

**IX ASSEMBLEA NAZIONALE
DEGLI OSSERVATORI SULLA GIUSTIZIA CIVILE
Rimini 30 maggio – 1 giugno 2014**

**GRUPPO DI LAVORO
QUALI RISORSE PER QUALE GIURISDIZIONE
RELAZIONE DI SINTESI
a cura di elena riva crugnola**

il **grado di effettività della giustizia civile**, si sente continuamente ripetere, incide sul pil, si ripercuote pesantemente sull'**affidabilità del "sistema paese"**: aggiungiamo, è un **formidabile indicatore di eguaglianza/democrazia** oggi iscritto anche nella carta costituzionale

nella giustizia civile occorre quindi "investire":

- **non "a pioggia"**, inseguendo interventi settoriali/processuali, moltiplicando i costi di accesso alla giustizia e sopportando "a piè di lista" oneri quali quelli da "legge Pinto",
- **ma all'interno di un progetto complessivo**, come illustrato nella relazione a questa assemblea di *luciana breggia*, un progetto che tenga conto di quali risorse, oggi, siano necessarie per una giurisdizione che opera nel XXI secolo, invertendo così decisamente la rotta seguita negli ultimi anni, nei quali:
 - a un disinvestimento massiccio quanto a personale amministrativo degli uffici giudiziari (solo un dato: nel 2001 il personale presente in organico era di 45.535 unità, nel 2014 è di 35.835 unità, con una diminuzione di 10.000 unità)
 - si sono accompagnati interventi di spesa e di riorganizzazione privi di studi di impatto e di analisi costi/benefici, quali l'esternalizzazione dei servizi di assistenza informatica con costi relevantissimi e scarsa efficacia, la soppressione di uffici minori in assenza di piani organizzativi (presso il Tribunale di Napoli Nord mancano ancora oggi 50 magistrati degli 80 previsti, le cause civili e di lavoro di nuova iscrizione vengono così rinviate al settembre 2015.....), la concentrazione di competenza territoriale di cui al c.d. Tribunale delle imprese, attuata a costo zero.....

nel gruppo di lavoro si è quindi cercato di verificare **quali "risorse"** possano essere messe in campo e **quali interventi** siano indispensabili, considerando quattro profili cruciali:

- 1. la domanda di giustizia**
- 2. l'organizzazione del lavoro del giudice civile e delle cancellerie**
- 3. la composizione e la competenza della magistratura onoraria**
- 4. le procedure di autogoverno**

tutti intersecanti anche il **ruolo dell'avvocatura**, risorsa fondamentale della giurisdizione,

tenendo sempre presenti i due piani delle prassi e dell'orizzonte di sviluppo del sistema

di seguito i **quattro punti** considerati e le relative **proposte**

1. la domanda di giustizia

si presenta oggi "fuori controllo", in vari settori duplicata, riguarda per numeri rilevanti conflitti di prossimità, controversie seriali, conflitti interni a collettività, è allocata in massima parte avanti alla giustizia togata

a livello centrale non è oggetto di alcuna analisi qualitativa, il sistema non monitora le pendenze né per anzianità né per oggetto e così:

confonde le pendenze con l'arretrato, non rileva criticità e abnormità, non dispone di dati attendibili per interventi di redistribuzione delle competenze e di semplificazione

il gruppo ha condiviso le riflessioni di *luca minniti* (di cui al testo *Ne bis in idem? un metodo e quattro proposte di intervento*, consultabile tra il materiale dell'assemblea nel sito dell'Osservatorio di Rimini, www.osservatoriogiustiziacivilerimini.it) su possibili interventi di semplificazione, con eliminazione di duplicazioni processuali (oggi non più apprezzate come necessarie a tutela di interessi sostanziali rilevanti) evidenti nei settori della famiglia (procedimenti di separazione/divorzio), dei diritti reali (procedimenti possessori/petitori, tutela d'urgenza), delle opposizioni alle sanzioni amministrative irrogate da INPS e INAIL in materia di lavoro e previdenza

altri interventi hanno poi evidenziato:

l'incongruità, nel settore lavoro, della duplicazione processuale scaturente dal c.d. rito Fornero e dalla disciplina in tema di ATP ex art.445bis cpc

l'abnormità dei flussi in date materie (ad esempio quella previdenziale) presso singoli uffici, non giustificata dalle dimensioni del circondario

da un punto di vista più ampio, la necessità di una riflessione sugli interessi in gioco nei vari settori del contenzioso, con selezione di quelli attinenti a diritti fondamentali, per verificare la "adeguatezza" delle forme di tutela processuale e della distribuzione di competenze

proposte del gruppo di lavoro:

