

Il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 151: norme di attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206 e della legge 27 settembre 2021, n. 134.

Prime valutazioni sull'Ufficio per il Processo alla prova dei fatti nella Corte di Cassazione

di

Antonella Di Florio

già Consigliera di Cassazione

Abstract

Il decreto delegato n. 151/2022 del 17 ottobre 2022, entrato in vigore l'1.11.2022, ha completato la disciplina del nuovo Ufficio per il Processo già tratteggiata dalla legge delega n. 206/2021 e riafferma il valore primario dell'organizzazione nel complessivo disegno riformatore della giustizia. Sono iniziate, fin dalla presa di possesso degli addetti all'Upp nei vari uffici, le prime sperimentazioni del nuovo istituto: di ciò il contributo offre una valutazione, con particolare riferimento agli uffici delle sezioni civili della Corte di Cassazione.

Sommario

1. Premessa. 2. Esame del Dlgs 151/2022 : la collocazione sistematica dell'istituto. 3. Il contenuto del Dlgs 151/2022. 4. I chiarimenti introdotti dal decreto delegato all'art. 1 commi 18 e 19 della l. delega 206/2021; 5. Analisi dei primi dati statistici in relazione al Disposition Time. 6. I risultati raggiunti in Corte di Cassazione: logistica e ripartizione degli addetti all'UPP fra le sezioni. 7. Conclusioni.

1. Premessa.

L'art. 1 co. 18 della legge delega 26 novembre 2021 n° 206 sulla riforma della giustizia civile ha previsto l'istituzione, in via stabile, presso tutti gli uffici giudiziari, sia civili che penali, dell'Ufficio per il processo (UPP) .¹

In attuazione di tale disposizione, anche in ragione dell'importanza dell'istituto nell'economia complessiva della riforma, il legislatore delegato ha emanato il decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 151, dedicato proprio all'Upp, con riferimento sia al processo civile che a quello penale: il testo rappresenta il frutto del lavoro di una delle sei commissioni ministeriali che hanno lavorato nei "cantieri" costituiti per l'attuazione della legge delega; ed è indicativo della scelta di assegnare all'organizzazione una funzione centrale e trasversale nella giustizia ordinaria ed amministrativa.

Il decreto legislativo è composto da quattro capi: il primo, dedicato a disciplinare le disposizioni generali; il secondo, volto a dettare i compiti degli uffici per il processo e dell'ufficio spoglio, analisi e documentazione istituito presso la Procura Generale della Corte

¹ Per un compiuto esame della legge delega 26 novembre 2021 n. 206 si richiama *Questione Giustizia*, Trimestrale n° 3/2021, ed in particolare, il contributo " Il nuovo Ufficio per il processo tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!" di Maria Giuliana Civinini. Sia consentito, inoltre, richiamare, nello stesso volume, " Il nuovo ufficio per il processo: proposte per la Corte di Cassazione" di Antonella Di Florio, nonché su *Questione Giustizia* on line 8.7.2022, stessa autrice "La riforma del processo civile e l'Ufficio per il processo". Si richiama altresì sullo stesso tema, su *Questione Giustizia* on line del 6.12.2022, Claudio Castelli " Le sfide da affrontare nella giustizia: PNRR, Ufficio per il processo, digitalizzazione"

di Cassazione; il terzo, riferito all'ufficio per il processo presso il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie; l'ultimo, dedicato alle disposizioni transitorie e finali, alle abrogazioni delle norme precedentemente vigenti ed al collocamento sistematico dell'istituto all'interno del codice di procedura civile e del codice di procedura penale.

In particolare, in conformità a quanto previsto dalla legge delega, l'art. 1 del d.lgs. n. 151 del 2022 distingue tra l'ufficio per il processo che viene istituito presso tutti i tribunali ordinari e le corti d'appello e presso la Corte di cassazione, e "l'ufficio per lo spoglio, analisi e documentazione", che viene istituito presso la Procura Generale della Corte di Cassazione con compiti di supporto per il settore civile (cfr. art. 9). Nello stesso ufficio requirente sono, inoltre, previste una o più strutture organizzative denominate "ufficio per il processo penale" a sostegno dell'attività del relativo settore (cfr. art. 10)

2. Esame del Dlgs 151/2022. La collocazione sistematica dell'istituto.

Una prima significativa novità è contenuta nelle disposizioni finali e transitorie del Dlgs 151/2022, e cioè negli artt. 16, 17, 18 e 19 i quali verranno, pertanto, esaminati preliminarmente: tali norme, infatti, oltre a disporre in ordine alle risorse finanziarie necessarie per l'investimento sull'istituto, lo colloca in via sistematica all'interno del codice di procedura civile.

Infatti:

- a. l'art. 16 contiene disposizioni finanziarie sull'autorizzazione di spesa per sostenere l'investimento nelle nuove risorse necessarie: in particolare, il riferimento è, per il processo civile, all'art. 4 co 1 lett. g che richiama l'art. 1 co. 19 della l. 206/2021²; e, per il processo penale, all'art. 1 co. 27 della l. 134/2021 secondo il quale il Ministero della giustizia è autorizzato ad assumere, con decorrenza non anteriore al 1° gennaio 2023, un contingente di 1.000 unità di personale da inquadrare nella III area funzionale, fascia economica F1, con contratto di lavoro a tempo indeterminato³. Viene, inoltre, precisato che il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministro della giustizia, con le rispettive competenze, danno attuazione alle disposizioni del decreto nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
- b. l'art. 17 disciplina, in via transitoria, la collocazione dei giudici onorari assegnati ai Tribunali per le persone, i minorenni e la famiglia di nuova istituzione.
- c. particolare rilievo, tuttavia, assume l'art. 18 che introduce nel codice di procedura civile (nel capo II del titolo I del libro I) l'art. 58bis che, da una parte, inserisce l'ufficio per il processo all'interno delle disposizioni codicistiche, collocandolo stabilmente fra le risorse che concorrono allo svolgimento della funzione giudiziaria; e, dall'altra, rinvia, per la disciplina operativa, alle disposizioni della legge speciale. Inoltre, la norma modifica la rubrica del richiamato capo II menzionando espressamente, oltre al cancelliere ed all'ufficiale giudiziario, anche "l'ufficio per il processo" in precedenza sconosciuto. Si prevedono, inoltre, analoghe modifiche anche per il processo penale. A ciò si aggiunge la definitiva abrogazione dell'art. 16 *octies* del DL. 179/2012, convertito

² art. 19. "Per l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 18, il Ministero della giustizia è autorizzato ad assumere, con decorrenza non anteriore al 1° gennaio 2023, un contingente di 500 unità di personale da inquadrare nella III area funzionale, posizione economica F1, con contratto di lavoro a tempo indeterminato"

³ Con ciò autorizzando la spesa di euro 46.766.640 annui (a decorrere dall'anno 2023).

nella l. 221/2012, che aveva istituito originariamente l'Upp nelle Corti di Appello e nei Tribunali ordinari, in quanto la norma è stata definitivamente superata dalla emanazione della l. 206/2021, del decreto delegato 151/2022 in esame e della legge 134/2021, il quale ha contribuito allo stanziamento delle risorse necessarie per la diffusa creazione dell'istituto.

- d. L'art. 19, infine, prevede la generale entrata in vigore del decreto entro i termini ordinari (15 giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale), con unica eccezione per l'ufficio per il processo presso il Tribunale per le persone, i minori e la famiglia le cui disposizioni acquireranno efficacia dall'1.1.2025.

Fra le norme sopra esaminate assume un significato particolarmente rilevante l'art. 18 che riconosce all'ufficio per il processo la dignità di struttura stabile ed indispensabile per l'esercizio della giurisdizione, allontanando le preoccupazioni di un eventuale abbandono o indebolimento dell'istituto (con dispersione delle ingenti risorse per esso investite), dopo il raggiungimento degli obiettivi di accelerazione ed abbattimento dell'arretrato imposti per la *dead line* del 2026 .

