



## UNI 4 JUSTICE

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

# D1.1 MAPPA DELLE POLICY WINDOW IN MATERIA DI BUON GOVERNO DEGLI UUGG OFFERTE DAL QUADRO NORMATIVO

## Sommario

<b>1. Premessa metodologica</b>	<b>2</b>
<b>2. Ufficio per il processo: il decreto 151 e le opportunità di azione negli uffici giudiziari</b>	<b>3</b>
<b>3. Oltre l'UPP: il post-Covid e gli effetti a cascata del PNRR</b>	<b>6</b>
3.1. Effetti ambientali e organizzativi a cascata delle riforme in atto	6
3.2. Pandemia e policy window	7

## 1. Premessa metodologica

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 delle 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.

La presente mappa è stata redatta a partire da tre noti elementi di merito riscontrati nella fase osservativa della ricerca.

Il primo riguarda l'insieme delle norme che sono intervenute nel corso del biennio 2021-2022 in materia di organizzazione giudiziaria, includendo fra queste anche il decreto legislativo 151 che è stato pubblicato in G.U. il 17 ottobre 2022 e che formalizza l'incardinamento dell'ufficio per il processo all'interno della norma di rango primario del settore giustizia.

Il secondo elemento riguarda la considerazione data agli interventi normativi che si sono susseguiti in materia di procedura civile e di procedura penale, modificando talvolta anche significativamente il rito e, dunque, in via indiretta, l'organizzazione del lavoro dell'ufficio giudiziario così come i bisogni di ordine funzionale in materia di gestione e governance.

Il terzo aspetto che qui viene tenuto in conto riguarda il nesso che esiste fra attuazione della agenda delle riforme della giustizia e obiettivi del PNRR.

La ricerca ha valutato la percezione e l'impatto di tali elementi utilizzando la chiave di lettura offerta dal concetto di *policy window*. L'idea di *policy window* è stata proposta da J. W. Kingdon<sup>1</sup>. A tal proposito, scrive L. Pal: "A great deal of the agenda-setting process is contingent on unpredictable factors and personalities, or as Kingdon puts it, the "opening of policy windows." Windows sometimes open regularly (e.g., cabinet shuffles and budget speeches), but who jumps through successfully or not is still a matter of chance and skill. It is clear that some issues are driven onto the agenda by fundamental characteristics of a political community and economy: in Canada, for example, the perennial questions of Quebec and of our relationship to the United States. Modern welfare states have a wide range of important redistributive social programs that are of vital importance to recipient groups (e.g., pensions and the elderly), and so issues of this type are usually high on the public agenda. Massive changes in economic circumstances or powerful shifts in technology also have a way of rippling through the political system and generating issues for public discussion. But these structural explanations can illuminate only the broad shape of the public agenda. Much depends on political jockeying, policy entrepreneurs, and combinations of complex and unpredictable forces."<sup>2</sup>

In questo documento si intenderà, quindi, "policy window" il verificarsi di una congiuntura nella quale le condizioni di ordine politico – ossia di orientamento delle istituzioni – e le idee capaci di orientare innovazione, cambiamento e consolidamento degli effetti migliorativi di quest'ultimo si trovano a coesistere, dando luogo ad un potenziale di virtuoso circolo di idee e azione aventi come riflesso sia il miglioramento sul territorio sia il

---

<sup>1</sup> J. W. Kingdon (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed., Harper Collins, New York.

<sup>2</sup> L. Pal (2014), *Beyond Policy Analysis – Public Issue Management in Turbulent Times*, 5th ed., Nelson Education, Toronto, p. 113.

riconoscimento di tale cambiamento a livello di istanze nazionali – e nel contesto della giustizia anche europeo. In tal senso, il progetto adotta una metodologia robusta di analisi del quadro normativo delle opportunità di cambiamento.

Si vorrà dunque identificare per ciascun macro-segmento del quadro normativo non tanto gli “input” di ordine giuridico cui gli uffici giudiziari e l’amministrazione della giustizia si conformano, quanto piuttosto, in relazione ad ognuno di questi segmenti le idee e le variabili qualitative su cui l’azione della governance degli uffici giudiziari è nelle condizioni di intervenire sia per status essendi della normativa, sia per esistenza sul territorio di idee e di prassi.

