



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

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

di Mario Cannella, Marialuisa Cugno, Sauro Mocetti, Giuliana Palumbo
e Gianluca Volpe

Ottobre 2024

Numero

876



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

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

di Mario Cannella, Marialuisa Cugno, Sauro Mocetti, Giuliana Palumbo
e Gianluca Volpe

Numero 876 – Ottobre 2024

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

GLI EFFETTI DELL'UFFICIO PER IL PROCESSO SUL FUNZIONAMENTO DELLA GIUSTIZIA CIVILE

di Mario Cannella*, Marialuisa Cugno**, Sauro Mocetti*,
Giuliana Palumbo** e Gianluca Volpe**

Sommario

Per migliorare il funzionamento del sistema della giustizia civile con le risorse del PNRR è stato rafforzato l'ufficio per il processo (UPP), una struttura organizzativa a supporto dell'attività dei giudici. Utilizzando i dati del Ministero della Giustizia, alcuni di origine amministrativa e altri raccolti attraverso apposite rilevazioni, il lavoro esamina gli effetti di questo investimento sulla capacità di smaltire i procedimenti, abbattere l'arretrato e ridurre i tempi dei processi negli uffici giudiziari di primo grado. I tribunali che, in rapporto al numero di procedimenti iscritti, hanno impiegato un numero di addetti all'UPP superiore alla mediana hanno registrato una variazione dei procedimenti definiti di circa 4 punti percentuali più elevata rispetto agli altri. L'effetto differenziale è stato più forte (circa 10 punti percentuali) per i procedimenti nelle materie caratterizzate, in media, da una durata più elevata. L'impatto è stato, inoltre, più forte nei tribunali che erano ex-ante più efficienti. La maggiore capacità di definire i processi, e in particolare quelli più complessi, si è riflessa positivamente sull'abbattimento dell'arretrato e sulla durata dei procedimenti.

Classificazione JEL: K4.

Parole chiave: giustizia civile, ufficio per il processo, arretrato, durata dei procedimenti, produttività.

DOI: 10.32057/0.QEF.2024.876

* Banca d'Italia, Divisione Economia e diritto, Dipartimento Economia e statistica. Le opinioni espresse sono degli autori e non impegnano la Banca d'Italia.

** Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica e analisi organizzativa, Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia. Le opinioni espresse sono degli autori e non impegnano il Ministero della Giustizia.

1. Introduzione e principali conclusioni

Il buon funzionamento del sistema della giustizia civile, come riconosciuto anche nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), costituisce una priorità per migliorare la competitività e l'efficienza del sistema economico italiano.

Con l'obiettivo di ridurre i tempi dei processi, ancora elevati nel confronto internazionale, e di attenuare le differenze nelle *performance* degli uffici giudiziari, il PNRR ha previsto riforme di natura processuale e investimenti a supporto dell'innovazione organizzativa e della digitalizzazione. Sul piano dell'organizzazione la principale novità è rappresentata dal potenziamento dell'Ufficio per il processo (UPP), realizzato attraverso un significativo investimento in capitale umano.

L'UPP è una struttura organizzativa, ispirata ad esperienze già attive in altri paesi, che mira ad affiancare al giudice un team di personale qualificato di supporto, per coadiuvarlo nell'espletamento delle attività preparatorie e complementari rispetto a quelle connesse all'esercizio della giurisdizione. L'obiettivo dell'UPP è quello di rendere più celere la definizione dei processi introducendo modalità più efficienti di organizzazione del lavoro, basate su la *specializzazione del lavoro*, con delega da parte del giudice di alcune attività (ad esempio, la ricerca giurisprudenziale o lo studio del fascicolo), il *coordinamento*, sia a livello sezionale (per gli indirizzi giurisprudenziali) sia con le cancellerie (per le attività amministrative), la *programmazione e il monitoraggio dei flussi e dei ruoli*, il supporto alla *diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*.

In Italia, l'UPP è stato introdotto nel 2014 presso le corti di appello e i tribunali ordinari, senza tuttavia che sia stato previsto l'apporto di nuove risorse né che quelle esistenti fossero dedicate specificatamente a tale attività. Tale scelta, dettata dalla necessità di agire a invarianza della spesa, ha limitato la diffusione e l'operatività dell'UPP nei primi anni di attuazione¹.

Con il PNRR lo strumento è stato notevolmente rafforzato mediante l'introduzione di una nuova figura professionale, l'addetto all'UPP, con mansioni e compiti specifici, e la previsione di un'assunzione straordinaria di personale a tempo determinato (prevalentemente laureati in giurisprudenza), ripartita in due cicli successivi di 8.250 unità, da destinare agli uffici di primo e secondo grado e alla Corte di Cassazione. L'obiettivo dell'investimento è quello di supportare i giudici nell'attuazione di un piano straordinario di abbattimento dell'arretrato e di riduzione dei tempi dei processi², sostenendo, al contempo, la diffusione dell'UPP e del modello di organizzazione del lavoro ad esso associato.

¹ In base al monitoraggio effettuato dal Ministero della giustizia, nel 2021, l'UPP era stato istituito nell'83 per cento delle corti di appello e nel 91 per cento dei tribunali; ma solo in una corte di appello su tre e nel 60 per cento dei tribunali ne erano stati istituiti più di uno.

² Il PNRR fissa obiettivi ambiziosi in termini di riduzione della durata dei procedimenti e dell'arretrato. Con riguardo alla durata, per i Tribunali, l'impegno è di ridurre del 56 per cento il *disposition time* rispetto al valore 2019 entro giugno 2026. La percentuale di riduzione per i Tribunali è stata così fissata dal Ministero della giustizia, laddove l'accordo con la Commissione europea prevede solo un obiettivo complessivo (relativo ai tre gradi di giudizio) di riduzione del 40 per cento. Per l'arretrato l'obiettivo prevede, entro la fine del 2024, la riduzione del 95 per cento dei procedimenti civili che a fine 2019 erano pendenti da più di tre anni e, entro giugno 2026, la riduzione del 90 per cento dei procedimenti civili iscritti tra il 2017 e il 2022 e ancora pendenti a fine 2022.

L'obiettivo del presente lavoro è di fornire una valutazione quantitativa del rafforzamento dell'UPP finanziato con i fondi del PNRR sulla capacità di smaltimento dei procedimenti civili, sull'abbattimento dell'arretrato e sulla durata media dei procedimenti civili negli uffici giudiziari di primo grado (tribunali).

I dati utilizzati sono del Ministero della Giustizia. Le variabili che misurano i livelli di attività nei tribunali sono i procedimenti definiti, iscritti e pendenti e, in coerenza con gli obiettivi del PNRR, il *disposition time*, che misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti esistenti, e l'arretrato "statico" 2019, pari al numero di procedimenti che erano pendenti da più di tre anni a dicembre 2019. Tutte le variabili sono riferite all'insieme dei procedimenti civili (contenziosi e non contenziosi) utilizzati nelle statistiche ufficiali del Ministero della Giustizia. In particolare, i procedimenti considerati sono quelli gestiti dal registro SICID³ suddivisi in circa 50 diverse materie (es. varie tipologie di contratti, diritti reali, separazioni, divorzi, cause di lavoro, previdenza e assistenza, ecc.). Si noti che per effetto di tale scelta il *disposition time* qui considerato non corrisponde con quello del target PNRR, poiché per l'obiettivo PNRR sono considerati solo i procedimenti contenziosi⁴. Le variabili sono osservate, trimestralmente, a livello di tribunale e materia. Il diverso grado di complessità dei procedimenti afferenti alle varie materie è stato approssimato tenendo conto della durata media dei procedimenti in ciascuna materia⁵. Con riferimento alle variabili esplicative, si osserva per ogni trimestre e a livello di tribunale, il numero degli addetti all'UPP. Attraverso alcune rilevazioni periodiche del Ministero della Giustizia, è possibile anche osservare l'allocazione all'interno del tribunale, il tipo di attività svolta e altri aspetti organizzativi. Sempre a livello di tribunale sono, infine, disponibili informazioni sul resto del personale operante nei tribunali, dai magistrati al personale amministrativo e tecnico.

Nel periodo considerato il totale dei procedimenti definiti ha continuato a ridursi, nonostante l'investimento effettuato: nel 2023 il calo è stato dell'8 per cento rispetto all'anno precedente. Il calo è attribuibile a una ricomposizione dei definiti a favore di procedimenti in materie più complesse e, all'interno di esse, verso i procedimenti pendenti da più lungo tempo, in coerenza con l'obiettivo del PNRR. La flessione, infatti, si osserva soprattutto per i procedimenti non contenziosi (procedimenti di volontaria giurisdizione e procedimenti speciali), di più spedita definizione e che non rientrano nell'aggregato rilevante per l'obiettivo PNRR, mentre quelli contenziosi sono aumentati dell'1,6 per cento. Coerentemente con questa ricomposizione, la complessità media dei casi trattati (approssimata con la durata media delle materie dei procedimenti definiti) è aumentata dell'8 per cento rispetto al 2022⁶.

³ Il registro SICID gestisce i procedimenti relativi a quattro aree: civile ordinario, lavoro e previdenza, procedimenti speciali e sommari e volontaria giurisdizione. Da tale aggregato, le statistiche ufficiali del Ministero escludono i procedimenti del giudice tutelare, dell'accertamento tecnico preventivo in materia previdenziale e delle verbalizzazioni di dichiarazione giurata.

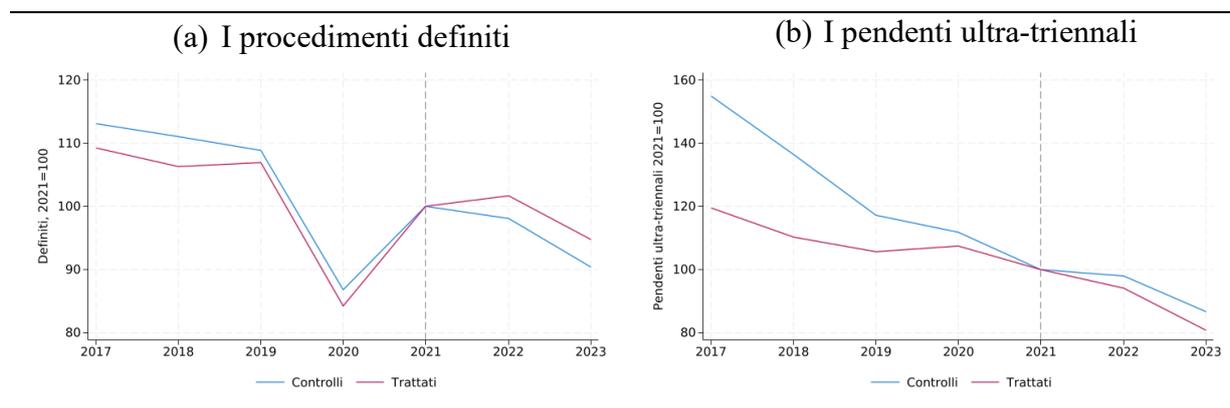
⁴ Sono pertanto esclusi dall'aggregato PNRR: le separazioni e i divorzi consensuali, i procedimenti di volontaria giurisdizione e i procedimenti speciali, e sono compresi gli accertamenti tecnici preventivi in materia previdenziale e i ricorsi per liquidazione giudiziale.