- a. introduzione a livello centrale di monitoraggio qualitativo dei flussi e delle pendenze per anzianità e per oggetto**
- b. verifica** da parte dei singoli uffici delle situazioni di **flusso abnorme**, su allerta proveniente dal sistema
- c. ricerca e adozione di soluzioni semplificative:**
 - sia a livello amministrativo (ad esempio: irrogazione congiunta di sanzioni amministrative da parte di INPS e INAIL per il medesimo fatto illecito, con conseguente unicità del relativo procedimento di opposizione)
 - sia a livello normativo (in materia di famiglia, di tutela dei diritti reali, di lavoro)
- d. ridisegno della distribuzione di competenze** tra magistratura togata e onoraria (vedi oltre punto 3.)

2. l'organizzazione del lavoro del giudice civile, delle cancellerie, degli avvocati

l'organizzazione della giurisdizione civile in questi ultimi anni ha visto, nella esperienza di vari uffici, una netta evoluzione per la quale si è passati:

- da una figura professionale isolata (il giudice civile) "assistita" da un cancelliere e da altro personale amministrativo con funzioni di "attestazione", di "gestione/conservazione di fascicoli cartacei", di "comunicazione di provvedimenti cartacei",
- a una figura professionale di giudice dotata:
 - di un embrione di *staff* proprio (tirocinanti/stagisti di varia provenienza e "durata", di recente riconosciuti anche normativamente e il cui impatto positivo sul numero di definizioni e sulla qualità della giurisdizione è ormai attestato da varie fonti laddove il tirocinio/*stage* abbia una durata apprezzabile, vedi la circolare CSM 29.4.2014 e la convenzione milanese 11.3.2014 in materia di tirocini ex art.73 dl n.69/2013, nonché la ricerca fiorentina sull'Ufficio per il processo e il testo dell'audizione del Ministro della Giustizia 23.4.2014 presso la Commissione giustizia del Senato, documenti tutti consultabili nel sito dell'*Osservatorio di Rimini*)
 - e di strumenti telematici (PCT),
- con conseguente "rivoluzione" delle stesse funzioni di cancelleria, non più focalizzate su competenze "cartacee" ma su attività telematiche,
- e analoga "rivoluzione" delle attività difensive di deposito e consultazione di atti e documenti

nel gruppo si è evidenziato

da un lato come lo staff del giudice civile e il PCT siano di per sé risorse fondamentali per una giurisdizione "efficace", richiamando sul punto le elaborazioni degli *Osservatori* in tema di trattazione concentrata del processo fin dalla prima udienza, di formazione progressiva della decisione, di raccordo tra atti difensivi e provvedimenti del giudice quanto alla individuazione dei "punti" nodali della controversia, di diffusione e prevedibilità degli orientamenti, elaborazioni che trovano tutto supporto fondamentale nell'utilizzo dello *staff* del giudice e nel PCT

d'altro lato come la novità di un sistema processuale gestito in via (non più cartacea ma) telematica e l'esigenza di risparmio di spesa impongano una ricognizione per "funzionigrammi" delle risorse davvero necessarie (vedi le *slides* di *elena barca* e le proposte della Associazione dei funzionari giudiziari *Nuova Giustizia* presentate al XVI Congresso E.U.R di Cuneo nel 2010, illustrate nel gruppo di lavoro da *gabriele guarda*, documenti anch'essi consultabili nel sito dell'*Osservatorio di Rimini*)

gli *Osservatori sulla giustizia civile* non chiedono quindi genericamente "risorse per risorse" o "risorse numeriche" ma solo "**risorse indispensabili**" **al nuovo assetto della giurisdizione civile**, secondo le seguenti proposte, scaturite dalla ricognizione del gruppo di lavoro:

quanto allo **staff del giudice**:

- a. previsione della figura dell'**assistente del giudice, retribuito e stabile per un periodo almeno triennale**, con valenza abilitativa dell'esperienza, se valutata positivamente, rispetto alla partecipazione al concorso in magistratura, all'esame di avvocato, all'accesso alla magistratura onoraria
- b. reintroduzione per il **tirocinio formativo ex art.73 dl n.79/2013** della **valenza abilitativa rispetto alla partecipazione al concorso in magistratura**, valenza prevista nel testo originario del dl ed espunta in sede di conversione

quanto al **personale amministrativo**:

- c. **eliminazione** o comunque rivisitazione di **servizi** come quello **ispettivo**, incentrati sulla verifica di aspetti burocratici/tributari ad impatto minimo rispetto alla efficacia della giurisdizione e comportanti costi altissimi rispetto ai benefici
- d. regolamentazione uniforme dei c.d. **servizi di cancelleria** (la cui gestione crea continue incertezze operative e prassi divergenti impiegando energie e tempi sproporzionati) a mezzo di **schede** redatte e costantemente aggiornate a cura del Ministero (vedi più ampiamente il punto 4 delle proposte di *Nuova Giustizia* già citate)
- e. istituzione di **unità amministrative distrettuali** (o circondariali nel caso di Uffici di grandi dimensioni) per l'espletamento dei c.d. **servizi di gestione dell'ufficio giudiziario** (segreteria magistrati, segreteria del personale, economato, gestione automezzi) che si risolvono in attività non direttamente collegate alla giurisdizione (orari di lavoro, ferie, assenze, retribuzione accessoria, acquisti, inventario) il cui svolgimento può essere utilmente accentrato attraverso sistemi informatici già esistenti o reperibili sul mercato (vedi più ampiamente il punto 1 delle proposte di *Nuova Giustizia* già citate)
- f. adeguamento della normativa e delle regole tecniche in tema di PCT al nuovo mezzo non più cartaceo, con **eliminazione di adempimenti ormai anacronistici** (vedi anche le **identiche conclusioni del gruppo di lavoro sul PCT**) relativi

alla **accettazione degli atti e dei provvedimenti telematici da parte del cancelliere** (accettazione che mima il "deposito" dell'atto cartaceo a mani del cancelliere, ma non è necessaria ad attestare il deposito telematico, ricavabile dal sistema informatico, e ritarda ingiustificatamente l'immissione del documento nel fascicolo telematico e la sua visibilità per i destinatari)

e al rilascio di copie autentiche dell'originale informatico,

con **facoltà di autenticazione da parte dell'avvocato delle copie** -non esecutive- **di atti informatici** estraibili dalla *consolle avvocato*

- g. ricognizione dei processi lavorativi** oggi funzionali alla giurisdizione civile (gestione amministrativa, vedi sopra punto **e.**, c.d. *front office* e c.d. *back office*) per individuare le **figure professionali adeguate** (la necessità di questa ricognizione è intuitiva: se il processo è telematico non sono utili commessi per "movimentare" fascicoli ma esperti informatici per monitorare i flussi telematici e per coadiuvare i giudici nella gestione dei ruoli secondo le funzionalità della *consolle* non ancora sfruttate!): la ricognizione potrebbe essere affidata a livello locale ai dirigenti amministrativi in condivisione con i dirigenti dell'ufficio e con il foro, secondo i moduli della commissione mista o del tavolo tecnico già sperimentati con successo in varie sedi per l'avvio del PCT, se possibile con supporto universitario, e sfociare a livello centrale:
- h.** in programmi di **riqualificazione mirata del personale amministrativo in servizio** (invecchiato e demotivato da anni di "abbandono") anche attraverso sistemi di *e-learning*;
- i.** e in programmi di **assunzioni "ragionate" per funzioni e per uffici**
- j.** a queste proposte "strategiche" va poi senz'altro aggiunta la richiesta di un **intervento immediato** che porti (eventualmente anche con il ricorso a meccanismi di mobilità "qualificata") all'immissione nel settore civile di tutti i Tribunali e di tutte le Corti di appello di almeno due unità di nuovo **personale con competenze informatiche**, circa **500 nuove unità**, indispensabili per invertire la strada delle riforme a costo zero

si tratta di proposte che certo, in parte, comportano **nuovi investimenti** (vedi punti **a./h./i./j.**) ma compensati dalla eliminazione di **costi inutili** (vedi punti **c./d./e./f.**)

