

Documento finale – Gruppo Risorse per la giurisdizione

Riprendendo le indicazioni e conclusioni del seminario di lavoro genovese, il Gruppo di lavoro sulle risorse si è interrogato in primo luogo sull'adeguatezza del modello bicefalo/diarchico CSM/Ministero che dovrebbe garantire dotazioni adeguate alla giurisdizione, cogliendo l'insufficienza dell'assetto imperniato sull'art. 110 Costituzione per la possibilità che ha il potere politico di determinare da solo i livelli di effettività dei diritti, in assenza di vincoli costituzionali sulle risorse minime o di regole stabili che lascino le entrate della giurisdizione vincolate là dove vengono percepite, senza finire nel calderone generale delle entrate pubbliche.

Questo modello sta andando in crisi per effetto di molti fattori, come le modificazioni profonde nel sistema delle fonti (specie sovranazionali); lo sventagliamento delle sedi di tutela, che vanno oltre la dimensione monopolistica della giurisdizione affidata ai soli magistrati togati; i processi che rendono lo stato nazionale sempre più inadeguato come erogatore unico di risorse rispetto alla richiesta di articolate dotazioni giudiziarie; la "sussidiarietà" che connota incisivamente i margini di intervento delle istituzioni pubbliche.

Tutto questo deve portare a riflettere sui livelli standard di erogazione di risorse e servizi, comprese le dotazioni informatiche, nonché sul decentramento praticabile e utile rispetto ai centri di spesa ministeriali, ma anche rispetto alle competenze dell'autogoverno dei magistrati.

In questo momento dobbiamo dare atto positivamente di uno *sforzo titanico* delle strutture amministrative e dei loro vertici per colmare storici ritardi nel comparto giustizia (si pensi ai nuovi reclutamenti di personale amministrativo ed agli investimenti sul polo tecnologico); ma non possiamo sapere se e quanto durerà questa felice congiuntura.

Si rende così ineliminabile un'attività di supplenza degli uffici giudiziari rispetto alle dotazioni ministeriali, che può avere anche positivi spunti di avvicinamento ai territori in cui si amministra la giurisdizione. Indubbiamente gli uffici giudiziari agiscono in questo momento in *stato di necessità* nella ricerca di risorse aggiuntive spendendosi spesso sul sottile crinale ("*la sottile linea rossa*") che sta tra la concussione e la managerialità.

Rispetto al Far West di iniziative più o meno disinvolve per la ricerca di personale e mezzi, cui si è assistito in questi ultimi anni,

incentivate anche dalla sede ministeriale e consiliare ma mai opportunamente guidate, il circuito degli Osservatori deve prendere posizione sollecitando una forte assunzione di responsabilità del CSM nel dettare linee guida che indirizzino i capi degli uffici nella scelta dei soggetti esterni cui rivolgersi e per la tipologia di contributi e servizi che possono essere richiesti senza creare problemi di appannamento per l'immagine di imparzialità della giustizia.

Prima ancora delle necessarie determinazioni consiliari, il mondo degli Osservatori può promuovere al suo interno non la semplice raccolta delle convezioni stipulate, ma un prima elaborazione delle linee guida per stipulare convenzioni sulle risorse aggiuntive che non determinino il rischio di ricadute negative sull'immagine e funzionalità dell'istituzione giudiziaria. Tutto ciò, in linea con il tradizionale approccio degli Osservatori, che hanno sempre svolto funzioni di primo laboratorio di promozione delle nuove idee e prassi organizzative, con proposte e prassi con cui pungolare le istituzioni in ritardo nell'elaborare compiute risposte ai problemi sul tappeto.

La scheda introduttiva del Gruppo di lavoro parlava, oltre che di *risorse per la giustizia* - a cui si riferisce il capitolo delle risorse aggiuntive - anche di risorse dentro e oltre la giurisdizione. E' mancato il tempo di dibattere quest'ultimo aspetto, però una prima sollecitazione che veniva già dai lavori seminariali degli altri laboratori e che immaginiamo riprodotta negli odierni lavori (pensiamo alle riflessioni del Gruppo che si interessa di atti e PCT o di quello che si interroga sulla prevedibilità delle decisioni) è nel senso di nuovi e forti investimenti per rendere più fluida la circolazione delle indicazioni giurisprudenziali soprattutto a livello di uffici di merito.

