

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4823

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FERRANTI, CAVALLARO, CIRIELLO, MELIS, PICIERNO,
ROSSOMANDO, SAMPERI, BELLANOVA, BOCCI, BRANDO-
LINI, FRONER, GATTI, GHIZZONI, GNECCHI, LARATTA,
MARCHI, MOTTA, RUBINATO, SARUBBI, SCHIRRU, VELO**

Istituzione e disciplina dell'ufficio per il processo

Presentata il 2 dicembre 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — La tutela giurisdizionale costituisce uno strumento imprescindibile per assicurare ai cittadini la garanzia e la piena attuazione dei loro diritti, non solo in sede penale ma anche in ambito civile, tributario e amministrativo: in particolare appare ormai improcrastinabile affrontare l'emergenza rappresentata in particolare dal funzionamento del sistema della giustizia civile, che costituisce un vero e proprio ostacolo alla competitività economico-internazionale del nostro Paese. È ormai purtroppo noto che il notevole carico di lavoro che grava sui giudici civili e il conseguente dilatarsi dei tempi di definizione dei giu-

dizi determinano l'incertezza dei rapporti tra privati e un'inadeguata tutela del credito che allontana gli investimenti dal nostro Paese e rallenta l'economia.

Anche l'allora Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, nelle considerazioni finali all'assemblea annuale per il 2011, sottolineava come i ritardi della giustizia civile frenino l'economia, facendo perdere al Paese addirittura fino a un punto di prodotto interno lordo (PIL) all'anno, poiché la durata media stimata dei processi ordinari in primo grado supera i mille giorni, collocando l'Italia al 157esimo posto su 183 Paesi nelle graduatorie stilate dalla Banca mondiale.

A fronte della crescente domanda di giustizia civile che proviene dal Paese, in particolare in questo delicatissimo momento, con una crisi economica e di competitività che sta provando pesantemente il nostro Paese, la risposta non può certo essere né quella data dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, che ha introdotto un ulteriore rito processuale, quello di cognizione sommaria, in aggiunta ai venti già esistenti e che, in quanto tale, non è stato in grado di incidere significativamente sull'efficacia del sistema, né tantomeno quella di affidare a una nuova figura di magistrato onorario, il cosiddetto « giudice ausiliario », previsto nel disegno di legge del Governo atto Senato n. 2612, presentato il 15 marzo 2011 dal Ministro della giustizia, il compito di definire le cause già mature per la decisione.

Il Governo Berlusconi ha tentato di intervenire in materia di efficienza del sistema giudiziario, recuperando in modo del tutto anacronistico nuove energie lavorative dai magistrati e dagli avvocati dello Stato collocati a riposo, con una media di età, dunque, che va dai 70 ai 77 anni, senza, peraltro, prevedere alcuna ulteriore e necessaria dotazione di personale amministrativo o di strutture, che si renderebbero comunque necessarie per l'immissione in servizio di seicento giudici ausiliari. Una soluzione, questa, che segue una logica emergenziale, di provvisorietà e di straordinarietà, anche in considerazione della sua durata limitata nel tempo (fino al 31 dicembre 2015), che non potrebbe sortire nemmeno l'effetto sperato di eliminare l'arretrato, né di assicurare la gestione dei flussi ordinari in entrata. Così com'è stato evidenziato dall'organismo unitario dell'avvocatura nel documento di valutazione sul citato disegno di legge atto Senato n. 2612, si rischia la « rottamazione » dell'arretrato nel processo civile e non può, inoltre, non condividersi, il rilievo formulato dal Consiglio nazionale forense del 15 aprile 2011, per cui gli interventi emergenziali, che prescindono da problemi strutturali, non sono risolutivi e sono destinati a ripetersi. I problemi della giustizia riguardano tutti, i cittadini,

