



## UNI 4 JUSTICE

UNIVERSITAS PER LA GIUSTIZIA. PROGRAMMA PER LA QUALITÀ DEL SISTEMA GIUSTIZIA E PER L'EFFETTIVITÀ DEL GIUSTO PROCESSO

# D1.2 MAPPA DELLE FORME DI UPP CHE SONO STATE ADOTTATE

METODO DI ELABORAZIONE E LINEE GUIDA PER L'UTILIZZO A FINI DI POLITICHE ORGANIZZATIVE

## Sommario

<b>1. Introduzione .....</b>	<b>3</b>
<b>2. UUGG coinvolti.....</b>	<b>3</b>
<b>3. Metodologia.....</b>	<b>5</b>

<b>4. Risultati e analisi (ideal-tipi organizzativi in materia di UPP) .....</b>	<b>7</b>
<b>4.1. Focus 1: Trasversalità .....</b>	<b>7</b>
<b>4.2. Focus 2: Approccio settoriale e sezionale .....</b>	<b>8</b>
<b>4.3. Focus 3: Cultura diffusa dell'UPP .....</b>	<b>9</b>

## 1. Introduzione

L'Azione 1.1 rappresenta il cuore della fonte di conoscenza che sorregge tutto il progetto UNI4Justice. Essa si avvale di quanto già esplorato e consolidato in termini di ricerca nei diversi progetti di collaborazione in essere nei distretti, ma porta a sistema attraverso una metodologia di rilevazione standardizzata le ragioni per le quali la istituzione dell'UPP con la presenza del personale previsto dalla normativa vigente ha dato i risultati attesi / ovvero non ha dato i risultati attesi.

Questo documento presenta gli ideal-tipi organizzativi che sono emersi nel tempo in via programmatica e funzionale come risultato del percorso di attuazione della normativa primaria e secondaria in materia di UPP – si veda il Deliverable D1.1. – e delle condizioni caratterizzanti le esperienze, le razionalità e le dinamiche collaborative interne agli uffici giudiziari della macroarea 2.

In altri termini, se volessero spiegare i risultati della ricerca "Fase 1" qui riportati dovremmo posizionare tali risultati al centro di un parallelogrammo di forze attive multilivello caratterizzato da una diacronica evoluzione:

- Forza 1: fattori esogeni di natura normativa top-down definenti il perimetro dei vincoli e delle opportunità di azione organizzativa degli UUGG e delle loro dirigenze;
- Forza 2: fattori interni comprensivi di a) stili di governance consolidati (rilevati nelle interviste); b) esperienze di successo organizzativo e innovativo; c) carichi di lavoro e priorità specifiche dell'ufficio.

I documenti e le fonti informative che suffragano i contenuti di questa sintesi sono di tre tipi:

- Rilevazioni fatte con le interviste strutturate e con i focus group;
- Documenti ufficiali in materia di organizzazione e di gestione delle risorse (art. 37, DOG, PAA 2020-2022);
- Progetti elaborati in materia di UPP e loro aggiornamenti – ordini di servizio e circolari in materia di assegnazione dei FUPP.

## 2. UUGG coinvolti

Gli uffici coinvolti nelle attività di questa azione, in varie forme e con varie tempistiche, sono stati i seguenti:

nr.	U.G.	Sede	Distretto	Ateneo di riferimento
1.	Corte d'appello	Bologna	Corte d'appello di Bologna	Università di Bologna
2.	Tribunale	Bologna	Corte d'appello di Bologna	Università di Bologna