Il presente deliverable elabora dati e informazioni (interviste e focus group, analisi documentale) *in chiave esclusivamente qualitativa*. L’analisi quantitativa, che deve basarsi su dati statistici validati e su documenti e sentenze acquisiti nell’ambito di adeguati accordi per la collaborazione con gli UU.GG. sulla base dello schema predisposto dal Ministero della Giustizia, sarà corredata dalla specificazione di azioni e interventi e sarà descritta in deliverable successivi relativi alle azioni seguenti:

- 1.2 Strumenti operativi di monitoraggio in consultazione per il potenziamento dell’UPP
- 1.3 Strumenti di formazione delle competenze per l’efficacia dell’UPP
- 2.1 Modelli organizzativi e dei processi per l’arretrato
- 2.2 Modelli di trasformazione digitale avanzata e delle interfacce HCI
- 3.1 Attivazione delle sperimentazioni dei modelli organizzativi, giuridici, tecnologici
- 3.2 Monitoraggio delle sperimentazioni dei modelli organizzativi, giuridici, tecnologici
- 4.1 Ridefinizione Modelli formativi permanenti di eccellenza
- 4.2 Formazione alle competenze digitali e alla comunicazione attiva Modelli formativi permanenti di eccellenza.

## **2. Ufficio per il processo: il decreto 151 e le opportunità di azione negli uffici giudiziari**

Il decreto legislativo 151/2022 contiene le norme che attuano la legge n. 206 del 26 novembre 2021 e della legge n. 134 del 27 settembre 2021. L’articolo 1 del d.lgs. prevede la creazione presso i tribunali, le corti di appello, le procure della Repubblica presso i tribunali di primo grado e presso gli uffici della Suprema corte di Cassazione di strutture che sono identificate con il nome di “ufficio per il processo civile” e “uffici per il processo penale”.

Opportunità di azione in tal senso immediatamente verificata nella macro area 2 è quella attinente ad un intervento di governance integrato in materia di giustizia penale che sia capace di coordinare l’azione – sia per monitoraggio dei tempi, degli indicatori di qualità, degli andamenti decisionali, sia ancora per consapevolezza del potenziale di “intelligibilità” da parte degli operatori degli andamenti dei settori a maggiore impatto sulla vita del cittadino – trasversalmente alle istanze requirenti, giudicanti in via monocratica e dibattimentale, giudicante in senso di definizione del procedimento e ancora in secondo grado. È stata verificata dal progetto UNI4JUSTICE la sussistenza di condizioni favorevoli alla creazione di strategie di qualità che potranno fare perno sulle strutture UPP.

All'art. 2 del decreto sono enunciate le finalità dell'ufficio per il processo. Una attenzione particolare viene data alla "analisi e documentazione prevedendosi che gli stessi devono garantire la ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione".

Opportunità di azione e di intervento che si rileva in merito alla funzione che viene enunciata all'articolo 2 riguarda il consolidamento degli uffici per il processo di natura trasversale, così come già anticipato nella circolare del 3 novembre 2021. La ricerca della prima fase ha non solo identificato prassi di istituzione dell'ufficio trasversale, in capo alla Presidenza degli uffici giudiziari – in particolare con consapevole, monitorato ed esplicitato beneficio nelle sedi distrettuali – ma anche la predisposizione di quel raccordo fra creazione della struttura e funzioni di monitoraggio che sono preconizzati (l'art. 3 del d. 151 disciplina la costituzione, direzione e coordinamento degli uffici per il processo e dell'ufficio spoglio, analisi e documentazione, prevedendo che, nella predisposizione del progetto organizzativo, il capo dell'ufficio, sentiti i presidenti di sezione e il dirigente amministrativo e previa analisi dei flussi e individuazione delle eventuali criticità, definisca le priorità di intervento, gli obiettivi da perseguire e le azioni per realizzarli e, conseguentemente, individui il personale da assegnare agli uffici, di concerto con il dirigente amministrativo".

## Obiettivo da pianificare previa validazione



Sul piano normativo sono i profili professionali e le competenze richieste/disponibili per l'ufficio per il processo che si intravedono gli spazi di manovra di maggiore rilievo per la fase due della

ricerca UNI4JUSTICE. Infatti, l'articolo 4 del d. 151 disciplina sia il raccordo fra FUPP e altri profili professionali che coadiuvano il funzionamento degli uffici giudiziari, sia il raccordo fra questi e quanto già previsto dalla legge in termini di mansioni associate a tali profili professionali: **attività preparatorie e di supporto ai compiti del magistrato, di raccordo e coordinamento fra l'attività del magistrato e quella delle cancellerie e dei servizi amministrativi degli uffici giudiziari**, nonché **supporto per l'attuazione dei progetti organizzativi** finalizzati ad incrementare la capacità produttiva dell'ufficio al fine di abbattere l'arretrato e prevenirne la formazione.