3. Il contenuto del Dlgs 151/2022.

Le disposizioni generali, contenute nel capo I°, pur non presentando significative innovazioni rispetto al contenuto della legge delega, meritano una attenta analisi perché puntualizzano alcuni aspetti dai quali traspare l'importanza assegnata alla struttura organizzativa, per un salto non solo quantitativo ma anche qualitativo della giurisdizione.

Infatti, nelle disposizioni generali (art. 2), fra le finalità dell'Upp si prevede la realizzazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con ciò prospettando come risorsa indispensabile la digitalizzazione che rappresenta il secondo pilastro sul quale si fonda l'intera riforma del codice di procedura civile.⁴

La direzione e il coordinamento degli uffici per il processo e dell' ufficio spoglio, analisi e documentazione della Procura Generale della Corte di cassazione, sono affidati ai capi degli uffici ai quali viene attribuito il compito di definire le priorità di intervento, gli obiettivi da perseguire e le azioni per realizzarli, nonché di individuare, di concerto con il dirigente amministrativo, il personale da assegnare agli Upp (art. 3). Ciò anche attraverso i magistrati da lui individuati.

Il successivo art. 4 elenca le figure professionali che andranno a costituire gli uffici per il processo e gli uffici spoglio, analisi e documentazione, e precisa che ciascun componente svolge i compiti attribuiti, secondo quanto previsto dalla normativa, anche regolamentare, e dalla contrattazione collettiva, relativa alla figura professionale di appartenenza.

Di particolare rilievo gli ultimi tre commi dell'art. 4, che regolano l'accesso dei componenti dell'ufficio per il processo (AUPP) e dell'ufficio spoglio ai fascicoli processuali, alle udienze ed alle camere di consiglio. È, infatti, previsto che il limite della "necessità" per

⁴ Sul tema complessivo della riforma del codice di procedura civile, incluse le prime applicazioni dell'Ufficio per il Processo, la Giunta Esecutiva della Sezione Cassazione dell'ANM ha organizzato un interessante convegno registrato sul canale Youtube della formazione decentrata della Corte che può essere riascoltato al seguente link <https://youtube.com/live/2LOGiEHuGcY?feature=share>

l'adempimento dei compiti previsti dalla legge e salvo che il giudice non ritenga di non ammetterli, ovvero che non sussistano ipotesi di astensione, obbligatoria o facoltativa.

Viene precisato che gli AUPP possono, altresì, presenziare alle riunioni indette dai presidenti di sezione. L'ultimo comma dell'art. 4 precisa che i componenti dell'ufficio per il processo sono tenuti all'obbligo di riservatezza rispetto ai dati, alle informazioni e alle notizie acquisite nel corso dell'attività prestata presso l'ufficio stesso, dovendo mantenere il segreto su quanto appreso in ragione della loro attività ed astenersi dalla deposizione testimoniale.

Il capo II del decreto in esame tratteggia i compiti dei componenti dell'ufficio per il processo e dell'ufficio spoglio, analisi e documentazione, distinguendo a seconda della tipologia di ufficio giudiziario. Nella descrizione, il legislatore delegato (art. 5 co. 1) ha utilizzato la formulazione "sono attribuiti uno o più fra i seguenti compiti": tale espressione induce a ritenere che l'elencazione delle attività sia tassativa e non meramente esemplificativa.

Al riguardo, si osserva che la previsione del successivo art. 11 - che prevede che gli Upp e gli Uffici spoglio debbano svolgere "anche le ulteriori attività di supporto all'esercizio della funzione giudiziaria e di raccordo con le cancellerie ed i servizi amministrativi degli uffici giudiziari, previste dai relativi documenti organizzativi" - impone un coordinamento fra le due norme in quanto i progetti organizzativi costituiscono un riferimento centrale per la valorizzazione delle attività degli Upp che potranno, però, svolgersi solo all'interno della elencazione prevista dall'art. 5.

Negli artt. 7 ed 8 del Dlgs 151/2022 è contenuto lo specifico riferimento all'attività del nuovo istituto presso la Corte di Cassazione e la Procura Generale presso la Corte di cassazione.

Il capo III, specificamente dedicato all'UPP presso il Tribunale per le persone, i minorenni e la famiglia, acquisterà efficacia dal 1 gennaio 2025: tale dilazione è giustificata dal necessario coordinamento con i tempi di attuazione del nuovo ufficio giudiziario che sono fissati in due anni dall'emanazione del Dlvo 149/2022 (ex art. 49 stesso testo che richiama il capo IV° sez. VII e cioè gli artt. da 30 a 34) e cioè al 17.10.2024. La data stabilita per l'entrata in vigore dell'Upp per il Tribunale delle persone, i minorenni e la famiglia – che prospetta un diverso e peculiare impiego dei giudici onorari esperti come parte integrante dell'istituto, e che rappresenta, quanto alla sua obbligatorietà, una assoluta novità della riforma rispetto alle regole precedentemente esistenti⁵ – è, dunque, coerente con la progressione temporale prevista, concedendo tempi idonei per l'organizzazione delle innovazioni strutturali dei nuovi uffici. Ciò non confligge con la disciplina transitoria prevista per il rito (art. 35 Dlvo 149/22, come modificato dall'art. 1 co. 380 l. 29 dicembre 22 n. 197 (legge di bilancio) che prevede, per il Tribunale per i Minorenni (ancora in funzione) l'eventuale trattazione scritta a decorrere dall'1 gennaio 2023 anche per i procedimenti civili pendenti; né detta legge ha interferito sul transito del personale e dei procedimenti dinanzi all'istituendo Tribunale per la famiglia.

4. I chiarimenti introdotti dal decreto delegato all'art. 1 commi 18 e 19 della l. delega 206/2021

⁵ Il Tribunale per i Minorenni ed il Tribunale di Sorveglianza , erano gli unici due uffici esclusi , in precedenza, dalla previsione obbligatoria dell'istituzione dell'UPP

Già nell'art. 1 comma 18 della l. 26 novembre 2021, n. 206 sono stati elencati espressamente i compiti attribuiti all'ufficio per il processo⁶ con speciali prescrizioni per la costruzione dell'Upp anche presso la Corte di Cassazione dove, in particolare, si prevede sia l'istituzione di una o più strutture organizzative sotto la direzione e il coordinamento del presidente o di uno o più magistrati da lui delegati, previa formazione degli addetti alla struttura con compiti parzialmente diversi da quelli prescritti per gli uffici di merito⁷, sia la creazione, nella Procura generale presso la Corte di cassazione, dell' "ufficio spoglio, analisi e documentazione", articolato in una o più strutture, sotto la supervisione e gli indirizzi degli avvocati generali e dei magistrati dell'ufficio, previa formazione degli addetti per l'assistenza nell'analisi preliminare dei procedimenti, per la formulazione delle conclusioni e per il deposito delle memorie dinanzi alle sezioni unite e alle sezioni semplici della Corte e per il supporto ai magistrati comprensivo, di numerosissime attività.⁸

L'art. 1 co 19 L. 206/2021 ha completato la disciplina sull'Upp contenuta nella delega, prevedendo l'ulteriore assunzione, con decorrenza non anteriore al 1° gennaio 2023, di un contingente di 500 unità di personale da inquadrare nella III area funzionale, posizione economica F1, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, che andrà a rafforzare le strutture organizzative già formate attraverso gli addetti all'Upp con contratto a tempo determinato ed i tirocinanti.

