

**ANALISI COMPARATISTICA DELLE DIFFERENTI
MANSIONI ATTRIBUITE AGLI ASSISTENTI
GIUDIZIARI E ALLE FIGURE RICONDUCIBILI
ALL'UPP NEL CONTESTO GIURIDICO EUROPEO***

*K. FIORENZA (coordinatrice),
G. PENNACCHIO, A. RUGGIERO

1. Quadro d'insieme

La ricerca di una figura di ausilio al magistrato, soprattutto nell'attività di ricerca giurisprudenziale e di adempimenti connessi alla fase decisoria, non è nuova al diritto europeo.

A tal riguardo, è ben noto che, nel periodo immediatamente precedente l'attuazione del programma *Next Generation EU* – dal 2020 si inseriscono i singoli PNRR –, è stato condotto, a livello europeo, uno studio finalizzato proprio a verificare lo stato dell'arte nell'ambito di diversi sistemi giudiziari e, conseguentemente, a stabilire la relazione tra efficienza del sistema e istituzione di uno staff a supporto del magistrato.

Detto studio, condotto nell'anno 2019 dal Consiglio Consultivo dei giudici europei attraverso la sottoposizione agli Stati membri di un questionario, è stato poi tradotto in un documento, il **Parere n. 22 del 7 novembre 2019** (dal titolo “*Il ruolo degli assistenti giudiziari*”), che ha consentito di “fotografare” la situazione antecedente l'adozione dei piani nazionali di ripresa e resilienza.

Il *focus* dell'indagine è stato indirizzato all'analisi non già delle diverse figure che, a vario titolo, collaborano con i magistrati, bensì a quella specifica figura che, all'epoca, poteva essere assimilata all'addetto all'ufficio del processo. I principali punti di attenzione: presenza della figura dell'assistente giudiziario, mansioni svolte, tipo di impiego e rapporto con i magistrati. Le risultanze del questionario testé citato sono di seguito riportate in uno schema riepilogativo¹:

QUESITO / PAESE EUROPEO	IMPIEGO ASSISTENTI GIUDIZIARI	COMPETENZE E ATTIVITÀ	RAPPORTO CON I MAGISTRATI	POTERI DECISIONALI	RAPPORTO DI IMPIEGO
ANDORRA	Gli A.G. sono impiegati soltanto nelle corti amministrative	Attività di tipo prevalentemente amministrativo	<i>One to one</i> con il singolo magistrato o collegio	Nessuno	Funzionari - l'impiego non è propedeutico all'accesso alla magistratura, ma il 60% circa dei magistrati è stato in precedenza A.G.

¹Il questionario ha restituito un quadro molto variegato dell'impiego delle figure assimilabili a quella dell'assistente giudiziario, sia sotto il profilo della tipologia e durata dell'impiego, sia dal punto di vista delle mansioni assegnate. Tuttavia, non può trascurarsi l'eterogeneità della metodologia applicata dai singoli Paesi nella compilazione del questionario stesso, che va tenuta in considerazione anche per la comprensione dello schema riepilogativo. La diversa metodologia adottata, infatti, ha inciso fortemente sulle risultanze del questionario, attesa la maggiore o minore specificità delle risposte fornite. Dallo studio delle risultanze emerge la crescente esigenza di individuare alcune figure in grado di fornire un supporto al giudice, soprattutto nella fase di ricerca giurisprudenziale e della razionalizzazione degli elementi di fatto concernenti il singolo caso da decidere, tale da consentire al magistrato di avere a disposizione tutti gli elementi, di fatto e di diritto, sulla base dei quali assumere la decisione. Difatti, salvo esperienze particolari, la fase decisionale è sempre attribuita, in un'ottica di terzietà e imparzialità, al magistrato.

AUSTRIA	Non è prevista la figura dell'A.G., ma è previsto un periodo di tirocinio per gli studenti che intendono accedere alla carriera di giudice, avvocato o notaio, per un periodo di 7 mesi	Attività di ricerca, redazione di relazioni nonché attività di tipo amministrativo	Gli stessi magistrati scelgono il modello da applicare	Nessuno	Tirocinanti
AZERBAIJAN	È prevista la partecipazione di "civil servants" all'amministrazione della giustizia in conformità con la legge sul "Civil Service"	Attività di ricerca, relazione, consultazione della banca dati nazionale, ricerca delle norme applicabili al singolo caso	Gli stessi magistrati scelgono il modello da applicare	Nessuno	Impiegati a tempo indeterminato il cui compenso varia a seconda del lavoro svolto.
BELGIO	Non è prevista la figura dell'A.G., ma soltanto quella del cancelliere (<i>greffe</i>). Una figura assimilabile all'A.G. è quella del <i>référéndaire</i> , istituita nel '97 per la corte suprema e nel '99 per le altre corti	I <i>référéndaires</i> aiutano il magistrato, secondo le sue indicazioni, non solo attraverso l'attività di ricerca ma anche formulando delle proposte di decisione e redigendo una bozza di provvedimento	Non è previsto un modello unico, ma ogni Tribunale organizza il proprio personale	Nessuno	Nel 2019 i <i>référéndaires</i> in Belgio erano 66, distribuiti tra le varie corti. Sono considerati funzionari e vengono nominati dal re. L'esercizio della funzione di <i>référéndaire</i> per 5 anni consente di accedere alla carriera di giudice, previo superamento di un esame di abilitazione.
BOSNIA	Gli A.G. sono impiegati solo nelle corti superiori	Attività di ricerca e di verbalizzazione e nel corso della trattazione della causa	<i>Pool</i> per l'intera corte	Nessuno	Funzionari a tempo indeterminato L'esercizio della funzione è titolo di preferenza per accedere alla funzione di magistrato o PM.
BULGARIA	Gli A.G. sono impiegati solo nelle corti superiori e presso le corti di giustizia amministrativa	Attività di ricerca, relazione, redazione di bozze	Non è stata fornita alcuna indicazione	Nessuno	Funzionari (non è previsto un termine di durata dell'incarico)
CROAZIA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti	Attività di assistenza al magistrato in relazione al singolo caso assegnato, con possibilità di redigere le bozze dei provvedimenti	Organizzazione demandata alle singole corti, ma in via generale viene applicato il modello <i>one to one</i>	Nessuno	Impiegati (non è previsto un termine di durata dell'impiego) Lo status degli A.G. è regolato dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

CIPRO	Nelle corti superiori alcuni avvocati "fuori servizio" vengono applicati come <i>legal officers</i>	Attività di ricerca giurisprudenziale, massimizzazione delle sentenze, redazione relazioni	<i>One to one</i>	Nessuno	Impiegati a tempo indeterminato.
REPUBBLICA CECA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti	Redazione di bozze di provvedimenti	Non è stata fornita alcuna indicazione	Non è stata fornita alcuna indicazione	Non è stata fornita alcuna indicazione
SLOVENIA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti	Gli A.G. svolgono tutta l'attività non decisionale, così da consentire al giudice di concentrarsi sulla decisione	<i>Panel</i>	Nessuno	Impiegati, ma solo per un breve periodo, poiché l'ufficio è considerato come un periodo di formazione.
SVEZIA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti ma per un tempo breve	Attività di ricerca e redazione di bozze di provvedimenti	<i>Panel</i>	Possibilità di decidere in autonomia i casi più semplici	Impiegati
DANIMARCA	Gli A.G. sono impiegati solo innanzi la corte suprema per la durata di due o tre anni	Attività di ricerca, anche statistica, organizzazione e di documenti	<i>Pool</i> per l'intera corte	Nessuno	Non è stata fornita alcuna indicazione
FINLANDIA	Gli A.G. sono impiegati nelle corti superiori per il periodo di un anno o sei mesi	Attività di ricerca e collaborazione e con i giudici, con possibilità di manifestare la propria opinione sulla decisione	<i>Pool</i> per l'intera corte	Nessuno	Non è stata fornita alcuna indicazione
FRANCIA	In Francia gli A.G. si distinguono in due categorie: - <i>juristes assistants</i> - <i>assistants de justice</i> in senso stretto	I primi sono veri e propri ausiliari tecnici del giudice, mentre i secondi sono dei tirocinanti che svolgono lavoro preparatorio rispetto alle decisioni del giudice anche mediante predisposizione e di una bozza di	Non è previsto un modello specifico	Nessuno	Impiegati. La carriera di <i>juriste assistant</i> dura 3 anni, rinnovabili una volta, mentre il contratto degli <i>assistants de justice</i> è di 2 anni, rinnovabile 2 volte.

