

Agenzia per la Coesione Territoriale



Ministero della Giustizia
Direzione Generale per il Coordinamento
delle Politiche di Coesione



**Dipartimento
di Giurisprudenza**

Modello Ufficio per il Processo Ufficio Giudiziario di Ferrara

Settore Penale



Quadro di sintesi

a cura di *Daniele Negri*

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara

a cura di *Samantha Candelù** e *Silvia Buscaino***

* Borsista Di Ricerca Junior Uni4Justice - Profili giuridici e formazione a supporto dello sviluppo di strumenti innovativi per l'ufficio del processo.

** Borsista Di Ricerca Junior Uni4Justice - Profili giuridici e formazione a supporto dello sviluppo di strumenti innovativi per l'ufficio del processo.

1. L'ufficio per il processo presso la Procura della Repubblica

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara è così composta:

- segreteria penale e casellario (URP);
- ufficio di collaborazione del Procuratore (che comprende segreteria e uffici dei vice-procuratori onorari);
- segreteria amministrativa;
- ufficio iscrizioni;
- segreterie dei sostituti procuratori;
- ufficio 415-bis;
- ufficio dibattimento e giudice di pace;
- ufficio esecuzioni penali;
- sezioni di polizia giudiziaria (polizia di stato, carabinieri, guardia di finanza e polizia locale).

Con riferimento all'indagine qui condotta saranno presi in considerazione l'ufficio 415-bis e l'ufficio dibattimento, poiché a questi uffici che è assegnato l'addetto UPP.

L'ufficio 415-bis è composto da:

- n. 1 assistente giudiziario;
- n. 1 operatore giudiziario;
- n. 1 ausiliario.

L'ufficio dibattimento è invece composto da:

- n. 1 operatore giudiziario;
- n. 1 cancelliere esperto;
- n. 1 unità in comando dal Comune (equivalente all'assistente giudiziario).

Innanzitutto, è necessario premettere che il progetto per il PNRR del Ministero della Giustizia non aveva previsto l'inclusione della Procura della Repubblica tra gli uffici destinatari dell'istituto dell'ufficio per il processo.

Dalle interviste è infatti emerso che l'assegnazione dell'unico funzionario UPP presso gli uffici in esame è stata possibile grazie ad una disposizione del Presidente del Tribunale a firma congiunta con il Dirigente amministrativo del Tribunale di Ferrara. Questa iniziativa si inserisce nel quadro delineato da diverse circolari provenienti dalla Procura Generale presso la Corte di Appello di Bologna.

Nel provvedimento a firma del Procuratore Generale di Bologna¹ è stato posto in evidenza come gli «Uffici Requiranti partecipino istituzionalmente alla gestione dei flussi di trattazione dei procedimenti, in particolare penali». Per questo motivo, il Procuratore Generale ha ritenuto necessaria la costituzione, anche in altre Procure della Repubblica del Distretto, di quella che viene definita una «struttura di supporto all'attività giurisdizionale/ufficio per il processo che possa garantire la migliore efficienza possibile, tenendo conto dell'interrelazione con gli altri uffici requiranti e giudicanti».

Nel "Progetto Ufficio per il processo e capitale umano. Coinvolgimento degli uffici requiranti", sono stati specificati alcuni temi che potrebbero essere oggetto di soluzioni organizzative condivise e finalizzate al perseguimento degli obiettivi del PNRR. Tra questi: creazione di una banca dati giurisprudenziale distrettuale; trasmissione digitale degli atti; e formazione dei nuovi assunti.

Si può notare come la scelta effettuata in riferimento alla Procura di Ferrara rappresenti un corretto recepimento, in astratto, delle circolari provenienti da Bologna. Queste ultime hanno infatti proposto delle possibili soluzioni, le quali però sono state successivamente adattate nel concreto alle esigenze specifiche dell'ufficio di recepimento.

Invero, nell'assetto attuale, le predette osservazioni si sono tradotte nell'assegnazione di un unico addetto UPP ai due uffici sopra menzionati, in quanto questi ultimi si possono considerare entrambi sia dei punti di raccordo strategici di coordinamento tra Procura della Repubblica e Tribunale, sia di prossimità, in virtù del loro stretto collegamento con le fasi successive del procedimento che hanno luogo presso il Tribunale.

Nel caso di specie, è emerso dalle interviste come il funzionario UPP ricopra un ruolo di generico "risolutore di problemi". Fornisce, inoltre, un aiuto materiale in relazione allo smaltimento dell'arretrato. Decisione che rispetta intrinsecamente il contenuto di una circolare del Ministero della Giustizia, la quale, nel contesto di assegnazione dell'addetto presso il singolo ufficio giudiziario specifica come si debba osservare l'adequazione rispetto alle problematiche delle singole realtà locali.

In relazione agli aspetti logistici e di personale, l'addetto UPP in questione collabora all'interno degli spazi della Procura della Repubblica dal 9 giugno 2022.

2. Modello organizzativo-gestionale dell'ufficio: stato dell'arte

La ricerca "sul campo" relativamente all'impiego dell'addetto UPP presso la Procura della Repubblica di Ferrara è consistita nella somministrazione di interviste ai seguenti soggetti:

- Dirigente amministrativo;
- Procuratore della Repubblica;
- Funzionario UPP.

Dall'analisi della ricerca è emerso che l'addetto UPP è stato assegnato presso gli uffici della Procura della Repubblica al fine di svolgere la percentuale di lavoro di cancelleria

¹ Progetto organizzativo per la costituzione dell'ufficio del procuratore generale per il processo.

– il 30% – di cui egli sarebbe stato responsabile presso il Tribunale. Quindi, egli si reca una volta a settimana presso gli uffici anzidetti, svolgendo nove ore di lavoro.

Per quanto concerne il mansionario, è necessario operare una distinzione con riguardo all'ufficio in cui risulta essere formalmente impiegato il funzionario UPP, ossia l'ufficio dibattimento, e l'ufficio 415-bis, dove invece egli trascorre la maggior parte del tempo. Per quanto concerne il primo, l'addetto UPP riveste principalmente una funzione di supporto a mansioni quali, ad esempio, la divisione del fascicolo delle indagini in quello del dibattimento e quello del Pubblico Ministero in relazione al prosieguo del relativo procedimento.

Con riguardo invece all'ufficio conclusione indagini preliminari, ad oggi, il funzionario UPP è responsabile dell'effettuazione delle notifiche dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, previo controllo della regolarità del fascicolo. Tale controllo si articola in diversi passaggi compiuti dall'UPP: apertura del fascicolo e verifica che vi siano tutti gli atti indicati nell'indice, accertare che tutto sia scannerizzato adeguatamente a TIAP, inoltre occorre riscontrare se vi sia la nomina del difensore e se questa corrisponda a quella che si trova in SICP. L'avviso viene inviato utilizzando l'applicativo TIAP² oppure, qualora ciò non sia possibile, perchè l'indagato non ha precedentemente eletto domicilio presso il proprio difensore, ne viene inviata una copia conforme tramite posta ordinaria o ufficiale giudiziario. In questa fase procedimentale, nonostante l'utilizzo degli strumenti informatici a disposizione, permane comunque un "doppio fascicolo", in quanto sono presenti sia una copia digitale sia una cartacea.

Inoltre, al funzionario UPP, prima di procedere alla notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, è richiesto di controllare meticolosamente la corrispondenza tra le generalità del difensore in esso contenute e l'atto di nomina.

Sulla base delle risultanze sopra esposte, è possibile definire il modello organizzativo adottato come c.d. di "cancelleria", inteso nel senso delle mansioni attribuite all'addetto UPP, coincidenti con quelle del personale amministrativo. Rispetto ai profili afferenti al mansionario e al modello organizzativo, la presenza di un solo funzionario UPP non permette di svolgere considerazioni approfondite. In questo senso, le attività che vengono svolte sono di numero ridotto rispetto a quelle che potrebbero essere prese in analisi in sistemi organizzativi più articolati. Ciò che si può affermare è che difettano tutte quelle attribuzioni relative all'affiancamento del magistrato proprie dell'ufficio del processo incardinato presso il Tribunale.

Nello svolgimento delle proprie mansioni, il funzionario UPP assegnato alla Procura della Repubblica fa riferimento direttamente al funzionario della carriera amministrativa impiegato nell'ufficio ove egli presta il proprio lavoro. Ciò implica che non risultano collaborazioni in essere con altri uffici e con il relativo personale ivi impiegato.

3. Prassi virtuose e criticità

² Nel caso di specie, l'applicativo permette di inviare telematicamente il documento di interesse scannerizzato. Successivamente è possibile stampare la ricevuta che attesti il corretto invio dell'avviso e la regolare ricezione da parte del difensore.

Le interviste che sono state svolte hanno portato alla luce diverse criticità con riferimento a molteplici ambiti. In particolare, queste possono rinvenirsi riguardo sia, specificatamente, all'addetto UPP sia, più in generale, agli uffici della Procura della Repubblica.

In primo luogo, a proposito dei problemi riscontrati in relazione alla figura del funzionario UPP, si riscontra, al momento della sua presa di servizio, la mancanza di **formazione** di tipo pratico sulle mansioni che è chiamato a svolgere.

In secondo luogo, si rileva dalle interviste che un singolo addetto UPP presente un solo giorno alla settimana, a causa della mole di lavoro degli uffici dibattimento e 415 bis e della molteplicità di attività da essi svolte, non sia sufficiente a garantire un effettivo smaltimento del carico lavorativo. Invero, egli si occupa dell'effettuazione delle notifiche aventi ad oggetto l'avviso di conclusione delle indagini preliminari. mansione, questa, che in rapporto alla quantità di lavoro da eseguire risulta inefficace.

Il problema non è tanto da rinvenire nella qualità delle attività svolte, quanto piuttosto nella quantità di addetti assegnati e sull'ammontare del monte ore settimanale.

In termini più generali, altre criticità sono rinvenibili nell'**esclusione della Procura della Repubblica dal Progetto** di allocazione dell'ufficio per il processo presso gli uffici giudiziari. Nonostante tale situazione sia stata risolta nel circondario di Ferrara, le disposizioni adottate in merito non permettono un margine di manovra sufficientemente ampio da permettere di ripartire liberamente le risorse in maniera adeguata, ma anzi, costringono a "prendere in prestito" degli addetti da altri uffici (Tribunale), che comunque, a propria volta, ne restano sprovvisti.

Rispetto poi alla dotazione tecnologica degli uffici della Procura della Repubblica, si notano delle carenze relativamente all'**assistenza tecnico-informatica**, determinando un rallentamento nello sblocco dei sistemi e nel recupero dei dati. Ad esempio, un eventuale blocco del sistema informatico TIAP crea forti disagi quanto all'espletamento delle funzioni di notifica degli atti, financo impedendole completamente.

Ancora, sempre sugli aspetti informatici, si rileva un ulteriore limite, specie per ciò che concerne il "dialogo" tra Procura della Repubblica e Tribunale, che incide anche sulla linearità delle mansioni dell'ufficio requirente. Trattasi dell'indisponibilità e del mancato utilizzo dell'**applicativo GIADA**, che permetterebbe la fissazione delle udienze tramite un'interfaccia informatizzata/telematica che mette in relazione gli uffici della Procura della Repubblica e del Tribunale. Un suo impiego garantirebbe maggiore efficienza nello svolgimento dei processi, mediante l'anticipazione della fissazione delle date di udienza.

Per quanto la presenza di un addetto UPP risulti di ausilio all'adempimento dei compiti assegnati alla Procura della Repubblica, tale innesto non pare essere sufficiente in quanto è stato verificato che l'anzianità e i contratti "precari" dei dipendenti dell'ufficio causano difficoltà nella continuità e nella gestione della mole consistente di lavoro (ogni anno, infatti, vi sono impiegati prossimi al pensionamento).

Per quanto concerne le prassi virtuose, è da rilevare che queste ultime non sono state riscontrate in relazione alla figura dell'addetto UPP. Infatti, come è già stato rilevato, egli svolge de facto una sola mansione, che, dato che è piuttosto "meccanica", ha impedito il formarsi di buone pratiche degne di nota.

In relazione agli aspetti di “esportabilità” del modello ferrarese di ufficio del processo presso la Procura della Repubblica, quello che si è qui tratteggiato può essere definito al più come un esperimento, o forse uno spunto, al quale altre realtà territoriali che presentino le medesime difficoltà possono fare riferimento, permettendo un bilanciamento tra uffici che hanno visto un aumento del personale (come i Tribunali, che hanno visto l'ingresso dei funzionari UPP) e non (come le Procure della Repubblica, come detto escluse da tale Progetto).

Questa sperimentazione attuata dalla Procura della Repubblica di Ferrara può essere quindi di per sé stessa interpretata come una buona pratica, che necessita però di essere implementata, attraverso un suo ampliamento, al fine di creare un assetto organizzativo il quanto più possibile adatto alle esigenze di ogni ufficio requirente, in base alle criticità di ciascuna situazione specifica.

Infine, il modello organizzativo descritto sinora può essere definito solo quale mero “embrione”, non essendo completo, in virtù del fatto che vi è stato impiegato un solo soggetto. Infatti, sarebbero auspicabili interventi ulteriori, che ci si accinge ora a prendere in esame.

4. Obiettivi futuri e proposte di modifica

Sulla base di quanto sopra esposto è possibile formulare alcune riflessioni sul periodo di prima attuazione dell'UPP, nell'ottica di svilupparne le potenzialità e l'efficienza.

Innanzitutto, si ritiene di dover porre l'attenzione sul dato che l'impiego di un solo funzionario UPP, per quanto competente e utile, non può svolgere un ruolo incisivo e determinante per il miglioramento del funzionamento della Procura della Repubblica. Una prima problematica è data dalla mancanza di un contratto a tempo indeterminato che garantisca continuità e certezza di lavoro nell'ufficio. Inoltre, l'orario di lavoro previsto è eccessivamente esiguo. Questo non permette di garantire una continuità che importi un effettivo e rilevante efficientamento come invece avviene negli uffici del Tribunale. Peraltro, questa differenza ingenera uno squilibrio tra le due strutture. Inoltre, altro fattore che merita rilievo, derivante dall'atipicità di tale figura, è la mancanza di una formazione preliminare adeguata e specifica in riferimento alle mansioni affidate.

L'organizzazione, così come pensata dall'accordo “a due” Procura della Repubblica-Tribunale, potrebbe essere ulteriormente implementata, oltre che con l'assunzione di più unità di personale, anche attraverso altre forme di efficientamento.

In questo contesto, la figura dell'addetto UPP, proprio per la sua “duplice natura”, può essere destinato a diverse mansioni, alcune strettamente giurisdizionali e quindi che vedono un affiancamento al magistrato, altre che invece non sono strettamente giurisdizionali bensì amministrative.

Per quanto riguarda i compiti di carattere amministrativo, l'addetto potrebbe essere utilmente impiegato come supporto alla **digitalizzazione dei fascicoli**. Attualmente, le figure destinate a tale attività sono nettamente inferiori rispetto alla mole di lavoro esistente, con il risultato di impedire il raggiungimento dell'obiettivo della digitalizzazione integrale di tutti i fascicoli, soprattutto di quelli più corposi. La conseguente persistenza del “doppio fascicolo” (in versione cartacea e digitale) si pone in contrasto con le direttive a livello nazionale che impongono l'impiego di adeguati programmi informatici e pregiudica una pronta e agile fruibilità degli atti.

Infatti, l'esistenza di un fascicolo digitale può comportare molti benefici in termini di efficienza del processo. Attualmente, presso la Procura della Repubblica di Ferrara è già possibile accedere al fascicolo tramite una postazione informatica dedicata ed estrarre copia dei documenti necessari tramite duplicato PDF nella chiavetta USB oppure tramite e-mail in caso di formato leggero. Questo importante miglioramento, se ulteriormente esteso, permetterebbe una minore affluenza presso gli uffici giudiziari con possibilità di destinare il personale ad altre attività diverse da quelle "di sportello", con una generale velocizzazione del servizio. In un futuro - che si confida non essere troppo lontano - la digitalizzazione potrebbe permettere ai soggetti aventi diritto di visionare gli atti contenuti nel fascicolo di procedervi direttamente dal proprio ufficio.

Quanto allo specifico contributo del funzionario UPP per ciò che concerne la digitalizzazione del fascicolo, l'addetto UPP, dopo una previa e adeguata formazione sull'utilizzo dell'applicativo informatico TIAP, potrebbe essere assegnato a supporto della digitalizzazione dei fascicoli presso gli uffici dei sostituti Procuratori o dei VPO. Ciò permetterebbe non solo una velocizzazione dei ritmi di lavoro, ma anche che i relativi atti, soprattutto in presenza di casi giudiziari oggetto di numerose attività di indagine, pervengano già digitalizzati all'ufficio 415-bis e siano quindi prontamente disponibili per i soggetti autorizzati a prenderne visione. In prospettiva, ciò potrebbe rappresentare un grande passo in avanti rispetto al mantenimento del solo fascicolo digitale in luogo del "doppio fascicolo".

Rispetto invece alle mansioni in affiancamento al magistrato, si ritiene importante la creazione di una **banca dati degli orientamenti giurisprudenziali**. Nonostante sia emerso dalle interviste che sussistano già tacitamente degli indirizzi comuni, un'implementazione del sistema in esame (e il suo relativo arricchimento) sono da ritenersi utili non solo con riferimento all'obiettivo della realizzazione della c.d. nomofilachia orizzontale, ma anche con riguardo ad una maggiore speditezza nella risoluzione delle varie questioni giuridiche che sorgono anche quotidianamente e necessitano di una rapida risposta. Gli orientamenti giurisprudenziali già esistenti e che quindi potrebbero automaticamente confluire nella banca dati di creazione e successiva gestione degli addetti UPP, sono in relazione alle fattispecie di reato disciplinate dal Codice della strada. Potrebbero poi rientrarvi eventuali orientamenti esistenti inerenti casi in cui è più probabile che la richiesta di decreto di condanna non venga rigettata dal giudice.

Sempre nell'insieme delle mansioni "giudiziarie" la figura dell'addetto UPP può essere pensata come di ulteriore affiancamento e ausilio nella figura dell'assistente giudiziario; infatti, attualmente tra questi ultimi e i sostituti Procuratori vi è un rapporto di 1:2, il quale risulta spesso sproporzionato rispetto alla mole di lavoro. Sarebbe idoneo riuscire a creare un rapporto 1:1 tra le figure citate. In quest'ottica tra le possibili mansioni si possono annoverare la gestione e lo smistamento dei vari atti e delle richieste che pervengono ai magistrati, tra le quali, ad esempio: le opposizioni alle richieste di archiviazione; le richieste di interrogatorio. Inoltre, potrebbero essere destinati ad attività di segreteria con riferimento al magistrato di riferimento, ai controlli dei termini di indagine, alla gestione di eventuali nomine di consulenti tecnici del PM, e alle richieste di decreto penale di condanna.

Da tali mansioni “giurisdizionali” devono comunque essere escluse quelle eccessivamente complesse o delicate, come ad esempio la richiesta di misure cautelari o la redazione di capi di imputazione, che è opportuno rimangano in capo al magistrato assegnatario.

Con riferimento ai due uffici nei quali attualmente è impiegato l'addetto UPP e alla più volte citata mancanza di personale, sono individuabili svariati campi in cui può risultare vantaggioso il suo supporto. Trattasi di attività che non prevedono un affiancamento al magistrato.

Per ciò che concerne la mole di lavoro e le attività da svolgere si potrebbe optare per una presenza lavorativa giornaliera costante da parte di uno o più UPP al fine di espletare il lavoro assegnatogli ed eventualmente essere d'ausilio all'esecuzione di funzioni non proprie. Le attività che necessitano di un rafforzamento di personale lavorativo, quali appunto gli UPP, fanno riferimento oltre che alle notifiche di avviso di conclusione delle indagini preliminari, mansione già svolta dall'UPP, anche attività di segreteria o ancora di invio richieste di data. Inoltre, sarebbe opportuno destinare un ausilio anche al rapporto con il pubblico al fine di occuparsi della fissazione degli appuntamenti, della preparazione dei fascicoli da visione, dell'estrazione delle credenziali d'accesso temporanee dal sistema TIAP per far prendere visione agli avvocati gli atti di loro interesse.

In specie, sarebbe auspicabile l'assegnazione di un ulteriore addetto UPP presso l'ufficio 415-bis. Alcune mansioni che potrebbero essergli assegnate sono: la gestione degli appuntamenti con i difensori; la redazione del decreto di irreperibilità in caso di vane ricerche; e il riordino delle “cartoline” che indicano l'avvenuta ricezione degli atti notificati.

Con riferimento poi all'invio delle notifiche - mansione, come già ampiamente discusso nei paragrafi precedenti, già “ufficiale” - è possibile prendere in considerazione le novità introdotte sul tema dalla c.d. “Riforma Cartabia”. Il legislatore ha voluto differenziare tra la qualità di imputato non detenuto e imputato detenuto; con riguardo al primo: la prima notificazione è previsto avvenga tramite consegna della copia analogica; le notifiche successive vengono effettuate al difensore telematicamente oppure direttamente al soggetto interessato. Quest'ultimo ha la facoltà di eleggere un domicilio digitale. Le disposizioni in oggetto, non comportano alcuna novità pratica nel ruolo dell'addetto UPP, in quanto i software utilizzati, ossia TIAP e SICP, rimangono i medesimi. Può verificarsi una mera modifica in relazione alla dicitura informatica selezionabile in sede di invio dell'atto. Inoltre, all'art. 161 c.p.p. è previsto che l'imputato debba comunicare agli uffici giudiziari eventuali cambiamenti del domicilio digitale. In questo contesto l'UPP potrebbe trovarsi a gestire le comunicazioni aventi ad oggetto quest'ultimo e apportare le relative modifiche nel sistema SICP che contiene l'anagrafica dell'indagato e imputato.

Sotto il profilo della digitalizzazione, poi, il funzionario UPP potrebbe essere preposto alla gestione dell'applicativo GIADA, una volta che quest'ultimo divenga operativo (tendenzialmente, le richieste di date di udienza sono infatti inviate al Tribunale circa una volta al mese, scadenziario compatibile con gli orari di lavoro di un addetto UPP).

Per quanto invece concerne l'ufficio dibattimento, si potrebbe rendere stabile la figura ivi dislocata, attualmente formalmente inquadrata quale "supporto" per il controllo degli atti contenuti nel fascicolo.

Riguardo invece alle probabili criticità, la principale pare rinvenirsi nella formazione. Occorrerà infatti modularla in relazione alle responsabilità e attività effettivamente assegnate agli addetti UPP presso la Procura della Repubblica.

In prospettiva, anche allo scopo di "combattere" il livello di pensionamento del personale impiegato presso la Procura della Repubblica, non può che auspicarsi la "stabilizzazione" dei funzionari UPP (con correlato accrescimento del monte ore di lavoro) e un aumento del numero degli stessi, quantomeno superiore alla singola unità attualmente adoperata.

Sotto il profilo organizzativo, si ritiene non più sostenibile la modalità di impiego basata sulla "presa in prestito" di effettivi dal Tribunale. Il ricorso a questi ultimi, infatti, in virtù delle mansioni loro assegnate in tale sede, come la stesura delle motivazioni delle sentenze o delle ordinanze oppure comunque lo studio del caso oggetto del procedimento penale, potrebbe esporre al rischio di una "contaminazione" di informazioni e, in aggiunta, alla nascita di conflitti per quanto concerne la separazione delle fasi del procedimento e l'imparzialità e la terzietà della figura del giudicante.

In termini più generali, è opportuno "sganciarsi" dalla logica dell'ufficio di prossimità che ha accompagnato la disposizione e l'assegnazione dell'addetto UPP presso la Procura della Repubblica di Ferrara offrendo una risposta più ampia, che vada oltre gli uffici di prossimità con il Tribunale, pur nell'osservanza degli obiettivi che hanno ispirato questo assetto. In quest'ottica è auspicabile una riforma a livello legislativo o perlomeno una regolamentazione a livello ministeriale ad hoc, che disponga l'assegnazione stabile di funzionari UPP alla Procura della Repubblica.

Ufficio del Giudice per le indagini preliminari e del Giudice dell'udienza preliminare

a cura di *Giulia Ducoli** e *Michele Martinucci***

* Assegnista Di Ricerca Uni4Justice - Profili giuridici e formazione a supporto dello sviluppo di strumenti innovativi per l'ufficio del processo - Processo penale e trasformazione digitale.

** Borsista Di Ricerca Junior Uni4Justice - Profili giuridici e formazione a supporto dello sviluppo di strumenti innovativi per l'ufficio del processo.

1. L'ufficio per il processo presso l'ufficio GIP/GUP del Tribunale di Ferrara

L'Ufficio GIP/GUP del Tribunale di Ferrara è un ufficio che conta tre magistrati. Per quanto riguarda le funzioni amministrative e gli altri servizi, questi sono esercitati da:

- n. 1 direttore amministrativo;
- n. 3 funzionari giudiziari;
- n. 1 cancelliere esperto;
- n. 2 assistenti giudiziari;
- n. 2 operatori giudiziari.

All'ufficio del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Ferrara sono stati assegnati **n. 2 addetti all'Ufficio per il Processo** (d'ora in avanti, addetti UPP) che hanno preso servizio nel mese di febbraio del 2022 e che ad oggi svolgono la propria attività presso lo stesso ufficio (non si sono quindi verificati casi di licenziamento e/o dimissioni prima della scadenza del contratto).

