

## **Proposte per un nuovo modello organizzativo di ufficio per il processo penale di primo grado**

La presente relazione ha lo scopo di illustrare, in maniera del tutto prospettica, le caratteristiche di un ipotetico modello organizzativo di UPP alternativo a quello attualmente implementato presso gli Uffici giudiziari di primo grado della regione Molise, in particolar modo nel settore penale. A tal fine, il documento è suddiviso in due parti: la prima contenente uno schema che individua gli obiettivi, le caratteristiche e le criticità insite al funzionamento degli UPP in essere, nonché un "resoconto" finale sui risultati concretamente ottenuti negli ultimi 30 mesi; l'altra parte è invece dedicata all'elaborazione e allo sviluppo di soluzioni utili per il superamento di alcune tra le criticità individuate nella prima parte, con riferimento alla loro concreta attuabilità, in vista dell'entrata in vigore della riforma della giustizia penale ex D. Lgs. 10 ottobre 2022, n.150. L'obiettivo principale della riforma è infatti sintetizzabile nella riduzione della durata media dei procedimenti penali, nell'ordine di 25 punti percentuali entro il 2026, in linea con gli obiettivi stabiliti dal PNRR e con il principio costituzionale di ragionevole durata del processo.

### **PARTE I**

#### **1. Obiettivi generali e vincolati** ai fini della rendicontazione del piano, tutti perseguiti dagli UPP dei Tribunali esaminati:

- a)** Riduzione dell'arretrato civile e riduzione della durata penale e civile secondo l'indicatore del c.d. *disposition time*;
- b)** Istituzione di servizi specifici affidati agli UPP, quali:
  - Servizio di monitoraggio dei flussi statistici dell'ufficio e dei flussi organizzativi con conseguente attività di *report* (sul punto, v. tra le differenze);
  - Servizio di staff e coordinamento organizzativo delle risorse, comprensivo dell'assistenza al Presidente del Tribunale e ai singoli Giudici nella programmazione del lavoro giudiziario;
  - Servizio di studio, comprensivo dell'assistenza ai singoli magistrati nell'attività giurisdizionale;
  - Attività di supporto alla raccolta giurisprudenziale, finalizzata alla creazione di un archivio/banca dati nel settore sia civile che penale;
  - Servizio di supporto alla digitalizzazione;
  - Servizio di raccordo con il personale addetto alle cancellerie (attività amministrativa).

#### **2. Modalità di utilizzazione dei GOP** → in ciascun Tribunale, l'istituzione dell'UPP ha reso necessaria una rideterminazione delle assegnazioni spettanti ai GOP

(giudici onorari di pace). Nello specifico, in tutti i Tribunali molisani sono stati assegnati ruoli autonomi ai GOP, ovvero gli stessi sono stati inclusi all'interno dei criteri di assegnazione degli affari della sezione penale.

**3. Ripartizione degli addetti all'UPP** nelle sezioni di ciascun Ufficio, ovvero nell'assegnazione ai magistrati:

**a) Tribunale di Isernia:**

- N. 4 addetti destinati dal Progetto al settore civile e penale (di 11, da progetto)
- N. 3 addetti destinati dal Progetto al settore penale

**b) Tribunale di Campobasso:**

- N. 5 addetti destinati dal Progetto all'UPP della Sezione Penale Unica (di 12, da progetto)

**c) Tribunale di Larino:**

- N. 6 addetti destinati dal Progetto all'UPP per il processo penale (di 13, da progetto)

**4. Criticità rilevate in ordine alla implementazione degli UPP** in esame. In particolare, si evidenziano quattro ordini di criticità:

**a)** La prima criticità specifica del settore penale e ivi maggiormente riscontrata, che determina l'allungamento dei tempi dei procedimenti penali risiede nel frequente fenomeno della mancata comparizione dei testimoni all'udienza di escussione, e nell'impossibilità di disporre l'accompagnamento coattivo a causa della mancata prova del perfezionamento delle intimazioni per mezzo del servizio postale. Stessa problematica interessa anche le notificazioni degli atti introduttivi nei giudizi a citazione diretta.