		provvediment o			
GEORGIA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti e in tutti i gradi di giurisdizione	Attività di ricerca e redazione di bozze di provvedimenti e relazioni	<i>One to one</i> rispetto al singolo magistrato o collegio	Nessuno	Impiegati a tempo inde-terminato. L'espleta-mento della funzione è canale prefe-renziale per la carriera di avvocato, PM o giudice
GERMANIA	Gli A.G. sono impiegati presso la corte costituzionale e le corti federali	Presso la corte costituzionale, gli A.G. sono avvocati o accademici che collaborano per un periodo compreso tra 2 e 5 anni. Presso le corti federali, il periodo è di 3-4 anni e gli A.G. svolgono funzioni di ricerca e redazione di parti del provvedimento	<i>Panel</i>	Svolgono alcune specifiche funzioni giurisdizionali	Impiegati a tempo determinato. Non è stata fornita, però, alcuna indicazione sulla durata del contratto
ISLANDA	Gli A.G. sono impiegati solo presso la corte suprema e presso le due principali corti di appello	Attività di ricerca, relazione, redazione di bozze, ricerca dei precedenti	<i>Pool</i> per l'intera corte	Nessuno	Impiegati. Non è previsto un termine di durata del contratto, ma solitamente la funzione viene esercitata per un breve periodo di formazione
IRLANDA	La figura dell'A.G. è stata istituita con il <i>Financial Measures in the Public Interest Amendment Act</i> del 2011	Attività di ricerca e relazione	Non è stata fornita alcuna indicazione	Nessuno	Impiegati a tempo determinato per un periodo di tre anni
ITALIA	L'Italia ha partecipato al questionario, ma le risposte ai quesiti posti sono state fornite con riferimento alle figure del Giudice di Pace e dei tirocinanti ex art. 73 D.L. 69/13, in ragione della struttura dell'ufficio per il processo ante PNRR				
LETTONIA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti	Attività di ricerca e redazione di bozze	<i>One to one</i>	Nessuno	Impiegati
ROMANIA	In Romania è prevista la figura del <i>court clerk</i> e quella dell'assistente-magistrato. Quest'ultima figura è quella assimilabile all'A.G. ed è prevista per le corti superiori	Gli assistenti magistrati partecipano attivamente alla fase della deliberazione e decisione	<i>Panel</i>	Partecipano alla decisione	Non è stata fornita alcuna indicazione

SVIZZERA	In Svizzera è prevista la figura degli A.G., ma ci sono molte differenze a seconda del cantone di riferimento	Gli A.G. hanno una elevata autonomia nella gestione dei casi e presso la corte suprema federale possono esprimere la loro opinione nella fase di decisione	Non è stata fornita alcuna indicazione	Partecipano alla decisione	Impiegati che, di solito, lasciano l'incarico dopo circa 3/4 anni per intraprendere la carriera di giudice o avvocato
LITUANIA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti	Gli A.G. non svolgono attività di ricerca ma attività di relazione e redazione delle bozze di provvedimento	<i>One to one</i> in via generale, mentre in corte di appello sono applicati 3 assistenti per ogni coppia di giudici	Nessuno	Impiegati a tempo indeterminato
LUSSEMBURGO	Solo nell'anno 2018 è stata prevista la figura del <i>référéndaire</i> presso le corti superiori e di appello	Attività di ricerca	Al momento del questionario sono in servizio solo due <i>référéndaires</i> per circa 40 magistrati della corte suprema	Nessuno	Impiegati. Non è stata fornita alcuna indicazione sulla tipologia e durata del contratto
MALTA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti e in tutti i gradi di giurisdizione	Attività di ricerca e redazione di note e relazioni, nonché bozze di provvedimento da sottoporre alla firma del giudice	<i>One to one</i>	Nessuno	Impiegati a tempo indeterminato. È richiesta una pregressa esperienza come avvocato pari a 4 anni
MOLDAVIA	La figura dell'A.G. è stata prevista nell'agosto del 2012	Attività di ricerca e redazione di bozze, studio dei documenti del fascicolo e partecipazione a gruppi di lavoro, nonché attività di preparazione dei file (anonimizzazione)	<i>One to one</i> . Per la corte suprema sono previsti, invece, tre assistenti per ogni giudice	Nessuno	Impiegati a tempo indeterminato che vengono segnalati dal magistrato e con esperienza in ambito legale di almeno un anno. Sono previsti una prova scritta e un colloquio prima dell'assunzione.

		ione) prima della pubblicazione			
PAESI BASSI	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti	Attività di ricerca e relazione, confronto con il magistrato e redazione dei provvedimenti . La presenza degli A.G. è prevista anche nella fase di trattazione della causa, con possibilità di partecipare attivamente, anche formulando domande.	L'organizzazione è de-mandata alle singole corti	Nessuno	Impiegati a tempo indeterminato.
NORVEGIA	Impiegati nella corte suprema e nelle corti di appello, per un tempo pari a circa 2 anni (al massimo cinque anni)	Attività di ricerca e redazione di bozze di provvedimenti .	1/1 presso la corte suprema; 5/1 o 4/1 presso le corti di appello	Possibilità di decidere in autonomia i casi più semplici	Impiegati a tempo determinato.
POLONIA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti	Attività di ricerca e redazione di relazioni, nonché veri e propri provvedimenti da discutere con il giudice	Ogni assistente opera individualmente e supporta due giudici	Nessuno	Impiegati. Non è previsto un termine, ma di solito il rapporto dura pochi anni, poiché gli A.G. assumono i ruoli di giudice o avvocato. L'esercizio della funzione di A.G. non dà alcun titolo di preferenza per accedere alla carriera

Benché il lavoro preparatorio al Parere n. 22 possa sembrare poco attuale, anche alla luce delle numerose riforme intraprese dagli Stati membri nell'ambito dei rispettivi piani di ripresa e resilienza, l'analisi dello stato dell'arte al 2019 risulta di estremo interesse e consente di svolgere alcune considerazioni a mo' di premessa all'analisi che seguirà:

1) l'**Italia** ha partecipato al questionario rilasciando informazioni in ordine alla sola posizione dei giudici onorari e dei tirocinanti;

2) la **Spagna** non ha fornito indicazioni in ordine alle figure che oggi possiamo inquadrare nell'ambito della *Oficina Judicial*, avendo fatto riferimento esclusivamente alla figura degli assistenti amministrativi;

3) i **Paesi nordici**, invece, seppure con le peculiarità legate anche ai diversi ordinamenti nazionali, ha rappresentato con grande favore l'attività espletata dai “*clerks*”, cui spesso viene anche affidata la possibilità di decidere in autonomia i casi di più semplici. Peraltro, tutti i Paesi nordici hanno confermato l'importanza della figura dell'assistente giudiziario in un'ottica di efficienza e qualità della giustizia. Solo in Norvegia, e soltanto per ciò che concerne la Corte Suprema, viene adottato il sistema *one to one*.

In definitiva, stando alle indicazioni fornite nell'ambito del questionario, l'esperienza dei Paesi nordici ben può essere comparata con quella del nuovo ufficio del processo, sia per ciò che concerne i sistemi adottati, sia per quanto riguarda le funzioni attribuite alla figura dell'addetto all'ufficio per il processo.

2. L'Impatto del PNRR Giustizia nei Singoli Ordinamenti

Come anticipato, il piano nazionale di ripresa e resilienza è stato adottato, in Italia, nell'ambito del progetto *Next Generation EU*, quale strumento temporaneo di ripresa e rilancio dell'economia europea, estremamente segnata dalle perdite causate dalla pandemia.

Il Next Generation EU è stato deliberato dal Consiglio europeo il 21 luglio 2020 sulla base dell'assunto per il quale “*La natura eccezionale della situazione economica e sociale dovuta alla crisi COVID-19 impone misure eccezionali a sostegno della ripresa e della resilienza delle economie degli Stati membri*”².

Nell'ambito di tale progetto, viene data la possibilità agli Stati membri di presentare, entro il 31 dicembre 2023, i rispettivi piani nazionali per la ripresa e resilienza, onde beneficiare degli 800 miliardi di euro circa destinati a tal fine.

Il piano di ripresa e resilienza europeo si fonda su sei pilastri:



Transizione ecologica

Gli obiettivi da conseguire: mobilità sostenibile, efficienza energetica e rinnovabili, adattamento ai cambiamenti climatici, economia circolare e biodiversità



Politiche per la prossima generazione

Gli obiettivi da conseguire: migliorare l'accesso e la qualità dell'istruzione generale, professionale e superiore; rivolgere un'attenzione particolare all'istruzione digitale, all'educazione e cura della prima infanzia; sostenere l'occupazione giovanile

² Consiglio europeo, Conclusioni per la Riunione straordinaria del 17-21 luglio 2020, link: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>



Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

Gli obiettivi da conseguire: promuovere l'imprenditoria, la competitività e l'industrializzazione; migliorare il contesto imprenditoriale; promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione; sostenere le piccole e medie imprese



Transizione digitale

Gli obiettivi da conseguire: promuovere la realizzazione di reti ad altissima capacità, la digitalizzazione dei servizi pubblici, dei processi governativi e delle imprese, specie le PMI; sviluppare competenze digitali essenziali e avanzate; sostenere la R&S nel campo del digitale e la diffusione delle tecnologie avanzate



Coesione sociale e territoriale

Gli obiettivi da conseguire: migliorare le infrastrutture e i servizi sociali e territoriali, compresi i sistemi assistenziali e previdenziali, l'inclusione dei gruppi svantaggiati; sostenere l'occupazione e lo sviluppo delle competenze; creare posti di lavoro stabili e di qualità



Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale

Gli obiettivi da conseguire: migliorare la resilienza, l'accessibilità e la qualità della sanità e dell'assistenza a lungo termine, comprese le misure per promuoverne la digitalizzazione; accrescere l'efficacia dei sistemi della pubblica amministrazione

Ebbene, l'implementazione della struttura degli uffici giudiziari, anche al fine di ridurre la durata dei procedimenti e assicurare una giustizia indipendente ed efficiente, è stata ricompresa all'interno dell'ultimo pilastro (sottocategoria "rule of law").

