



**UNA GIUSTIZIA PER I CITTADINI:
CRISI E OPPORTUNITA'**
(analisi e proposte per "riforme" possibili)

Il panorama della giustizia italiana ha mostrato negli ultimi 15 anni una crescente attenzione ai temi della qualità della giustizia, della durata dei processi, dei percorsi di miglioramento organizzativo.

Molte iniziative sono state assunte a livello centrale e locale per rispondere in modo migliore alla domanda di giustizia, e hanno visto protagonisti di volta in volta le istituzioni nazionali, gli uffici giudiziari, singoli magistrati e funzionari: il progetto nazionale di analisi organizzativa avviato con fondi europei; la collaborazione fra Csm e Ministero della giustizia per la definizione degli standard di produttività; l'avvio del processo telematico presso al Tribunale di Milano; gli interventi di innovazione sperimentati a Brescia, Modena e Cremona.... sono solo alcuni degli esempi positivi che dimostrano le potenzialità di azioni integrate e i limiti di iniziative isolate.

Dobbiamo, infatti, prendere atto che i segnali positivi sono spesso rimasti confinati alla periferia dei progetti e dei percorsi dell'amministrazione giudiziaria. Quei segnali debbono, invece, diventare l'occasione per una riflessione attenta, che parta dall'analisi documentata e critica dell'esistente per fare ogni volta un passo in avanti.

Il sistema giustizia possiede, secondo noi, le competenze e le basi culturali per compiere un salto di qualità. Occorre allora investire in questa direzione con un progetto coordinato che metta a frutto le esperienze positive ed estenda le migliori pratiche.

Sappiamo che i tempi sono difficili e poche le risorse disponibili. E' inutile rimpiangere oggi quello che non si è fatto quando le risorse erano più abbandonanti: è il momento di utilizzare al meglio ciò che abbiamo, evitando sprechi ma non rinunciando ad investire dove occorre. L'errore più grande che potremmo fare è quello di ripiegare su politiche conservative e rinunciarie.

Questo è il senso del documento che stiamo presentando. La severità di alcune critiche e la durezza dei numeri rispondono all'esigenza di partire da un'analisi onesta dell'esistente per non ripetere gli errori fatti.

Come magistrati vogliamo affermare che un progetto serio di innovazione sarebbe capace di portare speranze e di sollecitare un nuovo impegno di tutti i protagonisti della giustizia.

Molti sono i limiti che la magistratura ha mostrato in questi anni di transizione: limiti culturali, limiti di leadership, limiti di volontà. Ma altrettanto importanti sono stati i segnali di cambiamento e le capacità messe in campo.

Spetta a ciascuno di noi, la politica in testa, valorizzare questi segnali e le cose fatte per mettere alla prova tutti i soggetti e superare arretratezze e atteggiamenti di pessimismo.

Muovendo da queste premesse intendiamo presentare nelle pagine che seguono una riflessione che riporti al centro la qualità della giustizia nella sua relazione con i cittadini e con il funzionamento degli uffici giudiziari.

A) Il dibattito sulla giustizia in corso nel nostro Paese da troppo tempo si avvita sull'esistenza di un conflitto politica-magistratura, che assorbe gran parte delle energie intellettuali e trascura di fatto coloro che subiscono le conseguenze negative delle disfunzioni ancora irrisolte: le persone, le imprese, l'intera società.

Il funzionamento quotidiano della giustizia e l'esigenza che essa sappia dare ordinariamente risposte tempestive ed efficaci costituisce una priorità per la concreta attuazione dei diritti e per le esigenze della collettività.

B) Parlare della giustizia del quotidiano significa chiedersi perché l'Italia mostri difficoltà maggiori degli altri Paesi che pure presentano sistemi giudiziari e caratteri nazionali simili ai nostri.

A questo proposito, il rapporto 2008 dell'osservatorio europeo dell'efficacia della giustizia (Cepej) smentisce una serie di luoghi comuni che condizionano negativamente il dibattito italiano e che occorre rimuovere.

Pur con tutte le cautele necessarie, una analisi comparata a livello europeo fornisce a nostro parere una chiave di lettura importante: *le difficoltà della giustizia italiana, che si traducono anche nell'eccessiva lunghezza di una parte dei processi, dipende dalla presenza di alcuni fattori che, sommandosi, producono effetti patologici:*

- 1) *l'eccesso di domanda di giustizia;*
- 2) *la mancanza di regole chiare e moderne;*
- 3) *la dispersione delle (insufficienti) risorse tra un numero eccessivo di uffici giudiziari;*
- 4) *la inadeguatezza degli organici: come numero assoluto e come copertura rispetto all'organico per il personale amministrativo, e come cronica copertura per i magistrati;*
- 5) *le carenze organizzative degli uffici giudiziari;*
- 6) *l'eccessivo numero degli avvocati.*

Non è qui possibile affrontare l'analisi dei singoli aspetti, e così si rinvia alla **scheda n.1**.

C) Per queste ragioni, riteniamo di individuare alcune linee-guida che sono frutto di un ampio dibattito e sulle quali occorrono impegni concreti:

- a) Intervenire sull'eccesso di domanda.
- b) Ridurre il numero degli uffici giudiziari.
- c) Adottare soluzioni legislative che favoriscano l'efficienza.
- d) Migliorare la quantità di investimento operativo sulle strutture e le risorse degli uffici.
- e) Ancor più migliorare la qualità dell'investimento, tagliando gli sprechi, puntando sull'innovazione, favorendo e diffondendo le migliori pratiche.
- f) Investire nelle tecnologie.
- g) Avvicinare la giustizia alle esigenze delle persone.
- h) Potenziare ed efficacemente distribuire magistrati e personale amministrativo, investendo sulla loro professionalità.

Si tratta di temi complessi e diversi tra loro: è evidente che essi richiedono di essere affrontati all'interno di un progetto condiviso, semplice e concreto, fondato su priorità chiare e selezionate attraverso un confronto franco e privo di pregiudizi.

D) Movendo da queste premesse, proviamo ad esaminare le linee guida sopra elencate.

a) Eccesso di domanda e numero degli uffici giudiziari. I due aspetti hanno costituito oggetto di numerosi studi ¹, e possiamo dire che da tempo oramai le criticità sono state messe in

¹ Un'analisi coordinata dei due fenomeni si può leggere in "Daniela Marchesi, *Litiganti, avvocati e magistrati (Diritto ed economia del processo civile)*, Il Mulino, Bologna 2003; Si veda anche: Stefania Pellegrini, "La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica", Giuffrè, Milano 1997. Sul tema della geografia giudiziaria, da ultimo lo studio del Csm pubblicato nel gennaio 2010. Spunti ancora attuali sono contenuti nel Rapporto che il Censis ha dedicato al tema alcuni

evidenza e le possibili soluzioni individuate e poste a disposizione di chi governa. Quello che è certo è che l'attuale sistema si caratterizza per un livello inaccettabile di "spreco" delle risorse esistenti e di sproporzione rispetto ai bisogni reali del Paese². Siamo ben consapevoli che si è in presenza di temi fortemente "politici" e che richiedono tempi di attuazione non brevi; tuttavia, senza un intervento coordinato su questi due fronti non sarà possibile riportare il sistema italiano all'interno di una relazione corretta tra bisogni dei cittadini, risorse pubbliche e efficacia della risposta fornita dall'ordinamento. Già il semplice avvio di interventi correttivi su questi terreni potrebbe comportare effetti molto positivi³ ed avviare un percorso virtuoso, basato più sulle incentivazioni che sulle sanzioni. **Sull'eccesso di domanda si rinvia alla scheda n.2.**

- b) Intervenire sulla buona organizzazione senza **un sistema di regole chiaro ed efficace** risulta difficile e poco produttivo. Ad esempio, è evidente che l'introduzione di riforme processuali deve essere receduta da una valutazione del relativo impatto sull'organizzazione e sulle attività, anche per evitare di mettere nel nulla il lavoro svolto e di rendere ingestibile la fase transitoria.⁴.

Dobbiamo constatare che continui interventi sul processo civile e penale, spesso incoerenti tra loro, hanno reso ulteriormente difficile e lenta la gestione degli affari. Troppe modifiche al rito penale sono state introdotte per motivi ideologici o per esigenze di breve periodo senza preoccuparsi di quelle ricadute negative sul servizio che, pure, magistrati, operatori e istituzioni come il Csm avevano per tempo evidenziato.

Che dire, allora, di un disegno di legge che per iniziare una intercettazione telefonica comporterà continue trasmissioni di atti da un tribunale all'altro (con la necessità di fotocopiare e indicizzare centinaia/migliaia di atti; effettuare nuove registrazioni; trasportare i documenti con macchine di servizio...) e richiederà la decisione di un collegio di tre giudici (quando per emettere un ordine di cattura o per emettere una sentenza a 20 anni di carcere la decisione è presa da un solo giudice) ? Appare evidente che segreterie e cancellerie andranno in crisi, che si sprecheranno migliaia di euro ogni volta, che i tempi dei processi si allungheranno, che di fatto molte indagini "salteranno" per le difficoltà burocratiche o per gli inevitabili errori di un sistema così macchinoso.

- c) Per valutare **la quantità delle risorse** che lo Stato italiano investe realmente nel sistema giustizia occorre abbandonare la generica affermazione secondo cui gli stanziamenti di bilancio per la giustizia in Italia si collocano nella media degli altri Paesi ed occorre considerare che dalle risorse assegnate al Ministero italiano vanno scorporate quelle destinate al sistema carcerario, che incidono per quasi il 40% del totale.

Così considerate le risorse, il nostro Paese non si colloca affatto ai primi posti in Europa e dall'esame dei bilanci pubblici risulta chiaro che negli ultimi anni le risorse finanziarie destinate al lavoro degli uffici giudiziari sono state continuamente ridotte.

Sul punto si rinvia alla scheda n.3

anni fa. Risale al 2000 un progetto del Ministero della Giustizia per la soppressione di 105 uffici del giudice di pace, rispettoso dei vincoli di legge in tema di accorpamento tra uffici; il progetto è stato aggiornato nel 2007, con riferimento a 97 sedi, ma successivamente abbandonato.

² Si tratta di uno spreco che penalizza sia i settori produttivi sia i soggetti economicamente e socialmente più deboli e che, in più, indebolisce in via generale il controllo di legalità quale fondamentale supporto ad una ordinata convivenza civile.

³ Ad esempio, effetti deflattivi rilevanti sulla domanda potrebbero verificarsi: eliminando la convenienza economica per il debitore a rinviare l'accertamento e il pagamento; eliminando la (falsa) convenienza economica per i difensori a procrastinare la decisione; rendendo obbligatoria la penalizzazione della "lite temeraria"; incentivando anche per i difensori le soluzioni conciliative dei conflitti civili e rivedendo il sistema di conciliazione da poco introdotto; modificando l'attuale regime della difesa officiosa nel processo penale e modificando il regime del processo contumaciale e del processo con imputati irreperibili; razionalizzando il regime della prescrizione penale.

⁴ Introdurre modifiche delle regole del processo con effetti retroattivi porta con sé una serie terribile di controindicazioni sia all'interno del singolo processo sia nella gestione complessiva degli uffici e favorisce quella cultura perversa dei difensori che vedono nel tenere in piedi anche artificialmente i processi uno strumento che alla fine risulterà vantaggioso per coloro che non hanno speranza di ottenere una sentenza positiva.

A questo devono aggiungersi le criticità derivanti dalle modalità con cui il Governo ha operato le riduzioni dei capitoli di bilancio destinati alla giustizia, procedendo in corso d'anno, spesso senza consultazioni con le categorie interessate e senza valutazioni di impatto⁵.

