

E.U.R. – CONGRESSO 2022 – BERLINO – 14 / 16 settembre 2022
RELAZIONE DI SINTESI

Mercoledì 14 settembre

Riunione preliminare dei vice-presidenti. Sono presenti Portogallo, Francia, Spagna, Italia, Danimarca, Norvegia, Germania, Corea del sud, Austria, Estonia, Repubblica Ceca, Lussemburgo. Non hanno potuto partecipare gli altri Paesi membri.

Si è svolto un rendiconto delle partecipazioni e il tesoriere ha dato riscontro delle quote versate o meno dai Paesi associati.

Si è poi illustrato ed è stata approvata l'agenda dei lavori congressuali così come proposti dal Presidente EUR uscente, vice presidente della Germania, Wolfgang Lammer, rinviando alla mattina del giorno successivo per i gruppi di lavoro incaricati di analizzare le proposte di modifiche allo Statuto dall'associazione.

Giovedì 15 settembre

Nel corso della mattina i gruppi di lavoro costituiti hanno analizzato le mozioni, facendo riferimento alle difficili attuali situazioni dei vari Paesi europei i quali tuttavia si trovano in condizioni anche molto differenti tra loro. Si sono quindi aggiornati i lavori al 16 settembre e quindi all'assemblea generale di tutti i membri presenti, per le votazioni sulle modifiche allo Statuto avanzate dalla Germania a mezzo del Presidente Wolfgang Lammer, oltre che per il voto per il rinnovo del *bureau* (Comitato direttivo).

Nel pomeriggio

Convegno celebrativo della giornata del Rechtspfleger (Ufficiali/operatori giudiziari)

Il Rechtspflegertag è l'organo più alto del Bund Deutscher Rechtspfleger. Il 35° Rechtspflegertag tedesco si è svolto dal 14 al 16 settembre 2022 a Berlino, presso l'Hotel Holiday Inn Berlin City-West. Il suo motto è "Minacce allo Stato di diritto in Europa".

Oltre a tutti i rappresentanti sindacali e delle associazioni di categoria, sono intervenuti un rappresentante del Ministero della Giustizia tedesco, dr. Marco Bushmann, Ministro federale della Giustizia e, in collegamento video una deputata del Bundestag intervenuta in diretta.

Venerdì 16 settembre 2022

In apertura il Presidente Wolfgang Lammer ha ringraziato tutti i presenti per la partecipazione di tanti paesi nonostante le note difficoltà pandemiche.

Ha poi richiamato l'attenzione sullo scopo prioritario dell'associazione che è quello di avere visibilità nell'Unione Europea, di avere la possibilità di interloquire con la Commissione Europea e nel suo ambito con la CEPEJ, a mezzo dei propri rappresentanti; di accrescere la tutela normativa degli "Ufficiali di Giustizia" e di estendere a tutti i Paesi membri la tutela costituzionale di tali "ausiliari" della giurisdizione, sul modello del *Rechtspfleger* tedesco, austriaco e di altri Paesi dell'UE.

Le relazioni dei membri di pieno diritto ed associati hanno evidenziato problemi già presenti ma resi più stringenti dalla pandemia, di eccesso di lavoro (Lussemburgo, Portogallo, Francia), illustrando in generale una buona diffusione dell'informatizzazione (Austria, Corea del Sud, Germania, Danimarca); riferendo di un trasferimento di competenze dai giudici ai cancellieri (Austria, Germania, Corea del Sud), e di difficoltà nelle relazioni con i relativi Ministri (Italia, Spagna, Francia, Portogallo). L'Estonia ha segnalato problemi salariali.

La relazione per l'Italia è riportata in calce.

In chiusura delle esposizioni il Presidente Lammer ha dichiarato l'intento dell'Associazione di discutere in prosieguo della particolarità della attuale configurazione italiana con i nuovi assunti.

E' stata quindi illustrata la mozione presentata dalla Germania per modificare lo statuto dell'E.U.R., nel senso di sospendere il diritto di voto ai paesi morosi, o comunque in difficoltà con il pagamento della quota associativa annuale: tale mozione è stata respinta per il voto contrario di Italia, Francia, Spagna, Lussemburgo e Estonia, non essendosi raggiunta la maggioranza qualificata richiesta; sul punto si è infatti ritenuto che il particolare momento di crisi in cui versa l'intera area europea, a seguito della pandemia e delle attuali vicende energetiche, sconsiglia per il momento tale inflessibilità.