A livello europeo, sono 13 i piani nazionali che hanno previsto ben 66 diverse misure volte a rafforzare e implementare l'efficienza, la qualità, e l'indipendenza dei rispettivi sistemi giudiziari³.

Un terzo di queste misure è stato destinato alla transizione digitale dei sistemi giudiziari; 10 misure sono state adottate per rafforzare la loro indipendenza; altre 10 per le infrastrutture giudiziarie; 5 sono state dirette a ridurre la durata dei processi e altre 5 a promuovere l'assunzione di nuove figure in ambito giudiziario; infine, tre misure sono state adottate per riorganizzare la mappa giudiziaria nazionale e rafforzare il rapporto tra corti e territorio.

I cinque Paesi che hanno previsto misure volte a ridurre la durata dei procedimenti sono stati: Italia, Spagna, Portogallo, Croazia e Cipro. Di questi, il Portogallo è stato il primo Paese a presentare il proprio piano. L'Italia, invece, è stato il Paese che ha esplicitamente fatto riferimento alla necessità di istituire e implementare le strutture a supporto dei magistrati, onde combattere l'arretrato e garantire una migliore qualità della giustizia⁴.

³ Commissione europea, *Recovery and resilience scoreboard. Thematic analysis. Rule of law*, aprile 2022.

⁴ Le notizie riportate sono state estrapolate attraverso la consultazione delle periodiche Relazioni sullo stato del diritto in Europa, annualmente predisposte dai singoli Stati membri su indicazione della Commissione Europea, in

Come, infatti, riconosciuto nella Relazione sullo stato del diritto in Europa del luglio 2023⁵, *“affinché l'intero sistema giudiziario europeo funzioni correttamente, sono indispensabili risorse adeguate, compresi i necessari investimenti in infrastrutture fisiche e tecniche, e personale qualificato, preparato e adeguatamente retribuito. Diversi Stati membri hanno riconosciuto quest'aspetto stanziando risorse aggiuntive per rafforzare la resilienza dei sistemi giudiziari nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza”*. In particolare, a seguito delle raccomandazioni della Commissione europea, e grazie all'apporto economico fornito dai singoli piani di ripresa e resilienza, all'attualità diversi Stati membri sono stati in grado approntare misure positive ai rispettivi sistemi. In particolare:

- in **Spagna** il numero totale di giudici è aumentato e sono in fase di adozione misure per affrontare le difficoltà relative alla disponibilità di risorse per il sistema giudiziario;

- in **Francia** le risorse umane e finanziarie assegnate al sistema giudiziario sono nuovamente aumentate in modo significativo e sono in corso iniziative per rispondere ulteriormente alle esigenze attuali;

- in **Finlandia** le risorse per il sistema giudiziario sono aumentate, ma la relazione del governo sull'amministrazione della giustizia ha rilevato che permangono carenze;

- in **Portogallo** sono in corso iniziative per garantire risorse umane sufficienti al sistema giudiziario, sebbene persistano preoccupazioni in merito alla penuria di personale amministrativo;

- in numerosi Stati membri (v. Paesi dell'Est Europa, Germania, Austria e Italia) sono state assunte numerose iniziative volte a migliorare la digitalizzazione del sistema giustizia, soprattutto nell'ambito civile;

- diversi Paesi europei hanno riconosciuto l'esigenza di migliorare la qualità e l'efficienza della giustizia, investendo in infrastrutture fisiche e tecniche e adottando misure volte all'assunzione di personale qualificato, preparato e adeguatamente retribuito, anche attraverso lo stanziamento di risorse aggiuntive per rafforzare la resilienza dei sistemi giudiziari nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Tuttavia, la Commissione europea ha ricordato che: *“A **Malta**, a **Cipro** e in **Grecia** l'aumento delle risorse per il sistema giudiziario e le altre misure adottate non hanno ancora portato a una riduzione della durata dei procedimenti e l'arretrato giudiziario rimane un problema serio. In **Croazia** il sistema giudiziario ha ulteriormente ampliato gli strumenti di comunicazione elettronica e ridotto l'arretrato, ma permangono notevoli problemi di efficienza e qualità, dato l'aumento generale della durata dei processi. In **Italia** sono stati adottati due decreti legislativi in*

ordine all'impatto che i fondi di Piani nazionali di ripresa e resilienza hanno avuto sul sistema giustizia e, in particolar modo, sul contrasto all'arretrato.

⁵ Consultabile al seguente indirizzo:
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f3880d7f-1c13-11ee-806b-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF.

attuazione delle riforme della giustizia civile e penale al fine di migliorare la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario, anche per quanto riguarda la durata dei procedimenti. Resta da vedere l'efficacia delle riforme".

3. Esperienze Europee a confronto: luci e ombre

In quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea, i giudici sono supportati nelle loro funzioni giudicanti da un numero crescente di assistenti giudiziari, con caratteristiche tanto peculiari quanto i sistemi giuridici in cui sono impiegati. Tuttavia, un'analisi più approfondita consente di individuare taluni **profili comuni**.

Gli assistenti giudiziari possono essere assegnati a un giudice specifico (sistema di gabinetto) ovvero organizzati in *pool* per l'intero tribunale (sistema di *pool*, nell'ambito del quale tutti gli addetti operano a favore dell'intera corte, a prescindere dalla specifica materia o del singolo magistrato) o per una divisione o camera (sistema di *panel*, nell'ambito del quale il singolo assistente o il gruppo di assistenti ed operatori viene ad essere assegnato ad una specifica sezione). In base al grado di coinvolgimento nel processo giudiziario, si distinguono tra coloro che svolgono funzioni di mera ricerca, v. il Regno Unito, coloro che si occupano della stesura completa delle decisioni, v. Svizzera e Paesi Bassi, e quanti lavorano, in uno stato di (quasi) indipendenza, su casi a scarso impatto sociale ed economico, v. Slovenia.

Nella maggior parte degli Stati membri, gli assistenti giudiziari assistono i giudici presso tutti i tribunali e le istanze. In alcuni casi, gli assistenti giudiziari lavorano solo presso le più alte corti e/o corti costituzionali o presso Tribunali specializzati. In altri Paesi, invece, il sostegno dei giudici da assistenti giudiziari è un fenomeno che si è sviluppato di recente per far fronte agli arretrati (es. Norvegia, Regno Unito, Irlanda, Lussemburgo o Malta).

Di seguito verranno analizzati, per brevi cenni, alcuni Paesi europei che, a causa del proprio arretrato, sono vicini alle problematiche che affliggono il sistema italiano, così da individuarne, sotto un profilo comparatistico, divergenze e punti di contatto⁶.

⁶ Una delle funzioni pratiche della comparazione giuridica è orientare il legislatore verso regole a lui in qualche modo non note, favorisce le decisioni dei giudici e la risoluzione delle controversie con l'ausilio dei materiali forniti da corti straniere (v. R. SCARCIGLIA, *Metodi e comparazione giuridica*, Wolters Kluwer Italia, 2016). Sotto il profilo della politica legislativa, infatti, l'uso della comparazione e, quindi, lo studio delle soluzioni adottate in altri ordinamenti, non soltanto favorisce le recezioni, scongiurando o, comunque, riducendo il rischio di un rigetto, ma consente anche di monitorare continuamente il funzionamento delle regole, analizzando i singoli contesti nell'ambito dei quali esse operano e quali problemi scaturiscono dalla loro applicazione.

3.1. L'esperienza del Portogallo

Uno dei Paesi più attenzionati a causa del proprio arretrato è stato il Portogallo. Infatti, nell'ambito del piano nazionale per la ripresa e la resilienza, il Portogallo ha presentato riforme e progetti di investimento volti ad aumentare l'efficienza del sistema giudiziario.