Ai due addetti UPP è stata assegnata una stanza al secondo piano dell'ala penale del Tribunale, dove si trova la cancelleria. Gli addetti UPP svolgono tutte le mansioni ad essi assegnate da questa stanza (fatta eccezione chiaramente per l'attività di udienza e il confronto con i giudici) e non si verifica, come accade in altri uffici, la necessità di spostamenti da una stanza all'altra a seconda della mansione che devono svolgere, sia essa di supporto alla cancelleria o di supporto alla giurisdizione.

2. Il modello organizzativo-gestionale dell'Ufficio: stato dell'arte.

Con l'obiettivo di delineare il modello organizzativo-gestionale che trova oggi applicazione nell'ambito dell'ufficio GIP/GUP presso il Tribunale di Ferrara sono state svolte diverse interviste. Più nello specifico, borsisti e assegnisti hanno provveduto ad intervistare:

- il dirigente amministrativo;
- i due addetti UPP;
- i magistrati assegnati all'ufficio.

Il modello organizzativo-gestionale attualmente adottato dall'ufficio sembra potersi descrivere in termini di rotazione sulle mansioni. Gli addetti UPP svolgono infatti diverse mansioni, riconducibili a due macroaree: attività di supporto alla giurisdizione e attività di supporto alla cancelleria.

I compiti loro affidati variano a seconda del magistrato con cui collaborano e a seconda delle necessità contingenti dell'ufficio. Questo consente chiaramente di sfruttare al massimo le potenzialità dell'ufficio del processo, nonché di integrare e sviluppare gradualmente le competenze e le mansioni degli addetti UPP. Occorre qui sottolineare che nell'ufficio GIP/GUP le attività di supporto alla giurisdizione e quelle di cancelleria sono complementari e spesso si fondono: non è pertanto sempre agevole distinguere in modo netto i due tipi di attività svolta dagli addetti UPP. Ciò si evince anche dalla collocazione fisica degli addetti UPP della sezione GIP/GUP: mentre i funzionari del dibattimento si recano negli uffici di cancelleria una volta alla settimana per svolgere esclusivamente questo tipo di attività, gli addetti alla sezione GIP/GUP, come già evidenziato, svolgono le loro mansioni sempre in quegli uffici, proprio perché nel loro tipo di lavoro non c'è una suddivisione netta tra le due attività.

Per quanto concerne l'attività di supporto ai singoli magistrati, agli addetti UPP è affidato lo studio di singoli fascicoli, soprattutto in funzione della celebrazione dell'udienza preliminare. Il confronto degli addetti UPP con i tre magistrati è quotidiano, nonostante gli uffici non siano fisicamente adiacenti. L'assegnazione dei fascicoli non è univoca e predeterminata, ma gestita dagli stessi addetti sulla base della contingente disponibilità e del carico di lavoro. Gli stessi, infatti, collaborano con i tre giudici della sezione indifferentemente, senza alcuna assegnazione, e non vi sono criteri prestabiliti per la suddivisione del lavoro.

Gli addetti UPP provvedono alla redazione di una scheda riassuntiva per ogni singolo procedimento³. Tale scheda riassuntiva, considerata dai giudici particolarmente utile, è tenuta costantemente aggiornata ed è presente all'interno dei fascicoli sia materialmente, sia in forma digitale.

³ I format delle schede riassuntive sono allegati in calce al presente contributo.

Gli addetti si occupano poi di controllare tutto quanto si trovi nel fascicolo prima dell'udienza preliminare e in vista della stessa. Per fare alcuni esempi, verificano che parti e soggetti coinvolti siano stati correttamente individuati; procedono alle verifiche necessarie sui verbali di identificazione e sull'elezione di domicilio, nonché sugli atti di nomina e revoca dei difensori. Si occupano, inoltre, di verificare la correttezza delle notifiche ex art. 415-*bis* c.p.p. e di comunicare al giudice eventuali difetti, in modo tale che questi possa dichiarare la nullità e disporre l'immediata restituzione degli atti al pubblico ministero e, successivamente, sono incaricati di verificare la correttezza delle notifiche dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare in tempo utile per poter effettuare gli eventuali solleciti e le necessarie ricerche.

Oltre che sul lato degli adempimenti formali, gli addetti svolgono altresì il compito di controllare il fascicolo dal punto di vista sostanziale, procedendo a svolgere un primo vaglio sulla rispondenza tra i fatti e il capo d'imputazione formulato dall'accusa. Tale mansione, peraltro, assume una particolare importanza in seguito alla modifica dell'art. 421 c.p.p. commi 1 e 1 bis c.p.p., che attribuisce espressamente al giudice dell'udienza preliminare il potere di rilevare violazioni dell'articolo 417, comma 1, lettera b) c.p.p. (ove si stabilisce che la richiesta di rinvio a giudizio deve contenere «l'enunciazione, in forma chiara e precisa, del fatto, delle circostanze aggravanti e di quelle che possono comportare l'applicazione di misure di sicurezza, con l'indicazione dei relativi articoli di legge»), invitando successivamente il pubblico ministero a modificare l'imputazione⁴. In relazione ai risultati emersi dalle interviste sembrerebbe che il controllo svolto dagli addetti UPP sulla formulazione dell'imputazione sia un controllo che per il momento si limita ad una prima verifica in ordine alla corrispondenza tra fatto e qualificazione giuridica; non si esclude, tuttavia, che in un prossimo futuro il controllo potrebbe risultare più pregnante e guardare anche all'eventuale genericità nella formulazione dell'imputazione, trattandosi pur sempre di una verifica di tipo preliminare a quella del giudice e funzionale soltanto allo snellimento del carico di lavoro di quest'ultimo: è infatti evidente che il pur prezioso vaglio dell'addetto, il quale può rilevare preliminarmente la presenza di vizi, non può sostituire l'attività e l'attento controllo del giudice, in particolare in decisioni così delicate.

Al momento, l'attività di partecipazione alle udienze da parte degli addetti è limitata. Sono infatti invitati ad assistere solamente alle udienze preliminari ritenute di particolare interesse. Maggiore è invece la partecipazione alle udienze in cui viene celebrato il rito abbreviato (in funzione poi del fatto che gli addetti saranno chiamati a redigere una bozza della sentenza).

⁴ Il novellato art. 421 comma 1 c.p.p. recita: «Conclusi gli accertamenti relativi alla costituzione delle parti, se rileva una violazione dell'articolo 417, comma 1, lettera b), il giudice, sentite le parti, invita il pubblico ministero a riformulare l'imputazione. Qualora il pubblico ministero non provveda, il giudice, sentite le parti, dichiara anche d'ufficio la nullità della richiesta di rinvio a giudizio e dispone, con ordinanza, la restituzione degli atti al pubblico ministero».

Quando gli addetti UPP partecipano alle udienze sono talvolta invitati ad affiancare il cancelliere esperto che si occupa della verbalizzazione, in modo da poter essere in grado di svolgere, in futuro, questa attività anche in modo autonomo, arrivando così a sostituire i cancellieri qualora dovesse essere necessario.

Gli addetti UPP provvedono alla redazione delle bozze di alcuni provvedimenti (es. decreti di fissazione dell'udienza preliminare, decreti di rinvio a giudizio, provvedimento di archiviazione, ma anche sentenze di applicazione pena su richiesta delle parti, sentenze emesse all'esito di giudizio abbreviato ecc.). Non vi è alcuna "tipizzazione" dei provvedimenti le cui bozze possono (o potrebbero, in futuro) essere redatte dagli addetti UPP; si ritiene, pertanto, che - sulla base delle competenze già possedute e in relazione a quelle che saranno in futuro acquisite - potranno tendenzialmente redigere qualsiasi tipo di provvedimento (sempre, chiaramente, in forma di bozza). La redazione di bozze dei provvedimenti è preceduta da un confronto diretto con il giudice, il quale illustra il ragionamento giuridico alla base della decisione, mentre la ricerca giurisprudenziale è svolta dagli addetti in autonomia. La bozza è sempre soggetta ad un controllo - sia formale sia di merito - da parte del magistrato.

Sempre con riferimento all'attività di supporto al singolo magistrato, si occupano di redigere il c.d. "foglio prescrizioni" indicante gli atti destinati a formare il fascicolo del dibattimento. Si tratta di un'attività che precede quella che si svolgerà nel contraddittorio tra le parti in udienza e che risulta funzionale all'individuazione in via preliminare degli atti che andranno a formare il fascicolo del dibattimento ex art 431 c.p.p., nonché ad alleggerire il lavoro del singolo magistrato. La formazione del fascicolo del dibattimento è ancora un'attività espletata in modo esclusivo dal giudice, ma, astrattamente, è possibile che nel futuro anche gli addetti UPP possano svolgere questa mansione, per quanto delicata.

Partecipano alla gestione dello scadenziario sulle misure cautelari personali, senza però occuparsi dei relativi provvedimenti, materia che - è del tutto evidente - presenta significativi caratteri di delicatezza e non è dunque irragionevole che rimanga esclusivamente affidata ai giudici. In ogni caso, anche la predisposizione di bozze di ordinanze di questo tipo non è del tutto esclusa in futuro.

Per quanto riguarda invece l'attività di supporto alle cancellerie si segnala che questa occupa all'incirca tre ore ogni settimana (fino ad un massimo di nove ore in casi eccezionali derivanti dalla temporanea assenza di parte del personale amministrativo). Si occupano della gestione dei fascicoli rientranti e uscenti (da o verso Corte di Appello o Corte di Cassazione). Uno dei loro compiti è infatti quello di trasmettere all'organo competente atti di appello o ricorsi per Cassazione avverso sentenze o provvedimenti emessi dai giudici della loro sezione.

Gli addetti UPP sono stati dotati di timbri per il deposito provvedimenti, per l'assistenza alle udienze e per firmare gli atti evasi dalla cancelleria (SNT). Si occupano, inoltre, di svolgere attività di supporto per le numerose richieste di proroga indagini (anche in questo caso si tratta di un'attività che si limita ad un controllo di tipo formale, di verifica della sussistenza dei presupposti, poiché valutazioni di merito non possono che restare affidate al magistrato). Svolgono controlli sul sistema SICP dei fascicoli assegnati. Svolgono controlli sulla regolarità e sull'esito delle notifiche, potendo anche effettuarne autonomamente. Sono abilitati ad accedere al portale UNEP.

Svolgono anche attività di supporto alla digitalizzazione dell'ufficio, contribuendo alla schematizzazione per la consultazione digitale dei singoli fascicoli selezionati per essere inseriti a TIAP.

Per concludere, sul lato formativo si rileva che è stato segnalato un costante miglioramento delle competenze degli addetti, dovuto in particolare al lavoro quotidiano e ad una formazione basata sulla prassi. Gli addetti si formano anche partecipando a dei corsi online con lezioni registrate.

Si sottolinea che i compiti descritti in questo paragrafo che fotografa lo stato dell'arte sono cambiati rispetto alle attività inizialmente svolte dai funzionari UPP: man mano, infatti, che i due addetti si sono integrati all'interno dell'ufficio, acquisendo sempre più esperienza, le loro mansioni sono state progressivamente ampliate in modo significativo, fino a raggiungere quelle qui descritte.

3. Prassi virtuose e criticità

Si segnala che nell'ambito dell'ufficio GIP/GUP sono state adottate diverse prassi che potrebbero definirsi virtuose e, pertanto, meritevoli di attenzione anche da parte di altri Uffici.

Un esempio è dato dalla predisposizione di **prestampati uniformi** per tutti i magistrati. Questo è stato reso possibile grazie al fatto che i due addetti UPP non lavorano in rapporto *one-to-one* con il singolo magistrato, ma con tutti e tre i magistrati dell'ufficio. Al fine di snellire e rendere più semplice il loro lavoro la dirigente ha quindi predisposto dei prestampati che gli addetti UPP possono utilizzare a prescindere dal magistrato con cui si trovano a lavorare in quel determinato momento.

Altra prassi virtuosa riguarda l'attività di **formazione degli addetti UPP** assegnati all'ufficio. Questi ultimi vengono formati dal personale di cancelleria e dai magistrati quotidianamente e in relazione alle esigenze che si manifestano di volta in volta all'interno dell'ufficio. Si tratta sicuramente di una prassi che non potrebbe trovare applicazione in uffici più grandi, tuttavia appare opportuno segnalare come tutto il personale si sia adoperato e si adoperi tuttora al fine di fornire agli addetti UPP tutte le competenze di cui hanno bisogno.

L'ufficio gestisce autonomamente dei **file excel per l'elaborazione di statistiche** che consentono di non falsare i dati e che permettono di avere un quadro della situazione che tenga conto dei fascicoli c.d. falsi definiti o falsi pendenti (es. fascicoli relativi a procedimenti sospesi per messa alla prova, che risultano formalmente pendenti ma che, con buona probabilità, si concluderanno con un provvedimento estintivo del reato).

È stata creata una **cartella condivisa con la Procura** (cui l'ufficio GIP/GUP accede soltanto in modalità lettura) che consente prendere visione dei capi di imputazione, nonché di procedere alla copia degli stessi (si tratta della semplice possibilità di fare un copia-incolla del capo di imputazione, che comporta - su larga scala - un notevole risparmio di tempo, evitando di dover procedere ogni volta alla trascrizione del singolo capo di imputazione).

I verbali di udienza sono redatti e gestiti esclusivamente in modalità informatica dal 2021.

I giudici di questa sezione hanno creato una cartella condivisa contenente tutti i loro provvedimenti, in modo da attingere al lavoro già fatto dai colleghi e mantenere, se possibile, indirizzi comuni, perlomeno sugli aspetti processuali.

Un'altra prassi interessante è la facoltà che viene data al difensore di anticipare la possibilità di chiedere i lavori di pubblica utilità nel momento in cui viene emesso un decreto penale di condanna, evitando di dover proporre opposizione allo stesso, con conseguente allungamento delle tempistiche.

Da ultimo, tutti i soggetti intervistati riferiscono che **non vi è alcun tipo di sovrapposizione tra le mansioni svolte dagli addetti UPP**, che sono considerati a tutti gli effetti personale amministrativo, **e i tirocinanti c.d. ex art. 73**, a cui vengono affidati fascicoli per lo studio personale e per la raccolta di indirizzi giurisprudenziali nell'ottica della formazione prevista dal tirocinio stesso.

Non sono state segnalate dai soggetti intervistati - né sono emerse dalle risultanze delle interviste svolte - criticità per quanto concerne l'ufficio in esame. Gli addetti UPP, infatti, sono perfettamente integrati nell'ufficio, svolgono i compiti loro assegnati e, in generale, si percepisce un alto livello di soddisfazione da parte di tutto il personale.

C'è ovviamente da considerare che si tratta di un ufficio di dimensioni ridotte, in cui non erano presenti particolari problemi nemmeno precedentemente all'introduzione dell'ufficio del processo.

Il fatto poi che gli addetti sono due per tre giudici, peraltro, consente una semplice attività di gestione delle mansioni e del lavoro che non necessita di particolare organizzazione: da questo punto di vista è chiaro che l'esperienza dell'ufficio GIP/GUP di Ferrara non è necessariamente ripetibile in ogni Tribunale italiano, né pare essere rappresentativa della normalità, anche alla luce delle diverse risultanze emerse dalle ricerche condotte negli altri uffici del distretto. Il rischio - paventato a più voci, soprattutto in contesti più grandi rispetto a quello qui preso in esame - che gli addetti UPP vengano impiegati in ambiti non di loro competenza e/o non in linea con il loro profilo professionale per sopperire a necessità (temporanee o permanenti) di organico, non sembra sussistere con riguardo al settore GIP/GUP del Tribunale di Ferrara e ciò è dovuto - oltre che alle dimensioni ridotte dell'ufficio - all'attenzione che magistrati e personale amministrativo hanno rivolto al proficuo inserimento in organico degli addetti UPP e alla loro formazione.

4. Obiettivi futuri e proposte di modifica

Sulla base di quanto fino ad ora preso in considerazione è possibile formulare alcune riflessioni sul periodo di prima attuazione dell'UPP, nell'ottica di svilupparne le potenzialità e l'efficienza, anche in relazione alle modifiche apportate dalla recente entrata in vigore del D. Lgs. n. 150/2022 (c.d. "Riforma Cartabia").

L'addetto UPP in futuro potrebbe diventare una sorta di "addetto al fascicolo", con funzioni di controllo preliminare su questioni importanti, relative - per esempio - ai capi di imputazione, alla regolarità delle notifiche e al rispetto della disciplina in materia di assenza, nonché alla corretta applicazione delle regole fissate per la determinazione della competenza. Si percepisce a questo punto che anche gli addetti UPP debbano necessariamente seguire percorsi di formazione continua, che garantiscano loro la conoscenza di tutte le novità normative introdotte e che consentano ai magistrati di poter contare su competenze costantemente aggiornate.

Nel complesso si può tranquillamente esprimere un giudizio soddisfacente. Come già emerso a più riprese nell'ufficio GIP/GUP l'inserimento degli addetti UPP ha portato benefici all'andamento dei lavori e i due addetti si sono rivelati utili nel complesso della gestione dell'ufficio (sia per quanto concerne l'attività di supporto ai magistrati, sia per quanto concerne l'attività di supporto al personale amministrativo e, quindi, alla cancelleria).

Da parte dei magistrati è stata manifestata la preferenza per un modello *one-to-one*. L'applicazione dello stesso consentirebbe di sviluppare maggiormente il rapporto di fiducia tra il singolo addetto e il "suo" magistrato e, nel lungo periodo, si potrebbe apprezzare anche un maggior coinvolgimento degli addetti nelle diverse attività che già sono chiamati ad espletare. Di fatto si tratta di un modello che potrebbe trovare applicazione in contesti piccoli come quello ferrarese, ma che difficilmente si presenterebbe come ripetibile in altri uffici.

Allegato: Format schede riassuntive compilate dagli addetti UPP



Tribunale di Ferrara
UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

CONTROLLO SUI FASCICOLI TRASMESSI CON RRG

N° _____ G.I.P

IMPUTATO:

STATUS IMPUTATO:

LINGUA:

a) DIFENSORE FIDUCIA / UFFICIO:

AVVOCATO	DATA NOMINA/pag.	DATA RINUNCIA/REVOCA

b) DICHIARAZIONI O ELEZIONI O DETERMINAZIONI DI DOMICILIO:

DATA	DICHIARAZIONE O ELEZ. O DETERM. DI DOMICILIO	RIF. PAG.

SICP Generalità/El.dom./difensore:

PERSONA OFFESA:

c) NOTIFICHE AVVISO *EX ART. 415bis C.P.P.*:

d) REQUISITI *EX ART. 417 C.P.P.* DELLA RICHIESTA DI RINVIO A GIUDIZIO:

- 1) GENERALITÀ:
- 2) IMPUTAZIONE:
- 3) FONTI DI PROVA:
- 4) DATA E SOTTOSCRIZIONE:

CONTROLLO SUI FASCICOLI PRIMA DELL'UP

- a) NOTIFICHE AVVISO DI FISSAZIONE UDIENZE:
- b) ESITO ULTERIORI INDAGINI:
- c) BENI SOTTOPOSTI A SEQUESTRO:
- d) ATTRIBUZIONE DEL REATO:

ADEMPIMENTI A SEGUITO DELL'UDIENZA PRELIMINARE

- a) FOGLIO DI PRESCRIZIONI (atti destinati a formare il fascicolo del dibattimento *ex art. 431 c.p.p.*):



Tribunale di Ferrara
UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

**CONTROLLO SUI FASCICOLI TRASMESSI CON RICHIESTA DI GIUDIZIO
IMMEDIATO**

N° ***/*** G.I.P

IMPUTATO:

IndmListaMedia

STATUS IMPUTATO:

LINGUA:

a) DIFENSORE FIDUCIA / UFFICIO:

AVVOCATO	DATA NOMINA/pag.	DATA REVOCA

b) DICHIARAZIONI O ELEZIONI O DETERMINAZIONI DI DOMICILIO:

DATA	DICHIARAZIONE O ELEZ. O DETERM. DI DOMICILIO	RIF. PAG.

SICP Generalità/El.dom./difensore:

PERSONA OFFESA: //

c) REQUISITI *EX ARTT.* 453-454 C.P.P. DELLA RICHIESTA DI GIUDIZIO IMMEDIATO:

- 1) GENERALITÀ:**
- 2) IMPUTAZIONE:**
- 3) INTERROGATORIO DELL'IMPUTATO:**
- 4) TERMINE 90 GIORNI:**
- 5) FONTI DI PROVA:**
- 6) DATA E SOTTOSCRIZIONE:**

d) BENI SOTTOPOSTI A SEQUESTRO:

e) ATTRIBUZIONE DEL REATO:

Tribunale di Ferrara

a cura di *Gianmarco Bondi** e *Maria Chiara Zamperlin***

* Borsista Di Ricerca Senior Uni4Justice - Profili giuridici e formazione a supporto dello sviluppo di strumenti innovativi per l'ufficio del processo.

** Borsista Di Ricerca Junior Uni4Justice - Profili giuridici e formazione a supporto dello sviluppo di strumenti innovativi per l'ufficio del processo.

1. L'ufficio per il processo presso la sezione penale dibattimento del Tribunale di Ferrara

La sezione penale dibattimento del Tribunale di Ferrara è un ufficio che conta, al momento dello svolgimento della presente ricerca, quattro giudici e un Presidente di sezione. Si riscontra una scopertura dell'organico a causa dell'applicazione annuale di un magistrato di tale sezione presso la Corte d'Appello di Bologna. Le funzioni amministrative sono esercitate da:

- n. 1 Direttore Amministrativo;
- n. 5 funzionari giudiziari;
- n. 1 cancelliere esperto;
- n. 5 assistenti giudiziari;
- n. 1 operatore giudiziario; e
- n. 3 conducenti automezzi.

Alla sezione penale dibattimento del Tribunale estense sono stati assegnati cinque addetti UPP che hanno preso servizio nel mese di febbraio 2022 e che, ad oggi, svolgono la propria attività presso lo stesso Ufficio, non essendo intervenuti trasferimenti, licenziamenti o altre variazioni prima della scadenza del contratto.

Un addetto UPP collabora con il Presidente di sezione, mentre gli altri quattro hanno un ruolo "trasversale", in quanto non sussiste (come invece inizialmente e tuttora auspicato) il rapporto 1 a 1 con il singolo magistrato.

I cinque addetti UPP svolgono la propria attività lavorativa prevalentemente presso due stanze loro assegnate al terzo piano dell'ala penale del Tribunale di Ferrara, fatta eccezione per l'attività di udienza e il confronto con i giudici, nonché per l'attività di supporto alla cancelleria, presso la quale si recano a turno un giorno a settimana.

2. Il modello organizzativo-gestionale dell'Ufficio: stato dell'arte

Allo scopo di individuare il modello organizzativo-gestionale che trova oggi applicazione nell'ambito della sezione penale dibattimento presso il Tribunale di Ferrara, i borsisti e gli assegnisti hanno provveduto a intervistare:

- il dirigente amministrativo;

- gli addetti UPP;
- due magistrati assegnati all'Ufficio.

A fronte di numeri molto contenuti, il modello organizzativo-gestionale attualmente adottato dal Tribunale estense sembra potersi descrivere in termini di **rotazione delle mansioni**.

I funzionari UPP svolgono infatti diverse attività, a seconda del magistrato con il quale collaborano e delle necessità contingenti.

Ciò consente chiaramente di sfruttare al massimo le potenzialità dell'Ufficio, nonché di integrare e sviluppare gradualmente le competenze e le mansioni degli addetti UPP in relazione alle esigenze che si presentano, analogamente (per questo aspetto) a quanto in essere presso la sezione GIP/GUP del medesimo Tribunale.

Ne emerge che l'organizzazione degli addetti UPP in discorso segue uno schema di assegnazione a rotazione: ognuno svolge il proprio turno di cancelleria un giorno a settimana. Tale attività dovrebbe coprire il 25% del totale di lavoro svolto (per circa nove ore). I restanti giorni essi si occupano delle attività inerenti al supporto alla giurisdizione, vale a dire in affiancamento al magistrato (75% del lavoro). Nel caso di specie, ciascuno fa riferimento a due magistrati a rotazione. Ciò significa che questi non si trovano sempre a lavorare con la stessa coppia di "togati", ma, appunto, vengono "ruotati", fatta eccezione per un addetto UPP che, come detto, è affidato al Presidente della sezione penale, svolgendo compiti che necessitano di una certa continuità.

Nell'ambito delle suddette mansioni, i funzionari UPP si occupano principalmente della redazione delle motivazioni delle sentenze, nonché di ordinanze, oltre che di altri provvedimenti (ad esempio, quelli inerenti all'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, alla liquidazione di onorari professionali, ecc.), a seconda della necessità.