Quanto alla mozione di modifica tendente a porre le spese del *Bureau* (strutture, luoghi e personale) a carico dell'associazione EUR invece che del Paese ospitante, del paese cioè che esprime il Presidente, anch'essa è stata respinta a maggioranza con il nostro voto contrario insieme a Francia, Spagna, Portogallo e Lussemburgo, per la necessità, sempre in questo momento di diffusa difficoltà economica, di non fare lievitare la quota associativa annuale.

Quanto alla mozione di consentire la partecipazione all'EUR di più vicepresidenti per ogni paese (quindi di più associazioni di uno stesso Paese), verificato che tale pluri partecipazione non altera la regola per cui ogni Paese può esprimere un solo voto nell'assemblea generale, è stata accolta a maggioranza.

Si è formalizzata da ultimo la possibilità di accogliere come membri anche Paesi extraeuropei come osservatori senza diritto di voto.

In sede di elezione degli organi statutari, dimessosi il Presidente tedesco dr. Wolfgang Lammer, si è candidato alla funzione il vicepresidente austriaco dr. Walter Szoky che è stato votato all'unanimità, unitamente alla nuova Segretaria Generale austriaca, dr.ssa Dagmar Weib; confermato tesoriere il tedesco dr. Ralf Prokop.

IL NUOVO BUREAU EUR È DUNQUE COSÌ COMPOSTO:

WALTER SZOKY - PRESIDENTE

DAGMAR WEIB – SEGRETARIA GENERALE

RALF PROKOP - TESORIERE

Il Congresso ha proceduto infine alla nomina a membri onorari EUR dei colleghi presenti Alberto Tomas San José Cors (Spagna)

Jeanot Rischard (Lussemburgo)

Pia Bostrom (Danimarca)

Annette Jellve (Svezia)

Philippe Gilabert (Francia).

La prossima Assemblea Generale EUR si terrà in Repubblica Ceca (Praga) nel 2023.

RELAZIONE PER L'ITALIA

Cari amici,

vi porto i saluti del Presidente e dei colleghi dell'Associazione Dirigenti Giustizia.

Ringrazio innanzitutto i colleghi tedeschi per la perfetta organizzazione di questa Assemblea Generale.

Perseguire gli scopi dell'EUR rimane uno degli scopi più ambiziosi dell'Associazione che rappresento.

In questo ultimo triennio innumerevoli eventi hanno inciso significativamente sul mondo giudiziario italiano. Nel 2019 già eravamo in una difficile situazione a causa della scarsità delle risorse umane : pur con il successo di qualche iniziativa concorsuale, il numero di nuovi addetti non compensava minimamente quello dei fuoriusciti per limiti di età. Un certo sollievo certamente era giunto dalla realizzazione del PCT processo civile telematico, processo che ha ridotto considerevolmente la necessità di personale amministrativo e i tempi di lavorazione nel campo processuale civile e commerciale. Tuttavia mancava ancora la digitalizzazione piena del processo poiché mancava la obbligatorietà del deposito telematico dell'atto introduttivo del giudizio (ricorso, citazione) ed ancora esisteva qualche resistenza da parte di alcuni avvocati e soprattutto dei magistrati, tanto da ingenerare la prassi delle c.d. "copie di cortesia" per la quale le cancellerie quotidianamente provvedevano a stampare, e quindi a rendere nuovamente analogico, quello che era pervenuto dall'esterno in formato nativo digitale per agevolarne lo studio.

La prima metà del 2020 con la deflagrazione della pandemia rende prepotente la necessità di portare a immediato completamento il processo di digitalizzazione degli atti processuali e il Governo italiano, di lì ad un anno emette una serie di Decreti Legge connotati da estrema urgenza, con i quali, nel tentativo di limitare il più possibile la circolazione degli individui e il propagarsi del contagio, vengono assunte molte determinazioni nel segno della più spinta digitalizzazione e telematizzazione. Così viene reso obbligatorio il deposito telematico anche degli atti introduttivi del giudizio civile e commerciale, così come obbligatoriamente telematico il pagamento delle tasse connesse (il contributo unificato). Ma il Governo si spinge anche più avanti, introducendo una modalità di lavoro mai sperimentata nella Pubblica amministrazione italiana, ancorché fosse stata già disciplinata in recepimento di una direttiva europea nell'art. 23 della legge n.81 del 2017, il c.d. "lavoro agile emergenziale". In questa prima fase le misure emergenziali costringono a mettere la quasi totalità del personale delle cancellerie giudiziarie in "Smart Working" affidando a noi Dirigenti amministrativi il compito di individuare le funzioni/mansioni *smartabili* redigendo un progetto scritto individuale concordato, quasi un contratto tra l'Amministrazione e il singolo dipendente, che fissava i compiti e le modalità di svolgimento della prestazione da remoto, gli obiettivi quantitativi e qualitativi da raggiungere, le modalità di controllo della prestazione resa e la rendicontazione continua. Di fatto però solo chi era addetto ai servizi civili e