Tanto premesso, il decreto delegato 151/2022 fornisce soltanto un contributo di chiarificazione al testo della legge delega insieme alla quale rappresenta il terreno di sviluppo dell'efficienza e dell'efficacia della giurisdizione, per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR: i quali non sono soltanto acceleratori ma anche propulsivi verso una nuova modalità di lavoro, fondata sulla corralità.

Dopo aver ribadito che le nuove strutture si fondano su l'innovazione dei modelli organizzativi e la digitalizzazione (finalizzata ad un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione: art. 2), il decreto delegato in esame fornisce gli indirizzi per la costituzione, la direzione ed il coordinamento degli Upp che devono essere

⁶ La norma prevede: il supporto ai magistrati comprensivo, tra le altre cose, delle attività preparatorie per l'esercizio della funzione giurisdizionale quali lo studio dei fascicoli, l'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, la selezione dei presupposti di mediabilità della lite, la predisposizione di bozze di provvedimenti, il supporto nella verbalizzazione delle udienze, la cooperazione per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati a incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione; l'ottimale utilizzo degli strumenti informatici; il coordinamento tra l'attività del magistrato e l'attività del cancelliere; la catalogazione, archiviazione e messa a disposizione di precedenti giurisprudenziali; l'analisi e la preparazione dei dati sui flussi di lavoro.

⁷ I compiti specificamente previsti per l'UPP in Corte di cassazione sono i seguenti: assistenza per l'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze; di supporto ai magistrati, comprendenti, tra l'altro, la compilazione della scheda del ricorso, corredata dalle informazioni pertinenti quali la materia, la sintesi dei motivi e l'esistenza di precedenti specifici, lo svolgimento dei compiti necessari per l'organizzazione delle udienze e delle camere di consiglio, anche con l'individuazione di tematiche seriali, lo svolgimento di attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione al fine di contribuire alla complessiva gestione dei ricorsi e dei relativi provvedimenti giudiziali; di supporto per l'ottimale utilizzo degli strumenti informatici; di raccolta di materiale e documentazione anche per le attività necessarie per l'inaugurazione dell'anno giudiziario.

⁸ Fra le attività oggetto di assistenza da parte degli Uffici Spoglio della Procura Generale della Corte di Cassazione è ricompresa tra l'altro, dell'attività di ricerca e analisi su precedenti orientamenti e prassi degli uffici giudiziari di merito che formano oggetto dei ricorsi; per l'individuazione delle questioni che possono formare oggetto del procedimento per l'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge previsto dall'articolo 363, c.p.c.; per il supporto finalizzato all'ottimale utilizzo degli strumenti informatici; per la raccolta di materiale e documentazione per la predisposizione dell'intervento del Procuratore generale in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario.

oggetto di un progetto organizzativo del capo dell'ufficio che, sentiti i presidenti di sezione ed il dirigente amministrativo, previa analisi dei flussi e l'individuazione di eventuali criticità, deve definire le "priorità" di intervento, gli obiettivi da perseguire e le azioni per realizzarli, individuando, conseguentemente, il personale (in termini qualitativi e quantitativi) da assegnare alle varie strutture.

L'indicazione delle "priorità" rispetto alle quali finalizzare l'attività di ogni Upp diventa un punto centrale e peculiare rispetto alle caratteristiche di ciascun ufficio; inoltre viene affidata al giudice la decisione riguardante l'accesso ai fascicoli processuali, la partecipazione o meno alle udienze, anche non pubbliche, nonché l'accesso alle camere di consiglio ed alle riunioni di sezione indette dai presidenti, prevedendosi, tuttavia, anche i casi in cui l'accesso (ai fascicoli, alle udienze ed alle camere di consiglio) non è consentito per ipotesi di astensione sia nel processo civile che in quello penale.

I compiti dell'Upp sono dettagliati, nelle previsioni dell'art. 5 , per il processo civile e dell'art. 6 per il processo penale e non contengono innovazioni peculiari rispetto al contenuto dell'art. 1 co. 18 della legge delega.

L'art. 7 disciplina, inoltre, i compiti dell'Upp istituito presso la Corte di cassazione: l'attività di supporto per l'esercizio della giurisdizione è accompagnato dalla indicazione di quelle di elevata amministrazione quale, ad esempio l'assistenza per l'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze che ha già dato , come si vedrà nel prosieguo, frutti positivi molto significativi, andando ad incidere sulla tracciabilità dei dati di ogni processo fin dalla iscrizione a ruolo e sulla possibilità di creare una canalizzazione dei flussi di ingresso ordinata e selezionata per materia.

Inoltre, fra i compiti di sostegno ai magistrati si reitera l'esclusione della predisposizione di bozze dei provvedimenti, indicandosi, invece, come attività centrale la compilazione della scheda del ricorso, corredata dalle informazioni pertinenti quali la materia trattata, la sintesi dei motivi e l'esistenza di precedenti specifici, l'individuazione di tematiche seriali (volte ad organizzare udienze ad hoc, con finalità acceleratoria), nonché le attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina.

Fondamentale risulta, inoltre, la previsione di un compito di supporto per l'utilizzo degli strumenti informatici e la raccolta di materiale e documentazione per le attività necessarie per l'inaugurazione dell'anno giudiziario.

Ugualmente dettagliata l'attività degli Upp penale presso la Corte di cassazione le cui attività sono specificamente descritte nell'art. 8 del decreto delegato.

Di seguito verranno esaminati i primi percorsi organizzativi seguiti nella creazione degli Upp presso le sezioni civili della Corte di cassazione che, così come nelle sezioni penali, hanno tempestivamente provveduto, dopo la presa di possesso degli addetti che avevano superato il primo concorso, sia alla loro formazione che all'avvio di un prezioso lavoro di supporto, accompagnato anche da un costante monitoraggio dei risultati conseguiti.

5. Analisi dei primi dati statistici in relazione al Disposition Time (DT).

Dall'esame dei dati statistici a disposizione emerge che la costituzione dell'Ufficio per il processo è stata affrontata con grande tempestività ed energia da parte di tutti gli uffici giudiziari; risulta, altresì, dai primi monitoraggi effettuati, che ciò ha prodotto un generale risultato positivo che, soprattutto negli uffici della Corte di cassazione, è andato ben oltre le aspettative.

Deve premettersi che a seguito del completamento della presa di possesso dei vincitori del bando di concorso (avvenuta entro il primo semestre del 2022, sia pur in tempi diversi, negli uffici di merito e di legittimità) e dello scorrimento delle graduatorie conseguente alla rinuncia di alcuni di essi, le risorse a disposizione si sono rivelate inferiori ai numeri stanziati: nell'ottobre 2022 gli addetti entrati negli uffici giudiziari di tutta Italia, sono 7.658 su 8171 attesi.

Per una completa realizzazione degli obiettivi da raggiungere attraverso l'UPP, è stato previsto⁹ anche il reclutamento di 5410 unità di personale tecnico amministrativo-contabile con mansioni di supporto all'innovazione organizzativa e di accompagnamento alla digitalizzazione degli atti: del relativo concorso, tempestivamente effettuato, sono state pubblicate le graduatorie alla fine dello scorso settembre con successiva presa di possesso dei vincitori.

L'avvio della formazione dei componenti degli UPP è stata veloce e serrata in tutti gli uffici: accanto all'addestramento pratico, sui fascicoli, sono state svolte molte ore di formazione teorica per la quale si è registrata un'ampia partecipazione ed un gravoso impegno per i magistrati coinvolti. Ciò ha consentito la creazione di una partecipazione corale all'attività giurisdizionale ed amministrativa che ha dato frutti immediati in termini acceleratori.