Ciò comporta l'assolvimento di compiti quali:

- il **riassunto di deposizioni testimoniali** per facilitare il magistrato nella ricostruzione dei fatti in sentenza, specialmente rispetto a istruttorie molto lunghe o articolate (ad esempio, quelle in materia di stalking e maltrattamenti o in processi con molti testimoni); è un lavoro che può essere eseguito alternativamente prima della discussione finale, per agevolare lo studio del fascicolo, oppure dopo la decisione (quando è stato già pronunciato il dispositivo);
- il **controllo dei fascicoli prima dell'udienza c.d. filtro**⁵ (i.e. calcolare la prescrizione, verificare la regolarità delle notifiche e segnalare eventuali questioni sostanziali o processuali);

⁵ Tale ricostruzione delle mansioni è riferita al periodo precedente all'entrata in vigore della Riforma Cartabia nell'ambito penale che, per ciò che concerne il procedimento davanti al Tribunale in composizione monocratica, ha sostituito la prassi dell'udienza c.d. filtro con la previsione normativa dell'udienza predibattimentale di cui all'art. 554-bis c.p.p. Dalle interviste svolte è comunque emerso che gli addetti UPP potrebbero rivelarsi molto utili per studiare le future udienze predibattimentali introdotte dalla Riforma c.d. Cartabia, atteso che in quel caso occorrerà analizzare non solo gli aspetti

- lo svolgimento di **ricerche giurisprudenziali**.

Ad ognuno degli addetti UPP sono stati poi assegnati obiettivi specifici personali. In merito all'attività di cancelleria, oltre a quella amministrativa in senso stretto, essi sono talvolta destinati all'assistenza in udienza, ma solitamente solo laddove vi sia un'assenza di cancellieri che ricoprano tale ruolo. Svolgono altresì le attività richieste in relazione alla presenza allo sportello (principalmente in supporto a quelle rivolte da avvocati).

I funzionari UPP impiegati presso la sezione penale dibattimento del Tribunale di Ferrara sono stati organizzati con **prevalenza di ausilio ai magistrati**. Ciò importa che i giudici prediligano che vengano svolte mansioni in loro affiancamento piuttosto che presso la cancelleria. Nonostante ciò, si ipotizza che questa sia una caratteristica peculiare del Tribunale estense, di talché, qualora si prenda in esame un ufficio ove vi sia maggiore arretrato rispetto a questo, gli addetti UPP vengano preposti più frequentemente ad attività di cancelleria.

Dalla ricerca svolta, si evince che, in tempi recenti, la suddivisione temporale summenzionata, tra attività giurisdizionale e di cancelleria, non sembra venire pienamente rispettata. Ciò significa che, alla luce delle emergenze registratesi nel corso dell'ultimo mese e mezzo (dalla data di svolgimento delle interviste di cui sopra), tutti i funzionari UPP hanno svolto più ore in cancelleria rispetto alle nove loro regolarmente assegnate.

Per concludere, sul lato formativo si rileva che gran parte delle competenze acquisite dagli addetti deriva dall'esperienza pratica ottenuta attraverso il lavoro quotidiano, cioè da una formazione basata sulla prassi. Saltuariamente è prevista la frequenza a corsi online con lezioni registrate, aventi ad oggetto il processo penale, gli applicativi digitali e l'attività di cancelleria.

È emerso che con il tempo gli addetti UPP hanno acquisito maggiore competenza, dimestichezza e autonomia nel lavoro loro delegato, tale da rendere la collaborazione con l'Ufficio sempre più proficua.

2.1 Funzioni specifiche assegnate a ciascun addetto UPP

Un singolo addetto UPP è impiegato nell'assistenza al Presidente della sezione penale dibattimento e all'aggiornamento del sito web del Tribunale. Ciascuno dei funzionari UPP, oltre alla comune attività di supporto alla giurisdizione descritta poc'anzi, si vede attribuite mansioni sue proprie, specificamente attribuitegli, come di seguito riportate:

relativi alle notifiche e alle condizioni di procedibilità (come per l'attuale udienza filtro), ma l'intero fascicolo del PM in un'ottica di vaglio anche della consistenza delle prove ai fini della condanna.

- **aggiornamento del sito web del Tribunale:** è emersa la necessità di aggiornare il sito web del Tribunale di Ferrara sulla base delle direttive ministeriali. Prima i tribunali si “appoggiavano” a determinate ditte private, di talché il sito veniva elaborato da soggetti esterni. Ora, invece, ciò avviene attraverso i programmi di proprietà del Ministero della Giustizia, servendosi di personale interno al tribunale;
- **assistenza al Presidente di sezione nell’assegnazione dei procedimenti ai relativi giudici:** l’attività consiste nella compilazione di una tabella in base al giorno di udienza di ogni giudice e nell’attribuire i diversi RG secondo un criterio casuale;
- **registrazione di dati statistici:** la raccolta ed elaborazione riguarda i procedimenti dichiarati sospesi per ragioni di irreperibilità degli imputati e per messa alla prova. In particolare, non esistendo un registro apposito in cui confluiscono siffatti dati è necessario prendere visione di tutti i fascicoli cartacei, procedendo quindi manualmente a segnare, separatamente, quelli sospesi;
- **servizio di cancelleria a supporto del giudice dell’esecuzione:** trattasi di un servizio con carenza di personale poiché, in precedenza, vi era addetto solamente un funzionario, in via di pensionamento. Pertanto, tale area era molto in sofferenza sicché si è cercato di implementare il servizio con l’ausilio dell’addetto UPP, il quale così facendo ha appreso le competenze necessarie a svolgere le rispettive mansioni;
- **predisposizione di linee guida per il patrocinio a spese dello Stato a uso esterno;**
- **formazione del borsista assegnato al servizio c.d. TIAP;**
- **coordinamento tra Procura della Repubblica e Tribunale⁶.**

3. Criticità e prassi virtuose

Si segnala che nell’ambito della sezione penale dibattimento del Tribunale di Ferrara sono state adottate alcune prassi che potrebbero definirsi virtuose e, pertanto, meritevoli di attenzione anche da parte di altri uffici. Si precisa che tuttavia esse sono la risultante di un confronto a livello solo informale, tra colleghi, che si svolge specialmente se intervengono novità legislative o giurisprudenziali, e al fine di garantire una certa uniformità, non essendo ovviamente imposta alcuna soluzione “dall’alto”.

Gli addetti UPP vengono costantemente impiegati nell’attività di **trasmissione di atti di impugnazione**: è stata sperimentata l’attività di c.d. tiapizzazione di tutto il fascicolo destinato alla Corte d’Appello di Bologna, che ora viene dunque trasmesso in formato digitale. Sotto questo aspetto, l’Ufficio può dirsi essere “all’avanguardia”.

⁶ Per una descrizione più puntuale di queste mansioni si rinvia alla sezione dedicata alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara.

Da ultimo, tutti i soggetti intervistati riferiscono che **non vi è alcun tipo di sovrapposizione tra le mansioni svolte dagli addetti UPP**, che sono considerati a tutti gli effetti personale amministrativo, **e i tirocinanti cc.dd. ex art. 73**, ai quali vengono affidati fascicoli per lo studio personale e per la raccolta di indirizzi giurisprudenziali nell'ottica della formazione prevista dal tirocinio stesso.

Per quanto riguarda invece le maggiori criticità emerse riguardo alle risorse dell'UPP, una di esse si ravvisa proprio dal confronto col ruolo dei tirocinanti ex art. 73. Infatti, l'attività dei funzionari UPP si differenzia da quella di questi ultimi, i quali seguono l'affidatario in udienza e quindi si confrontano direttamente con lui in tempo reale in ordine alle varie questioni, mentre gli addetti UPP di regola non assistono alle udienze. Tale scelta è stata motivata dalla volontà di non sottrarre loro tempo utile, avendo gli stessi a disposizione solo 36 ore alla settimana (da dividersi tra la cancelleria e la coppia di magistrati cui sono coassegnati). La conseguenza è tuttavia che essi **si trovano a redigere provvedimenti senza avere partecipato ai relativi procedimenti, non conoscendoli nella loro dinamica processuale, ma solo sulla scorta dei verbali presenti nel fascicolo**. Gli addetti UPP non prendono parte nemmeno alla camera di consiglio. È quindi necessario impiegare del tempo da parte dei giudici per indirizzarli nell'attività di redazione del singolo atto, fornendo loro una panoramica del processo e delle ragioni della decisione.

Ancora, occorrerebbe interrogarsi sull'effettivo contributo dato dagli addetti UPP alla **velocizzazione della definizione dei procedimenti**. Essi possono infatti rappresentare certamente una forma di ausilio, ma se l'obiettivo è quello di ridurre la durata dei processi occorre considerare che sono i tempi dell'udienza penale a determinare quanti e quando i fascicoli giungono a sentenza; in questo senso, la figura del GOT appare molto più determinante, atteso che può essergli delegata l'intera gestione del fascicolo anche in udienza.

Inoltre, riguardo al concreto beneficio della collaborazione, è stato evidenziato come tutto il lavoro svolto dalle risorse UPP comporti un **obbligo di controllo e di revisione e a volte di riscrittura quasi integrale dell'atto**. Il problema è che gli addetti UPP possono fornire un supporto nella redazione dei provvedimenti, ma non assumono formale responsabilità rispetto agli stessi, che vengono sempre fatti propri dal magistrato che li firma (non viene nemmeno utilizzata la formula del "redatto con l'ausilio di..."). Se per le sentenze di minore complessità (quelle cioè caratterizzate da un'istruttoria breve e dalla mancanza di versioni alternative dei fatti offerte dalla difesa dell'imputato) i giudici rilevano che le bozze siano spesso corrette, lo stesso non può dirsi invece riguardo ai procedimenti più complessi, rispetto ai quali anche solo il riassunto dell'istruttoria dibattimentale richiede particolari competenze e capacità di precisione e di sintesi, per le quali sarebbe necessario che gli addetti UPP avessero una maggiore esperienza e fossero destinatari di un'attività formativa ad hoc.

Spesso l'intervento di correzione è dunque molto consistente. Un modo per formare i funzionari UPP al meglio sarebbe quello di far loro redigere *ex novo* il provvedimento risultato errato, ma ciò non è materialmente possibile considerata la scarsità del tempo a disposizione.

In sintesi, in termini di possibilità di aumentare la produttività dell'ufficio, l'apporto degli addetti UPP è sempre legato all'incognita di quanto il loro operato sia, di volta in volta, giudicato corretto o meno dal magistrato assegnatario.

4. Obiettivi futuri e proposte di modifica

Sulla base di quanto finora venuto in evidenza, è possibile formulare alcune riflessioni sul periodo di prima attuazione dell'UPP presso la sezione dibattimento del Tribunale di Ferrara, nell'ottica di svilupparne le potenzialità e l'efficienza.

Innanzitutto, è auspicabile che vengano stabilizzati gli attuali funzionari UPP impiegati, affinché non vadano disperse le competenze acquisite nel corso di questa prima fase di entrata in carica. Inoltre, occorrerebbe aumentare il numero degli addetti UPP, di modo che possa essere rispettato il criterio di 1:1 con il giudice assegnatario, sin dall'inizio e da più parti auspicato. Ciò permetterebbe che si sviluppi un rapporto di collaborazione con il magistrato assegnatario quanto più possibile approfondito, con prevedibili riflessi positivi in relazione agli aspetti quali-quantitativi del lavoro svolto, sia in relazione ai provvedimenti giurisdizionali più complessi sia a quelli di più pronta risoluzione. Ancora, si dovrebbe definire con maggiore chiarezza quali compiti (in particolare, considerato il rilievo, per ciò che concerne l'attività giurisdizionale) sono affidati ai funzionari UPP. Ciò assicurerebbe maggiore efficienza sul lavoro e permetterebbe di sviluppare moduli formativi mirati rivolti appunto a quanto effettivamente necessario. Quindi, sarebbe opportuno che l'attività di cancelleria fosse anch'essa più lineare, specie nell'ottica dell'inquadramento del mansionario in quello proprio di un funzionario di cancelleria. In generale, tale intervento modificativo dovrebbe agire su due fronti: quello legislativo (per ciò che concerne l'individuazione delle competenze) e quello organizzativo (rispetto al modello da adottare nell'assegnazione al magistrato). In definitiva, ciò permetterebbe di affidare all'addetto UPP il ruolo più che di ausiliario per lo svolgimento delle mansioni semplici (altrimenti in carico al giudice) o per la soluzione delle scoperture di organico esistenti nel personale di cancelleria, di autentico *law clerk*, come preconizzato nella Riforma c.d. Cartabia, in grado di affrontare la redazione di provvedimenti complessi e solo occasionalmente preposto a impieghi di *front office*.

Ancora, le modifiche di diritto penale sostanziale e processuale apportate dalla Riforma c.d. Cartabia in materia penale potrebbero vedere gli addetti UPP impiegati in nuove e ulteriori mansioni, che in questa sede si possono già ipotizzare.

Riguardo alle modifiche di diritto penale sostanziale, gli addetti UPP potrebbero essere di grande aiuto nella verifica, rispetto ai reati divenuti procedibili a querela in seguito alla Riforma, se la querela è stata presentata ed è contenuta nel fascicolo. Questo peraltro consentirebbe di riorganizzare i ruoli di udienza, con un importante incremento della produttività.

Inoltre, a fronte della nuova formulazione dell'art. 131-*bis* c.p., essi potrebbero svolgere un vaglio preliminare sui presupposti oggettivi della particolare tenuità del fatto, che si rivelerebbe utile specialmente nella fase di preparazione dell'udienza. Queste osservazioni valgono soprattutto, ma non solo, per il Tribunale estense, dove in sede dibattimentale l'impatto di tale causa di non punibilità pare essere in costante aumento, soprattutto a seguito del mutamento del criterio oggettivo di applicazione (con il passaggio da un massimo non superiore a cinque anni a un minimo non superiore a due). Si segnala in proposito la presenza di alcuni orientamenti interessanti del medesimo Tribunale, che, per alcuni reati, è assai propenso a riconoscere la particolare tenuità del fatto (per esempio con rispetto al reato *ex* 590-*bis* c.p.). Si era peraltro già anticipata la Riforma c.d. Cartabia per ciò che concerne lo specifico profilo della valutazione del comportamento susseguente, già preso in esame ai fini del proscioglimento per particolare tenuità del fatto, ancora prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina, in ottemperanza a un orientamento consolidatosi nella giurisprudenza della Corte di Cassazione.

Per quanto concerne le modifiche sul versante processuale, invece, vista la nuova formulazione dell'art. 554-*bis* co. 5 c.p.p.⁷, l'addetto UPP potrebbe occuparsi di eseguire un vaglio iniziale in ordine all'imputazione nell'ambito della nuova udienza predibattimentale, controllando così la corrispondenza tra i fatti per come emergono dalla lettura degli atti del fascicolo e il capo d'imputazione.

Inoltre, un controllo preliminare sarebbe utile anche per ciò che concerne la verifica della competenza del giudice, a seguito dell'introduzione, all'art. 24-*bis* c.p.p., dell'istituto del rinvio pregiudiziale alla Suprema Corte per la decisione sulla competenza per territorio.

Infine, considerato il nuovo art. 464-*ter*.1 c.p.p., che conferisce crescente rilevanza alla sospensione del procedimento con messa alla prova, sarebbe auspicabile la creazione, all'interno del Tribunale, di un ufficio apposito, cui siano assegnati, attraverso un meccanismo a rotazione, anche funzionari UPP, con l'incarico di garantire un collegamento costante con l'UEPE, specie al fine di efficientare l'elaborazione dei programmi di trattamento, d'intesa con l'imputato e il suo difensore, e l'avvio della messa alla prova.

In conclusione, l'attività di monitoraggio dell'esordio e della prima attuazione della riforma che ha introdotto la figura dell'addetto UPP presso la sezione penale dibattimento del Tribunale di Ferrara permette di sostenere che l'esito della sperimentazione e dell'avviamento è stato positivo.

⁷ Analoghe considerazioni valgono anche per il novellato art. 421 co. 1 c.p.p. in sede di udienza preliminare.

A margine di tale giudizio favorevole devono, però, essere svolte due precisazioni.

La prima è che il Tribunale estense già si trova in condizioni di funzionamento pressoché ottimali (specie se paragonato alle prestazioni di altri uffici sul territorio, evincibili dalla relazione del Presidente della Corte di Appello di Bologna in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario), di talché l'ingresso dei funzionari UPP non ha determinato un netto miglioramento del servizio, essendo lo stesso già di livello alto.

La seconda è che, proprio in ragione di questa situazione di agevole gestione delle pratiche (come evincibile dalle relazioni del Presidente del Tribunale trasmesse al Presidente della Corte di Appello), gli addetti UPP destinati al Tribunale di Ferrara sono risultati essere un numero esiguo se rapportato anche agli altri uffici nella regione Emilia-Romagna. Ciò ha comportato che non sia stato possibile registrare quale impatto avrebbe avuto l'eventualità della assegnazione di un funzionario UPP per giudice, modello peraltro originariamente previsto e comunque auspicato nelle interviste svolte a personale togato e amministrativo, oltre che dagli stessi addetti UPP.

Il Tribunale di Sorveglianza di Bologna

a cura di

Stella Dal Zotto e Sara Hamado***

*Borsista Di Ricerca Junior Uni4Justice - Profili giuridici e formazione a supporto dello sviluppo di strumenti innovativi per l'ufficio del processo.

**Borsista Di Ricerca Junior Uni4Justice - Profili giuridici e formazione a supporto dello sviluppo di strumenti innovativi per l'ufficio del processo.

- 1. L'ufficio per il processo presso il Tribunale di Sorveglianza di Bologna

L'ambito di studio del presente progetto di ricerca si è esteso ricomprendendo, oltre alla giurisdizione di merito ferrarese, altresì il Tribunale e l'Ufficio di Sorveglianza di Bologna. Una realtà stratificata e complessa, connotata da una situazione contingente di **grave difficoltà**, generata *in primis* dalla **sistematica e perdurante carenza di personale togato e soprattutto amministrativo**, a cui si aggiunge il **notevole carico di pendenze ed arretrato**, attesa la peculiare natura collegiale e monocratica del procedimento innanzi la magistratura di sorveglianza, nonché la sua competenza di livello distrettuale.

Per quanto concerne le modalità di lavoro, si è proceduto ad attuare il medesimo modulo operativo utilizzato presso la Procura della Repubblica ed il Tribunale di Ferrara, dunque ad intervistare il Presidente f.f. ed i due direttori amministrativi, nonché a raccogliere una eterogeneità di provvedimenti destinati alla successiva massimazione, il tutto nonostante presso il Tribunale di Sorveglianza di Bologna non sia **mai stato istituito l'Ufficio per il Processo, poiché non previsto a livello normativo e regolamentare**.

L'esclusione dei tribunali e uffici di sorveglianza si ricava dal d.l. 80/2021 conv. con l. 113/2021, ove agli articoli da 11 a 17 il Governo disciplinava le procedure di reclutamento del personale addetto all'Ufficio del Processo, in attuazione del PNRR sul versante del Ministero della Giustizia. In particolare, il decreto-legge autorizzava l'assunzione di AUPP, di cui 16.500 unità nell'ambito della giustizia ordinaria e 326 unità nell'ambito della giustizia amministrativa. Dall'iniziale progetto di ripartizione del capitale umano, erano stati esclusi altresì gli uffici requirenti ed i tribunali per i minorenni. Se, per quanto riguarda i primi, si è sopperito mediante la creazione di **uffici intersezionali**, attraverso cioè l'applicazione di una o due unità in diretta interazione tra il Tribunale e la Procura di riferimento (rispetto ad aree di raccordo con gli uffici

giudicanti reputate con essi “trasversali”)⁸, ciò non si è verificato né per i tribunali di sorveglianza né per quelli per i minori.

Ne inferisce pertanto come la mancata istituzione, in una realtà già di per sé gravata da una molteplicità di problematiche di cui si tratterà nel prosieguo (v. *infra* § 3), di un ufficio che rientra nel più ampio progetto di riforma del sistema giudiziario italiano, da realizzarsi mediante l'integrazione del personale, l'ampliamento delle professionalità tecniche di supporto (ulteriori rispetto a quelle di natura giuridica) e il rafforzamento delle infrastrutture digitali, **costituisca un'occasione inevitabilmente “persa”** per gli uffici cui è demandato il governo della fase esecutiva della pena.

La ricomprensione nel presente progetto di ricerca del Tribunale di Sorveglianza di Bologna è stata pertanto motivata dall'esclusione di cui sopra. Nello specifico, si è proceduto allo studio del modello organizzativo-gestionale attuato presso la Sorveglianza, al fine di verificare se, ed in quali termini, potrebbe rivelarsi positiva l'istituzione dell'UPP ed eventualmente quali mansioni i funzionari potrebbero, in concreto, espletare.

A fronte dell'attuale assenza del modello UPP presso l'Ufficio di Sorveglianza di Bologna, le interviste effettuate sono state ricondotte ad un piano astratto ed agli intervistati è stato dunque domandato di ipotizzare come cambierebbe l'organizzazione quotidiana del lavoro e quali mansioni, nell'alveo di quelle prescritte dalle norme sopracitate, potrebbero assumere gli AUPP.

- 2. Il modello organizzativo gestionale del Tribunale di Sorveglianza di Bologna: stato dell'arte

Al fine di individuare il modello organizzativo gestionale in applicazione presso il Tribunale di Sorveglianza di Bologna, i borsisti hanno provveduto ad intervistare, come anticipato, il Presidente f.f. ed i due direttori amministrativi. Dai colloqui e dalla documentazione successivamente fornita, si evidenzia quanto segue.

La pianta organica del Tribunale di Sorveglianza di Bologna, comprensivo degli Uffici di Sorveglianza di Modena e Reggio Emilia, prevede complessivamente la presenza, a seguito di recente aumento di organico, di **15 magistrati**, di cui 8 in servizio a Bologna, 5 a Reggio Emilia e 2 a Modena, cui si aggiunge il Presidente. Quanto invece ai Componenti Esperti del Tribunale, l'organico attuale consta di 22 unità, con una presenza effettiva di 14 esperti.

Circa la pianta organica del personale amministrativo del Tribunale di Sorveglianza (comprensiva anche dell'Ufficio di Bologna), essa prevede formalmente **27 unità**, così ripartite:

- n. 2 direttori amministrativi;
- n. 5 funzionari giudiziari;

⁸ Più diffusamente sul tema, v. *supra* § 1 del capitolo concernente la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara.

- n. 6 cancellieri;
- n. 7 assistenti giudiziari;
- n. 3 operatori giudiziari;
- n. 2 conducenti automezzi;
- n. 2 ausiliari.

Alla data del 10 gennaio 2023 risultavano **effettivamente** in servizio:

- n. 2 direttori amministrativi;
- n. 5 funzionari giudiziari;
- n. 4 cancellieri, con conseguenziale scopertura del **33,34%**;
- n. 4 assistenti giudiziari, con conseguenziale scopertura formale del **42,86%**;
- n. 3 operatori giudiziari (più n. 1 operatore giudiziario con contratto a tempo determinato con scadenza 28.02.2023);
- n. 1 conducente automezzi, con conseguenziale scopertura del **50%**;
- nessun ausiliario, con conseguenziale scopertura del **100%**.

Il Tribunale non prevede la figura del dirigente amministrativo, circostanza che genera notevoli criticità, atteso che tale ruolo è sostanzialmente ricoperto dal Presidente f.f., il quale si trova giocoforza costretto ad espletare, oltre che le proprie funzioni giurisdizionali e di organizzazione del calendario processuale, funzioni altresì di carattere eminentemente amministrativo, che esorbitano dalla naturale sfera di competenza magistratuale, incidendo pertanto **negativamente** sul già gravoso carico di lavoro dell'organo apicale del Tribunale. Difatti, come emerge dall'analisi dei dati statistici allegati alla Relazione Giustizia 2022, di cui è stata possibile una consultazione in seguito all'intervista con il Presidente f.f., il numero di iscrizioni sia del Tribunale che dell'Ufficio di Sorveglianza di Bologna è assai rilevante.

Per quanto attiene il Tribunale di Sorveglianza, nell'anno 2022, a fronte di una pendenza di inizio periodo di 18.604 procedimenti, le sopravvenienze sono risultate pari a 7.504, per un numero complessivo di 26.108 procedimenti, di cui 4.954 istanze afferenti a soggetti cc.dd. "liberi", ovverosia con sospensione dell'ordine di esecuzione della pena, mentre 2.947 istanze afferenti a soggetti detenuti.

Parimenti gravoso, è il carico di lavoro che fa capo all'Ufficio di Sorveglianza di Bologna, così come del distretto. Relativamente all'Ufficio di Bologna, qui di interesse, comprensivo dei circondari di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini, a fronte di una pendenza di inizio periodo di 9.537 procedimenti, le sopravvenienze nel 2022 sono risultate pari a 13.666 (7.854 afferenti a soggetti cc.dd. "liberi sospesi", mentre 5.777 a soggetti detenuti), di cui 10.213 definiti, 8.823 pendenti.

Come evidenziato nel corso delle interviste, il perdurante *deficit* di professionalità (v. § 3), unitamente al cospicuo numero di procedimenti e istanze da trattare, ha causato una **condizione di emergenza impossibile da risolvere senza innesti alle piante organiche o, quantomeno, l'effettiva copertura delle suddette, determinando così inevitabili ripercussioni, in negativo, sull'organizzazione interna del lavoro e sulla gestione dei servizi.**

Difatti, le elevate percentuali di scopertura del personale amministrativo provocano distorsioni tali per cui si generano, tra gli impiegati, **involontari fenomeni di de o sovra-mansionamento**, a seconda della posizione in concreto ricoperta. Accade pertanto che, al fine di sopperire alle esigenze quotidiane, figure professionali con profili direttivi siano chiamate ad espletare funzioni di stretta competenza di qualifiche più operative (ad esempio attività proprie dei cancellieri) o viceversa (ad esempio, prima dell'assunzione dei direttori amministrativi, avvenuta nel 2018, l'intera gestione del personale, in loro mancanza, era affidata di fatto ad un operatore giudiziario), senza che, in questo ultimo caso, alla maggiore assunzione di responsabilità corrisponda un incremento retributivo: la fascia economica di inquadramento delle singole figure professionali, regolamentata a livello ministeriale, non subisce, come è logico immaginare, variazioni.