commerciali poteva realmente portare avanti i servizi ed essere produttivo ed efficiente, giacché solo i registri e gli applicativi informatici civili e commerciali (SICID e SIECIC) erano raggiungibili dall'esterno. Tutto il settore penale e tutti i servizi amministrativi e contabili non erano raggiungibili che all'interno della RUG (Rete unica giustizia) e cioè solo dai dispositivi posti e collegati all'interno degli uffici giudiziari. Sicché le misure emergenziali di prevenzione hanno di fatto determinato un blocco della giurisdizione, fatti salvi gli affari urgenti come le convalide di arresto o i processi a detenuti, con l'adozione di misure di sospensione dei termini e blocco delle udienze per due mesi. Collateralmente noi Dirigenti ci siamo trovati a dover gestire e disciplinare tra mille difficoltà anche gli accessi fisici dell'utenza, qualificata e non, ai nostri uffici giudiziari, con enormi difficoltà legate alla esigenza di dover valutare il singolo contesto e adottare determinazioni valide caso per caso in relazione al contesto epidemiologico locale, alla natura della richiesta dell'utenza, al grado di informatizzazione disponibile nell'ufficio e sul territorio, intervenendo nel contempo, in ossequio alle direttive del Ministero della Sanità, ad approvvigionare gli uffici e il personale addetto di tutti i presidi di prevenzione disponibili sul mercato, dalle mascherine, ai disinfettanti alle paratie di plexiglass tra le sedute, alla cartellonistica di prevenzione e infine introducendo la prenotazione obbligatoria on line dei servizi e degli accessi alle cancellerie sui siti web dei nostri uffici, grazie al supporto fornito in quel momento da aziende in partenariato pubblico/privato, per lo più incaricate della gestione dei software nei settori delle procedure concorsuali (fallimenti ed esecuzioni immobiliari civili).

Da questi accadimenti è derivato l'impulso ad una forte accelerazione di tutti i processi tecnologici e normativi necessari a consentire la produttività e l'efficienza del servizio giustizia da remoto anche nei settori penali e amministrativi/contabili, innanzitutto operando sul nodo preoccupante della sicurezza informatica; implementando gli applicativi utilizzati nel settore penale, come quello per le notifiche penali, SNT, rendendolo obbligatorio; adottando le misure necessarie per la validità formale del fascicolo penale digitalizzato con la piattaforma TIAP; stanziando ingenti risorse per la fornitura di pc portatili, carte elettroniche per la firma digitale e dispositivi accessori, necessari al personale delle cancellerie giudiziarie per lavorare da remoto.

E tali esigenze hanno indotto Governo e Ministeri, e il Ministero della Giustizia, a normare nel dettaglio il nuovo istituto del lavoro agile, questa volta "non emergenziale", passando attraverso la Contrattazione Collettiva Nazionale del Lavoro e dando mandato a noi Dirigenti Giustizia di dargli attuazione inserendolo tra le modalità di esercizio della prestazione lavorativa nel proprio ufficio, a seconda del contesto, delle risorse presenti, delle esigenze di servizio e delle esigenze individuali, ponendo come criterio quello della priorità di tutela delle categorie c.d. fragili o dei lavoratori bisognosi di maggiore flessibilità (assistenza agli anziani, figli minori ecc...) ma garantendo al contempo il miglioramento dell'efficienza del servizio.

Oggi, con decorrenza dal 2021, il Piano Straordinario per la Giustizia si pone come investimento per un valore totale di 2,827 miliardi di euro. Tre sono le linee di progettazione che il Ministero della Giustizia ha ottenuto sul PNRR: 1) Investire nel capitale umano per rafforzare “l’Ufficio per il Processo – UPP”, migliorare la performance degli uffici giudiziari e accompagnare, completandolo, il processo di transizione digitale del sistema giudiziario; 2) Investire nella trasformazione digitale attraverso la digitalizzazione dei fascicoli e l’adozione di strumenti avanzati di analisi dati; 3) riqualificare il patrimonio immobiliare dell’amministrazione giudiziaria in chiave ecologica.

