



unadis

il sindacato dei dirigenti dello stato

CAMERA DEI DEPUTATI
XV LEGISLATURA

DISEGNO DI LEGGE
N° 2873

presentato dal Ministro della Giustizia
(MASTELLA)
di concerto con il Ministro per le Riforme e le
Innovazioni nella Pubblica Amministrazione
(NICOLAIS)
e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze
(PADOA SCHIOPPA)

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

Presentato il 5 luglio 2007

—————
Audizione della Cida Unadis
Roma, 3 ottobre 2007

—————
Composizione della delegazione sindacale:

Massimo FASOLI
Segretario Generale della Cida-Unadis
Vice Presidente CIDA - Funzione Pubblica

Dario QUINTAVALLE
Segretario Nazionale della Cida-Unadis
Responsabile Giustizia

Dirigente del Ministero della Giustizia – Tribunale di Sorveglianza e Procura generale di Roma.

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

desideriamo in primo luogo ringraziare codesta Commissione per l'opportunità offerta alla nostra Organizzazione Sindacale, rappresentativa della dirigenza dei Ministeri e degli Enti pubblici, di portare il suo punto di vista sul Disegno di legge N. **2873**, recante "Istituzione dell'Ufficio del processo".

Tale sensibilità è tanto più gradita in quanto il Ministero della Giustizia non ha ritenuto di consultare le organizzazioni sindacali dei Dirigenti sulle linee portanti del disegno di legge mentre esso era in gestazione al Ministero.

Il ruolo imprescindibile dei Dirigenti nell'Amministrazione della Giustizia

È bene, in primo luogo, chiarire che, ben più che la difesa di una categoria professionale, ci sta a cuore il buon andamento e l'efficienza dell'organizzazione giudiziaria, che noi riteniamo cruciale per la tenuta del sistema-Paese.

Sul tema della Giustizia, infatti, l'Italia si trova in una situazione davvero paradossale: da un lato essa è – e ne siamo orgogliosi – all'avanguardia nella lotta per i diritti umani, ed in particolare per l'abolizione della pena di morte; dall'altra, a causa delle lentezze della giurisdizione, totalizza un poco onorevole record di condanne comminate proprio dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Come cittadini, prima ancora che come Dirigenti, ci dobbiamo chiedere in quale modo possiamo portare il nostro contributo per ovviare a questo stato di cose.

Noi riteniamo che il malfunzionamento della macchina giudiziaria dipenda anche dalla scarsa considerazione in cui sono stati tradizionalmente tenuti gli **aspetti organizzativi** e gestionali. Ciò fa sì che l'efficienza marginale delle risorse impiegate nel sistema giudiziario sia davvero molto bassa. Le risorse investite sulla Giustizia sono tradizionalmente insufficienti: riteniamo tuttavia che, con un differente assetto organizzativo, esse potrebbero essere impiegate assai meglio.

Da parte della magistratura, la scarsità delle risorse è tradizionalmente vissuta come attentato all'indipendenza dell'Ordine Giudiziario. Il sottinteso è che il bene "giustizia" è talmente supremo – anche rispetto ad altri beni costituzionalmente tutelati: l'istruzione, la sanità, la previdenza - che per esso sarebbe necessario staccare una sorta di assegno in bianco. Tale pretesa è manifestamente irrealistica, soprattutto a fronte della nota situazione della nostra finanza pubblica. Per chi, come noi Dirigenti, è portatore della cultura della gestione, la scarsità di risorse è, invece, semplicemente un dato di fatto da fronteggiare con le più opportune misure organizzative.

Il nostro assunto è che solo valorizzando la funzione gestionale e manageriale della dirigenza, e ridisegnando, attorno ad essa, l'organizzazione giudiziaria sul territorio, si potrà ottenere un miglioramento sensibile del Servizio-Giustizia.