le imprese e le istituzioni, e non possono continuare a essere affrontati attraverso interventi normativi improvvisati, privi di un adeguato grado di coordinamento, basati sulla logica dell'emergenza e tesi, in buona sostanza, a scardinare i caratteri costitutivi e sistematici della giurisdizione civile. Su questo terreno si gioca una delle partite centrali per la giurisdizione e per l'intero Paese. Il perseguimento di tale finalità presuppone necessariamente, in primo luogo, l'adozione di un nuovo metodo di organizzazione del lavoro del personale dell'Amministrazione giudiziaria, tale da introdurre modelli orientati all'efficienza del servizio e volti a valorizzare la professionalità degli operatori, favorendo il ricorso a strumenti che consentano una migliore programmazione e una più razionale gestione dell'attività degli uffici giudiziari. Al fine di soddisfare tali esigenze è stata presentata, all'inizio della legislatura, la proposta di legge atto Camera n. 1234, recante « Delega al Governo per l'istituzione dell'ufficio per il processo, l'organizzazione e le funzioni del personale dell'Amministrazione giudiziaria, il riordino delle circoscrizioni degli uffici giudiziari, l'informatizzazione dei procedimenti, la notificazione e l'esecuzione degli atti e la registrazione telematica dei provvedimenti giudiziari, nonché disposizioni in materia di depositi giudiziari, per promuovere l'efficienza dei servizi della giustizia », che, attraverso la completa ristrutturazione delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, consentirebbe di fornire un concreto supporto al lavoro dei magistrati, valorizzando le specifiche competenze di tutto il personale dell'Amministrazione giudiziaria e favorendo il migliore utilizzo degli strumenti analitici, statistici e informatici disponibili, realizzando altresì la circolazione delle esperienze e delle pratiche professionali più virtuose. La discussione della proposta di legge è, però, al di là delle numerose dichiarazioni di intenti, ferma all'esame in Commissione.

Con la presente proposta di legge si intende dare un'immediata risposta alla concreta esigenza di garantire lo svolgi-

mento di tutte le attività correlate all'esercizio della giurisdizione, mediante l'istituzione dell'ufficio per il processo. In particolare si è prevista la creazione di una nuova figura, l'assistente di studio, selezionato tra laureati in possesso della laurea magistrale in giurisprudenza conseguita sulla base degli ordinamenti adottati ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 22 ottobre 2004, n. 270, con voto di laurea non inferiore a 105, ovvero di un titolo equipollente, per mezzo di apposite commissioni distrettuali, istituite presso le corti d'appello, che valutino i candidati in merito al possesso dei requisiti, sulla base di un esame orale di idoneità e che effettuino una verifica intermedia allo scadere di ciascun anno, sulla base di una relazione di valutazione in merito all'attività svolta e alla formazione professionale acquisita redatta dal giudice assegnatario, e che effettuino una verifica finale propedeutica al rilascio di un attestato conclusivo. Le soluzioni individuate tengono conto di analoghe fortunate esperienze estere: in Austria, ad esempio, ogni giudice è coadiuvato da due assistenti laureati per un periodo di due anni, con compiti di ricerca giurisprudenziale e di redazione delle bozze delle sentenze; in Olanda, ogni giudice ha a disposizione uno o due assistenti laureati, studenti *part-time* e un'impiegata; in Polonia studenti laureati affiancano il giudice, in Francia un *secrétaire gréffier* assiste i magistrati nello svolgimento delle proprie attività; negli Stati Uniti d'America, i *law clerk*, laureati in legge, assistono i giudici nella ricerca del materiale e nell'elaborazione delle decisioni, i *court room deputy*, funzionari, assistono i giudici nelle udienze, i *clerk* ricevono testimonianze e redigono inventari, i *court clerk* hanno il compito di gestire l'ufficio e il personale. A Milano la sperimentazione degli anni 2008 e 2009, con un tirocinante e con uno stagista, ha consentito di diminuire del 7,8 per cento per ciascun magistrato affidatario il numero finale dei procedimenti pendenti; nel 2010 l'assegnazione di due tirocinanti annuali con borsa

di studio corrisposta dal consiglio dell'ordine e di uno stagista a costo zero dell'università ha consentito di aumentare la produttività del 20 per cento.