**b) Criticità attinenti a fattori esterni all'UPP** → problematiche legate all'operatività degli UPP derivano dalle c.d. "scoperture di organico", consistenti nella carenza non solo di magistrati, sia togati che onorari, ma anche di tirocinanti ex art. 73 d.l. n. 69/2013 nonché del personale amministrativo, inteso nelle varie figure professionali (v. part. *Tribunale di Isernia*)

**c) Criticità attinenti a fattori interni all'UPP** → fattori concernenti sempre la dotazione organica che, come diretta conseguenza della predetta scoperta di organico, fanno sorgere criticità incidenti notevolmente sull'andamento complessivo degli uffici giudiziari (v. part. *Tribunale di Larino*).

**d) Criticità attinenti alle funzioni svolte dagli addetti all'UPP** → rilevate dall'analisi dei documenti di tutti i progetti in esame. Più nello specifico:

- Il *Tribunale di Campobasso* prevede che gli addetti all'UPP svolgono funzioni di “mero” supporto all'attività giurisdizionale;
- Il *Tribunale di Isernia*, nel Progetto, prevede che gli addetti all'UPP possano procedere alla “semplice” ricerca e alla redazione di bozze di provvedimenti;
- Il *Tribunale di Larino* accanto alle suddette criticità, rileva altresì l'inappropriatezza dei requisiti professionali richiesti al personale dell'UPP, dei livelli retributivi previsti, della durata a tempo determinato del rapporto lavorativo, nonché l'assenza di un'adeguata formazione precedente all'assunzione

## **5. Effetti positivi concretamente prodotti dall'istituzione di UPP in relazione al settore penale:**

Nei Tribunali della regione la costituzione dell'UPP ha contribuito – sebbene in diversa misura e nonostante taluni fattori negativi, quali organico non pieno e limitate scoperture del personale giudiziario – a determinare un aumento della produttività e, talvolta, una riduzione dell'arretrato ultratriennale negli anni (v. Tabella 1).

In relazione al settore penale, la comparazione effettuata sulla base di due indicatori, ossia *Clearance rate* e variazione delle pendenze, con riferimento al periodo 31.12.2019- 31.03.2022, non consente di individuare in maniera univoca un modello di UPP più efficiente degli altri, poiché per il CR la miglior *performance* è stata ottenuta dal Tribunale di Campobasso (sebbene sia stato registrato un valore negativo - 0,96- ma comunque migliore degli altri), mentre per la variazione delle pendenze, il modello più efficiente risulta essere il Tribunale di Larino.

Tali risultati possono essere considerati come indicativi, rispettivamente, presso il Tribunale di Campobasso, come un maggior virtuosismo nella riduzione del *Disposition Time*; e, presso il Tribunale di Larino, di una maggiore predisposizione allo smaltimento dell'arretrato più vetusto.

Considerando, invece, un periodo più ampio, che va dal 31 dicembre 2019 al 30 giugno 2022, è possibile osservare come anche per l'indicatore CR, il miglior valore del periodo è stato registrato presso il **Tribunale di Larino** (0,97), la cui produttività risulta perciò attualmente in aumento (v. tabelle che seguono).

In conclusione, ciascuno dei due modelli, seppur per ragioni diverse, può essere valutato positivamente in termini di efficienza, posta la marginalità del distacco tra i risultati ottenuti rispetto agli obiettivi perseguiti da ciascuno di essi.