3. la composizione e la competenza della magistratura onoraria

la magistratura onoraria è oggi distinta nelle diverse figure dei giudici di pace e dei got, accomunati da una "precarietà consolidata" e, i secondi, caratterizzati da una funzione di supplenza rispetto alla magistratura togata la cui disciplina primaria e secondaria (vedi le varie circolari del CSM in materia consultabili nel sito dell'*Osservatorio di Rimini*) dà luogo a prassi molto divaricate nei vari uffici in termini sia di c.d. affiancamento sia di ruoli autonomi, con costi non irrilevanti, risultati di definizione non omogenei, casualità nella individuazione del giudice togato od onorario nei vari circondari e, spesso, nello stesso ufficio

la prospettiva di riforma indicata dal Ministro della Giustizia (nella audizione 23.4.2014 già citata) è sembrata quindi a tutti convincente per la parte nella quale prevede una unificazione delle due magistrature onorarie accompagnata da un ridiseño della competenza onoraria

tutti i partecipanti al gruppo di lavoro hanno sottolineato l'esigenza di una soluzione adeguata al regime transitorio da riservarsi ai GDP e ai GOT attualmente in servizio da più di dieci anni e ancora privi di copertura previdenziale, con valutazione positiva dell'ipotesi di utilizzo a fini previdenziali della Cassa avvocati (per i giudici onorari ad essa iscritti) ovvero di altre gestioni separate (per i giudici onorari non avvocati)

posizioni diversificate sono invece emerse nel gruppo quanto al nodo della temporaneità o meno delle funzioni onorarie e quanto al periodo di formazione quadriennale presso l'Ufficio del Giudice dei "nuovi" giudici onorari, periodo di formazione anch'esso prospettato dal Ministro e inevitabilmente connesso, a regime, alla temporaneità delle funzioni onorarie

quanto alla possibilità di contemporaneo svolgimento di funzioni giurisdizionali autonome e di attività collaborazione con il giudice togato nell'Ufficio del processo, la proposta del Ministro non è parsa felice, data la maggior fruttuosità di una presenza costante e non segmentata dell'assistente del giudice civile emersa dall'esperienza di tirocini e *stages*

proposte del gruppo di lavoro:

- a. previsione, **nel settore civile**, di **un unico giudice onorario**, figura alla quale ricondurre, in via transitoria, anche i GOT attualmente in servizio, con attribuzione normativa di **specifico competenza per valore e per materia**
- b. **competenza per materia** del giudice onorario individuata sulla scorta della ricognizione degli interessi in gioco e dei caratteri del contenzioso (vedi sopra punto 1.): settori di contenzioso attribuibili al nuovo giudice onorario civile potrebbero essere quelli relativi alla **materia condominiale** e alle **esecuzioni mobiliari** (per queste ultime eventualmente con esclusione delle sole esecuzioni concernenti partecipazioni societarie ovvero con limite di valore), mentre andrebbero esclusi settori relativi a diritti fondamentali, quali quelli delle tutele e delle locazioni, oggi in vari uffici affidati tabellarmente a GOT

4. le procedure di autogoverno

le procedure di autogoverno, in molti settori, paiono ispirate a logiche burocratiche più che a garantire l'effettività della funzione giurisdizionale

il tema meriterebbe, da solo, un approfondimento e nel gruppo si è proposto di organizzare a breve una apposita occasione di discussione

alcuni spunti emersi nel gruppo di lavoro:

- a. rilevanza delle **riunioni di sezione** a fini della elaborazione di **orientamenti comuni, conoscibili e prevedibili**: la valutazione di conferma quadriennale dei semidirettivi e dei direttivi potrebbe dare particolare enfasi a questa attività di coordinamento, ad esempio richiedendo la produzione dei verbali delle riunioni
- b. i **programmi di gestione ex art.37 dl 98/2011** potrebbero diventare una occasione di riflessione dell'intero ufficio sui propri risultati complessivi e di individuazione di **obiettivi comuni a tutte le sezioni civili** (ad esempio, in termini di coordinamento tra la fase di cognizione e quella di esecuzione, di verifica comune della professionalità dei CTU)
- c. la programmazione dei c.d. **trasferimenti** dei magistrati ad opera del CSM e lo stesso **sistema tabellare** dovrebbero orientarsi a una **funzionalità di sistema**, al fine di eliminare o comunque attenuare meccanismi di scopertura "a catena" e imprevedibili, che frustrano qualsiasi programmazione del lavoro affossando del tutto casualmente una data sezione o un dato ufficio, creando ruoli ingestibili e il conseguente "arretrato"