In tal modo il giudice, sollevato dallo svolgimento di attività ripetitive, non più « solo » nel proprio ufficio, potrà tempestivamente studiare gli atti, esaminare la mole di documenti prodotti, decidere questioni processuali e di merito, sottese in centinaia, talvolta migliaia di fascicoli sul ruolo, porsi degli obiettivi raggiungibili connessi alla ragionevole durata prescritta dall'articolo 111 della Costituzione e al tempo stesso garantire una giusta decisione. La proposta di legge propone di offrire una fondamentale occasione formativa, una vera e propria palestra per futuri giovani operatori del diritto, magistrati e avvocati, e, al contempo, una soluzione efficace non più emergenziale della gestione dell'arretrato civile e della sua eliminazione progressiva e della gestione dell'ordinario flusso di contenzioso. D'altro canto appare più razionale ed economico utilizzare le risorse necessarie che sono state invece destinate negli anni al pagamento dei risarcimenti per la durata irragionevole dei processi civili, secondo la cosiddetta « legge Pinto » (legge n. 89 del 2001), agli investimenti volti al miglioramento del « servizio giustizia », mediante l'informatizzazione, l'assunzione di personale qualificato e la formazione di giovani laureati, risorse preziose e attualmente del tutto abbandonate a se stesse. La presente proposta di legge nasce dall'esigenza di razionalizzare e di accelerare i tempi dei procedimenti civili e penali, al fine di realizzare pienamente la ragionevole durata del processo, quale espressione del principio di cui all'articolo 111 della Costituzione. Il perseguimento di tale finalità presuppone necessariamente, in primo luogo, l'adozione di un nuovo metodo di organizzazione del lavoro del personale dell'Amministrazione giudiziaria, tale da introdurre modelli orientati all'efficienza del servizio e da valorizzare la professionalità degli operatori, favorendo il ricorso a strumenti che consentano una migliore

programmazione e una più razionale gestione dell'attività degli uffici giudiziari.

Nell'ufficio per il processo opera ovviamente in primo luogo il personale dell'Amministrazione giudiziaria. Tuttavia si prevede, senza oneri economici per l'Amministrazione, la possibilità per i praticanti avvocati, i tirocinanti delle scuole di specializzazione nelle professioni legali, i dottorandi e i dottori di ricerca, di svolgere attività di collaborazione con i magistrati, accedendo agli atti processuali e partecipando alle udienze con obbligo di segreto e tutela dei dati personali e della loro riservatezza. Tale innovativa previsione — già sperimentata in diversi Paesi europei — consente di valorizzare la sinergia tra professionalità diverse, creando canali di osmosi e di scambio di informazioni e di esperienze, nella prospettiva di costruire una cultura della giurisdizione condivisa tra gli operatori del diritto. Al fine di evitare possibili abusi o conflitti di interessi, sono introdotte specifiche cause di incompatibilità ed è specificamente previsto un limite temporale per la collaborazione, da parte dei soggetti esterni all'Amministrazione giudiziaria, con il magistrato. Si precisa, inoltre, che la collaborazione con il magistrato non potrà, in nessun caso, consentire l'instaurazione di un rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, trattandosi di attività volta a integrare la formazione scolastica o professionale dei soggetti coinvolti, valida ai fini del tirocinio o della pratica. Particolare rilievo è assegnato alla costituzione di archivi informatizzati per la raccolta dei dati statistici, a livello centrale

e locale, consentendo l'accesso gratuito agli archivi digitali dei provvedimenti giurisdizionali da parte di magistrati, avvocati e personale dell'Amministrazione della giustizia, in modo da superare le forme di trattazione ancora prevalentemente cartacea delle attività processuali, da garantire un accesso rapido e diffuso alle informazioni e da decongestionare gli uffici. Tale importante procedimento di riorganizzazione dovrà necessariamente prevedere un corretto riconoscimento delle professionalità del personale dell'Amministrazione giudiziaria, il cui sviluppo di carriera è rimasto da lungo tempo bloccato, e un adeguato accesso di personale qualificato dall'esterno, anche mediante l'incentivazione di processi di mobilità, da altre amministrazioni statali con personale in esubero.

L'istituzione dell'ufficio per il processo richiede infatti, per il suo corretto funzionamento, un maggior numero di professionalità elevate. In questa ottica si prevedono, da un lato, l'indizione, secondo una programmazione triennale, di concorsi pubblici per l'assunzione di personale e, dall'altro lato, contestualmente, il riconoscimento della specifica qualificazione di una serie di attività e di competenze attribuite al personale amministrativo tramite un meccanismo selettivo transitorio che realizzi la connessa progressione funzionale ed economica, da dettagliare, secondo i principi generali, in sede di contrattazione collettiva integrativa. È, altresì, data risposta all'esigenza dell'Amministrazione di avvalersi, come altre, di un proprio ruolo tecnico.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, allo scopo di razionalizzare e di rendere efficiente lo svolgimento dell'attività giudiziaria, negli uffici giudiziari di ogni ordine e grado è istituito l'ufficio per il processo, quale articolazione delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie.

