



-PER UNA GIUSTIZIA GIUSTA-

**INNOVAZIONE ED EFFICIENZA NEGLI UFFICI GIUDIZIARI
GIUSTIZIA AGILE**

Report di sintesi (2)

LINEA DI INTERVENTO 1

Definizione dei moduli operativi per la costituzione ed implementazione dell'Ufficio per il Processo

AZIONE 1.1

Ricognizione relativa al funzionamento degli Uffici per il processo già avviati

MACROAREA 3

Università degli Studi Roma Tre

Gruppo di ricerca in Diritto Processuale Penale (IUS/16)

Responsabili supervisor: Prof. Luca Marafioti, Prof.ssa Giulia Fiorelli, Prof.ssa Federica Centorame.

Assegnisti: Dott.ssa Katia Di Nicolantonio; Dott. Giulio Garofalo; Dott.ssa Alice Giagnoni; Dott.ssa Rosa Gaia Grassia; Dott.ssa Diletta Perugia; Dott. Fabio Pignataro.

*

-SOMMARIO-

- I. Quadro normativo: le novità introdotte con il d.lgs. 151 del 2022.
- II. Ricognizione della documentazione integrativa pervenuta dal Tribunale e dalla Corte d'appello di Roma.
- III. Questionari sottoposti ai componenti l'U.P.P. presso gli Uffici giudiziari di competenza.



I. Quadro normativo: le novità introdotte con il d.lgs. 151 del 2022

L'istituto dell'Ufficio per il processo è stato previsto per la prima volta dall'art. 50, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, che ha introdotto l'art. 16-*octies*, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179.

Su quello strumento si è anche svolta un'approfondita attività di regolamentazione secondaria da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, con le linee guida per l'Ufficio per il processo, deliberate il 15 maggio 2019 ed aggiornate con delibera del 13 ottobre 2021.

La previsione di una struttura tecnica in grado di affiancare il giudice nei suoi compiti e nelle sue attività, istituendo uno *staff* al servizio del magistrato e dell'ufficio, ha trovato conferma anche nel successivo intervento legislativo effettuato con il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116, che, all'art. 10, comma 10, ha previsto quale compito specifico della magistratura onoraria di coadiuvare il giudice all'interno della struttura organizzativa dell'Ufficio per il processo.

La Commissione Lattanzi¹ – istituita con D.M. 16 marzo 2021 – ha, in particolare, individuato nell'Ufficio per il processo uno strumento complementare alla riforma delle disposizioni processuali, in grado di consentire un recupero di efficienza dell'attività giurisdizionale, perché capace di offrire al giudice un supporto di collaborazione in tutte le fasi e i momenti della sua attività.

L'Ufficio per il processo è stato rilanciato, unitamente alla riforma del processo penale e civile, al fine di perseguire gli obiettivi indicati dal P.N.R.R., che, com'è noto, impone una riduzione dei tempi di definizione del processo pari al 25% entro il 2026.

Tale struttura, improntata sul lavoro in *team* ed orientata al principio manageriale nella gestione dei flussi e delle pendenze, era inizialmente costituita, oltre che dal giudice, dal personale di cancelleria, dai tirocinanti *ex artt.* 73, d.l. 21 giugno 2013, n. 69 e 37, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, e dai giudici onorari di Tribunale.

A tali figure si affiancano, oggi, gli addetti all'Ufficio per il processo.

La spinta propulsiva si è verificata in concomitanza con l'emergenza epidemiologica, momento a partire dal quale sono state messe in campo ulteriori azioni rafforzative, tra cui, per la prima volta, l'assegnazione di ingenti risorse economiche per

¹ Per l'esattezza, «Commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello».



l'impiego di nuovo personale dedicato² e per il coinvolgimento dell'Università pubblica, in cui si iscrive il presente progetto di ricerca.

L'U.P.P. è divenuto, pertanto, uno strumento complementare alla riforma delle norme processuali e, dunque, in tale cornice deve essere strutturato e sviluppato, ossia cogliendo le linee di tendenza espresse dal legislatore processuale e recependo via via i risultati dell'attesa riforma, secondo gli obiettivi individuati dalla L. 27 settembre 2021, n. 134.