E' con grande preoccupazione che guardiamo alle conseguenze che sulla vita quotidiana degli uffici avranno gli interventi finanziari operati nelle scorse settimane e i "tagli" che ne conseguiranno. Su questo chiediamo che il Ministro della giustizia fornisca informazioni chiari e che il suo dicastero dia corso ad un confronto con tutte le categorie interessate.

d) Evitare gli sprechi, recuperare risorse.

1. **Evitare gli sprechi.** Se una risposta importante potrà venire con la riforma della geografia giudiziaria, non dobbiamo dimenticare cose che possono farsi subito, come la riduzione del costo delle conversazioni telefoniche e dei fax o del costo delle notificazioni. Occorre, poi, intervenire sulla "legge Pinto"; rivedere in radice il gratuito patrocinio, che presenta aspetti paradossali e comporta spese fuori controllo; evitare la celebrazione dei processi inutili (come quelli con imputati irreperibili); ampliare il ricorso alle videoconferenze (per l'esame dei testimoni, per quello del personale delle forze di polizia, per i testimoni detenuti altrove); ridurre ancora costo delle intercettazioni, non comprimendo le attività ma intervenendo su tariffe e strumenti⁶.

2. **Recuperare risorse.** Occorre che il recupero delle spese di giustizia sia effettivo, così come quello delle condanne a pena pecuniaria; occorre trasformare il Fondo unico Giustizia (da cui ad oggi non è arrivato un euro per gli uffici giudiziaria) in uno strumento di autofinanziamento della giustizia, implementandolo (ad esempio con le somme che derivano dalle dichiarazioni di inammissibilità dei ricorsi in cassazione), razionalizzandolo, rendendo la sua gestione totalmente trasparente, aumentando la percentuale destinata alla giustizia (**scheda n.4**). Occorre, poi, un disegno razionale per stimolare la partecipazione di altri soggetti e istituzioni pubbliche ai costi della giustizia mediante investimenti mirati che raggiungano tutti gli uffici italiani e non mettano a rischio l'indipendenza della funzione giudiziaria.

Le soluzioni che alcuni uffici giudiziari stanno sperimentando per far fronte alla carenza di personale e di risorse vanno guardate con interesse (e in questo senso va apprezzato il progetto di regolamentazione della presenza di *stagisti* negli uffici giudiziari), ma occorre avere ben presenti le possibili controindicazioni di finanziamenti esterni e dell'ingresso di personale proveniente da altre amministrazioni o enti, privo di formazione specifica e con contratti a termine. Si tratta di temi che la politica dovrebbe governare, al pari del ruolo e della destinazione dei magistrati onorari⁷, per garantire risposte "di sistema" e uniformi per l'intero Paese.

e) Investire in tecnologia e innovazione:

E' questo uno dei settori più sensibili e strategicamente rilevanti. Investimenti intelligenti in tecnologia e organizzazione avrebbero potuto fronteggiare le crescenti difficoltà finanziarie, operando in un'ottica di sistema e all'interno di un progetto chiaro (**scheda n. 5**).

1. La tecnologia va dominata e coniugata alle risorse umane e all'organizzazione. Per questo i diversi attori dell'organizzazione giudiziaria debbono armonizzare le loro azioni, primi fra tutti Csm e Ministero della Giustizia. Vanno valorizzate le migliori pratiche e create figure decentrate responsabili dei processi di innovazione. Le difficoltà finanziarie prospettate dal

⁵ Si è trattato di interventi in corso d'esercizio comportanti abbattimenti molto elevati (a volte anche il 40%); di interventi spalmati in modo quasi uguale su tutti i capitoli, senza valutazioni di priorità e senza tenere conto delle caratteristiche profondamente diverse delle attività su cui si andava ad incidere; di interventi che in tal modo hanno stravolto la programmazione di medio periodo, particolarmente importanti nei settori degli investimenti, delle tecnologie, della contrattualistica.

⁶ Riteniamo che il tema delle tariffe applicate dai concessionari e dei costi complessivi delle attività di intercettazione, ancora non omogenei su base nazionale, debba essere affrontato a livello governativo con interventi migliorativi prima di procedere a valutazioni di sostenibilità del sistema come attualmente gestito.

⁷ Numerose sono le proposte che M.D. ha formulato nel tempo per giungere a soluzioni efficaci e costituzionalmente corrette alla presenza di magistrati onorari negli uffici giudiziari. E' tempo che la politica dia a questo tema risposte finalmente organiche, lontane dalla logica emergenziale e dalle spinte elettorali che hanno caratterizzato il passato.

Governo richiedono progetti particolarmente attenti che ripensino le priorità e lo facciano in modo chiaro e condiviso, sulla base di obiettivi precisi e raggiungibili e mediante l'adozione di un percorso coerente che preveda livelli di responsabilità e sia accompagnato da supporti adeguati. Tali priorità devono rispondere alle esigenze di rafforzare e rendere fruibili i servizi essenziali, a partire dai registri generali e dagli strumenti di comunicazione nell'ufficio, tra uffici e tra tutti i soggetti processuali.

2. Investire in formazione all'uso della tecnologia è parte essenziale di qualsiasi processo di innovazione. Su questo versante si assiste, invece, alla marginalizzazione dei Centri Interdistrettuali per i Sistemi Informativi Automatizzati, ad una esternalizzazione inefficace e all'assenza di programmi volti a precedere e accompagnare i cambiamenti coinvolgendo in modo coordinato tutti i soggetti che vi concorrono. Non possiamo nasconderci, sotto un diverso profilo, che anche le figure dei referenti per l'informatica nominati dal Csm hanno oggi serie difficoltà ad identificare il proprio ruolo e offrire una presenza
3. Occorre investire in conoscenza (statistica; indagini mirate) e in progetti di miglioramento (quale il Progetto Interregionale/Transnazionale "Diffusione di *best practices* negli uffici giudiziari italiani") e questo richiede partecipazione e capacità di coordinamento e di diffusione finora assenti.
4. Gli uffici giudiziari hanno mostrato negli ultimi anni segnali incoraggianti sul terreno dell'innovazione. Alcuni si sono dotati di strutture dedicate, altri hanno sperimentato soluzioni organizzative in specifici settori (**scheda n. 6**). Tutto questo è avvenuto senza che gli interventi abbiano ricevuto supporto da parte degli organi centrali e senza che le esperienze positive siano state analizzate e diffuse. Fa eccezione il progetto lanciato a livello nazionale dal Ministero della giustizia nel 2007 che utilizza finanziamenti europei per la riorganizzazione degli uffici che hanno aderito all'iniziativa. Questa ci appare la strada da perseguire e occorre che anche l'attuale Ministero la rafforzi e la estenda.

f) Avvicinare la giustizia ai cittadini

Sono molte le cose che si potrebbero fare con investimenti limitati e creando sinergie con gli enti locali, l'associazionismo, il terzo settore: da un efficace servizio di informazione (carta dei servizi; ufficio relazioni col pubblico; coordinamento con gli uffici interessati degli enti locali e delle pubbliche amministrazioni) alla previsione di strumenti effettivi di assistenza alle vittime dei reati, soprattutto alle persone anziane e più deboli; da agevolazioni per color che necessitano di certificazioni alla creazione di strutture di supporto per le procedure di volontaria giurisdizione. Anche in questo caso, tuttavia, la mancanza di un progetto e il sostanziale disinteresse per questi aspetti rende impossibile anche quello che con un po' di lungimiranza si potrebbe fare senza lasciare ogni ufficio giudiziario solo ad affrontare aspetti esigenze per le quali il personale non è preparato.

g) Potenziare e distribuire efficacemente magistrati e personale amministrativo

In poche parole crediamo si debbano velocizzare i concorsi in magistratura, procedere a mirate assunzioni di personale qualificato, procedere ad un'analisi aggiornata dei bisogni degli uffici e potenziare le professionalità tecniche interne (**scheda n.7**).

Revisione delle piante organiche e riqualificazione del personale, compreso il personale tecnico, devono costituire la soluzione prioritaria, che non può essere surrogata dall'apporto di professionalità esterne caratterizzate da precarietà e assenza di adeguata formazione.

Va detto con chiarezza che il blocco indiscriminato del *turn over* e l'incapacità di gestire i processi di riqualificazione del personale stanno conducendo ad una situazione paradossale che vedrà gli uffici giudiziari messi in grave crisi dagli ormai prossimi pensionamenti degli attuali responsabili delle cancellerie e segreterie. Si tratta di personale di grande valore che costituisce la memoria storica degli uffici e padroneggia l'andamento dei servizi, ma per il quali non è stata costruita una successione adeguata. La loro uscita dal servizio segnerà un momento di crisi nella gestione dei servizi e aggraverà le difficoltà odierne.

La carenza di figure professionali nel settore della contabilità è il frutto della disattenzione della politica per il controllo di gestione del servizio giustizia e il frutto di quella visione centralista che ha,

nei fatti, prima generato e poi svuotato di significato un infelice decreto legislativo in tema di decentramento del Ministero.

Analoghe e più severe le critiche verso le politiche del personale tecnico. Le incoerenti politiche di *outsourcing* hanno prodotto come risultato la dipendenza tecnologica degli uffici giudiziari da soggetti esterni, privi di professionalità interne adeguate, la difficoltà degli uffici di mettere in campo processi di innovazione, per i quali non controllano le risorse necessarie, e, più in generale, uno scollamento dannoso fra organizzazione e tecnologia che le politiche ministeriali stanno addirittura accentuando.

Il fatto che molti uffici giudiziari abbiano assunto iniziative per usufruire del contributo di stagisti o di personale in mobilità costituisce una risposta emergenziale alle carenze dell'amministrazione, ivi compresa la mancanza di una disciplina organica e intelligente sui magistrati onorari.

Una prima conclusione

Le difficoltà economiche di questi anni richiedono più che mai una strategica razionalizzazione delle risorse esistenti, che favorisca le sinergie, sappia investire sull'innovazione e aggredire gli sprechi.

Vogliamo allora richiamare l'esigenza di un progetto complessivo, che non può essere surrogato da singoli interventi, per quanto condivisibili, all'interno di una visione parcellizzata del servizio giustizia.

Ci rendiamo conto che nessun soggetto può essere da solo sufficiente ad orientare in senso positivo l'andamento del servizio. Per questo crediamo che si possa partire dai dati concreti e dalle risorse in campo per disegnare un percorso virtuoso.

Molti magistrati sono ormai convinti che l'abbandono in cui versano gli uffici giudiziari sia la dimostrazione dell'assenza di una volontà politica di investire risorse e intelligenze per garantire al servizio giustizia condizioni di operatività degne di uno Stato democratico moderno.

Noi crediamo che tutti gli attori debbano essere messi in grado di dimostrare che una giustizia migliore per i cittadini è possibile. Crediamo anche che un apporto di cultura, idee e risorse possa e ormai debba venire anche dalle altre istituzioni e dagli stessi cittadini "attivi".

Ecco perché abbiamo cercato di aprire una riflessione che parta dai dati di fatto, sgombri il campo da troppi luoghi comuni e si misuri con soluzioni possibili.

Luigi Marini
Maria Eugenia Oggero

Roma, 25 giugno 2010

Le schede allegate sono state redatte con la collaborazione di:

Giovanni Cannella
Enrico Consolandi
Giovanni Diotallevi
Pasquale Liccardo
Domenico Pellegrini

SCHEDA n.1

ALCUNI DATI COMPARATI SU BASE EUROPEA

Una serie di luoghi comuni (i magistrati italiani non lavorano; sono pagati troppo; l'Italia spende molto per la giustizia, tra i molti) perdono rapidamente significato se solo si compie un'analisi comparata dei sistemi giudiziari europei ¹ e, in particolare, si prova a mettere a confronto i fondamentali dei Paesi che sono più vicini a noi per cultura e tradizione ².

a) L'eccesso di domanda di giustizia.

