

Nota in data 25 luglio 2007 del Ministro della giustizia con la quale trasmette, per il parere, copia del testo del disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 23 maggio 2007, concernente: «Istituzione dell'ufficio per il processo, riorganizzazione funzionale dei dipendenti dell'Amministrazione giudiziaria e delega al Governo in materia di notificazione ed esecuzione di atti giudiziari, nonché registrazione di provvedimenti giudiziari in materia civile»

(Deliberazione del 21 novembre 2007)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 21 novembre 2007, ha approvato, all'unanimità dei voti validamente espressi, il seguente parere:

«**1.** Il disegno di legge relativo all'*Istituzione dell'ufficio per il processo, riorganizzazione funzionale dei dipendenti dell'Amministrazione giudiziaria e delega al Governo in materia di esecuzione di atti giudiziari, nonché registrazione di provvedimenti giudiziari in materia civile*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 23 maggio 2007, risponde ad un'esigenza di mutamento dell'attuale modello di organizzazione del lavoro giudiziario molto sentita e da lungo tempo auspicata dalla magistratura.

Infatti da lungo tempo la riorganizzazione dei servizi di cancelleria e di segreteria giudiziaria è stata indicata quale priorità di intervento, profondamente legata alla esigenza di incrementare l'efficienza e ridurre i tempi della giustizia in linea con il precetto costituzionale introdotto nell'art. 111, nella convinzione che i problemi principali del processo vadano individuati principalmente nella carenza e nella cattiva organizzazione delle risorse di cui la giustizia dispone.

2. L'intervento normativo in esame si snoda su tre principali direttrici: *a)* previsione di una nuova figura di collaboratore del giudice con finalità esclusive o prevalenti di supporto all'attività decisionale mediante attività di studio e di ricerca dottrinale e giurisprudenziale; *b)* riorganizzazione della strutture di cancelleria e di segreteria mediante una razionalizzazione dell'impiego delle risorse ed una migliore qualificazione del personale amministrativo; *c)* avvio del processo telematico quale strumento esclusivo di gestione delle controversie in alcuni settori strategici.

3. Sul primo versante, l'art. 1 del Disegno di legge prevede che le nuove strutture organizzative costituite presso gli Uffici Giudiziari, e denominati *Ufficio per il Processo*, nell'ambito dell'*attività di piena assistenza all'attività giudiziaria* collegata alla gestione del fascicolo ed al supporto all'attività di udienza provvedano anche alle *attività di ricerca dottrinale e giurisprudenziale* necessaria a supportare la decisione del giudice.

Attraverso questa previsione, purtroppo affetta da eccessiva genericità ed incompletezza (manca, ad esempio la previsione esplicita di un supporto al giudice nella redazione delle minute dei provvedimenti) trova finalmente riconoscimento la richiesta di prevedere normativamente la possibilità di un ausilio all'attività di decisione spettante al giudice, fermo il fatto che l'apporto fondamentale in tale direzione non può che provenire da un personale amministrativo opportunamente qualificato e motivato (come pure previsto nel disegno di legge).

L'art. 3 del d.d.l. consente, inoltre, ai praticanti avvocati, dottori di ricerca e tirocinanti delle scuole di specializzazione per le professioni legali, di svolgere stage formativi presso gli uffici giudiziari. Gli stage hanno durata massima di un anno e prevedono l'affidamento ad un magistrato dell'ufficio giudiziario che abbia offerto la propria disponibilità. Lo stagista svolgerà attività di collaborazione con il magistrato. Tale previsione è da valutare positivamente, in quanto risulta, in larga parte, coerente con i contenuti della risoluzione in materia di convenzioni tra uffici giudiziari, consigli dell'ordine e scuole di specializzazione per le professioni legali per l'espletamento di tirocini e stages formativi adottata dal Consiglio Superiore il 19 luglio 2007.

Tuttavia la soluzione adottata dal disegno di legge non appare pienamente soddisfacente rispetto alle esigenze ed in relazione alle possibili soluzioni alternative prospettate dalla magistratura.

