



Gli effetti dell'ufficio per il processo sul funzionamento della giustizia civile

*M. Cannella**, *M. Cugno*⁺, *S. Mocetti**, *G. Palumbo*⁺, *G. Volpe*⁺

** Banca d'Italia, Dip. Economia e statistica*

+ Min. della Giustizia, DIT - DG Statistica e analisi organizzativa



Obiettivo del lavoro

Valutare e quantificare l'impatto dell'investimento PNRR finalizzato al rafforzamento dell'UPP sulla capacità di smaltimento, sull'abbattimento dell'arretrato e sulla durata media (*disposition time*) dei procedimenti civili nei tribunali ordinari

L'analisi considera il periodo che va dall'immissione del primo contingente di Aupp (I trim. 2022) alla fine del 2023 → effetti di breve periodo



L'Ufficio per il processo

L'Ufficio per il processo (UPP) è una struttura organizzativa, ispirata ad esperienze di altri paesi, che mira ad affiancare al giudice un **team di personale qualificato di supporto**, per coadiuvarlo nelle attività preparatorie e complementari al giudizio

Obiettivo: introdurre **modalità più efficienti di gestione del lavoro attraverso**

- *specializzazione* (delega da parte del giudice di attività strumentali/propedeutiche alla decisione)
- *coordinamento* (creazione di indirizzi giurisprudenziali sezionali; raccordo con le cancellerie)
- supporto alle attività di *programmazione* e monitoraggio dei flussi e alla *diffusione dell'IT*



L'Ufficio per il processo nel PNRR

In Italia l'UPP è stato introdotto per la prima volta nel 2014 presso i tribunali ordinari e le corti di appello, senza però previsione di nuove e dedicate risorse

Con il PNRR l'UPP è stato rafforzato mediante:

- l'introduzione di una nuova e specifica figura professionale, l'addetto all'UPP (**Aupp**; DL 80/2021)
- l'assunzione straordinaria a tempo determinato di personale Aupp (inizialmente previsti due cicli di 8.250 unità da destinare a tribunali, corti di appello e Corte di Cassazione)

Investimento di scopo: supportare i giudici nell'attuazione di un piano straordinario di abbattimento dell'arretrato e di riduzione dei tempi dei processi (target PNRR negoziati con la CE)

L'assegnazione degli addetti all'UPP nei tribunali 1/2



Quasi la metà degli addetti all'UPP è stata assegnata ai tribunali del Mezzogiorno (oltre la metà se si guarda agli effettivi)