Il ruolo della struttura amministrativa del Ministero e, innanzitutto, dei Dirigenti, discende direttamente dalla Costituzione, che all'art 110 stabilisce che affida "al Ministro della Giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia". Il recente D. Lgs. 240 del 2006 ha finalmente disciplinato gli ambiti di competenza dei Capi degli uffici e dei dirigenti amministrativi, e rappresenta per noi un punto di riferimento *imprescindibile*.

Analisi del DDL 2873: pro e contro

Si è lungamente ritenuto che la cura dei mali della Giustizia stesse nella riforma delle norme di **procedura**. In tal modo si sono colpevolmente trascurati gli aspetti organizzativi. Il merito principale di questo DDL è dunque di aver spostato il *focus* **sull'organizzazione**.

Dobbiamo avvertire che sarebbe pericoloso e fonte di inefficienze minare l'unitarietà dell'Ufficio giudiziario, recentemente ribadita dal D.Lgs. 240/06, parcellizzandolo in un arcipelago di mini-uffici ciascuno caratterizzato da regole di leadership, cultura, prassi operative diverse: riproponendo, cioè, sotto mentite spoglie, lo schema dell'"Ufficio del Giudice". Certo, in tale schema il magistrato può contare su un collaboratore fidelizzato e in sintonia con le proprie esigenze di lavoro; dall'altro il livello di sostituibilità dei collaboratori è molto basso. Una eccessiva personalizzazione del rapporto tra magistrato e collaboratori rende difficilmente separabile il ruolo da chi lo ricopre, riducendo il grado di trasferibilità delle abilità acquisite e quindi la flessibilità delle risorse.

Riteniamo pertanto positivo che **all'art. 2 sia stato ribadito che** esiste un **"ambito di rispettive competenze"** del magistrato capo dell'ufficio e del dirigente amministrativo, in uno stretto rapporto di collaborazione prefigurato dal D. Lgs. n° 240 del 2006.

Ci riteniamo rassicurati dalle dichiarazioni rese in Commissione dal sottosegretario Li Gotti il 20 settembre, secondo il quale *"l'articolo 2, comma 1, del provvedimento in esame, richiama implicitamente la ripartizione di competenze tra titolare dell'ufficio giudiziario stabilita dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 240 del 2006, ed ha dichiarato, comunque, la disponibilità del Governo ad inserire tale precisazione in via emendativa."*

Prendiamo atto di tale disponibilità, ed auspichiamo la presentazione di un emendamento nel senso indicato, onde non lasciare adito a dubbi sul ruolo del Dirigente nella riforma in discussione. Dobbiamo pure osservare che è ancora pendente al Senato uno stralcio del DDL Mastella di riforma dell'ordinamento giudiziario, che se mai approvato, ridisegnerebbe in senso assai negativo il ruolo della dirigenza degli uffici giudiziari. Domandiamo pertanto al Governo di essere coerente, e di **ritirare** tale documento, rendendo esplicito il riconoscimento del ruolo dei dirigenti nell'organizzazione giudiziaria.

Salutiamo anche con piacere la previsione dell'art. 5, co. 3 al c) nella quale esclude esplicitamente dalle procedure di stabilizzazione del personale in servizio a tempo determinato i dirigenti: essa dimostra quantomeno la buona fede dell'estensore della norma, visto che spesso si cerca di approfittare di occasioni come queste per stabilizzazione quei dirigenti che, assunti a norma dell'art. 19 co. 5 e 6 del D.Lgs 165, hanno un rapporto di lavoro con la PA naturalmente provvisorio.

Riteniamo condivisibile l'intento di arricchire gli uffici giudiziari di professionalità esterne, da destinare all'ausilio dei Magistrati. In prospettiva, tali maggiori competenze dovrebbero essere internalizzate, arricchendo il profilo professionale dei Cancellieri.