3.	Tribunale	Ravenna	Corte d'appello di Bologna	Università di Bologna
4.	Tribunale	Forlì	Corte d'appello di Bologna	Università di Bologna
5.	Tribunale	Rimini	Corte d'appello di Bologna	Università di Bologna
6.	Tribunale	Piacenza	Corte d'appello di Bologna	Università di Parma
7.	Tribunale	Ferrara	Corte d'appello di Bologna	Università di Ferrara
8.	Procura della Repubblica presso il Tribunale	Ferrara	Corte d'appello di Bologna	Università di Ferrara
9.	Tribunale	Modena	Corte d'appello di Bologna	Università di Modena e Reggio Emilia
10.	Tribunale	Reggio Emilia	Corte d'appello di Bologna	Università di Modena e Reggio Emilia
11.	Tribunale	Parma	Corte d'appello di Bologna	Università di Parma
12.	Corte d'appello	Ancona	Corte d'appello di Ancona	Università Politecnica delle Marche
13.	Tribunale	Macerata	Corte d'appello di Ancona	Università di Macerata
14.	Tribunale	Ancona	Corte d'appello di Ancona	Università di Camerino
15.	Tribunale	Pesaro	Corte d'appello di Ancona	Università di Urbino
16.	Corte d'appello	Trieste	Corte d'appello di Trieste	Università di Trieste
17.	Tribunale	Trieste	Corte d'appello di Trieste	Università di Trieste
18.	Tribunale	Gorizia	Corte d'appello di Trieste	Università di Trieste
19.	Tribunale	Udine	Corte d'appello di Trieste	Università di Udine
20.	Tribunale	Pordenone	Corte d'appello di Trieste	Università di Udine
21.	Tribunale	Venezia	Corte d'appello di Venezia	Università "Ca' Foscari" di Venezia / Università di Padova
22.	Tribunale	Padova	Corte d'appello di Venezia	Università di Padova
23.	Tribunale	Rovigo	Corte d'appello di Venezia	Università di Padova
24.	Tribunale	Belluno	Corte d'appello di Venezia	Università di Padova
25.	Corte d'appello	Venezia	Corte d'appello di Venezia	Università "Ca' Foscari" di Venezia
26.	Tribunale per i minorenni	Venezia	Corte d'appello di Venezia	Università "Ca' Foscari" di Venezia
27.	Tribunale	Verona	Corte d'appello di Venezia	Università di Verona
28.	Tribunale	Vicenza	Corte d'appello di Venezia	Università di Verona
29.	Corte d'appello	Trento	Corte d'appello di Trento	Università di Trento
30.	Corte d'appello (sede distaccata)	Bolzano	Corte d'appello di Trento	Università di Trento

31.	Tribunale	Trento	Corte d'appello di Trento	Università di Trento
32.	Tribunale	Bolzano	Corte d'appello di Trento	Università di Trento
33.	Tribunale	Rovereto	Corte d'appello di Trento	Università di Trento

**Tabella 1: UUGG coinvolti**

### 3. Metodologia

Come illustrato nei Deliverable D1.1 e D1.3 e come appena richiamato in Sezione 1, l'analisi proposta in questo deliverable ha combinato tre tipi di fonti documentali e informative. In particolare, si è proceduto come segue:

- **Step 1:** pre-analisi, con competenze giuridiche e organizzative, dei documenti ufficiali in materia di organizzazione e di gestione delle risorse (art. 37, DOG, PAA 2020-2022), dei progetti elaborati in materia di UPP e loro aggiornamenti (ordini di servizio e circolari in materia di assegnazione dei FUPP);
- **Step 2:** interviste e focus group al personale togato e amministrativo, avendo preso visione preventivamente dei documenti menzionati alla Step 1;
- **Step 3:** elaborazione e analisi qualitativa dei risultati secondo la roadmap illustrata nel Deliverable D1.3 (Sezione 3.3).

Per quanto riguarda lo Step 2, si segnala che a *tutti gli intervistati* sono state rivolte le domande seguenti (alcune direttamente rilevanti per l'UPP, altre comunque utili ai fini dell'analisi dei modelli di UPP):

#### [Domande su UPP]

- Attualmente sta collaborando con il personale dell'Ufficio per il Processo o vorrebbe farlo? (**si aprono 3 opzioni: collabora, non collabora ma vuole farlo, non collabora e non vuole farlo**)

#### **Opzione 1: collabora**

- Da quanto tempo collabora con il personale dell'UPP?
- In quali ruoli è maggiormente coinvolto questo personale?
- Ha trovato utile la collaborazione?
- Quali sono maggiori criticità delle risorse dell'UPP?
- Quali sono secondo lei le maggiori lacune formative del personale?

