

Publicato su volume collettaneo Osservatori giugno 2011

PROMEMORIA PER L'UFFICIO PER IL PROCESSO¹

ROBERTO BRACCIALINI

Il giudice civile è, nel comparto giustizia, l'unico professionista che non disponga di alcuno *staff* collaborativo di supporto che lo sollevi da incombenze e adempimenti materiali che sottraggono tempo alla funzione istruttoria e decisionale.

Il personale di Cancelleria è sommerso da incombenze materiali e adempimenti cartacei *routinari*: l'utilizzazione di tecnologie informatiche consentirebbe di recuperare tempo per attività più qualificanti e utili per il processo.

La dirigenza amministrativa raramente è coinvolta nella definizione del modello organizzativo dell'ufficio giudiziario; in altri casi invece la delega è totale e in generale mancano luoghi e forme per interloquire sui bisogni degli uffici con i presidenti di sezione. Per immaginare un salto di qualità nelle capacità produttive della macchina giudiziaria, occorre per prima cosa superare la logica degli steccati professionali che si è fin qui espressa con disegni di legge in favore di questa o quella categoria: tutte le figure professionali coinvolte nella gestione del processo partecipano con pari dignità alla organizzazione dell'attività giudiziaria e sono impegnate negli obiettivi delineati per la giurisdizione dalla Carta Costituzionale.

Per questo l'idea dell'Ufficio per il Processo, da intendersi non quale luogo fisico o struttura burocratica, ma come conferimento funzionale di risorse umane e tecniche allo scopo di realizzare i precetti costituzionali degli artt. 110 e 111, trasforma le componenti del "servizio giustizia" in risorse che si devono integrare necessariamente nel rispetto del principio di separazione dei poteri e di leale collaborazione tra giurisdizione e amministrazione.

Ragionare in un'ottica di servizio rispetto ai bisogni dell'utenza significa non esaurire il piano progettuale alla sola dimensione del potenziamento dei servizi di cancelleria a supporto del magistrato (il cd. "Ufficio del giudice"), pur indubbiamente necessario, ma tenere conto delle diverse esigenze e servizi collegati alla funzione giurisdizionale (si pensi ai molti servizi amministrativi che operano all'interno dei palazzi di giustizia).

Si richiede perciò agli operatori del giudiziario un confronto globale intorno a un progetto condiviso: per questo è necessario che le tabelle degli uffici giudicanti si trasformino in un vero momento programmatico, progettuale e di riscontro successivo rispetto a ciò che l'apparato giudiziario può esprimere e garantire in termini di tempi di accesso e capacità di risposta alla domanda di giustizia che proviene da un certo bacino territoriale, sulla base di un procedimento conoscitivo e valutativo aperto a contributi dell'utenza esterna (avvocati, associazioni di consumatori, movimenti che operano nel settore giustizia).

La programmazione tabellare ha necessità in primo luogo di un ufficio statistico circondariale che analizzi flussi, qualità, evoluzione e tempi di esaurimento del contenzioso; come pure di un analogo ufficio distrettuale che costituisca struttura servente per la Corte d'Appello e il Consiglio Giudiziario: in modo da superare l'attuale iato tra statistiche giudiziarie amministrative e dati richiesti dall'autogoverno, dotando la giustizia di strumenti conoscitivi sempre più affinati, utili e trasparenti.

¹ Intervento in preparazione della II Assemblea Nazionale degli Osservatori sulla giustizia civile, *Dialogo processuale e buone relazioni tra giudici e avvocati*, Verona, 2-3 giugno 2007.

Si può ipotizzare che, nella programmazione tabellare, il modello organizzativo circondariale e distrettuale sia discusso da un organo intermedio, strutturato come conferenza organizzativa dei Presidenti di sezione e della dirigenza amministrativa (“Conferenza Organizzativa”) con possibilità, a livello di singolo ufficio ed in caso di disaccordo, del dirigente amministrativo di formulare la proposta finale e del dirigente magistrato di esprimere il progetto finale, individuando un meccanismo di risoluzione del contrasto in modo da salvaguardare le esigenze del servizio: il modello di riferimento è quello del cd. lodo La Greca, che prevedeva un'impugnativa innanzi al magistrato dirigente il Dipartimento per l'Organizzazione Giudiziaria.

L'analisi sui risultati conseguiti, in rapporto agli obiettivi prefigurati nelle tabelle, deve essere oggetto di verifica da parte della dirigenza dei magistrati, del personale amministrativo e dell'avvocatura, nell'ambito di periodici incontri per il monitoraggio sul funzionamento degli uffici e sull'impiego delle risorse.