Guardando infatti al di fuori dei confini nazionali, vediamo che in altri paesi l'assistenza al giudice può giungere anche a livelli estremamente sofisticati¹. Rispetto alla qualità e quantità di funzioni, di compiti, di attività esercitate dal funzionario giudiziario europeo e nordamericano, il personale

¹ Ad esempio negli Stati Uniti d'America la figura del cancelliere si suddivide in quattro profili: law clerks (laureati in legge che assistono i giudici nella ricerca del materiale giuridico e nella elaborazione delle decisioni), courtroom deputy (funzionari che assistono i giudici nelle udienze e hanno il delicato compito di gestire il calendario delle udienze di ciascun magistrato), clerks (che possono ricevere testimonianze, far apporre sigilli, redigere inventari), court clerks (che hanno anche le funzioni di court administrator, ossia di amministratore dell'ufficio giudiziario, avendo il compito di gestire l'ufficio e il personale).

Anche nel Regno Unito il profilo del cancelliere ha nella società un ruolo di grande dignità. I justice's clerk svolgono la funzione di consiglieri giuridici dei giudici di pace, che sono numericamente superiori a quelli togati.

L'ordinamento francese prevede due figure: i greffiers en chef e i secretaires greffiers. I primi esercitano funzioni di direzione, autenticazione di atti, verifica e gestione delle spese di giustizia. I secondi, di assistenza dei magistrati nelle loro attività. Inoltre i funzionari giudiziari francesi esercitano funzioni giurisdizionali in ambito di diritto di famiglia.

La legislazione civile austriaca e tedesca assegna ai cancellieri compiti nell'ambito della esecuzione forzata e della emissione dei decreti ingiuntivi.

amministrativo giudiziario italiano ha visto progressivamente erodere l'ambito delle sue competenze ed il suo prestigio, con un appiattimento verso il basso che è fortemente demotivante.

Anche per questo, riteniamo pienamente condivisibile l'obiettivo di addivenire ad una riqualificazione del personale. In presenza di procedure di riqualificazione bloccate, l'Amministrazione, impedendo un sia pur minimo sviluppo meritocratico e/o premiante, ha finora permesso una sopravvalutazione dell'anzianità di servizio a scapito del titolo di laurea e delle specializzazioni acquisite, seminando demotivazione e disaffezione verso il servizio.

Infine, quali dirigenti impegnati sul territorio, non possiamo non testimoniare l'assoluta necessità di operare nuove assunzioni, a rimpiazzare i sempre più ampi vuoti che si vengono a creare tra i ranghi del nostro personale.

Del pari condivisibili le innovazioni procedurali e il previsto massiccio impiego di tecnologie informatiche.

Non mancano peraltro le fonti di perplessità:

1. Il principale punto di criticità è certo la scelta dello strumento legislativo, che può all'atto pratico dimostrarsi troppo rigido rispetto alle situazioni locali e alle risorse disponibili. È ben vero che la Costituzione (art. 97) stabilisce che "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge", ma è anche vero che normalmente la normazione si ferma agli aspetti generali, potendosi provvedere, man mano che si scende nel dettaglio, con strumenti meno formali e più flessibili. Riteniamo pertanto necessario che il modello legislativamente imposto debba poter essere riempito dalle ulteriori determinazioni organizzative del Dirigente e del magistrato capo dell'ufficio. La scelta legislativa, peraltro, certamente si giustifica alla luce dell'esigenza, assolutamente pressante, di dare risposte all'annoso problema dei dipendenti dell'amministrazione della giustizia;
2. è inoltre troppo rigida la previsione di cui all'art. 2, co. 2: distribuire il personale con i criteri previsti in materia tabellare significa vincolarsi alle decisioni che assume e cristallizza in materia di "composizione dell'ufficio" il consiglio giudiziario distrettuale (cui i Dirigenti sono estranei), ed a seguire il CSM;
3. occorre prevedere con maggior chiarezza che il monitoraggio spettante al Magistrato Capo ai sensi dell'art.2, co. 3 verta sulla sola attività giurisdizionale;
4. occorre prevedere il potere del dirigente di esprimere un parere vincolante sull'ammissione di tirocinanti, in quanto la loro presenza implichi interventi organizzativi (approntamento di mezzi, locali, strutture, utenze informatiche etc.).