Deve ricordarsi che l'obiettivo imposto dal PNRR è quello di abbattere, entro la fine del 2026 l'arretrato di tutti i gradi del giudizio civile del 90%, con riduzione del *disposition time* (DT) del 40%; che, inoltre, è stato fissato un obiettivo intermedio secondo il quale, entro la fine del 2024, l'arretrato civile del giudizio di primo grado deve essere ridotto del 65% e del grado d'appello del 55%¹⁰; che, infine, tali obiettivi e le ingenti risorse erogate dalla UE puntano moltissimo sull'Upp come la nuova misura da introdurre e valorizzare in tutte le possibili potenzialità per raggiungere tali obiettivi.

Tanto premesso, le indicazioni del Ministero della Giustizia sono state univoche nel senso di provvedere, subito dopo la costituzione delle nuove strutture organizzative, al costante monitoraggio del loro funzionamento: recentemente, attraverso l'Unità di missione per l'attuazione del PNRR, il Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi ed il Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione, hanno annunciato l'avvio del "monitoraggio integrato" qualitativo e quantitativo sull'Ufficio per il processo.

Il Ministero ha reiteratamente invitato tutte le amministrazioni coinvolte ad uniformarsi ad un modello di monitoraggio orientato alla qualità dell'organizzazione ed al risultato, non

⁹ Il Decreto-legge 80/2021 convertito nella L. 113/2021 ha previsto infatti l'assunzione di personale con competenze integrate: si tratta di un particolare "esempio" di servizi trasversali con mansione di supporto tecnico e amministrativo e di innovazione e digitalizzazione agli atti, al fine di assicurare la piena operatività dell'ufficio per il processo e di supportare le linee di progetto di competenza del Ministero della giustizia ricomprese nel PNRR.

¹⁰ Ai fini del raggiungimento degli obiettivi, la Commissione europea ha richiesto che le percentuali di riduzione dell'arretrato e del *disposition time* civile e penale fossero calcolate rispetto ai corrispondenti valori del 2019 (c.d. anno "baseline").

ritenendo sufficiente esaminare soltanto il dato statistico o di contenuto giurisdizionale (tempi di procedimenti, pendenze ecc.), ma considerando necessario osservare come il risultato sia stato raggiunto e quali siano le innovazioni sul piano organizzativo. Tale costante controllo è, quindi, volto alla verifica ed all'analisi dell'impatto che le misure di carattere organizzativo (in specie alla componente Capitale Umano e Ufficio per il Processo) stanno producendo sul cambiamento culturale, sulle logiche di innovazione, di organizzazione interna, sulle dinamiche dei flussi di lavoro, sul rapporto con il personale amministrativo e le strutture di cancelleria, etc.

Il monitoraggio "integrato" costituisce la risposta alla richiesta della Commissione europea di raggiungere esiti positivi in termini non solo numerici ma anche e soprattutto di cambiamento dell'approccio al lavoro giurisdizionale, in modo da rendere stabili i miglioramenti conseguiti relativi alle pendenze ed ai tempi delle decisioni.¹¹

Questo nuovo strumento "supera" i classici monitoraggi "grigliati" che si sono rivelati insufficienti per un'analisi dei processi organizzativi e delle criticità degli stessi: esso mira a registrare l'integrazione tra l'andamento dei dati statistici, delle attività e della programmazione con le attività e gli strumenti scelti per l'UPP da qui al 2026 e le attività ordinarie già presenti; con la componente amministrativa e quella giurisdizionale; con i processi organizzativi ordinari e quelli innovativi (ad esempio, la digitalizzazione oppure la task force costituita dall'UPP¹²).

In tale contesto, si inserisce la figura degli addetti ai servizi trasversali dell'UPP, i quali hanno lo specifico compito di supporto dell'ufficio alla valutazione dei dati statistici, di relativo controllo dei flussi sui registri, di transizione e accompagnamento alla digitalizzazione, di innovazione organizzativa ecc. per i quali il Ministero prevede una formazione specifica che ancora non è stata avviata.

I dati resi noti dalla Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa, del nuovo Dipartimento (per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione) rispetto ai risultati del primo semestre del 2022 consentono di affermare che le performance dei vari uffici (di merito e Corte di cassazione) stanno andando nella direzione giusta.

I dati a livello nazionale, aggiornati al 30 giugno 2022, sono i seguenti:

- disposition time nel settore civile -18,4%
- disposition time nel settore penale -13,9%
- arretrato nel settore civile in Tribunale -6,7%
- arretrato nel settore civile in Corte di Appello -24,1%
- molto positivo l'andamento del *disposition time* in Corte di Cassazione, con una riduzione rispetto all'anno baseline 2019 del 25,1% nel civile e del 23,3% nel penale.

Analizzando in dettaglio i movimenti nel civile, emerge una sensibile riduzione delle pendenze rispetto al 2019 (-12,7% in Tribunale, -19,0% in Corte d'appello, -8.8% in Corte di cassazione).

¹¹ L'ultima relazione del Ministero sul monitoraggio integrato, del 28 dicembre 2022 è reperibile su https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC409271

¹² Per la parte di rilevazione e prima valutazione si sta procedendo a verifica dei punti di convergenza con il progetto parallelo denominato "Progetto unitario per la diffusione dell'Ufficio per il processo e l'implementazione di modelli operativi negli uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato" (c.d. Progetto Task Force) che coinvolge le Università pubbliche italiane avviato nell'ambito del PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020.

Parallelamente, i valori dell'indice di ricambio (e cioè la capacità di smaltimento dei sopravvenuti) si sono mantenuti su livelli elevati, ovvero, 1,14 in Tribunale, 1,29 in Corte d'appello e 1,29 in Corte di cassazione dove il risultato risulta particolarmente apprezzabile rispetto a quello, molto inferiore, nel 2019.

Per ciò che riguarda le pendenze, ugualmente, i dati sono positivi e si riscontra -12,7% in Tribunale, -19,0% in Corte d'appello e -8,8% in Corte di cassazione per una riduzione totale, a livello nazionale, pari a -13,2%.

Considerando che l'obiettivo da raggiungere del DT civile per la Corte di cassazione è una diminuzione dei tempi pari al 25% rispetto al 2019, si evince che il risultato finora raggiunto è positivo e suggerisce che la variazione dell'indicatore di durata, decisamente più marcata rispetto a quello della pendenza, è da attribuirsi ad una crescita rilevante delle definizioni.

Tuttavia, è opportuno osservare per prudenza che l'arco temporale oggetto dell'analisi è troppo breve, da una parte, per far ritenere con certezza che l'andamento non possa subire inversioni di rotta e, dall'altra, per attribuire all'attività dell'Upp il merito di un risultato tanto soddisfacente, tenuto conto che la nuova struttura organizzativa è operativa soltanto dagli inizi di marzo e che l'effettivo contributo, durante il periodo analizzato, era ancora in fase iniziale. Sarà pertanto necessario continuare nel costante monitoraggio dei risultati.

Da sottolineare comunque, che i dati confermano non solo il pieno recupero del ritardo accumulato a causa della pandemia ma anche un miglioramento rispetto al periodo pre-pandemico.

Anche nel settore penale, il miglioramento del DT è confermato sui due gradi di merito e sul giudizio di legittimità: -13,8% tribunale, -22,7% Corte d'appello, -23,3% Corte di cassazione rispetto all'anno baseline. La situazione dei pendenti ci mostra un quadro ugualmente performante ovvero: -6,4%, tribunale, -4,0% Corte d'appello, -10,8% Corte di cassazione con una riduzione del dato su base nazionale 6,0%, grazie anche ad un indice di ricambio superiore all'unità, dovuto all'aumento dei definiti.

La prospettiva e l'auspicio è che la tendenza possa consolidarsi nei prossimi semestri in cui si potrà contare sulla piena operatività degli addetti all'UPP e, successivamente, anche sui nuovi ingressi delle 500 unità che dovranno essere assunte nel 2023 con contratto a tempo indeterminato.