La necessità di fronteggiare le urgenze giornaliere rende peraltro **difficoltoso**, ad avviso di tutti gli intervistati, l'accesso allo **smart-working**, ulteriormente **compromesso dall'assenza di digitalizzazione e di interoperabilità tra gli applicativi** (v. § 3): per i togati, infatti, l'impossibilità di avere accesso da remoto alle banche dati SIES e SIDET implicherebbe richiedere alla cancelleria di effettuare tutti i necessari controlli quando si è in Ufficio, in modo tale da essere in possesso della posizione giuridica aggiornata quando, da remoto, il magistrato redigerà il provvedimento. Si evince pertanto come questa impostazione, lungi dal costituire una semplificazione, rappresenterebbe, all'opposto, **un ulteriore aggravio per la cancelleria, già in estrema difficoltà**. Peraltro, quand'anche le banche dati fossero accessibili nella forma anzidetta, questa modalità sarebbe consigliabile, come emerso durante i colloqui, non più di un giorno a settimana, in ragione del coordinamento immediato che l'organo giurisdizionale deve avere con la sua cancelleria che, in questa fase, esplica un **ruolo fondamentale** nella creazione stessa del fascicolo. Parimenti, per i motivi sopra esposti, il ricorso allo smart-working complicherebbe ulteriormente la gestione del personale amministrativo e delle sopravvenienze quotidiane, per la risoluzione delle quali è spesso imprescindibile la presenza in loco.

A fronte di una realtà così in sofferenza, prima di immaginare come cambierebbe l'organizzazione della Sorveglianza se l'Ufficio per il Processo vi fosse istituito, appare in via preliminare necessario analizzare partitamente le ragioni sottese a questa contingente condizione di crisi.

- 3. Prassi virtuose e criticità

Alla luce del quadro sinora esposto, verranno di seguito messe in luce e approfondite una serie di **criticità** che possono essere ascritte a due **macrocategorie**: **l'arretrato e il sottorganico amministrativo** da un lato, e la **mancanza di interoperabilità tra gli applicativi in uso**, dall'altro.

Partendo dalla prima delle suddette categorie, il Tribunale/Ufficio di Sorveglianza di Bologna, come si è anticipato, sta attualmente affrontando una **grave situazione di arretrato** rispetto a procedimenti già presi in carico, e quindi pendenti, ovvero da iscrivere *ex novo*. Passando in rassegna la Relazione Giustizia anno 2022, emergono quali principali **fattori di incidenza** sulla composizione dell'arretrato:

- talune **modifiche normative** intervenute nell'ultimo decennio, che hanno comportato un incremento significativo del carico di lavoro (si fa riferimento, nello specifico, all'entrata in vigore dell'esecuzione penale presso il domicilio ex L. 199/2010, primo dei provvedimenti cc.dd. "svuota carceri", seguito da vari interventi in materia di liberazione anticipata c.d. speciale, nonché di rimedi giurisdizionali e preventivi ex artt. 35-*bis* e 35-*ter* O.P.);
- **incremento della popolazione detenuta** (seppur parzialmente attenuatosi in periodo di pandemia);
- **entrata in vigore dell'art. 238-*bis* d.p.r. 305/2022 n. 115** nel dicembre 2017, in materia di conversione di pene pecuniarie, il quale ha riversato sugli uffici di sorveglianza circa **15 anni di mancata attività delle agenzie per la riscossione**;
- l'entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della **L. 134/2017** che, in riforma del sistema sanzionatorio, attribuisce un ruolo cardine alla magistratura di sorveglianza, assegnandole nuove incombenze senza, tuttavia, prevedere un aumento del personale amministrativo in pianta organica e nemmeno dei meccanismi di copertura **effettiva** delle vacanze.

La difficoltà di smaltimento dell'arretrato, che ad oggi incombe sul Tribunale/Ufficio di Sorveglianza di Bologna, con inevitabili effetti pregiudizievoli sulla capacità di svolgere in modo celere ed efficace la propria funzione, è da ricondursi precipuamente alla **grave situazione di sottorganico**, che caratterizza soprattutto il versante **amministrativo**. Sul punto, si segnala innanzitutto che la pianta organica del personale amministrativo non è **mai stata aggiornata**, in seguito all'aumento del numero dei magistrati di sorveglianza, registratosi negli ultimi anni: si è passati da quattro ad otto magistrati (a cui si aggiunge la Presidenza) presso l'Ufficio di Sorveglianza di Bologna, e da quattro a cinque magistrati presso l'Ufficio di Sorveglianza di Reggio Emilia, con un conseguente inevitabile **aumento dei provvedimenti emessi**.

Nonostante le riforme legislative di cui alla Riforma c.d. Cartabia, nonché la novella dell'art. 4-*bis* O.P., abbiano aumentato le competenze degli uffici di sorveglianza, non si è provveduto a un corrispondente incremento del personale amministrativo (nonostante sia stato disposto, ad esempio, per l'UEPE) che, nei numeri attuali e alla luce dei dati emergenti, **non è in grado di far fronte al carico di lavoro pendente ovvero in entrata**. Inoltre, come già anticipato, la suddetta pianta non prevede la figura del Dirigente Amministrativo, la cui assenza comporta una serie criticità di

coordinamento del personale, anche sul versante dell'organizzazione pratica del lavoro quotidiano e della attribuzione delle mansioni individuali, di non poco momento. La pianta organica di cui sopra, tenendo conto degli aumenti disposti, potrebbe ritenersi astrattamente e sostanzialmente adeguata, se i posti previsti fossero **effettivamente coperti**: difatti, attualmente, tale circostanza non ha ancora trovato compiuta realizzazione. In particolare, come si è detto, si segnala **la perdurante ed effettiva carenza del personale amministrativo di fronte a un organico che è da ritenersi sottostimato rispetto alle necessità concrete**. Orbene, nonostante il recente aumento dal punto di vista dei magistrati, non si potrà garantire, tra le altre cose, un celere e compiuto adempimento del piano di smaltimento in corso fintanto che non venga aumentata, o perlomeno coperta in termini effettivi, la pianta organica degli operatori amministrativi.

Ad inizio 2023, la **scopertura effettiva** risultava pari al **48,15%** (che diventa del **44,45%**, ove si tenga in considerazione anche l'operatore giudiziario con contratto a tempo determinato).

Più nel dettaglio, il ruolo dei **funzionari** palesa una scopertura effettiva oscillante tra il 20% e il 40%, e quella degli **assistenti giudiziari** è pari al **71%**; inoltre, uno dei due assistenti giudiziari in servizio andrà in pensione a novembre 2023.

Considerata la competenza distrettuale del Tribunale, al fine di gestire i gravosi ruoli di Tribunale, l'Ufficio ha dovuto ricorrere alle **applicazioni** di personale proveniente da altre amministrazioni: difatti, mediante provvedimenti temporanei, sono stati applicati/distaccati cinque agenti di Polizia Penitenziaria. Sebbene tale supporto sia stato rilevante, non può ritenersi idoneo a sopperire alle esigenze dell'Ufficio, stante la sua naturale precarietà: nonostante il distacco in discorso sia suscettibile di proroghe, non rappresenta una certezza, poiché a ogni singolo operatore spetta la facoltà di richiedere di tornare alle proprie mansioni e, ad ogni modo, non possono essere incaricati dello svolgimento di tutte le mansioni che rimangono, per così dire, "scoperte" (ad esempio, non possono occuparsi del deposito e della esecuzione dei provvedimenti).

Un'ulteriore circostanza che aggrava la già delicata situazione finora descritta è la **mancanza di meccanismi flessibili di sostituzione**, che comporta che qualsiasi assenza per malattia, ferie o altro determini l'oggettiva impossibilità di svolgere tutti i diversi servizi. Riportando un esempio messo in luce durante le interviste, da agosto 2022 a metà dicembre 2022 è stato assente per malattia il cancelliere addetto al servizio di liberazioni anticipate; pertanto, tali procedimenti venivano seguiti da due altri operatori di cancelleria per due giorni a settimana, non potendosi chiaramente chiudere gli altri servizi ai quali sono preposti.

Inoltre, è stato necessariamente **ridotto l'orario della cancelleria centrale front-office**, le cui incombenze vengono svolte a turno, in aggiunta ai restanti incarichi, da un cancelliere e da un assistente giudiziario; anche tale situazione comporta una condizione di disagio, soprattutto nei confronti dei legali, considerando che gli Uffici di Sorveglianza non sono dotati di portali telematici. A ciò si aggiunga che non si è in

grado di fornire un regolare servizio di risposta telefonica ed è scarsa la possibilità di rispondere a richieste di informazioni via mail.

Per quanto riguarda il servizio relativo alle conversioni di pene pecuniarie e remissione del debito, viene svolto solamente per due giorni a settimana, quando è presente il funzionario di cui sopra.

Per tali motivi, che rallentano significativamente l'attività, sono stati considerevolmente **ridotti i ruoli collegiali** con decorrenza da febbraio 2023.

Considerando che, a seconda dei periodi dell'anno, la scoperta effettiva potrebbe superare il 50%, anche una sola assenza per malattia è suscettibile di determinare ulteriori e significativi rallentamenti dell'attività complessiva.

Sul punto, interferisce anche il problema delle **coperture formali "fittizie"**: vi sono una serie di discrepanze tra le scoperture formali e quelle effettive a causa dei **meccanismi di applicazione e distacco**, nel senso che vi sono una serie di **figure formalmente in carico, ma effettivamente distaccate** che, pertanto, non vengono computate nel calcolo della scoperta, perché il Ministero tiene in considerazione solo le scoperture formali. Sono quindi coperture formali fittizie, poiché sono posizioni coperte ma i soggetti che le ricoprono sono distaccati; a parte le maternità, non riguardano i magistrati, ma il personale amministrativo. Ebbene, il Tribunale/Ufficio di Sorveglianza di Bologna ha attualmente **cinque** operatori amministrativi applicati/distaccati, pertanto non è possibile attribuire loro alcuna incombenza e il personale amministrativo presente realmente è costretto a sostituirli.

La situazione che viene così a delinearsi è quella di un Ufficio oggettivamente affetto da una grave difficoltà operativa, alla quale si cerca di porre rimedio mediante interventi di sostegno attraverso singole applicazioni.

La carenza sistematica di personale, soprattutto amministrativo, e la necessità, per quello effettivamente presente, di sopperirvi – adempiendo, oltre che alle proprie incombenze, anche a quelle correlate alle figure professionali mancanti – comporta non solo un aumento di un arretrato già preoccupante, ma anche la sopravvenienza di un insieme di problemi nel quotidiano svolgimento di tutti i servizi previsti, con evidenti ripercussioni nell'esecuzione dei provvedimenti giudiziali emessi.

Attualmente, non appare possibile provvedere all'istituzione dell'Ufficio del processo come sarebbe richiesto da normativa recentemente introdotta, così come risulta difficilmente attuabile la c.d. riforma delle pene sostitutive e della procedura di conversione delle pene pecuniarie.

Considerato l'impatto che i servizi legati alla materia della sorveglianza esercita nei confronti della sfera della libertà personale degli individui, **il non corretto funzionamento di Ufficio e Tribunale potrebbe condurre a gravi e pregiudizievoli incidenti**.

Rispetto, invece, alla **seconda categoria**, più che di criticità relative all'interoperabilità degli applicativi in uso presso l'Ufficio in questione, deve parlarsi, in questo caso, di una vera e propria **assenza di collegamento**. L'unico applicativo utilizzato è il c.d.

SIUS (Sistema Informativo Uffici di Sorveglianza), ossia un **registro elettronico complessivo**; oltre a questo, il personale ha accesso al **SIDET** (Sistema Informativo Detenuti), in uso prevalentemente alla Polizia Penitenziaria per la ricerca delle posizioni giuridiche. **Mancano pertanto connessioni dirette con qualsiasi altro ufficio, oltre all'assenza del servizio TIAP.** Inoltre, in questa sede non è prevista l'installazione degli applicativi correlati al registro elettronico per il settore penale, comportando una sorta di **disallineamento** di disciplina, e quindi anche di procedura, rispetto agli uffici per i quali è invece previsto. Si segnala quindi una **mancanza quasi totale di digitalizzazione, la quale aggrava ulteriormente lo smaltimento del carico di lavoro** di cui sopra, posto che **l'unico elemento effettivamente digitalizzato è il provvedimento finale.** A questo proposito, emergono ulteriori criticità, del tutto singolari, in quanto il formato di quest'ultimo non può essere PDF, poiché un sovraccarico di documenti con tale estensione comporta un blocco del sistema operativo per cause non ben identificate. Per ovviare a questo problema, sono state create delle cartelle condivise nelle quali ogni magistrato autonomamente cura di memorizzare i provvedimenti finali che verranno poi caricati anche sul sistema SIUS (dai magistrati stessi, a causa della carenza di personale amministrativo di cui si è già riferito). Ad ogni modo, è stato anche segnalato che vi sono casi in cui l'eccessiva digitalizzazione causa rallentamenti nello svolgimento della propria funzione, più che snellire la medesima. Alla luce di tale considerazione, l'informatizzazione non dovrebbe essere perseguita al mero scopo di ridurre il personale e dunque i costi, se ciò poi comporta scaricarne le correlate mansioni sull'apicale e anche sul magistrato, bensì ha un senso se viene collegata a delle categorie professionali adeguate alla sua gestione. A tal proposito, un esempio pratico che è stato riportato riguarda una serie di figure lavorative, interne o esterne al Tribunale, che tradizionalmente si occupavano della iscrizione dei magistrati ai corsi di formazione o ad eventuali convegni/conferenze - sia in veste di interventori che di partecipanti - così come della gestione logistica e delle eventuali prenotazioni inerenti al relativo viaggio e soggiorno. Dal momento in cui l'utilizzo di internet ha reso potenzialmente facile per chiunque occuparsi in prima persona di tali incombenze, è venuta meno la necessità di affidarne la gestione a soggetti diversi dai diretti interessati, i quali sono chiamati ad occuparsene individualmente. Sebbene in apparenza si tratti di procedure celeri e semplici da svolgere, gravano sul normale carico di lavoro quotidiano, spesso togliendo tempo allo svolgimento di quelle che sono le mansioni proprie della funzione.

Infine, per completezza, si segnala che non sono state riscontrate prassi virtuose rilevanti rispetto a quello che è l'oggetto dell'analisi *de qua*. Sicuramente sono emerse talune pratiche che vengono adottate dal personale dell'Ufficio in discorso, imposte tuttalpiù dalla necessità di fare fronte alle mancanze di cui si è dato conto con le risorse (scarse) a disposizione. Pertanto, seppur indubbiamente utili al fine di gestire il carico di lavoro quotidiano nelle condizioni attuali, risultano limitate, anche nella loro efficacia potenziale, alle esigenze contingenti che caratterizzano la situazione emergenziale.

- 4. Obiettivi futuri e proposte

A questo punto, è opportuno sviluppare una **riflessione critica** in merito all'eventuale opportunità di inserimento di **personale UPP** anche nell'organico del Tribunale/Ufficio di Sorveglianza, non solo sulla scorta delle informazioni raccolte dalle interviste in ordine al funzionamento dello stesso, nonché delle criticità segnalatesi *ut supra*, bensì prendendo in considerazione anche i rilievi emersi dall'analisi empirica del periodo di prima attuazione dell'UPP svoltasi presso gli uffici del Tribunale di Ferrara, allo scopo di presentare una proposta che possa dare degli spunti per correggere le storture venute a galla in relazione all'inserimento di questa nuova tipologia di funzionari.

Anzitutto, deve rilevarsi come una parte di attività connesse alla materia della sorveglianza si presta, potenzialmente, ad essere svolta dagli AUPP. Difatti, **almeno un 50% di lavoro di tipo seriale potrebbe essere delegato a tali funzionari e questo consentirebbe al magistrato di concentrarsi sui profili strettamente relativi al merito che, rappresentando il nucleo centrale della funzione giurisdizionale, non è suscettibile di delega**. Ragionando nell'ottica di elaborazione di un possibile mansionario, sono stati presi in considerazione soprattutto i procedimenti aventi una natura per così dire "seriale", ovverosia che risultino **già standardizzati**, riguardando una **casistica "procedimentalizzata"**, nel senso che **l'adozione del provvedimento richiesto, nonché la redazione del medesimo, non richiedono istruttoria e/o valutazioni discrezionali, ma essenzialmente la mera verifica formale della sussistenza dei presupposti di fatto richiesti dalle norme di riferimento**.

Entrando più nel dettaglio, ci si riferisce ai seguenti procedimenti: **istanza di estinzione del reato/riabilitazione, conversione delle pene pecuniarie, differimento dell'esecuzione della pena** (per Bologna e la zona della Romagna), **concessione della liberazione anticipata** (ove non vi siano illeciti disciplinari e/o semestrazioni complicate). Inoltre, gli addetti UPP potrebbero redigere le bozze dei seguenti atti giurisdizionali: **ordinanze di soggetti liberi con pena inferiore a 18 mesi di reclusione e provvedimenti ex art. 94 d.p.r. n. 309/1990** (concessione dell'affidamento in prova terapeutico).

Trattasi, come si è detto, di provvedimenti che per la loro adozione *mutatis mutandis* richiedono valutazioni perlopiù di natura formale, vale a dire di verifica della sussistenza dei presupposti richiesti, senza la necessità di entrare nel merito del caso di specie. Per spiegare in concreto che cosa si intenda, prendiamo come esempio la concessione della liberazione anticipata che (in breve) presuppone di accertare che nel semestre di riferimento, ovverosia quello rispetto al quale il detenuto chiede la detrazione, egli abbia partecipato fattivamente all'opera rieducativa; tale dato deve desumersi dalle relazioni elaborate dagli operatori che danno conto del comportamento e della condotta carceraria dell'istante alla luce del percorso di

rieducazione che lo stesso è chiamato a perseguire. Escludendo appunto, come si è detto, i semestri che implicano calcoli particolarmente complessi e/o legati a situazioni che richiedono una valutazione più approfondita, si tratta di una verifica di natura prettamente formale, che renderebbe quindi delegabile la stesura dei provvedimenti di concessione anche ai funzionari UPP (fatto salvo, ad ogni modo, il controllo conclusivo da parte del magistrato di riferimento).

Tuttavia, l'individuazione di procedimenti potenzialmente delegabili al personale UPP che dovesse insediarsi in loco **non è di per sé sola condizione sufficiente per promuovere a priori un loro inserimento negli uffici in esame**; o, perlomeno, **non nelle forme e nelle modalità con le quali questo ha trovato attuazione sinora**. Alla luce, infatti, delle interviste svolte sia al Presidente del Tribunale di Sorveglianza che ai due dirigenti amministrativi del medesimo sono stati identificati una serie di punti su cui converrebbe intervenire, al fine di correggere le principali criticità emerse dallo stato dell'arte della loro attuale applicazione negli uffici del territorio oggetto di studio, per rendere pertanto non solo efficace il lavoro degli AUPP, ma garantendo altresì che vengano **inquadrati in modo tale da migliorare l'efficacia dell'ufficio complessivamente considerato**.

Innanzitutto, la natura ibrida della figura UPP e la mancanza di un mansionario, predefinito e coordinato con il personale già presente e le mansioni ad esso assegnate, rischia di generare ad una sorta di **cortocircuito**: assegnando ai funzionari UPP compiti inerenti a taluni procedimenti (v. sopra) **si andrebbe sì a potenziare l'attività para giurisdizionale in ausilio ai magistrati, ma questo potrebbe aggravare il successivo carico di lavoro pendente sulla cancelleria che avrebbe ancora più difficoltà a smaltire, mandandoli in esecuzione, i provvedimenti emessi**.

Si è visto, infatti, come **la carenza più grave rispetto all'attuale situazione di sottorganico riguardi l'area amministrativa e di cancelleria**. Inoltre, ad onor del vero, è necessario tenere sempre a mente che **qualsivoglia attività o mansione che inerisce prettamente alla funzione giurisdizionale non è suscettibile di delega, non essendo tale ruolo fungibile**. Di conseguenza, al fine di evitare gravi distorsioni in materia di principi e garanzie - anche, e soprattutto, costituzionali - sui quali questa funzione si costruisce, **è imprescindibile predefinire un mansionario che delimiti in maniera netta e inderogabile i limiti di funzione e competenza degli AUPP, rispetto ai compiti e mansioni ad essi assegnati**. Questo dovrebbe valere anche dal punto di vista opposto. Come si è visto, spesso le carenze di organico presso tale ufficio sono talmente serie da rendere necessario che taluno, a prescindere dal ruolo formalmente ricoperto, vada a svolgere mansioni che esulano dalla propria funzione: la mancanza di figure tecniche, quali possono essere, ad esempio statistici e/o ragionieri, comporta che gli impiegati in servizio si trovino costretti ad assolvere anche a esigenze sopravvenute di questa natura.

Pertanto, **le lacune in ordine ad una individuazione predefinita delle mansioni del personale UPP rischierebbero, per un verso, di lasciare spazio ad una sorta di**

invadenza nel nucleo della funzione giurisdizionale, che deve essere esercitata in via esclusiva dalla magistratura, ma, per altro verso, di relegare gli AUPP a tutta quella gamma di mansioni e compiti che esorbitano dalla loro sfera di competenza a causa della mancanza di professionalità tecniche necessarie.

A questo si collega, soprattutto rispetto ad una materia quale è la sorveglianza, la necessità di **garantire una formazione adeguata, in modo tale che coloro che entrino a fare parte dell'ufficio siano già preparati rispetto alla tipologia di procedimenti e provvedimenti che caratterizzano tale settore.**

Non si tratta solo di fornire nozioni teoriche, ma anche di preparare rispetto al lavoro pratico e concreto da svolgersi quotidianamente. Questo appare fondamentale per evitare che l'inserimento di personale non sufficientemente preparato comporti un rallentamento, a causa della necessità di formazione e di vigilanza sul loro operato anche per lungo tempo, con un dispendio di tempo ed energie a carico del personale (già) presente.

Infine, sul punto, non può ignorarsi come **l'attuale mancanza di meccanismi di futura stabilizzazione degli AUPP rappresenti un ulteriore elemento di criticità.** Investire, infatti, risorse in professionisti destinati ad abbandonare il proprio incarico, decorso un periodo determinato, rischia di rendere vano l'investimento stesso. In altre parole, l'inserimento di personale per sua natura precario può incidere positivamente **solo nel breve periodo**, contribuendo all'abbattimento dell'arretrato e garantendo per un lasso di tempo maggiore produttività; **con il rischio, tuttavia, di tornare al punto di partenza una volta scaduti i termini di assunzione.**

Alla stregua delle considerazioni anzidette, può ritenersi **auspicabile l'inserimento degli AUPP anche nell'ambito del Tribunale/Ufficio di Sorveglianza di Bologna, qualora si riesca a correggere le criticità complessivamente emerse rispetto all'attuale modello di Ufficio per il Processo.** Si aggiunga inoltre che, nelle more di un intervento legislativo *ad hoc* in questo senso, si richiama la soluzione adottata dalla Procura di Ferrara, ovverosia applicare uno o più AUPP del Tribunale, permettendo un insediamento pressoché immediato⁹.

In conclusione, è opportuno sottolineare come il capitale umano sia di fondamentale importanza per il sistema giustizia. Proprio per tale ragione, converrebbe **garantire una professionalizzazione delle figure, che si inseriscono negli uffici giudiziari, non solo all'ingresso, ma costruendo una prospettiva di crescita ad ampio raggio e lungo periodo.** Investire, come si è detto, in soluzioni destinate a nascere e consumarsi nel breve termine, volte a contrastare emergenze contingenti, può consentire di raggiungere risultati visibili in poco, soprattutto sul versante della produttività, incidendo sullo smaltimento dell'arretrato in modo positivo. Ciononostante, tali soluzioni devono inserirsi in un **sistema che costruisce la**

⁹ Si rinvia, sul punto, al § 3 del capitolo relativo alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara.

funzione giurisdizionale attorno ad un insieme di principi e garanzie, in particolare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, che non sono valori *ad personam*, bensì valori dotati di copertura costituzionale. Per garantire un servizio giustizia che, in quanto servizio a tutela dei diritti della collettività, rispetti i canoni di efficienza e qualità richiesti, la funzione giurisdizionale deve essere corredata da un complesso di risorse sia umane che tecniche, di beni e strumenti, che devono essere le migliori. Pertanto, **l'incremento della produttività in un'ottica di riduzione dell'arretrato non dovrebbe mai intervenire a scapito della qualità della funzione fondamentale di amministrazione della giustizia.**

La massimazione della giurisprudenza di merito

a cura di *Giorgia Berrino**

*Assegnista di ricerca in diritto penale – La prevedibilità delle decisioni giudiziarie quale strumento di garanzia funzionale agli obiettivi dell'Ufficio per il processo

1. Premessa: il contesto in cui si inserisce la massimazione della giurisprudenza di merito del Tribunale di Ferrara

Tra le questioni più frequentemente oggetto di dibattito tra giuristi negli ultimi anni, vi è senz'altro il tema della prevedibilità delle decisioni giudiziarie a cui sono stati e continuano ad essere dedicati numerosi studi¹⁰. Affinché la prevedibilità delle decisioni giudiziarie possa essere effettiva, senz'altro uno strumento operativo fondamentale è rappresentato dalle banche dati della giurisprudenza, all'interno delle quali è possibile reperire numerose sentenze nonché spesso le massime delle stesse.