⁵ Cfr. M. Cugno, S. Giacomelli, L. Malgieri, S. Mocetti e G. Palumbo (2022), *La giustizia civile in Italia: durata dei processi, produttività degli uffici e stabilità delle decisioni*, Banca d'Italia, "Questioni di Economia e Finanza".

⁶ Un ulteriore fattore che potrebbe avere influito sulla dinamica dei definiti nel 2023 è l'entrata in vigore della riforma del processo civile (D.lgs. 149/2022) che potrebbe aver generato, nelle prime fasi, un rallentamento dei livelli di attività per incorporare le novità introdotte. Va inoltre considerato che l'andamento dei definiti tende ad

Tali dinamiche sono state differenziate tra i tribunali che hanno ricevuto un numero di addetti, in rapporto alla domanda di giustizia, superiore (trattati) o inferiore (controlli) alla mediana. Nell'ultimo biennio, quello interessato dall'assunzione degli addetti all'UPP negli uffici giudiziari, la dinamica dei procedimenti definiti è stata migliore nei tribunali trattati (Figura 1a). Questi ultimi, inoltre, hanno registrato un'inversione di tendenza nell'abbattimento dell'arretrato che prima dell'intervento procedeva più lentamente e successivamente, invece, ha registrato un'accelerazione (Figura 1b).

Figura 1: Principali dinamiche dei procedimenti civili (1)



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

(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).

Queste evidenze descrittive sono state corroborate dall'analisi empirica che, utilizzando il metodo delle differenze nelle differenze, ha permesso di ottenere stime quantitative puntuali e robuste. In particolare, i principali risultati mostrano che 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 differenziale è stato più forte per i procedimenti nelle materie caratterizzate da una durata più elevata (circa 10 punti percentuali) e meno marcato, al contrario, per i procedimenti meno complessi (circa 2 punti percentuali). Tale risultato è coerente con gli obiettivi del PNRR, che prevedono l'abbattimento dell'arretrato, concentrato nelle materie che richiedono in media tempi di risoluzione più elevati.

I tribunali trattati hanno anche registrato, rispetto a quelli di controllo, una maggiore riduzione dell'arretrato e del *disposition time*, nell'ordine di oltre 10 e 5 punti percentuali, rispettivamente.

L'effetto positivo degli addetti all'UPP è stato eterogeneo tra i tribunali. In particolare, il loro apporto in termini di smaltimento dei procedimenti è stato maggiore in quelli che, prima della pandemia, erano già caratterizzati da livelli di produttività (misurata con il numero di

essere positivamente correlato con quello degli iscritti. Cfr. S. Giacomelli, S. Mocetti, G. Palumbo e G. Roma (2017), *La giustizia civile in Italia: le recenti evoluzioni*, Banca d'Italia, "Questioni di Economia e Finanza".

procedimenti definiti per giudice) più elevata. Questo risultato suggerisce che una maggiore efficienza organizzativa degli uffici ha permesso di sfruttare meglio anche le nuove risorse. Non emergono differenze significative, invece, riconducibili al loro diverso utilizzo e/o alla scelta del modello organizzativo da parte dell'ufficio; l'assenza di risultati, in questo caso, potrebbe essere ascrivibile anche alla bassa variabilità osservata tra i tribunali in tali scelte organizzative, con il netto prevalere nel periodo osservato del modello che prevede l'assegnazione dell'addetto UPP a un singolo magistrato.

Sebbene il numero complessivo di procedimenti civili definiti nei tribunali non sia ancora aumentato, l'investimento effettuato ha avuto un impatto positivo sulle definizioni. Rispetto allo scenario controfattuale, l'effetto è valutabile in un incremento di circa 100.000 procedimenti civili definiti all'anno, su un totale di circa 1,5 milioni, concentrato sui procedimenti pendenti da più lungo tempo. La tendenza potrebbe rafforzarsi nei prossimi mesi, in cui si renderanno visibili gli effetti sui procedimenti ancora in corso.

L'analisi ha potuto mettere in luce solo gli impatti di breve periodo dell'investimento. Ulteriori benefici, in termini di quantità e qualità della risposta di giustizia, potranno osservarsi in un orizzonte temporale più lungo con il passaggio verso un modello più efficiente di lavoro e con il sistema in una condizione di più fisiologica operatività, garantita dall'abbattimento dell'arretrato.

Nell'autunno 2023 sono state concordate con la Commissione europea modifiche al Piano che hanno determinato un incremento del contingente complessivo di risorse da destinare all'UPP negli ultimi due anni di PNRR. Le procedure di reclutamento dei nuovi addetti UPP si sono concluse a giugno 2024. Con l'obiettivo di dare stabilità al processo di innovazione organizzativa anche oltre l'orizzonte del PNRR, il D.lgs. 151/2022 di attuazione della riforma Cartabia del processo civile⁷ ha previsto l'istituzione in via stabile dell'UPP, estendendolo a tutti gli uffici giudiziari. In tale prospettiva, sarà importante assicurare un corretto dimensionamento delle risorse complessive da destinare all'UPP, che tenga conto delle effettive necessità degli uffici dopo il decongestionamento prodotto dal PNRR. Inoltre, in un'ottica di utilizzo efficiente delle risorse, occorrerà superare gli attuali criteri di distribuzione delle risorse sul territorio, dettate dagli obiettivi PNRR, in favore di criteri che valorizzino maggiormente l'effettiva domanda di giustizia.

Il resto del lavoro è così organizzato. La Sezione 2 riporta informazioni di background sull'istituzione dell'UPP, sul numero degli addetti, sulla loro allocazione tra gli uffici e sull'attività svolta. La Sezione 3 descrive i dati, le variabili e la strategia empirica. La Sezione 4 presenta i risultati dell'analisi empirica. La Sezione 5 contiene le conclusioni.

⁷ D.lgs. 151/2022, in attuazione della L. 206/2021 e della L. 134/2021.

2. L'UPP: la cornice normativa e l'impiego effettivo nei tribunali

2.1 La cornice normativa

L'UPP mira al superamento del modello tradizionale di lavoro negli uffici giudiziari che vede il giudice gestire individualmente tutte le attività necessarie alla definizione dei procedimenti a lui assegnati, con la sola esclusione di quelle di carattere specificamente amministrativo, affidate al personale di cancelleria. L'UPP prevede, invece, un modello basato sul lavoro in team, nel quale il giudice si avvale di figure di supporto per lo svolgimento di attività propedeutiche e complementari alla decisione.

Il modello di lavoro in team è una realtà comune a molti paesi⁸. Inizialmente caratteristica degli ordinamenti di *Common Law*⁹, si è progressivamente diffuso negli ordinamenti di *Civil Law*¹⁰, sotto la spinta generata dalla difficoltà di fare fronte ad una domanda di giustizia crescente e dall'accumularsi in molti paesi di un elevato arretrato.

Le specifiche soluzioni adottate nei diversi paesi differiscono sotto vari aspetti, quali ad esempio le caratteristiche dei soggetti che prestano assistenza ai giudici, le funzioni svolte, i modelli organizzativi. Con riferimento ai soggetti, le modalità di reclutamento e la tipologia di contratto offerto (a tempo determinato o indeterminato) orientano la selezione più verso giovani neolaureati o più verso soggetti che già posseggono un'esperienza professionale e competenze specifiche. Le funzioni possono essere orientate più verso attività di tipo più segretariale (come la gestione dell'agenda del giudice o la verbalizzazione delle udienze), oppure verso attività di studio (ricerca giurisprudenziale), o anche verso attività più prossime alla fase di definizione della controversia (scrittura di bozze di sentenze). Inoltre, gli assistenti giudiziari possono essere assegnati a un singolo giudice, a un insieme di giudici o essere inseriti in un pool a disposizione di una sezione o dell'intero ufficio giudiziario.

In Italia l'UPP è stato introdotto nel 2014 presso le corti di appello e i tribunali ordinari¹¹. La norma istitutiva prevedeva l'impiego nell'UPP del personale di cancelleria, di coloro che svolgono presso gli uffici giudiziari il tirocinio formativo¹² o la formazione professionale dei

⁸ Cfr. D. Amouna, E. Nollet, L. Valluy (2022), *Judicial assistants: ethical and managerial concerns. A comparative study*, "Themis Annual Journal".

⁹ Negli Stati Uniti le attività di supporto sono svolte da specifiche e diverse figure professionali: i *law clerks* si occupano di svolgere ricerche giurisprudenziali, dottrinali e di elaborare gli schemi delle decisioni, i *courtroom deputy* svolgono attività di contenuto più segretariale quale l'assistenza in udienza e la gestione dell'agenda, i *court clerks* gestiscono specifiche attività processuali.

¹⁰ Ad esempio, in Francia la figura dell'*assistants de justice* è stata creata nel 1995. Si tratta perlopiù di dottorandi in giurisprudenza o aspiranti all'ammissione alla Scuola Nazionale della Magistratura con un contratto di lavoro part time che svolgono attività di ricerca giurisprudenziale, studio del fascicolo, stesura di bozze di sentenza. Nel 2016 è stata introdotta una nuova figura – il *juriste assistant* – destinata a soggetti più specializzati e con maggiore esperienza. In Spagna, a partire dall'inizio degli anni 2020, è stato adottato il modello dell'*oficina judicial*, che ha permesso di affrancare i magistrati da numerose incombenze non strettamente connesse al momento decisorio.

¹¹ D.L. 90/2014, convertito con modificazioni dalla L. 114/2014.

¹² Articolo 73 del D.L. 69/2013.

laureati¹³ e dei giudici onorari¹⁴. Nel 2017 è stata prevista l'assegnazione all'UPP anche dei giudici onorari di pace¹⁵. Col D.M. 1 ottobre 2015, il Ministro della Giustizia ha adottato le misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'UPP¹⁶. Nel 2018 il Consiglio Superiore della Magistratura ha adottato proprie *Linee guida per l'Ufficio del Processo*¹⁷.

Con il PNRR (D.L. 80/2021) è stata introdotta una specifica figura professionale denominata addetto all'UPP ed è stata prevista una specifica disciplina per il reclutamento e la mobilità del personale assunto nell'ambito del PNRR. I requisiti di accesso previsti sono il possesso della laurea in giurisprudenza, economia, scienze politiche o titoli equipollenti. Inoltre, è stato stabilito che il servizio prestato con merito al termine del rapporto di lavoro presso l'UPP offra una serie di benefici per chi voglia accedere alla magistratura ordinaria e onoraria, alla professione forense e di notaio¹⁸. Viene inoltre concessa la possibilità, nelle successive procedure di selezione di personale a tempo indeterminato, di attribuire un punteggio aggiuntivo in favore di coloro che abbiano ricevuto un attestato di servizio prestato con merito. In termini di mobilità, è stato imposto l'obbligo di permanenza nella sede di assegnazione per l'intera durata del contratto a tempo determinato; la mobilità interna è stata limitata ai soli uffici giudiziari situati nel medesimo distretto.

L'individuazione delle modalità di utilizzo degli addetti all'UPP è stata demandata ai singoli capi degli uffici giudiziari, di concerto con i dirigenti amministrativi, tramite la predisposizione di uno specifico progetto organizzativo.