Il numero di nuovi casi che vengono iscritti ogni anno negli uffici giudiziari per 100.000 abitanti ci fa dire che l'Italia ha un volume di cause civili contenziose spaventosamente più alto degli altri Paesi (3 volte maggiore rispetto ad Austria e Germania, quasi il doppio di Francia e Portogallo³); le cose non vanno meglio nel settore penale se guardiamo ai "reati gravi", quelli che fanno la differenza in termini di complessità e durata di indagini e processi: l'Italia supera di 6 volte l'Austria, di 4 la Spagna e di 2 volte Francia, Germania e Portogallo ⁴.

b) Il numero dei giudici italiani

Non è affatto vero che in Italia ci sono molti giudici: il loro numero per 100.000 abitanti colloca il nostro Paese nella fascia medio-bassa, tra Francia e Spagna, ma sotto il Portogallo e molto lontani da Austria e Germania ⁵.

c) Il numero dei pubblici ministeri italiani

Meno sfavorevole il dato circa i pubblici ministeri, il cui numero per 100.000 abitanti ci colloca nella fascia medio-alta, ma resta ben inferiore alla Spagna e, soprattutto, alla Germania e al Portogallo ⁶. Tale dato deve, comunque, essere valutato alla luce di quanto abbiamo detto alla lettera a) che precede con riferimento al numero dei reati e al numero dei reati "gravi".

d) Il numero del personale amministrativo

In questo caso vediamo che per ogni 100.000 abitanti il numero di personale amministrativo assegnato alle corti ci colloca nella fascia medio-bassa, molto lontani da Germania, Portogallo e, soprattutto, Spagna ⁷.

¹ I dati comparativi che seguono sono tratti dal rapporto 2008 (dati 2006) della Cepej, l'organismo del Consiglio d'Europa che studia i sistemi giudiziari nazionali e ne misura l'efficacia e l'efficienza.

² Austria, Francia, Germania, Portogallo e Spagna.

³ Italia 4.809; Austria 1.374; Francia 2.672; Germania 1.342; Portogallo 2.674; Spagna 2.673.

⁴ Italia 2.094; Austria 326; Francia 965; Germania; 1.037; Portogallo 1.097; Spagna 549. Ogni anno in Italia gli uffici del pubblico ministero ricevono in tutto circa 3 milioni di nuove notizie di reato, di cui circa la metà contro ignoti.

⁵ Italia 11; Austria 20; Francia 11,9; Germania 24,5; Portogallo 17,4; Spagna 10,1.

⁶ Italia 3,8; Austria 2,6; Francia 2,9; Germania 6,2; Portogallo 12,5; Spagna 4,5.

⁷ Italia 46; Austria 57; Francia 20; Germania 70; Portogallo 68; Spagna 93.

e) Il numero degli avvocati

Il numero di avvocati per 100.000 abitanti è in Italia il più alto d'Europa e lo è in misura tale da incidere in modo rilevante sulla quantità del lavoro e sulla durata dei processi ⁸. A ciò si aggiunga che ogni anno circa 15.000 nuovi avvocati si iscrivono all'Albo professionale.

f) Il numero delle sedi giudiziarie italiane

Anche in questo caso abbiamo un primato non invidiabile: il numero di sedi giudiziarie è il più alto in Europa dopo la Federazione Russa e la cosa è molto significativa se consideriamo la popolazione dei diversi Paesi ⁹. E' riconosciuto da tutti che i 165 tribunali sono troppi e mal distribuiti e che 850 uffici del giudice di pace non hanno più senso e comportano sprechi inaccettabili, ma nessun governo ha avuto ed ha la volontà di intervenire superando le resistenze locali.

In mancanza di dati attendibili forniti dal Ministero sui costi dei singoli uffici, va valutato che gli uffici giudiziari non più necessari assorbono ogni anno risorse per milioni di euro.

⁸ Italia 290; Austria 84; Francia 76; Germania 168; Portogallo 244; Spagna 266.

⁹ Italia 1.291 per 59 milioni di abitanti; Austria 149 per 8 milioni; Francia 773 per 63 milioni; Germania 1147 per 82 milioni; Portogallo 333 per 11 milioni; Spagna 683 per 44 milioni.

SCHEDA n.2

L'ECCESSO DI DOMANDA DI GIUSTIZIA

Il tema dell'eccesso di domanda costituisce un punto centrale di qualsiasi politica che voglia rendere la giustizia più efficace e rapida.

Gli uffici giudiziari italiani sono oppressi da una quantità elevatissime di nuove domande ogni anno, troppe per le possibilità concrete di lavoro; questo allunga i tempi delle decisioni e lo stato di affanno in cui magistrati e personale lavorano.

Abbiamo visto nella scheda 1 alcuni dati comparati che ci dicono come il numero elevatissimo di avvocati e un livello di "litigiosità" particolarmente elevato creano in Italia una quantità di domanda di giustizia maggiore, per quantità e complessità, rispetto ai Paesi europei confrontabili col nostro.

Ci rendiamo conto che l'aumento della domanda di giustizia ha in sé un valore importante di democrazia, perché oggi hanno la possibilità di rivolgersi alla giustizia persone e categorie, interessi e diritti che nel passato restavano privi di tutela effettiva. E, tuttavia, appare evidente che un eccesso di domanda rende la giustizia più lenta e meno efficace, finendo per penalizzare in genere i soggetti più deboli, che non possono trovare soluzioni alternative al ricorso alla magistratura, e quelli che dalla lunghezza dei processi subiscono i danni maggiori e possono vedersi costretti ad accettare soluzioni "ingiuste" come male minore,

Detto questo, sappiamo anche che una fetta consistente di domande non avrebbero ragione di essere in un sistema che avesse una propria razionalità. Qualche esempio:

- un sistema previdenziale perverso e irrazionale dà origine in molte aree del Paese a domande giudiziarie che potrebbero e dovrebbero essere evitate (si apre qui il discorso dei patronati e delle strutture che si sono organizzate per iniziare le cause davanti al giudice del lavoro).
- amministrazioni pubbliche che tendono a fare cassa con richieste infondate o che non pagano il dovuto per rinviare il momento della spesa spingono i cittadini a rivolgersi al giudice per vedere riconosciuti i propri diritti. A Taranto è stato calcolato che solo in quella città si sprecano ogni anno circa **4 milioni di euro di spese legali** soltanto perché l'INPS non paga spontaneamente i suoi debiti non discussi nei previsti 120 giorni;
- un sistema legale che rende conveniente tenere in piedi una causa per rinviare il pagamento è un indubbio incentivo alla litigiosità;
- un sistema penale che rende sempre più agevole arrivare alla prescrizione dei reati non può non costituire un incentivo a prolungare la durata dei processi;
- la presenza di oltre 260.000 avvocati che debbono lavorare non può che favorire l'aumento del numero dei processi e della loro durata.

Sappiamo, infine, che i ritardi della giustizia, da un lato, scoraggiano molti cittadini dal rivolgersi alla magistratura e, dall'altro, incentivano azioni giudiziarie anomale che si fondano non sulla fondatezza della domanda ma solo sulla speranza di "guadagnare tempo".

SCHEDA 3 – Le spese per la giustizia

Una premessa: la nuova struttura del bilancio dello Stato e dei singoli dicasteri solo apparentemente rende il bilancio più trasparente. In realtà risulta sempre più difficile, per chi opera nei ministeri e soprattutto per chi voglia dall'esterno leggere i dati, ricostruire l'entità effettiva delle singole poste e il consuntivo di fine anno. Tali difficoltà sono accresciute negli ultimi anni dalle continue variazioni che derivano dal mutare delle politiche di governo e dai "tagli" effettuati in corso d'opera.

Possiamo, tuttavia, operare poche e semplici considerazioni sulla base dei dati esaminati:

Le spese per la giustizia 2010

Le spese del Ministero della giustizia hanno subito negli ultimi anni un notevole ridimensionamento (v. sintesi a pag.3).

In particolare:

1. Nel 2009 è stato previsto uno stanziamento pari a 7.560,70 milioni di euro, pari all'1,4% del Bilancio dello Stato, tornando alla percentuale degli anni 2000-2003, mentre negli anni 2004-2007 si era assistito ad un notevole incremento percentuale, che aveva toccato il massimo dell'1,6% del 2006, attestandosi all'1,57% nel 2007, con un notevole decremento percentuale (pari a circa lo 0,2%) quindi negli anni 2008 e 2009 (in coincidenza con il nuovo Governo tutt'ora in carica).

2. Rispetto ai bilanci precedenti del Ministero della giustizia, gli stanziamenti sono stati ridotti del 2,56% nel 2008 (da 7.774,20 a 7.574,70) e di un ulteriore 0,18 nel 2009 (7.560,70).

3. Per il 2010 lo stanziamento (ancora ovviamente non assestato) è stato ulteriormente ridotto a 7.409,6, con un ulteriore riduzione quindi del 2%.

4. Complessivamente quindi dal 2007 al 2010 gli stanziamenti per la giustizia sono stati ridotti del 4,7%.

5. In realtà la riduzione è ancora superiore, perché le spese obbligatorie, relative in particolare agli oneri per il personale (stipendi, ecc.) sono in continuo aumento. Si consideri ad esempio, che le spese per stipendi dei magistrati (cap. 1400), per effetto delle coperture d'organico sono aumentate dal 2008 al 2010 quasi del 15% (da 1.019.222 mila euro a 1.169.920), analogamente ad altre spese obbligatorie.

6. Ciò significa che l'effettiva diminuzione degli stanziamenti è ben superiore alla percentuale indicata, come risulta evidente dall'esame di alcuni capitoli di spesa.

7. Ad esempio il capitolo 1360 (spese di giustizia) è stato ridotto dal 2007 al 2010 addirittura del 44% circa (da 584.633 mila euro a 328.332), con una riduzione del 30% solo nell'ultimo anno.

8. Il cap. 1451 (beni e servizi) è stato ridotto dal 2007 al 2010 del 21% (da 135.161 mila euro a 106.559). E, per fare qualche esempio, le spese di cancelleria e di funzionamento degli uffici sono state ridotte addirittura del 39%, pur partendo da cifre assolutamente insufficienti, le spese per la verbalizzazione degli atti del 40%.

9. Il cap. 1501 (sistema informativo e manutenzione microfilm) nel 2009 ha avuto un decremento del 30% (da 49.369 mila euro a 34.326), con un limitato recupero nel 2010 (a 38.776) e analoga diminuzione ha subito il connesso cap.7203 (sistema informativo, software, rete P.A.), con un recupero ancora più limitato nel 2010 (da 27.655 a 19.322 a 21.935).

10. Da ultimo va rilevato che i "fondi da ripartire", tra cui il fondo unico per l'efficienza dei servizi è stato più che dimezzato nel 2010 rispetto al 2009 (da 222.201 mila euro a 108.812).

Se questa era la situazione nel mese di Maggio 2010, il decreto che nel mese di Giugno ha operato "tagli" al comparto pubblico avrà conseguenze dirette che non è facile dettagliare ma che possiamo agevolmente ritenere di grande impatto sull'intero settore giustizia.

In mancanza di indicazioni e di programmi precisi non possiamo che esprimere le nostre preoccupazioni per l'assenza di un progetto complessivo e partecipato, senza il quale le restrizioni di bilancio e le obiettive difficoltà dei prossimi anni non potranno che aggravare lo stato della giustizia del quotidiano.

