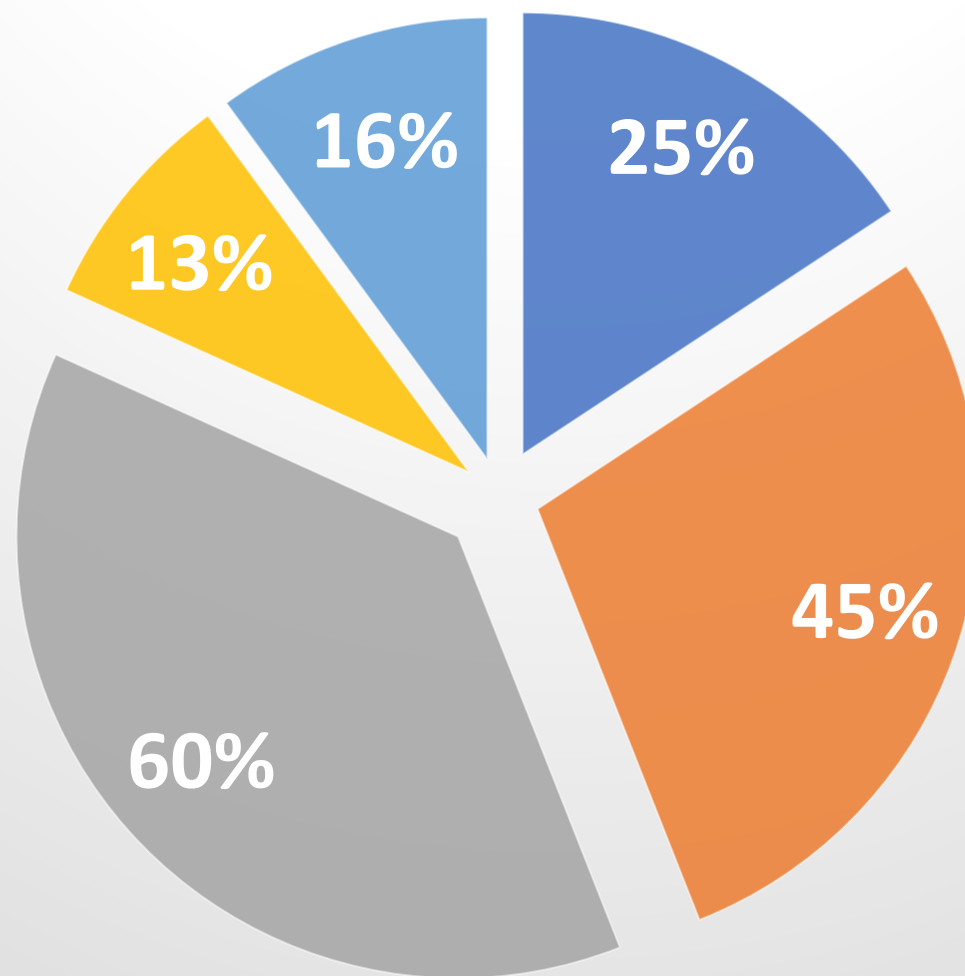
➔ **Organizzazione attuale** n. 20 risorse: n. 6 \forall Sez. I e II; n. 7 Sez. III; n. 1 Sez. Lavoro.



ASSETTO UPP – TRIBUNALI DEL DISTRETTO



Δ risorse assunte – risorse prospettate



■ Genova ■ Savona ■ Imperia ■ La Spezia ■ Massa

PRINCIPALI PUNTI DI FORZA

Cooperazione

Professionalità

Mansionario

Referente
PNRR

Principali profili di criticità



Organico incompleto



Organico precario



Livello di preparazione disomogeneo



Oneri formativi

Principali attività svolte presso il distretto della Corte d'appello di Genova

- *Linea di intervento 1.3* – Definizione del catalogo e delle procedure per l'attivazione ed il potenziamento degli Uffici per il processo
- *Linea di intervento trasversale D.1* – Comunicazione e disseminazione delle attività delle linee di intervento specifiche



- 1 MEDIAZIONE DEMANDATA IN APPELLO
- 2 'PACCHETTO ISPETTORI'
- 3 'SCHEDE DEL PROCESSO'
- 4 'RACCOLTE RAGIONATE DI GIURISPRUDENZA'
- 5 'MODELLO ORGANIZZATIVO UPP TRIBUNALE PER I MINORENNI'

1

MEDIAZIONE DEMANDATA IN APPELLO

- **Obiettivi:**
- **Sensibilizzazione** attori e utenti giustizia civile.

Attività svolta:

- ✓ Predisposizione **schede informative**;
- ✓ Proposte **contenuti video**.



2

'PACCHETTO ISPETTORI'

• Obiettivi:

- Implementazione **monitoraggio arretrato e produttività**;
- Diffusione **digitalizzazione**.

Attività svolta:

- ✓ Raccolta e analisi materiale;
- ✓ Redazione **guida utente** utilizzo P.I.;
- ✓ Sistematizzazione principali **query** di ricerca;
- ✓ Attività di **disseminazione** dei risultati.



Interdisciplinarietà
Team di progetto

3

'SCHEDA DEL PROCESSO'

- **Obiettivi:**

- Implementazione e diffusione S.D.P. a fronte del nuovo **art. 171-bis c.p.c.**



- **Attività svolta:**

- ✓ Predisposizione 2 **modelli 'generali'** di S.D.P: *pre* e *post* Riforma;
- ✓ Prototipizzazione **'check-list'** verifiche preliminari;
- ✓ Redazione **note esplicative** relative ai campi da compilare.

4

'RACCOLTE RAGIONATE DI GIURISPRUDENZA'

- **Obiettivi:**
- Valorizzazione verbali **riunioni sezionali ex art. 47-quater O.G.**;
- Valorizzazione di **precedenti giurisprudenziali** sezionali;
- Creazione modelli '**raccolta ragionata**' aggiornabili dagli addetti UPP.



Attività svolta:

- ✓ Costruzione **repertorio tematico/sistematico** orientamenti sezionali Sez. III;
- ✓ Catalogo **punti di motivazione** Sez. I, II, V, VI, VII;
- ✓ **Validazione** con orientamenti Corte d'Appello e Cassazione;

5

'MODELLO ORGANIZZATIVO UPP TRIBUNALE PER I MINORENNI'

- **Obiettivi:**
- **Costituzione** dell'UPP presso il Tribunale per le Persone, per i Minorenni e per le Famiglie;
- Efficientamento dei **tempi procedurali** e **abbattimento dell'arretrato**;
- Efficientamento del **processo civile telematico**.



Attività svolta:

- ✓ **Ricognizione** attività settore civile;
- ✓ Elaborazione di un **modello organizzativo** UPP *ad hoc*;
- ✓ Documento di sintesi e linee di sviluppo.