Quanto alle attività, l'Allegato II del D.L. 80/2021 individua tra quelle a contenuto specialistico: lo studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle schede riassuntive per procedimento); il supporto al giudice nel compimento della attività pratico/materiale o di facile esecuzione, come la verifica di completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti (controllo notifiche, rispetto dei termini, individuazione dei difensori nominati ecc.), il supporto per bozze di provvedimenti semplici, il controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione, l'organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione; la condivisione all'interno dell'UPP di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; l'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; la ricostruzione del contesto normativo

¹³ Articolo 37, comma 5, del D.L. 98/2011.

¹⁴ I giudici ausiliari di cui agli articoli 62 e seguenti del D.L. 69/2013, presso le corti di appello e i giudici onorari di tribunale di cui agli articoli 42 ter e seguenti del regio decreto 12/1941, presso i tribunali.

¹⁵ D. Lgs. 116/2017 di Riforma della magistratura onoraria.

¹⁶ In particolare, il D.M. ha previsto che i presidenti di corti di appello e di tribunali creino gli uffici per il processo sulla base delle risorse umane disponibili e che i dirigenti amministrativi adottino misure di gestione del personale coerenti con le determinazioni del capo dell'ufficio. Gli UPP sono assegnati a supporto di uno o più giudici professionali, tenuto conto in via prioritaria del numero delle sopravvenienze e delle pendenze, nonché, per il settore civile, della natura dei procedimenti e del programma di gestione di cui all'articolo 37, comma 1, del D.L. 98/2011. Il coordinamento e il controllo delle strutture organizzative di cui al comma 1 sono esercitati dai presidenti di sezione, o dai giudici delegati allo svolgimento dei predetti compiti.

¹⁷ Delibera 15 maggio 2019.

¹⁸ In particolare, viene previsto che il servizio prestato con merito al termine del rapporto di lavoro presso l'ufficio del processo: costituisca titolo per l'accesso al concorso in magistratura; equivalga ad un anno di tirocinio professionale per l'accesso alla professione di avvocato e di notaio e ad un anno di frequenza dei corsi della scuola di specializzazione per le professioni legali nonché sia titolo di preferenza per l'accesso alla magistratura onoraria.

riferibile alle fattispecie proposte; il supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali; il supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e il monitoraggio dei risultati; il raccordo con il personale addetto alle cancellerie.

Il PNRR ha previsto inizialmente l'assunzione con contratto a tempo determinato di due contingenti di addetti all'UPP di 8.250 unità ciascuno, di cui 8.050 per gli uffici di merito e 200 per la Corte di Cassazione¹⁹. Con successivi decreti le 8.050 unità sono state ripartite tra le 169 sedi di tribunale e corte di appello²⁰. Complessivamente ai Tribunali sono state destinate 6.315 addetti all'UPP²¹. Il primo concorso pubblico per il reclutamento del personale assegnato è stato indetto ad agosto 2021 (a dicembre 2021 per i 57 posti riservati al distretto di Trento).

Al fine di accrescere la capacità di mantenimento in servizio del personale assunto e di non disperdere l'investimento compiuto nella formazione, nell'autunno del 2023 è stata concordata con la Commissione europea una modifica al Piano che prevede la proroga al 30 giugno 2026 della durata dei contratti di lavoro già sottoscritti alla data del 25 marzo 2024 e un secondo ciclo di assunzioni di 4.000 ulteriori unità di addetti all'UPP con contratto di due anni. Per effetto di tali modifiche il secondo contingente è stato rideterminato in 9.760 unità complessive, con un incremento di 1.510 unità interamente destinato agli uffici di merito. Ai Tribunali sono state destinate complessivamente 7.525 unità. Lo scorso aprile è stato bandito il concorso pubblico distrettuale per il reclutamento di 3.946 unità (sono esclusi i 54 posti riservati al distretto di Trento) e a giugno sono stati immessi in servizio i vincitori.

A marzo 2024 il Governo ha stabilito che gli addetti all'UPP che al 30 giugno 2026 risultano ancora in servizio e hanno accumulato almeno 24 mesi di lavoro continuativo nella qualifica potranno partecipare alla procedura di selezione per la stabilizzazione nel ruolo²². Inoltre, è stato previsto che coloro che risultano vincitori di concorsi a tempo indeterminato in altre pubbliche amministrazioni possano posticipare l'entrata in ruolo fino alla scadenza del contratto come addetto all'UPP, previo consenso dell'amministrazione di destinazione.

L'analisi che segue si concentra sul settore civile e sui tribunali, con l'esclusione delle 3 sedi che ricadono nel distretto di Trento (Bolzano, Rovereto e Trento), per le quali il processo di reclutamento degli addetti UPP ha avuto un iter differenziato e posticipato.

2.2 Distribuzione territoriale e dinamica temporale degli addetti all'UPP nei tribunali

Poco meno della metà degli addetti UPP del primo contingente è stata destinata ai tribunali del Mezzogiorno (Tabella 1). In tale area sono stati assegnati quasi 15 addetti all'UPP ogni 100.000 abitanti, a fronte di una media nazionale inferiore a 11; il differenziale si attenua, ma rimane favorevole al Mezzogiorno, se le risorse vengono rapportate ai procedimenti civili

¹⁹ Contestualmente il PNRR finanziava anche l'assunzione di 5.410 unità di personale tecnico-amministrativo con contratto a tempo determinato della durata di 3 anni, non prorogabile.

²⁰ La geografia giudiziaria si compone di 26 distretti di Corte di appello. Ciascun distretto è composto da una o due Corti di appello (per un totale di 29) e da un numero variabile di tribunali (per un totale di 140).

²¹ D.M. 26 luglio 2021 e D.M. 28 settembre 2021.

²² D.L. 19/2024.

iscritti, un indicatore di domanda che tiene conto del tasso di litigiosità della popolazione, e ai giudici: gli addetti all’UPP teorici destinati ai tribunali del Mezzogiorno sono stati più di 2,7 per giudice togato presente a fronte di una media inferiore a 2,3 per giudice al Centro Nord.

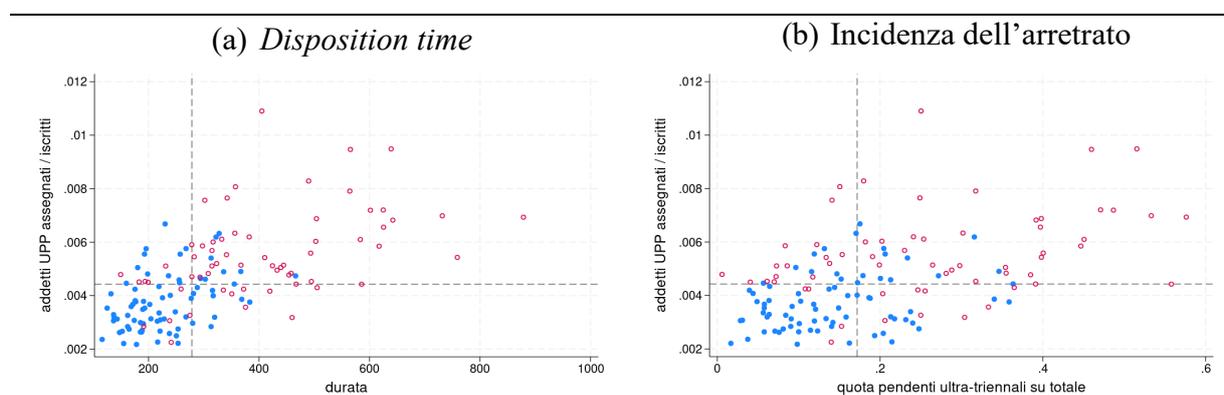
Tabella 1: Distribuzione degli addetti all’UPP nei Tribunali per macroarea

	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

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.
Sono inclusi tutti i tribunali ad eccezione di Bolzano, Rovereto e Trento.

La distribuzione per macroarea riflette la scelta allocativa sottostante, tenendo conto dei due obiettivi cui erano prioritariamente assegnati dal PNRR: la riduzione del *disposition time* e dell’arretrato. Come mostrato nella Figura 2, gli addetti all’UPP sono stati principalmente destinati ai tribunali che erano caratterizzati ex-ante (nel 2019) da un *disposition time* più elevato e da un maggiore numero di pendenti ultra-triennali.

Figura 2: Addetti all’UPP e obiettivi del PNRR (1)



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.

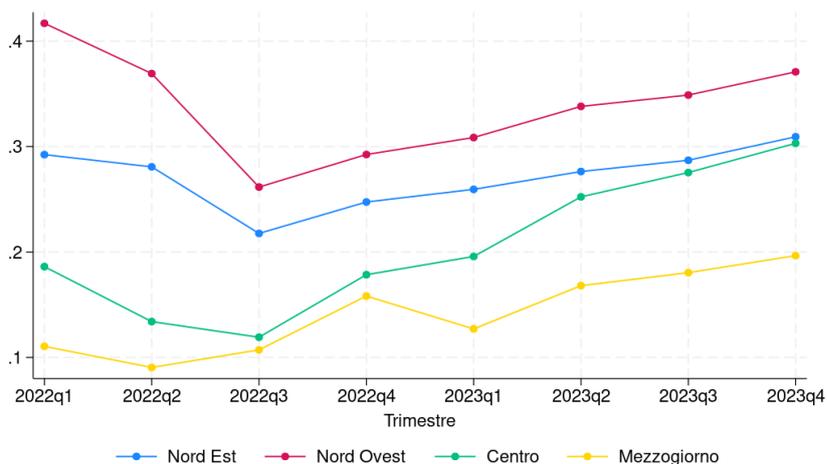
Il numero di addetti all’UPP effettivamente presenti è stato costantemente al di sotto di quello inizialmente previsto. A marzo 2022, risultavano in servizio presso i Tribunali 4.915 addetti all’UPP, pari al 79 per cento dei posti disponibili²³. A dicembre 2023 il tasso di

²³ I laureati in giurisprudenza rappresentavano il 96 per cento dei vincitori. Tale dato riflette sia il contenuto delle attività da svolgere, sia i benefici derivanti dalla copertura di tale professione per coloro che hanno un profilo giuridico. L’età media dei vincitori è stata pari a 34 anni.

copertura era sceso al di sotto del 74 per cento. Il dato nazionale, anche in questo caso, nasconde significative eterogeneità a livello territoriale. Per tutto il periodo, il tasso di copertura delle posizioni di addetto all'UPP nel Mezzogiorno è stato superiore alla media nazionale (Figura 3).

Per far fronte alle scoperture, si è proceduto a più riprese allo scorrimento delle graduatorie di idonei. Sebbene ciò abbia consentito la parziale copertura dei posti vacanti, il tasso di turnover, soprattutto in alcuni tribunali, è stato consistente (Figura 4).