Distribuzione degli addetti all'UPP nei Tribunali per macroarea

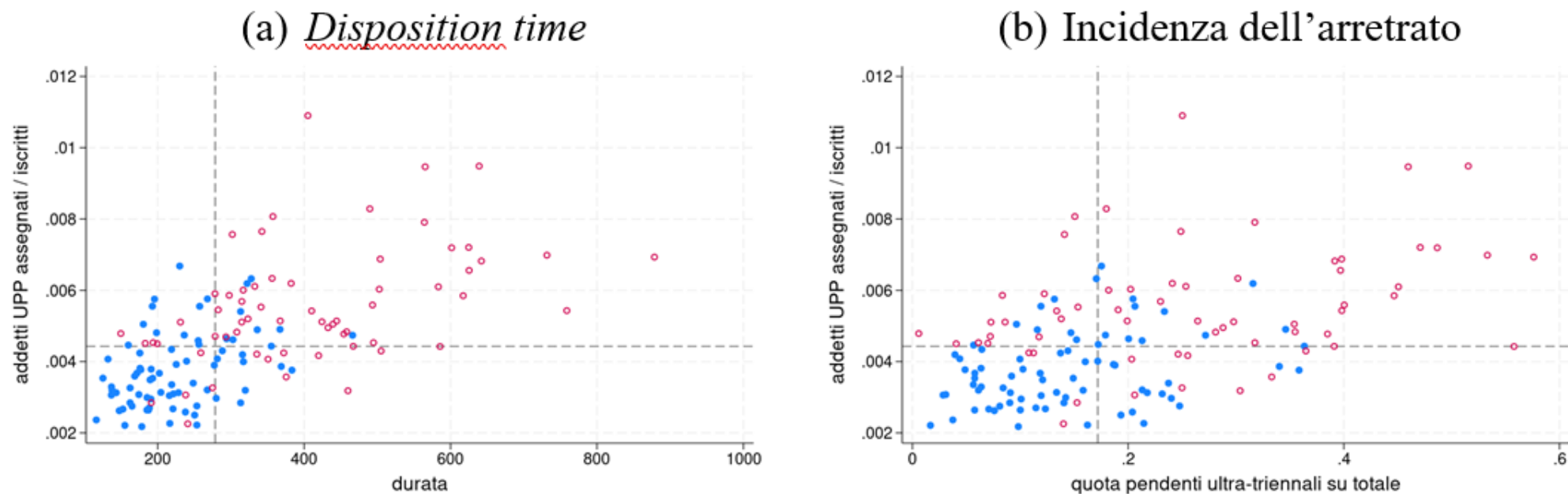
	Addetti UPP assegnati				Addetti UPP effettivi	
	Unità	per 100.000 ab.	per 1.000 iscritti	per giudice	Marzo 2022	Dicembre 2023
Nord Ovest	1.241	7,87	3,78	2,14	716	782
Nord Est	749	7,19	3,77	2,28	525	517
Centro	1.214	10,46	3,73	2,33	982	853
Mezzogiorno	3.054	14,82	5,39	2,74	2.692	2.460
Italia	6.258	10,72	4,41	2,46	4.915	4.612

Sono inclusi tutti i tribunali ad eccezione di Bolzano, Rovereto e Trento.

L'assegnazione degli addetti all'UPP nei tribunali 2/2



La distribuzione territoriale degli addetti riflette la scelta allocativa sottostante, con maggiori risorse assegnate ai tribunali maggiormente in ritardo rispetto agli obiettivi del PNRR (riduzione del disposition time e dell'arretrato)



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

(1) Le due figure mostrano la correlazione tra gli addetti all'UPP e il *disposition time* (a sinistra) e l'arretrato (a destra). I pallini blu sono i tribunali del Centro Nord mentre i cerchi rossi sono quelli del Mezzogiorno.

L'impiego degli addetti all'UPP nei tribunali



Sulla base dei risultati del monitoraggio semestrale condotto dal Ministero della giustizia (cd **Monitoraggio integrato**), al 30.06.2023

- gli Aupp risultavano distribuiti per il **51% al settore civile**, il 43% al settore penale e per la quota restante a servizi trasversali
- in ambito civile, il modello organizzativo prevalente è il cd **“one-to-one” (58% degli UPP)**
- gli Aupp erano impiegati in via prevalente ad attività di **supporto al giudice (63%)**