In particolare da un lato il condizionamento dell'assegnazione del tirocinante-assistente al consenso del giudice rimette l'attuazione di questa importante articolazione organizzativa dell'ufficio del processo ad un dato volontaristico e quindi meramente eventuale, mentre è ipotizzabile che il consenso non venga prestato in molte delle situazioni nelle quali un supporto all'attività decisionale del giudice potrebbe essere maggiormente necessario.

D'altro canto lo strumento del tirocinio, in sé apprezzabile e positivo, appare non essere sufficiente allo scopo di offrire un supporto adeguatamente qualificato al lavoro del giudice, specialmente se la legge non pone delle regole relative al reclutamento, al grado di professionalità e di cultura posseduto dal tirocinante e, nel contempo, limita drasticamente la durata dell'esperienza. L'effetto più frequente della combinazione di queste due limitazioni determinerà che il lavoro necessario al giudice per affinare le capacità e le doti culturali del tirocinante al fine di metterlo in grado di assisterlo adeguatamente prenderà un tempo pressoché coincidente con l'intera durata del tirocinio; di modo che lo stagista sarà in grado di offrire un vero apporto al momento di terminare l'esperienza, con sicuro giovamento per la sua formazione professionale ma con scarso beneficio per l'attività giudiziaria e per il lavoro del magistrato.

Per ovviare a questi inconvenienti sarebbe opportuno prevedere una figura professionale specifica, dotata della necessaria qualificazione professionale, individuata nell'organico generale e stabilmente inquadrata all'interno del costituendo Ufficio per il Processo, con compiti di assistenza al giudice e di supporto nell'attività di studio e ricerca prodromica alla decisione e nella cooperazione alla redazione delle motivazioni.

Inoltre, attingendo dalle proposte elaborate dalla magistratura, è possibile ipotizzare di ricorrere all'ausilio offerto dalla magistratura onoraria utilizzandone l'apporto non in funzione di sostituzione e di supplenza al giudice ed alle carenze dell'organico, ma in un ruolo inedito di affiancamento, collaborazione ed assistenza al giudice, mediante lo studio delle questioni di fatto e di diritto, la cura di ricerche giurisprudenziali e dottrinali, la redazione di schemi di motivazioni e di minute, nell'ambito di un rapporto di stretta contiguità al giudice che consenta di mantenere il completo controllo e la piena ed esclusiva responsabilità della decisione in capo al magistrato, secondo un modello del tutto assimilabile a quello ipotizzato dal legislatore per il tirocinante.

Questa soluzione può essere adottata in modo del tutto compatibile con la previsione del tirocinio, prevedendo, al fianco del giudice e per l'assistenza al suo lavoro, una pluralità di figure che operano tutte nell'ambito del nuovo ufficio del processo, con vocazioni e sorti differenti tra di loro.

Peraltro l'utilizzazione della magistratura onoraria in funzione di assistenza al giudice costituisce un valido modo di operarne l'inserimento nel nuovo modello organizzativo costituito dall'ufficio del processo, dal quale invece, in base alle attuali previsioni, appare inspiegabilmente esclusa.

4. Sul piano della riorganizzazione delle strutture e delle segreterie giudiziarie il disegno di legge segna una discontinuità dal passato prevedendo, finalmente, investimenti di mezzi e di persone messe a disposizione dell'amministrazione della giustizia.

E' quindi apprezzabile la normazione del progetto governativo dedicata al reperimento delle risorse finanziarie, e, in particolare, alla riqualificazione del personale amministrativo, nonché alle nuove assunzioni di specifiche figure professionali per le funzioni di assistenza alla giurisdizione che costituiscono gli elementi essenziali per un ufficio del processo adeguato alle necessità del servizio giustizia.

Resta, invece, perplessità la genericità delle disposizioni dedicate a disegnare la struttura, l'organizzazione interna, i compiti ed i poteri di organizzazione e di direzione del nuovo modello organizzativo. Sul punto i primi due articoli del disegno di legge non dicono nulla di specifico, di fatto delegando, al dirigente giudiziario ed al dirigente amministrativo, la definizione dell'assetto organizzativo della nuova struttura.

E' del tutto evidente che il nuovo modello deve potersi adattare alle diverse esigenze di lavoro degli uffici civili, penali, requirenti, di appello, specializzati, nonché alle sostanziali differenze dimensionali dei grandi uffici metropolitani e dei tribunali che non presentano ripartizione interna in sezioni; di modo che il modello normativo proposto deve necessariamente essere duttile al fine di scongiurare il rischio di rigidità che lo rendano, almeno in alcuni casi, disfunzionale.