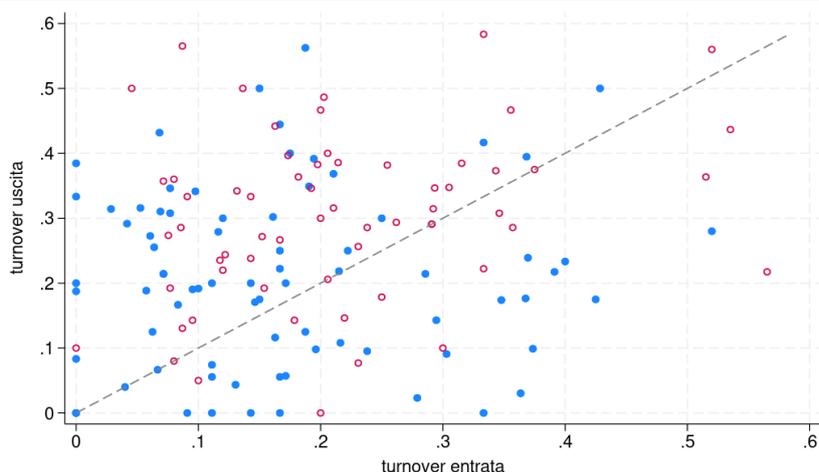
Figura 3: Differenza tra addetti all'UPP ed effettivi



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

(1) Il grafico mostra la differenza tra gli addetti assegnati e quelli effettivi, in rapporto a quelli assegnati per area e trimestre. Un valore più elevato indica un minore tasso di copertura delle posizioni assegnate e previste.

Figura 4: Il turnover degli addetti all'UPP (1)



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

(1) L'asse delle ascisse (ordinate) riporta la quota di addetti all'UPP entrati (usciti) tra marzo 2022 e dicembre 2023 rispetto al numero di addetti previsti. I pallini blu sono i tribunali del Centro Nord mentre i cerchi rossi sono quelli del Mezzogiorno.

2.3 L'impiego degli addetti all'UPP nei tribunali e l'attività svolta

L'allocazione degli addetti all'UPP tra settori (civile e penale) e le attività ad essi assegnate sono rimesse ai dirigenti degli uffici, nel rispetto dell'autonomia organizzativa degli uffici giudiziari. Al fine di monitorare le scelte effettuate, il Ministero della Giustizia ha avviato un apposito monitoraggio a cadenza semestrale rivolto a tutte le sedi coinvolte.

A giugno 2023, gli addetti all'UPP in servizio presso i tribunali risultavano distribuiti per il 51 per cento al settore civile, per il 43 per cento al settore penale e per la quota restante a servizi trasversali di natura organizzativo-gestionale (ad es. analisi dei flussi).

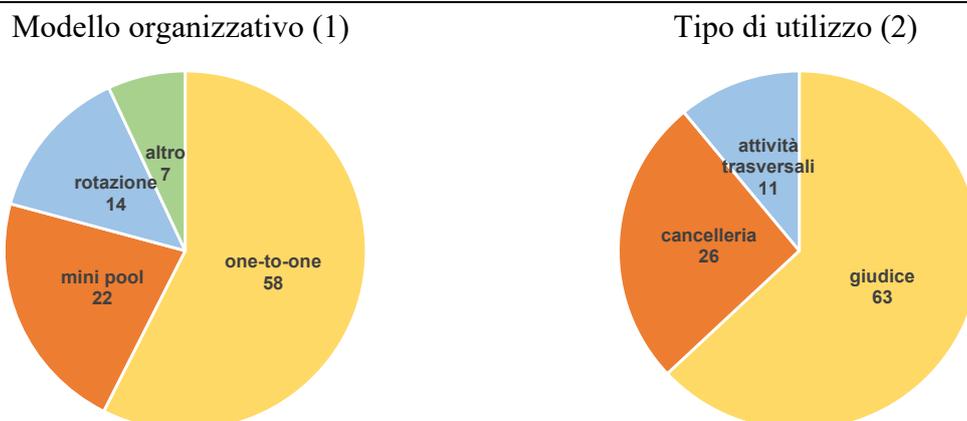
Con riguardo al modello organizzativo utilizzato in ambito civile, è risultato prevalente il modello "one-to-one" (utilizzato nel 58 per cento degli UPP costituiti) in cui ogni addetto è associato in modo esclusivo e continuativo a un singolo magistrato (Figura 5). Sono relativamente meno diffusi il modello "mini pool" (22 per cento) in cui gli addetti sono assegnati a un gruppo di magistrati, e il modello a "rotazione" (14 per cento) in cui gli addetti svolgono specifiche mansioni, a sostegno del lavoro di tutti i magistrati supportati dall'UPP. La scelta del modello "one to one" può essere spiegata con la maggiore facilità di attuazione di questo modello, che non comporta uno sforzo di riorganizzazione del lavoro dell'ufficio. Inoltre, il rapporto individuale con un singolo magistrato facilita l'attività di formazione *on the job* degli addetti da parte dei magistrati, maggiormente rilevante nella fase iniziale di immissione delle nuove risorse. Si tratta però di un modello che non produce una modifica nell'organizzazione del lavoro e non favorisce il passaggio a un lavoro di team.

Sotto il profilo delle attività, pur con qualche semplificazione, è possibile ricondurre le mansioni previste dal DL 80/2021 a tre principali ambiti: attività di supporto alla giurisdizione, attività di raccordo con le cancellerie e attività trasversali di carattere organizzativo-gestionale.

Le attività di supporto alla giurisdizione possono essere di vario contenuto, comprendendo attività di organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo; attività di studio e classificazione dei fascicoli (studio del caso e ricerca giurisprudenziale e dottrinale), così come attività più prossime alla fase di definizione della controversia (scrittura di bozze di sentenze; supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali). Le attività di supporto alla cancelleria comprendono lo scarico dei procedimenti, la verifica delle comunicazioni e notificazioni alle parti, l'ausilio alla gestione delle spese di giustizia. Nelle attività cosiddette trasversali, rientrano le attività di supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio, quelle di monitoraggio dei flussi e dei risultati.

Gli addetti all'UPP risultano impiegati in via prevalente ad attività di supporto al giudice (63 per cento). Per il 26 per cento svolgono attività di supporto della cancelleria e solo l'11 per cento attività trasversali.

Figura 5: Modelli organizzativi e tipi di utilizzo degli addetti all’UPP



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

(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. (2) Il tipo di utilizzo prevede attività di supporto al giudice, alla cancelleria o ad attività trasversali.

3. Dati e strategia empirica

3.1 Dati e variabili

Per misurare i livelli di attività nei tribunali sono stati utilizzati i dati relativi al flusso di procedimenti sopravvenuti, definiti e pendenti del registro SICID, disponibili per tribunale e materia e per ogni trimestre dal 2017 al 2023²⁴. Da questi dati è possibile ricavare il *disposition time*, l’indicatore che approssima il tempo necessario per esaurire i procedimenti aperti (ed è dato dal rapporto tra i pendenti alla fine dell’anno e il flusso dei definiti nell’arco dello stesso anno). Inoltre, si osserva la stratigrafia dei pendenti, vale a dire la distribuzione dei pendenti per anno di iscrizione del procedimento. Sulla base della stratigrafia è possibile definire l’arretrato – i procedimenti che non sono stati risolti entro i termini di ragionevole durata previsti dalla legge (tre anni).

La variabile della quale si vuole misurare l’impatto – gli addetti all’UPP – è invece di origine normativa e amministrativa. La distribuzione del personale assegnato all’Ufficio per il Processo (UPP) per ciascun tribunale è stata ricavata dagli atti normativi (cfr. Sezione 2). Per misurare gli addetti all’UPP effettivamente presenti in ciascun tribunale e in ogni trimestre, sono invece stati utilizzati dati amministrativi del Ministero della Giustizia. Tali dati permettono anche di osservare il numero di entrate e di uscite da ciascun ufficio e quindi di

²⁴ Il registro SICID include le seguenti materie: civile ordinario (ad es. contratti, separazioni e divorzi, ecc.), lavoro e previdenza, procedimenti speciali sommari e volontaria giurisdizione.

costruire indicatori di turnover²⁵. Sempre con riferimento agli addetti all’UPP, dalle rilevazioni periodiche condotte dal Ministero della Giustizia (Monitoraggio Integrato sull’Ufficio per il Processo) è possibile ricavare ulteriori informazioni utilizzate nell’analisi quali l’assegnazione degli addetti all’UPP tra il settore civile e penale, il modello organizzativo implementato e il tipo di utilizzo in ciascun tribunale.

Sempre con riferimento al personale operante nei tribunali, si osservano il numero di giudici togati e onorari, il personale amministrativo e il personale impiegato negli UPP (oltre agli addetti all’UPP) per tribunale e anno. Altre caratteristiche dei tribunali che sono invariati o quasi-invariati nel tempo sono catturate dagli effetti fissi e non sono state quindi incluse nell’analisi.

Le principali statistiche descrittive sono riportate nella Tabella 2, con riferimento al 2019 per l’arretrato, i definiti, il disposition time, il personale di magistratura ed amministrativo ed al I trimestre 2022 per gli addetti UPP.

Tabella 2: Statistiche descrittive

	Media	SD	Min.	Max.	N
Arretrato / pendenti totali	19.85	12.77	0.59	57.61	137
Arretrato (migliaia)	2.45	3.41	0.02	17.22	137
Procedimenti definiti (migliaia)	12.67	16.41	1.09	142.83	137
Disposition time	312.35	147.78	116.11	878.45	137
Addetti UPP previsti	45.68	51.95	8.00	360.00	137
Addetti UPP impiegati: primo trimestre 2022	36.69	45.58	0.00	304.00	137
Addetti UPP impiegati nel civile: primo trimestre 2022	20.76	26.45	0.00	176.89	137
Addetti UPP previsti per 1,000 procedimenti iscritti	4.58	1.63	2.18	10.90	137
Addetti UPP impiegati per 1,000 procedimenti iscritti	3.55	1.78	0.00	10.31	137
Giudici togati per 1,000 procedimenti iscritti	1.76	0.42	1.02	3.09	137
Giudici onorari per 1,000 procedimenti iscritti	1.70	0.65	0.52	4.13	137
Personale amministrativo per 1,000 procedimenti iscritti	12.26	4.50	5.55	33.15	137

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia. Le variabili su arretrato, disposition time, procedimenti iscritti, definiti e pendenti, giudici e personale amministrativo si riferiscono al 2019. Le variabili riguardanti gli addetti all’UPP si riferiscono al primo trimestre del 2022.

3.2 Strategia empirica

Per valutare gli effetti dell’UPP sul funzionamento dei tribunali si utilizza il metodo delle differenze nelle differenze, che stima l’effetto di un intervento attraverso il confronto nel tempo tra un gruppo di unità sottoposte al “trattamento” e un gruppo di controllo. Assumendo che in

²⁵ I dati amministrativi non forniscono la ripartizione sull’impiego degli addetti all’UPP tra settore civile e penale.

assenza di trattamento le differenze tra i due gruppi sarebbero rimaste costanti, il gruppo di controllo permette di definire lo scenario controfattuale, quello che si sarebbe realizzato se l'intervento non fosse stato realizzato. Il modello di regressione usato per la stima è il seguente:

$$y_{imt} = \beta UPP_i \times post + \delta_{im} + \theta_{mt} + \varepsilon_{imt} \quad (1)$$

dove la variabile dipendente y_{imt} si riferisce a indicatori di performance per il tribunale i nella materia m al tempo t (es. logaritmo dei procedimenti definiti, del *disposition time*, dell'arretrato, ecc.); UPP_i è una misura dell'intensità del trattamento; $post$ è un indicatore uguale ad uno a partire dalla presa in servizio degli addetti all'UPP (primo trimestre 2022). Il parametro di interesse β , associato alla variabile $UPP_i \times post$, fornisce una stima dell'effetto medio degli addetti all'UPP sull'attività dei tribunali. Le regressioni includono effetti fissi di tribunale-materia δ_{im} – per tenere conto di caratteristiche specifiche, e invarianti nel tempo, dei singoli uffici e delle materie che vengono trattate in quegli uffici – e di materia-tempo θ_{mt} – per tenere conto di fenomeni di stagionalità e/o shock comuni a tutti i tribunali relativi al complesso del contenzioso e/o alle singole materie²⁶. Inoltre, le regressioni includono controlli per il numero di giudici onorari e togati in relazione ai procedimenti iscritti e al complesso del personale tecnico e amministrativo presente nei tribunali, sempre in relazione ai procedimenti iscritti.