Uguualmente, la messa al centro del nostro dibattito assembleare sulle forme e sedi per realizzare una rete efficace di protezione dei diritti, non più solo giudiziariocentrica, e prima ancora sull'informazione giuridica "capillare", rende necessario dedicare nuovi spazi di approfondimento sul capitolo degli investimenti necessari per A.D.R., in particolare per favorire la conoscenza del loro contributo in termini di soluzione dei conflitti; e interrogarsi ancora su prospettive e limiti del patrocinio statale anche per le tutele alternative.

Parlando invece delle risorse *dentro la giurisdizione*, il primo riferimento obbligato è **l'ufficio per il processo** ed in proposito il gruppo di lavoro condivide in primo luogo l'impostazione che traspare dall'art. 50 del d.l. 90/2014, che colloca i pilastri dell'organizzazione giudiziaria

(magistratura togata e onorari, amministrativi, PCT) dentro il modulo operativo delle sezioni in cui normalmente si articolano gli uffici giudiziari.

Sono stati esaminati ed apprezzati in particolare due modelli di UPP di grande vigore, coraggio e interesse prospettico che provengono dagli uffici giudiziari romani: quello elaborato per la neonata sezione sulla protezione internazionale e quello già operativo ed efficace per le sezioni della corte d'appello; esperienze e progetti che meritano la più ampia diffusione.

Dal fiorire di queste iniziative prende corpo un modello “leggero” di ufficio per il processo che chiama le singole articolazioni giudiziarie, *adesso e con le risorse esistenti*, ad interrogarsi su come affrontare le nuove sfide organizzative, soprattutto in settori così delicati.

Una richiesta che gli Osservatori devono rapidamente rivolgere al CSM è quella di provocare questa riflessione nei singoli uffici giudiziari sulle potenzialità che possono esistere, ricorrendo a progetti interni di ufficio per il processo, sezione per sezione, per determinare un'accelerazione dei tempi processuali: l'imminente scadenza tabellare potrebbe essere l'occasione e sede per provocare questo salto di qualità dell'attenzione sul versante organizzativo a cui chiamare tutti i magistrati, non solo i capi degli uffici o i semidirettivi.

Questo non può far dimenticare che c'è un modello “pesante” di ufficio del processo, che si può cogliere nella norma istitutiva e soprattutto nello schema di decreto delegato sulla riforma delle m.o., che va articolato su progetti specifici, i quali possono comprendere supporti di *staff* anche intersezionali (*front office, back office*, servizi statistici). Tanto più che in futuro l'ufficio per il processo nella sua dimensione legale “pesante” diventerà l'unico contenitore attraverso cui poter veicolare la richiesta di risorse aggiuntive sia di personale amministrativo, che per la magistratura onoraria di supporto nei tribunali.

Rispetto a questo secondo livello, il ruolo degli Osservatori non può che essere quello di far sentire una voce che reclami con forza le coperture di quei vuoti organici nel personale di magistratura e nel comparto amministrativo per le posizioni lavorative strategiche indispensabili per far funzionare progetti speciali di UPP.

In questo senso, formuliamo due richieste prioritarie a CSM e Ministero. Quest'ultimo deve necessariamente rivedere le piante organiche dei magistrati e degli uffici amministrativi delle sedi giudiziarie che sono state interessate dalle due riforme che hanno introdotto le sezioni

specializzate per legge (imprese e protezione internazionale). Le *riforme a costo zero* hanno un limite che in questi due casi è stato ampiamente valicato attribuendo compiti sempre più delicati, gravosi e “socialmente sensibili” ai tribunali “distrettuali”, ma sempre a parità di organico .

L’organo di autogoverno, per parte sua, deve garantire la percorribilità dei progetti che progressivamente vengono messi a punto per le sezioni che trattano la protezione internazionale disponendo l’immediata copertura dei posti vacanti, quale necessaria premessa per il decollo di tutti gli esperimenti sul campo ispirati al prototipo romano del presidente VIGORITO.

Sul versante degli **stages formativi**, è concorde l’opinione che si tratti di esperienze irrinunciabili per fornire risorse fresche alla giurisdizione, pur nella consapevolezza della transitorietà delle stesse e dei costi formativi iniziali, in cui gli uffici giudiziari si sostituiscono all’università; come pure, vi è identità di vedute sulla non surrogabilità con gli stagisti di quelle fondamentali esigenze di assistenza alla giurisdizione che devono trovare prossima attuazione con l’inserimento dei nuovi GOP negli uffici per il processo nella fase iniziale post-reclutamento: un *obiettivo strategico* rispetto al quale gli Osservatori dovrebbero trovarsi impegnati in prima fila per la rapida attuazione di questa parte della riforma della magistratura onoraria.