Sarebbe possibile, tuttavia, prevedere dei moduli organizzativi dalla struttura minima ed elastica, suscettibili quindi di essere adattati ad esigenze diverse ma già commisurati ad una dotazione organica e strutturale in grado di far fronte alle incombenze attribuite. Ciò impedirebbe che, in assenza della necessaria esperienza organizzativa in capo alla dirigenza giudiziaria ed amministrativa dell'ufficio, l'adozione del nuovo modello si traduca in una sperimentazione permanente di assetti sempre diversi e mai adeguati alle esigenze o, all'opposto, in una modifica della denominazione formale delle strutture di cancelleria e di segreteria preesistenti salvo la sostanziale integrale conservazione del vecchio modello organizzativo.

Nel disegno di legge manca, inoltre, ogni previsione destinata a disciplinare la procedura attraverso la quale giungere, all'interno del singolo ufficio, all'adozione del modello organizzativo. Sul punto sarebbe opportuno prevedere, non solo che i provvedimenti organizzativi adottati siano inseriti nelle tabelle dell'ufficio, quanto che alla loro adozione si giunga attraverso un procedimento

partecipato, disegnato sulla base di quello tabellare. Infatti l'adozione delle migliori scelte organizzative non può prescindere dalle competenze dei presidenti di sezione, dei giudici e dei funzionari amministrativi, senza trascurare le ricadute positive, in termini di responsabilizzazione e di motivazione, conseguenti alla contribuzione ad un modello organizzativo condiviso, che attribuisca a ciascuna componente precisi obblighi organizzativi, con predisposizione di obiettivi e di monitoraggi periodici relativi al loro perseguimento.

Per altro verso sarebbe auspicabile una più chiara delimitazione delle competenze del dirigente giudiziario e del dirigente amministrativo in ordine alla assunzione delle decisioni necessarie alla costituzione dell'Ufficio del Processo ed all'organizzazione del lavoro al suo interno. In tal senso al Disegno di Legge possono essere mosse le critiche già avanzate dal Consiglio Superiore nei riguardi del D.L.vo n. 240/2006, nella parte in cui è stata omessa ogni procedimentalizzazione relativa all'esercizio dei poteri di indirizzo e di programmazione e non sono stati indicati gli spazi di collaborazione per la realizzazione dei compiti rispettivamente assegnati alle due categorie di dirigenti.

5. La terza direttrice in cui si muove il disegno di legge è quella relativa all'obbligatorietà a decorrere dal 30 giugno 2010, delle forme del processo telematico disciplinate dal DPR 13 febbraio 2001, n. 123. A tal fine l'art. 7 del disegno di legge attribuisce al Governo delega legislativa al fine di riordinare, in vista del processo telematico, la normativa sulle comunicazioni e notificazioni, la disciplina relativa alle modalità di conferimento della procura alle liti, le disposizioni relative alla riscossione del ruolo giudiziario per il recupero delle spese processuali, delle spese di mantenimento, delle pene e sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni pecuniarie processuali.

Il termine previsto per l'entrata in vigore del processo telematico potrà, in fine, essere anticipato, previo verifica da parte del Ministro della Giustizia, che gli uffici giudiziari siano dotati delle attrezzature necessarie.

Tale intervento deve essere salutato con grande favore ed apprezzamento, in ragione del notevole recupero di tempo che esso determinerà, liberando risorse per quelle mansioni, quali ad esempio l'assistenza alle udienze civili, che attualmente le cancellerie non possono materialmente prestare per il sovraccarico di attività determinato da altri incumbenti.

Occorre, tuttavia sottolineare, sul punto, che oltre all'impegno economico considerevole per la dotazione strumentale e per la formazione del personale amministrativo, la riuscita del processo telematico e l'effettivo contributo deflattivo che ci si attende da esso impone uno sforzo sul piano della diffusione della cultura informatica all'interno degli uffici giudiziari e sul piano dell'organizzazione del lavoro individuale del giudice non sempre compatibile con le nuove tecnologie.»