**Bilancio dello Stato e spese per la Giustizia
SPESE PER LA GIUSTIZIA**

Anno	Bilancio Stato	Spese per la Giustizia nei procedimenti penali e civili (cap 1360)	Incidenza % su Bilancio Stato
2005	687.167.792.944	466.150.695	0,07
2006	668.505.932.799	684.800.695	0,1
2007	703.733.699.658	584.633.120	0,08
2008	747.898.900.304	484.800.695	0,06
2009	752.593.326.137	474.000.000	0,06
2010	792.792.465.118	328.332.480	0,04

Fonte: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010. Elaborazioni dell'Ufficio del Massimario

Incidenza delle spese di Giustizia (escludendo quelle per la Magistratura onoraria) in % sul bilancio dello Stato

**SPESE DI GIUSTIZIA COMPLESSIVE
(comprehensive del sistema carceri)**

Anno	Bilancio dello Stato	Bilancio Ministero Giust	Incidenza% su Bilancio Stato	Spese Abitante
2005	687.167.792.944	7.655.369.477	1,11	130
2006	668.505.932.799	8.155.143.980	1,22	138
2007	703.733.699.658	8.127.754.354	1,15	136
2008	747.898.900.304	7.988.744.298	1,07	134
2009	752.593.326.137	7.560.741.030	1,00	127
2010	792.792.465.118	7.408.116.378	0,90	122

Fonte: ISTAT: 60.231.214 (a luglio 2009) abitanti

Incidenza delle spese di Giustizia in % sul bilancio dello Stato

Fonte: Elaborazione della Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia e dell'Ufficio del Massimario

Commento:

La spesa per la Giustizia negli ultimi anni risulta recessiva sia i valore assoluto sia in relazione alle altre spese pubbliche

SCEHDA 4 - Il Fondo Unico Giustizia (FUG)

Le politiche realizzate a partire dal 2008 rendono la gestione del FUG meno trasparente e certamente meno utile per la giustizia diretta ai cittadini. Non ci risulta ancora che il Governo abbia provveduto ad emanare il decreto che ripartisce i fondi esistenti e si ha la sensazione che fino ad oggi di quei fondi abbia usufruito soltanto il Ministero degli Interni.

Esiste tuttavia, per ammissione dello stesso Governo, la disponibilità di alcune centinaia di milioni di euro che non vengono utilizzati e che potrebbero finanziare i bisogni immediati più urgenti degli uffici giudiziari e alcuni essenziali processi di innovazione.

1. L'idea di autofinanziare la giustizia con quanto si ricava dalla giustizia medesima (pene pecuniarie, spese processuali, beni confiscati, depositi giacenti) è una prospettiva seria e del tutto condivisibile su cui da almeno due anni il Ministero stava lavorando e che già si era tradotta in norme di legge e disegni di legge che avevano utilizzato anche le conclusioni dei lavori della Commissione Greco, sia per quanto riguardava l'entità delle somme recuperabili (oltre € 502.000.000 di pene e sanzioni e oltre € 141.000.000 di spese processuali nel 2007) e dei depositi giacenti presso le Poste (€ 1.599.000.000 al 31 dicembre 2007) sia per l'accertamento dell'inidoneità del sistema di riscossione attraverso il quale si recupera attualmente meno del 10 % delle pene e spese processuali, di cui circa i tre quarti a seguito di adempimento a seguito di invito al pagamento. Ed è una prospettiva positiva anche per quanto riguarda la realizzazione di un sistema di finanziamento delle vittime del reato.

Nella precedente legislatura erano già state approvate alcune norme significative (gli artt.1 comma 367 - 373 e l'art. 2 comma 612 -614 della legge 24 dicembre 2007 n.244), ed altre erano state introdotte in disegni di legge (l'art. 12 del d.d.l. n.2273/C)

Nella presente legislatura sono partiti una serie di interventi che potrebbero proseguire in questa direzione, ma che scontano la contraddittorietà e l'incertezza degli obiettivi perseguiti (nel giro di quattro mesi si sono avuti ben quattro interventi legislativi parzialmente in contrasto l'uno con l'altro) nel destinare queste somme al settore giustizia.

In particolare il Fondo disegnato dalla legge 6 agosto 2008 n.133 in cui confluivano i beni sequestrati e confiscati destinava solo i risparmi e proventi (ovvero gli interessi) alla redistribuzione a fine anno con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri tra Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia e Ministero dell'Economia. Questa ripartizione avrebbe dato al Ministero della Giustizia una quota assai limitata dei fondi disponibili, con una perdita rilevante rispetto alle previsioni iniziali di introitare e gestire una quota delle pene pecuniarie, delle spese processuali e dei depositi giacenti e non richiesti in favore dei consumi intermedi e degli incentivi per il personale.

Successivamente il Fondo Unico Giustizia creato dal D.L. 16 settembre 2008 n.143 in cui confluivano i beni sequestrati e confiscati e le cui quote disponibili ed introitabili (formulazione di incerta concretizzazione, riferendosi in larga parte a beni di procedimenti ancora in corso e non assegnabili) venivano ripartite a fine anno con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri tra Ministero dell'Interno (anche per i fondi di solidarietà destinati alle vittime delle richieste estorsive e alle vittime dei reati di stampo mafioso), Ministero della Giustizia e Ministero dell'Economia.

L'art.63 del disegno di legge n.1441 – bis nella originaria formulazione in discussione alla Camera dei Deputati prevedeva un doppio canale di fondi che sarebbero dovuti pervenire al bilancio dello Stato ed essere riassegnati alle unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della Giustizia concernenti le spese di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria: il primo relativo alle somme di danaro depositate in relazione a procedure esecutive non riscosse o non reclamate dagli aventi diritto entro cinque anni; il secondo concernente le somme, i titoli, i valori di bollo ed i crediti non confiscati e non richiesti o reclamati entro cinque anni.

Alla fine la scelta operata a livello legislativo è stata (almeno per ora) quella di stralciare la parte relativa a questa materia dal disegno di legge n.1441-bis e di cercarne opportunamente l'unificazione in sede di conversione del D.L. 16 settembre 2008 n.143.

2. L'esito che si ha con le nuove norme è però riduttivo e penalizzante per la giustizia. Difatti vengono previsti:

a) La confluenza nel Fondo Unico Giustizia delle somme depositate presso le Poste, le banche e gli altri operatori in relazione a procedimenti civili, non riscosse o reclamate entro cinque anni, già destinate interamente nel d.d.l. n.1441 – bis alle spese di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria.

b) L'abbandono della riformulazione dell'art. 154 del Testo unico delle spese di giustizia che destinava alle spese di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria somme, titoli, valori e crediti non confiscati e di cui non è stata chiesta la restituzione dopo cinque anni dal provvedimento di archiviazione o dalla sentenza definitiva. Si riprende invece l'art. 262 co. 3 bis C.P.P. con la sua formulazione che non ricomprende i provvedimenti di archiviazione e non risolve i problemi di interpretazione che aveva suscitato. Inoltre queste somme non vengono più destinate agli investimenti per l'avvio e la diffusione del processo telematico (come era previsto dall'art.2 comma 614 L. 24.12.2007 n.244) o al miglioramento del servizio giustizia (come prevedeva l'art.63 del d.d.l. n.1441 – bis), ma confluiscono nel Fondo Unico Giustizia e quindi verrebbero destinati solo parzialmente al Ministero della Giustizia.

c) La immissione nel fondo anche delle somme non riscosse o reclamate nelle procedure concorsuali (art.107 D. Leg. 9.1.2006 n.5 che sostituisce l'art. 117 R.D. 16.3.1942 n.267), già in origine destinate da detta norma al Ministero della Giustizia.

d) La quantificazione delle quote del Fondo da destinare annualmente da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministero dell'Interno e al Ministero della Giustizia ha ricevuto una ulteriore modificazione apparentemente migliorativa rispetto alla previsione iniziale, ma che rimane legata ad incerti parametri finanziari. Infatti con il decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante *“Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale”*, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n.22 al comma 21 ter dell'art.27 è stato previsto che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'interno, sono stabilite annualmente, fermo quanto disposto al comma 5, *« fino a una percentuale non superiore al 30 per cento relativamente alle sole risorse oggetto di sequestro penale o amministrativo, le quote delle risorse, rese disponibili per massa e in base a criteri statistici,»* intestate *«Fondo unico giustizia»*, anche frutto di utili della loro gestione finanziaria, da destinare:

a) *in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, fatta salva l'alimentazione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive di cui all'articolo 18, comma 1, lettera c), della legge 23 febbraio 1999, n. 44, e del Fondo di rotazione per la solidarietà delle vittime dei reati di tipo mafioso di cui all'articolo 1 della legge 22 dicembre 1999, n. 512;*

b) *in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali;*

c) *all'entrata del bilancio dello Stato.*

Rispetto alle disposizioni contenute nella legge n. 181/2008 è stato poi aggiunto un nuovo comma 7-quater, che prevede che con decreto interdipartimentale del Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di concerto con il Direttore dell'Agenzia delle entrate e con il Capo del Dipartimento della pubblica sicurezza, la percentuale prevista in favore del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Interno puo' essere elevata fino al 50 per cento in funzione del progressivo consolidamento dei dati statistici.

Anche se viene comunque riconosciuta una discrezionalità estremamente ampia come conferma il nuovo comma 7 bis che dà facoltà al Presidente del Consiglio di modificare le quote in caso di urgenti necessità derivanti da circostanze gravi ed eccezionali del Ministero dell'Interno e della Giustizia, la penalizzazione per la giustizia deve essere stata avvertita se si è riscontrata la necessità di aggiungere un comma 7 ter che prevede che le somme di cui ai depositi giacenti riconducibili ai processi civili e alle procedure concorsuali vadano destinate con priorità al potenziamento dei servizi istituzionali del Ministero della Giustizia. Destinazione che rischia di rivelarsi inutile se la norma generale prevede comunque la quantificazione delle quote spettanti a ciascuno dei soggetti beneficiari.

In sostanza, se è positiva la scelta di finanziare il servizio-giustizia con quanto lo stesso servizio-giustizia procura, diverse opzioni rischiano di vanificare il concreto raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

1) La prevista sottrazione di somme già destinate alla giustizia e che ora dovranno essere ripartite con il Ministero degli Interni e con le necessità di coperture per spese nuove ed impreviste da parte del Ministero dell'Economia;

2) La prevista soppressione di una destinazione specifica per l'avvio e la diffusione del processo telematico (salvo che per le somme, ancora non individuate, per cui è stata disposta la devoluzione allo Stato, non ancora eseguita in base all' art. 2 comma 5 D.L. 16 settembre 2008 n.143).

3) La forte discrezionalità nella distribuzione delle somme attribuita al Presidente del Consiglio che decide anche i presupposti dell'utilizzabilità o meno delle somme (trattandosi anche di somme semplicemente sottoposte a sequestro e quindi solo temporaneamente nella disponibilità dello Stato).

4) L'assenza di una risposta ai notevoli problemi procedurali che possano consentire un recupero consistente e tempestivo di somme e beni. Attualmente il settore del recupero dei crediti dello Stato è spesso trascurato, e sconta notevoli scoperture dell'organico. I nuovi tagli sia di organico che di presenze adottati anche con la nuova finanziaria e l'assenza di un progetto di riqualificazione e di valorizzazione del personale giudiziario rischia di impedire il decollo dei vari progetti. Per questo sarebbe fondamentale prevedere la destinazione di una quota delle somme recuperate alla riqualificazione del personale del Ministero della Giustizia. E' una scelta cui è strettamente legata la positiva conclusione di questa esperienza di autofinanziamento del servizio, che per essere effettiva deve prevedere forme di verifica sulle somme introitate da ogni singolo ufficio. Una tale previsione consentirebbe di evitare il sostanziale fallimento della prevista destinazione al Ministero della Giustizia delle somme non riscosse o reclamate nelle procedure concorsuali in base all'art.107 D. Leg. 9.1.2006 n.5, che, sinora, non ha prodotto alcun concreto risultato.