Per molto tempo gli stage hanno costituito l’unica concreta attuazione dell’UPP, ma a distanza di tempo si tocca con mano una varietà fin eccessiva di modelli di tirocinio ed una mancanza di uniformità nella gestione delle esperienze locali, per cui una forte richiesta già emersa dalla precedente puntata genovese è quella di un “testo unico” dei tirocini formativi che: a) ne ribadisca la natura di risorsa aggiuntiva per gli uffici giudiziari, e non oggetto di proprietà dei magistrati affidatari, responsabilizzando nella gestione anche i presidenti di sezione; b) fornisca indicazioni più omogenee su competenze e modalità di gestione dei tirocini; c) realizzi in modo equilibrato il rapporto sinallagmatico formazione/ausilio alla giurisdizione.

Il capitolo più delicato è indubbiamente quello della **magistratura onoraria** perché il rinvio per 5 lustri delle decisioni sui destini professionali degli attuali magistrati onorari in servizio rende sempre più ristretti i margini per trovare soluzioni appaganti.

Il giudizio generale degli Osservatori si ispira ad una logica di doppio binario: condivisione per l’impianto generale della riforma a

regime (L. 57 del 2016); serie perplessità sulle soluzioni escogitate o proposte per il cd. “precariato”.

La valutazione positiva deriva dal fatto che la L. 57/2016 – con precisi e ragionevoli limiti di durata dell’incarico - dovrebbe evitare il riprodursi della situazione incancrenita che oggi conosciamo e dovrebbe garantire in prospettiva risorse stabili anche per quelle attività di preparazione e studio dei procedimenti che sono oggi affidate in modo temporaneo ai tirocinanti.

Rispetto alla riforma “a regime” si registrano però decise perplessità per l’eccessiva dilatazione delle competenze per materia e valore del nuovo giudice di pace, che non resterebbe senza conseguenze sul giudizio di appello; dilatazione, cui corrisponde nel prossimo decreto delegato un impegno in termini di udienze ed uno stanziamento economico troppo penalizzanti rispettivamente per l’utenza e per il singolo magistrato onorario.

Corale contrarietà viene espressa per un meccanismo di integrazione economica affidato a parametri organizzativi piuttosto eterei: dal punto di vista economico va semplicemente riconosciuta un’indennità non mortificante, che potrebbe essere anche un rimborso spese non tassabile, adeguata rispetto alla natura della prestazione richiesta al magistrato onorario e che tenga conto dei profili previdenziali.

Sull’altro capitolo relativo alle sorti degli attuali 5200 magistrati onorari ancora in servizio, pur con tutta la comprensione possibile verso persone che per molti anni hanno esercitato la giurisdizione, cooperato per la gestione dei ruoli contenziosi nei tribunali o concorso alle determinazioni delle iniziative delle Procure (spesso fianco a fianco dei togati), ci riesce difficile concordare con ipotesi di stabilizzazione che creino una carriera parallela senza il rispetto del fondamentale principio dell’accesso in magistratura solo per concorso.

Le ipotesi variamente poste sul tappeto non si risolvono nella sanatoria di poche decine di posizioni, come fu in passato con varie “leggine”, ma in una breccia che sarebbe portata all’impianto dell’art. 106 Costituzione per un numero di magistrati onorari che è pari alla metà dei togati, in un quadro costituzionale in cui non è possibile immaginare un terzo genere tra rapporto di lavoro e rapporto onorario: una sorta di carriera funzionariale con esercizio di poteri giurisdizionali.

La soluzione di compromesso, discutibile ma alla fine accettabile, è già contenuta nella legge di riforma e si sostanzia in un lungo periodo transitorio (16 anni) che tiene conto del rapporto di servizio sviluppatosi a

partire dall'introduzione del giudice di pace e dall'inserimento dei GOT nei tribunali con la riforma del giudice unico.

In questo lungo lasso di tempo occorre certamente arrivare ad una perequazione delle indennità economiche tra le tre figure professionali che compongono la magistratura onoraria; mentre non hanno senso i divieti temporanei di adibire da subito, nelle more, gli ex GOT ad attività nell'ufficio del giudice di pace, o le decurtazioni penalizzanti per i magistrati onorari che, all'ultimo rinnovo quadriennale, saranno inseriti nell'ufficio per il processo.