In questo quadro si inserisce, da ultimo, il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151 recante «*Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134*». Con tale atto normativo, il legislatore delegato sembra volere imprimere sistematicità alla disciplina inerente all'U.P.P.

La novella legislativa, che prende il posto dell'art. 16-*octies* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, si articola su diversi piani. In primo luogo, viene introdotta una serie di disposizioni e principi di carattere generale, con cui si ribadisce la finalità propria dell'U.P.P., ovverosia quella di «*garantire la ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*» (art. 2). In secondo luogo, si opera una ricognizione dell'articolazione degli U.P.P. istituiti presso gli uffici giudiziari, della loro composizione, nonché delle mansioni assegnate ai loro componenti.

Le novità più rilevanti apportate dal decreto riguardano, in particolare, l'istituzione dell'U.P.P. presso il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie e presso il Tribunale di Sorveglianza, organi rispetto ai quali una simile struttura organizzativa non era ancora stata formalmente istituita.

Fanno seguito alcune modifiche di dettaglio al codice di rito penale, come quella relativa all'inclusione dei «*collaboratori*» del giudice nel novero dei soggetti tenuti, a norma dell'art. 124 c.p.p., al rispetto delle disposizioni previste dal codice, la cui inosservanza produce l'irregolarità degli atti processuali penali; ovvero l'introduzione di un nuovo comma 1-*bis* all'art. 126 c.p.p., secondo cui «*il giudice è supportato dall'ufficio per il processo penale nei limiti dei compiti a questo attribuiti dalla legge*». Con tale indicazione normativa fa ufficialmente ingresso nelle maglie del codice di rito il neoistituito Ufficio per il Processo.

*

² Il d.l. n. 80/2021, convertito in legge n. 113/2021, ha disciplinato le procedure di reclutamento del personale addetto all'U.P.P., autorizzando l'assunzione a tempo determinato (in corso) di ben 16.500 unità nell'ambito della giustizia ordinaria.



II. Ricognizione della documentazione integrativa pervenuta dal Tribunale e dalla Corte d'appello di Roma

Con specifico riferimento al Tribunale di Roma, il primo *report* prodotto dal gruppo di ricerca si è concentrato sull'analisi generale dei progetti organizzativi dell'U.P.P. e di quelli specifici pervenuti dalle Sezioni penali di competenza dell'Università Roma Tre: Sezioni I, V, VI, VIII, IX.

L'analisi ha consentito di porre in evidenza le prassi virtuose registrate e di elaborare anche alcune prime proposte operative. A titolo esemplificativo: a) la predisposizione di un codice deontologico dei funzionari addetti all'U.P.P. qualora l'attività si espliciti prevalentemente nella sfera giurisdizionale; b) la riorganizzazione degli spazi per l'accoglimento delle nuove risorse, affinché ogni addetto all'UPP sia dotato di una postazione stabile e riservata, idonea e funzionale all'attività da svolgere, oltre che "fisicamente" prossima al luogo dove saranno collocati i fascicoli processuali; c) l'attivazione di corsi di formazione specifica per gli addetti all'U.P.P. in materia di diritto processuale e di tecniche di massimazione delle decisioni giurisdizionali; d) la formazione e, dunque, la conoscenza di tutti i sistemi informatizzati di gestione dei flussi procedurali e di dematerializzazione degli atti, in uso negli uffici giudiziari; e) la suddivisione degli addetti all'U.P.P. in gruppi tematici specializzati, all'interno dei quali essi potranno svolgere più proficuamente ricerche di giurisprudenza; f) la definizione di un modello unitario, comune a tutte le sezioni, di rendicontazione e/o monitoraggio periodico delle competenze acquisite, dell'attività svolta e dei risultati raggiunti dai funzionari addetti all'U.P.P.