Riguardo alla definizione di trattamento (la variabile UPP_i) adottiamo tre diverse misure dividendo i tribunali in un gruppo di trattamento e un gruppo di controllo. Questa suddivisione è basata sul numero di addetti all'UPP previsti per ciascun tribunale, sul numero effettivo di addetti all'UPP nel primo trimestre del 2022 e sul numero effettivo di addetti all'UPP assegnati al settore civile nello stesso trimestre. Tutte e tre le variabili sono normalizzate in rapporto alla domanda di giustizia, misurata con il numero dei procedimenti iscritti²⁷. Per ciascuna delle tre misure consideriamo come tribunali trattati quelli con il valore dell'indicatore sopra la mediana²⁸. Utilizziamo anche l'intensità del trattamento in maniera continua, con il logaritmo del numero degli addetti all'UPP (che è per costruzione pari a zero prima del trattamento).

Non esiste una misura, tra quelle considerate, ex ante migliore delle altre. In linea di principio la misura più corretta da utilizzare è il numero effettivo degli addetti all'UPP nel civile. L'allocazione tra civile e penale, tuttavia, non è osservata nel continuo e non permette di identificare l'effetto di quegli addetti che svolgono attività trasversali e che, pur non essendo specificatamente assegnati al civile, ne influenzano positivamente l'attività. Il dato sugli effettivi, inoltre, è misurato all'inizio del periodo per evitare problemi di endogeneità (ad esempio, fattori non osservati che influenzano negativamente l'attività nei tribunali e che,

²⁶ In altri termini, la specificazione riesce a controllare non solo per differenze strutturali tra, per esempio, il tribunale di Torino e quello di Palermo nel definire i processi ma anche per la diversa complessità che alcune materie hanno nei due tribunali e per il fatto che la complessità stessa delle materie (a livello nazionale) può cambiare nel tempo.

²⁷ I risultati sono qualitativamente simili normalizzando rispetto ai giudici invece che ai procedimenti iscritti. I procedimenti iscritti sono di natura maggiormente esogena rispetto al numero di giudici per tribunale e sono identificabili con esattezza tra settore civile e penale.

²⁸ Si veda la Tabella A.1 per le statistiche descrittive distinte tra tributati trattati e quelli del gruppo di controllo.

contemporaneamente, portano a una fuoriuscita degli addetti dell'UPP e/o che rendono meno attrattiva la sede per le nuove assunzioni). Per alcuni tribunali, quindi, l'esposizione al trattamento nel complesso del periodo potrebbe essere approssimata meglio dalle risorse previste piuttosto che da quelle che hanno preso servizio nel primo trimestre del 2022. Anche il tasso di scopertura delle posizioni (gli addetti effettivi rispetto a quelli previsti) potrebbe dipendere da caratteristiche non osservate dei tribunali.

L'allocazione degli addetti all'UPP (prevista ed effettiva) nei tribunali non è stata casuale ma ha tenuto conto di specifiche caratteristiche dei tribunali e, in particolare, dell'arretrato e della durata dei processi, in coerenza con gli obiettivi del PNRR. Tali caratteristiche degli uffici sono controllate, nella specificazione empirica, da effetti fissi a livello di tribunale. È tuttavia possibile che i tribunali del gruppo di trattamento e di controllo non siano differenti solo in livello ma anche in dinamica e, in quest'ultimo caso, le stime potrebbero essere distorte, violando l'ipotesi del trend parallelo. Questa ipotesi è fondamentale perché garantisce che eventuali differenze post trattamento tra i due gruppi siano da attribuire all'intervento e non a differenze preesistenti nei trend. Per verificare la presenza di trend divergenti prima dell'immissione degli addetti all'UPP, ma anche per valutarne la dinamica degli effetti nel tempo, si può utilizzare un event-study design, che consiste in un'evoluzione della specificazione (1):

$$y_{imt} = \sum_{t=2019,Q1}^{2021,Q3} \gamma_t UPP_i + \sum_{t=2022,Q1}^{2023,Q4} \beta_t UPP_i + \delta_{im} + \theta_{mt} + \varepsilon_{imt} \quad (2)$$

dove la categoria omessa, il quarto trimestre del 2021, è l'ultimo trimestre prima dell'immissione degli addetti all'UPP. I coefficienti γ_t consentono di osservare l'eventuale presenza di trend differenziali prima del trattamento, mentre i coefficienti β_t stimano la risposta della variabile di outcome nel periodo t , andando oltre l'effetto medio e mostrando la dinamica dell'effetto.

L'effetto degli addetti all'UPP potrebbe anche essere eterogeneo tra i tribunali, in funzione di loro specifiche caratteristiche. Per esplorare questa dimensione è stata considerata un'ulteriore evoluzione della specificazione (1), con l'introduzione di interazioni triple:

$$y_{imt} = \beta UPP_i \times post + \gamma Z_i \times post + \emptyset Z_i \times post \times UPP_i + \delta_{im} + \theta_{mt} + \varepsilon_{imt} \quad (3)$$

dove Z_i misura una caratteristica del tribunale (es. produttività, turnover degli addetti all'UPP, modello organizzativo degli addetti all'UPP, ecc.). Il coefficiente di interesse è \emptyset che misura l'effetto differenziale per i tribunali trattati di una data caratteristica dopo l'immissione degli addetti all'UPP.

4. I risultati

L'applicazione del metodo delle differenze nelle differenze mediante l'equazione (1) con la variabile dipendente rappresentata dal logaritmo dei procedimenti definiti, consente di stimare attraverso il parametro β l'effetto del trattamento. La Tabella 3 riporta i risultati dell'analisi, dove le colonne divergono per l'indicatore di trattamento utilizzato. L'effetto stimato degli addetti all'UPP sulla capacità di smaltire i procedimenti è positivo e significativo dal punto di vista statistico. I coefficienti sono inoltre abbastanza stabili tra le diverse specificazioni (colonne 1, 2 e 3): i tribunali trattati (quelli che hanno avuto un numero di addetti all'UPP, previsti o effettivi, in rapporto alla domanda di giustizia superiore alla mediana) hanno registrato una variazione dei procedimenti definiti tra i 3,4 e i 4,4 punti percentuali più elevata. È possibile effettuare una stima dell'apporto degli addetti all'UPP anche considerando la diversa intensità del trattamento senza operare una netta distinzione tra i tribunali maggiormente beneficiari del trattamento e gli altri. I risultati di questo approccio sono riportati nella colonna 4. La relazione tra procedimenti definiti e numero di addetti risulta positiva e significativa e conferma quanto ricavato dall'analisi controfattuale²⁹.

Il coefficiente stimato rappresenta l'effetto medio del rafforzamento dell'UPP sui tribunali che hanno ricevuto maggiori addetti in rapporto alla domanda di giustizia. Generalizzando tale risultato alla totalità dei tribunali, e astenendoci dal considerare altri meccanismi di aggiustamento, si può stimare con qualche approssimazione e sulla base di semplice algebra che ogni addetto all'UPP abbia aumentato il numero di procedimenti definiti di circa 20 unità all'anno³⁰. In aggregato, sarebbero quindi attribuibili all'investimento effettuato circa 100.000 procedimenti definiti in più all'anno, concentrati (come vedremo in seguito) tra quelli più complessi e pendenti nei tribunali da più lungo tempo.

²⁹ Poiché la maggior parte dei tribunali trattati si trova nel Mezzogiorno (Figura A.1), indipendentemente dalla definizione adottata, nella Tabella A.2 in Appendice sono stati replicati i risultati della Tabella 3 introducendo anche effetti fissi per area geografica e trimestre, volti a catturare eventuali dinamiche differenziali per macroarea correlate sia al trattamento sia alla variabile dipendente. La Tabella A.3 in Appendice replica invece la Tabella 3, introducendo un controllo per il flusso di procedimenti iscritti, per tenere conto della correlazione esistente tra iscritti e definiti. I risultati sono qualitativamente e quantitativamente simili in entrambi i casi.

³⁰ Tale risultato è stato ottenuto rapportando il differenziale, in termini di numero di procedimenti definiti, tra i tribunali trattati e quelli di controllo, al differenziale in termini di numero di addetti all'UPP.

Tabella 3: I principali risultati

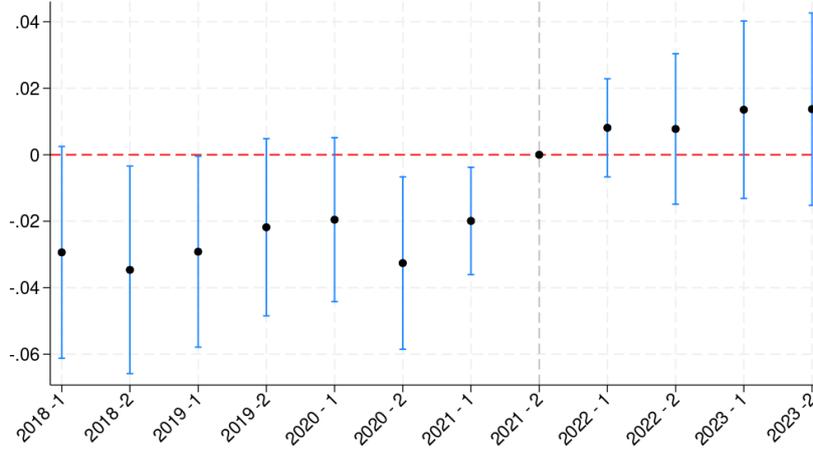
	Definiti (log)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Treated × Post	0.0436*** (0.0114)	0.0336*** (0.0117)	0.0400*** (0.0116)	
Log addetti UPP				0.0225*** (0.00659)
R ²	0.963	0.963	0.963	0.963
N	195636	195636	195636	195636
Materia-periodo FE	✓	✓	✓	✓
Tribunale-Materia FE	✓	✓	✓	✓
Controlli	✓	✓	✓	✓
Media	1.996	1.996	1.996	1.996
SD	2.008	2.008	2.008	2.008

La variabile dipendente è il logaritmo dei procedimenti definiti. L'unità di osservazione è tribunale-materia-trimestre. La variabile di trattamento utilizzata è basata sul numero di addetti all'UPP previsti in relazione ai procedimenti iscritti (colonna 1), il numero di addetti all'UPP effettivi in relazione ai procedimenti iscritti (colonna 2) e il numero di addetti all'UPP effettivi nel settore civile in relazione ai procedimenti iscritti (colonna 3). La colonna 4 riporta la misura continua di addetti all'UPP. Tutte le specificazioni, inoltre, includono effetti fissi per tribunale-materia e per materia-periodo, e controlli per il numero di giudici onorari e togati in relazione ai procedimenti iscritti e al complesso del personale tecnico e amministrativo presente nei tribunali, sempre in relazione ai procedimenti iscritti. Standard errors robusti nelle parentesi. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