#### **Opzione 2: non collabora ma vuole farlo**

- Escludendo il fatto che è temporalmente di recente avvio, quali sono gli ostacoli maggiori alla collaborazione con il personale dell'UPP?
- Per quali ruoli avrebbe maggiore necessità di risorse aggiuntive?
- Quali sono, a priori, le maggiori criticità delle risorse dell'UPP?

- Quali immagini siano le maggiori lacune formative del personale?

**Opzione 3: non collabora e non prevede di farlo**

- Quali sono i principali motivi per i quali non collabora con il personale dell'UPP e non prevede di farlo?

*[Domande sull'organizzazione]*

- Nota molte persone intorno a Lei chiedere trasferimenti, andare in pensione o lasciare comunque l'Ufficio giudiziario per vari motivi? Le forze che escono sono adeguatamente rimpiazzate?
- Con quante persone collabora regolarmente?
- Che profilo funzionale hanno?
- Ci sono tra queste delle figure chiave di riferimento senza le quali non potrebbe riuscire a portare avanti il lavoro allo stesso modo?
- Nell'ultimo mese ci sono stati incontri, anche informali, di aggiornamento e formazione interna?
- Il lavoro che svolge è più individuale o di team?
- Pensa che lavorare in team sia utile in termini di qualità del lavoro svolto?
- Pensa che lavorare in team sia utile in termini di tempo del lavoro svolto?
- Quali sono i fattori critici della sua esperienza recente che rallentano i tempi o rendono lunghi la conclusione del procedimento e quali potrebbero essere invece fattori che renderebbero più veloce il suo lavoro?
- Nel caso di malfunzionamenti tecnici, a chi si rivolge?
- Le è capitato negli ultimi dodici mesi di confrontarsi con personale esterno all'Ufficio giudiziario?
- Se esiste team inter-servizio o inter-unità, formale o informale, che facilita la creazione e diffusione di prassi virtuose?
- Le prassi virtuose sono raccolte, catalogate e diffuse, anche in via informale?

La prima parte dell'intervista è conclusa. Come Le anticipavo, in questa seconda parte le chiederò di portare alcune testimonianze di esperienze personali di prassi virtuose e casi critici.

- Le chiedo di fare almeno un esempio di prassi virtuosa, su aspetti processuali, organizzativi, gestionali o tecnologici che, nella Sua esperienza, è stata

particolarmente utile e funzionale. Può anche descrivere più prassi rispetto ai vari aspetti anzidetti o altri che le vengano in mente.

- Le chiedo ora di fare almeno un esempio di criticità, su aspetti processuali, organizzativi, gestionali o tecnologici che, nella Sua esperienza, è stata particolarmente incidente e disfunzionale. Può anche descrivere più casi rispetto ai vari aspetti anzidetti o altri che le vengano in mente.

Ci avviaamo verso la conclusione dell'intervista. Questa ultima parte vede alcune domande dove Le verrà chiesto di esprimere una valutazione da 0 a 10 rispetto ad alcune caratteristiche.

- **In una scala da 0 a 10 quanto valuta la possibilità di replicare in altri contesti uno dei casi di successo descritti precedentemente tra le prassi virtuose?**
- **In una scala da 0 a 10 quanto valuta consolidato il coordinamento organizzativo interno all'UG in materia di innovazione organizzativa?**
- **A fronte di un inserimento di un nuovo modulo organizzativo – come per esempio l'Ufficio per il processo – come valuta in una scala da 0 a 10 la possibilità di migliorare il suo lavoro?**
- **In una scala da 0 a 10 quanto valuta efficace la strategia di passaggio delle competenze nella sua unità di lavoro?**
- **A fronte di un turn over elevato, in una scala da 0 a 10 quanto valuta che la qualità del suo lavoro possa essere deteriorata?**

Una griglia di opportunità e criticità generata a partire dalle interviste e focus group è riportata nel Deliverable D1.3 (Sezione 4). I rapporti specifici di dettaglio delle interviste e dei focus group sono disponibili qui:

<https://www.dropbox.com/sh/6uk2j3fwoifcjcw/AADRhpwL9-OfT17I3J7dS7fa?dl=0>

Di seguito presentiamo il risultato di sintesi per tutta la macroarea.