Ciò consente immediatamente di comprendere il motivo per cui tra gli obiettivi principali del PNRR (le c.d. milestones), ed in particolare tra gli obiettivi vincolati dei progetti organizzativi degli UPP, vi sia anche la creazione di una banca dati che viene considerata come necessaria per garantire l'efficienza degli uffici giudiziari. Come affermato dal Presidente di sezione civile del Tribunale di Torino, dott. Marco Ciccarelli:

«le banche dati della giurisprudenza costituiscono un pilastro fondamentale della nuova struttura [Ufficio per il processo], non un suo orpello formale e meramente “decorativo”. Devono allora, come le strutture portanti di un edificio, essere pensate in termini coerenti con le funzioni che a quell'edificio sono state affidate. Organizzazione, formazione e dialogo mi sembrano le ragioni d'essere degli uffici per il processo e, dunque, i riferimenti per una seria progettazione di banche dati. Progettare oggi le banche dati con questa visione permetterà a questo pilastro di restare saldo domani e di supportare la giurisdizione»¹¹

Sullo sfondo di queste premesse si pone il lavoro di anonimizzazione e massimazione delle sentenze di merito dal Gruppo di ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara, istituito nell'ambito del Progetto di ricerca “UNI 4 JUSTICE” ed avente come responsabile scientifico locale il Prof. Daniele Negri.

¹⁰ V. *ex multis* i contributi dottrinali apparsi su *Questione Giustizia*, fasc. 4/2018, nella sezione “Obiettivo1. Una giustizia (im)prevedibile?”.

¹¹ M. CICCARELLI, “Le banche dati di giurisprudenza e l'ufficio per il processo”, in *Questione Giustizia*, 8 marzo 2022.

A seguito del dialogo instauratosi tra il Tribunale di Ferrara e il Gruppo di ricerca, è emerso, come sul portale Dejure – uno dei più utilizzati per la ricerca giuridica – il numero di sentenze del Tribunale di Ferrara sia esiguo, e ancora più esiguo sia il numero di provvedimenti che è stato oggetto di massimazione. Inoltre, è stato accertato come nel Tribunale di Ferrara non esista una banca dati “interna” che consenta l'immediato reperimento di provvedimenti dei magistrati afferenti allo stesso Tribunale sulla base di criteri assimilabili a quelli delle più note banche dati. Si è dunque sentita l'esigenza, tanto da parte del Tribunale quanto da parte del Gruppo di ricerca, di procedere alla massimazione delle sentenze del Tribunale di Ferrara, in modo tale da creare un bacino di conoscenza giuridica da disseminare all'interno del Tribunale stesso e al di fuori di questo (attraverso la diffusione delle massime nelle banche dati già esistenti o in una eventuale banca dati da creare *ad hoc* per il Tribunale di Ferrara o, ancora, in una banca dati interna all'Ufficio del Processo).

Nel presente contributo si cercherà anzitutto di ricostruire l'attività svolta dal Gruppo di ricerca locale, in coordinamento con il Tribunale, al fine di procedere alla massimazione delle sentenze.

In secondo luogo, verrà analizzata l'attività parallela svolta dal Gruppo di ricerca all'interno del gruppo “banche dati” gestito dal Distretto di Corte di Appello di Bologna, sempre nell'ambito del Progetto UNI 4 JUSTICE.

Infine, verranno svolte delle conclusioni in merito agli obiettivi futuri, presupponendo la possibilità di uno stretto coinvolgimento del personale UPP del Tribunale locale nello sviluppare un modello virtuoso da applicare al fine selezionare e condividere – eventualmente a diversi livelli – la cultura giuridica del Tribunale di Ferrara.

2. L'attività svolta dal gruppo di ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara in coordinamento con il Tribunale di Ferrara

Il lavoro svolto dal gruppo di ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara per addivenire all'anonimizzazione e massimazione delle sentenze si è articolato in diverse fasi:

I Fase: individuazione degli istituti di interesse e raccolta dei provvedimenti

Inizialmente sono stati svolti degli incontri con il Prof. Daniele Negri (responsabile scientifico del progetto UNI 4 JUSTICE a livello locale nonché professore ordinario di procedura penale del Dipartimento di Giurisprudenza di Ferrara) e con il Prof. Ciro Grandi (professore associato di diritto penale e responsabile scientifico della ricerca sulla prevedibilità delle decisioni giudiziarie quale strumento di garanzia funzionale agli obiettivi dell'Ufficio per il processo). Tali incontri sono serviti per individuare da parte degli accademici gli istituti di diritto penale sostanziale e processuale ritenuti di interesse per l'attività di anonimizzazione e massimazione dei provvedimenti.

La raccolta delle sentenze è avvenuta in più tranches.

Anzitutto sono stati svolti degli incontri preliminari con il dott. Vartan Giacomelli e la dott.ssa Giulia Caucci, volti a proporre gli istituti selezionati dal gruppo di ricerca per la massimazione delle sentenze, in modo da poter avere un riscontro sulla possibilità di raccogliere dei provvedimenti sui temi individuati. Dagli incontri è emerso come determinate tipologie di reati, così come determinati istituti processuali, ipotizzati dal gruppo di ricerca non trovino sostanzialmente riscontro nella casistica del Tribunale di Ferrara (ad esempio l'art. 416-bis c.p.).

A seguito degli incontri, la dott.ssa Caucci ha coordinato un'attività di ricerca dei magistrati del Tribunale di Ferrara, volta a fornire al gruppo di ricerca un ventaglio delle tipologie di reato e degli istituti processuali maggiormente ricorrenti nei provvedimenti dei giudici. A seguito di quanto individuato, sono stati consegnati al gruppo di ricerca i primi provvedimenti su una chiavetta usb. A fianco dei provvedimenti relativi agli istituti applicati con maggiore frequenza da parte del Tribunale di Ferrara, il gruppo di ricerca ha concordato con la dott.ssa Caucci anche la consegna di sentenze aventi ad oggetto ipotesi di reato meno ricorrenti nel circondario ferrarese, ma di indubbio interesse per un'eventuale divulgazione nell'ambito delle banche dati; anche tali sentenze sono state recuperate attraverso chiavetta usb. La richiesta di provvedimenti da anonimizzare e massimare è stata poi presentata anche al Tribunale di Sorveglianza, che ha provveduto a fornire al gruppo di ricerca una copiosa serie di decisioni sempre attraverso il medesimo strumento informatico.

Il Fase: anonimizzazione dei provvedimenti

L'attività di anonimizzazione si è svolta attraverso la cancellazione dei nomi degli imputati e di ogni altro dato sensibile riferibile a questi ultimi e ad altri soggetti coinvolti nei processi (ad esempio, persone offese e testimoni).

L'anonimizzazione è stata effettuata tramite il programma *ad hoc* ilovepdf (<https://www.ilovepdf.com/it>), che, attraverso la funzione "Modificare PDF" consente di apporre delle linee nere sul testo.

Tale attività consentirà di pubblicare eventualmente nelle banche dati specialistiche i provvedimenti senza ledere la privacy dei soggetti coinvolti nei processi.

A titolo esemplificativo si riporta di seguito il testo di una sentenza oggetto di anonimizzazione:

N. 1376/19 R.G.DIB.

N. 2636/19 R.G.N.R.

N. 30-2020 Reg. Sent.

Data del deposito
12 febbraio 2020

N. _____ Reg. Mod.3/SG

Redatta scheda il _____



**TRIBUNALE DI FERRARA
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale di Ferrara, in composizione monocratica, in persona del giudice **dott. Carlotta Franceschetti**, alla pubblica udienza del **13 gennaio 2020** ha pronunciato e pubblicato mediante lettura del dispositivo la seguente

SENTENZA

nei confronti di:

-assente con obblighi-

IMPUTATO

A) per il delitto p. e p. dall'art.629 c.p. perché, essendo in possesso della bicicletta _____ di colore nero e giallo provento di furto consumato in danno di _____, a fronte della richiesta di restituzione da parte del predetto _____ pretendendo per tale restituzione il pagamento di una somma di denaro, si faceva consegnare la somma in contanti di euro 20,00.

Con recidiva reiterata, specifica e infraquinquennale.

In Ferrara, all' 11/06/2019

B) per il delitto p. e p. dall'art.648 c.p., perché, al fine di procurarsi un profitto, acquistava o riceveva da terzo ignoto, la bicicletta _____ di colore nero e giallo provento del delitto di furto commesso in danno di _____ in data 10/06/2019.

Con recidiva reiterata, specifica e infraquinquennale.

In Ferrara, in data antecedente e prossima all' 11/06/2019

Con l'intervento del Pubblico Ministero: **dott. S. Borro V.P.O.**

Del difensore di ufficio: **Avv. _____**

Le parti hanno concluso come da verbale .

FATTO E DIRITTO

In data 15/6/19 il pubblico ministero in sede ha avanzato richiesta di emissione di decreto di giudizio immediato nei confronti di [REDACTED] perché rispondesse del delitto di estorsione, previsto dall'art. 629 c.p., per aver preteso da [REDACTED] la consegna di 20 euro per la restituzione della bicicletta [REDACTED] nera e gialla che gli era stata rubata il giorno precedente (capo a); l'imputato è stato altresì chiamato a rispondere del delitto di ricettazione della bicicletta in questione (capo b). I fatti, commessi a Ferrara, risalgono all'11/6/2019.

All'imputato è stata contestata la recidiva qualificata.

In data 10/7/19, il giudice emetteva il richiesto decreto.

Il processo – celebrato in assenza dell'imputato, sottoposto per questa causa alla misura cautelare del divieto di dimora nel Comune di Ferrara – era istruito all'udienza del 13/01/2020, con l'escussione della persona offesa e del testimone di polizia giudiziaria [REDACTED] all'epoca dei fatti in servizio presso il Nucleo Operativo e Radiomobile dei Carabinieri della Compagnia di Ferrara.

Completata l'attività istruttoria tramite le produzioni effettuate dal pubblico ministero e dichiarata pertanto la chiusura del dibattimento, il Tribunale – udita la discussione orale e dato atto delle conclusioni rassegnate dalle parti – decideva come da dispositivo in calce.

Dall'attività istruttoria svolta nel corso del pubblico dibattimento è emerso che il pomeriggio dell'11/6/19, intorno alle 17.00, i Carabinieri del Norm di Ferrara, si trovavano impegnati in un ordinario servizio di perlustrazione in [REDACTED] quando la loro attenzione veniva attirata da due soggetti, un giovane sconosciuto e un uomo magrebino - a loro già noto per precedenti controlli - che camminavano l'uno a fianco all'altro, il magrebino portando a mano una bicicletta [REDACTED] gialla e nera. I carabinieri si fermavano dunque ad osservarli e notavano che, dopo che il magrebino aveva legato la bicicletta, il giovane si recava presso lo sportello Bancomat [REDACTED] sotto il porticato, prelevava del danaro, poi consegnava una banconota all'uomo magrebino e riceveva la bicicletta. I militari decidevano dunque di intervenire ed identificavano il giovane per la persona offesa [REDACTED]. Il giovane spiegava che era stato costretto a consegnare 20 euro al soggetto magrebino, già allontanatosi, per poter riavere la propria bicicletta, che gli era stata rubata nella

notte precedente. I carabinieri si mettevano dunque subito alla ricerca dell'uomo, che veniva trovato poco distante, nei pressi del Bar [REDACTED]. Si procedeva alla sua perquisizione e si rinveniva così, tra l'altro, la banconota da 20 euro appena ricevuta da [REDACTED]. L'uomo, poi identificato in [REDACTED], veniva arrestato. [REDACTED] si recava in caserma e sporgeva denuncia querela per i fatti accadutigli. Nel frangente gli veniva restituita la banconota da 20 euro rinvenuta durante la perquisizione a [REDACTED].

Se quanto sopra riportato è ciò che offre il processo, si ritiene di poter formulare giudizio di responsabilità penale per [REDACTED]. La condotta tenuta dall'imputato, per come pacificamente ricostruita nel dibattimento, realizza entrambi i delitti che gli sono contestati. [REDACTED] ha raccontato infatti che poco prima dell'intervento dei Carabinieri si era casualmente imbattuto nell'imputato, sorprendendolo a bordo della bicicletta che aveva immediatamente riconosciuto come sua, rubatagli appena la sera prima, dopo che l'aveva parcheggiata nei pressi della piazza del municipio. Avendo notato che l'imputato si era fermato fuori dal Bar [REDACTED] lasciando la bicicletta incustodita, aveva provato a prelevarla, ma era stato raggiunto subito da [REDACTED] che lo aveva afferrato per un braccio, impedendogli di riappropriarsene. Ne era sorta una breve discussione poiché [REDACTED] aveva reclamato la proprietà del mezzo, dimostrandola con l'apertura di un lucchetto chiuso che si trovava ancora sul telaio. [REDACTED] aveva allora preteso 40 euro in cambio della restituzione della bicicletta, che a suo dire aveva acquistato la sera prima per quel prezzo. Intimorito dalla situazione e dal comportamento del soggetto, spinto dalla necessità di riottenere il possesso del suo unico mezzo di locomozione, il [REDACTED], giovane studente universitario fuori sede con scarsa disponibilità economica, gli aveva alla fine a malincuore consegnato la somma di 20 euro, che però era stato costretto a prelevare al bancomat. Non mutano tale ricostruzione le considerazioni svolte dalla difesa dell'imputato circa il fatto che il danaro consegnato da [REDACTED] non costituisse altro che una compensazione del danno subito da [REDACTED], visto che aveva acquistato la bicicletta la notte prima, vicino al grattacielo, da un uomo di colore al quale aveva dato 40 euro.

Quella attuata da [REDACTED] è invero condotta che integra il delitto previsto dall'art. 629 c.p., potendosi senza dubbio ritenere che la richiesta di danaro fatta a

██████████ finalizzata alla restituzione della bicicletta provento di furto in suo danno, detiene natura estorsiva, poiché, la vittima del furto subisce gli effetti della minaccia implicita della mancata restituzione del bene come conseguenza del mancato versamento della somma richiesta; e ciò a prescindere dal fatto che colui che formula tale richiesta sia lo stesso autore del reato di furto o un mero intermediario ovvero che il pagamento sia frutto di un'offerta formulata a chi detenga il bene oggetto di asportazione furtiva dallo stesso derubato (*ex pluribus* Cass. Pen. Sez. VI, 20/09/2018 n. 51949; Cass. Pen. Sez. II, 31/01/2013 n. 6818).

██████████, in definitiva, è stato costretto, in violazione della propria autonomia negoziale, essendogli impedito di perseguire i propri interessi economici nel modo più confacente ed opportuno, a porsi in rapporto di natura patrimoniale con ██████████ che ne ha conseguito ingiusto profitto.

In più, la condotta di ██████████ integra anche il delitto di ricettazione. Egli ha affermato di aver acquistato il mezzo rubato da un cittadino nordafricano per il prezzo di 40 euro, in ora notturna e nella zona del grattacielo, nei pressi della stazione ferroviaria, non sapendo in nessun modo descrivere il venditore, incontrato in modo estemporaneo.

La giustificazione fornita dall'imputato, formulata in modo da far apparire lecito il suo possesso, dimostra invece che all'imputato era ben chiaro che il bene provenisse da reato. L'indicazione della provenienza della cosa ricevuta, risulta del tutto inattendibile ed è rivelatrice della volontà di occultamento, logicamente spiegabile con un acquisto in mala fede.

Nel caso di specie, poi, la qualità del bene ricevuto dall'imputato (bicicletta con il lucchetto chiuso ancora attorcigliato sul telaio del mezzo, in un secondo tempo rivendicata dal proprietario che ha dimostrato di poterne aprire la serratura), unitamente alla qualità della persona che, secondo quanto riferito dall'imputato, gliela aveva venduta (uno sconosciuto, del quale egli ignorava il nome e il domicilio) ed all'inverosimiglianza delle spiegazioni fornite (non pare infatti credibile che a fronte di un acquisto per 40 euro che si ritiene del tutto legittimo, si "accetti" di restituirla per il prezzo di 20 euro), costituisce un quadro indiziario idoneo a far ritenere provata la conoscenza, o quanto meno l'accettazione del rischio, da parte dell'imputato, della provenienza illecita del bene.

Nella determinazione della pena da irrogare a ██████████, deve escludersi la contestata recidiva, non essendo emerso che i fatti contestati, per la loro natura e

per il tempo di commissione, dimostrino una più accentuata pericolosità o una maggiore capacità a delinquere dell'imputato, in massima parte condannato per reati contro il patrimonio commessi con violenza alla persona, ben più gravi del presente.

Le diverse condotte sono state tenute in un contesto temporale estremamente ravvicinato: va quindi applicata, *quoad poenam*, la disciplina dettata dall'art. 81 c.p. Più grave, per la pena edittale più elevata, è il reato di estorsione indicato al capo A) della rubrica.

Deve inoltre tenersi conto della modesta portata criminale della vicenda, per le modalità del tutto occasionali attraverso le quali si è manifestata la dinamica estorsiva e per il valore modesto dell'atto dispositivo patrimoniale effettuato dal soggetto passivo a favore dell'imputato, al quale possono quindi essere riconosciute le circostanze attenuanti generiche e la circostanza attenuante prevista dall'art. 62 n. 4 c.p..

Ciò detto, congrua, alla stregua dei criteri indicati dagli artt. 133 e 133 *bis* c.p., appare l'irrogazione a [REDACTED] della pena di anni due mesi due e giorni venti di reclusione ed euro cinquecento di multa (pena base anni cinque di reclusione ed euro 1.002 di multa, diminuita per la concessione delle circostanze attenuanti generiche alla pena di anni tre e mesi quattro di reclusione ed euro 664 di multa, ulteriormente diminuita per la concessione della circostanza di cui all'art. 62 n. 4 c.p. alla pena di anni due mesi due e giorni venti di reclusione ed euro 446 di multa, aumentata nella misura finale per la continuazione con il capo B).

L'imputato va condannato al pagamento delle spese processuali.

P.Q.M.

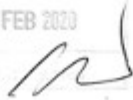
Visti gli artt. 533, 535 c.p.p.

dichiara [REDACTED] colpevole del reato a lui ascritto e, esclusa la contestata recidiva e ritenuta la continuazione, applicate le circostanze attenuanti generiche e quella prevista dal n. 4 dell'art. 62 c.p., lo condanna alla pena di anni due mesi due giorni venti di reclusione ed euro 500 di multa, oltre al pagamento delle spese processuali.

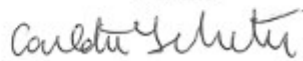
Motivazione riservata in trenta giorni.

Ferrara, 13 gennaio 2020.

12 FEB 2020



Il Giudice



III Fase: scelta dei criteri per la massimazione dei provvedimenti

Nell'attività di massimazione, importanza fondamentale ha avuto la scelta dei criteri sulla base dei quali procedere.

A seguito di una discussione interna al gruppo di ricerca si è deciso di seguire i criteri utilizzati dall'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione. Tale Ufficio ha pubblicato un documento, disponibile online, avente ad oggetto la sintesi dei criteri utilizzati per la massimazione delle sentenze civili e penali¹².

Il documento chiarisce anzitutto che cosa debba intendersi per massima, affermando che:

«la massima costituisce [...] l'enunciazione sintetica del principio di diritto affermato dalla Corte e posto a fondamento della decisione assunta – senza che assumano rilievo eventuali affermazioni solo incidentali od *obiter dictum* –, in ciò distinguendosi dagli *abstracts* pubblicati da diverse riviste, che riportano la notizia di decisione ed il caso esaminato ma non necessariamente ne estraggono il principio di diritto».

Tanto chiarito, l'Ufficio precisa che le massime vengono redatte sulla base di criteri formali e redazionali specifici, nonché sulla base di parametri che consentono di dare contezza delle uniformità, così come delle disomogeneità, dei principi di diritto espressi nelle sentenze.

Anzitutto, le massime devono rispondere a dei criteri generali.

Esse devono, anzitutto, presentare determinati requisiti:

- «a) fedeltà alla decisione;
- b) sintesi nell'enunciazione del principio;
- c) chiarezza e precisione del principio enunciato»¹³.

L'Ufficio chiarisce anche che la massima non deve rappresentare un riassunto della decisione e non deve costituire la mera riproduzione dei vari passaggi argomentativi su cui si fonda la motivazione, ma deve concretarsi nell'enucleazione del principio di diritto.

La massima deve essere articolata sulla base di una precisa struttura, costituita da diverse parti:

- «a) l'incipit, o premessa, che ha la funzione di indicare la materia esaminata e l'istituto giuridico al cui interno si pone il thema decidendum
- b) l'enunciazione del principio»¹⁴.

¹² Il documento è reperibile sul sito della Corte di cassazione al seguente link: https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/SINTESI_CRITERI DELLA MASSIMAZIONE CIVILE E PENALE.pdf.

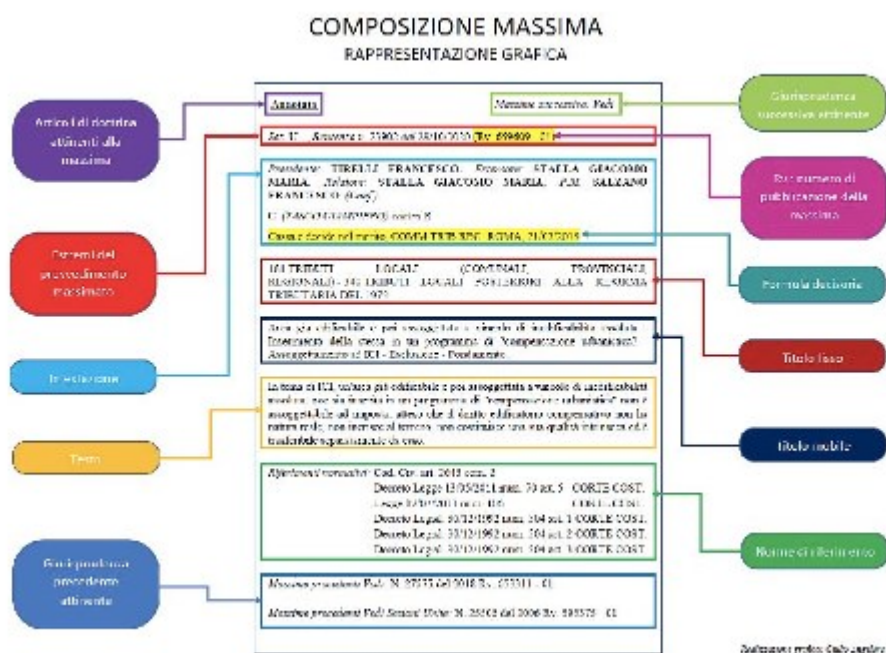
¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

Ciascuna massima è inoltre preceduta dal c.d. “titolo fisso” e dal c.d. “titolo mobile”: il primo viene definito come «uno schema di classificazione per materia, già predisposto ed identificato da codice numerico che rappresenta uno dei canali di ricerca dei principi massimati»; il secondo viene invece «predisposto di volta in volta dal massimatore che descrive, con parole-chiave, il contenuto del principio massimato, secondo criteri di logica concatenazione progressiva tra i concetti espressi»¹⁵.

Rappresentano invece contenuti meramente accessori all'enunciazione del principio di diritto: i) i riferimenti normativi; ii) i precedenti giurisprudenziali della Cassazione (che – ove presenti – possono essere segnalati con: “conf.” se conformi; con “diff.” se difforni; con “vedi” se si tratti semplicemente di riferimenti giurisprudenziali a cui è utile fare riferimento).

Di seguito lo schema grafico esemplificativo contenuto nel documento dell'Ufficio del Massimario:



IV Fase: l'attività di massimazione *stricto sensu*

Come anticipato, l'attività di massimazione, effettuata sulla base dei criteri individuati dall'Ufficio del Massimario della Cassazione, ha riguardato un copioso numero di provvedimenti del Tribunale di Ferrara e del Tribunale di sorveglianza.

¹⁵ *Ibidem*.

A titolo esemplificativo si riportano due massime elaborate dal gruppo di ricerca sulla base delle sentenze fornite dal Tribunale di Ferrara (gli esempi – per chiarezza espositiva – si riferiscono alla sentenza precedentemente riprodotta, in versione anonimizzata, nel presente contributo):

Tribunale di Ferrara - Sez. Penale - Comp. monocratica, **Sentenza** n. 30 del 13/01/2020

Giudice: **FRANCESCHETTI CARLOTTA**

Imputato: **Z.W.**

P.M.: **BORRO STEFANIA V.P.O.**

ESTORSIONE

Estorsione – In genere – Pagamento di danaro per ottenere la restituzione del bene provento di furto – Offerta formulata dal derubato – Configurabilità del reato – Sussistenza – Ragioni.

Sussiste il reato di estorsione ogni qual volta la vittima si determini al pagamento della somma di denaro richiesta a fronte della minaccia implicita della perdita definitiva del bene come conseguenza del mancato versamento della somma, a prescindere dal fatto che la richiesta provenga direttamente dall'autore del reato di furto che si è impossessato della *res* o da un mero intermediario, o, ancora, che il pagamento sia frutto di un'offerta formulata dalla vittima a chi detenga il bene oggetto di asportazione furtiva (Fattispecie nella quale il Tribunale condanna l'imputato per il reato di cui all'art. 629 c.p. a seguito dell'intervenuto accordo, dopo una trattativa, finalizzato alla restituzione della bicicletta al legittimo proprietario che aveva subito il furto del mezzo il giorno precedente).