Nell'anno 2021, l'incipit della periodica relazione sullo Stato di diritto in Portogallo recitava: *“L'efficienza del sistema giudiziario portoghese rimane una criticità, in particolare per gli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali. Il governo sta adottando misure per risolvere questo problema, in particolare rafforzando i centri di arbitrato amministrativo e creando squadre di intervento rapido. Sono inoltre in corso di attuazione misure per far fronte alla carenza di risorse umane e per investire nella digitalizzazione”*.

Il sistema giudiziario portoghese è composto da una struttura giurisdizionale comprendente i seguenti organi: la Corte costituzionale (*Tribunal Constitucional*), la Corte suprema di giustizia (*Supremo Tribunal de Justiça*), gli organi giurisdizionali di primo e secondo grado (*Tribunais Judiciais*), gli organi di giustizia amministrativa e fiscale (*Supremo Tribunal Administrativo e Tribunais Administrativos e Fiscais*) e la Corte dei conti (*Tribunal de Contas*).

I dati forniti dallo stesso Portogallo al portale *e-justice.europa.eu* della Commissione Europea mostrano, così come in Italia, che le cause civili dal valore modesto (in particolare, che non superino i 15.000,00) sono attribuite ai giudici di pace (*Julgados de Paz*).

Quanto alle principali problematiche afferenti l'organizzazione giudiziaria portoghese, come si ricava dalla lettura delle Relazioni sullo stato di diritto relative agli anni 2020, 2021 e 2022⁷, le stesse possono essere sovrapposte a quelle riscontrate nel sistema italiano: il reclutamento dei magistrati, la necessità di digitalizzazione dei processi e l'individuazione di “gabinetti consultivi” a sostegno dei magistrati per la gestione dell'arretrato (problematica, questa, evidenziata in modo specifico nella relazione dell'anno 2020⁸).

- I Gabinetes de Apoio aos Magistrados Judiciais

Già dal 2009, in Portogallo si era avvertita l'esigenza di creare un “ufficio di supporto tecnico” al magistrato, composto da professionisti esperti in ambito giuridico e psicologico⁹.

In origine, ebbe avvio con un progetto pilota in tre distretti, tra cui quello di Lisbona, ove si sarebbe dovuto creare uno staff a supporto dei magistrati del tribunale, composto da quattro consulenti, con il compito di consigliare i 200 giudici di primo grado della Corte giudiziaria del distretto di Lisbona e Ticão, assistendoli nella *“ricerca di legislazione, giurisprudenza e dottrina*

⁷ Consultabili al portale eur-lex.europa.eu

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0321>

⁹ Ordinanza 598/2009 dei Ministeri delle Finanze, della P.A. e della Giustizia, consultabile al seguente indirizzo: <https://dre.tretas.org/pdfs/2009/06/04/plain-253984.pdf>

necessaria per la preparazione delle decisioni, l'elaborazione e la pubblicazione di sintesi delle stesse e ancora nell'organizzazione della biblioteca giudiziaria, nonché nell'aggiornamento delle informazioni contenute nella pagina web della Comarca”.

Benché fosse stato adottato anche un regolamento per procedere all'assunzione di tali risorse, il progetto non è mai decollato a causa della mancanza di fondi.

Da un punto di vista operativo, tali uffici, alla fine del 2021, erano già stati istituiti a supporto del presidente del Tribunale e dell'ufficio del Pubblico Ministero¹⁰.

I compiti ad essi assegnati, tuttavia, erano prossimi a quelli che, nel sistema italiano, sono attribuiti ai cancellieri e ai funzionari amministrativi.

Così, proprio come l'Italia, il Portogallo ha inserito l'obiettivo di potenziare questi “gabinetti consultivi” a supporto dei magistrati (*Assessores para os Gabinetes de Apoio aos Magistrados Judiciais*), nell'ambito del proprio piano di ripresa e resilienza.

In particolare, per far fronte ai potenziali arretrati e aumento dei contenziosi, è stato creato un regime provvisorio di riduzione delle spese di giustizia allo scopo di favorire gli accordi giudiziari. Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, sono state create “squadre di intervento rapido” per far fronte all'arretrato negli organi giurisdizionali fiscali e amministrativi. Nel primo anno di attività, tali squadre hanno consentito la risoluzione di un terzo delle cause entrate nel sistema prima del 2013, superando gli obiettivi inizialmente fissati. Tuttavia, si richiama l'attenzione sull'opportunità di rafforzare le squadre anche in secondo e terzo grado, al fine di evitare un arretrato giudiziario lungo tutta la catena del sistema giudiziario.

Gli sforzi avviati si sono tradotti in un notevole miglioramento in termini di efficienza. Il Portogallo continua a registrare miglioramenti per quanto riguarda l'efficienza del sistema giudiziario, in particolare nelle cause civili e commerciali, per le quali i tempi di esaurimento in primo grado sono in costante diminuzione.

I Tribunali, tuttavia, presentano ancora un numero relativamente alto di cause arretrate e la durata dei procedimenti resta relativamente elevata. Infatti, nonostante il tasso di definizione sia salito al di sopra del 100%, il Portogallo continua a presentare uno dei tassi più elevati in termini di cause amministrative pendenti ed è ancora sottoposto alla vigilanza rafforzata da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, proprio a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti nelle giurisdizioni sia civili sia amministrative.

¹⁰ Dati forniti dal Tribunale di Lisbona, consultabili all'indirizzo:
<https://comarcas.tribunais.org.pt/comarcas/instgestao.php?com=lisboa&cat=108>.

3.2. L'esperienza della Spagna

Il sistema giudiziario spagnolo è articolato in due gradi di giudizio di merito e in un grado di legittimità.

Le norme fondamentali in materia sono dettate dalla Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ). La LOPJ afferma, all'articolo 3, l'unitarietà del sistema giudiziario – fissata quale principio generale dal Titolo VI, articolo 117, della Costituzione spagnola.

Nella giurisdizione ordinaria, in materia civile e commerciale, sono competenti in prima istanza le seguenti giurisdizioni:

a. **Juzgados de paz**: i giudici di pace sono organi giudiziari di prima istanza che operano nei municipi in cui non sono presenti i *juzgados de primera instancia e instrucción*. Si tratta di giudici onorari non togati la cui competenza in materia civile è limitata alle cause di modesta entità (di valore non superiore ai 90 euro). Essi rivestono un ruolo marginale nell'organizzazione giudiziaria spagnola, il numero non molto elevato dei procedimenti sottoposti al giudizio di tali organi rispecchia la limitatezza delle competenze giurisdizionali ad essi attribuite.

b. **Juzgados de primera instancia**, nonché *Juzgados de primera instancia e Instrucción*: sono organi posti alla base dell'ordine giudiziario civile. Insieme ai giudici di pace sono competenti in primo grado in materia civile. Quali giudici di diritto comune sono competenti su tutte le materie non attribuite per legge ad altro organo. All'interno dei *juzgados de primera instancia* operano i *juzgados de familia*, organi specializzati in materia familiare.

Ulteriori giurisdizioni sono specializzate in materia commerciale e nel lavoro (v. Senato della Repubblica, diciassettesima legislatura, dossier n. 171¹¹).

Secondo quanto stabilito in via generale dell'articolo 455 della LEC, in materia di giustizia civile ordinaria, la competenza in grado di appello spetta alle *audiencias provinciales*: organi giudiziari collegiali (formati da tre magistrati) competenti in grado di appello. La medesima disposizione stabilisce che il tribunale di prima istanza esamina in appello le pronunce del giudice di pace.

c. I **tribunales superiores de justicia** sono organi posti al vertice dell'organizzazione giudiziaria all'interno del territorio di ciascuna Comunità autonoma sopra il quale esercitano le proprie competenze con l'eccezione delle materie riservate al *Tribunal Supremo*. Si tratta di organi competenti in ultima istanza in materia di legge di autonomia o con riferimento alla legislazione della corrispondente comunità autonoma.

¹¹https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/803980/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-h3_h310.

I *tribunales superiores de justicia* sono formati dalle seguenti camere: civile e penale, sociale e contenzioso amministrativo. L'attività in materia civile di tali organi continua ad essere di modesta entità.

d. Il ***Tribunal Supremo***, competente quale "Corte di cassazione", è l'organo posto al vertice dell'ordinamento giudiziario spagnolo (per ciascuno dei quattro diversi segmenti della giurisdizione ordinaria: civile, penale, amministrativo e sociale), eccetto per ciò che concerne la materia costituzionale (di competenza, quest'ultima, della Corte costituzionale, non integrata nel sistema giudiziario). Il *Tribunal Supremo* ha sede a Madrid e competenza estesa a tutto il territorio nazionale, si compone delle seguenti camere: civile, penale, contenzioso amministrativo, materia sociale. Costituisce il vertice del sistema delle impugnazioni ed è quindi il massimo responsabile dell'unità e uniformità dell'interpretazione della giurisprudenza in Spagna. È presente, inoltre, una sezione competente in materia di giustizia militare.