Come detto, spetta ad un decreto del presidente del Consiglio dei ministri determinare ogni anno, entro il 30 aprile la destinazione delle risorse del F.U.G. secondo i parametri sopra evidenziati. Tale decreto sinora non è stato emanato. Nel frattempo, il Governo, nel quadro delle iniziative volte a fronteggiare lo sviluppo dei reati a sfondo sessuale, ha provveduto a riassegnare 100 ml di euro per il 2009 al **Ministero dell'interno, per le esigenze urgenti di tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico e 3 milioni di euro al Fondo nazionale contro la violenza sessuale a sostegno dei progetti di assistenza alle vittime.**

Ciò premesso, si tratta di indirizzare un'azione politica urgente la destinazione dei fondi anche al comparto-giustizia. Ma, prima ancora, occorre fare chiarezza sulla precisa identificazione dell'ammontare delle risorse destinate al F.U.G.

Secondo il documento del Ministero dell'Interno "Sicurezza – Azioni e risultati del Governo Berlusconi" del 15 agosto 2009, le somme recuperate al 31 luglio 2009 ammontano ad euro 617.800.000.

Secondo il comunicato dell'Ufficio Stampa del Ministero dell'interno dell'1 dicembre 2009 " I soldi sequestrati sui conti correnti dei mafiosi vanno a finire subito nel fondo giustizia che dispone di oltre 800 milioni di euro in contanti".

Le necessità immediate del servizio giustizia devono poter essere affrontate con queste risorse.

SCHEDA 5 – INNOVAZIONE E TECNOLOGIA

QUALE INNOVAZIONE E' POSSIBILE?

E' una domanda cui abbiamo difficoltà a rispondere perché il *deficit* di informazione è così grande che non sappiamo cosa si stia facendo DAVVERO e cosa si voglia fare DAVVERO.

Al di là delle affermazioni e dei propositi contenuti nei documenti ufficiali – che non fanno i conti con i tagli alla spesa e di cui non si comprende più l'attualità – possiamo dire che il Ministero sta agendo senza condividere le proprie strategie, senza un dibattito con gli interlocutori istituzionali, e con una assoluta autoreferenzialità.

Un esempio: che succede dei registri generali degli uffici penali? Sembra, ma non si capisce bene se sia vero, che la piattaforma S.I.C.P. verrà parcheggiata in qualche distretto e che si tornerà a sviluppare la piattaforma relazione di Re.Ge., oggi in uso solo nel distretto torinese. E' informazione corretta? Non lo sappiamo. Quali sono le ragioni dell'abbandono di un progetto costato milioni di euro e che apriva al collegamento tra giudici della cognizione e fase esecutiva, collegamento impossibile con Re.Ge.? Di tutto questo il Ministro non discute con nessuno e prosegue secondo le proprie valutazioni come se le competenze che l'art.110 della Costituzione gli attribuisce possano essere esercitate senza un dialogo con coloro che con i servizi giudiziari operano ogni giorno e di quei servizi usufruiscono.

Ma alcuni segnali non lasciano dubbi su una volontà di fondo di concentrare presso il Ministero la gestione delle informazioni, tagliare fuori gli uffici giudiziari dalla dialettica istituzionale, aumentare l'isolamento del Consiglio Superiore. Qualche esempio e qualche domanda per far capire il nostro pensiero.

1. L'abbandono di fatto del processo civile telematico sta facendo fare alla giustizia un salto all'indietro per fare posto all'uso della posta elettronica certificata che, di là da venire, non coprirà mai i bisogni di informazione e di inter-operabilità fra avvocati e uffici giudiziari, così rendendo necessario far convivere sistemi diversi che appesantiranno il lavoro di tutti. Perché si va in questa direzione, che l'avvocatura milanese, fruendo positivamente del portale unico, ha bocciato come penalizzante e irrazionale?
2. La creazione di un sistema che centralizza i dati dei registri penali in poche sedi sta avvenendo secondo procedure che privano gli uffici giudiziari del controllo sui dati e della possibilità di utilizzarli direttamente per esigenze interne. Queste conseguenze negative non sono inevitabili, e se vogliamo parlare di risparmi, sono stati calcolati i costi aggiuntivi di errori e cattiva qualità del dato?
3. Il Ministero sembra voler perseguire la prospettiva di "spacchettare" il sistema dei registri penali separando uffici requirenti e giudicanti; vorremmo capire, per prima cosa, dove verrebbe collocato l'ufficio G.I.P., ma anche sapere se questa scelta tecnica ha, in realtà, a che vedere con la prospettiva di quella separazione delle carriere che il Ministro dichiaratamente persegue.
4. Il Ministero ha adottato un sistema di assistenza da remoto affidato a Telecom: appare legittimo chiedere quali garanzie reali sono state adottate rispetto ai rischi di sicurezza e di intrusione nella memoria dei computer. Ma c'è un problema che già si sta manifestando: il nuovo sistema di assistenza non comprende interventi diversi da quelli standard, col risultato di ostacolare il controllo sui registri e sui dati da parte degli uffici giudiziari che li gestiscono e di peggiorare la qualità del dato statistico.
4. L'abbandono delle professionalità tecniche interne agli uffici e l'opzione per la gestione "esterna" dei servizi hanno messo a nudo l'assenza di politiche di formazione del personale dell'amministrazione. Una collaborazione esterna può essere proficua nel lungo periodo se accompagnata dalla crescita delle professionalità interne e dalla capacità dell'amministrazione di

indirizzare e controllare le attività dei fornitori dei servizi; solo la sinergia interno-esterno consente una crescita complessiva del sistema, evita il formarsi di burocrazie statiche, impedisce che i fornitori diventino nei fatti i “padroni” del servizio.

Prima di passare ad un esame più specifico. Un’ultima domanda: un contratto da 17 milioni di euro con Microsoft stipulato in epoca di crisi e di tagli si giustifica in un mondo tecnologico che offre per le attività di ufficio programmi “*open source*” di alta qualità che costano pochissimo anche in termini di manutenzione e gestione ?

Ma proviamo a procedere con ordine.

ESIGENZE COMUNI AI SETTORI CIVILE E PENALE

1. Se è vero che all’appello per il 2010 già prima delle ulteriori restrizioni di bilancio mancavano 20 milioni di euro destinati alla gestione ordinaria, e se da ciò deve desumersi che non possiamo aspettarci investimenti, appare evidente che il Governo insista nella politica del risparmio sulla tecnologia, così rinunciando ad una delle poche risorse che in questa fase potrebbero tenere a galla il servizio. La caduta della qualità dell’*hardware* e dell’assistenza sistemistica quotidiana, e una politica che ha disperso le professionalità tecniche non solo rendono impraticabili i necessari progetti di miglioramento organizzativo, ma rendono addirittura sempre più frequente il blocco dei server, dei registri generali e degli applicativi collegati, mettendo in ginocchio gli uffici giudiziari.

2. Ciò nonostante, ci ostiniamo a credere che il Ministero possa e debba investire su alcune priorità, rinunciando a politiche di pura conservazione ed a tagli che cadono indifferentemente sui diversi settori. Gli investimenti che servono debbono essere valutati assieme ai magistrati e al personale amministrativo in un contesto progettuale complessivo che va reso trasparente e che possa ricevere il contributo anche dell’avvocatura.

3. Proviamo a fare qualche esempio di cose che si possono fare con costi ragionevoli e, soprattutto, con vantaggi consistenti.

- a) investire sulla rete e sulla sicurezza delle comunicazioni consentirebbe, da subito, risparmi enormi sui costi delle telefonate, dei telefax e delle forme di comunicazione all’interno di ogni ufficio giudiziario, tra uffici giudiziari e tra questi e le altre istituzioni;
- b) abbandonare *software* proprietari e ricorrere ai programmi di *office automation* “*open source*” comporterebbe consistenti risparmi che potrebbero essere reinvestiti nel settore delle tecnologie;
- c) appare assurdo che le notizie di reato debbano essere ricevute ancora su supporto cartaceo e che i passaggi degli atti tra gli uffici giudiziari non sfruttino le potenzialità degli strumenti telematici e richiedano duplicazioni inutili di attività e rischi di errori (sul punto si rinvia alle esperienze di Cremona e Modena – scheda n. 6)
- d) non sembra più tollerabile che ancora oggi, nei fatti, il rilascio di copie degli atti giudiziari avvenga su carta. Occorre intervenire perché la normativa regolamentare e le prassi non continuino ad ostacolare il rilascio di copie telematiche, ma consentano forme semplici di pagamento dei diritti e non mettano più in serie difficoltà i funzionari che dovrebbero utilizzare sistemi snelli e moderni¹.

¹ Sin dal 2001 c’è un Regolamento che dice che prevede il varo di un sistema di pagamento telematico; ancora di recente il progetto è stato riaffermato, ma senza alcun passo in avanti concreto. Il sistema adesso prevede che i pagamenti transitino attraverso il circuito bancario, ma non sembra prevedere il ricorso a strumenti come le carte di credito. Inoltre, non è stata abbandonata la previsione di un calcolo dei diritti secondo il numero delle pagine; tale sistema, che supera la rigidità del contributo fisso per singolo CD, risulta spesso assurdo, ingestibile

- e) Occorre investire anche sui programmi di riconoscimento vocale. Premesso che si tratta di intervento che potrebbe riguardare il 50-60% dei magistrati, cioè quelli disposti e capaci di utilizzare il nuovo strumento, il riconoscimento vocale si è dimostrato capace di ridurre del 20-30% i tempi di redazione del provvedimento e di agevolare la redazione degli stessi verbali che il giudice deve seguire da solo per assenza di un assistente (che la legge, peraltro, vorrebbe presente all'udienza).
- f) Questo tema richiama l'esigenza che Csm e Ministero trovino forme di collaborazione per far crescere la cultura che governa i processi di innovazione e che parte dalle conoscenze delle nuove tecnologie. Introdurre nuovi strumenti senza formare le persone rappresenta uno spreco che non possiamo più permetterci.
- g) Investire sulle notificazioni agli avvocati mediante strumenti telematici che possono in una prima fase variare a seconda dello stato delle procedure del settore civile e di quello penale. Il numero di processi che vengono rinviati e di nullità dichiarate per problemi di notificazione al difensore è inaccettabile in un Paese moderno e comporta costi non immaginabili in termini organizzativi ed economici. Come accennato, la scelta ministeriale di investire sulla PEC, invece che sul portale di accesso, ci appare miope e poco vantaggiosa; sarebbe utile, allora, venissero resi pubblici e discussi i criteri che la supportano.

4. Occorre investire sui registri generali, che sono la base essenziale del lavoro degli uffici giudiziari e degli applicativi usati da personale amministrativo e magistrati. I *software* dei registri vanno aggiornati, resi stabili e interattivi, rendendo obbligatoria per gli uffici la pulizia dei dati (di qui la gravità di scelte di centralizzazione che spogliano gli uffici del controllo sui registri) e fornendo agli operatori quegli applicativi che eliminano le duplicazioni di attività e rendono vantaggioso operare correttamente sui registri. Ci appare per questo indispensabile tornare alla metodologia che nel 2000 portò alla redazione dei nuovi registri civili e all'introduzione degli "oggetti"; metodologia che vide attorno al tavolo tutti gli attori del processo (Ministero, Csm, esperti delle cancellerie), ma anche Ispettorato generale e Istat.

Al di là di quanto diremo dei settori civile e penale, va denunciata la situazione degli uffici minorili, dotati di registri che si appoggiano su sistemi diversi, ormai obsoleti e senza manutenzione sistemistica, e che non gestiscono in maniera coordinata le attività civili e quelle penali, né offrono applicativi utili al lavoro di cancellerie, segreterie e magistrati. Un grande tribunale come quello di Roma si caratterizza per la gestione esclusivamente cartacea e la redazione quasi sempre manuale di atti e provvedimenti.