Il supporto all'attività giurisdizionale strettamente intesa (il lavoro quotidiano dei giudici) deve venire da quattro risorse, autentici *pilastri* su cui fondare una rinnovata capacità di lavoro: la risorsa interna (gli stessi magistrati professionali; dirigenti, funzionari, personale amministrativo); la magistratura onoraria; gli stagisti in tirocinio formativo; la risorsa informatica (in primo luogo, il Processo Civile Telematico).

Nell'ambito della risorsa interna va ripensato il livello di collaborazione prestata dalle cancellerie, che devono essere integrate completamente nelle sezioni giudicanti, in modo che queste ultime risultino reali unità operative degli uffici. Le attività di cancelleria vanno riorganizzate per poter svolgere attività di assistenza e collaborazione anche nelle seguenti aree: a) area assistenza all'udienza; b) area relazioni con il pubblico; c) area ricerche dottrinali e giurisprudenziali; d) area rapporti con i consulenti tecnici; e) area predisposizione minute per provvedimenti istruttori e decisori; f) area adempimenti di volontaria giurisdizione e amministrativi; g) area statistica.

Nell'ambito delle necessità e dei bisogni sopra catalogati, assumono particolare rilievo alcune funzioni.

L'area di collaborazione costituita dalla ricerca dei materiali giurisprudenziali e di dottrina, sia per l'utilizzazione all'interno dei singoli procedimenti che per quanto attiene la catalogazione, conservazione e socializzazione dei precedenti delle sezioni giudicanti, sia per tutte le necessità conoscitive che richiede l'art. 47 *quater* dell'ordinamento giudiziario, va affidata a una nuova figura professionale convenientemente selezionata e formata, che convenzionalmente e per evitare sovrapposizioni con altri dipendenti si può definire assistente o coordinatore di studio e che va inserita nelle sezioni giudicanti sotto la responsabilità dei rispettivi Presidenti per svolgere i seguenti compiti specifici: 1) ricerca dei materiali giurisprudenziali e dottrinari in vista della predisposizione dei provvedimenti giurisdizionali, ovvero per le necessità derivanti dallo scambio informativo all'interno delle sezioni per gli scopi di cui all'art. 47 *quater* dell'ordinamento giudiziario; 2) catalogazione e massimazione dei precedenti dell'ufficio giudiziario – anche nell'ambito e con l'ausilio di procedure informatizzate di trattamento del documento informatico – sotto la guida dei Presidenti di sezione o del magistrato coordinatore; 3) predisposizione delle minute di provvedimenti istruttori, di provvedimenti anticipatori o cautelari, di sentenze parziali e definitive su indicazione e sotto il controllo e la supervisione del magistrato assegnatario del fascicolo, con criterio di progressività a partire da schemi *routinari* di provvedimenti; 4) adeguamento e gestione dei programmi informatici di diretto ausilio ai magistrati (*consolle*/scrivania, banche dati *on line*, ecc.).

Il tipo di professionalità che devono esprimere tali dipendenti richiede necessariamente il possesso della laurea in giurisprudenza e un rapporto di impiego connotato da stabilità.

Tenendo realisticamente conto dell'impossibilità di reclutare in tale modo centinaia di laureati, si può pensare di assicurare un certo numero di tali assistenti nei Tribunali con funzione anche di coordinamento degli stagisti tirocinanti, che possono così essere avviati a un completamento della pratica giudiziaria passando per un periodo di utile collaborazione con l'amministrazione: ma che non possono essere "auto-amministrati", perchè richiedono che una risorsa interna stabile – tra il personale amministrativo – che si preoccupi delle convenzioni, delle assegnazioni, delle collaborazioni secondo linee-guide concordate nella conferenza organizzativa.

Un secondo tipo di collaborazione, indispensabile nel quadro riorganizzativo delle sezioni giudicanti, deve riguardare la preparazione del fascicolo prima dell'udienza, l'assistenza in udienza del magistrato mediante l'immediata verbalizzazione di istanze, prove e provvedimenti, infine lo scarico successivo dell'udienza nel sistema informativo attraverso gli adempimenti comunicativi processuali e le registrazioni amministrative (valevoli anche per l'aggiornamento dell'agenda del giudice o *consolle*): si può definire con tale mansionario la figura dell'assistente d'udienza.

Naturalmente si sta in tal modo delineando una funzione, più che una specifica figura professionale, per cui è chiaro che le incombenze descritte potrebbero essere fornite in forma di *pool* dalle cancellerie.