La Oficina Judicial quale sostegno all'attività giudiziaria

La Spagna è stata uno dei primi Paesi Europei a istituire un valido sostegno all'attività giudiziaria. L'*Oficina Judicial*, più vicina all'idea dell'istituto italiano dell'"ufficio del processo", è stata infatti istituita, per la prima volta, nel 1985 a supporto e a sostegno dell'attività giurisdizionale di giudici e Tribunali. Essa è stata oggetto di continue riforme, ma solo alla fine del 2008 si è avviato un processo di modernizzazione della giustizia spagnola, allo scopo di adeguare e migliorare l'ordinamento giudiziario. Ciò è stato possibile grazie al "Piano per la modernizzazione della giustizia", adottato dal Consiglio Generale del Potere Giudiziario il 12 novembre 2008, e il "Piano strategico per la modernizzazione della giustizia 2009-2011", approvato dal Consiglio dei ministri il 18 settembre 2009 su proposta del Ministero della Giustizia.

Il "Piano per la modernizzazione della giustizia" è stato una delle prime azioni intraprese dal Consiglio Generale del Potere Giudiziario nel suo quarto mandato. Tra i settori di attività individuati in detto piano si trova in primo luogo l'attuazione della nuova "*oficina judicial, le cui linee sono state introdotte dalla riforma della legge organica del potere giudiziario (LOPJ) avvenuta attraverso la legge organica 23 dicembre 2003, n. 19. Tuttavia, già con la legge organica del potere giudiziario del 1985, benché fosse rimasto l'assetto organizzativo tradizionale della "oficina judicial", si erano svolti alcuni progressi attinenti alla nuova organizzazione e struttura.*

Tali riforme non sono state altro che una risposta chiara alle preoccupazioni raccolte nel nucleo del "Patto per la riforma della giustizia", firmato dai principali partiti politici il 28 maggio 2001, con il quale si cercava di smantellare la vecchia struttura della "*oficina judicial*" fondata sulla segretaria di ogni ufficio giudiziario come organizzazione autonoma, e di costruire sistemi di gestione moderna, efficace, efficiente e agile che distribuissero le risorse umane e materiali al fine

di garantire un'amministrazione della giustizia più efficace e soddisfacente per gli operatori del diritto, allo scopo di trasformare l'ordinamento giudiziario spagnolo e di raggiungere il miglioramento e la modernizzazione dell'amministrazione della giustizia.

La nuova oficina judicial

La nuova "*oficina judicial*" si configura come una struttura strumentale che cerca di aiutare i giudici e magistrati nello svolgimento dei loro poteri giurisdizionali. La disciplina contenuta nella *Ley Orgánica* n. 19/2003 è flessibile e consente di adeguare ogni "*oficina judicial*" alle esigenze dell'amministrazione della giustizia, con il duplice obiettivo di rafforzare l'indipendenza giudiziaria ed ottimizzare le risorse.

Al fine di dare maggiore rilievo a tale organo, la *oficina judicial* venne richiamata anche negli artt. 435-438 della *Ley Orgánica Peder Judicial* (LOPJ). In particolare, l'art. 435 LOPJ definisce la *oficina judicial* come l'organizzazione di natura strumentale che da supporto e sostegno all'attività giurisdizionale dei giudici e tribunali. La sua struttura è omogenea in tutto il Paese e si fonda sui criteri di gerarchia, divisione delle funzioni e coordinamento.

L'Ufficio Giudiziario supera il modello tradizionale dei vecchi Tribunali, composto da un giudice, un avvocato dell'Amministrazione della Giustizia e un certo numero di funzionari che operano in autonomia, per costituire una nuova organizzazione che istituisca sistemi di lavoro razionali e omogenei, affinché l'attività giudiziaria sia svolta con la massima efficienza e responsabilità.

La nuova organizzazione dell'Ufficio Giudiziario si compone di due diverse tipologie di unità processuali, in base alla loro funzionalità:

1. Le Unità Procedimentali di Sostegno Diretto, che coadiuvano giudici e magistrati nell'esercizio delle loro funzioni, svolgendo gli atti necessari per l'esatto ed effettivo rispetto di tante delibere da essi dettate. Tali unità, secondo le loro funzioni, possono essere unità processuali di supporto diretto (UPAD – art. 437 LOPJ) e servizi comuni processuali (SCP – art. 438 LOPJ).

I Servizi Processuali Comuni che, sotto la direzione di un avvocato dell'Amministrazione di Giustizia, assumono compiti centralizzati di gestione e supporto nelle azioni derivanti dall'applicazione delle leggi processuali.

2. Insieme a queste unità processuali, vi sono le Unità Amministrative che, senza essere integrate nell'Ufficio Giudiziario, dirigono, ordinano e gestiscono risorse umane, risorse informatiche e risorse materiali.

Il Sistema di Ispezione

È stato, altresì, previsto un sistema di ispezione. In questo modo, la qualità del servizio fornito dagli uffici giudiziari viene valutata in un continuo processo di ottimizzazione. Per tale motivo è

stato istituito un Sistema Ispettivo volto a valutare il funzionamento, l'efficienza e la qualità dell'attività delle Segreterie di Governo e dei servizi di competenza degli avvocati dell'Amministrazione della Giustizia, attraverso la misurazione, l'analisi e il controllo delle loro prestazioni, l'individuazione di aree di miglioramento, e la proposta di raccomandazioni sull'organizzazione, le procedure e le risorse personali e materiali. Nell'ambito degli ordinamenti giuridici contemporanei, l'ordinamento spagnolo presenta le caratteristiche del cosiddetto modello continentale.

Le caratteristiche fondamentali di tale modello sono:

- la separazione del settore pubblico e del settore privato nell'ordinamento giuridico, il quale è suddiviso in diverse sezioni che comprendono le materie costituzionali, penali, amministrative, fiscali, civili, commerciali, sociali e procedurali;
- il primato della legge e del diritto scritto, nel sistema di fonti definito dal Codice civile, cioè la legge, la consuetudine e principi generali del diritto;
- l'organizzazione gerarchica del potere giudiziario mediante un sistema di ricorsi giurisdizionali.

3.3. L'esperienza dei Paesi Nordici

Il c.d. “modello nordico” non può essere facilmente incasellato in una specifica famiglia giuridica, attese le numerose similitudini, sotto il profilo della rilevanza del case law a livello locale, con il sistema di common law da una parte, e il tradizionale inquadramento tra i sistemi di civil law (di cultura romano-germanica).

Un aspetto da considerare nell'analisi dell'ordinamento giuridico dei sistemi nordici riguarda ciò che è stato definito il “problema” del diritto dei paesi nordici, ovvero sia la coesistenza, all'interno di tale macrosistema, di sistemi nazionali caratterizzati da una propria cultura storico-giuridica e accomunati, principalmente, dal fattore linguistico.

Se è vero che occorre tenere sempre presente il faro della eterogeneità degli ordinamenti ricompresi all'interno del sistema nordico (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia), è altresì indubbio che – oltre al fattore linguistico – l'analisi comparatistica di detti ordinamenti consente di ricostruire alcuni tratti comuni¹²: primo fra tutti, il riconoscimento costituzionale dell'indipendenza del potere giudiziario, la centralità delle corti superiori e la **non centralità del**

¹² F. DURANTI, Governo autonomo della magistratura: il modello nordico, in DPCE Online, vol. 4/2022, p. 5096 ss.

processo ordinario (e quindi della giurisprudenza), nei settori principali del diritto. La ragione di tale peculiarità consiste nell'ampio ricorso, per la risoluzione delle controversie, al sistema delle ADR.

Bypassando l'analisi della struttura degli ordinamenti giudiziari del nord Europa, per ciò che concerne principalmente l'analisi delle figure assimilabili a quella dell'addetto all'ufficio per il processo¹³, è emerso quanto segue: in Norvegia, in particolare, i "clerks" sono stati impiegati nelle corti c.d. superiori per fronteggiare, in un primo momento, il fenomeno dell'arretrato conseguente all'ingolfamento delle corti per effetto dei numerosi ricorsi di impugnazione in materia penale.

Un aspetto molto peculiare, in controtendenza rispetto a quanto si auspica nel sistema italiano, afferisce all'inquadramento dei *clerks*, in costante crescita a partire già dalla fine degli anni '90: a partire dall'anno 2010, il loro contratto a tempo indeterminato è divenuto solo quinquennale (dati aggiornati all'anno 2020¹⁴). La scelta, secondo alcuni autori, ha consentito di passare dalla quantità alla qualità e a mutare il ruolo di tali figure dal mero contrasto all'arretrato alla "giustizia di qualità", puntando sui giovani laureati e, comunque, su di una fascia di popolazione di età compresa tra i 30 ed i 40 anni.