5. Occorre potenziare le dotazioni *hardware*, così da sfruttare le nuove potenzialità dei *software*, grazie ai risparmi che sarebbero possibili rinunciando all'uso attuale della carta come supporto indispensabile per ogni atto e provvedimento. L'investimento sull'*hardware* non può non risentire delle scelte di fondo circa la ripartizione fra le attività svolte all'interno degli uffici e quelle affidate a soggetti esterni, tema su cui occorre procedere ad un confronto documentato e partecipato.

IL SETTORE CIVILE

1. Processo Civile Telematico (PCT) – avrebbe dovuto entrare in vigore il 1° gennaio 2002, ma ha incontrato difficoltà tecniche e difficoltà di coordinamento con gli ordini professionali degli

e non applicabile, ad esempio, al rilascio di copie dei supporti contenenti le conversazioni intercettate. Occorre, allora ricordare le disposizioni del d.lgs. n. 193 del 2009 con le previsioni del d.P.R. 115 del 2002 (v. allegati 6-8). Siamo ancora ancorati al dilemma: dove mettiamo le marche da bollo? Non dobbiamo, allora, meravigliarci se il personale amministrativo continua a preferire le vecchie copie cartacee.

avvocati. Tuttavia, come dimostra l'esperienza milanese, è ora possibile capitalizzare il lavoro di anni; sul punto l'Ordine degli Avvocati di Milano è stato chiarissimo nel mettere in evidenza l'irrazionalità del nuovo corso.

Lo stallo del PCT deciso dal Ministero per rimettere in gioco il progetto della posta certificata (PEC) non è giustificato, tanto più che l'ABI è disponibile a supportare i punti di accesso. Il costo della PEC (4 euro per account) non la rende affatto più economica per gli avvocati del punto di accesso e, soprattutto, la PEC non fornisce i servizi di consultazione e di informazione da remoto che sono oramai indispensabili per tutti gli utenti e per le cancellerie; ciò comporta il rischio di dover far convivere in modo antieconomico PEC e punti di accesso.

2. Quanto si è sperimentato positivamente sui numeri contenuti del decreto ingiuntivo può essere finalmente esteso a tutto il settore civile. Dopo anni di progettazione ed analisi è giunto il momento di capitalizzare i risultati ottenuti: non farlo rappresenta uno spreco che non crediamo possibile tollerare.
3. Investire sugli strumenti di statistica interna e sulla "consolle" del magistrato – e relativa formazione – produrrebbe in breve tempo vantaggi enormi per le cancellerie e per gli stessi magistrati, così potendosi dirottare su altri servizi essenziali le energie risparmiate dal personale amministrativo e rendendo più rapida la definizione dei procedimenti.

IL SETTORE PENALE

1. La caotica gestione dei registri generali sta provocando gravi conseguenze agli uffici giudiziari. L'abbandono dello sviluppo e dell'installazione del sistema S.I.C.P. e la ipotesi di "tornare" al sistema Re.Ge. relazionale ritarderà enormemente l'unificazione dei registri su base nazionale, comporterà per lungo tempo la convivenza di tre sistemi diversi (Re.Ge. 2.2; Re.Ge. relazionale e S.I.C.P.), renderà nei fatti impossibile lo sviluppo di applicativi collegati, bloccherà lo sviluppo del sistema integrato previsto dalla piattaforma S.I.C.P. e destinato a far dialogare finalmente gli uffici di merito con quelli dell'esecuzione penale e con il Casellario penale.
2. Ulteriori conseguenze dell'abbandono del progetto integrato S.I.C.P. sono la rinuncia all'informatizzazione del sistema delle misure cautelari (reali e personali) già realizzato in S.I.C.P. e da realizzare *ex novo* in Re.Ge. relazionale; analogamente si rinuncia in questo modo alla gestione automatizzata dei corpi di reato (ugualmente già realizzata in S.I.C.P.) e all'alimentazione automatica del sistema informativo di Equitalia che gestisce il fondo unico giustizia.
3. Eventuali errori dei fornitori o parziali limiti di S.I.C.P. vanno superati approfittando delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie; non è pensabile tornare indietro rispetto ad anni di analisi e sviluppo. Su questo un confronto si impone in tempi rapidissimi, prima che vengano fatte scelte che avrebbero ricadute decisive sul futuro.
4. L'attività di analisi e di formazione del personale già in parte avviata non può venire sprecata; andrebbero, anzi, valorizzate le competenze che sono nel frattempo maturate e che solo un progetto integrato è in grado di utilizzare.
5. Ancora va sottolineato l'abbandono del progetto di portale delle notizie di reato (già realizzato e funzionante in S.I.C.P.) che avrebbe potuto già oggi essere messo in produzione quantomeno per gli ignoti (abbandonando la trasmissione cartacea di tali notizie di reato) e che alimentava automaticamente i registri penali: viceversa nessun avanzamento registra il progetto notizie di reato finanziato dal Pon sicurezza con oltre 6 milioni di Euro, già collaudato dal 2006 e mai entrato in funzione (benché nel protocollo Alfano-Brunetta fosse indicato un preciso calendario di diffusione che non è stato rispettato e che, al contrario, risulta totalmente disatteso)
6. Grave rimane e tenderà anzi ad aggravarsi la situazione della statistica penale, che non può non risentire pesantemente del caos nella gestione dei registri generali. I gravi limiti di interrogazione presenti sul sistema Re.Ge. 2.2 e il mancato sviluppo delle interrogazioni di S.I.C.P. rendono impossibile avere in modo gestibile informazioni indispensabili per qualsiasi

analisi statistica, a partire dalle informazioni sui reati per cui si procede, agli esiti effettivi delle indagini, per giungere al numero e alle caratteristiche delle udienze, e così via.

7. Lo scollamento a livello informatico fra i gradi di giudizio e, ancor di più, fra la fase di merito e quelle successive comporta un *deficit* di informazioni tempestive, un aggravio di lavoro per segreterie e cancellerie, ritardi nelle decisioni e nell'esecutività delle sentenze e nel recupero delle spese di giustizia
8. Appare poi evidente la rinuncia all'integrazione tra il sistema della Cassazione e quello dei registri di merito, integrazione che avrebbe permesso l'alimentazione automatica del sistema del giudice di legittimità e l'aggiornamento automatico dei registri di merito con gli esiti di tale giudizio.
9. In tale contesto nessuna traccia vi è poi del sistema nazionale dei carichi pendenti, che il sistema integrato S.I.C.P. prevedeva di alimentare (presso il Casellario) con estrazione giornaliera dell'aggiornamento dei registri coinvolgendo anche il sistema di Cassazione in tale quadro integrato: allo stato il ritorno a Re.Ge. relazionale richiede una completa riprogettazione dell'intero sistema.
10. Va poi evidenziato lo stallo nella diffusione del sistema dell'esecuzione penale (S.I.E.S.) che nel 2008 era stato diffuso in tutte le Procure e i Tribunali ed Uffici di Sorveglianza e in quattro uffici del giudice dell'esecuzione: non risultano notizie in ordine alla prosecuzione della diffusione del modulo del giudice dell'esecuzione presso gli altri uffici giudicanti né vi sono notizie del modulo per gli uffici dell'esecuzione penale esterna (già realizzati in fase prototipale). Tutto ciò a fronte di programmati nuovi interventi legislativi (in tema di esecuzione della pena nelle forme della detenzione domiciliare per l'ultimo anno di pena *et similia*) che imporranno una rapida modifica al programma S.I.E.S. per evitare che gli uffici debbano tornare ad utilizzare dei registri cartacei adattati alle esigenze attuali.

SCHEDA n.6

LE ESPERIENZE “VIRTUOSE” – I CASI DI MODENA E CREMONA

I due esempi che qui riportiamo meritano di essere richiamati anche perché contengono aspetti di metodo che hanno molto da insegnare: a) un’analisi dei bisogni attenta; b) il coinvolgimento attivo della pluralità dei soggetti interessati; c) l’attenzione al coordinamento dell’innovazione tecnologica con il ridisegno organizzativo; d) il superamento dell’ottica di ufficio (singolo) per guardare all’intero percorso processuale; e) infine, l’attenzione ai necessari interventi di formazione delle persone chiamate ad operare.

Da qui vorremmo partire per sollecitare Csm e Ministero della Giustizia a trovare su questi temi spazi di confronto e di collaborazione che sono indispensabili e senza i quali non sarà possibile ottenere risultati effettivi sul terreno dell’innovazione.

Il convegno organizzato a Milano da Magistratura Democratica il 6 marzo 2009 aveva messo in evidenza come non sia vero che la magistratura assiste passivamente alla crisi della giustizia e messo a disposizione di tutti l’esistenza di esperienze “virtuose” ideate e realizzate presso alcuni uffici giudiziari ¹. Nel rinviare agli atti di quel convegno, vogliamo qui introdurre una riflessione sui rapporti fra iniziative locali e programmi nazionali ed esporre i risultati di due esperienze che ci sembrano emblematiche.

Molte volte i magistrati e i funzionari di singole sedi giudiziarie hanno lamentato il disinteresse della D.G.S.I.A. e dei C.I.S.I.A. per programmi disegnati e messi in campo localmente con fantasia e abnegazione. La critica non è certo infondata e deve essere in parte condivisa: per troppi anni lo sviluppo di i programmi nazionali ha trascurato interi settori del lavoro quotidiano (soprattutto di cancelleria) e dimenticato che le nuove attività richieste dagli strumenti informatici non possono essere “imposte” senza fare in modo che le segreterie e cancellerie ne ottengano anche dei vantaggi in termini di semplificazioni di altre attività o di superamento di duplicazioni di attività non più necessarie. Di qui l’esigenza che ha spinto gli uffici giudiziari più attivi a creare in proprio strumenti di innovazione rispondenti ai bisogni trascurati.

Per altro verso, però, quelle critiche non considerano i limiti intrinseci negli strumenti utilizzati e, prima ancora, nella logica che li sostiene. Si tratta di limiti che, apprezzati invece in sede centrale, hanno talvolta giustificato la rinuncia all’adozione di quegli strumenti perché non adatti ad essere esportati. E, infatti, i progetti locali in primo luogo risentono, spesso non riuscendo a superarle, delle prassi che si sono generate in sede e che condizionano i risultati del lavoro; inoltre, spesso quei progetti si appoggiano su tecnologie e su professionalità in grado di gestire piccoli numeri e relazioni limitate, ma non in grado di supportare iniziative su scala nazionale.

Ciò detto, ci sembra che, pur nelle loro profonde differenze, i sistemi creati e sperimentati a Modena e Cremona nel settore penale possono costituire due esempi di opportunità che l’amministrazione centrale non ha saputo cogliere e che meriterebbero di essere seriamente analizzate e sfruttate in un’ottica di sistema anche se mettono in crisi alcune delle idee che l’amministrazione centrale sembra privilegiare.

Più ancora, quegli esempi meritano di essere qui richiamati perché contengono aspetti di metodo che hanno molto da insegnare: a) un’analisi dei bisogni attenta; b) il coinvolgimento attivo della pluralità dei soggetti interessati; c) l’attenzione al coordinamento dell’innovazione tecnologica con il ridisegno organizzativo; d) il superamento dell’ottica di ufficio (singolo) per guardare all’intero

¹ Sono stati presentati i progetti di ordine generale da parte del Tribunale e della Procura della Repubblica di Monza; della Corte di Appello e del Tribunale di Milano; dai Tribunali di Brescia e Ferrara. Sono stati presentati, inoltre, i progetti realizzati nei settori civili dei tribunali di Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Modena, Prato, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia; nei settori penali dei tribunali di Modena, Reggio Calabria, Roma e Venezia.

percorso processuale; e) infine, l'attenzione ai necessari interventi di formazione delle persone chiamate ad operare.