La dirigenza amministrativa e i livelli apicali del funzionariato sono i naturali destinatari delle proposte dirette a trasferire in ambito amministrativo una serie di competenze attualmente affidate alla magistratura togata che non hanno immediato carattere giurisdizionale. Un interessante catalogo di tali situazioni era previsto da alcuni progetti di legge già sottoposti in passato all'esame del Parlamento, pur se vi è da notare che per certe incombenze è discutibile la catalogazione come "paragiurisdizionali" (ad es.: emissione di decreti ingiuntivi, nomina di arbitri). Occorre confrontarsi al riguardo con indicazioni che vengono dal quadro comunitario ed è necessario che l'Università fornisca anche contributi di studio sulle competenze trasferibili o delegabili al plesso amministrativo.

Quanto alla risorsa esterna, è controversa da parte di alcuni l'idea di continuare a chiedere l'aiuto della magistratura onoraria prolungando l'attività dei giudici onorari di Tribunale perché dovrebbe piuttosto decollare definitivamente la figura del magistrato distrettuale (magari previa ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie e degli organici di magistratura e degli amministrativi). Altri segnalano l'insostituibilità di tale risorsa, e altri ancora ritengono che la figura vada conservata con significative delimitazioni di competenze e funzioni, che scorraggino la rincorsa alla stabilizzazione, mantenendo però un'effettiva e utile collaborazione con la magistratura professionale.

E' necessario che a monte si ridefinisca la funzione della magistratura onoraria, a partire dall'ambito delle competenze del Giudice di Pace, il che significa aprire un processo riformatore non limitato agli aspetti processuali ma necessariamente esteso alle questioni di reclutamento, formazione e aggiornamento professionale, dirigenza degli uffici, indennità e previdenza, partecipazione all'autogoverno: tutti aspetti che non è possibile trattare in questa sede, ma che logicamente impegnano in primo luogo un momento di distinzione tra magistratura di pace e magistratura onoraria di Tribunale.

Parallelamente alla riscrittura professionale e organizzativa del Giudice di Pace, si può pensare alla conservazione della figura dei giudici onorari di Tribunale per compiti di assistenza "ancillare" ai magistrati professionali, mirati

sulle necessità di sostituzione in udienza, non surrogabili con gli organici distrettuali (il cui numero e attribuzioni comunque meritano una completa rivisitazione), oppure in una dimensione collaborativa nuova strutturata in base a progetti di smaltimento del contenzioso più datato da parte dei togati o di particolari non programmabili picchi di lavoro: quindi in una logica di delega di fasi processuali e non già di delega di interi ruoli contenziosi, che già oggi può leggersi (e qua e là si pratica) all'interno dell'art. 43 *bis* dell'ordinamento giudiziario.

Tale collaborazione deve avere una dimensione servente e non di sostituzione del magistrato titolare e può essere circondata da cautele apposite che assicurino il rispetto della natura complementare e non totalmente sostitutiva dell'attività del giudice onorario di Tribunale. Il fatto che la collaborazione di quest'ultimo sia prestata in funzione di specifiche udienze vale anche a evitare conflittuali "doppioni" con le altre funzioni collaborative affidabili al personale amministrativo.

Per ribadire la temporaneità della funzione si può anche pensare al giudice onorario di Tribunale come a una prima fase delle professioni giudiziarie, dopo il diploma della scuola di specializzazione e dopo l'abilitazione all'attività di avvocato, oppure all'interno del relativo ciclo di studi (una sorta di terzo anno obbligatorio) che poi riconosca titoli preferenziali per l'accesso ai concorsi per la magistratura onoraria o togata, nel contesto di una sorta di contratto di formazione-lavoro a tempo pieno. Anche il capitolo indennitario va ripensato, perché l'udienza non può essere l'unico parametro di riferimento: dalle professioni sanitarie emerge, come modello di riferimento per funzioni vicarie e assetti economici, quello degli specializzandi ospedalieri e relative borse di studio.

Il processo civile telematico è la terza risorsa da mettere in campo per invertire la tendenza alla dequalificazione del lavoro dei magistrati e del personale amministrativo, ma esige un convinto investimento da parte di Ministero e C.S.M.: il suo scopo è allontanare da giudici e cancellerie adempimenti *routinari* recuperando tempi per lo studio, la preparazione, la decisione dei casi e l'organizzazione delle udienze. Ma qui occorre dire subito che il PCT non può ridursi a semplice sistema per bloccare il *turn over* del personale amministrativo, perché al contrario solo liberando risorse umane dalle attività ripetitive sarà possibile disporre di validi supporti per il decollo dell'Ufficio per il processo.