Riferimenti normativi: Cod. pen. art. 629

RICETTAZIONE

Ricettazione – Elemento soggettivo (psicologico): Dolo – Consapevolezza dell'illecita provenienza del bene – Sussistenza – Ragioni.

In tema di prova della provenienza illecita del bene nel delitto di ricettazione, la qualità del bene acquistato, unitamente alla qualità della persona che aveva venduto il bene e dell'inverosimiglianza delle spiegazioni fornite dall'acquirente per far apparire lecito il possesso del bene, costituiscono un quadro indiziario idoneo a far ritenere provata la conoscenza, o quanto meno l'accettazione del rischio, della provenienza illecita del bene da parte dell'acquirente (Fattispecie nella quale il Tribunale condanna l'imputato per il reato di cui all'art. 648 c.p., avendo questi sostenuto di aver acquistato da uno sconosciuto del quale ignorava sia il nome sia il domicilio, in ora notturna e vicino alla stazione ferroviaria, una bicicletta con lucchetto chiuso ancora attorcigliato sul telaio del mezzo, e avendo questi accettato di cedere la bicicletta pagata 40 euro a colui che sosteneva essere il legittimo proprietario del mezzo per soli 20 euro).

Riferimenti normativi:

Cod. pen. art. 648

3. Il Tribunale di Ferrara ed il progetto coordinato dal Distretto di Corte di Appello di Bologna

Si segnala anche come parallelamente all'attività svolta poc'anzi descritta, il gruppo di ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza di Ferrara abbia preso parte all'attività del gruppo "banche dati" del Distretto di Corte di Appello di Bologna, coordinato dalla Prof.ssa Monica Palmirani (professoressa ordinaria di informatica giuridica presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Alma Mater Studiorum di Bologna).

Il gruppo "banche dati" ha il duplice obiettivo di creare una banca dati interna accessibile ai soli UUGG attraverso l'anonimizzazione di sentenze raccolte nell'ambito del progetto UNI4JUSTICE e di svolgere analisi di AI secondo modelli che mirano a favorire l'accesso della conoscenza giuridica agli UPP¹⁶.

Il gruppo banche dati ha individuato in particolare l'esigenza di raccogliere sentenze – nel numero più elevato possibile – relative a:

i) reati previsti nel codice rosso, ed in particolare:

-art. 387 bis c.p. "Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa"

-art. 572 c.p. "Maltrattamenti contro familiari e conviventi"

-art. 609 bis c.p. "Violenza sessuale"

-art. 609 octies c.p. "Violenza sessuale di gruppo"

-art. 612 bis c.p. "Atti persecutori"

-art. 612 ter c.p. "Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti"

¹⁶ Cfr. il documento "Metodologia per l'anonimizzazione delle sentenze nell'ambito del progetto UNI4JUSTICE" di A. Bigiotti, M.C. D'Angelo, L. Farina, S. Guerra, A. Infantino, A. Montanari, C. Musa, M. Rossi, I. Santi, M. Trotta, R. Zaffini, coordinati da M. Martoni e M.P. Mittica (docenti Uniurb), documento oggetto di revisione da parte di M. Palmirani (docente Unibo), p. 1.

- ii) reati di spaccio/droga ex art. 73 DPR 309/1990;
- iii) sentenze emesse ex art. 429 c.p.c. all'esito del giudizio di opposizione sulla materia sfratti per morosità.

È stata precisata l'esigenza di raccogliere esclusivamente provvedimenti in formati editabili (ad esempio, pdf nativo oppure word), scartando il formato immagine o pdf immagine (frutto di scansione).

Per quanto riguarda la procedura volta alla raccolta e all'utilizzo dei provvedimenti, sono state fornite delle indicazioni molto precise ai tribunali:

- a) I provvedimenti verranno prelevati usando un hard disk esterno che è in custodia al referente della sede universitaria a cui si afferisce (Prof. Daniele Negri);
- b) I materiali saranno direttamente oggetto di lavoro attraverso l'uso dell'hard disk senza che ne venga fatta copia su dispositivi personali;
- c) I materiali saranno anonimizzati anche attraverso i dispositivi personali;
- d) Il deposito dei materiali dovrà essere effettuato unicamente presso OneDrive UNIBO, drive appositamente abilitato per materiali anonimizzati e anche non anonimizzati;
- e) Una volta completata l'anonimizzazione dei documenti, crittografare i materiali con dati personali presso l'hard disk esterno e custodire con cura le chiavi crittografiche;
- f) Ogni materiale provvisorio che è stato copiato accidentalmente fuori dall'hard disk deve essere cancellato utilizzando strumenti di cancellazione come <http://www.ccleaner.com/it-it>;
- g) Il materiale con dati personali depositato su OneDrive UNIBO verrà crittografato.

Ai componenti del gruppo banche dati è stata fornita anche una precisa metodologia per l'anonimizzazione delle sentenze nell'ambito del progetto UNI4JUSTICE.

Anzitutto è stato previsto che cosa occorre anonimizzare dei provvedimenti e cosa invece non occorre anonimizzare.

Gli elementi da anonimizzare:

- «a) le generalità di *tutte* le persone fisiche richiamate nel provvedimento ad eccezione di coloro che sono investiti della funzione giudicante o requirente [...];
- b) le generalità dei difensori delle parti;
- c) denominazione e sede degli enti privati;
- d) qualsivoglia ulteriore dato che possa consentire, anche *indirettamente*, l'identificazione delle persone fisiche o giuridiche [...]»¹⁷

Gli elementi da non anonimizzare:

¹⁷ *Ivi*, p. 2.

«a) le generalità dei soggetti che svolgono funzioni giudicanti o requirenti (Giudice, Pubblico Ministero); l'efficientamento degli uu.gg. e la conoscibilità/certezza del diritto impongono la conoscibilità del Giudice che ha emesso il provvedimento, soprattutto dell'orientamento seguito dal giudice di merito.

b) sede dell'A.G., sia quella procedente, sia quelle richiamate, più in generale, nel provvedimento (ad es. il Tribunale di Pesaro richiama una sentenza del Tribunale di Udine); la sede dell'A.G. risulta essenziale allorché si tratta della costruzione di banche dati di giurisprudenza di merito a carattere locale.

c) data del provvedimento, compresa la data del deposito;

d) denominazione e sede degli enti pubblici;

e) denominazione e sede delle persone giuridiche che non sono coinvolte nell'identificazione delle persone fisiche»¹⁸.

Attualmente il gruppo banche dati ha svolto diversi incontri volti a pianificare l'attività di lavoro per i prossimi mesi.

4. Osservazioni conclusive

L'istituzione dell'Ufficio del Processo rappresenta una grande opportunità per il miglioramento dell'efficienza degli Uffici giudiziari. Tra le funzioni che possono essere svolte da parte degli UPP, al fine di garantire tale efficienza, vi è senz'altro quella di monitoraggio dei provvedimenti giudiziari, volta ad individuare – attraverso uno stretto coordinamento con i magistrati – le decisioni che è opportuno siano oggetto di massimazione.

Il gruppo di ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza di Ferrara propone l'istituzione di una banca dati *ad hoc* per l'Ufficio Giudiziario di Ferrara che contenga le sentenze di maggiore interesse in forma anonimizzata e le massime di tali provvedimenti.

Da un punto di vista operativo, si suggerisce di individuare all'inizio di ogni anno giudiziario alcuni istituti sostanziali e processuali, che rappresenteranno il *focus* della raccolta delle decisioni. Inoltre, la raccolta dovrà essere dedicata anche alle sentenze maggiormente significative adottate durante l'anno dall'Ufficio Giudiziario su altri istituti.

Le linee guida per l'anonimizzazione potranno essere quelle identificate da parte del gruppo banche dati del progetto UNI 4 JUSTICE ed i criteri da adottare per la massimazione quelli identificati dall'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione.

Il materiale potrà poi essere inserito sulla banca dati. Si propone che tale banca dati possa essere accessibile direttamente tramite il sito del Tribunale di Ferrara.

¹⁸ *Ibidem*.

Al fine poi di integrare e “completare” l’attività di massimazione e divulgazione delle sentenze, implementando la diffusione della cultura giuridica locale, si suggerisce anche l’istituzione di un servizio simile al c.d. “Servizio Novità” presso la Corte di cassazione. Come noto, il Servizio novità ha il compito di redigere delle concise notizie relativamente ai provvedimenti adottati dalla Corte di cassazione di maggior rilievo ed importanza; tali notizie vengono pubblicate sul sito web della Corte di cassazione. In particolare, le notizie relative ai provvedimenti vengono adottate immediatamente dopo che la decisione è stata assunta o, comunque, entro le 24 ore successive. Le notizie sono redatte in termini essenziali e mirano alla divulgazione del principio di diritto della decisione, svolgendo un tempestivo servizio di informazione. In coordinamento con quanto pubblicato sul sito potrebbe essere creata anche una newsletter, eventualmente in collaborazione con l’Ordine degli Avvocati di Ferrara.

Relazione sulle mansioni degli addetti all’Ufficio per il processo, mappatura dei processi interni e applicativi in uso

a cura di Stefano Iacobucci e Fabio Gancitano

Relazione sulle mansioni degli addetti all’Ufficio per il processo e sugli applicativi in uso presso l’Ufficio Giudiziario di riferimento

a cura di Stefano Iacobucci e Fabio Gancitano

1. Premessa sui contenuti.

Il presente lavoro s’inserisce nell’analisi svolta dal gruppo di ricerca (v. *supra*) e ne completa l’analisi - impiegando i medesimi materiali e condividendone in gran parte la metodologia - in chiave organizzativa, con una lettura trasversale e non settoriale del ruolo del funzionario addetto all’Ufficio per il processo (per brevità funzionario UPP). Trasversale, in quanto, l’analisi trascende il singolo ufficio (GIP/GUP, Tribunale-Dibattimento, Procura) occupandosi più nello specifico dell’organizzazione del lavoro dei funzionari UPP.

Non settoriale, in quanto, in questa sede viene preso in esame quello che possiamo definire il *profilo del funzionario* e non già la concreta specificazione di questo profilo. Del resto, una simile analisi non potrebbe essere condotta allo specifico istituto processual-penalistico.

Metodologicamente, l’analisi viene svolta mediante una *due diligence* preliminare nell’ottica della *compliance*, cioè verificando la conformità alla norma di legge dell’organizzazione del lavoro dei funzionari UPP del Tribunale di Ferrara¹⁹.

¹⁹ Chiaramente l’approccio non può essere il medesimo che si adotterebbe nell’ambito di un sistema di *compliance risk based*, poiché la presente analisi non è volta a fornire al Tribunale una valutazione del rischio (rispetto alla disciplina giuslavoristica) quanto, semmai, a fornire un’analisi preliminare alla stessa, nell’ottica - probabilmente più corretta - della *due diligence*.

Il *focus* del presente lavoro sta nell'analisi delle mansioni, delle quali si deve dare atto mediante comparazione tra quelle previste per il profilo del funzionario e quelle effettivamente svolte dal funzionario.

Quest'analisi - com'è inevitabile per qualunque analisi delle mansioni - non può prescindere dal contesto organizzativo in cui le mansioni vengono eseguite.

A completamento del lavoro si prenderanno in esame - per quanto strettamente necessario all'analisi organizzativa e di *compliance* - gli strumenti di lavoro impiegati dai funzionari UPP per accertare se il lavoro di questi possa essere svolto nelle modalità del cd. lavoro a distanza.

2. *Due diligence* dell'UPP: indagine e verifica per una *compliance*.

La *due diligence* consiste in un'analisi conoscitiva attraverso la quale sono raccolte informazioni su un'organizzazione - normalmente di diritto privato - nell'ottica di accertarne la conformità alla normativa di riferimento.

La *due diligence* lavoristica verte nella verifica del rispetto della normativa lavoristica e previdenziale partendo dall'analisi di documenti e mediante l'osservazione del lavoro e della sua organizzazione.

Ciò è stato fatto dal gruppo di ricerca di Ferrara mediante la somministrazione d'interviste ai funzionari UPP oltre che al personale amministrativo e decidente/requirente (all. **Questionario**).

Rispetto all'intervista (cfr. all. 1) è necessaria qualche precisazione.

In primo luogo, l'intervista è stata costruita senza l'ausilio di un metodologo e ciò risulta evidente dalla struttura, dal contenuto e dall'ordine delle domande.

In secondo luogo, l'intervista - precisamente l'intervista discorsiva - è strutturata volutamente con alternanza di domande generiche e domande estremamente contestualizzate (queste ultime, peraltro, anticipano quanto ci si attende dal contenuto delle risposte che le precedono).

Ordine e contenuto delle domande seguono la necessità di realizzare una *due diligence* organizzativo-lavoristica, individuando: a) il contesto organizzativo; b) il mansionario dei funzionari UPP; c) il contesto tecnologico e gli strumenti di lavoro.

Si parla di necessità in quanto, nell'ottica della presente ricerca giuridica - a differenza di quanto avviene per quella sociologica-antropologica - l'obiettivo dell'intervista è quello di ottenere informazioni da verificare nel contesto normativo di riferimento (*due diligence*).

Le domande da 1 a 7 sono riferite alle mansioni; le domande da 8 a 9 sono riferite agli strumenti di lavoro; le domande da 10 a 17 sono riferite all'organizzazione del lavoro (sia a livello di coordinamento di risorse sia a livello di programmazione e formazione). Tanto chiarito rispetto all'intervista, si deve precisare come il problema maggiore dell'analisi possa essere riscontrato rispetto al metodo della *due diligence*.

Come accennato, la *due diligence* è propria del settore privato e normalmente viene condotta all'interno delle imprese con il fine di verificarne "lo stato di salute" e ciò

(generalmente) per il fine ultimo di concludere un'operazione economica con altro soggetto (es compravendita, fusione, ecc.).

Le pubbliche amministrazioni, normalmente, non sono sottoposte a *due diligence*; tuttavia, ben potrebbero esserlo.

Il problema di fondo, semmai, è quello di comprendere quale dovrebbe essere la normativa di riferimento da adottare per condurre questa *due diligence*.

2.1. L'organizzazione dell'Ufficio per il processo e il ruolo dei funzionari.

In proposito va subito chiarito che la cd. organizzazione della giustizia trova il suo principale riferimento nel [r.d. 30.01.1941, n. 12](#), cd. ordinamento giudiziario.

Ebbene, fino alla recente riforma dell'UPP (cfr. par. ss.) il r.d. 12/1941 doveva ritenersi centrale - unitamente ai codici di procedura civile e procedura penale - per individuare le organizzazioni nelle quali era incardinato l'UPP.

In particolare, l'organizzazione dell'UPP era stabilita dal [d.m. Giustizia 01.10.2015](#), attuativo dell'[art. 16-octies, d.l. 18.10.2012, n. 179](#), il quale ultimo istituiva, presso Tribunali e Corti d'Appello, «*strutture organizzative denominate 'ufficio per il processo', mediante l'impiego del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso i predetti uffici, il tirocinio formativo [ex d.l. 69/2013] o la formazione professionale [ex d.l. 98/2011]*».

Questi "uffici" per il processo²⁰ dovevano essere istituiti «*al fine di **garantire la ragionevole durata del processo**, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*».

L'art. 2, d.M. Giustizia 01.10.2015 ha poi stabilito come l'Ufficio per il processo dovesse essere costituito "a costo zero": «*il presidente della corte di appello o del tribunale articola le strutture organizzative denominate ufficio per il processo, tenuto conto del numero effettivo di giudici ausiliari o di giudici onorari di tribunale, nonché del personale di cancelleria, di coloro che svolgono lo stage [ex d.l. 69/2013] o la formazione professionale dei laureati [ex d.l. 98/2011]. Il dirigente amministrativo adotta le misure di gestione del personale di cancelleria coerenti con le determinazioni del capo dell'ufficio*». Inoltre, possono essere inseriti nell'UPP coloro che stiano svolgendo il periodo di perfezionamento ex d.l. 90/2014. «*Tali soggetti svolgono, di regola, nell'ufficio per il processo attività di supporto al personale di cancelleria*».

In generale l'UPP è assegnato «*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*» (art. 2, co. 3, d. M. Giustizia 01.10.2015).

Rispetto al profilo funzionale «*la struttura organizzativa denominata ufficio per il processo valorizza i vantaggi conseguenti alla diffusione della digitalizzazione nei settori civile e penale, nonché quelli derivanti dagli effetti della disposizione di cui all'art. 162 della legge 23 ottobre 1960, n. 1196, potenziando i servizi di cancelleria che non*

²⁰ Non è questa la sede per prendere compiutamente posizione rispetto alla natura di ufficio della struttura organizzativa in parola.

richiedono il contatto col pubblico, al fine di garantire un complessivo miglioramento dei servizi» (art. 8, d.M. Giustizia 01.10.2015).

Inoltre, all'UPP può essere assegnato il compito d'individuare i provvedimenti giudiziali che andranno ad alimentare la banca dati della giurisprudenza di merito (ex art. 7, d.M. Giustizia 01.10.2015).

L'esperienza pluriennale (2012-2019) ha indotto il legislatore a rafforzare queste strutture organizzative, implementandone le risorse.

In ragione dell'art. 11, [d.l. 09.06.2019, n. 80](#), i funzionari UPP sono stati assunti presso gli uffici giudiziari **«per favorire la piena operatività delle strutture organizzative denominate ufficio per il processo»**.

Il dispositivo di legge, inoltre, stabilisce il contingente umano necessario affinché l'UPP possa operare pienamente (nonché i tempi d'inserimento del personale).

A questo punto è chiaro che il fine dell'UPP è quello di garantire la ragionevole durata del processo (economia processuale). Ciò deve avvenire organizzando le risorse presenti negli uffici di giustizia nell'ambito di una struttura organizzativa - detta UPP - e mediante l'impiego efficiente delle strutture ICT. Alle predette risorse umane si aggiungono, poi, i funzionari UPP che abbiano superato il concorso previsto per il tramite del d.l. 80/2019.

Proprio con quest'ultima normativa il legislatore si è preoccupato fin da subito - e diversamente non sarebbe potuto essere - di definire il ruolo che i funzionari UPP avrebbero avuto nell'UPP.

In particolare l'art. 12, co. 2, d.l. 80/2019 stabilisce: *«le modalità di impiego degli addetti all'ufficio per il processo presso gli Uffici giudiziari della Giustizia ordinaria sono individuate all'Allegato II, numero 1»*.

Invero, l'allegato II, n. 1 non definisce le modalità d'impiego - espressione che propriamente andrebbe riferita all'organizzazione dell'UPP - bensì i *«profili professionali del personale amministrativo a tempo determinato PNRR presso il Ministero della giustizia»*.

2.2. Il profilo professionale (*rectius*, il mansionario) degli UPP.

Nel definire il profilo degli UPP il legislatore ha scelto di operare una - decisamente seria - classificazione del personale ricorrendo agli indici CP 2011 Istat.

La classificazione del personale CP 2011 consiste in una categorizzazione delle professioni in macro-aree lavorative, all'interno delle quali si trovano indicate specifiche classificazioni delle professioni.

Il profilo scelto per i funzionari UPP è così definito

sub cod. 2.5.1.1.1 - «le professioni comprese in questa unità coordinano le attività degli uffici dell'amministrazione statale e locale, delle aziende autonome, delle Università, degli Enti di Ricerca e del Servizio Sanitario Nazionale, formulano proposte e pareri ai dirigenti da cui dipendono funzionalmente, curano l'attuazione dei progetti, delle attività amministrative e delle procedure loro affidate, coordinando le attività del personale subordinato» ed esemplificato nelle seguenti professioni: *«cancelliere capo;*

cancelliere di sezione; commissario amministrativo; consigliere per la stampa; controllore di gestione nella pubblica amministrazione; funzionario amministrativo; primo cancelliere; primo segretario di legazione; responsabile unico di procedimento; segretario di legazione».

sub cod. 2.5.2.2 - «le professioni comprese in questa categoria affrontano, gestendo e coordinando le attività di appositi uffici, gli aspetti legali propri delle attività di organizzazioni, imprese o della stessa Amministrazione Pubblica, rappresentandole e tutelandone eventualmente gli interessi nelle procedure legali, nei diversi gradi dei processi penali, civili ed amministrativi; stilando documenti, contratti e altri atti legali». L'indicazione fornita dal legislatore rispetto al profilo classificatorio è quindi chiara: il funzionario UPP ha il medesimo profilo professionale del cancelliere ovvero dell'*esperto legale di un ente pubblico*.

Non è tutto. Il legislatore non si è limitato alla sola individuazione del profilo professionale e sempre nell'all. 1, d.l. 80/2019 ha precisato quali sono le *attività di contenuto specialistico* che l'UPP è tenuto a svolgere: *«studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle schede riassuntive per procedimento); ((supporto al giudice)) nel compimento della attività pratica/materiale ob 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.), supporto per bozze di provvedimenti semplici, il controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione, 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; condivisione all'interno dell'ufficio per il processo di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali; supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati; raccordo con il personale addetto alle cancellerie».*

Il profilo delineato dal legislatore è particolarmente importante, poiché permette di delimitare (almeno teoricamente) il ruolo del funzionario dell'UPP rispetto a tutti i soggetti che sono inseriti nell'organizzazione dell'UPP.

La questione non è di poco conto, se si considera che i funzionari UPP sono figure assunte con un fine di potenziamento di una struttura organizzativa preesistente e composta da una platea di soggetti variegata e non necessariamente qualificata (chiaramente, senza nulla togliere alla qualità del lavoro degli studenti che svolgono un tirocinio presso gli uffici giudiziari e che sono ancora privi del titolo di dottore in giurisprudenza).

Infine, va precisato che il contesto organizzativo in punto d'inquadramento e classificazione del personale viene ultimato dalla [Circ. Min. Giustizia 21.12.2021](#), la quale, previa equiparazione (di mera natura classificatoria rispetto alla contrattazione

collettiva, nella fascia F1) del personale UPP assunto ex d.l. 80/2021 al personale già in forza negli uffici presso i quali vengono adibiti.

La circolare delinea una figura dell'UPP particolarmente interessante, poiché ispirata alle esperienze degli ordinamenti di altri paesi, come il *law clerk* dei sistemi di *common law*; tuttavia, l'assistente in parola (l'UPP) non è un mero supporto del giudice (come suggerito da alcune risalenti proposte della Magistratura, che invocavano l'istituzione dell'Ufficio del Giudice), bensì un supporto "della giustizia".

Precisamente, il funzionario UPP è stato inteso come «*una figura che si ponesse come tramite tra il momento più schiettamente decisivo, pertinente in via esclusiva al personale magistratuale, e l'attività (anche di natura completamente amministrativa) che precede e segue tale momento [...] gli addetti all'ufficio per il processo sono assegnati ad una articolazione amministrativa, l'ufficio del processo per l'appunto, e non ad un singolo magistrato*».

Da ultimo, la circolare precisa che i funzionari UPP sono equiparati ai funzionari giudiziari (F1), in ragione del loro profilo, del loro incardinamento nell'organizzazione non strettamente giudiziaria - che sarebbe impossibile - dell'accesso a registri e agli applicativi propri dei cancellieri.

2.3. Le mansioni svolte dagli UPP del Tribunale di Ferrara.

Ond'evitare inutili duplicazioni del presente lavoro si rinvia ai contributi precedenti per ogni aspetto organizzativo dell'UPP istituito presso l'ufficio del dibattimento e GIP/GUP del Tribunale di Ferrara e Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara.

Riprendendo quanto esposto in quei contributi si vede come il funzionario addetto all'UPP svolga in parte mansioni di cancelleria in parte attività strettamente giudiziarie. Invero, le due attività sono tra loro collegate, nel senso che l'UPP può essere inteso quasi come un *trait d'union* tra cancelleria e giudice, nel senso che integra le due attività.

Così, come un cancelliere svolge attività di carattere preparatorio-operativo (es. verifica della documentazione presente nel fascicolo, correttezza formale di atti e documenti) e, come un giudice, svolgerà attività di carattere giudiziale-decisorio (es. la verifica dei termini, della correttezza della notifica, predisposizione di atti basici).

L'evidenza empirica ha dimostrato come nel Tribunale di Ferrara si sia deciso d'impiegare l'attività dei funzionari UPP nel modo più strettamente aderente al dettato normativo nella sua generalità²¹.

In effetti, già nel documento programmatico sull'attività dell'UPP risulta evidente come i funzionari UPP dovessero essere impiegati: «*nel settore penale gli addetti verranno*

²¹ Come risulta dal report elaborato dal Ministero della Giustizia ([Circolare 28 dicembre 2022 - Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo. Restituzione di una prima analisi dei risultati](#)) non tutti gli uffici giudiziari hanno fatto la stessa scelta organizzativa: «*numerose le modalità organizzative del lavoro degli AUPP adottate dagli uffici, in particolare emergono modelli organizzativi: one-to-one (un AUPP per Magistrato); abbinamento AUPP-fascicolo; assegnazione AUPP al Collegio o Sezione; "mini-pool" (AUPP assegnati a un numero ristretto di Magistrati); AUPP assegnati a macroaree tematiche; modelli ibridi*» (p. 7)

impiegati per incrementare la produttività e ridurre le pendenze svolgendo le funzioni previste dall'allegato [ndr, all. II, d.l. 80/2021] fra cui la redazione di schede riassuntive, il controllo delle notifiche e la redazione di bozze di provvedimenti con particolare riguardo alle sentenze contestuali e ai decreti di liquidazione dei compensi del patrocinio a spese dello Stato e degli ausiliari del giudice.