Particolarmente incidente è stato il progetto complesso avviato dal Ministero della Giustizia per la diffusione dell’UPP e l’implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici Giudiziari per lo smaltimento dell’arretrato. L’idea di base è che la sentenza, come prodotto tipo in cui si estrinseca la funzione giurisdizionale, passi dall’essere un atto del singolo giudice, ad un atto frutto del lavoro della squadra organizzata intorno a quel giudice. Ogni UPP è organizzato in modo da avere al suo interno tutte le categorie coinvolte nella produzione della sentenza: i giudici professionali, i giudici onorari, i tirocinanti neolaureati, il personale interno di cancelleria e delle apposite nuove risorse umane, i funzionari addetti agli UPP, i tecnici e gli operatori data entry, figure professionali assunte a tempo determinato appositamente per l’implementazione di questi nuovi modelli operativi negli uffici giudiziari per lo smaltimento dell’arretrato. Nel progetto sono coinvolte anche le istituzioni universitarie che hanno sottoscritto l’accordo per la collaborazione alle attività, finalizzate all’analisi e individuazione di azioni e modelli da adottare negli UU.GG; questo al fine di aumentarne la produttività, migliorare la qualità del lavoro di giudici e cancellieri, di aumentare l’utilizzo delle tecnologie da parte di tutti gli stakeholder, di ridurre la distanza tra cittadini e sistema giustizia, di ridurre i tempi di attivazione di erogazione dei servizi di informazione per l’inoltro di istanze e ricorsi. Per sostenere tale progetto è stato avviato un piano straordinario di reclutamento del personale amministrativo a tempo determinato, per la durata del PNRR (6 anni). Parliamo di un totale di 21.910 unità di personale di cui 16.500 funzionari addetti all’UPP laureati in scienze giuridiche e 5.410 tecnici, informatici, statistici e operatori data entry. A dicembre 2021 tutti gli uffici giudicanti, Tribunale e Corti di Appello, hanno depositato al CSM e al Ministero della Giustizia i progetti organizzativi del nuovo ufficio organizzato in UPP. E già a febbraio 2022 hanno preso possesso in questi stessi uffici i primi 8.171 funzionari a tempo determinato, immediatamente immessi nel piano di formazione sia teorica con la piattaforma e-learning sia pratica con l’affiancamento on the job. I risultati di questo sforzo organizzativo andranno monitorati e rendicontati ogni semestre. Al momento i dati però non sono ancora significativi, atteso il periodo trascorso in attività di formazione. I *target* esigibili a livello nazionale sono a) la riduzione del *disposition time* complessivo (nei 3 gradi di giudizio) del 40% nel civile e del 25% nel penale (DT il numero di giorni necessario a definire un processo) ; b) la riduzione

dell'arretrato civile del 65% nei Tribunali e del 55% nelle Corti di Appello entro il 2024, e del 90% entro giugno 2026. Il calcolo andrà fatto sulla base dei dati di partenza calcolati al 2019 (*c.d. baseline*) mentre quando si parla di arretrati l'aggregato di riferimento è quello di tutti i procedimenti pendenti da più di tre anni per i Tribunale e di due per le Corti.

L'ingresso massivo di questi giovani addetti corrisponde ad un indiscutibile rinnovamento degli UU.GG. ma il modello UPP suscita comunque alcune perplessità sotto diversi profili.

Innanzitutto i neo assunti funzionari, in quanto a tempo determinato, non cessano di concorrere per altre posizioni professionali che siano, queste, a tempo indeterminato: sicché già a distanza di sei mesi dal primo ingresso, sono molti i posti già resisi vacanti e non c'è una graduatoria di idonei sufficiente a sopperire a tale mole di sostituzioni. Il danno è peraltro duplice perché i primi mesi di servizio di questi addetti sono inevitabilmente destinati alla formazione intensiva, quindi la struttura perde inizialmente produttività per l'impegno del personale interno nella formazione e poi, con la sostituzione dei dimissionari, non solo perde lo sperato beneficio futuro ma è costretta a ricominciare un nuovo ciclo di attività formativa sui sostituti neo assunti, in un ciclo pressoché continuo.

In secondo luogo il reclutamento veloce di giovani laureati nelle fila degli addetti UPP a tempo determinato, fa sì che per la maggior parte si tratti di ragazzi con nessuna o poca esperienza lavorativa e la loro effettiva utilità rispetto alla produttività dei giudici è solo sperabile ma eventuale: resta tutto da verificare se queste nuove risorse avranno concretamente contribuito ad aumentare la produttività del giudice, non ritenendo noi Dirigenti che basti una semplice selezione teorica a redigere valide bozze di provvedimenti giurisdizionali che non costringano il giudice a perdere più tempo nel controllo che nella elaborazione esclusiva.