## **4. Risultati e analisi (ideal-tipi organizzativi in materia di UPP)**

### **4.1. Focus 1: Trasversalità**

In generale, il bisogno di accompagnamento sulle trasversalità menzionato in Sezione 1 si avverte in tre contesti. Il primo riguarda la sede o le unità organizzative dove le prassi sviluppate sono più legate al rapporto di collaborazione virtuosa con il mondo esterno all'UG. Queste prassi prendono la forma di (lista non esaustiva):

- stesura dei vari protocolli con gli enti e/o associazioni esterne: ad es. protocollo con il C.O.A. per le udienze da remoto; protocollo con Procura per utilizzo Consolle del P.M.;
- prenotazione telematica obbligatoria dei procedimenti di pignoramento presso terzi;
- gestione telematica degli appuntamenti per l'utenza esterna;
- protocollo per la gestione dei flussi per le citazioni dirette a giudizio;

- protocollo per i reati che si prescriveranno entro 2 anni dall'esercizio dell'azione penale;
- istituzione di una cartella condivisa in cui vengono caricati i provvedimenti di maggiore interesse della sezione e la giurisprudenza più rilevante ai fini della continua formazione dei magistrati (cartella a cui è permesso accedere anche agli addetti UPP);
- adempimenti di cancelleria codificati così da creare un'uniformità di lavorazione del fascicolo in tutte le sue fasi di transito all'interno della sezione;
- vademecum gestionali da potere consultare;
- incontri tra tutta la filiera di lavorazione del fascicolo, qualora sia stato riscontrato un errore nella procedura al fine di rilevare ed evitare in futuro il ripetersi della problematica.

La trasversalità emerge non solo come precipitato organizzativo della combinazione delle norme – si vedano le circolari ministeriali e il decreto 151 pubblicato il 17 ottobre 2022 in G.U. – e delle condizioni interne degli uffici giudiziari, ma anche come ipotesi di lavoro suffragata dalla evidenza empirica. L'evidenza empirica mostra, infatti, che la trasversalità è premiante – ossia è condizione facilitante – alla creazione di quelle condizioni interne agli UUGG capaci di costruire in modo duraturo una governance virtuosa.

In particolare, si osserva come le prassi innovative emergano coadiuvate dalla presenza di un contesto favorevole allo scambio di informazioni, orientamenti e prassi, attraverso la frequente comunicazione tra personale togato e cancellerie, tra gli stessi magistrati (soprattutto a mezzo di riunioni periodiche interne), nonché tra UUGG, Procure e Ordini degli Avvocati.

Sul punto, emerge negli UUGG il ruolo nodale che giocano i Dirigenti amministrativi nel coordinamento e nella predisposizione delle diverse prassi innovative. Di seguito si riportano alcuni esempi di ciò che è stato inteso come "prassi innovativa":

- redazione di ordini di servizio per la diffusione dell'interpretazione unitaria delle circolari e delle novità normative;
- creazione di protocolli operativi nel settore della volontaria giurisdizione; procedimenti esecutivi virtualizzati;
- pianificazione di accesso alle Cancellerie con prenotazione informatica.

In particolare, le trasversalità risultano ipotesi di lavoro di particolare rilievo strategico – anche in termini di durevolezza delle capacità amministrative create in vista di e attraverso il UPP – nelle sedi che risentono di turn over particolarmente alti o di discontinuità negli assetti organizzativi.