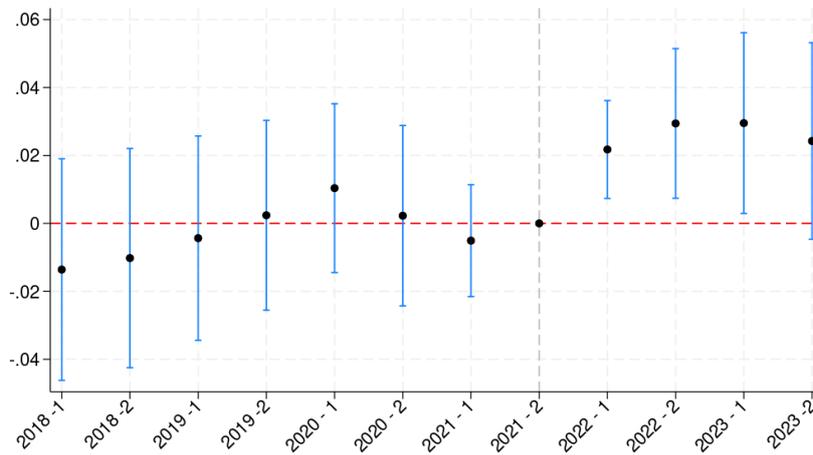
La Figura 6 mostra i risultati dell'event-study, basato sull'equazione (2), per le tre diverse misure di trattamento utilizzate nell'analisi. La variabile dipendente, in questo caso, è il log dei procedimenti definiti calcolati come una media mobile di quattro trimestri, per tenere conto che la definizione di un procedimento dura in media più di un anno e che, quindi, i procedimenti definiti in un trimestre sono il risultato di un'attività che è stata svolta anche nei trimestri precedenti. La differenza tra tribunali trattati e di controllo è tendenzialmente non significativa e stabile nel tempo, prima del trattamento, suggerendo l'assenza di trend divergenti tra i due gruppi di uffici giudiziari. Nel periodo di trattamento si osserva invece una crescita dei coefficienti che diventano positivi e significativi (per due definizioni di trattamento su tre).

Figura 6: Event Study

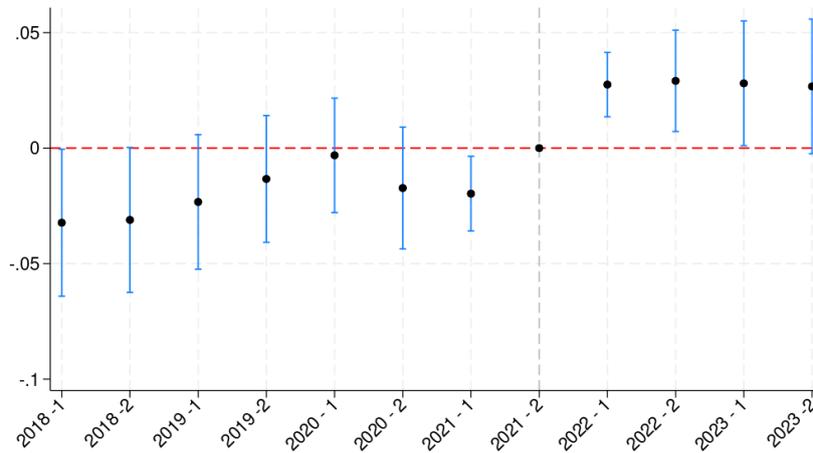
UPP previsti / iscritti



UPP effettivi / iscritti



UPP effettivi civile / iscritti

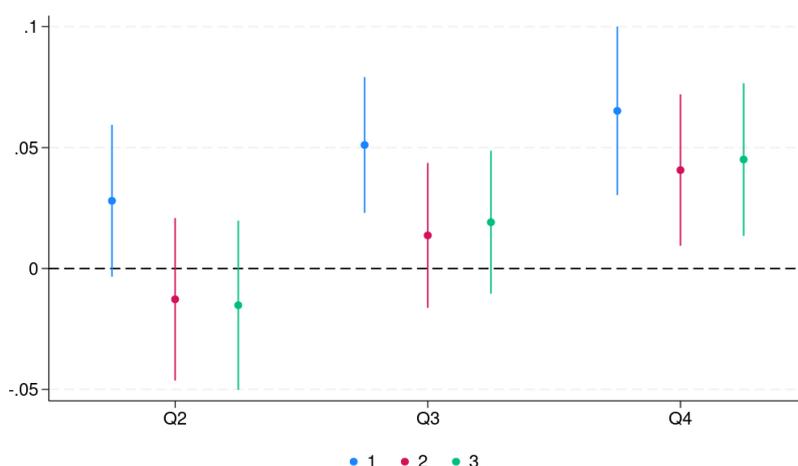


Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

Ogni pallino rappresenta la stima puntuale e le barrette l'intervallo di confidenza.

Una variante dell'applicazione dell'equazione (1) al metodo della differenza nelle differenze consiste nel dividere i tribunali in quartili in base all'intensità del trattamento utilizzando le tre variabili considerate precedentemente³¹. Questo esercizio mira ad analizzare eventuali non-linearità tra l'intensità del trattamento e la variabile dipendente. Il gruppo di riferimento è il primo quartile di tribunali. La Figura 7 mostra il coefficiente stimato dalla regressione. Gli effetti stimati sono crescenti tra i diversi gruppi di tribunali con effetti maggiori per i tribunali nel quartile a più alta intensità di trattamento. Questi risultati indicano che l'aumento dell'intensità del trattamento si traduce in un impatto maggiore sulla capacità dei tribunali di definire i procedimenti.

Figura 7: Effetti per quartile di trattamento



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

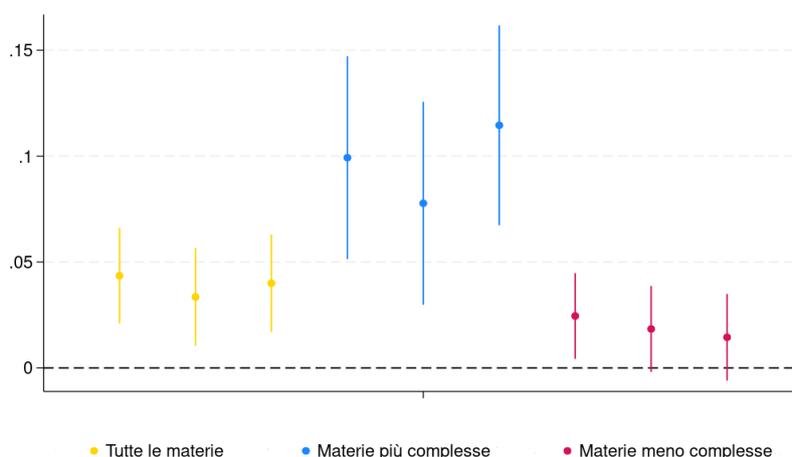
Ogni pallino rappresenta la stima puntuale e le barrette l'intervallo di confidenza. I numeri 1, 2 e 3 si riferiscono alla diversa definizione di trattati, come descritto nelle note della Tabella 3.

L'impatto degli addetti all'UPP può variare per tipologia di procedimento, in funzione delle attività e dei compiti cui sono prioritariamente assegnati. Per analizzare questi aspetti, le materie sono state distinte in base alla loro complessità, misurata con la durata media che le caratterizza. In particolare, le materie più complesse (es. contratti) sono quelle situate nel quartile più elevato in termini di durata media. La regressione del modello (1) è stata quindi replicata separatamente per le materie più complesse e per quelle meno complesse. La Figura 8 mostra il coefficiente stimato relativo alla variabile di trattamento. Il primo set di stime mostra i risultati analoghi a quelli della Tabella 3 e sono riportati per effettuare un confronto diretto. Il secondo e terzo set di stime, invece, mostrano il coefficiente stimato per il sottoinsieme delle materie più complesse e meno complesse, rispettivamente. I coefficienti stimati sono significativamente superiori alla media per le materie più complesse (nell'ordine del 10 per cento) e più contenuti, al contrario, per i procedimenti di minore complessità (nell'ordine del 2 per cento). Questo suggerisce che gli addetti all'UPP hanno un impatto maggiore nel

³¹ La metodologia utilizzata è simile a quella utilizzata nell'equazione (1). In questo caso si dividono i tribunali in quattro gruppi, in base ai quartili, anziché due, in base alla mediana.

miglioramento della gestione dei procedimenti più complessi, contribuendo a ridurre il carico di lavoro nei tribunali per i casi più difficili e pendenti da più tempo. Tale risultato può dipendere (i) dall’assegnazione degli addetti all’UPP prevalentemente a supporto dei giudici nella gestione dei procedimenti più complessi e/o (ii) da una riallocazione dell’attività dei giudici verso i procedimenti più complessi e risalenti nel tempo, favorito dal fatto che alcune attività (più semplici e routinarie) potevano essere efficacemente svolte dagli addetti all’UPP.

Figura 8: Impatto eterogeneo per complessità dei procedimenti



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

Ogni pallino rappresenta la stima puntuale e le barrette l’intervallo di confidenza. Ogni pallino si riferisce a una diversa definizione di trattati, come descritto nelle note della Tabella 3.

L’impatto dell’UPP può essere stato eterogeneo non solo per tipologia di procedimento trattato ma anche per caratteristiche dei tribunali. Per analizzare questi aspetti è stato utilizzato il modello di regressione (3).

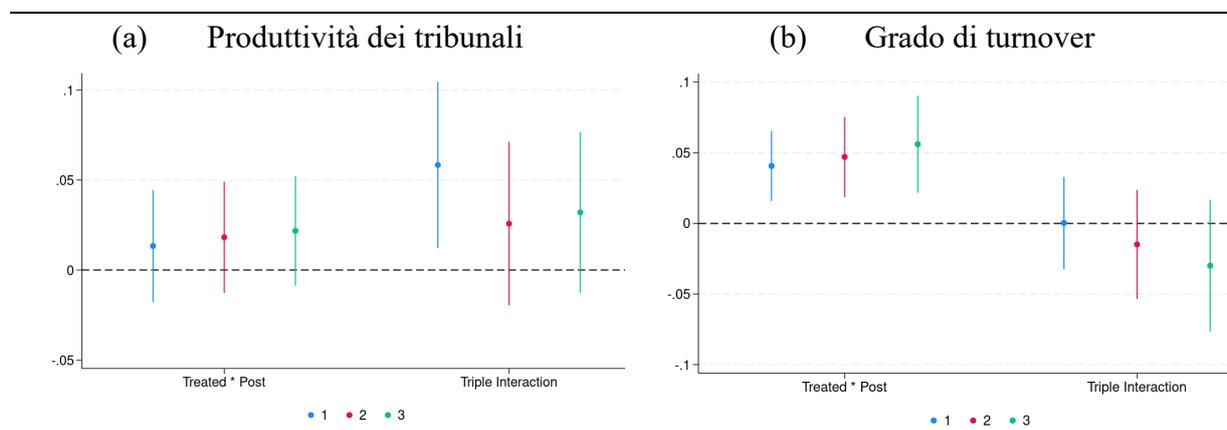
La prima dimensione esaminata è la produttività dei tribunali. A tale scopo, abbiamo suddiviso i tribunali in due gruppi in base alla loro produttività nel periodo precedente la pandemia, e quindi pre-determinata³². La Figura 9a presenta i risultati relativi alle tre diverse misure di trattamento utilizzate, con riferimento sia all’effetto del trattamento rappresentato dal coefficiente β (set di stime a sinistra) sia al coefficiente \emptyset dell’interazione tripla (set di stime a destra) che cattura l’effetto differenziale addizionale nei tribunali più produttivi. Quest’ultimo, sebbene non sempre statisticamente significativo, indica che l’effetto degli addetti all’UPP sulla capacità di smaltire i procedimenti è stato più marcato tra i trattati che prima della pandemia erano più produttivi. In altri termini, i tribunali che erano caratterizzati da una maggiore efficienza dei processi di lavoro sono stati in grado di sfruttare meglio le nuove risorse, facendo leva su una più elevata capacità organizzativa.