Recentemente, in Norvegia i *clerks* sono stati impiegati anche nelle Corti di Appello (sempre con l'obiettivo di contrastare e impedire la formazione di arretrato). Qui, gli addetti sono organizzati in gruppi e svolgono essenzialmente tre attività:

1. **redazione di brevi relazioni** da sottoporre al collegio penale d'appello, con indicazione dei motivi di appello, annotazione di eventuali casistiche peculiari, proposizione di motivi di accoglimento o rigetto dell'impugnazione (una sorta di bozza di motivazione) e ricerca dei precedenti giurisprudenziali;

2. **redazione di promemoria o bozze di provvedimenti** da sottoporre al collegio civile. Di regola, ad ogni addetto sono assegnati circa dieci fascicoli di appello;

3. **assistenza ai privati** che hanno deciso di rivolgersi personalmente alle Corti Superiori. In alcuni sistemi dei paesi nordici è prevista la possibilità, per i privati, di agire in giudizio senza l'intervento di un difensore. In ipotesi di siffatta specie, è lo stesso sistema giudiziario a mettere a disposizione dei ricorrenti una sorta di "guida".

¹³ A. SANDERS, *Judicial Assistants in Europe – A comparative Analysis*, già indicato in bibliografia; G. GRENDSTAD, W.R. SHAFFER, J. OYREAGEN SUNDE, E.N. WALENBURG, *From Backlogs to Quality Assurance. The Development of Law Clerk Units at Norwegian Courts*, in *International Journal for Court Administration*, 15.10.2020, fanno riferimento al principale documento pubblicato a livello europeo sul tema (Parere n. 22)

¹⁴ G. GRENDSTAD, W.R. SHAFFER, J. OYREAGEN SUNDE, E.N. WALENBURG, *From Backlogs to Quality Assurance. The Development of Law Clerk Units at Norwegian Courts*, in *International Journal for Court Administration*, 15.10.2020

Quanto agli altri Paesi nordici, l'inquadramento degli assistenti giudiziari all'interno del sistema giustizia può essere analizzato alla luce delle risposte fornite dagli stessi Paesi Membri in occasione dell'adozione del già citato Parere n. 22.

Ebbene, sorprendentemente positiva è stata la risposta fornita dalla **Svezia** alla domanda circa l'impiego di tali figure: "*In the Swedish system the involvement of assistants is considered a substantial contribution to the efficiency and quality of the judicial process*".¹⁵

Lo stesso documento rappresenta anche le concrete modalità di impiego dei "law clerks" in Svezia:

- non è previsto un sistema di affiancamento *one to one*, ma **gli assistenti collaborano con l'intera sezione**;

- non sono considerati impiegati, né funzionari, ma esercenti una sorta di tirocinio (con una paga da 27200 a 29400 corone all'anno, corrispondenti alla metà circa dello stipendio di un giudice);

- statisticamente, i giovani *law clerks* non permangono a tempo indeterminato presso le corti, ma sfruttano il periodo di servizio presso le stesse come un **periodo formativo** per accedere alla carriera di giudice;

- lo status dei *law clerks* è regolato dalla Notariénämndens föreskrifter för notarietjänstgöring vid domstol (DVFS 2013:11).

L'entusiasmo manifestato dalla Svezia in ordine all'apporto dei *law clerks* (*underrättsnotarier*) in un'ottica di efficienza del sistema giustizia è condiviso anche dagli altri Paesi Nordici, che detengono un vero e proprio primato in tema di efficienza del sistema giudiziario.

Tuttavia, diversamente dalla Svezia, la Norvegia si avvale dell'ausilio degli assistenti soltanto presso le corti superiori e di appello, ove agli stessi sono attribuite funzioni anche di tipo misto (si pensi alla liquidazione degli onorari degli ausiliari, all'organizzazione dei documenti afferenti il fascicolo loro assegnato).

Quanto all'aspetto organizzativo, il modello maggiormente utilizzato è quello dei panel, che da un lato sacrifica il legame "fiduciario" che si instaura tra magistrato ed assistente, ma dall'altro favorisce la propensione al costante miglioramento di quest'ultimo, animato dalla prospettiva di carriera e consente, altresì, una valutazione più completa del suo operato da parte di magistrati diversi.

Dall'analisi delle esperienze dei Paesi Nordici, ivi incluse quelle di Danimarca e Finlandia, non sono però emersi dati attendibili in ordine all'espletamento, da parte degli assistenti, di attività di tipo puramente amministrativo, che risulta affidato esclusivamente alle cancellerie.

¹⁵ https://rm.coe.int/compilation-all-replies-/16809463ff#_Toc3483675.

3.4. L'Esperienza della Germania

La Germania è lo Stato europeo che, per eccellenza, viene ammirato per l'efficienza e celerità del proprio sistema giudiziario. Tanto risulta anche dalla Relazione sullo stato di diritto 2023, pubblicata di recente nella relativa area tematica del sito web della Commissione Europea, in cui si fa riferimento a **livelli molto alti di efficienza**.

Per ciò che attiene all'analisi delle figure assimilabili all'AUPP o, comunque, di tutte le figure che, a vario titolo, possono contribuire a migliorare l'efficienza del sistema e, conseguentemente, ad impedire l'arretrato giudiziario, la Germania costituisce un modello peculiare, in quanto è l'unico Stato membro a prevedere una figura atipica, estranea all'ordinaria organizzazione delle corti ed alla magistratura, cui sono demandate talune specifiche materie: i *Rechtspfleger*.

La peculiarità di tale figura emerge con chiarezza nel raffronto con i vicini austriaci, in cui, a dispetto della nomenclatura simile, a questi funzionari non è attribuita una vera e propria autonomia. Al contrario, in Austria, questi funzionari hanno sì un potere paragiurisdizionale nelle specifiche materie assegnate loro, ma nell'esercizio delle proprie funzioni, sono vincolati alle istruzioni del giudice competente (art. 87 della Legge costituzionale federale austriaca).

Ebbene, prima di analizzare nello specifico l'ordinamento giudiziario tedesco, onde verificare se possano individuarsi figure assimilabili a quelle dell'addetto all'ufficio del processo, occorre specificare che, in Germania, l'organizzazione e l'efficienza del sistema muta fortemente di *Land* in *Land*. Infatti, all'interno del sistema federale tedesco, la giurisdizione è esercitata dalle 5 corti federali e dalle corti dei 16 *Länder*.

Più nello specifico, in Germania la giustizia è amministrata, in primo grado, da un *Amtsgericht*, sempre togato nell'ambito del diritto civile, e da un *Landgericht* in seconda istanza rispetto alle decisioni dell'*Amtsgericht* e come corte di primo grado per le cause più rilevanti. Di tal guisa, il sistema appare fin da subito più efficiente, in quanto è costruito in modo da filtrare il contenzioso davanti a un magistrato molto specializzato e lasciare le restanti controversie a un ufficio che può meglio concentrare le proprie risorse solo sulla loro soluzione.

Più volte, scorrendo di sistema tedesco, ci si è soffermati sulla questione della indipendenza dei giudici, atteso che, in Germania, l'influenza del potere esecutivo sugli altri poteri dello stato è molto forte, come si evince, dalla presenza di una delle figure più peculiari del sistema: i *Rechtspfleger*.

I *Rechtspfleger* sono funzionari giudiziari, dipendenti del Ministero della Giustizia, che esercitano funzioni propriamente giurisdizionali nell'ambito del settore volontaria giurisdizione (tutela, curatela, adozioni, successioni, ecc.) e nella materia dei decreti ingiuntivi, iscrizioni di ipoteche, tenuta dei pubblici registri, patrocinio a spese dello Stato, fallimenti, esecuzione forzata,

vendita forzata e amministrazione giudiziaria. In detti ambiti, i *Rechtspfleger*, pur non essendo magistrati, sono completamente paragonati ad essi, con le stesse garanzie e gli stessi obblighi. Avverso le loro decisioni, è ammessa impugnazione sotto forma di reclamo (*Beschwerde*).

Una figura molto simile, ma che si sarebbe occupata soltanto della volontaria giurisdizione, era stata già prevista con la riforma del Codice civile tedesco del 1909.

La sua incidenza in ordine all'efficienza dell'intero sistema giudiziario è stata, poi, storicamente riconosciuta e analizzata a livello europeo, anche nell'ottica di istituire il “*Rechtspfleger europeo*” (v. Libro Verde per un cancellerie europeo proposto dalla Associazione Europea *Rechtspfleger* del 2008).

Diversa è, invece, la figura dell'assistente giudiziario, pure presente nell'ambito dell'ordinamento tedesco, come rappresentato anche nell'ambito delle risposte fornite dalla Germania al questionario europeo del 2019 (v. Parere n. 22, cit.).