2. Ai fini di cui al comma 1, all'ufficio per il processo sono attribuiti:

a) compiti e funzioni necessari per garantire assistenza ai magistrati nell'attività preparatoria e preliminare rispetto all'attività giurisdizionale, mediante istituzione di unità operative, assegnate alle sezioni, a singoli magistrati o ai gruppi di lavoro, secondo le previsioni contenute nel provvedimento di cui al comma 3, destinate, altresì, a coadiuvare i magistrati nell'organizzazione dell'attività processuale di udienza e di decisione, svolgendo attività di ricerca dottrinale e dei precedenti giurisprudenziali, curando la stesura di relazioni preliminari e collaborando nell'espletamento delle attività strumentali all'esercizio della funzione giurisdizionale;

b) compiti strumentali finalizzati a garantire assistenza nell'esercizio dell'attività giurisdizionale, anche attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie, collaborando alla sua semplificazione mediante la rilevazione dei flussi dei processi e la formazione e la tenuta dell'archivio informatizzato dei provvedimenti emessi, curando i rapporti con le parti e con il pubblico per i profili connessi a tali attività;

c) compiti di monitoraggio dell'attività e dei risultati dell'ufficio per il processo e dell'ufficio giudiziario da riferire con relazione al magistrato capo e al dirigente amministrativo, secondo le ri-

spettive competenze, ai sensi del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240.

3. La composizione, il funzionamento e le modalità di coordinamento delle attività dell'ufficio per il processo sono definiti con provvedimenti assunti dal magistrato titolare dell'ufficio giudiziario, sentiti i presidenti di sezione o i procuratori aggiunti, e dal dirigente amministrativo, che, nell'ambito delle rispettive competenze, stabiliscono compiti, obiettivi e articolazioni della struttura, tenuto conto dei carichi dell'ufficio e delle disposizioni sull'organizzazione degli uffici giudiziari. I provvedimenti di cui al periodo precedente sono inseriti nelle tabelle di cui all'articolo 7-*bis* dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, e sono indicati nel programma delle attività annuali di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240.

4. Allo scopo di svolgere i compiti di cui al comma 2, lettere *b)* e *c)*, i praticanti avvocati, i tirocinanti delle scuole di specializzazione per le professioni legali e i dottorandi di ricerca in materie giuridiche, che hanno svolto il primo anno rispettivamente di pratica forense, di tirocinio o di dottorato, possono essere assegnati all'ufficio per il processo, per un periodo massimo di un anno non rinnovabile, mediante apposite convenzioni stipulate, nell'osservanza di modalità dirette a garantire l'imparzialità della scelta e a privilegiare il merito degli aspiranti, dal presidente della corte d'appello e dal presidente del tribunale, sentiti i consigli giudiziari e i presidenti di sezione, con il consiglio dell'ordine degli avvocati, con le scuole di specializzazione nelle professioni legali o con le università.

5. Presso le sezioni dei tribunali e delle corti d'appello, nonché presso le sezioni della Corte di cassazione, è istituita altresì la figura dell'assistente di studio del giudice, allo scopo di rendere più efficiente e razionale lo svolgimento delle funzioni giudiziarie, attraverso attività di documentazione di studio e di approfondimento nonché di collaborazione alla stesura dei provvedimenti del giudice.

6. È istituita una borsa di studio triennale per assistente di studio del giudice, erogata dal Ministero della giustizia.

7. Per l'ammissione alla selezione per l'accesso alla borsa di studio triennale per assistente di studio del giudice è richiesto il possesso della laurea magistrale in giurisprudenza sulla base degli ordinamenti adottati ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 22 ottobre 2004, n. 270, con voto di laurea non inferiore a 105, ovvero di un titolo equipollente.

8. Per la selezione sono istituite presso le corti d'appello apposite commissioni distrettuali per la selezione composte dal presidente della corte d'appello o da un soggetto da lui designato, dal presidente del tribunale di ciascun circondario o da un soggetto da lui designato, e dal presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati di ciascun circondario o da un soggetto da lui designato, e, per la commissione distrettuale di Roma, dal direttore dell'ufficio del massimario del ruolo della Corte di cassazione o da un soggetto da lui designato, affinché valutino i candidati in possesso dei requisiti sulla base di un esame orale di idoneità ed effettuino una verifica intermedia allo scadere di ciascun anno, sulla base di una relazione di valutazione in merito all'attività svolta e alla formazione professionale acquisita redatta dal giudice assegnatario, nonché la verifica finale propedeutica all'attribuzione dell'attestato conclusivo.