La seconda dimensione analizzata riguarda il turnover degli addetti all’UPP nei tribunali durante il periodo di studio. Come evidenziato nella sezione 2, sono stati osservati numerosi

³² Cfr. M. Cugno, S. Giacomelli, L. Malgieri, S. Mocetti e G. Palumbo (2022), *La giustizia civile in Italia: durata dei processi, produttività degli uffici e stabilità delle decisioni*, Banca d’Italia, “Questioni di Economia e Finanza”.

ingressi e uscite di personale nei tribunali, con variazioni significative tra le diverse sedi giudiziarie. Un elevato tasso di turnover del personale potrebbe attenuare gli effetti positivi, poiché ogni nuovo addetto necessita di un periodo di adattamento e apprendimento, e ogni addetto che lascia il tribunale comporta un'interruzione delle attività sui procedimenti che gestiva. Analogamente all'analisi condotta sulla produttività, abbiamo diviso i tribunali in due gruppi: tribunali con alto turnover e tribunali con basso turnover. La Figura 9b presenta i risultati delle analisi effettuate. Il coefficiente relativo all'interazione tripla è negativo ma non è mai significativo, indicando che l'effetto di attenuazione del turnover è nel complesso limitato. L'assenza di un risultato significativo potrebbe anche riflettere la correlazione esistente tra il numero di addetti all'UPP rispetto alla domanda di giustizia e il tasso di turnover, che limita quindi la possibilità di distinguere e identificare empiricamente l'effetto differenziale del turn-over.

Figura 9: Impatti eterogenei tra tribunali

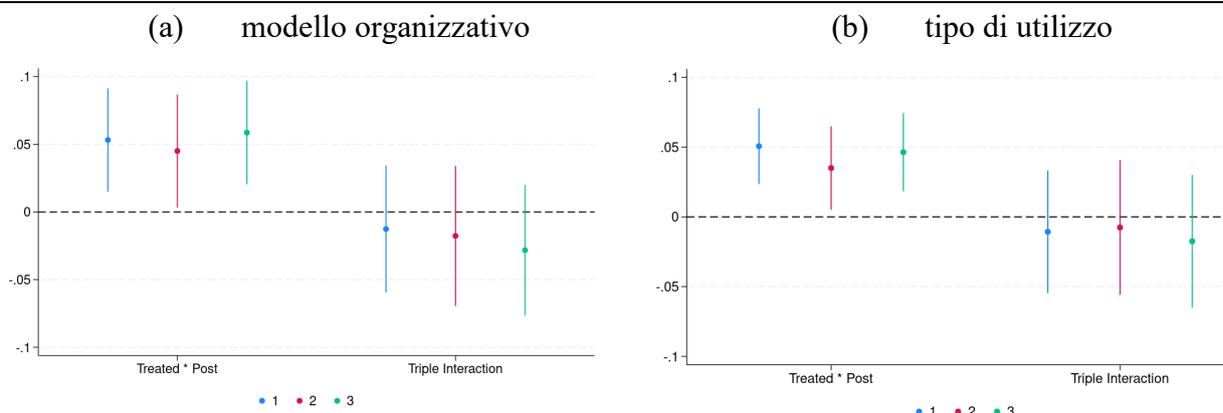


Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

Ogni pallino rappresenta la stima puntuale e le barrette l'intervallo di confidenza. I numeri 1, 2 e 3 si riferiscono alla diversa definizione di trattati, come descritto nelle note della Tabella 3.

L'analisi di eterogeneità è stata replicata anche in relazione alle scelte organizzative effettuate dagli uffici e alle modalità di utilizzo degli addetti all'UPP, secondo la classificazione illustrata nel paragrafo 2. L'obiettivo è quello di valutare se, a parità di risorse, esista una strategia di impiego del personale che abbia portato a risultati migliori. Con riguardo al modello organizzativo, i tribunali sono stati distinti in due gruppi in base al maggiore (sopra la mediana) o minore (sotto la mediana) utilizzo del modello "one-to-one"; relativamente alle modalità di impiego degli addetti all'UPP, la distinzione è stata fatta tra gli uffici che hanno destinato gli addetti prevalentemente ad attività di supporto alla giurisdizione e gli altri. In entrambi i casi, come mostrato nella Figura 10, non emergono differenze significative. L'assenza di effetti potrebbe però dipendere dalla scarsa variabilità delle scelte effettuate dagli uffici e non dalle caratteristiche proprie dei modelli organizzativi o delle modalità di impiego.

Figura 10: Impatti eterogenei per impiego degli addetti



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

Ogni pallino rappresenta la stima puntuale e le barrette l'intervallo di confidenza. I numeri 1, 2 e 3 si riferiscono alla diversa definizione di trattati, come descritto nelle note della Tabella 3.

La maggiore capacità di definire i processi e, in particolare di quelli più complessi, grazie al potenziamento dell'UPP, si è riflessa anche sui progressi dei tribunali con riferimento agli obiettivi del PNRR: la riduzione dei procedimenti che erano pendenti ultra-triennali a dicembre 2019 e il *disposition time*. Per valutare il contributo degli addetti rispetto a questi target è stata replicata il modello specificato nell'equazione (1) per le variabili arretrato 2019 (Tabella 4) e *disposition time* (Tabella 5).

Relativamente ai procedimenti pendenti da più di tre anni a dicembre 2019 si osserva una diminuzione più marcata nei tribunali trattati. Il coefficiente è sempre negativo: nella colonna 1, tuttavia, l'effetto non è statisticamente significativo mentre nelle colonne 2 e 3 l'impatto sull'abbattimento dell'arretrato è significativo sia dal punto di vista statistico, sia quantitativo (tra i 13 e i 19 punti percentuali). La Figura 11 mostra i risultati dell'event-study. Nel periodo prima del trattamento il coefficiente del differenziale tra i tribunali trattati e quelli di controllo è sostanzialmente stabile nel tempo, confermando la plausibilità dell'assunzione sui trend paralleli. Nel periodo successivo al trattamento, invece, il coefficiente diventa negativo e significativamente diverso da zero, indicando che i tribunali trattati hanno ridotto l'arretrato rispetto a quelli di controllo.

Con riferimento al *disposition time*, abbiamo sempre un coefficiente negativo, significativo nelle colonne 2 e 3, con una maggiore riduzione della durata tra i 5 e i 7 punti percentuali. Anche in questo caso l'event study (Figura 12) conferma le assunzioni del modello (l'assenza di trend divergenti prima del trattamento) ed evidenzia un effetto di riduzione della durata dei procedimenti, che si accentua con il passare dei trimestri.

Tabella 4: Impatto sull'arretrato

	Pendenti ultra-triennale statico (log)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Treated × Post	-0.0517 (0.0362)	-0.129*** (0.0348)	-0.194*** (0.0325)	
Log addetti UPP				-0.138*** (0.0173)
R ²	0.949	0.950	0.950	0.951
N	111792	111792	111792	111792
Materia-periodo FE	✓	✓	✓	✓
Tribunale-Materia FE	✓	✓	✓	✓
Controlli	✓	✓	✓	✓
Media	0.857	0.857	0.857	0.857
SD	1.507	1.507	1.507	1.507

La variabile dipendente è il logaritmo dei procedimenti che erano pendenti da almeno tre anni nel 2019 (arretrato statico). L'unità di osservazione è tribunale-materia-trimestre. Per le diverse definizioni di trattamento si veda la Tabella 3. Tutte le specificazioni includono effetti fissi per tribunale-materia e per materia-periodo, e controlli per il numero di giudici onorari e togati in relazione ai procedimenti iscritti e al complesso del personale tecnico e amministrativo presente nei tribunali. Standard errors robusti nelle parentesi. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

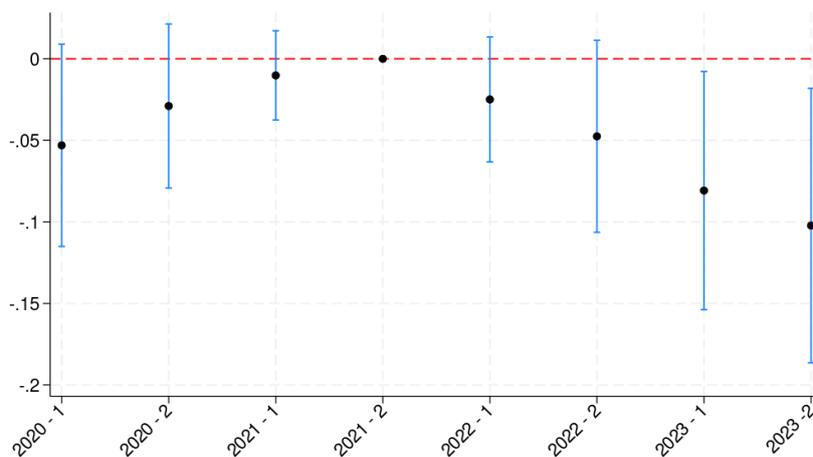
Tabella 5: Impatto sul disposition time

	Disposition Time (log)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Treated × Post	-0.000631 (0.0246)	-0.0502** (0.0234)	-0.0708*** (0.0233)	
Log addetti UPP				-0.0163 (0.0141)
R ²	0.917	0.918	0.918	0.918
N	119453	119453	119453	119453
Materia-periodo FE	✓	✓	✓	✓
Tribunale-Materia FE	✓	✓	✓	✓
Controlli	✓	✓	✓	✓
Media	7.098	7.098	7.098	7.098
SD	1.293	1.293	1.293	1.293

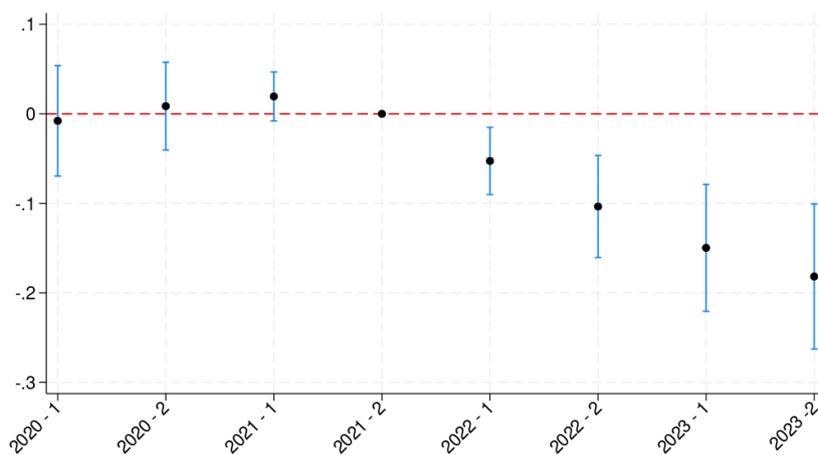
La variabile dipendente è il logaritmo del disposition time. L'unità di osservazione è tribunale-materia-trimestre. Per le diverse definizioni di trattamento si veda la Tabella 3. Tutte le specificazioni includono effetti fissi per tribunale-materia e per materia-periodo, e controlli per il numero di giudici onorari e togati in relazione ai procedimenti iscritti e al complesso del personale tecnico e amministrativo presente nei tribunali. Standard errors robusti nelle parentesi. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Figura 11: Event Study sull'arretrato