Nel predetto *report* si segnalava, altresì, la necessità di acquisire dagli uffici giudiziari ulteriori dati conoscitivi. In particolare, una dettagliata rendicontazione in merito ai progetti attuati precedentemente e un *report* di valutazione dei risultati per tale via conseguiti. Si rendeva, inoltre, necessario: consultare e analizzare i dati aggiornati al 2021 riguardo alle pendenze, all'arretrato e ai flussi in ingresso, con particolare riguardo alle sezioni di interesse; conoscere la tipologia, la modalità di erogazione, i soggetti incaricati, la durata e i risultati dell'attività di formazione, ove predisposta, nonché le eventuali criticità riscontrate; conoscere la distribuzione dei compiti distinguendo tra coloro che sono stati incaricati di coadiuvare il giudice e coloro ai quali è stata attribuita la mansione di supportare le attività di cancelleria; verificare l'esistenza di piani personali da parte dei singoli magistrati, quantomeno con riferimento alle sezioni il cui progetto demandava loro l'onere della formazione e dell'individuazione delle mansioni; avere contezza



dell'organizzazione logistica delle risorse e della dotazione informatica disponibile per lo svolgimento delle attività degli addetti all'U.P.P.

A seguito di tale stimolo, si sviluppava un'interlocuzione con gli uffici giudiziari interessati, i quali facevano pervenire alcune considerazioni in merito ai quesiti formulati nel *report* dal gruppo di ricerca.

Particolarmente collaborativa si è dimostrata la V Sezione del Tribunale, la quale rispondeva analiticamente alle domande poste, evidenziando quanto segue:

- L'assenza di una pregressa esperienza di ufficio per il processo non consente alla Sezione di fornire alcuna rendicontazione e/o *report* di valutazione dei risultati conseguiti;
- L'attività di formazione non è stata completata in maniera uniforme per tutti gli addetti all'U.P.P. e con riguardo a tutti i servizi di cancelleria. Tuttavia, *«la voglia di imparare ed operare degli stessi, lo scambio reciproco di informazioni e competenze, lo spirito innovativo di alcuni di essi hanno supplito, in parte, alle rilevate defaillance, apportando un importante contributo agli uffici»*;
- *«Gli angusti spazi a disposizione della sezione non hanno consentito di fornire agli addetti all'UPP singole autonome postazioni lavorative»*; peraltro, *«le dotazioni informatiche sono state fornite dal Ministero agli U.P.P. in ritardo e con problematiche di configurazione»*;
- Attualmente risulta carente l'assegnazione di funzioni di cancelleria specifiche ai singoli addetti all'U.P.P., ma tale aspetto è al vaglio del Presidente e del Direttore di Cancelleria in vista di una possibile nuova riorganizzazione del personale di cancelleria, con creazione di gruppi di lavoro dedicati alle attività dei singoli giudici e dei singoli collegi. Inoltre, la mancanza di personale amministrativo ha creato delle effettive problematiche di ripartizione dei compiti, poiché le quotidiane incombenze di cancelleria assorbono la maggior parte del tempo dei nuovi addetti all'U.P.P.; è, pertanto, al vaglio una più specifica suddivisione del lavoro per materia e per orario.
- Non risultano redatti piani personali di formazione da parte dei singoli magistrati di riferimento, i quali operano individualmente secondo la propria esperienza nella formazione dei tirocinanti e dei MOT. Cionondimeno, si rileva un proficuo scambio di informazioni e conoscenze tra gli addetti all'U.P.P.

Più problematica si è, invece, l'interlocuzione con l'VIII Sezione del Tribunale, che segnalava, ai fini di una più effettiva e proficua analisi qualitativa del lavoro dell'U.P.P., l'imprescindibilità di un contatto diretto del gruppo di ricerca con l'ufficio giudiziario in