- Gli addetti provvederanno, inoltre, a calcolare la prescrizione dei reati e alla compilazione della bozza della scheda prevista all'art. 165 bis disp. att. c.p.p. Gli addetti al servizio trasversale di monitoraggio provvederanno, con cadenza almeno mensile, alla eliminazione delle false pendenze e al controllo della regolarità degli scarichi.

- Provvederanno al periodico esame dei flussi ministeriali per compararli/raccordarli con le statistiche interne. Verificheranno, altresì. La corrispondenza dei dati SICID SIECIC con quelli del c.d. Pacchetto Ispettori.

- Gli addetti al servizio di raccolta degli indirizzi giurisprudenziali e di costruzione della banca dati provvederanno, previo eventuale oscuramento dei dati sensibili, alla massimazione e all'inserimento dei provvedimenti nella raccolta sotto il controllo del magistrato presso il quale l'addetto presta assistenza.

- Adotteranno, inoltre, tutte le iniziative utili per conoscere quale sia stato l'esito nei successivi gradi del giudizio dei provvedimenti adottati dai giudici del tribunale, obiettivo questo che si ritiene di particolare rilevanza per avere contezza degli orientamenti del giudice superiore e per emendare eventuali errori. A tal fine potranno avviare, fra l'altro, una costante interlocuzione con il corrispondente Ufficio per il processo istituito presso la Corte di Appello.

- Gli addetti al servizio di staff, coordinamento e di supporto alla digitalizzazione coadiuveranno il Presidente del Tribunale e il Presidente di Sezione nei profili organizzativi redigendo, ad esempio, il verbale delle riunioni ex art. 47 Ord. Giud. »²². Invero, tutti gli intervistati hanno confermato di essere chiamati a svolgere le attività previste dal d.l. 80/2019 e dalla circ. Min. Giustizia 30.12.2021. così come assegnate in conformità al Progetto organizzativo per il PNRR del Tribunale di Ferrara del 21.12.2021.

De facto, quindi, con vi è piena convergenza tra la divisione dei ruoli operata nel progetto organizzativo e l'effettiva assegnazione di mansioni.

Nel progetto organizzativo in parola l'attività del funzionario UPP sembrerebbe individuata per gruppo organizzativo/servizio; tuttavia, le interviste hanno reso un quadro fattuale diverso, per il quale i funzionari UPP svolgono tutte le attività che possono essergli richieste.

*A parere di chi scrive, questa scelta organizzativa non valorizza adeguatamente l'apporto potenziale dell'UPP, poiché **difetta la specializzazione nell'attività svolta** tradendo una organizzazione originaria ben pensata.*

²² Progetto organizzativo per il PNRR del Trib. Ferrara 21.12.2021 (p. 5-6)

Dato che tutti gli UPP possono essere chiamati a svolgere tutte le attività previste dalla predetta normativa, allora la mole di lavoro potenziale che si assegna a ciascun funzionario UPP è potenzialmente troppa e può determinare finanche disfunzioni.

Questa scelta diventa particolarmente evidente per i funzionari UPP impiegati nell'ufficio del dibattimento; infatti, *ivi* è presente almeno un funzionario UPP che svolge attività definita *Jolly*. Da quanto si apprende il *Jolly* non svolge mansioni diverse da quelle che svolgono gli altri funzionari UPP, essendo, piuttosto, **un funzionario a disposizione di tutti i magistrati**.

In sostanza, nel ruolo di funzionario UPP si possono distinguere quei funzionari che svolgono attività prevalentemente di supporto a uno specifico magistrato (seppur temporaneamente) e quelli che svolgono attività per tutti i magistrati.

Sotto questo specifico aspetto è innegabile che dal punto di vista delle mansioni l'attività dei funzionari UPP sia aderente alla previsione normativa; tuttavia, rispetto ai destinatari dell'espletamento delle mansioni (principalmente magistrati e secondariamente cancellieri) ciò non è vero, in quanto solo un funzionario UPP tra tutti è veramente un supporto ai giudici, laddove gli altri sono di supporto a specifici giudici. Nell'ottica della *due diligence* e conseguentemente della *compliance*, si può dire che l'organizzazione del lavoro degli UPP nel Tribunale di Ferrara presenta una quasi totale rispondenza rispetto al contesto legale.

Certamente piena quanto all'aspetto della prestazione di lavoro; meno evidente rispetto alla natura dell'istituto e all'organizzazione del lavoro.

Inoltre, dall'intervista risulta che tra i funzionari UPP e gli altri addetti al medesimo ufficio, tendenzialmente²³, non sussiste alcuna promiscuità di compiti e attribuzioni.

In effetti, questa evidenza non era affatto scontata e si crede che rappresenti bene la giustezza della scelta del legislatore d'individuare un mansionario dell'UPP già nella fase di previsione dell'inserimento in organico dei funzionari stessi.

2.4. Formazione e compliance (linee guida)

Dall'analisi condotta mediante interviste è emerso come i funzionari UPP vedano in chiave critica la scelta del Tribunale di Ferrara di non adottare un sistema *one to one* (conforme alla scelta del legislatore d'istituire un ufficio per il processo invece che un ufficio del giudice).

Ciò emerge chiaramente dalla costante precisazione dei funzionari UPP della disfunzionalità organizzativa di assegnare i funzionari a più d'un magistrato e non optare, invece, per un rapporto "*one to one*".

Sul punto, in ottica di adeguamento dell'organizzazione del lavoro, si ritiene necessario fornire ai funzionari UPP un'adeguata formazione sulla natura del loro rapporto di lavoro, dell'organizzazione del lavoro e sulla finalità dell'UPP.

²³ E' un caso assai particolare quello della funzionaria UPP "comandata" presso la Procura della Repubblica. In questo caso, come risulta dall'intervista svolta, l'attività della funzionaria è pressoché identico a quello dei funzionari della Procura, laddove il suo compito è quello di predisporre

Invero, il modello organizzativo adottato potrebbe non essere coerente con il fine dell'ufficio e con le mansioni che il funzionario è chiamato a svolgere. Ciò potrebbe accadere perché i funzionari UPP vengono impiegati - quasi - tutti senza distinzione di ruolo specifico.

Eppure, ciò è evidente - per quanto si ricava dalle interviste - per l'ufficio del dibattimento, laddove, invece, l'ufficio del GIP/GUP presenta minori criticità.

Ebbene, dall'analisi delle interviste si nota come il ruolo dei funzionari addetti all'ufficio GIP/GUP svolgano mansioni che pur potendo ritenersi di cancelleria sono, però, attività giudiziarie.

Ecco allora che in questo contesto il funzionario UPP viene collocato in una funzione specifica a cavallo tra cancelleria e giudice, così permettendo che possa essere impiegato per l'ufficio invece che per il singolo.

Diversamente, presso l'ufficio del dibattimento è emerso che i funzionari UPP abbiano difficoltà a svolgere tutte le attività assegnate che spesso sono tra loro molto differenti. Così, non può ritenersi che la ricerca giurisprudenziale e la verifica dei documenti siano attività tra loro mutuabili, né che la stesura di un provvedimento d'impulso del processo (es. di rinvio d'udienza) richieda il medesimo sforzo profuso nel riassunto delle prove testimoniali.

Invero, pare che il funzionario UPP non sia stato preso in considerazione in quanto soggetto appartenente a uno specifico ufficio. Piuttosto, pare che - nell'ambito delle sue mansioni - sia stato assorbito in altri uffici.

Questa scelta, apparentemente lineare, oltre a comportare potenziali enormi problemi di gestione delle risorse, sembra - a parere di chi scrive - esporre l'organizzazione del lavoro al mancato rispetto della normativa di riferimento.

Il funzionario UPP dovrebbe essere impiegato nel proprio ufficio e non già in cancelleria o in aula.

Affinché ciò possa avvenire, però, è necessario che l'ufficio venga inteso in quanto tale fin da subito.

In questo senso - magari optando per un sistema a rotazione - i funzionari potrebbero essere impiegati in solo alcune delle attività previste per il loro profilo. Ciò permetterebbe l'integrazione delle competenze di tutti gli UPP, nell'ambito di un ufficio che dovrebbe fissare i propri obiettivi nel mansionario stesso del funzionario UPP.

2.5. Il lavoro agile nell'UPP di Ferrara.

Il lavoro dei funzionari UPP presso il Tribunale penale di Ferrara può essere svolto nelle modalità di lavoro agile?

Astrattamente nulla osta a che ciò possa accadere, tant'è vero che lo stesso Ministero della Giustizia aveva previsto questa possibilità con nota del 17.02.2022, n. 35347.

Il Ministero, però, subordinava questa possibilità a due condizioni: a) «2. *Gli Uffici giudiziari verificano preliminarmente, anche tenuto conto delle specifiche peculiarità del singolo contesto locale, quali siano le competenze, tra quelle previste dal mansionario di cui all'Allegato II, n. 1, del decreto-legge n. 80 del 2021, riconducibili a*

*lavoro agile»; b) «4. L'esercizio della prestazione lavorativa in modalità agile avviene a seguito di **provvedimento organizzativo dell'Amministrazione** e non su base volontaria».*

Oltre al predetto provvedimento sono intervenuti i successivi: circc. Min Giustizia 31.03.2022 e 29.04.2022.

Entrambi i provvedimenti sono conseguenza del d.l. 24.03.2022, n. 24 e disciplinano il transito dal regime di lavoro agile emergenziale al lavoro agile ordinario.

A parere dello scrivente, il contenuto della nota del 17.02.2022, n. 35347 può ritenersi ancora attuale e non sostituito dai successivi procedimenti in materia di lavoro agile. Ciò in quanto il provvedimento in parola non disciplina specificamente la modalità di lavoro agile, bensì l'organizzazione del lavoro del funzionario UPP.

I provvedimenti successivi, invece, sono tutti diretti a dettare norme vincolanti per quanto riguarda la generalità dei dipendenti del Ministero della Giustizia.

I due provvedimenti, quindi, rispondono a diverse *rationes* e hanno un obiettivo specifico. La nota di febbraio 2022 ammette l'espletamento della prestazione dei funzionari UPP in modalità agile; le successive, invece, incidono sulle modalità di accesso e gestione della prestazione in sé.

Con la nota di febbraio 2022, il Ministero della Giustizia lascia ampissimo margine ai singoli uffici giudiziari circa l'opportunità di rendere "agile" la prestazione dei funzionari dell'UPP.

Il Ministero pone, però, un limite a questa discrezionalità: si deve guardare alle mansioni che i funzionari possono essere chiamati a svolgere e, tra queste, individuare quelle che possono essere svolte in modalità agile.

Si rinvia al par 2.3 per l'analisi del profilo lavorativo del funzionario UPP e ai capitoli precedenti per la specificazione delle mansioni.

Ciò fatto, si precisa che la scarsissima digitalizzazione del processo penale rilevata presso gli uffici del Tribunale di Ferrara (al tempo delle interviste) rende improbabile lo svolgimento di molte attività in modalità di lavoro agile, mentre, chiaramente, tutte le attività di udienza non possono essere svolte in quella modalità.

La digitalizzazione del fascicolo permetterebbe la piena "agilità" del lavoro, dato che il fascicolo sarebbe sempre a disposizione del funzionario; tuttavia, così non è.

Inoltre, dalle interviste svolte si rileva anche che gli stessi funzionari UPP non considerano il lavoro agile come modalità di lavoro adeguata per l'esecuzione della loro prestazione, almeno per quanto attiene alle attività che richiedano la consultazione dei fascicoli di causa.

Da quanto si è rilevato, il lavoro agile viene impiegato esclusivamente ai fini della formazione.

I funzionari UPP svolgono la loro formazione tramite piattaforma mediante video-lezioni.

Vista la natura telematica della formazione, il Tribunale di Ferrara ha optato per un'organizzazione del lavoro in modalità lavoro agile solo rispetto alla formazione;

pertanto, i funzionari UPP possono svolgere l'attività in modalità agile solo per quanto attiene alla formazione.

Questa scelta del Tribunale di Ferrara, invero, sembra anticipare le scelte stesse del Ministero, il quale, di recente, ha stabilito che talune attività formative debbano essere svolte in modalità di lavoro agile²⁴.

Il limitato ricorso al lavoro agile nel Tribunale di Ferrara non permette di dire molto su come lo stesso debba essere gestito.

Ci si limita a considerare che tutte le attività non strettamente giurisdizionali (o comunque non strettamente legate al fascicolo) e non strettamente di cancelleria ben potrebbero essere realizzate durante giornate lavorative svolte a distanza (es. redazione di prontuari, aggiornamento del sito, studio dei precedenti).

3. Mappatura dei processi.

Nelle interviste precedentemente menzionate, sono state inserite domande mirate ai funzionari appartenenti all'Ufficio per il Processo (UPP), al fine di sviluppare una mappatura dei processi (Allegato 1) degli uffici UPP.

Le attività svolte, per la costruzione della mappatura dei processi, possono quindi essere riassunte come segue:

- 1) **Identificazione dei macro-processi e processi:** individuazione dei processi che compongono i macro-processi, delle risorse (input del processo), del prodotto (output del processo) e dei soggetti responsabili.

In particolare, è possibile osservare:

a) macro-processi:

1. Supporto giurisdizionale Procura
2. Supporto giurisdizionale Dibattimento
3. Supporto giurisdizionale GIP/GUP
4. Supporto attività organizzativa
5. Supporto attività Statistica
6. Supporto alla cancelleria

b) processi relativi ai macro-processi:

1. Supporto ufficio conclusione delle indagini preliminari;
2. Formazione fascicolo;

²⁴ cfr. [Nota](#) del Ministero della Giustizia del 22.03.2023 circa la "Attività di formazione del personale assunto con il profilo di addetto all'Ufficio per il Processo in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura e Giuffrè Francis Lefebvre" «*Per la massima efficacia degli interventi formativi e per esigenze tecniche, gli addetti UPP dovranno partecipare agli eventi live a distanza obbligatoriamente in modalità di lavoro agile, nei giorni previsti di formazione per ciascun discente nella relativa classe, salvo indifferibili esigenze di servizio.*».

3. Gestione dei fascicoli rientrati dalla Corte di appello e Cassazione;
4. Supporto attività Magistrato di sorveglianza²⁵;
5. Supporto ufficio dibattimento;
6. Supporto al giudice;
7. Supporto all'attività del GIP/GUP;
8. Supporto post-U.P.;
9. Supporto attività (giudici);
10. Supporto informatico generale;
11. Supporto all'attività statistica;
12. Redazione sentenze ex novo 420 quater CPP;

2) Mappature dei singoli processi (Allegato 2): tramite l'utilizzo della carta d'identità del processo è stato possibile procedere all'analisi dei singoli processi, in particolare per ognuno di questi sono stati individuati:

- a) macro-processo, rappresenta una vista d'insieme di un processo;
- b) processo, denominazione del processo;
- c) descrizione, presentazione delle principali attività del processo;
- d) U. O. responsabile, di fatto il process-owner;
- e) riferimento normativo, eventuale dispositivo normativo alla base del processo gestionale;
- f) input del processo, rappresenta le risorse iniziali;
- g) output del processo, rappresenta il risultato finale;
- h) attore/i coinvolto/i;
- i) possibilità di svolgere le attività del processo in modalità agile, nella quale va indicato se l'attività è remotizzabile del tutto, in parte o non remotizzabile;
- j) applicativo utilizzato, nome di un eventuale applicativo o applicativi utilizzati nel processo;

²⁵ La mappatura del processo "Supporto attività Magistrato di sorveglianza" è stata realizzata seguendo un'analisi delle implicazioni derivanti dall'introduzione di un ufficio UPP all'interno del tribunale di sorveglianza. Questa analisi ha preso in considerazione le funzioni che i membri dell'ufficio UPP svolgerebbero all'interno dei processi esistenti, adottando quindi un approccio di tipo TO-BE per la mappatura.

3) **Rappresentazione grafica dei processi** (Allegato 1): per la trasposizione grafica di quanto precedentemente individuato ed elaborato, è stato adottato il modello di diagramma Swim Lane, realizzato tramite l'utilizzo dell'applicativo Bizagi Modeler²⁶ un software di mappatura dei processi gratuito che consente di mappare e documentare rapidamente e facilmente i processi organizzativi. In particolare, gli elementi grafici utilizzati sono i seguenti:

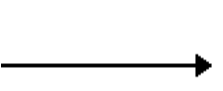
	Sottoprocessi		Attività elementare di cancelleria
	Attività elementare giurisdizionale		Input
	Connettore sequenziale		Output
	Snodo decisionale esclusivo		Utilizzo piattaforme specifiche

Figura 1 - Elementi di rappresentazione Bizagi

Le interviste e lo studio di esse hanno mostrato varie difficoltà, tra cui:

- La mancanza di un mansionario dettagliato e definito, il quale può generare domande su cosa debba essere fatto e quale sia il ruolo specifico di ciascun funzionario. L'assenza di una chiara definizione dei compiti può portare a un approccio senza programmazione.
- La mancanza di una chiara comprensione del distacco tra i compiti giurisdizionali e quelli di cancelleria, che può generare bassa consapevolezza delle responsabilità specifiche.
- La comunicazione tra gli uffici per il processo e il giudice spesso è macchinosa. I feedback e le istruzioni possono essere trasmessi in modo non standardizzato, spesso a causa di limitazioni tecnologiche.

²⁶ Bizagi - Low-Code Automation Leader. (s.d.). Bizagi - Low-Code Automation Leader. <http://www.bizagi.com>

Le principali criticità si sintetizzano con la presenza di mansioni poco chiare e definite, che portano alla creazione di processi non standardizzati.

Con processi standardizzati, le attività vengono eseguite seguendo procedure ben definite e testate. Ciò:

- riduce la probabilità di commettere errori, poiché i passaggi corretti sono chiaramente stabiliti. La standardizzazione consente di identificare e correggere eventuali errori o inefficienze nel sistema, migliorando la qualità complessiva del lavoro svolto.
- consente una maggiore efficienza operativa. Poiché le attività sono ben definite e comprese da tutti i membri del team, non c'è bisogno di dover reinventare la ruota ogni volta. Le ripetizioni possono essere ridotte, il tempo di apprendimento viene abbreviato e le attività possono essere completate più rapidamente, portando a una maggiore velocità complessiva nell'esecuzione dei compiti.
- promuove una maggiore coerenza e uniformità nella gestione delle pratiche e dei fascicoli. Ciò facilita l'interoperabilità tra diversi membri del team, tra le diverse fasi del processo o tra i diversi uffici. L'adozione di standard comuni può consentire una migliore integrazione dei dati, una maggiore condivisione delle informazioni e una collaborazione più fluida tra i vari attori coinvolti.

4 Apparato ICT

Gli uffici per il processo utilizzano diversi applicativi per svolgere le proprie attività. I principali applicativi menzionati sono:

- 1) SICP (Sistema Informativo della Cognizione Penale): SICP viene utilizzato principalmente per acquisire e gestire le informazioni generali relative al processo e al procedimento legale. Questo sistema consente di registrare e modificare i dati relativi al fascicolo, inclusi i dettagli sullo stato del procedimento, come udienze, scadenze e movimenti processuali. SICP fornisce un quadro completo del processo legale e aiuta i funzionari dell'ufficio per il processo a monitorare l'avanzamento delle pratiche.
- 2) TIAP (Trattamento Informatico Atti Processuali): TIAP è un applicativo utilizzato per la digitalizzazione e la visualizzazione degli atti fisici dei processi. Consente di scannerizzare i documenti cartacei, trasformandoli in formati digitali per l'archiviazione e la consultazione. Attraverso TIAP, è possibile accedere e visualizzare il fascicolo digitale, che comprende gli atti processuali e le relative informazioni. Inoltre, l'applicativo permette di inviare notifiche relative al processo in modo rapido ed efficiente.
- 3) SNT (Sistema di Notificazione Telematica): L'applicativo SNT viene utilizzato esclusivamente per l'invio di notifiche.

Ci sono diverse criticità rilevanti che affliggono gli uffici per il processo in relazione agli applicativi utilizzati. Una delle criticità più significative riguarda la mancanza di interoperabilità tra i diversi applicativi utilizzati. Questo significa che i sistemi come SICP e TIAP non comunicano tra di loro. Questa mancanza di integrazione può comportare una duplicazione degli sforzi, informazioni non sincronizzate e difficoltà nel reperimento dei dati rilevanti. L'interoperabilità limitata può ostacolare l'efficienza e la fluidità delle operazioni all'interno dell'ufficio per il processo.

Un'altra criticità è l'abitudine di scannerizzare i documenti cartacei anziché utilizzare i documenti nativi digitali. Questo comporta un processo aggiuntivo e spesso superfluo di digitalizzazione dei documenti, anziché lavorare direttamente con i file digitali. L'utilizzo preferenziale della scansione dei documenti cartacei può causare ritardi, inefficienze e una maggiore dipendenza dalla gestione dei documenti fisici.

Gli applicativi possono incontrare problemi di sospensione della connettività. La connettività instabile o intermittente può influire negativamente sull'accesso ai sistemi informatici, alla condivisione dei dati e alle attività quotidiane. Ciò può portare a ritardi nell'elaborazione delle pratiche e alla difficoltà di comunicazione con altre entità coinvolte nel processo legale.

Le criticità possono anche riguardare il lato del supporto tecnico del ministero che gestisce i sistemi informatici. La manutenzione dei vari applicativi può essere inefficiente, con costi elevati associati alla manutenzione e alla gestione di tre applicativi diversi. Ciò può causare ritardi nella risoluzione dei problemi tecnici e influire sull'efficienza complessiva delle operazioni.

Anche l'inefficienza della comunicazione tra gli uffici per il processo e/o tra l'ufficio per il processo e il giudice può essere dovuta alla mancanza di adeguatezza del livello tecnologico, come l'assenza di strumenti di comunicazione efficaci o l'utilizzo di canali di comunicazione non adeguati. Si pensi alle soluzioni cloud che permettono di monitorare e fornire feedback in tempo reale.

4.1 Best practice e proposta di miglioramento tecnologico

L'apparato ICT, attraverso un'innovazione mirata, ha ottimizzato il processo di notifica introducendo una miglioria nell'applicativo TIAP. Grazie ad essa, è stata aggiunta la funzionalità di notifica dei documenti già presenti nell'applicativo stesso. Questa innovazione ha permesso ai funzionari di svolgere direttamente le attività di notifica all'interno dell'applicativo TIAP, eliminando la necessità di passare all'applicativo SNT e seguire una procedura separata per la notifica.

Seguendo questa best practice introdotta dall'apparato ICT del processo penale, una possibile soluzione per affrontare le criticità riscontrate a livello tecnologico potrebbe essere la creazione di una piattaforma omnicanale coordinata dal Ministero della Giustizia. Tale piattaforma rappresenterebbe una soluzione all-in-one, integrando tutte le funzionalità dei tre applicativi esistenti in un unico ambiente di lavoro. Questo non

solo semplificherebbe le operazioni quotidiane, ma anche migliorerebbe l'efficienza complessiva, eliminando la necessità di passare da un'applicazione all'altra.

Per garantire un ambiente di lavoro sicuro e responsabile, la piattaforma avrebbe diversi livelli di accesso. Gli utenti avrebbero autorizzazioni specifiche basate sulle loro competenze e responsabilità lavorative. Questo sarebbe implementato attraverso l'utilizzo di chiavi d'ufficio e chiavi private, fornendo così un metodo sicuro e affidabile per autenticare e autorizzare gli utenti.

Ma la vera innovazione risiederebbe nell'architettura del database della piattaforma. Invece di fare affidamento su un sistema centralizzato, il database sarebbe progettato con un'architettura distribuita e decentralizzata. Questo offrirebbe numerosi vantaggi, tra cui una maggiore resilienza ai guasti e una migliore scalabilità.

Una delle tecnologie avanzate che potrebbe essere sfruttata per realizzare questo è la blockchain. In breve, la blockchain è un registro distribuito e crittograficamente sicuro che consente transazioni trasparenti e immutabili. Utilizzando la blockchain, la piattaforma potrebbe garantire un livello elevato di sicurezza e integrità dei dati, rendendo quasi impossibile qualsiasi tentativo di manipolazione o frode.

In questo modo, la piattaforma non solo migliorerebbe la produttività complessiva ma anche eleverebbe gli standard di sicurezza, adattandosi alle esigenze mutevoli del mondo digitale.