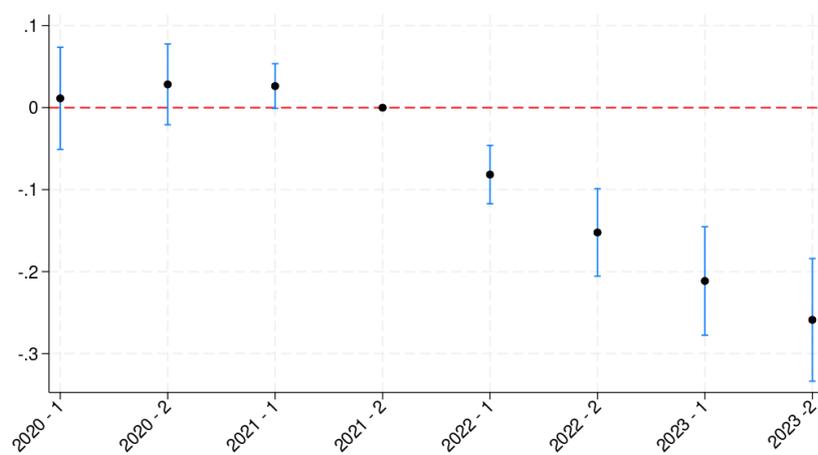
UPP previsti / iscritti



UPP effettivi / iscritti



UPP effettivi civile / iscritti

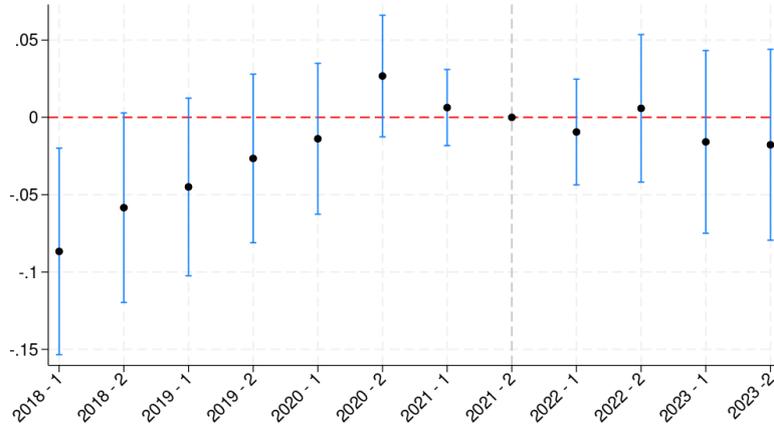


Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

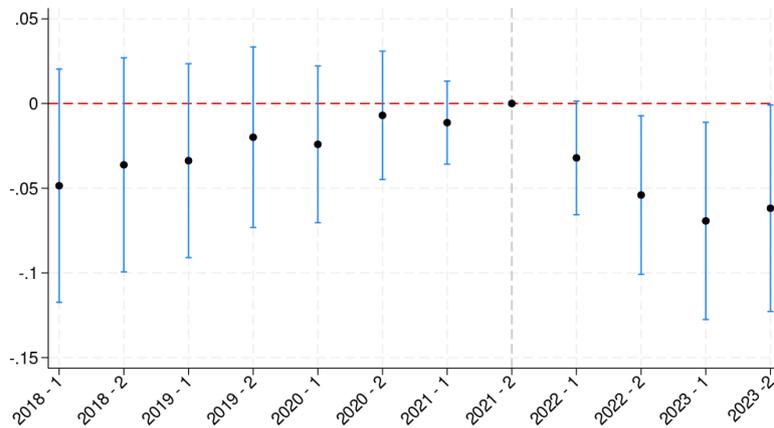
Ogni pallino rappresenta la stima puntuale e le barrette l'intervallo di confidenza.

Figura 12: Event Study sul disposition time

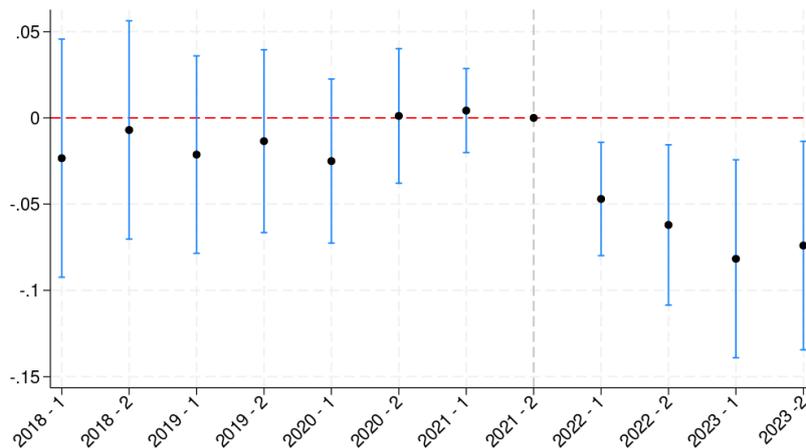
UPP previsti / iscritti



UPP effettivi / iscritti



UPP effettivi civile / iscritti

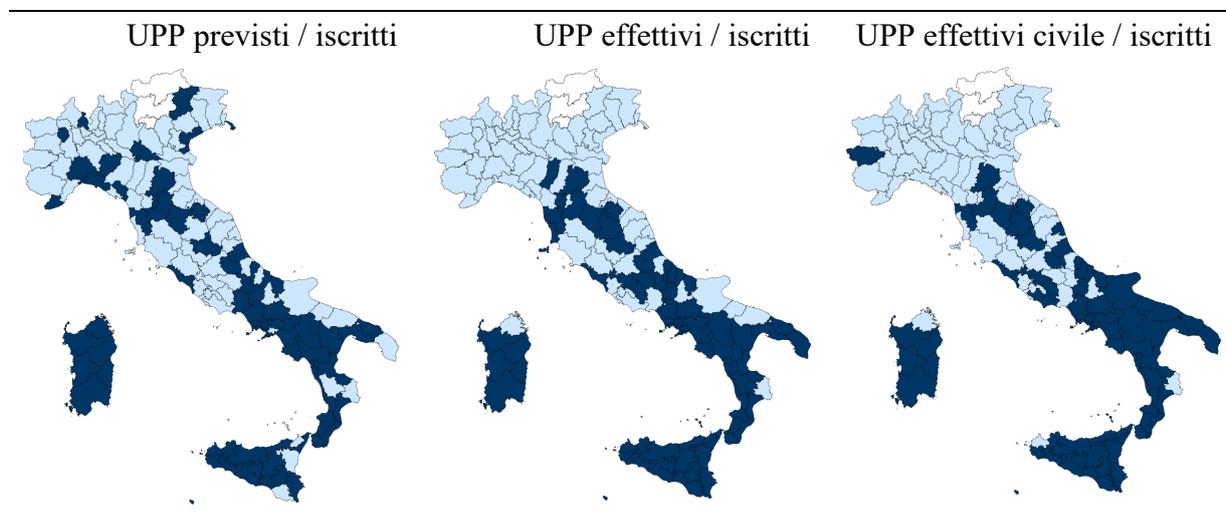


Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

Ogni pallino rappresenta la stima puntuale e le barrette l'intervallo di confidenza.

Appendice

Figura A.1: I tribunali “trattati”



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

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.

Tabella A.2: Statistiche descrittive per tipo di tribunale

	1		2		3	
	Controlli	Trattati	Controlli	Trattati	Controlli	Trattati
Arretrato / pendenti totali	15.95	23.81	14.69	25.09	13.36	26.43
Arretrato (migliaia)	2.01	2.90	1.51	3.41	1.02	3.90
Procedimenti definiti (migliaia)	14.48	10.84	13.42	11.91	11.70	13.66
Disposition time	239.48	386.28	232.82	393.04	222.70	403.31
Addetti UPP previsti	42.52	48.88	41.83	49.59	37.84	53.63
Addetti UPP impiegati: primo trimestre 2022	33.87	39.54	28.68	44.81	25.14	48.40
Addetti UPP impiegati nel civile: primo trimestre 2022	18.72	22.83	15.94	25.65	13.33	28.30
Addetti UPP previsti per 1,000 procedimenti iscritti	3.36	5.82	3.57	5.60	3.67	5.50
Addetti UPP impiegati per 1,000 procedimenti iscritti	2.54	4.57	2.12	5.00	2.19	4.93
Giudici togati per 1,000 procedimenti iscritti	1.69	1.84	1.71	1.81	1.72	1.80
Giudici onorari per 1,000 procedimenti iscritti	1.43	1.97	1.48	1.92	1.55	1.84
Personale amministrativo per 1,000 procedimenti iscritti	10.35	14.19	10.04	14.51	10.19	14.36

Per le diverse definizioni di trattamento si veda la Tabella 3.

Tabella A.2: I risultati principali con controllo per shock di area

	Definiti (log)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Treated × Post	0.0369*** (0.0122)	0.0349* (0.0182)	0.0450*** (0.0162)	
Log addetti UPP				0.0219*** (0.00682)
R ²	0.963	0.963	0.963	0.963
N	195636	195636	195636	195636
Materia-periodo FE	✓	✓	✓	✓
Tribunale-Materia FE	✓	✓	✓	✓
Controlli	✓	✓	✓	✓
Media	1.996	1.996	1.996	1.996
SD	2.008	2.008	2.008	2.008

La variabile dipendente è il logaritmo dei procedimenti definiti. L'unità di osservazione è tribunale-materia-trimestre. Per le diverse definizioni di trattamento si veda la Tabella 3. Tutte le specificazioni includono effetti fissi per tribunale-materia e per materia-periodo, e controlli per il numero di giudici onorari e togati in relazione ai procedimenti iscritti e al complesso del personale tecnico e amministrativo presente nei tribunali. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabella A.3: I risultati principali con controllo per shock di area

	Definiti (log)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Treated × Post	0.0415*** (0.0105)	0.0335*** (0.0107)	0.0402*** (0.0106)	
Log addetti UPP				0.0250*** (0.00613)
R ²	0.967	0.967	0.967	0.967
N	195636	195636	195636	195636
Materia-periodo FE	✓	✓	✓	✓
Tribunale-Materia FE	✓	✓	✓	✓
Controlli	✓	✓	✓	✓
Media	1.996	1.996	1.996	1.996
SD	2.008	2.008	2.008	2.008

La variabile dipendente è il logaritmo dei procedimenti definiti. L'unità di osservazione è tribunale-materia-trimestre. Per le diverse definizioni di trattamento si veda la Tabella 3. Tutte le specificazioni includono effetti fissi per tribunale-materia e per materia-periodo, e controlli per il numero di giudici onorari e togati in relazione ai procedimenti iscritti e al complesso del personale tecnico e amministrativo presente nei tribunali. Standard errors robusti nelle parentesi. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1