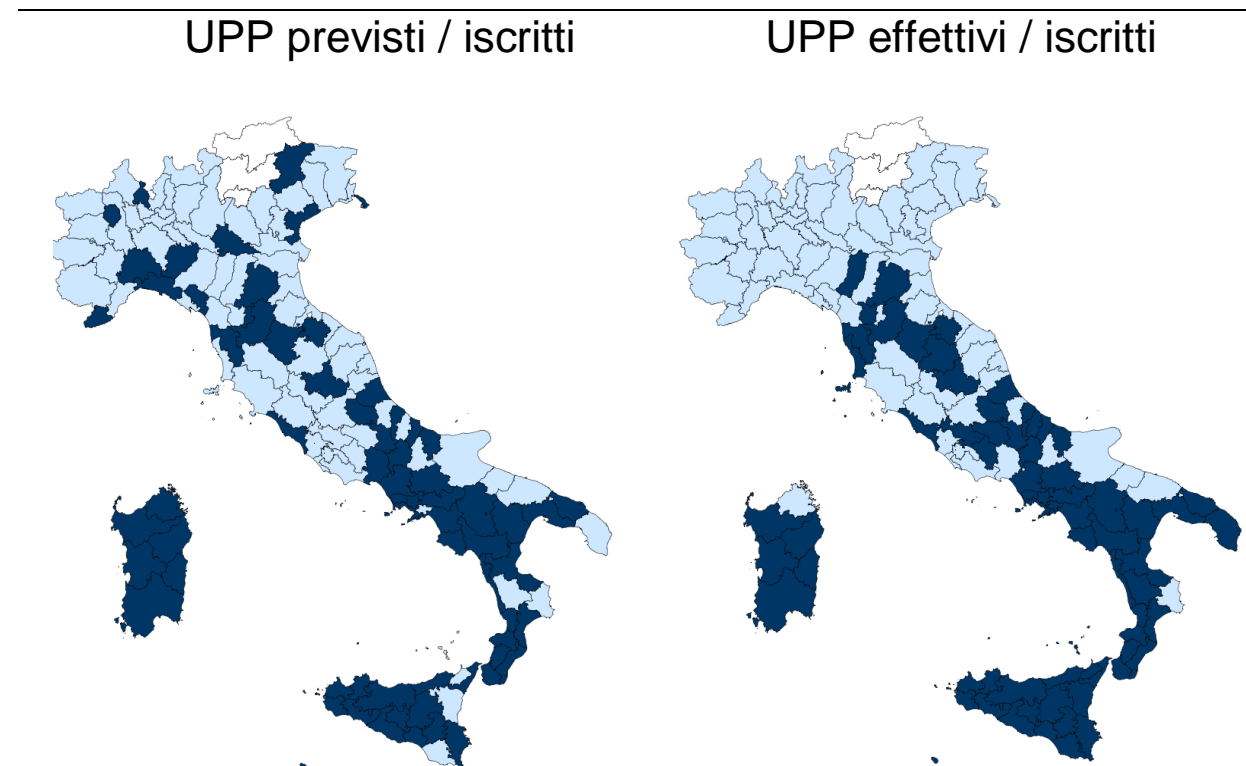
Modelli organizzativi e tipi di utilizzo degli addetti all'UPP																			
Modello organizzativo (1)	Tipo di utilizzo (2)																		
<table border="1"><caption>Modello organizzativo (1)</caption><thead><tr><th>Modello</th><th>Percentuale</th></tr></thead><tbody><tr><td>one-to-one</td><td>58</td></tr><tr><td>mini pool</td><td>22</td></tr><tr><td>rotazione</td><td>14</td></tr><tr><td>altro</td><td>7</td></tr></tbody></table>	Modello	Percentuale	one-to-one	58	mini pool	22	rotazione	14	altro	7	<table border="1"><caption>Tipo di utilizzo (2)</caption><thead><tr><th>Tipo di utilizzo</th><th>Percentuale</th></tr></thead><tbody><tr><td>giudice</td><td>63</td></tr><tr><td>cancelleria</td><td>26</td></tr><tr><td>attività trasversali</td><td>11</td></tr></tbody></table>	Tipo di utilizzo	Percentuale	giudice	63	cancelleria	26	attività trasversali	11
Modello	Percentuale																		
one-to-one	58																		
mini pool	22																		
rotazione	14																		
altro	7																		
Tipo di utilizzo	Percentuale																		
giudice	63																		
cancelleria	26																		
attività trasversali	11																		
<p>(1) I modelli organizzativi rilevati sono: “one-to-one”, in cui ogni addetto è associato in modo esclusivo e continuativo un magistrato, per svolgere funzioni di assistenza all’attività giurisdizionale; “mini pool” in cui gli addetti sono assegnati a un gruppo di magistrati tra i quali uno svolge la funzione di referente principale per l’addetto; “rotazione” in cui gli addetti svolgono diverse mansioni, puntuali e verticali, a sostegno del lavoro di tutti i magistrati; la categoria residuale “altro” in cui gli addetti sono prevalentemente assegnati di volta in volta ad un fascicolo di prima udienza, lavorando con diversi magistrati.</p> <p>(2) Le mansioni previste per gli Aupp dal DL 80/2021 sono state ricondotte a 3 principali ambiti: attività di supporto alla giurisdizione (organizzazione fascicoli e udienze, studio e classificazione di fascicoli, scrittura di bozze di sentenze, ecc.); attività di supporto alle cancellerie (scarico procedimenti, verifica notificazioni alle parti, gestione spese di giustizia, ecc.); attività trasversali (supporto alla digitalizzazione, monitoraggio dei flussi e dei risultati, ecc.)</p>																			