## Obiettivo di immediata pianificazione



### Macro obiettivo 1

Gli uupp di successo devono durare nel tempo  
Gli UUGG devono essere consapevoli delle ragioni che rendono possibili tali successi



### Macro obiettivo 2

Standardizzazione dei processi di lavoro  
Realizzazione di UPP trasversali nei tribunali di distretto

In vista della attuazione del dettato normativo in materia di funzioni e compiti attribuiti si ritiene che la Fase 2 della ricerca possa agire sulle policy window seguenti:

- **Strumenti per gli uffici per il processo trasversali per il monitoraggio di merito e di metodo;**
- **Associazione delle condizioni di trasferibilità e di scalabilità dei modelli di ufficio per il processo sezionali;**
- **Standardizzazione delle routine di lavoro.**

## Modello idealtipo per la policy window trasversale

### Ufficio per la Presidenza

- L'UxPP è una unità integrata trasversale avente funzioni di supporto e coordinamento in affiancamento alla dirigenza togata ed amministrativa della Corte.
- Lo staff dedicato all'UxPP è composto da 10 unità di personale di cui
  - 3 aventi profilo di carattere gestionale e/organizzativo/statistico
  - 3 aventi profilo di carattere giuridico/giurisdizionale
  - 2 aventi profilo di carattere direttivo
  - 2 aventi profilo di carattere amministrativo/contabile

## 3. Oltre l'UPP: il post-Covid e gli effetti a cascata del PNRR

Le proposte di azione sulle policy window menzionate alla fine della Sezione 2 si motivano anche in base ad analisi di carattere più generale.

Come si segnalava nella Sezione 1, oltre al d.lgs. 151/2022 è infatti possibile identificare traiettorie di policy window in relazione (a) agli interventi normativi che si sono susseguiti con impatto spesso indiretto, ma significativo, sull'organizzazione del lavoro dell'ufficio giudiziario (b) contesto di riforma indotto dall'attuazione del PNRR. A questi due profili, va aggiunto l'effetto generale della fase pandemica che è concretizzata, almeno sulla base dei riscontri nelle interviste condotte presso gli UUGG, in una aumentata consapevolezza di cambiamento organizzativo.

### 3.1. Effetti ambientali e organizzativi a cascata delle riforme in atto

Sotto questi profili, l'osservazione qualitativa condotta presso gli UUGG ha evidenziato *tendenze al cambiamento ambientale e organizzativo indotte dalle riforme istituzionali in atto*. Come noto, si tratta di un effetto a cascata che non solo induce ulteriori passi normativi (dinamica di grande interesse, ma che non è oggetto diretto di UNI4Justice), ma anche che si connette a



*driver organizzativi* e di cambiamento (in chiave migliorativa, ma anche difensiva)<sup>3</sup>. Tale dinamica evolutiva è nota in letteratura:

“[P]opulations of rules are interrelated at different rule-making levels in a hierarchical way. That is, rule making at one level may spur rule production at lower rule-making levels. These rule-breeding processes may be functional in nature, but they may also entail unintended negative consequences (in the current context, red tape). In the organizational ecology literature, this process is referred to as cascade effects [...]. similar vertical cascade effects apply to populations of rules. Rule-making cascade effects derive from two related processes. First, the implementation of rules itself may require additional rule making. [...] This dynamic, which is directly related to vertical rule breeding, implies a cascade effect of increasing rule stock sizes that may result in organizational red tape. [...]

[T]he organizational context affects organization structure, including formalization. These contextual variables include the organization's origin and history, ownership and control, size, and technology. Kalleberg et al. (1996, 82) focus on institutional sources that capture “the presence of powerful actors having the capacity to mandate, or at least to advocate strongly, the adoption of structural forms,” most notably formalization.<sup>4</sup>

A livello macro, oltre ai provvedimenti sull'UPP, le riforme maggiormente richiamate in tale dinamica generale e riscontrare nel feedback a valle delle interviste sono state (ad esempio, nelle restituzioni successive e nei focus group):

- Riforma penale e disciplina organica della giustizia riparativa
- L'istituzione del nuovo Tribunale unico per le persone, i minorenni e le famiglie;
- Il Processo Penale Telematico;
- La definizione delle piante organiche flessibili.