7. Logistica e ripartizione degli addetti all'UPP fra le sezioni in Corte di cassazione.

La costituzione dell'Upp in Cassazione ha determinato un elevatissimo impegno sul piano organizzativo sotto più profili.¹³

In primo luogo, è stato necessario riprogrammare tutta la logistica degli spazi necessari per accogliere i 400 addetti, assegnati alla Corte attraverso due bandi di concorso (di duecento unità per ciascuno) con contratto a tempo determinato, della durata,

¹³ Le informazioni di seguito riportate sono tratte dalla Relazione presentata dal Primo Presidente al Ministero della Giustizia sull'Ufficio per il Processo in cassazione ed il PNRR Prot. 22/12/2022.0019357.U

rispettivamente, di due anni e sei mesi e di due anni. Attualmente sono operativi coloro che hanno preso possesso a seguito dell'espletamento del primo concorso.

E' stato, dunque, necessario redistribuire gli spazi esistenti, già carenti per il personale amministrativo e magistratuale presente, ed acquisire nuovi locali.

In ragione di ciò, il Primo Presidente della Corte di Cassazione ha provveduto, fin dal gennaio del 2022, alla riorganizzazione dei locali del Palazzo di Giustizia, dovendo tener conto che esso è sottoposto alla protezione della Sovrintendenza ai beni architettonici, in quanto edificio storico di rilievo culturale: pertanto, ogni modifica di ordine strutturale non può che essere marginale e soggetta ad autorizzazione.

A tal fine, la Corte ha ottenuto dal Ministero della Giustizia la stipula di contratti d'affitto di due nuovi locali esterni al palazzo per complessive 45 postazioni di lavoro cui saranno destinati i magistrati dell'Ufficio del Massimario che in tal modo trovano una collocazione razionale unitaria e lasciano libere altrettante postazioni all'interno del palazzo.

Sono stati poi rivisti gli accordi esistenti con servizi esterni operanti nella Corte (ASL e servizi bancari) e sono state recuperate, in tal modo, oltre 40 postazioni di lavoro da destinare agli addetti UPP ed ai magistrati.

Inoltre, sono in corso altri interventi minori di recupero e razionalizzazione cosicché, complessivamente, verranno attivate, entro gennaio del 2023, all'incirca 100 postazioni di lavoro aggiuntive.

In secondo luogo, è stato realizzato un altro complesso intervento - che interessa anche la presenza dell'Upp - quale conseguenza della cessazione di attività della sesta sezione civile, cioè della sezione "filtro" soppressa dalla riforma del processo civile (cfr. Dlgs 149/2022): la sua eliminazione e la redistribuzione delle relative attività e del personale di magistratura, amministrativo e degli addetti Upp tra le 5 sezioni civili restanti comporta, infatti, una vera e propria rivoluzione logistica e tecnica.

Si è cercato, quindi, di dotare ciascuna sezione di spazi coerenti e più funzionali, in grado di ospitare utilmente e dignitosamente tutti coloro che vi operano, con obiettivo di una rapida sistemazione definitiva in grado di favorire una gestione efficace del nuovo processo civile nei prossimi anni.

La redistribuzione degli spazi di lavoro è stata accompagnata da una radicale revisione di quelli dedicati ad archivio dei fascicoli cartacei, attività che ha formato oggetto di studio ad hoc condotto dal Politecnico di Milano: l'obiettivo è quello di ridurre al massimo lo spostamento delle carte e di eliminare la duplicazione dell'esame dei fascicoli con una razionalizzazione della tempistica del lavoro.

Si è tenuto conto, in relazione a ciò, del fatto che l'avvio del PCT ha comportato già nel 2022 la diminuzione di circa il 40% dell'arrivo di fascicoli cartacei e comporterà l'azzeramento di tale confluenza a partire dal 1 gennaio 2023, in ragione dell'entrata in vigore della obbligatorietà del PCT anche in Corte di cassazione.

Per quanto riguarda l'avvio dell'attività degli UPP si registrano risultati positivi, frutto di un impegno collettivo finalizzato non soltanto al raggiungimento di ricadute numeriche soddisfacenti per l'abbattimento dell'arretrato e la riduzione dei tempi di definizione delle controversie, ma anche ad un effettivo cambiamento delle modalità di lavoro.

Si rammenta che con decreto 119 del 20 dicembre 2021 (emanato subito dopo l'entrata in vigore della legge delega 26 novembre 2021 n. 206), il Primo Presidente della Corte di Cassazione ha istituito per la prima volta l'UPP, dando attuazione anche al Dl n. 80/2021 convertito nella L. 6 agosto 2021 n. 113: l'UPP venne allora costruito come un ufficio unitario, diretto dallo stesso Presidente con delega ai presidenti di sezione civili e penali per la costituzione di uffici sezionali, e con individuazione di una struttura trasversale collocata presso il Segretariato Generale con compiti di monitoraggio e rendicontazione.

Rispetto alla previsione normativa di un contingente di addetti UPP di 200 unità, solo 167 addetti hanno preso effettivamente possesso nel mese di febbraio. Nel corso del tempo tale numero è costantemente variato a causa di plurime dimissioni volontarie e dell'assunzione di nuovi addetti a seguito di scorrimento della graduatoria.

Attualmente, il numero complessivo (nei tre settori) degli addetti in servizio ammonta a 154 unità ma è in vista un ulteriore decremento derivante dalla tendenza, prevedibile, di molti giovani e brillanti laureati a cercare soluzioni lavorative più stabili e vantaggiose.

Al netto delle dimissioni e immissioni intervenute nel corso del quadrimestre oggetto di osservazione, il settore civile, sul quale si appuntano le riflessioni che seguono, alla fine di ottobre 2022 disponeva di 123 addetti all'Ufficio per il processo, ed è quello che ha maggiormente risentito delle variazioni dell'organico.

Tale situazione ha inevitabilmente influito sugli obiettivi fissati e programmati dalle sezioni, anche se il risultato del lavoro svolto – pur valutato con prudenza in ragione del breve periodo di campionamento a disposizione – risulta nettamente positivo.

L'inserimento degli addetti UPP nel contesto delle attività della Corte e delle singole sezioni è avvenuto all'interno di un complessivo piano di riorganizzazione che riguardava tanto i settori civile e penale quanto i servizi amministrativi.

Questo piano di intervento, operato progressivamente e adottato ufficialmente con i nuovi provvedimenti presidenziali di natura organizzativa e tabellare, trova un riferimento essenziale negli interventi riformatori che hanno accompagnato l'istituzione dell'UPP e nelle conseguenti importanti modifiche del regime sostanziale e processuale, tanto in ambito civile (incluso il profondo intervento riguardante la giustizia tributaria) quanto in ambito penale.

A seguito dell'entrata in vigore del Dlgs 151/2022 in esame, il Primo Presidente, ferma restando la sua titolarità nella gestione unitaria del nuovo istituto nella Corte, ha istituito tre diversi UPP: uno per il settore civile da lui diretto, uno per il settore penale, coordinato dalla Presidente Aggiunta; ed uno per le attività trasversali il cui coordinamento è delegato al Segretariato Generale.

Nelle sezioni civili, sulle quali si concentra principalmente il presente contributo, era stata già disposta una equilibrata ripartizione degli addetti proporzionata al numero delle pendenze al 31.12.2021, all'organico sezionale ed ai flussi delle sopravvenienze 2019-2021, escludendo il 2020 per l'andamento anomalo derivante dalla pandemia.