L'assistente giudiziario è un vero e proprio tirocinante (difatti, viene chiamato “*Rechtspflegerbildung*”), il cui percorso formativo presso l'ufficio giudiziario dura in media tre anni, durante i quali i suoi compiti consistono in: eseguire ricerche e redigere delle relazioni confrontandosi con i giudici, predisporre report sui fatti di causa, stilare bozze di provvedimenti da sottoporre al magistrato e, in alcuni casi, proporre i principi di diritto sulla base dei quali decidere la causa.

Occorre specificare, inoltre, che, sempre sulla base delle risposte fornite dalla Germania nell'ambito dell'indagine europea del 2019, gli assistenti giudiziari prestano il loro servizio soltanto presso la Corte costituzionale e le Corti Federali.

In definitiva, dall'indagine eseguita sui compiti della figura del *Rechtspfleger* in Germania, emerge chiaramente che:

1. nel sistema tedesco, la figura del *Rechtspfleger* **non sostituisce** quella dell'**assistente giudiziario**;
2. quest'ultima figura, benché sembrerebbe afferire a un periodo di formazione del giurista, come avviene in Italia con riferimento ai tirocini ex art 73 L. 69/2013, svolge sostanzialmente le funzioni che oggi vengono ad essere attribuita all'UPP;
3. il *Rechtspfleger*, invece, svolge una vera e propria **funzione giurisdizionale** in determinate materie;
4. ne può tale figura essere assimilata alla figura del Giudice di pace, in ragione dell'autonomia della sua giurisdizione e del diverso regime di impugnazione, che dimostra come essa non si ponga in posizione inferiore rispetto alla giustizia dell'*Amstgericht*, bensì a latere dello stesso.

4. Riflessioni Conclusive

Sulla scorta dell'analisi dei singoli ordinamenti presi a riferimento, è possibile giungere ad alcune osservazioni di natura comparatistica, individuando di tal guisa, gli aspetti che potrebbero essere di maggior approfondimento o revisione da parte del legislatore italiano.

Si impone, tuttavia, una riflessione di carattere metodologico: i diversi sistemi ordinamentali analizzati, benché appartenenti alla medesima tradizione giuridica, differiscono notevolmente tra loro sia per ciò che concerne l'organizzazione del sistema giudiziario, sia per quanto riguarda le principali materie del contenzioso. Si rammenta, sul punto, l'esperienza dei Paesi Nordici, ove il ricorso al giudizio ordinario nella risoluzione delle controversie di natura civile è assai ridotto rispetto all'esperienza italiana, nella quale il sistema delle ADR, benché costantemente stimolato dalle riforme, non ha mai pienamente trovato effettiva applicazione.

Un simile aspetto non può sfuggire al giurista comparatista, chiamato sì a ricercare e analizzare gli spunti offerti dagli ordinamenti stranieri, ma anche a scongiurare il pericolo di un rigetto delle soluzioni individuate nell'ordinamento interno.

D'altro canto, la disamina delle “luci ed ombre” delle altre esperienze europee in punto di impiego di figure assimilabili a quella dell'addetto all'ufficio per il processo consente quantomeno di elaborare alcune “proposte”, ovviamente suscettibili di revisione anche alla luce delle numerose riforme che, sulla spinta dei piani nazionali di ripresa e resilienza, inevitabilmente sono destinate a incidere sull'organizzazione dei diversi uffici.

L'analisi comparatistica ha restituito un quadro molto eterogeneo di esperienze, tuttavia accomunate da un elemento centrale: la previsione di una o più figure di supporto al magistrato, svolgenti funzioni di tipo amministrativo o prettamente “giurisdizionale”, intendendo, con tale espressione, sia la prevalente funzione di ricerca giurisprudenziale e sia quella, molto meno diffusa, strettamente decisionale.

In tutti i casi, l'obiettivo dell'operato delle suddette figure è duplice: incremento dell'efficienza, con conseguente abbattimento dell'arretrato, da un lato, e formazione dei giovani giuristi dall'altro (è evidente che, stante l'oggetto dello studio, l'analisi è stata concentrata sul primo aspetto).

Diversi sono i modelli prescelti e le mansioni assegnate agli “assistenti giudiziari”, che brevemente possono essere così sintetizzate:

- attività di ricerca e analisi (attraverso la redazione di relazioni, proposte di provvedimenti, ricerca dei precedenti);
- attività di verifica della sussistenza dei presupposti di ammissibilità delle impugnazioni o dei ricorsi costituzionali;

- partecipazione alle udienze, con possibilità di esprimere la propria opinione e, in taluni casi, di assumere le decisioni nei casi più semplici (v. Svezia) ovvero in determinate materie (v. Germania);

- attività amministrativa, consistente nell'organizzazione dei documenti, corrispondenza con le parti, redazione di verbali di udienza e attività di "anonimizzazione" delle decisioni e inserimento nelle banche dati.

I modelli utilizzati, invece, sono prevalentemente tre¹⁶ e spesso non sono preordinati dalla legge, ma la scelta del modello da utilizzare viene demandata alla singola corte (v. Austria e Paesi Bassi):

- 1) sistema *one to one*, in cui ad ogni magistrato o gruppo di magistrati è attribuito un assistente;
- 2) sistema *panel*, in cui l'assistente o il gruppo di assistenti collabora con una specifica sezione;
- 3) sistema *pool*, in cui il gruppo degli assistenti espleta la propria attività in favore dell'intera corte.

L'aspetto della formazione è assai frequente nell'analisi delle ragioni per le quali gli aspiranti assistenti giudiziari europei accedono all'ufficio. Difatti, è emerso che, benché in pochissimi casi l'espletamento dell'ufficio non costituisca alcun titolo preferenziale per l'accesso alla carriera di avvocato o magistrato, in molti Paesi europei lo stesso viene considerato quale vero e proprio periodo di formazione, avallato anche dalla centralità attribuita alla ricerca giurisprudenziale.

Questo incide fortemente sull'aspetto della durata dell'incarico: invero, anche se non sempre è previsto un tempo determinato per l'incarico, difficilmente lo stesso viene a essere espletato per un lungo periodo. In tal senso, facendo anche espresso riferimento al sistema italiano, la scelta di individuare un termine all'incarico potrebbe inficiare le prestazioni dell'ufficio, attesa l'impossibilità di godere appieno di profili che abbiano acquisito, oltre alle competenze giuridiche, anche una matura esperienza.

Se da un lato la previsione di un incarico a tempo indeterminato potrebbe influire positivamente sulla performance degli addetti all'ufficio per il processo, dall'altro emerge il rischio di scongiurare un appiattimento professionale di tali figure attraverso l'attribuzione di una funzione di mero ausilio del magistrato, con conseguente deresponsabilizzazione dell'operatore. Sul punto, l'esperienza tedesca offre alcuni spunti interessanti, stante l'attribuzione ai *Rechtspfleger* di talune funzioni giurisdizionali – confinate entro specifiche materie caratterizzate da una maggiore standardizzazione delle procedure e della casistica. Una soluzione di siffatta specie, oltre a garantire una elevata specializzazione dell'operatore, comporterebbe l'auspicato alleggerimento del contenzioso attribuito al magistrato, compatibilmente con il rispetto di tutte le garanzie di terzietà e imparzialità sancite dalla carta costituzionale.

¹⁶ Per un approfondimento dei modelli, v. capitolo V.

Ad ogni modo, l'esperienza tedesca non può essere agevolmente adottata a riferimento per l'adozione di uno specifico modello in Italia, stante la peculiarità della figura del *Rechtspleger* e la sostanziale sovrapposizione tra la figura dell'assistente giudiziario in senso stretto ed il tirocinante.

Con riferimento a questi ultimi, tuttavia, può rinvenirsi per grandi linee un modello prevalentemente applicato, ovverosia quello del *panel* (supporto alla sezione). In Germania, l'unica ipotesi in cui sembra applicarsi un modello *one to one* è quello della Corte Costituzionale Federale (qui gli assistenti prendono il nome di *wissenschaftliche mitarbeiter*). Quanto alle funzioni espletate, queste sono di supporto giurisdizionale (v. capitolo VI, paragrafo 2.1) e consistono prevalentemente nella ricerca dei precedenti.

La disamina delle esperienze di Spagna e Portogallo, molto più vicine a quella italiana per la mole di arretrato giudiziario, ha permesso invece di focalizzare le principali problematiche legate alla concreta organizzazione degli staff di supporto al magistrato sotto i profili delle mansioni assegnate agli addetti e alla competenza attribuita ai singoli uffici giudiziari nella determinazione delle stesse. Difatti, soprattutto per quanto concerne il sistema spagnolo, il principale deficit può rinvenirsi nella natura meramente programmatica delle norme della LOPJ. Discende, dunque, la necessità di individuare in modo specifico le attribuzioni delle figure addette all'attività consultiva a supporto dei magistrati, onde scongiurare il rischio di duplicazione di funzioni già assegnate ad altro personale.