La strategia empirica

- **Metodo delle differenze-nelle-differenze:** si confronta la differente evoluzione della performance tra tribunali «trattati» e tribunali «di controllo»
- I **tribunali «trattati»** sono quelli con un numero di addetti all'UPP (assegnati o effettivi), in rapporto alla domanda di giustizia, superiore alla mediana; i **tribunali «di controllo»** sono quelli sotto la mediana

I tribunali «trattati»



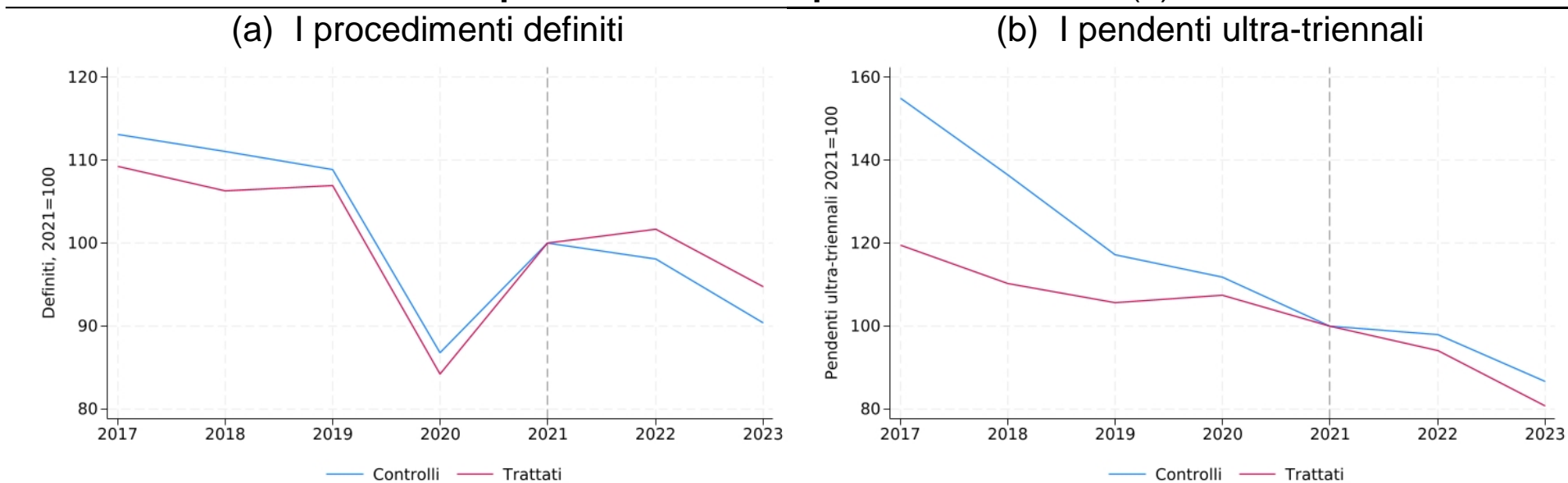
Le aree più scure (chiare) indicano, secondo le diverse definizioni di trattamento, quelle che hanno ricevuto un numero di addetti in rapporto alla domanda di giustizia superiore (inferiore) alla mediana.