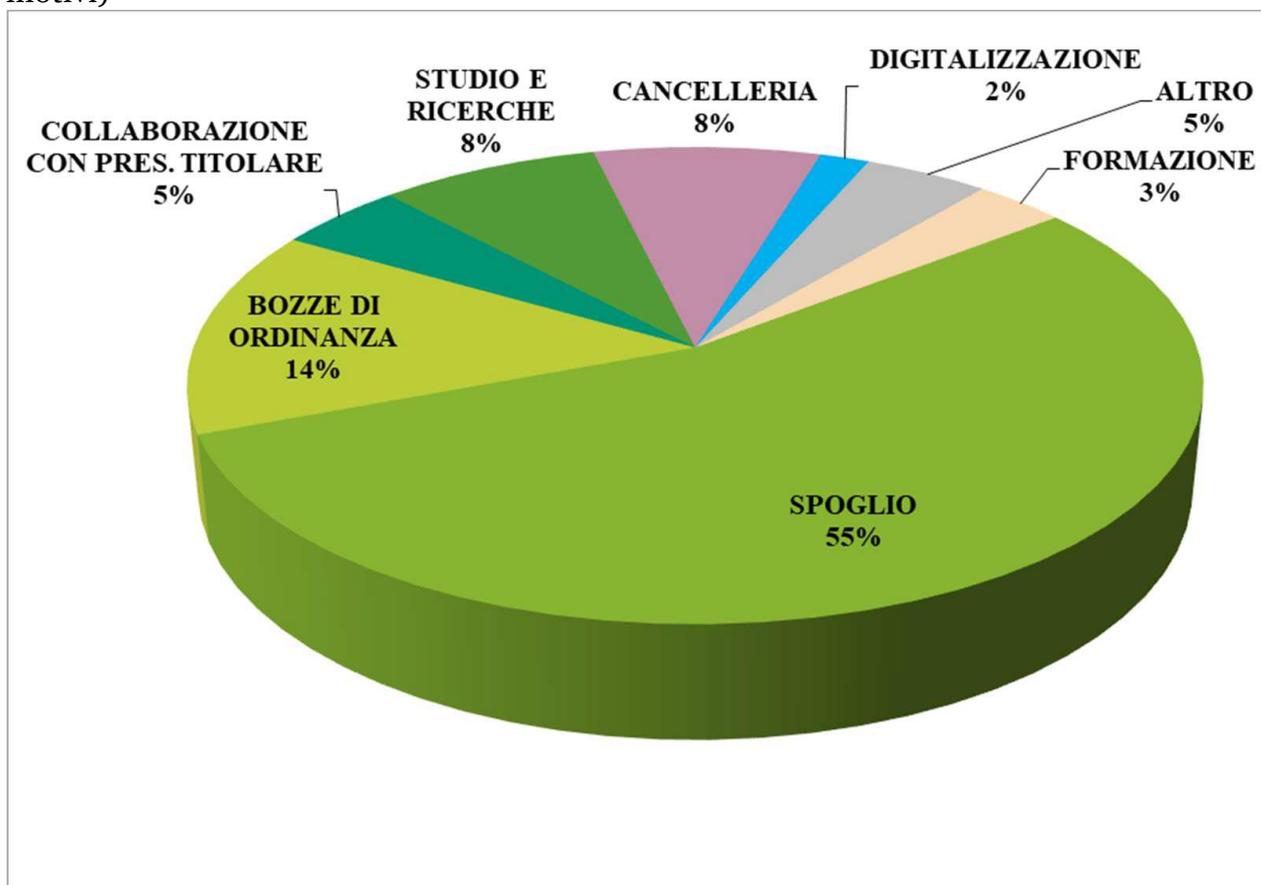
Il presidente di ogni sezione ha predisposto un progetto volto ad individuare le attività degli addetti in base ad un principio di flessibilità, declinato sulle peculiari esigenze della sezione presieduta che ha visto, in termini percentuali, la prevalenza dell'attività di spoglio, necessaria per contribuire all'accelerazione dei tempi di definizione attraverso la tracciabilità dei dati del processo¹⁴.

¹⁴ Lo schema che segue è tratto dalla terza relazione su "L'attuazione dell'Ufficio per il processo presso la Corte di Cassazione per il periodo luglio-ottobre 2022" a cura del Segretariato della Corte di Cassazione

In alcuni casi, tale attività viene svolta in modo basilare; in altre è approfondita a seconda delle impostazioni date dai vari consiglieri a cui gli AUPP sono associati. Nella maggioranza dei casi l'attività di spoglio comporta la proposta del valore ponderale della controversia (utile per la creazione di ruoli equilibrati), sottoposta ovviamente a validazione da parte del magistrato spogliatore.

L'attività di spoglio accurata e completa consente di intervenire sulle priorità e sulla prevedibilità delle decisioni perché è utile a segnalare precedenti conformi o difformi rispetto all'oggetto della controversia.

Oltre ad essa, risultano comunque svolte le attività di digitalizzazione, di collaborazione con il Presidente Titolare, di redazione di bozze di ordinanze (nei termini specificati dal mansionario del decreto delegato in esame e cioè svolgimento del processo e sintesi dei motivi)



Il potenziamento dell'attività di spoglio consentirà di cambiare le modalità di trattazione del ricorso che comincia ad essere esaminato, a vari livelli, dal momento in cui viene iscritto a ruolo in Cassazione.

Lo spoglio rappresenta, quindi, il primo momento di studio del fascicolo che, seguito da una intelligente canalizzazione, consente il risparmio dei tempi derivanti dalla eliminazione di plurimi passaggi attraverso più magistrati, criticità che ha rappresentato la principale ragione di carattere ergonomico per la quale è stata eliminata la sezione filtro.

<https://mingiustizia.sharepoint.com/:f/s/RELAZIONI-Lattuazione dell'UPPinCorte/Eu4uVA3DW99Cr3RgdKydf1cBunFXyPzbRkRNWcALTqVnQQ?e=tkyzJA>

Le criticità registrate finora sono, per lo più, collegate alle plurime dimissioni degli AUPP, già segnalate: le altre disfunzioni registrate (quali, ad esempio, un iniziale variegato posizionamento in differenti locali che non sempre ha favorito il costante contatto col personale di sezione in generale, nonché il loro utilizzo nei servizi di cancelleria in termini di supplenza del personale mancante) sono state superate con adattamenti progressivi che non hanno, comunque, precluso l'acquisizione di maggiore conoscenza dei vari processi interni alla sezione di appartenenza.

Si sottolinea, inoltre, che la maggiore padronanza degli addetti nello svolgimento delle attività loro assegnate dal primo ingresso in Corte fino alla fine ottobre è da considerarsi più che positivo. Infatti, in alcune sezioni la rilevante attività di spoglio ha consentito un forte abbattimento del pregresso con conseguente aggressione dei fascicoli datati 2021 e in alcuni casi anche 2022.

A ciò deve aggiungersi che rispetto al periodo precedente, l'attività di cancelleria ha visto, in alcuni casi, un incremento dell'apporto degli AUPP dettato da varie esigenze, tra cui il periodo feriale estivo e la carenza di personale di cancelleria per determinate mansioni. Tra le novità, nel supporto alla cancelleria, si ricomprende anche il contributo alla revisione degli aspetti formali dei provvedimenti e la loro intestazione.

Di grande rilevanza il supporto alla digitalizzazione. L'impiego più diffuso degli addetti in questo campo consiste nella creazione e alimentazione di cartelle condivise su Teams per rendere rapidamente accessibili ai magistrati vari documenti utili alla preparazione delle udienze (atti dei fascicoli e bozze di ordinanze).

Accanto a questa attività ordinaria di digitalizzazione dei documenti, trasversale a quasi tutti gli addetti, sono emersi alcuni casi di maggiore input, nel senso di innovazione della dicitura: ricordiamo, ad esempio, il supporto alla digitalizzazione mediante test per l'implementazione del PCT stesso, oppure la collaborazione costante col CED per lo sviluppo delle nuove funzioni del desk del magistrato, oppure la compilazione di una tabella Excel per catalogare l'attività di spoglio e fissazione dei ruoli di udienza.