9. Gli assistenti di studio del giudice assegnatari della borsa di studio cui al comma 6, sottoscrivono un contratto di formazione annuale, rinnovabile per altri due anni, qualora siano superate le verifiche intermedie, il cui schema tipo è predisposto dal Ministero della giustizia, d'intesa con il Consiglio superiore della magistratura e con il Consiglio nazionale forense. Lo schema tipo del contratto prevede, comunque, l'erogazione di un trattamento economico annuo onnicomprensivo determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della giustizia, e corrisposto mensilmente, nonché l'esclusi-

vità del rapporto e la risoluzione del contratto in caso di violazione del segreto d'ufficio di cui all'articolo 15 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e successive modificazioni.

10. Il conseguimento dell'attestato di cui al comma 8 costituisce titolo equiparato al diploma di specializzazione in una disciplina giuridica ottenuta al termine di un corso di studi della durata non inferiore a due anni presso le scuole di specializzazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162, nonché al compimento di un anno della pratica forense, disciplinata dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1990, n. 101, necessaria per l'ammissione all'esame di avvocato.

11. Ai magistrati è attribuito il controllo sull'attività svolta da coloro che sono assegnati all'ufficio per il processo ai sensi del comma 4 del presente articolo e la disciplina delle modalità di autorizzazione al trattamento dei dati giudiziari ai sensi degli articoli 21 e 22 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, nonché degli obblighi di riservatezza e di riserbo per quanto attiene ai dati, alle informazioni e alle conoscenze acquisiti durante il periodo di collaborazione, nonché dell'obbligo del segreto per quanto conosciuto in ragione della loro attività, prevedendo l'obbligo di astensione dalla deposizione testimoniale per i fatti e per le notizie appresi nello svolgimento dell'attività.

12. Per coloro che sono assegnati all'ufficio per il processo, l'ammissione al periodo di collaborazione presso l'ufficio giudiziario sospende, per tutta la sua durata, l'eventuale abilitazione al patrocinio e comporta il divieto, in ogni fase e grado del processo, di rappresentare o difendere le parti dei procedimenti svolti dinanzi al magistrato affidatario, o comunque in relazione ai quali hanno svolto attività pre-

paratoria, o di assumere da costoro qualsiasi incarico professionale.

13. Per coloro che sono assegnati all'ufficio per il processo e che sono praticanti avvocati o tirocinanti delle scuole di specializzazione, il periodo di collaborazione è riconosciuto, per il tempo effettivamente prestato, al fine del completamento della pratica ovvero del tirocinio, fatti salvi gli effetti di cui al comma 10.

14. Al dirigente giudiziario spettano la titolarità e la rappresentanza dell'ufficio per il processo, nei rapporti con enti istituzionali e con i rappresentanti degli altri uffici giudiziari, nonché la competenza ad adottare i provvedimenti necessari per l'organizzazione dell'attività giudiziaria e, comunque, concernenti la gestione del personale di magistratura e il suo stato giuridico.

15. Il dirigente amministrativo preposto all'ufficio per il processo è responsabile della gestione del personale amministrativo, delle risorse strumentali e finanziarie e di tutte le incombenze in ordine alla gestione delle strutture e agli obblighi consequenziali, con il compito di razionalizzare e di organizzare l'utilizzo delle risorse esistenti, di programmare la necessità di nuove strutture tecniche e logistiche e di provvedere al loro costante aggiornamento, di pianificare il loro sviluppo in relazione alle esigenze di esercizio della giurisdizione e alle esigenze sociali di un corretto rapporto tra il servizio giustizia e i cittadini, nonché di redigere annualmente un bilancio consuntivo al fine di relazionare i cittadini sull'attività svolta dall'ufficio, riportando dati concreti e segnalando il suo impatto sulla cittadinanza interessata.

16. Per l'assolvimento dei compiti previsti dal decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, e dal presente articolo, i dirigenti giudiziari e i dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari frequentano appositi corsi di formazione organizzati dal Ministero della giustizia e dalla Scuola superiore della magistratura, d'intesa tra loro.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16PDL0056170