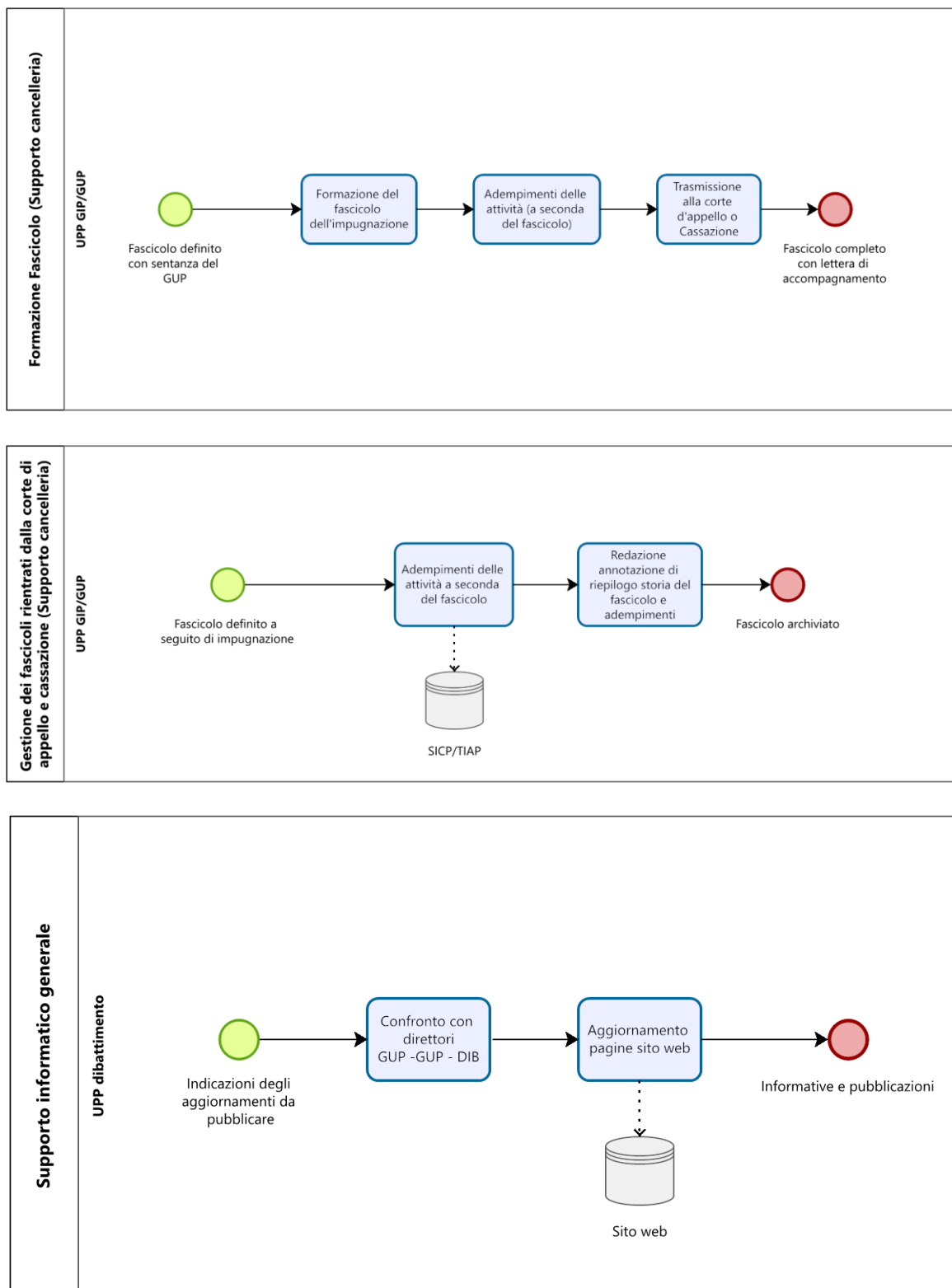
I principali vantaggi che deriverebbero da questa soluzione sono:

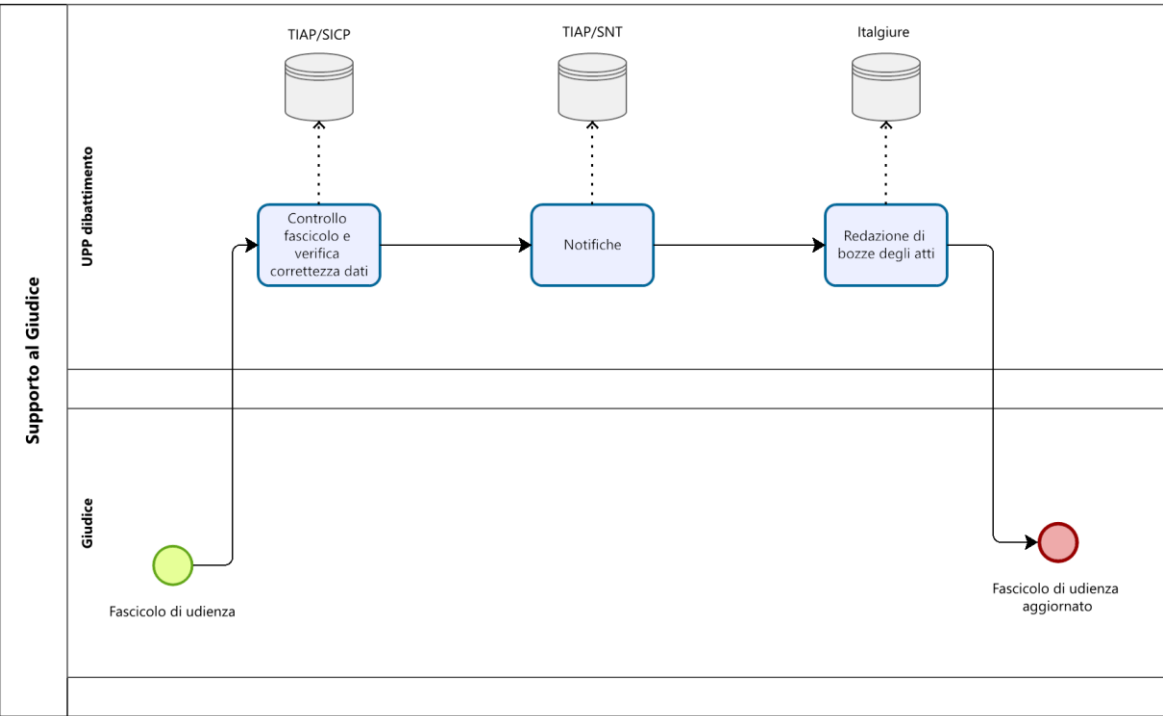
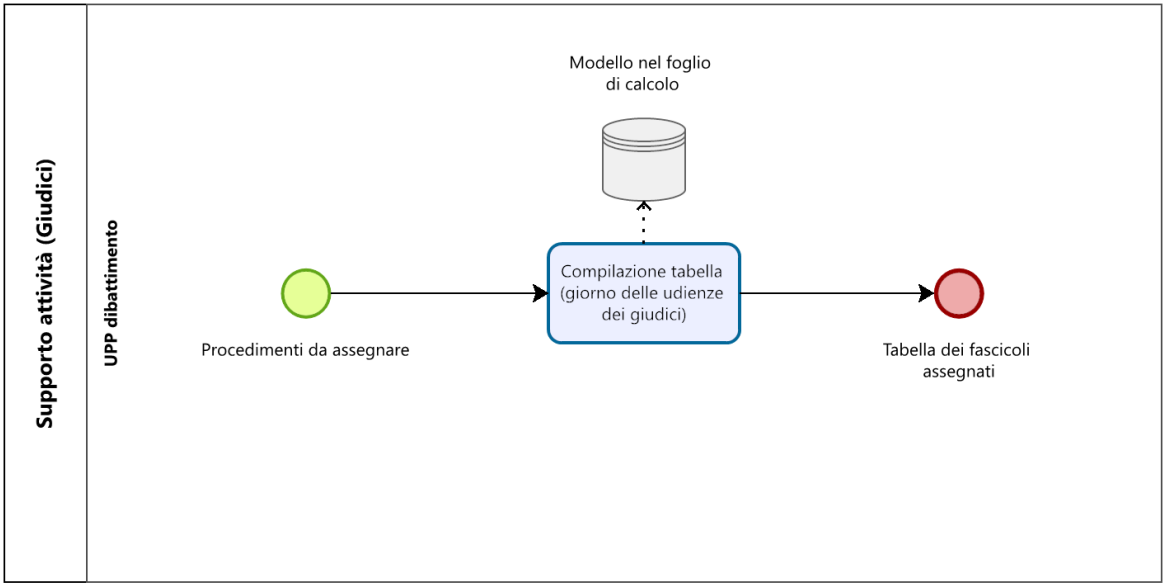
- Riduzione dei costi di manutenzione, sviluppo e aggiornamento: La consolidazione dei tre applicativi in una piattaforma unificata ridurrebbe i costi associati alla manutenzione e agli aggiornamenti separati per ciascun sistema. Invece di gestire tre applicativi distinti, gli sforzi di manutenzione e sviluppo potrebbero concentrarsi su un'unica piattaforma, consentendo un utilizzo più efficiente delle risorse finanziarie e umane.
- Maggiore efficacia ed economicità della formazione: Con l'adozione di una piattaforma unificata, la formazione dei nuovi funzionari sarebbe semplificata. I neo-assunti dovrebbero essere formati solo su una piattaforma anziché su tre applicativi separati. Ciò ridurrebbe i tempi e i costi associati alla formazione sulla tecnologia e consentirebbe un apprendimento più rapido ed efficace.
- Aumento della produttività: Avendo tutte le funzioni necessarie all'interno di un unico applicativo, i funzionari potrebbero lavorare in modo più rapido ed efficiente. Non ci sarebbe bisogno di passare da un applicativo all'altro per svolgere diverse attività, ma tutto sarebbe facilmente accessibile da un'unica interfaccia. Ciò migliorerebbe l'efficienza operativa e consentirebbe ai funzionari di dedicare più tempo all'elaborazione dei casi.

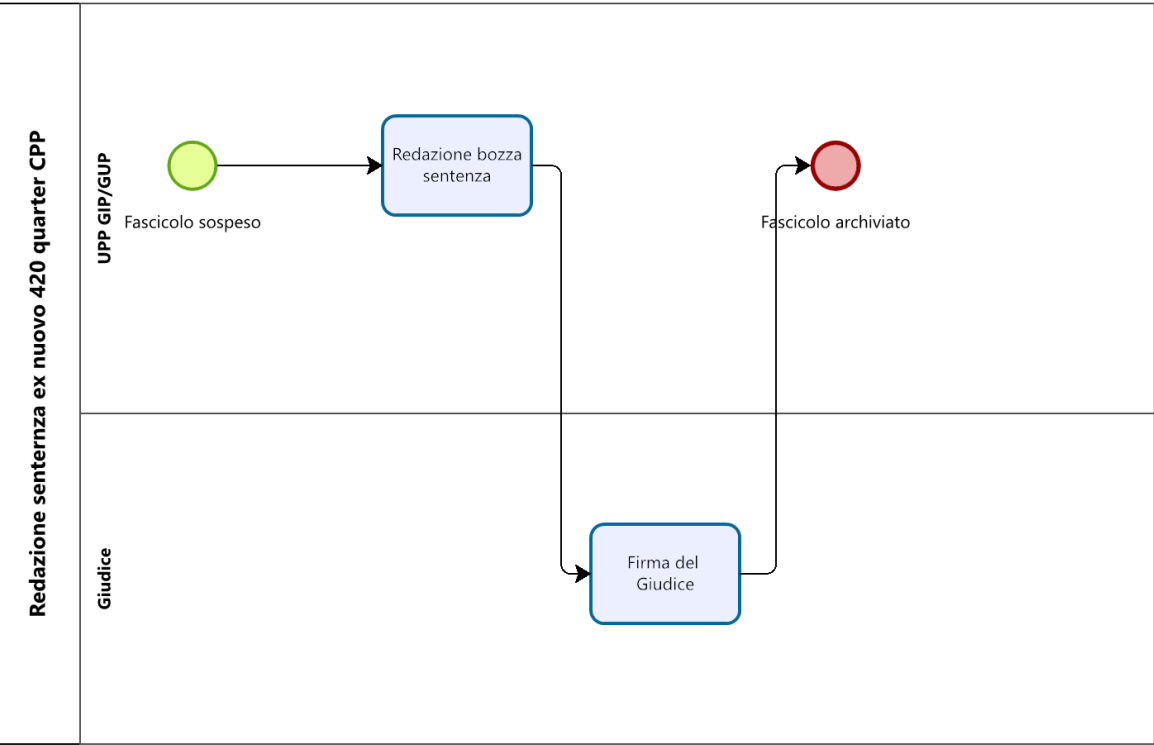
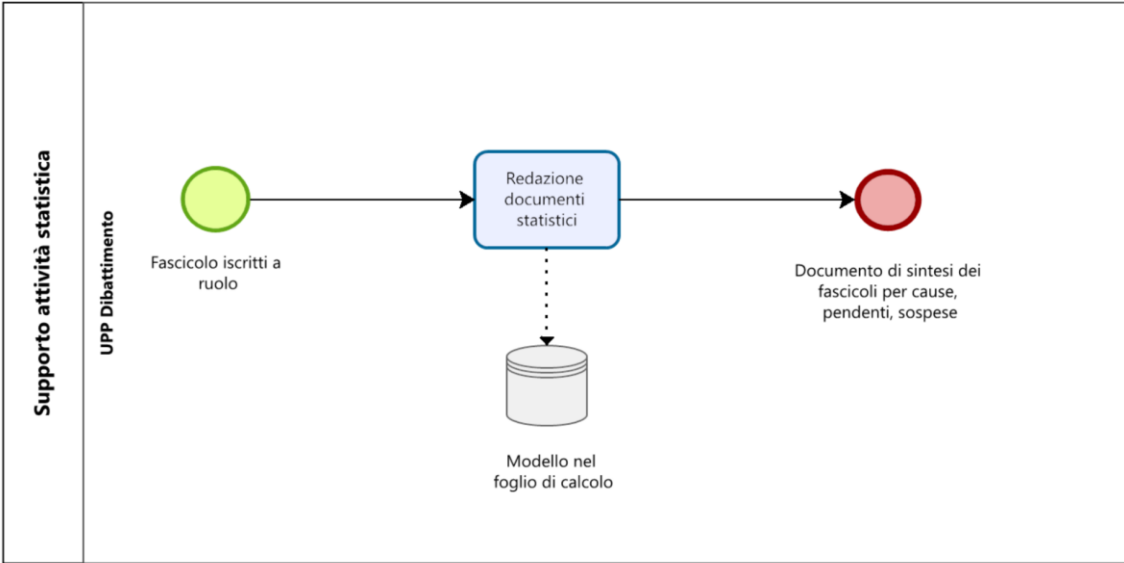
- Riduzione dei momenti di sospensione dell'applicativo: Con la creazione di una piattaforma tecnologicamente avanzata, si potrebbe affrontare il problema dei momenti di sospensione dell'applicativo, garantendo una maggiore affidabilità e continuità del servizio. La riduzione delle interruzioni migliorerebbe la produttività complessiva dell'ufficio per il processo e consentirebbe un flusso di lavoro più regolare.
- Consegna immediata degli atti e dei provvedimenti: Grazie alla piattaforma integrata, gli atti e i provvedimenti redatti potrebbero essere consegnati immediatamente senza la necessità di passaggi intermedi o procedure separate. Ciò ridurrebbe i tempi di consegna e consentirebbe una gestione più efficiente dei documenti legali.

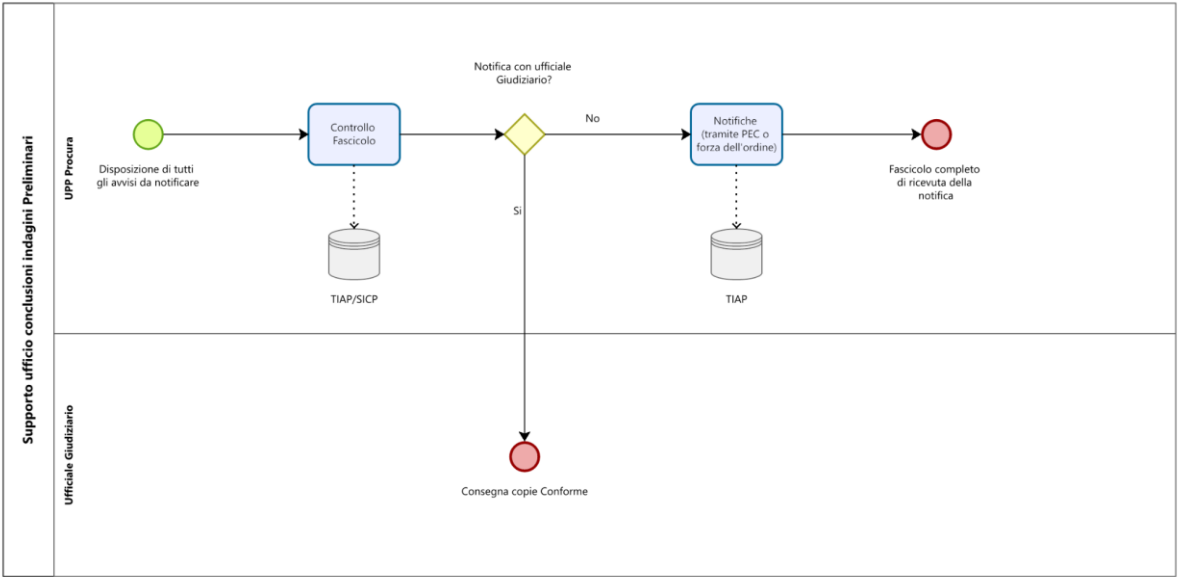
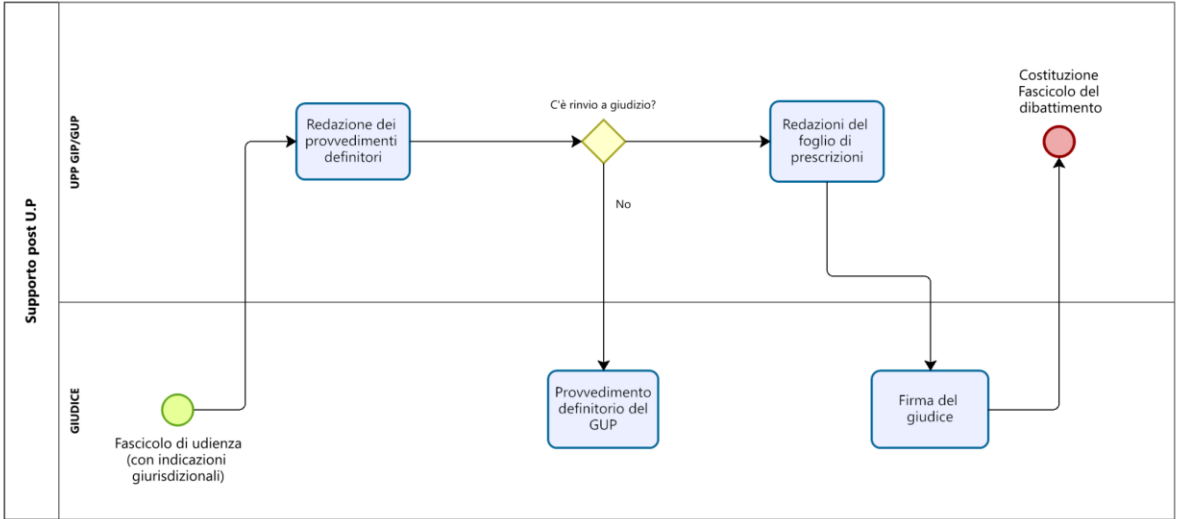
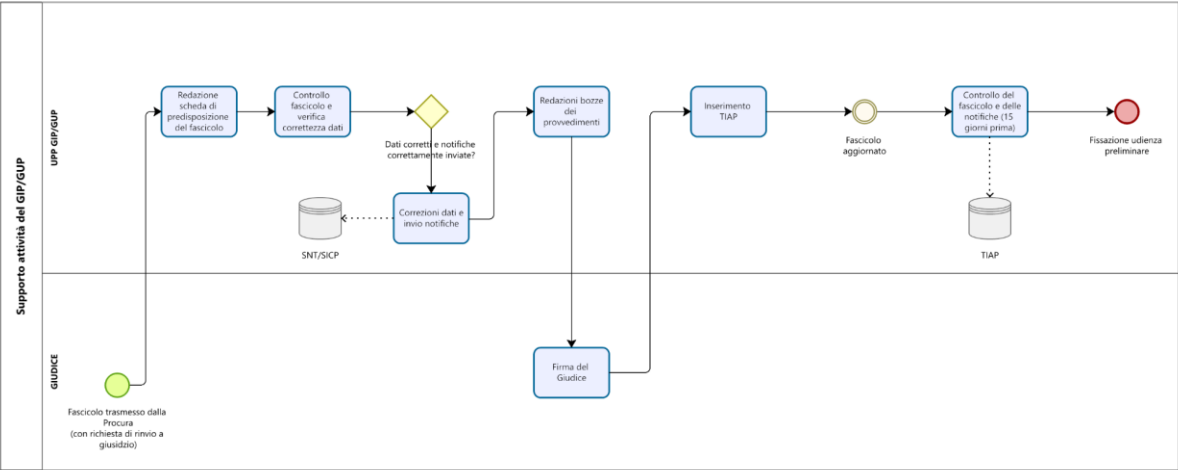
Questa soluzione potrebbe contribuire a superare le criticità tecnologiche riscontrate negli uffici per il processo, offrendo un ambiente di lavoro più efficiente e integrato per i funzionari.

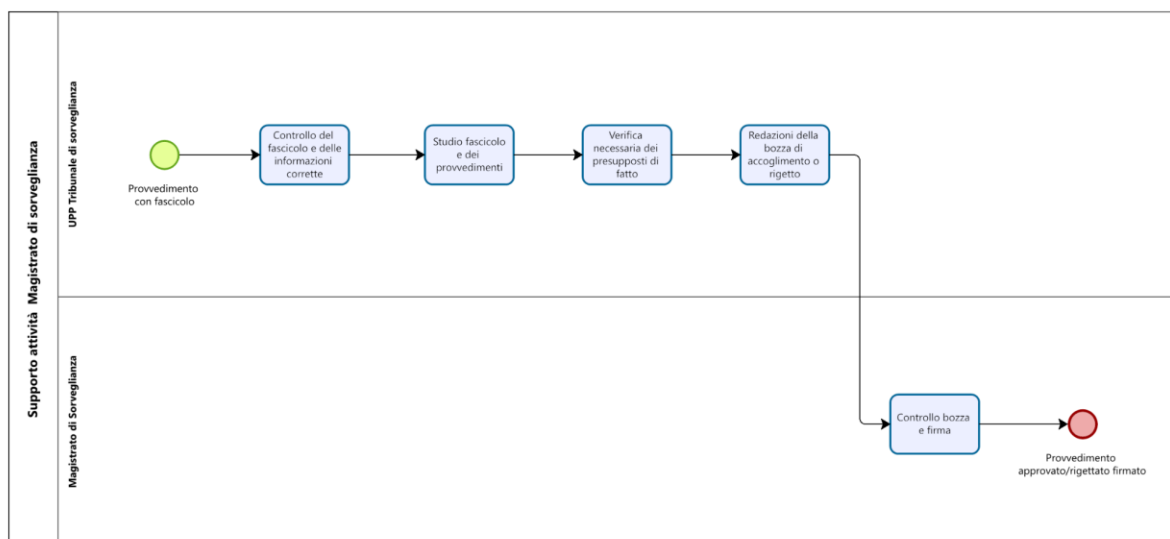
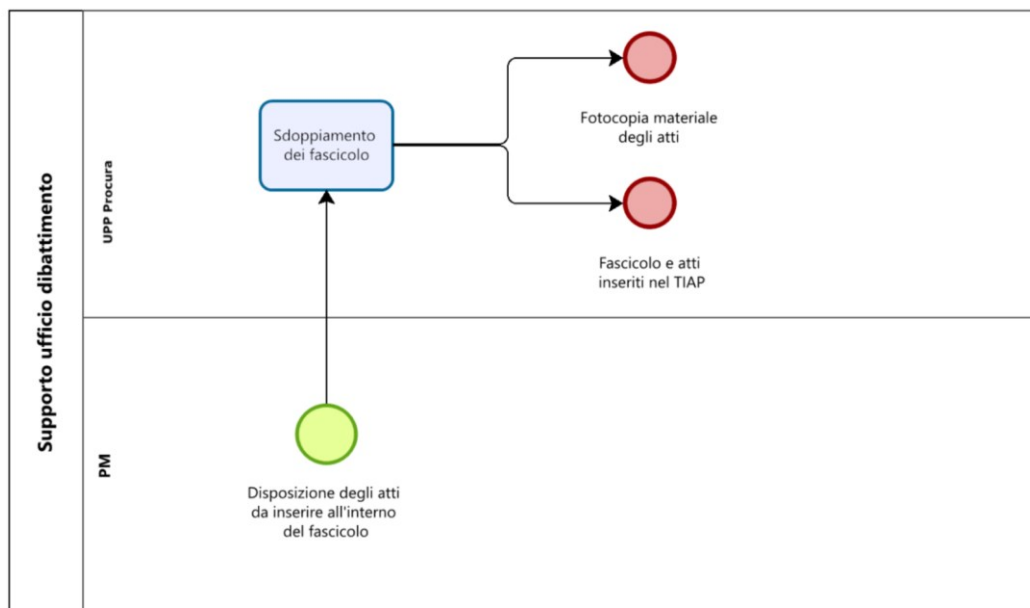
Allegato 1











BIBLIOGRAFIA

Bianchi M., *Prevenire e recuperare il caos delle strutture amministrative attraverso la compliance e le procedure operative*, in *Azienditalia*, n. 5/2021, p. 847 ss.

Fazzini, M., *Due Diligence*, Wolter Kluwer, 2019

Nigris, D. *Standard e non standard nella ricerca sociale*, Franco Angeli, 2003