In generale, e non da ultimo, emerge sia dalle relazioni dei Presidenti di Sezione sia dalle interviste fatte ai referenti UPP di ciascuna sezione che si sono creati ottimi rapporti umani e professionali ed una continua crescita professionale degli addetti.

8. I risultati raggiunti in Corte di Cassazione rispetto al *disposition time* ed alle pendenze.

L'art. 11 Dl 80/2021 convertito nella L. 6 agosto 2021 n. 113 (Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia) indica tra gli obiettivi specificamente previsti dal PNRR per la Corte di cassazione, il contenimento della pendenza del settore civile e del contenzioso tributario.

L'impegno assunto al fine di dare una risposta soddisfacente alla sfida lanciata è stato notevolissimo, e, come già detto, si incominciano a vedere risultati indubbiamente positivi.

Nel settore civile, pur con delle specificità critiche da evidenziare, le analisi statistiche confermano una generale buona tendenza del DT.

Il confronto con gli stessi mesi dell'anno baseline (2019) evidenzia una diminuzione del 25,6% nel bimestre marzo aprile; del 23,6% nel periodo maggio giugno; e del 14,3% nel quadrimestre luglio-ottobre nel quale è da considerare il periodo feriale che incide sul miglioramento, rallentandolo.

Se si confronta il DT dall'inizio dell'anno 2022 rispetto allo stesso periodo del 2019, si registra un decremento del 19% nel periodo gennaio-ottobre.¹⁵

Anche in merito alle pendenze, il quadro è tendenzialmente positivo. Al 31 ottobre 2022 risultano pendenti 105.148 ricorsi, contro i 116.682 dell'anno di riferimento, con una diminuzione del 9,8%; si registra, inoltre, un ulteriore abbattimento delle pendenze nell'ultimo periodo, conseguente agli effetti acceleratori della pubblicazione telematica dei provvedimenti.

Il sensibile miglioramento di tale situazione è determinato, infatti, da un aumento generale dei procedimenti definiti ed una, seppur lieve, diminuzione delle sopravvenienze, con l'eccezione della Quinta sezione civile (Tributaria), alla quale è opportuno dedicare un sintetico approfondimento.

Benché l'andamento del DT nella sezione Tributaria continui a mostrare una tendenza positiva (nel 2022: marzo-aprile -32,7%; maggio-giugno -48,9%; luglio-ottobre -25,1%), le pendenze sono ancora sensibilmente alte e la diminuzione delle stesse è lenta, tant'è che a fine ottobre se ne registrano ancora 45.434 e cioè quasi il 50% di tutte le pendenze del settore civile: il dato deve essere collegato alle sopravvenienze che continuano ad essere ingenti, visto che al 31 ottobre 2022 risultano 8.833 nuovi ricorsi sopravvenuti a fronte di 8198 nell'ottobre 2020 e di 7392 nell'ottobre 2021.

Tuttavia, non può trascurarsi il dato statistico che si accompagna a tale incremento, rappresentato da un alto indice di ricambio dovuto all'impegno incessante di tutti presidenti ed i consiglieri che compongono la sezione, elemento che induce a guardare con ottimismo i risultati che potranno essere raggiunti in un immediato futuro.

Per quanto attiene alla materia della protezione internazionale, anch'essa particolarmente monitorata, vi è un'importante riduzione delle pendenze: 2.993 ricorsi al 31 ottobre 2022 rispetto ai 4.511 a fine giugno e 5.381 a fine aprile. È confermata quindi la tendenza di un rapido smaltimento dovuto agli effetti positivi dell'organizzazione della sottosezione filtro e della sezione che si occupa della trattazione di tale materia (la prima civile) che ben prima della costituzione dell'UPP ha adottato, con il contributo fondamentale degli esperti EASO con cui il Ministero per la Giustizia ha stipulato una convenzione ad hoc, lo stesso metodo di lavoro, attraverso l'immediata classificazione delle controversie, l'accorpamento di quelle aventi il medesimo oggetto in modo da poter organizzare udienze monotematiche, nonché il notevole supporto ai magistrati per lo spoglio dei fascicoli e per le ricerche di giurisprudenza.

Anche il settore penale (che non è oggetto del presente contributo) ha fatto registrare risultati positivi.¹⁶

¹⁵ La relazione ministeriale sul "Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I semestre" (gennaio-giugno), riporta -25,1% rispetto all'anno baseline con un -2,7% rispetto al 2021.

¹⁶ Nel settore penale il DT ha un andamento diverso rispetto al civile ma anch'esso in generale positivo. Il confronto con gli stessi mesi dell'anno baseline (2019) evidenzia quanto segue:
-bimestre marzo-aprile: +15,9%

9. Conclusioni

In premessa, è stata richiamata la funzione complessiva dell'Upp la cui costituzione è determinata non soltanto dall'esigenza di maggiore celerità ma anche di un cambiamento della qualità del lavoro giudiziario.

Per trarre delle conclusioni, sia pur interlocutorie visto il breve periodo di osservazione maturato dall'avvio del nuovo istituto ad oggi, è indispensabile riflettere sui miglioramenti qualitativi del lavoro riconducibili all'attività delle nuove strutture organizzative.

Ci si chiede, infatti, quanto l'UPP contribuisca al miglioramento dei processi lavorativi, all'innovazione degli stessi e a quel "cambio di mentalità" che ci chiede l'UE.

Nel grafico sopra riportato, oltre ad una prevalente attività dedicata allo spoglio, emerge la rilevanza del supporto fornito alla transizione digitale che sta attraversando la Corte e che costituisce il reale e concreto mutamento dei tempi e dei modi di fare giurisdizione.

Nella terza relazione del Segretariato Generale della Corte di Cassazione che si sta occupando concretamente e costantemente del monitoraggio dei risultati dell'UPP, si osserva che "seppure, l'incidenza percentuale del supporto alla digitalizzazione, rispetto alle altre attività, sia assai contenuta, è pur vero che si tratta di un fattore qualitativamente importante. Assistiamo difatti, ad un contributo nell'utilizzo degli strumenti informatici e alla realizzazione, grazie all'intuizione di alcuni addetti, di nuovi output digitali che aiutano a rendere alcune fasi del lavoro più snelle, di facile organizzazione e consultazione. La digitalizzazione è un campo che presenta molte opportunità di semplificazione. Nello specifico, gli addetti costituiscono quell'importante ponte tra cancelleria e magistrato che garantisce la continuità dei processi e la loro visione d'insieme, elementi questi, che permettono di identificare i limiti degli applicativi e suggerirne soluzioni."¹⁷

Questo aspetto è di importanza strategica. Non si tratta di una mera questione tecnica, bensì della necessità di incidere sulle modalità quotidiane di lavoro che si riflettono, oltre che sulle relazioni interne, anche sul rapporto con l'utenza.

Infatti, il compimento della riforma della giustizia non può prescindere dalla transizione digitale: in un'ottica di sistema, il suo sviluppo sta cambiando i rapporti con l'Avvocatura, con gli utenti e con i cittadini, sia attraverso il miglior approccio funzionale che si è costruito fra attività giurisdizionale e sistema "ItalgireWeb" nel suo complesso, sia attraverso la attesa reingegnerizzazione del sito web della Corte: dovendosi tenere conto, al riguardo, che il processo di digitalizzazione della Corte di Cassazione e l'avvio del PCT (che diverrà obbligatorio soltanto dal primo gennaio 2023) è stato realizzato con enorme ritardo rispetto agli uffici di merito (nei quali è già operativo dal 30 giugno 2014), creando una disfunzione sistemica nel dialogo fra il processo di primo e secondo grado ed il giudizio di legittimità: da

-bimestre maggio-giugno: +6,3%

-quadrimestre luglio-ottobre: -26,4% nel quale è da considerare il periodo feriale (luglio-agosto).