## TABELLA 1

### Distretto di Campobasso

#### Variazione pendenti

SETTORE PENALE. Pendenti al 30 giugno 2022, registro autori di reato noti

Ufficio	Macro materia	Pendenti al 31/12/2019	Pendenti al 30/06/2022	Variazione
Tribunale Ordinario di Campobasso	<b>TOTALE PENALE</b>	1.656	1.843	11,3%
Tribunale Ordinario di Isernia	<b>TOTALE PENALE</b>	2.562	3.044	18,8%
Tribunale Ordinario di Larino	<b>TOTALE PENALE</b>	2.630	2.270	-13,7%

**Distretto di Campobasso**  
**Procedimenti iscritti, definiti e**  
**clearance rate**

**SETTORE PENALE. Anni 2020 - 30 giugno 2022, registro autori di reato noti**

		Iscritti 2020	Definiti 2020	Iscritti 2021	Definiti 2021	Iscritti Gen/giu 2022	Definiti Gen/giu 2022
Tribunale Ordinario di Campobasso	RITO COLLEGIALE SEZIONE ASSISE	0	0	0	1	0	0
	RITO COLLEGIALE SEZIONE ORDINARIA	22	21	37	35	25	20
	RITO MONOCRATICO PRIMO GRADO	540	485	722	682	453	374
	RITO MONOCRATICO APPELLO GIUDICE DI PACE	10	13	18	20	4	6
	INDAGINI E UDIENZA PRELIMINARE (NOTI)	2.124	2.087	2.369	2.350	1.130	1.101
	<b>TOTALE PENALE</b>	<b>2.696</b>	<b>2.606</b>	<b>3.146</b>	<b>3.088</b>	<b>1.612</b>	<b>1.501</b>

<b>Clearance rate</b>	<b>0,97</b>	<b>0,98</b>	<b>0,93</b>
-----------------------	-------------	-------------	-------------

Tribunale Ordinario di Isernia	RITO COLLEGIALE SEZIONE ORDINARIA	13	6	19	11	19	4
	RITO MONOCRATICO PRIMO GRADO	449	380	708	445	510	304
	RITO MONOCRATICO APPELLO GIUDICE DI PACE	12	5	5	10	3	3
	INDAGINI E UDIENZA PRELIMINARE (NOTI)	1.401	1.532	1.501	1.337	701	727
	<b>TOTALE PENALE</b>	<b>1.875</b>	<b>1.923</b>	<b>2.233</b>	<b>1.803</b>	<b>1.233</b>	<b>1.038</b>

<b>Clearance rate</b>	<b>1,03</b>	<b>0,81</b>	<b>0,84</b>
-----------------------	-------------	-------------	-------------

Tribunale Ordinario di Larino	RITO COLLEGIALE SEZIONE ORDINARIA	40	19	42	42	25	27
	RITO MONOCRATICO PRIMO GRADO	650	580	675	851	411	449
	RITO MONOCRATICO APPELLO GIUDICE DI PACE	4	10	6	3	11	7
	INDAGINI E UDIENZA PRELIMINARE (NOTI)	1.702	1.406	1.562	1.507	881	891
	<b>TOTALE PENALE</b>	<b>2.396</b>	<b>2.015</b>	<b>2.285</b>	<b>2.403</b>	<b>1.328</b>	<b>1.374</b>

<b>Clearance rate</b>	<b>0,84</b>	<b>1,05</b>	<b>1,03</b>
-----------------------	-------------	-------------	-------------

NOTA: I dati dell'anno 2020 sono stati  
aggiornati ai valori storicizzati

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento  
dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi -  
Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

6. Obiettivi specifici UPP per il settore penale c/o Tribunale di Larino (in quanto modello organizzativo **più efficiente**):

**Riduzione della durata del processo penale:** per raggiungere l'obiettivo finale di riduzione della durata dei procedimenti penali le definizioni totali devono superare le pendenze finali totali di almeno il 22,7398%. Considerati i livelli di produttività dell'anno giudiziario 2020/2021, il *Clearance rate* atteso per l'anno 2022 e per gli anni successivi è maggiore o uguale a 1,063, risultato quasi raggiunto nel corso dell'anno giudiziario 2021; tale obiettivo, atteso che il risultato ottenuto in tale ultimo periodo è il prodotto di una sensibile diminuzione delle sopravvenienze dovuto alla pandemia, nell'ordine del 35%, appare raggiungibile in vista della copertura del posto vacante di Giudice e dell' immissione in organico degli 11 addetti agli UPP.