#### **4.2. Focus 2: Approccio settoriale e sezionale**

Vi sono sedi nelle quali esistevano UPP (ad esempio nel settore civile, ovvero nel settore famiglia, in quello dei diritti reali, delle successioni), ma anche UPP in supporto della sezione GIP/GUP, anche nel supporto alla organizzazione e alla preparazione documentale in previsione delle riunioni sezionali. Questo, in talune sedi, ha significato costruire forme di collaborazione che hanno coinvolto i magistrati onorari e i tirocinanti ex art. 73.



Vi sono sedi nelle quali le esperienze pregresse di collaborazione intra-sezionale hanno teso a lavorare su aggiornamenti giurisprudenziali, discussione di soluzioni, anche di carattere redazionale.

La stessa ratio organizzativa si trova attualmente applicata a valle della assegnazione dei FUPP. Gli UPP sezionali risultano infatti molto diffusi, in particolare in connessione con i settori che risentono di attenzione particolare in ragione delle priorità associate con la riduzione dell'arretrato o del disposition time – per quei settori specifici. In questo contesto si rilevano diversi pattern di carattere collaborativo, sia *one-to-one* – affiancamento FUPP e magistrato – sia in supporto alla cancelleria della sezione. Sovente, e soprattutto quando non vi sono modelli pregressi di collaborazione “team” i FUPP svolgono e si occupano della parte standardizzabile e scalabile delle procedure e delle routine di lavoro. La modalità *one-to-one* richiede una prevedibilità legata alla stabilità del personale in supporto al magistrato, quando invece il pattern possono meglio tollerare in termini funzionali le discontinuità. Tuttavia, negli schemi collaborativi “team” si rileva il bisogno di definire una minima riorganizzazione e distribuzione del lavoro anche dettagliando il mansionario dei FUPP.

Quando si è in presenza del modello *one-to-one* si rileva la forte motivazione da parte del giudice nel formare la “propria” risorsa. Pur richiedendo valutazioni di resilienza organizzativa a lungo termine, questo ha come effetto una maggiore specializzazione dell'addetto FUPP con conseguente positivo impatto sulla qualità del lavoro svolto. Tale specializzazione di merito – connesso al settore – riguarda diverse mansioni di affiancamento al giudice nell'attività giurisdizionale, mediante lo svolgimento dello studio del fascicolo, del controllo (e del monitoraggio) dei tempi processuali, della ricerca giurisprudenziale, nella stesura di bozze dei provvedimenti.

Anche laddove i FUPP sono organizzati in raccordo alle cancellerie emerge con evidenza l'importanza di uscire dalla logica della risposta data nella urgenza ovvero nella emergenza per passare ad una logica di carattere programmatico e di pianificazione. In questo contesto, alcune mansioni si ritrovano con ripetuta e rinnovata (anche al variare dell'organizzazione dell'ufficio giudiziario) frequenza: lo scarico dei fascicoli di udienza, la relazione del verbale di udienza.

#### **4.3. Focus 3: Cultura diffusa dell'UPP**

Sul versante delle possibili criticità nell'implementazione dell'UPP, c'è sostanziale uniformità di vedute rispetto all'ipotetica incidenza negativa di alcuni fattori (cf. D1.3, Sezione 4):

- La prevalenza di personale con una certa anzianità di servizio, il quale, abituato a una routine di lavoro individuale, potrebbero non ritenere utile l'ausilio offerto dagli addetti all'UPP;
- Gli aspetti logistici legati alla ritenuta inadeguatezza strutturale di alcune sedi giudiziarie. In questi casi, infatti, l'immissione in servizio di nuove risorse viene percepita come un fattore suscettibile di aggravare ulteriormente la situazione, rendendo complicato/inefficiente lo svolgimento delle funzioni degli addetti e del personale amministrativo e giudiziario dell'ufficio;
- La necessaria attività di formazione delle nuove risorse.

La prognosi – formulata sulla scorta dell’esperienza maturata con i tirocinanti ex art. 73 d.l.n.69/2013 – è di una formazione integrata, di taglio sia teorico che pratico.