A) Il caso MODENA

L'esigenza, insoddisfatta, di raccordare anche nella gestione informatica il lavoro di procura della Repubblica, ufficio g.i.p. e dibattimento ha spinto nel 2007 il presidente della sezione penale, dr. Flavio De Santis, ha creato con supporti locali un sistema integrato sviluppato su tecnologia (*Gondola PM e Gondola GIP*) I due applicativi, che gestiscono in automatico il meccanismo processuale dettato dagli artt. 132, 2° co. e 160 delle disp. att. c.p.p., hanno determinato una riduzione media dei tempi processuali di circa 10 mesi: dai 14 - 16 mesi prima necessari tra la richiesta prevista dalle citate disposizioni e la prima udienza dibattimentale, agli attuali 4 - 7 mesi. Peraltro, i dati inseriti nei due programmi alimentano automaticamente l'agenda elettronica del giudice, le cui funzioni è ora superfluo illustrare.

Il funzionamento dei due programmi si fonda su una serie di meccanismi organizzativi della Sezione dibattimentale (calendario perenne delle udienze, calendario annuale delle udienze filtro, criteri automatici predeterminati di assegnazione dei procedimenti, ecc.) la cui applicazione in buona parte postula una stretta collaborazione tra uffici che ha, di per sé, creato un circolo virtuoso che ha dato i suoi frutti.

Nella seconda metà del 2008 il dr. De Santis ha iniziato a riflettere sulla digitalizzazione e dematerializzazione dei fascicoli processuali ed elaborato un progetto fondato sull'applicazione del SIDIP, sistema informatico di proprietà del Ministero che prevede la formazione di fascicoli digitali dalla conclusione delle indagini preliminari alla sentenza di primo grado. Insomma, di fronte ad una (grave) situazione di crisi (di personale, mezzi e strutture) piuttosto che rallentare l'attività giurisdizionale - con conseguenti inevitabili ricadute in termini di prescrizione dei reati, aumento dei tempi di definizione dei giudizi e crescita esponenziale dell'arretrato - e piuttosto che richiedere (inutilmente) alle istituzioni il distacco di personale professionalmente adeguato, si è scelta la strada di un processo di forte innovazione. In modo intelligente e lungimirante il Tribunale ha investito nel coinvolgimento della locale procura della Repubblica e della Corte di Appello, così da coprire l'intero ventaglio degli uffici di merito, impostando il processo di dematerializzazione fin dalla nascita del procedimento, con la comunicazione della notizia di reato da parte delle forze dell'ordine.

Il progetto è stato sottoposto agli organismi ministeriale e quindi, in assenza di risposte, alla Regione Emilia Romagna, che ha (invece) apprezzato il lavoro e si è dichiarata disposta a finanziarlo. Il provvidenziale intervento della Regione ha coagulato intorno al Tribunale una serie di altri enti pubblici finanziatori (Comune, Fondazioni) e il 3 ottobre del 2009 il progetto ha avuto avvio. Finalmente nello stesso mese di ottobre anche la Procura della Repubblica ha avviato un progetto coordinato che, col forte appoggio del Tribunale, ha ottenuto i finanziamenti dei medesimi enti.

Il risultato è che a breve si avvieranno i corsi di formazione per il personale e i magistrati e, finalmente, il Ministero ha garantito che, una volta installato l'hardware, fornirà le licenze del software d'ambiente e di base e la necessaria assistenza.

In conclusione, entro pochi mesi si potrà sperimentare a Modena la informatizzazione dell'intero ciclo processuale (dalla notizia di reato fino alla sentenza).

B) Il caso CREMONA

Digit 2.0 per innovare il sistema Giustizia

Il progetto Digit arriva alla fase 2.0 con l'adozione di tecnologie innovative per la collaborazione, la condivisione dei documenti processuali, la comunicazione e la conformità normativa.

Digit 2.0 – Tribunale di Cremona - è il progetto che, grazie all'implementazione di soluzioni tecnologiche all'avanguardia, permette al Tribunale di innovare il sistema Giustizia e ottimizzare il lavoro di tutti i soggetti coinvolti nei procedimenti, assicurando un miglior servizio ai cittadini e una piena rispondenza alle normative vigenti e di prossima introduzione. Il Tribunale di Cremona rappresenta un caso di eccellenza in Italia e fin dal 2004 ha investito nella dematerializzazione dei fascicoli processuali cartacei con l'obiettivo di recuperare efficienza e ridurre i costi di gestione di atti e documenti. Grazie a Digit 2.0 e alle tecnologie Adobe, il Tribunale compie un'importante evoluzione e rende operativi una serie di modalità e strumenti finalizzati a migliorare la collaborazione nelle diverse fasi del processo, la condivisione della documentazione, la comunicazione tra il Tribunale e gli attori interessati al procedimento, la conformità alle norme.

Con Digit 2.0 il Tribunale di Cremona estende l'impiego degli strumenti di Web Conference alla fase dibattimentale del processo. E' possibile effettuare a distanza audizioni protette di testimoni, interrogatori e deposizioni, coinvolgendo indagati, periti e consulenti senza richiedere necessariamente la loro presenza fisica in aula. La soluzione di Web Conference viene utilizzata anche per organizzare delle sessioni di e-learning. In fase sperimentale, sono state già realizzate 112 sessioni operative con risultati soddisfacenti in termini di affidabilità delle connessioni e qualità delle registrazioni. Per gestire le udienze e le audizioni online è stata utilizzata la dotazione standard del Tribunale (microfoni, sistemi audio, ecc.), in un'ottica di riuso e ulteriore ottimizzazione dei costi. Il progetto prevede inoltre la condivisione di tutta la documentazione processuale in modo sicuro, tracciato e controllato, inclusi gli elementi multimediali quali video, contributi audio e applicazioni. L'utilizzo delle tecnologie Adobe consente l'accesso alle informazioni da parte degli utenti autorizzati (avvocati, imputati, testimoni e altri uffici) anche da remoto, attraverso un semplice browser Web, senza necessità di particolari dotazioni informatiche. Il processo di condivisione è completamente e costantemente monitorato e consente di tracciare tutte le operazioni effettuate sui documenti – dall'accesso alla lettura, fino alla stampa, la modifica, l'estrazione e l'apposizione della firma digitale. L'utilizzo della Posta Elettronica Certificata (PEC) e della firma digitale consente al Tribunale di Cremona di notificare gli atti ai soggetti interessati in forma digitale e in modo assolutamente sicuro e affidabile, migliorando le comunicazioni esterne con significativi risparmi di tempo e costi. Infine, Digit 2.0 assicura la massima conformità alle normative in vigore e anticipa la realizzazione degli obiettivi indicati dal Piano e-Government 2012, nonché le disposizioni contenute nel Disegno di Legge di attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale in materia di Giustizia. Il progetto si basa sulle soluzioni Adobe Acrobat Connect Pro per la Web Conference e la collaborazione a distanza, Adobe LiveCycle Content Services ES per la realizzazione del repository documentale, Adobe LiveCycle Rights Management ES per la distribuzione sicura dei documenti, Adobe Acrobat 9 per la creazione dei fascicoli elettronici in formato ISO PDF/A e Acrobat.com per la condivisione e la collaborazione a livello applicativo via Web.

Il progetto Digit, è stato riconosciuto già dal 2006 progetto di interesse nazionale (**Digit Copie – ForumPA 2006**) e ha ricevuto diversi riconoscimenti internazionali tra cui il diploma agli **European Public Sector Award (EPSA Award) nel 2007**, e **finalista agli EGovernment Awards della Commissione Unione Europea di Malmo 2009 – unico progetto della “Giustizia” ad entrambe le fasi finali dei prestigiosi concorsi internazionali.**

Il modello Digit: risultati importanti dal 2004 a oggi

Ad oggi sono stati interamente digitalizzati oltre 1000 procedimenti penali per un totale di circa 600.000 pagine, e tutte le sentenze penali del Tribunale successive al 2004 – circa 900 l'anno – sono ora disponibili in formato PDF/A. Grazie anche all'intenso lavoro del centro Digit presso la Casa Circondariale del Tribunale, attualmente sono in corso le operazioni di dematerializzazione di tutte le sentenze emesse dal Tribunale di Cremona dal 2000 al 2004. La dematerializzazione ha riguardato non solo i fascicoli della struttura cremonese, ma anche di rilevanti procedimenti penali in corso presso i Tribunali di Milano e Lodi, oltre a numerosi processi della Direzione Distrettuale Antimafia di Brescia. La Casa Circondariale del Tribunale si è occupata, ad esempio, della dematerializzazione delle oltre 300 mila pagine relative ai fascicoli del processo per la Strage di Piazza Fontana a Milano e, più recentemente, degli atti del processo Telecom. Quest'ultima operazione è stata completata in tempi strettissimi, ovvero poco più di un mese, in piena conformità con le esigenze dell'Ufficio richiedente. La dematerializzazione dei fascicoli processuali ha generato notevoli risparmi in termini di costi, tempo, carta ed energia elettrica, con ricadute positive anche sui costi di stoccaggio e trasporto degli atti. Un esempio significativo è rappresentato dal processo relativo alla Strage di Piazza della Loggia a Brescia, il cui fascicolo comprende più di 873.000 pagine, che corrispondono a circa 800 faldoni cartacei. Sono state rilasciate ai difensori e alle parti 23 copie digitali – nessun foglio di carta è stato distribuito – per un totale di più di 20 milioni di pagine: il tempo medio per la preparazione di una copia digitale degli atti è di 2 ore di lavoro, mentre sarebbero stati necessari 436 giorni/uomo per produrre una singola copia cartacea, ipotizzando di fotocopiare gli originali al ritmo di 2.000 pagine al giorno. I costi, senza considerare stoccaggio e trasporto, sono di conseguenza enormemente ridotti. Già la realizzazione della prima copia digitale (comprensiva delle attività di dematerializzazione) ha infatti un costo inferiore rispetto a quello di una copia cartacea (€45.000 vs €46.280), con la possibilità di rilasciare tutte le copie digitali successive praticamente a costo zero, richiedendo il solo costo dei supporti di memoria. Se le 23 copie consegnate ai difensori e alle parti fossero state tutte cartacee, l'amministrazione pubblica avrebbe dovuto sostenere un ulteriore aggravio pari a più di 1 milione di Euro! La dematerializzazione dei fascicoli processuali non genera solo risparmi economici, ma influenza in modo positivo anche l'operatività di tutti i soggetti coinvolti. La conservazione degli atti in formato PDF/A per 50 anni e la possibilità di condurre ricerche *'full text'* grazie al riconoscimento OCR del testo digitalizzato, riduce infatti i tempi di consultazione e consente un recupero più efficace delle informazioni, ottimizzando il lavoro di tutti coloro che accedono per professione ad atti, sentenze e documenti con la necessità di fare ricerche approfondite che sarebbero impossibili con la carta data la mole significativa di pagine da consultare. Il modello Digit ha anche un impatto positivo sul lavoro dei dipendenti del Tribunale, aprendo la possibilità di valorizzare le risorse umane e riqualificare il personale che precedentemente svolgeva attività di fotocopiatura e archiviazione della carta. Va sottolineata infine l'opportunità di impiegare i detenuti in lavori socialmente utili, coinvolgendoli nel processo di digitalizzazione presso il centro Digit della Casa Circondariale di Cremona.