## PARTE II

Tra le possibili soluzioni individuate, si evidenziano le seguenti linee di intervento:

- **Processo penale telematico**

Come si legge nella relazione illustrativa al D. Lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, attuativa della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari, la transizione verso un modello telematico di procedimento penale rientra tra le strategie tese a conseguire l'obiettivo di ridurre la durata media, e quindi a migliorarne l'efficienza. A tal fine, viene gradualmente adeguata la disciplina vigente in materia di formazione, deposito, conservazione degli atti, attraverso la previsione di disposizioni transitorie, nonché è prevista l'implementazione del domicilio digitale e l'informatizzazione del fascicolo.

Ovviamente, gli interventi di riforma sono stati calibrati avendo sempre attenzione alla salvaguardia dei diritti delle parti e delle **garanzie del giusto processo** e alle esigenze di **efficienza ed efficacia dell'accertamento processuale**. Allo stesso modo, dovranno essere ponderate tutte le azioni tese a darvi attuazione da parte degli operatori.

A titolo esemplificativo, la partecipazione a distanza alle udienze, ovvero a singoli atti del procedimento nei casi specificamente individuati dalla Legge è espressamente subordinata al consenso delle parti, ai sensi dell'art. 1, comma 8, lett. c), della legge delega.



Appare utile riportare di seguito il testo dei nuovi artt. 133-bis e 133-ter del codice di procedura penale, che dettano, rispettivamente, la disciplina generale, delle modalità e delle garanzie di partecipazione a distanza:

*Art. 133-bis c.p.p. - Disposizione generale*

*1. Salvo che sia diversamente previsto, quando l'autorità giudiziaria dispone che un atto sia compiuto a distanza o che una o più parti possano partecipare a distanza al compimento di un atto o alla celebrazione di un'udienza si osservano le disposizioni di cui all'articolo 133-ter.*

*Art. 133-ter c.p.p. - Modalità e garanzie della partecipazione a distanza*

*1. L'autorità giudiziaria, quando dispone che un atto sia compiuto a distanza o che una o più parti partecipino a distanza al compimento di un atto o alla celebrazione di un'udienza, provvede con decreto motivato. Quando non è emesso in udienza, il decreto è notificato o comunicato alle parti unitamente al provvedimento che fissa la data per il compimento dell'atto o la celebrazione dell'udienza e, in ogni caso, almeno tre giorni prima della data suddetta. Il decreto è comunicato anche alle autorità interessate. 43*

*2. Nei casi di cui al comma 1 è attivato un collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza o l'ufficio giudiziario e il luogo in cui si trovano le persone che compiono l'atto o che partecipano all'udienza a distanza. Il luogo in cui si trovano le persone che compiono l'atto o che partecipano all'udienza a distanza è equiparato all'aula di udienza.*

*3. Il collegamento audiovisivo è attuato, a pena di nullità, con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti all'atto o all'udienza e ad assicurare la contestuale, effettiva e reciproca visibilità delle persone presenti nei diversi luoghi e la possibilità per ciascuna di essa di udire quanto viene detto dalle altre. Nei casi di udienza pubblica è assicurata un'adeguata pubblicità degli atti compiuti a distanza. Dell'atto o dell'udienza è sempre disposta la registrazione audiovisiva.*

*4. Salvo quanto disposto dai commi 5, 6 e 7, le persone che compiono l'atto o che partecipano all'udienza a distanza si collegano da altro ufficio giudiziario o da un ufficio di polizia giudiziaria individuato dall'autorità giudiziaria, previa verifica della disponibilità di dotazioni tecniche e condizioni logistiche idonee per il collegamento audiovisivo.*