Il nodo finale risulta quindi quello economico e previdenziale e, da tale punto di vista, le proteste dell'associazionismo dei magistrati onorari hanno sicuro fondamento perché nello schema di decreto delegato si leggono cifre e stanziamenti davvero inaccettabili, anche per effetto dei carichi fiscali e previdenziali. Vale anche per i magistrati onorari in servizio la proposta di considerare non tassabili, come rimborso spese, gli emolumenti del caso.

Chiudiamo così un capitolo, sul quale è lecito non avere soluzioni preconfezionate e doveroso continuare ad interrogarsi, in un'ottica che vada oltre la (scontata) personale solidarietà con gli attuali magistrati onorari ma si interroghi anche sulla prioritaria esigenza di garantire la funzionalità degli uffici giudiziari.

Ulteriori questioni trattate nel Gruppo di lavoro hanno riguardato le prospettive lavorative della magistratura onoraria negli uffici di nuovo conio e rispetto alle nuove funzioni create dalla legge di riforma.

Gli uffici del giudice di pace vanno informatizzati e muniti dei necessari presidi e risorse per un migliore circolazione delle informazioni ed un fruttuoso dialogo giurisprudenziale tra primo e secondo grado. Bisogna prevedere l'accesso dei GOP alle banche dati di cui dispongono i magistrati togati e vanno fatti seri investimenti sulla formazione iniziale e permanente delle nuove leve.

Quanto all'impiego dei GOP all'interno dell'ufficio del processo, è bensì vero che la progressiva migrazione di competenze dal tribunale al giudice di pace dovrebbe renderne progressivamente meno determinante la presenza, ma è anche vero che i limiti di utilizzabilità di queste risorse aggiuntive contemplati nello schema di decreto delegato approvato il 15 maggio scorso rischiano – soprattutto per la troppo restrittiva nozione di *impedimento* del magistrato togato – di tarpare le ali ai progetti di smaltimento dei carichi arretrati (i vari “progetti Strasburgo adottati da diversi tribunali): per cui si arriva alla paradossale conclusione che i GOP

non potranno esser utilizzati nei tribunali per impedire l'accumularsi di fascicoli in odore di legge Pinto, ma solo quando il danno da ritardo si è già prodotto.

Rispetto alle funzioni dei GOP nei tribunali, unanime è stata la valutazione della necessità di procedere all'attribuzione di autonomi ruoli contenziosi solo in limitatissimi casi e di lavorare piuttosto sul meccanismo dell'affiancamento sostitutivo limitato per incumbenti specifici, che già ha dato positivi ritorni nell'esperienza delle tutele e delle amministrazioni di sostegno e che sarà il limite futuro per consentire l'impiego dei GOP anche per le sezioni specializzate.

In conclusione, il Gruppo di lavoro ha cercato di mettere alcuni punti fermi su nodi problematici nel discorso sulle risorse per la giurisdizione ma, chiaramente, non presume di disporre di tutte le risposte per tutti i problemi.

C'è però un dato da patrimonializzare subito, che si può considerare subito un *frutto maturo*: è il metodo di lavoro degli Osservatori.

Come sottolineato nella relazione introduttiva di questa assise romana, nel tempo si è passati dal modello della sola assemblea nazionale come unico momento di incontro e scambio, ad una realtà di iniziative di documentazione e studio che si protraggono nel corso dell'anno e favoriscono un grande lavoro preparatorio.

Non solo. La novità di questa edizione è che le idee viaggiano anche sulle gambe di un'organizzazione sempre meno informale, che vede singoli Osservatori proporsi come struttura servente per iniziative dedicate a specifiche aree tematiche. E' un'esperienza nuova, un metodo da non perdere e da consolidare progressivamente.

In questa prospettiva e per questi fini, il nostro Osservatorio genovese è ben disponibile per ulteriori puntate di questo "work in progress" sulle *risorse dentro la giurisdizione, oltre la giurisdizione, per la giustizia*, sperando in una partecipazione sempre viva, partecipata, propositiva, come nei due laboratori tematici che si sono appena conclusi; anche per quei capitoli della discussione che non siamo riusciti oggi a sviluppare e per i molti interrogativi che ancora abbiamo davanti.

Roberto Braccialini
(per il Gruppo di Lavoro)