In continuità con quanto illustrato, con riferimento al sistema italiano risulta lapalissiana l'esigenza di differenziare le attribuzioni degli addetti all'ufficio per il processo rispetto a quelle già svolte dai tirocinanti in servizio presso tutti gli uffici giudiziari. Non è un caso se, anche nell'ambito delle risposte fornite dall'Italia, al questionario sottoposto nell'anno 2019 dal Consiglio consultivo dei giudici europei, nell'elencazione delle mansioni affidate agli "assistenti giudiziari" si è fatto riferimento proprio alle attribuzioni dei tirocinanti.

In conclusione, sulla scorta dell'analisi comparatistica espletata, il modello, tra quelli descritti sopra, che più si presta a un raffronto con il sistema italiano sembrerebbe essere quello svedese, ove il ruolo dei *law clerks*, i quali operano secondo il modello dei *panel* e svolgono attività di supporto al magistrato sotto il profilo giurisdizionale (attività di ricerca e redazione di relazioni), non solo contribuisce a mantenere un elevato standard qualitativo ed un minor "appiattimento" professionale dell'addetto (v. capitolo VI, paragrafo 2.1), ma favorisce pure una elevata specializzazione per materia.

BIBLIOGRAFIA

- AGHINA E., MARZULLO L., PETRINI M., D'APRILE M. V., FRASCA M., MELIADÒ G., RUSSO I., *L'esordio operativo dell'Ufficio per il processo nelle Corti di appello*, in www.giustiziainsieme.it, 2022.
- AGHINA E., CIVININI M. G., MAGARAGGIA A., MANNINO F., PICARDI P., *L'esordio operativo dell'ufficio per il processo nei tribunali – Esperienze organizzative: Tribunale di Pisa, Tribunale di Catania, Tribunale di Napoli Nord e Tribunale di Verona*, in www.giustiziainsieme.it, 2022.
- BIAVATI P., *La riforma del processo civile: motivazioni e limiti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, fasc.1, 1° marzo 2022, pag. 45 ss.
- BRACCIALINI R., *Gli uffici per i processi: quattro nodi politici, un'incognita*, in www.questionegiustizia.it, 13.09.2021.
- BRACCIALINI R., *L'Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in www.questionegiustizia.it, 01.06.2020.
- CAPONI R., *Un orizzonte aperto su una nuova forma di vita giudiziaria: l'ufficio per il processo*, in www.questionegiustizia.it, 28.10.2021.
- CASTELLI C., *Le sfide da affrontare nella giustizia: PNRR, Ufficio per il processo, digitalizzazione*, in www.questionegiustizia.it, 2022.
- CASTELLI C., *Giustizia predittiva*, in www.questionegiustizia.it, 2022.
- CASTELLI C., *I luoghi comuni da sfatare della giustizia civile*, in questionegiustizia.it, 2021.
- CAPONI R., *Le regole modello europee Eli-Unidroit sullo sfondo della riforma italiana del processo civile*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, fasc. 3, 2022, pag. 717 ss.
- CAVALLARI D., *Brevi osservazioni sull'efficienza del sistema giudiziario penale e civile in Germania ed Italia: un confronto*, in unicost.eu, 22 maggio 2019.
- CEREJIO SOTO A., *El rechtspfleger aleman como una manifestacion de la justicia de proximidad*, Universidad de Girona, 2015.
- CICCARELLI M., *I mobili confini di un possibile Ufficio per il processo*, in www.questionegiustizia.it, 2020.
- CIVININI M. G. , *Il nuovo ufficio per il processo tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia volta buona!*, in www.questionegiustizia.it, 2021.
- CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES (CCJE), *Parere n. 22 (2019). Il ruolo degli assistenti giudiziari*, 07.11.2019.
- CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES (CCJE), *Compilation of replies to the questionnaire for the preparation of the CCJE Opinion No. 22 (2019) entitled "The role of court clerks and legal assistants within the courts and their relationships with judges"*, 14 marzo 2019.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione sullo stato di diritto in Germania 2023*.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Prat. Num. 55/VV/2016 - 81/VV/2016 - Linee guida per l'Ufficio del Processo ex art. 50 D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 – MODALITA' OPERATIVE*, 15.05.2019.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Linee guida per l'Ufficio per il Processo ex art. 50 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) ed ex art. 11 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113) – Modalità operative*, 13.10.2021.

DI FLORIO A., *Magistratura onoraria e processo civile. Introduzione: il rilievo della magistratura onoraria in Italia ed in Europa*, in www.milanosservatorio.it

DG Stat, *Monitoraggio ufficio per il processo. Monitoraggio 2020* (webstat.giustizia.it).

EUROPEAN COMMISSION, *Recovery and resilience scoreboard. Thematic analysis. Rule of law*, Aprile 2022.

EUROPEAN UNION OF RECHTSPFLEGER, *Libro verde per un cancelliere europeo*, Monaco, 2008.

FABBRINI B., *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e risorse degli uffici giudiziari: il “nuovo” Ufficio per il processo. Intervista di Ernesto Aghina a Barbara Fabbrini*, in www.giustiziainsieme.it, 2021.

GRASSO G., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'attuazione dell'ufficio per il processo*, in www.lamagistratura.it, 2022.

GRENSTAD G., SHAFER W.R., OYREAGEN SUNDE J., WALENBURG E. N. , *From Backlogs to Quality Assurance. The Development of Law Clerk Units at Norwegian Courts*, in *International Journal for Court Administration*, 15 ottobre 2020.

GUARNIERI M. L., *La morfologia dell'Ufficio per il processo e il ruolo dell'addetto Upp nelle dinamiche del giudizio di cognizione riformato*, in *Judicium*, 2023.

HOLVAST N.L., *In the shadow of the judge: The involvement of judicial assistants in Dutch district courts*, in Eleven International Publishing, 2017.

HOLVAST N. L., *The Power Of The Judicial Assistant/Law Clerk: Looking Behind The Scenes At Courts In The United States, England And Wales, And The Netherlands*, in *International Journal for Court Administration*, 2016.

IGLESIAS CANLE I.C., *La disciplina legale della nuova “oficina judicial” spagnola*, in www.judicium.it, 23.07.2010.

LA CHIOMA F., *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e l'ufficio per il processo*, in www.rivistaildirittovivente.it, 16.01.2022.

LEO S., *Ufficio per il Processo. Criticità costituzionali*, in www.giustiziainsieme.it, 2021.

- LEOPIZZI G., *Gli addetti all'ufficio per il processo e gli altri nuovi profili professionali previsti dal Progetto Capitale Umano – PNRR. Riflessioni e prospettive*, in www.unicost.eu, 07.12.2021
- MANNOZZI G., *Riforma Cartabia: profili di diritto penale sostanziale – gli effetti trasformativi della disciplina organica in materia di giustizia riparativa*, in *Giu. it.*, 2023, 4, pag. 955 ss.
- MARINARI-RUEGGE, *L'ufficio per il processo nelle esperienze dei diversi Stati*, in www.movimentoperlagiustizia.it, 29.10.2004.
- MORGIA S., *Ufficio per il processo, una opportunità o un rischio per la Giustizia?*, in www.giustiziainsieme.it, 2021.
- ORTOLANI M.G., *La giustizia predittiva nell'ordinamento giuridico italiano e nei principali ordinamenti di common law*, in afg.unicam.it
- PAGNI I., *L'Ufficio per il processo: l'occasione per una (ulteriore) osmosi virtuosa tra teoria e pratica, con uno sguardo alle riforme processuali in cantiere*, in www.questionegiustizia.it, 2021.
- PEROLIO A., *Ufficio per il processo e magistratura onoraria. Un nuovo caso di anomalia nel panorama europeo*, in www.giustiziainsieme.it, 2021.
- SABATINI C., *Magistratura onoraria e ufficio per il processo: spunti per un sistema*, in www.giustiziainsieme.it, 2021.
- SANDERS A., *Judicial Assistants in Europe – A Comparative Analysis*, in *International Journal for Court Administration*, 15.10.2020.
- SCARPA A., *L'attuazione dell'Ufficio per il processo (di cassazione): panacea o utopia?*, in www.giustiziainsieme.it, 2021.
- SCARCIGLIA R., *Metodi e comparazione giuridica*, Wolters Kluwer Italia, 2016
- SCARSELLI G., *La nostra giustizia, in marcia verso la common law*, in www.judicium.it, 2022.
- SCIACCA M., *Pnrr e prime ipotesi di modellizzazione dell'ufficio per il processo*, in *Il Foro it.*, 1, 2022, V, c. 49 ss.
- SCIACCA M., *Ipotesi di modelli per progettare l'Ufficio per il Processo. Narrazione di un percorso condiviso ed elaborazione di una prima check list sperimentale*, in www.giustiziainsieme.it, 29.11.2021.
- SIMONI A., VALGUARNERA F., *La tradizione giuridica dei Paesi nordici*, Giappichelli Editore, 2008.