Da notare, comunque, che il DT dell'intero periodo gennaio-ottobre è in decrescita rispetto al 2021: da 187 a 155 giorni, valore inferiore al target prefissato (166 giorni per il 2026).

Anche in merito alle pendenze, il quadro è positivo. Anche se si registra un lieve incremento dei nuovi iscritti, i definiti aumentano con un indice di ricambio pari a 107,2%.

¹⁷ Cfr. la Terza Relazione su "L'attuazione dell'Ufficio per il processo presso la Corte di Cassazione per il periodo luglio-ottobre 2022" a cura del Segretariato della Corte di Cassazione <https://mingiustizia.sharepoint.com/:f/s/RELAZIONI-LattuazioneDellUPPinCorte/Eu4uVA3DW99Cr3RgdKydf1cBunFXyPzbRkRNWcAlTqVnQQ?e=tkyzJA>

ciò sono sorti anche non pochi problemi processuali che potevano essere evitati attraverso un preliminare coordinamento sui tempi di entrata in vigore.¹⁸

Di grande rilievo, inoltre, la scelta organizzativa di creare un Ufficio trasversale UPP .

Le linee guida ricevute dal Ministero sul monitoraggio quanti-qualitativo in riferimento agli obiettivi del PNRR confermano, infatti, quanto sia importante il *continuous monitoring* così come la sensibilizzazione dei diversi uffici della Corte verso un unico obiettivo.

L'ufficio trasversale UPP, attraverso il frequente contatto con i colleghi di sezione, il continuo monitoraggio dei dati quantitativi e qualitativi, l'accompagnamento alla digitalizzazione, lo studio delle novità legislative e organizzative nonché l'elaborazione di report periodici, favoriscono una visione complessiva e sinergica delle attività, che coinvolge sia la parte amministrativa che quella giurisdizionale, aspetto essenziale del monitoraggio integrato che ci chiede l'Europa e che rappresenta un elemento imprescindibile del cambiamento in atto.

Inoltre non deve essere sottovalutato il supporto dell'AUPP al lavoro dei magistrati, in ordine al quale devono formularsi alcune considerazioni relative al fatto che l'assegnazione dell'addetto non è attribuita al consigliere ma alla sezione: è stato ritenuto, infatti, di abbandonare l'idea (molti anni fa prospettata) dell'Ufficio del giudice, sostituendola con una struttura organizzativa a servizio della sezione, articolata sulla base di un progetto del Presidente riferito, in modo flessibile, ai vari collegi.

Ciò ha determinato dei vantaggi ma anche delle criticità.

Fra i vantaggi si osserva che , dopo un periodo di adeguata formazione alla quale gli addetti hanno partecipato con palese interesse, sono state loro assegnate mansioni via via qualitativamente superiori con la creazione di un supporto dinamico e più strutturato. Ad esempio, alcuni presidenti di Collegio hanno creato il “referente dell'udienza” che si occupa di effettuare tutte le verifiche preliminari, fornendo supporto a tutti i magistrati che compongono il collegio in un'attività indispensabile per poter affrontare il merito della decisione, attività che implica, molto spesso, un notevole dispendio temporale.

Fra le criticità, rispetto alle quali sarebbe auspicabile un ulteriore miglioramento del sistema, si registra la sostanziale mancanza di un supporto stabile al singolo magistrato, tale da determinare una più consistente accelerazione attraverso una maggiore unicità del supporto fornito, visti gli ambiziosissimi obiettivi fissati dal PNRR.

Infatti, la configurazione dell'UPP a servizio della sezione e non del consigliere, ha certamente effetti positivi per un lavoro partecipato e “corale”, ma determina, in alcuni casi, una fragilità del sistema di comunicazione ed un rallentamento della sinergia fra addetto e magistrato.

L'assegnazione di un AUPP a più consiglieri presuppone, infatti, una uniformità delle modalità di lavoro, in realtà attualmente inesistente, anche perché in Corte di cassazione, ufficio di rilevanza nazionale, i magistrati sono presenti, per lo più, soltanto i giorni di udienza (spesso accorpati con cadenze quindicinali), in quanto provengono da tutte le parti d'Italia.

¹⁸ Ci si riferisce, ad esempio, alla questione dell'improcedibilità dei ricorsi rispetto ai quali la documentazione informatica prodotta non era corredata dalla sottoscrizione autografa del difensore che è stata, infine, risolta dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (Cass. SU 22438/2018; Cass. SU 8312/2019) dopo un lungo contrasto giurisprudenziale, con un alto costo per la giustizia.

Una maggiore interazione nel rapporto fra l'addetto ed i consiglieri di riferimento potrebbe essere realizzato attraverso un supporto stabile al magistrato, in rapporto "one to one", così come avviene con i tirocinanti: con la differenza che, mentre l'addetto è assunto con contratto (sia pur a tempo indeterminato), fa parte del "personale" già selezionato e rende al magistrato un servizio in un rapporto a senso unico, il tirocinante fonda la propria prestazione su un scambio fra assistenza e formazione la quale rappresenta, comunque, per il consigliere un impegno aggiuntivo.

In buona sostanza, l'accelerazione ed il cambiamento delle modalità di lavoro richieste sarebbero più facilmente raggiungibili, aggiungendo al sostegno alle sezioni un supporto stabile fornito ad ogni magistrato da un AUPP con il quale il consigliere possa instaurare un rapporto di lunga durata, dopo una prima fase di addestramento che in tal modo sarebbe anche ampiamente "ammortizzato".

Ciò impone un'ulteriore riflessione sulle maggiori criticità sinora riscontrate e cioè l'effettiva assunzione, in tutti gli uffici, di un numero di AUPP inferiore a quello atteso e le loro progressive e continue defezioni (che si stanno verificando in tutte le sezioni della Corte di cassazione), dipendenti da migliori e più stabili occasioni di lavoro alle quali i nuovi assunti, ove siano portatori di una elevata professionalità, ambiscono legittimamente.

Pertanto, se si vuole arrivare al raggiungimento di un obiettivo più elevato e duraturo nel tempo – imposto dalla stabilità ormai codificata dell'Upp, inserito, nel libro I, titolo I, capo II, fra il personale amministrativo del processo – è necessario provvedere ad un reclutamento riferito ad una platea di aspiranti numericamente sufficienti per dare un adeguato e costante supporto ai Consiglieri ed ai Presidenti per l'attività giurisdizionale che svolgono.

In conclusione, gli aspetti qualitativi, fin qui esposti, incidono sugli obiettivi previsti per la Corte di cassazione, e del PNR in generale, ed aiutano ad una riformulazione delle logiche organizzative interne, fondamentali per il salto qualitativo auspicato.

Tutto ciò potrà essere ulteriormente migliorato, se accompagnato da una progettualità condivisa e da una costante e pianificata formazione degli AUPP sulla quale deve essere richiamato l'impegno di tutti, in quanto il coinvolgimento corale, anche emotivo, nel lavoro svolto potrà contribuire ad evitare le progressive defezioni che si sono verificate, le quali rappresentano un grave vulnus rispetto al progetto di lavoro complessivo, anche in termini di dispersione della formazione faticosamente raggiunta.

Su questo forse, il Ministero della Giustizia dovrebbe iniziare a riflettere, per valutare anche l'opportunità di una stabilizzazione, attraverso un ulteriore concorso, di coloro che sono stati assunti a tempo determinato, soluzione questa che consentirebbe di tesaurizzare il lavoro svolto da tutti: in relazione a ciò, la clausola di invarianza finanziaria contenuta nell'art. 1 co. 5 del decreto delegato in esame costituisce un limite che sarebbe necessario rivedere.