Il PCT non può essere semplicemente la tecnica per semplificare le comunicazioni tra i soggetti del processo, ma deve contemporaneamente rappresentare un sistema sinergico Cancellerie-magistrato che consenta di realizzare in un unico contesto obiettivi diversi, come ad esempio statistiche credibili e l'agenda del giudice, che al momento cresce nella sperimentazione in alcune sedi giudiziarie attraverso i programmi "console del magistrato" e "scrivania", destinati a essere replicati in analoghi programmi di interrogazione del ruolo, di appuntazione e gestione di agenda nonché di conservazione degli atti processuali con lo sviluppo del Polisweb per gli avvocati.

In secondo luogo, l'informatizzazione giudiziaria deve puntare all'immediata socializzazione del prodotto giurisprudenziale, e per questo è essenziale che si sviluppi, attraverso la *console* del magistrato e il Polisweb per gli avvocati, quell'idea di "comunità dei giuristi" che costituiva l'anima del vecchio progetto Polis.

L'U.R.P. telematico affidato ai siti diventa strategico per consentire la conoscenza dall'esterno delle caratteristiche dell'ufficio giudiziario, senza costringere gli utenti (professionali e non) ad accedere al Palazzo di giustizia o alle cancellerie.

Da ultimo, in una stagione di vacche magre che vede sempre più sacrificati i servizi pubblici, nella speranza di inversioni di tendenza, occorre realisticamente considerare che vi sono risorse che possono essere utilmente spese nell'amministrazione giudiziaria con costi economici contenuti e benefici, sia per il mondo delle professioni forensi che per la stessa amministrazione della giustizia.

La positiva esperienza delle convenzioni universitarie con gli uffici giudiziari, dapprima osteggiata e oggi ammessa con più larghezza dopo alcune positive sperimentazioni, è una prospettiva che viene considerata anche dai primi articolati sull'Ufficio per il processo e che può essere già replicata nelle sedi degli Osservatori in una logica di sperimentazione e anticipazione delle riforme occorrenti. Si potrebbe cominciare dall'attivazione delle funzioni statistiche, di ricerca giurisprudenziale e di reperimento, catalogazione e inserimento del patrimonio giurisprudenziale dei singoli uffici giudiziari in vista della sua necessaria socializzazione, nonché di aggiornamento dei siti: ma in questi casi è opportuno che una struttura amministrativa predisposta dalla conferenza organizzativa imponi le linee guida dei tirocini formativi, ne individui le priorità e ne segua gli sviluppi.

Perché maturi e si affermi l'idea dell'Ufficio per il processo, come momento di confronto e valorizzazione delle professionalità che si esprimono nella giurisdizione, è necessario abbandonare la logica delle riforme "per categorie": ci vuole un diverso rapporto tra i protagonisti del servizio, i quali devono promuovere contatti e sviluppare sinergie tra loro in modo da costringere il potere politico a un diverso approccio per quanto riguarda i mezzi messi a disposizione della giurisdizione, perché solo una forte richiesta concertata di risorse può invertire la tendenza degli ultimi anni al progressivo abbandono della Giustizia con conseguente mortificazione dei diritti dei cittadini, che rimangono proclamati solo sulla carta.

L'Ufficio per il processo risponde al tipo di esigenze indicate e potrebbe essere reale terreno di mobilitazione comune per gli operatori giudiziari ma, per non risolversi in una vuota formula taumaturgica, richiede necessariamente investimenti adeguati.

Nota 2011: devo alla cortesia di Giovanni Berti il "ripescaggio" di questi appunti, ormai datati ma purtroppo non superati dalla realizzazione concreta, anche parziale, di qualche punto di questo progetto che ha coinvolto tante professionalità diverse ma identiche passioni. Si assiste anzi ad un chiaro ritorno all'indietro, non solo lessicale, perché insistere ancora sull'"ufficio del giudice" – di questo solo ho sentito parlare negli ultimi mesi - serve esclusivamente a rimarcare una deriva corporativa che è anche autolesionistica, perchè rimanda all'idea che la giustizia (civile) sia un affare dei soli giudici e del loro autogoverno: mentre presuppone una "leale collaborazione" di CSM e amministrazione, di cui non vediamo tracce concrete: e, mi pare, non per indisponibilità del primo.