Negli UUGG che presentano consolidate tradizioni innovative si osservano buoni livelli di governance eco-programmazione. Questo aspetto è legato in maniera forte alla presenza di una leadership impegnata nella programmazione.

Laddove vi è una bassa condivisione degli obiettivi, delle metodologie e della direzione in cui l’UG/Sezione sta andando, questo aspetto è connesso spesso alla mancanza di spazi adeguati e di momenti formali di scambio e condivisione.

Laddove infine siamo dinanzi a UUGG con esistenza di UPP trasversale, la costituzione di UPP trasversali, come quelli sul monitoraggio degli obiettivi PNRR previsti, è stata una strategia percepita come estremamente utile per compensare la mancanza di amministrativi specializzati nelle relative aree.

Laddove si evidenziano condizioni interne di forte frammentazione ciò che si rileva è l’emergenza di criticità che restano legate a settori, ancorché l’impatto complessivo sulla cultura riflessiva dell’UG resta capace di andare a detrimento di una visione di insieme. In questi contesti la creazione di pattern “team” può risultare di grande impatto e di grande ausilio.

Si evidenziano due situazioni diverse:

- UUGG con criticità diffuse e tutte di alta complessità:
- UUGG con criticità diffuse ma molto moderate.

Gli esiti delle due situazioni sono diametralmente opposti: nel primo caso emergono difficoltà nella gestione che richiederebbero maggiori risorse (anche togate); nel secondo caso gli obiettivi di riduzione dell’arretrato e dei tempi diventano accessibili e raggiungibili.

Più che di UUGG, è possibile fare l’esempio di poche sezioni o, meglio, collegi giudicanti con una forte coesione interna. Il lavoro in team, che per alcuni è imprescindibile e un fattore estremamente positivo per la gestione dei procedimenti, si scontra con la percezione di molti che l’approccio maggioritario sia ancora troppo individualista.

Questi esempi rappresentano comunque una parte importante ma minoritaria. Fatti salvi casi specifici, l’impressione generale emersa dall’interlocuzione con i singoli è che vi sia ancora un approccio individualista all’esercizio delle funzioni giurisdizionali. La maggior parte, però, riconosce che lavorare in team potrebbe portare a un vero cambiamento positivo nella gestione dei flussi.

In questo senso, molti riconoscono che l’UPP può favorire questo approccio, tuttavia c’è diffidenza verso il modello “misto” che comporta anche un supporto verso l’amministrazione, laddove invece un UPP dedicato unicamente ai giudici (sullo stampo di un “centro studi”) sarebbe più utile e funzionale, se avesse anche un orizzonte temporale stabile e strutturato.

Uno degli aspetti più innovativi riguarda l’organizzazione del lavoro dei FUPP, con progetti organizzativi studiati per pervenire ad un reale raggiungimento degli obiettivi che lascia trasparire una elevata capacità di organizzare il lavoro in funzione dei risultati; un secondo aspetto sono le innovazioni tecnologiche, in particolare quelle che abbiano delle ricadute chiare, evidenti immediate sul lavoro (sistemi di filtro, costruzione di banche dati di merito, migliore gestione degli spazi tramite calendarizzazione avanzata, per citarne alcuni); un terzo aspetto riguarda la predisposizione mentale al prendere decisioni basate sull’osservazione dei fenomeni

e dei dati, che ha fatto maturare la consapevolezza della necessità di migliori dati seppur a fronte dell'impossibilità ad implementare ulteriori attività a parità di risorse; infine, si rileva un elevato livello di apertura alla sperimentazione di novità che possano avere un impatto positivo sulla riduzione delle criticità.

Infine, sono state riscontrati pochi esempi di UUGG senza una lunga tradizione di prassi innovative. In essi non si osservano traiettorie strutturali passate d'innovazione, nonostante non manchino esempi di innovazioni e best practice via via introdotte con caratteristiche di elevata novità.