questione. Quanto alle questioni segnalate, la risposta del Presidente della Sezione si orientava lungo tre aree tematiche, relative, rispettivamente, all'organizzazione logistica, alle dotazioni informatiche e alla distribuzione oraria del lavoro degli addetti all'U.P.P. Con riferimento alla prima, viene segnalato che gli spazi a disposizione della Sezione all'interno della sede del Tribunale non consentono di riservare a ciascuno degli addetti all'UPP una postazione di lavoro esclusiva. Gli addetti all'UPP sono stati, pertanto, collocati – in attesa di una diversa riorganizzazione degli spazi – presso le scrivanie del personale amministrativo vacante. In merito alla seconda, si evidenzia che, a seguito del periodo di formazione dei nuovi funzionari, sono stati forniti a ciascuno un *personal computer* e le credenziali per l'accesso agli applicativi SICP e TIAP. Quanto, infine, alla terza, si rileva che è stata organizzata una gestione operativa del personale che consente di disporre di funzionari addetti all'UPP dal lunedì al venerdì in un orario compreso fra le 8 e le 17.30. Non è stata prevista alcuna modalità di lavoro agile.

Le Sezioni I, VI e IX non hanno, invece, fatto pervenire alcuna indicazione in risposta ai quesiti e alle sollecitazioni informative proposte dal gruppo di ricerca.

Per quanto attiene alla Corte di appello di Roma, si segnala che non è pervenuta alcuna documentazione integrativa rispetto al già acquisito progetto organizzativo. Può solo evidenziarsi, pertanto, in questa sede, la presenza di alcune criticità, inerenti all'organizzazione dell'attività dell'Ufficio e alle carenze di risorse umane e materiali.

Nel progetto organizzativo vengono evidenziate, nel dettaglio: l'impossibilità di fornire, al momento della predisposizione del Progetto, a ciascuno dei nuovi funzionari addetti all'UPP una propria postazione di lavoro. È, perciò, in corso l'acquisizione di un nuovo edificio, che consentirebbe di ampliare gli spazi di lavoro a disposizione dell'ufficio (p. 9 Progetto organizzativo). Inoltre, al pari del Tribunale, viene indicata una rilevante scopertura di organico. Si evidenzia, infatti, che l'arretrato della Corte di appello di Roma costituisce il 20% dell'arretrato nazionale civile e penale e che, pertanto, è impensabile un suo abbattimento «a risorse invariate».

*

III. Questionari sottoposti ai componenti dell'U.P.P. presso gli Uffici giudiziari di competenza

Il gruppo di ricerca ha elaborato tre modelli di questionario da sottoporre ai diversi componenti dell'U.P.P. (magistrati, personale di cancelleria e addetti all'U.P.P.), che si allegano al presente *report* (doc.1). Un'analisi dettagliata e ragionata delle domande



formulate sarà oggetto di una successiva rendicontazione, allorché giungeranno le relative risposte da parte degli uffici giudiziari interrogati. In questa sede possono, nondimeno, evidenziarsi le linee di fondo che hanno ispirato la predisposizione di detti questionari.

Questi ultimi, sebbene diversificati a seconda del loro destinatario, si compongono di quesiti che attengono a tematiche comuni e trasversali alle diverse figure, e possono così classificarsi:

- Quesiti inerenti alla formazione dei funzionari addetti all'U.P.P., con specifico riguardo all'oggetto dell'attività di formazione, al soggetto erogatore, alle eventuali criticità riscontrate e ai suggerimenti per percorsi formativi integrativi;
- Quesiti attinenti all'attività lavorativa svolta e, segnatamente, alle mansioni assegnate ai funzionari addetti all'U.P.P., alle postazioni di lavoro, al lavoro agile;
- Quesiti in ordine ai risultati conseguiti nel primo periodo di funzionamento dell'U.P.P. presso ciascuna Sezione;
- Quesiti relativi all'attività di ricognizione degli indirizzi giurisprudenziali della Sezione e del giudice dell'impugnazione.

I questionari sono stati somministrati telematicamente alle Sezioni I, V, VI, VIII, IX del Tribunale penale di Roma, attraverso *Microsoft Forms*, in modo da garantire l'anonimato dei compilatori.

Il termine per la compilazione del *form* è stato fissato al 31/12/2022.

Quanto alla Corte d'Appello di Roma, i questionari – pur predisposti in forma analoga a quelli destinati al Tribunale, salve talune specificazioni derivanti dalla natura dell'organo e del relativo giudizio – non sono stati inoltrati a causa della mancata interlocuzione con detto ufficio.