Una prima evidenza grafica

- I tribunali che hanno avuto un maggior numero di addetti all'UPP hanno registrato una migliore dinamica dei procedimenti definiti e hanno abbattuto in misura maggiore l'arretrato

Principali dinamiche dei procedimenti civili (1)



(1) Le due figure mostrano la dinamica, tra il 2017 e il 2023 (ponendo il 2021 uguale a 100), dei procedimenti definiti (figura a sinistra) e di dei procedimenti pendenti ultra-triennali (figura a destra), distinguendo tra i tribunali che hanno ricevuto un numero di addetti all'UPP, in rapporto ai procedimenti iscritti, superiore alla mediana (trattati) e inferiore alla mediana (controlli).



La principale equazione di stima

$$y_{imt} = \beta UPP_i \times post + \delta_{im} + \theta_{mt} + \varepsilon_{imt}$$

y_{imt} = (log) performance del tribunale i nella materia m nel trimestre t . La performance è stata valutata con riguardo a: procedimenti definiti, *disposition time*, arretrato 2019;

UPP_i = intensità del trattamento. Sono state considerate le seguenti misure: n. di Aupp previsti in relazione ai procedimenti iscritti, n. Aupp effettivi in relazione ai procedimenti iscritti; n. di Aupp effettivi nel settore civile in relazione ai procedimenti iscritti;

$post$ = uguale a 1 a partire dall'assunzione degli Aupp (primo trimestre 2022)

δ_{im} = effetti fissi tribunale-materia

θ_{mt} = effetti fissi tempo-materia

Controlli = n. giudici onorari e professionali e n. totale di personale tecnico e amministrativo rispetto ai procedimenti iscritti



Sintesi dei risultati

1/2

- I tribunali «trattati» hanno registrato una variazione del numero dei procedimenti definiti, rispetto a quelli di «controllo», di circa 4 punti percentuali più elevata
- L'effetto è stato più forte per i procedimenti più «complessi» (circa 10 punti percentuali) e meno marcato per gli altri (circa 2 punti percentuali)
- L'effetto è stato eterogeneo tra i tribunali: maggiore in quelli che, prima della pandemia, erano già caratterizzati da livelli di produttività/efficienza più elevata
- I tribunali «trattati» hanno registrato anche una maggiore riduzione dell'arretrato e del disposition time (di oltre 10 e 5 punti percentuali)



- Non emergono effetti significativi del turnover. L'assenza di un risultato significativo potrebbe riflettere la correlazione esistente tra il numero di addetti all'UPP rispetto alla domanda di giustizia e il tasso di turn-over, che limita quindi la possibilità di distinguere e identificare empiricamente l'effetto differenziale del turn-over
- Analogamente non emergono effetti significativi tra le diverse modalità di utilizzo degli addetti all'UPP. In questo caso, l'assenza di risultato potrebbe dipendere dalla poca variabilità esistente nei dati (il modello organizzativo era molto simile tra i tribunali e non è stato possibile quindi individuare effetti differenziali)



Conclusioni

- È possibile stimare che le assunzioni di addetti all'UPP abbiano contribuito alla definizione di quasi 100.000 procedimenti all'anno in più (rispetto a quelli che si sarebbero definiti in assenza di tale misura)
- Tali procedimenti, in coerenza con gli obiettivi del PNRR, erano inoltre più complessi e pendenti da più tempo nei tribunali
- L'effetto potrebbe rafforzarsi in un orizzonte temporale più lungo, nel quale si sarà consolidato il passaggio a un modello più efficiente di organizzazione del lavoro anche favorito dal ritorno del sistema a una condizione di più fisiologica operatività grazie all'abbattimento dell'arretrato