L'effetto ambientale certamente evidenzia, in chiave di policy window, una chiara apertura di nuove opportunità ma, allo stesso tempo, di pressione organizzativa.

### **3.2. *Pandemia e policy window***

La fase osservativa ha inoltre preso in considerazione gli effetti ambientali e organizzativi della pandemia Covid. *A tutti gli intervistati* è stata rivolta la domanda seguente:

**Come è cambiata la sua routine e prassi lavorativa in seguito a due anni di chiusure e lockdown?**

<sup>3</sup> Cfr. B. Bozeman (1993), “A Theory of Government ‘Red Tape’”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 3(3): 273–304; G.A. Brewer et al. (2012), “External Control and Red Tape: The Mediating Effects of Client and Organizational Feedback”, *International Public Management Journal* 15(3): 288–314.

<sup>4</sup> W. Kaufmann and A. van Witteloostuijn (2022), “Do Rules Breed Rules? Vertical Rule-Making Cascades at the Supranational, National, and Organizational Level”, *International Public Management Journal*, 21:4, 650-676 (citazione da pp. 651, 653).

Le risposte fornite si sono focalizzate su aspetti contingenti e spesso sul desiderio di ritornare alla normalità pre-pandemica, ma anche su come le misure emergenziali abbiano aumentato la consapevolezza circa i principali driver organizzativi e abbiamo fatto emergere direzioni più strutturali di cambiamento. Sul piano contingente, va segnalato un maggiore impatto sul personale amministrativo.

Rimandando per i dettagli ai rapporti specifici delle interviste e dei focus group

<https://www.dropbox.com/sh/6uk2j3fwoifcicw/AADRhpwL9-OfT17l3J7dS7fa?dl=0>

di seguito presentiamo un word cloud ottenuto da un campione di 30 interviste che evidenzia in chiave di occorrenze semantiche quanto sopra segnalato.



**Figura 1: Word cloud su pandemia da campione di interviste**

L'effetto della pandemia come policy window è peraltro confermato in generale in letteratura scientifica:

During the COVID-19 pandemic, political observers and organizational leaders would often be heard repeating the saying, “never let a good crisis go to waste.” The phrase has been attributed to various people—including Winston Churchill, because “it sounds like something he would say.” The phrase is relevant to this discussion. The implication is that somehow a crisis can always be exploited in ways that will advance a specific agenda. [...]

The COVID-19 pandemic has resulted in many temporary changes to standard practices in many areas of society, including within the government. During 2020, it was commonplace to see parliamentary and legislative processes being suspended in the interests of maintaining social distancing. Consequently, many of the usual routines of policy development, ministerial briefings, and committee hearings were abandoned. While new problems emerged through the crisis that certainly did call for rapid responses—some of which could be claimed as policy innovations—it is



also fair to conclude that the crisis curtailed many opportunities for broader policy discussion. It also engendered a lot of making of “policy on the fly,” which can create various unintended consequences. While it would be a stretch to say that everything became about COVID-19 and how to limit its spread, it is absolutely clear that the crisis has preoccupied the minds of political leaders everywhere. And certainly, COVID-19 has opened some space for new policy discussions. To the extent that COVID-19 has been a policy window, the window has been by no means universal. Furthermore, [...] we might expect that some policy windows that were opened by the pandemic were not perceived as such and, therefore, were not exploited.

There is no reason to claim that COVID-19 created universally more favorable conditions for policy change. That said, considering some of the instances where policy change did occur during the pandemic can generate lessons concerning the nature of contemporary politics and policymaking. For example, COVID-19 appears to have created conditions favorable to policy changes driving improvements in crisis preparedness [...], the hastened introduction and enhancement of E-Government platforms [...], and remote access to mental health and crisis counseling services [...]. However, to the extent that policy change will stick in these instances, we believe much of that will be due to certain propitious pre-conditions, which include policy advocacy efforts that long preceded the onset of the pandemic.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> M. Mintrom and J. True (2022), “COVID-19 as a policy window: policy entrepreneurs responding to violence against women”, *Policy and Society*, Volume 41, Issue 1, March 2022, Pages 143–154 (citazione da p. 146).