Per un nuovo rapporto tra gestione e giurisdizione

Vorremmo si comprendesse che l'Amministrazione della Giustizia non ha come compito esclusivo la giurisdizione. La sua *mission* può essere ricondotta a tre macroaree:

- 1) **giurisdizionale:** attività giurisdizionale vera e propria svolta dal Magistrato; compiti di supporto diretto del "cancelliere" sia in udienza che nelle attività di cancelleria in corso di procedimento fino al deposito della sentenza
- 2) **paragiurisdizionale:** competenze specialistiche della cancelleria sottratte al circuito processuale vero e proprio: l'esecuzione delle sentenze e delle condanne, l'attività di liquidazione e recupero delle spese di giustizia, il rilascio copie da parte dei cancellieri.
- 3) **amministrativo-manageriale:** acquisizione, allocazione, gestione e organizzazione di risorse tecniche e materiali, gestione del personale, documentazione amministrativa, gestione degli archivi, solo per citare quelle più importanti .

È del tutto errato, anche se purtroppo comune, ritenere che queste tre macroaree non siano interconnesse. Determinate correnti culturali pretendono addirittura di assegnare una assoluta prevalenza all'attività del Magistrato, facendo dell'organizzazione giudiziaria un mero staff della magistratura.

Ma, per dirla sinteticamente: **“La Giustizia non si riduce alla Giurisdizione”**.

Noi riteniamo che, con un'organizzazione più razionale, si potrebbero conseguire notevoli economie di scala e risparmi di gestione. Per far ciò occorre distinguere con più chiarezza concettuale tra:

- ✍ servizi di immediato supporto alla giurisdizione
- ✍ e il servizio alla Giustizia nel suo complesso.

L'art 110 della Costituzione parla infatti di organizzazione e funzionamento dei “servizi relativi alla *giustizia*”. Ne segue, a nostro parere, che “clienti” dell'organizzazione giudiziaria non sono solo i Magistrati, ma anche gli avvocati e tutta la comunità territoriale, cui la struttura periferica del Ministero, in quanto Pubblica Amministrazione, deve erogare servizi secondo il canone costituzionale (art. 97) del buon andamento e dell'imparzialità.

L'Ufficio per il Processo dà una risposta all'esigenza di assicurare supporto alla giurisdizione. Ma non vanno dimenticate, anzi, vanno attuate con convinzione, le innovazioni introdotte dal D.Lgs. 240 del 2006:

- ✍ il nuovo ruolo dei Dirigenti degli uffici
- ✍ e il Decentramento con la creazione di Direzioni generali.

A tale scopo, noi proponiamo di **ridisegnare l'organizzazione periferica del Ministero della Giustizia** in modo da superare lo schema tradizionale per cui essa riproduce pedissequamente l'articolazione degli uffici giurisdizionali, per farne un autentico servizio al territorio e alla comunità.

Occorre attuare al più presto le previste Direzioni Generali, in modo da costituire una sorta di Provveditorato dei servizi alla Giustizia, capace di erogare servizi efficienti ed economici a tutti i soggetti interessati, con Uffici distinti per materia e affidati ciascuno alla responsabilità di un Dirigente di seconda fascia.

In tal caso, presso ciascun ufficio giudiziario rimarrebbero i servizi di cancelleria (eventualmente evoluti come struttura di staff ai Magistrati nella forma dell'Ufficio per il Processo), affidati a un Direttore di Cancelleria, sotto la diretta sorveglianza del Magistrato Capo dell'Ufficio.

In conclusione, noi riteniamo che assicurare ai Dirigenti dello Stato, in servizio in questa Amministrazione, le condizioni per poter proficuamente svolgere il proprio mandato professionale, è decisivo per offrire un miglior servizio ai cittadini e quindi per garantire autorevolezza ed autonomia allo stesso esercizio della giurisdizione.

Grazie.