SCHEDA 7 - LE RISORSE UMANE

Da quasi 15 anni ormai il ricambio del personale amministrativo è di fatto bloccato e l'organico è passato da 46.220 a 40.840 unità: una diminuzione che non è stata compensata né sul piano qualitativo né su quello degli strumenti di lavoro¹. E non solo, perché con la legge Brunetta del 2008 ogni ufficio si è visto ridurre l'organico fino a farlo coincidere col dato casuale delle presenze; in tal modo, da un lato, si finge che gli organici siano completi e, dall'altro, si lascia ad ogni ufficio una dotazione di figure professionali del tutto casuale, rinunciando a qualsiasi analisi dei bisogni e qualsiasi programmazione nella distribuzione delle risorse umane. Gli uffici di intere zone d'Italia (in particolare nel Centro-Nord) già sottodimensionati si trovano così a dover operare "per legge" con organici dimezzati rispetto al bisogno, il che rende difficile svolgere le attività ordinarie, allunga i tempi dei processi e impedisce perfino di incassare le somme che lo Stato dovrebbe ricevere a seguito delle sentenze².

E' con grandissima preoccupazione che guardiamo al recente intervento normativo che blocca fino al 2013 qualsiasi intervento migliorativo del trattamento economico del personale, così eliminando ogni forma di incentivazione e, di fatto, tutti i margini di auto-riforma organizzativa. Si tratta di un intervento che aggrava una situazione figlia di politiche sbagliate inutilmente denunciate da tempo.

Razionalizzare l'organizzazione degli apparati e delle procedure organizzative.

La situazione di difficoltà in cui attualmente verte il processo (penale e civile) può imputarsi anche alle disfunzioni organizzative della struttura deputata a gestirlo. Un aspetto problematico è collegato proprio a carenze di organico, sia dei magistrati che del personale amministrativo, e al sovraccarico dei ruoli d'udienza.

Almeno nel breve periodo sarà necessario perseguire un incremento di produzione ed equilibrio procedimenti sopravvenuti e definiti.

La condizione indispensabile è arrivare ad avere un organico completo (magistrati e personale amministrativo); in questo caso l'aumento di produzione atteso può essere stimato come percentualmente prossimo alla percentuale di incremento effettivo del numero degli addetti.

L'intervento può essere modulato su diversi livelli.

1. La copertura dei posti vacanti di organico dei magistrati, calcolati in 988 nel prossimo quinquennio, pari a oltre il 10% dell'organico e l'adozione di nuovi

¹ Una politica intelligente avrebbe potuto far fare alla tecnologia decine di attività che ancora oggi pesano sul personale e, in minor parte sui magistrati, che potrebbero dedicare energie maggiori alle attività più qualificate.

² Sempre più spesso gli uffici per mancanza di assistenti sono costretti a ridurre il numero delle udienze oppure a farle terminare entro le 14; sempre più spesso diventa difficile perfino trasmettere gli atti da un ufficio all'altro e procedere alla riscossione delle somme (su base nazionale si tratta di milioni di euro) dovute da chi è stato condannato.

provvedimenti in materia di destinazione dei magistrati ai posti di procura. (E' necessario intervenire sul principio della incompatibilità delle funzioni).

E' ineludibile affrontare in modo strutturale il problema della "desertificazione" delle procure, che non può risolversi solo con la tempestiva pubblicazione delle sedi disagiate e con gli incentivi economici e i trasferimenti d'ufficio dei magistrati che hanno superato la prima valutazione di professionalità, ovvero, con la pur lodevolissima utilizzazione dei tempi differenti per la pubblicazione dei bandi di trasferimento negli uffici requirenti e in quelli giudicanti. La deroga prevista per gli ultimi due concorsi deve diventare permanente, con l'introduzione di una clausola di salvezza che consenta al CSM di operare destinazione (per gravi, imprescindibili e documentate esigenze di servizio).

2. Manca una risposta coerente e ragionata al tema della magistratura onoraria, così che restano incerti i termini della loro partecipazione all'amministrazione della giustizia. Tale incertezza genera inefficienza, tensioni e genera spinte continue verso la "stabilizzazione" cui si risponde con proroghe e provvedimenti tampone che manifestano un ulteriore fallimento della politica.

3. In altri termini, il prevedibile incremento della capacità di smaltimento deriverebbe non solo dall'aumento degli addetti ma anche dall'eliminazione o riduzione dei fattori di inefficienza legati allo squilibrio nella copertura degli organici dei singoli uffici, ai trasferimenti degli addetti ed al non allineamento quantitativo del rapporto tra magistratura e personale amministrativo.

4. Anche per il personale amministrativo la realtà non è purtroppo diversa, e in alcuni uffici del Nord, raggiunge percentuali di scopertura allarmanti (Milano 25%, Venezia 28%).

5. E' necessario dare una risposta al problema della riqualificazione professionale per una categoria di lavoratori che unica nel comparto del Pubblico impiego è rimasta fuori da questi interventi.

6. L'ultima finanziaria ha rimodellato le piante organiche degli uffici giudiziari sulle presenze effettive, tagliando le scoperture. L'impegno era però quello di ridisegnare gli organici entro il maggio 2009. Ciò non è avvenuto. Chiedere l'adempimento di questo impegno è una priorità, insieme ad un recupero di razionalità nella mappatura degli uffici giudiziari e all'accorpamento delle sedi inutili dei giudici di pace (si veda la delibera del CSM del gennaio 2008); ciò consentirebbe un importante recupero di risorse umane e finanziarie.

7. La situazione dei concorsi è paradossale. Nella sua relazione sullo stato dell'amministrazione giudiziaria per l'anno 2009, pubblicata, tra l'altro sul sito internet del Ministero della giustizia si afferma che «*Con nota 23 marzo 2009, tuttora in attesa di riscontro, l'Amministrazione ha chiesto alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica - l'autorizzazione ad avviare le procedure concorsuali per 500 posti di cancelliere C1 (area 3^a F1), 27 posti di contabile C1 (area 3^a F1), 20 posti di esperto informatico C1 (area 3^a F1) e 200 posti di ufficiale giudiziario C1 (area 3^a F1)*»;

la relazione evidenzia altresì che *«la richiesta è stata presentata in coerenza con quanto previsto nell'atto di programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2009-2011, nel quale è stato ipotizzato un forte incremento delle vacanze del personale nei prossimi anni, vacanze alle quali non appare possibile fare fronte se non a seguito dell'espletamento di nuove procedure concorsuali»*; nella relazione si afferma inoltre che *«Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2009, già citato in precedenza, l'Amministrazione era stata autorizzata, anche, a trasformare il rapporto di lavoro di quel personale che, assunto a tempo parziale, si trovava ancora con tale forma contrattuale. La trasformazione discendeva da uno specifico obbligo di legge ed ha riguardato n. 241 dipendenti: n. 32 operatori giudiziari B2 e n. 177 operatori giudiziari B1 assunti originariamente con contratto di lavoro a tempo parziale»*;

sull'argomento la relazione così concludeva *«Nonostante la richiesta avanzata in data 23 marzo 2009, non è finora pervenuta l'autorizzazione all'assunzione di personale a tempo determinato chiesta al Dipartimento della Funzione Pubblica, ai sensi dell'articolo 35, comma 4-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165. La mancata autorizzazione non ha finora permesso, pertanto, l'assunzione negli uffici giudiziari di tale personale, le cui ultime assunzioni risalgono all'anno 2007 (nessuna autorizzazione in tal senso, infatti, è stata concessa anche per l'anno 2008)»*;

ebbene, in base alla risposta fornita dal sottosegretario Caliendo all'interpellanza presentata alla Camera dall'on Ferranti, le notizie riferite in materia dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministero dell'economia e delle finanze, segnalano che l'assunzione nel settore pubblico di nuovi lavoratori dipendenti è imprescindibilmente subordinata alle limitazioni imposte dalle direttive del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, oltre che ai prioritari vincoli di finanza pubblica.

Il competente Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni - ha provveduto ad inoltrare al Ministero dell'economia e delle finanze il provvedimento di autorizzazione a bandire le procedure concorsuali per varie amministrazioni, ivi compresa l'amministrazione della giustizia. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri *in itinere*, datato 23 dicembre 2009, è stato inoltrato, infatti, al Ministero dell'economia e delle finanze per la relativa firma, accompagnato da una nota dell'Ufficio legislativo di provenienza, indicando, tra l'altro, le autorizzazioni richieste dal Ministero della giustizia, in coerenza con la programmazione del fabbisogno del personale per il triennio 2009-2011 e riguardante, nello specifico, le autorizzazioni per le qualifiche di cancelliere C1, di contabile C1, di esperto informatico C1, di ufficiale giudiziario C1 (inserite nell'area terza, posizione economica F1), nonché la posizione di operatore giudiziario a tempo determinato (area seconda, posizione economica F1), ed alcune ipotesi di progressione verticale.

8. Il Ministero dell'economia e delle finanze, a sua volta, ha recepito le autorizzazioni inserite nel predetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ed il competente

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - così come espressamente riferito - ha provveduto ad avviare l'istruttoria di verifica e di fattibilità, pronunciandosi, in data 5 marzo ultimo scorso, in termini di «avviso favorevole alla controfirma del Ministro dell'economia e delle finanze» sulle richieste proposte. **Pertanto il 5 marzo 2010, rispetto ad una richiesta che era stata fatta nel marzo 2009, la Ragioneria generale dello Stato ha dato la condizione di fattibilità e di favore per quelle assunzioni, e quindi per l'avvio, di alcune procedure concorsuali.**

Francamente, dopo che vi è stata alla fine del 2008 la riduzione degli organici, un intervento si impone, ma con la massima celerità. Non si può più aspettare. Ad una certa data, infatti, si è fotografata la situazione degli uffici giudiziari, e si è ritenuto che a quella data e con quella fotografia gli organici fossero pieni, quando in realtà molti di essi erano già di per sé carenti. La richiesta di autorizzazione sulla necessità di personale già andava, quindi, ad incidere su piante organiche insufficienti.

Siamo dunque di fronte a passi necessari, ineludibili, nonostante la crisi economica e proprio per fare fronte anche alla crisi economica. L'economia ha infatti bisogno di una giustizia efficiente. Una riforma della giustizia passa necessariamente attraverso il potenziamento, la riqualificazione ed anche l'individuazione di figure professionali adeguate al mutamento dei tempi e quindi all'ammodernamento del servizio.

9. A fronte di questa esigenza, dobbiamo guardare con interesse alle forme di collaborazione che un numero crescente di uffici giudiziari ha instaurato e sta instaurando con gli enti locali per stabilire nuove forme di collaborazione che impiegano personale in mobilità e cassaintegrati; si pensi anche agli accordi stipulati con le regioni per ottenere il distacco del personale regionale presso gli uffici giudiziari, come è stato fatto con il Friuli Venezia Giulia, il Trentino e la Lombardia. Si tratta, come evidente, di una risposta emergenziale alle carenze dell'amministrazione, ed è risposta che deve essere gestita con prudenza alla luce delle incoerenze di sistema che essa porta con sé e che possono generare conflitti e difficoltà in sede di gestione. Occorre, dunque, che la materia non sia rimessa ad iniziative locali, ma venga affrontata in un'ottica complessiva, che affronti i numerosi aspetti delicati, fra cui la mancanza di un concorso pubblico di accesso, la temporaneità o meno de contratto, il necessario intervento di formazione di cui il personale in ingresso avrà bisogno: chi curerà e con quali risorse la formazione di personale che accede senza concorso pubblico e che non ha un proprio status e un rapporto di lavoro stabile ?

10. C'è, su altro versante, la possibilità di impiegare l'energia dei giovani laureati prevedendo un percorso professionale innovativo. Ma occorre una nuova volontà, un concreto disegno innovativo per valorizzare queste risorse, per dare al servizio giustizia nuova funzionalità e conseguentemente nuova linfa al nostro sistema democratico.