Come Dirigenti Giustizia, poi, ci troviamo ancora una volta a dover constatare come anche questa occasione del PNRR non sia stata utilizzata come avrebbe potuto; è mancata infatti una visione complessiva e globale del servizio giustizia, quella che tiene in considerazione prima di tutto l'utilità finale dei cittadini e contribuenti. Aver infatti incentrato il progetto solo sull'attività strettamente giurisdizionale, mette al centro dello stesso la produttività dei giudici ma non i tempi di risposta degli uffici: anche laddove la produttività dei giudici dovesse aumentare quanto auspicato, resterebbe il nodo del non aver previsto né messo nel conto il potenziamento della struttura di supporto all'attività strettamente giurisdizionale, che quelle pronunce deve rendere esecutive ed esistenti nel mondo del diritto e nella società; tutte attività mancando le quali le pronunce sono *tamquam non esset*. Questa mancata considerazione e miope progettazione è stata finora tanto evidente che la gestione e la rendicontazione del raggiungimento degli obiettivi posti (obiettivi quantitativi esclusivamente e strettamente giurisdizionali, ripeto), è stata posta nelle mani esclusive dei magistrati capi degli uffici, ingenerando però così la

confusione che deriva da un quadro normativo e fattuale incoerente in cui nell' UPP confluiscono magistrati togati, magistrati onorari, tirocinanti universitari, ma anche il personale amministrativo, compresi i nuovi funzionari addetti, che soggiacciono a tutta la normativa e gli istituti di natura contrattuale propri della P.A. come personale inquadrato nel pubblico impiego: così per gli ordini di servizio, le permissioni di assenza, il sistema di misurazione e valutazione della performance dei dipendenti, tutti istituti che fa capo in via ordinaria alla dirigenza amministrativa degli Uffici e non ai magistrati capi degli uffici che, nel nostro ordinamento, mantengono una configurazione eccezionale, sottratta alla privatizzazione del pubblico impiego e rimanendo in un regime puro di diritto pubblico.

Ci aspettiamo e auspichiamo una rivalutazione delle problematiche che renda il quadro complessivo più coerente e più efficiente.

Registriamo infatti - con preoccupazione - la tendenza presso settori non marginali della magistratura a farne una sorta di "tesoretto" personale. Una risorsa da gestire in autonomia, al di fuori e al di sopra di ogni logica di buon utilizzo.

Non ci possiamo permettere che una interpretazione distorta (se non di comodo) del modello organizzativo dell'Ufficio per il processo vanifichi un'occasione storica.

Il rischio concreto è che il valore aggiunto di questo enorme apporto del progetto UPP PNRR garantisca il sostegno della produzione dei giudici, e forse anche dei PM, ma risulti privo di ogni logica sistemica e di buona amministrazione.

Non si può pensare di effettuare un "cambio di paradigma" nella organizzazione giudiziaria assumendo massicciamente addetti in ausilio ai compiti del magistrato, mentre si sta azzerando del tutto il ruolo dirigenziale del Ministero della Giustizia (220 su 329 le posizioni dirigenziali vacanti ad oggi). Ciò senza garantire adeguati riqualificazione e turn over delle altre figure professionali in campo.

La giustizia non è soltanto "amministrazione della giurisdizione", ma anche "amministrazione per la giurisdizione", funzione amministrativa affidata nell'equilibrio costituzionale al Ministro della Giustizia.

Soltanto reclutando e valorizzando le professionalità che, per ruolo e competenze, sono tenute a garantire tutte le attività amministrative e gestionali, si potrà scongiurare che venga - nel giro di qualche anno - vanificato ogni beneficio di questo enorme sforzo collettivo.

Per valorizzarne l'imprescindibile ruolo è necessario che si presidi la distinzione tra Giurisdizione e Amministrazione.

Occorrono, in sintesi, meno magistrati prelati - in un lacunoso contesto normativo - a funzioni amministrative e più magistrati a giudicare, riducendo casi e tempi della loro collocazione fuori ruolo.

Un'Amministrazione moderna e responsabile deve valorizzare il ruolo dei Dirigenti che fanno della gestione il proprio mestiere. Senza dare spazio a poteri senza responsabilità, a responsabilità senza poteri.

Occorre che si affermi una *governance* plurale e avanzata attingendo a più saperi professionali dove il ruolo amministrativo dei magistrati risponda, senza ambiguità, a limiti legislativamente fissati e insuperabili.

Soltanto così la Giustizia non sarà gestione autoreferenziale di un potere, ma un servizio efficace reso ai Cittadini.

Grazie a tutti per l'attenzione.