*5. Le persone detenute, internate, sottoposte a custodia cautelare in carcere o ristrette in carcere a seguito di arresto o di fermo, quando compiono l'atto o partecipano all'udienza a distanza, si collegano dal luogo in cui si trovano.*



6. Sentite le parti, l'autorità giudiziaria può autorizzare le persone che compiono l'atto o che partecipano all'udienza a distanza a collegarsi da un luogo diverso da quello indicato nel comma 4

7. I difensori si collegano dai rispettivi uffici o da altro luogo, purché idoneo. È comunque assicurato il diritto dei difensori o dei loro sostituti di essere presenti nel luogo dove si trova l'assistito. È parimenti sempre assicurato il diritto dei difensori o dei loro sostituti di consultarsi riservatamente tra loro e con l'assistito per mezzo di strumenti tecnici idonei.

8. Nei casi di cui ai commi 4 e 5 e, ove l'autorità giudiziaria non disponga diversamente, nel caso di cui al comma 6, un ausiliario del giudice o del pubblico ministero, individuato anche tra gli ausiliari in servizio presso l'ufficio giudiziario di cui al citato comma 4, o un ufficiale di polizia giudiziaria, individuato in via prioritaria tra il personale in servizio presso le sezioni di polizia giudiziaria e designato tra coloro che non svolgono, né hanno svolto, attività di investigazione o di protezione nei confronti dell'imputato o in relazione ai fatti a lui riferiti, è presente nel luogo ove si trovano le persone che compiono l'atto o che partecipano all'udienza a distanza, ne attesta l'identità e redige verbale delle operazioni svolte a norma dell'articolo 136, in cui dà atto dell'osservanza delle disposizioni di cui al comma 3, primo periodo, e al comma 7, secondo e terzo periodo, delle cautele adottate per assicurare la regolarità dell'esame con riferimento al luogo in cui la persona si trova, nonché dell'assenza di impedimenti o limitazioni all'esercizio dei diritti e delle facoltà ad essa spettanti.

(V. art. 8, co. 1, dello schema di decreto)

#### **- Ruolo dei GOP**

Da quanto emerso dall'esame della struttura organizzativa dei singoli UPP costituiti presso i Tribunali molisani, pare evidente l'esigenza di promuovere e razionalizzare l'attività dei GOP all'interno dell'UPP, non solo in funzione di supporto dei compiti espletati dai Giudici togati, ma anche nella gestione di ruoli autonomi, formati sulla base di criteri prestabiliti che prediligono l'assegnazione di cause di competenza del Giudice monocratico.

#### **- Assegnazione di ulteriori risorse in termini di organico (addetti all'UPP)**

Tale integrazione dell'organico attualmente in servizio risulta necessaria all'esito dell'analisi condotta nei singoli UPP. Sarebbe inoltre utile a tal fine stabilire una diversificazione delle funzioni svolte dalle diverse figure professionali appositamente selezionate, anche mediante la formazione specifica degli addetti. Il tutto, in

attuazione di quanto già previsto dall'art. 13 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, che prevede il reclutamento di ulteriori unità di personale di varia estrazione cui saranno affidati compiti di supporto e ausilio al Giudice.

Per esempio, sarebbe auspicabile prevedere l'impiego degli addetti nelle cancellerie e la loro adibizione all'espletamento dei controlli necessari sulle notifiche a testimoni/periti e alla verifica periodica dei vari adempimenti, come quelli relativi alle consulenze (es. giuramenti ecc.), onde evitare udienze e attività meramente dilatorie.

- **Giustizia penale minorile: mancanza di un UPP presso la Sezione minori del Tribunale di Campobasso** (allo stato vi è operativa la sola figura professionale del GOP);
- **Destinare maggiori risorse in termini di mezzi e strutture al tribunale;**
- **Prevedere finanziamenti destinati a borse di studio a numero chiuso, percorsi di alta formazione, di laureandi di giurisprudenza (importanza del rapporto tra università e sistema giustizia).**