

Fausto De Santis

Direttore generale della Direzione generale di Statistica del Ministero della giustizia.

Presidente della Commission européenne pour l' efficacité de la justice del Consiglio d' Europa

Il contributo delle tecnologie

.....

Una semplice risposta al tema che mi è stato assegnato potrebbe essere quella di dire che nell' attuale situazione della giustizia in Italia il contributo delle tecnologie non può che essere fondamentale ed illustrare quanto il Ministero della giustizia ha realizzato e sta realizzando grazie alle tecnologie . Faccio riferimento sia al Processo Civile Telematico ,che peraltro consiste non solo in un' utilizzo di novità tecnologiche ma in un grande sforzo dell' amministrazione volto a ridisegnare i modelli organizzativi finalizzati ad una maggiore efficienza del sistema, sia a tutte le innovazioni che la ICT (information, communication technology) ha portato nel campo della giustizia. Cito solo , per quanto mi riguarda, la nuova modalità di acquisizione dagli uffici giudiziari dei dati statistici tramite modelli web-based che ha sostanzialmente escluso le possibilità di errore nell' acquisizione dei dati.

Peraltro un necessario approfondimento del tema non può non prendere in esame due punti fondamentali e precisamente:

- Su quale realtà le tecnologie sono chiamate ad operare
- Quali sono i risultati che si vogliono conseguire.

A- Per un esame della situazione della giustizia in Italia non possiamo prescindere dai macro dati elencati periodicamente in occasione dell' inaugurazione dell' anno giudiziario.

Un' attenta lettura degli stessi consente considerazioni interessanti ed utili anche al tema in esame.

Nel settore civile a fine anno 2005 erano complessivamente pendenti 4.909.868 procedimenti con un aumento del 2,37 % rispetto al pendente dell' anno precedente. La pendenza è aumentata nonostante un numero di definizioni pari a 4.207.469 , in aumento del 2.6% sul deciso dell' anno precedente ; la spiegazione si ha osservando che il sopravvenuto (pari a 4.330.305) è in aumento dell' 1,82% rispetto all' anno precedente.

Analizzando poi il sopravvenuto, per tipologia di ufficio giudiziario risulta che oltre 1/3 riguarda i giudici di pace che del pari definiscono un terzo del deciso nazionale annuale dimostrando, così, il rilievo che hanno soprattutto in ambito civile.

In penale nelle 165 Procure sono sopravvenuti nel 2005 n.1.474.982 procedimenti a carico di noti e 1.553.059 a carico di ignoti mentre il pendente a fine anno 2005 era pari a 1.897.896 per i procedimenti a carico di autore noto e pari a 1.072.269 per gli ignoti. Il resto del pendente finale per l' anno 2005 che riguarda gli uffici giudicanti nei vari gradi di giudizio è pari a 2.190.040, con un totale dei pendenti penali pari a 5.160.205 di cui ignoti 1.797.981.

Sono esclusi i dati relativi alla Corte di cassazione.

In conclusione si ha a che fare con un sistema giudiziario che ogni anno mediamente riceve un numero di sopravvenuti pari a 5.847.014 per il penale e pari a 4.330.305 per il civile e che all' inizio dell' anno registra un arretrato totale (civile e penale) pari ad oltre 10.000.000 di procedimenti.

Un confronto europeo mostra che la Francia aveva a fine 2004 3.390.413 processi civili pendenti, la Spagna 1.862.966 ; l' Italia a fine 2004 aveva 3.944.961 pendenti finali .

Se però isoliamo il dato relativo ai soli procedimenti contenziosi, si nota che mentre in Italia i pendenti si riducono solo di circa 300.000 unità, in Francia quasi si dimezzano, passando a 1.779.344 ed in Spagna si riducono addirittura a soli 826.835 unità.

Interessante è anche notare che in Francia solo il 12% dei processi civili pendenti ha una anzianità superiore ai tre anni e che nel resto dell' Europa (ma non tutti gli Stati hanno fornito tale dato) solo pochi Stati quali Cipro (20%), Malta (34 %) e Slovenia (31%) hanno una percentuale pari o superiore al 20% .

Se poi si comparano i tempi di un procedimento tipico quale una controversia in materia di licenziamento si ha che in Italia il tempo medio di un giudizio di primo grado è pari a 700 giorni, in Francia 350, in Spagna 85 e che il tempo medio del giudizio di appello, sempre in relazione ad una causa di licenziamento, è pari in Italia a circa 800 giorni, in Francia a 540 gg. ed in Spagna a 220 gg.

Sono noti a tutti i problemi che ci pone l' eccessiva durata dei procedimenti in Italia e le conseguenziali condanne che lo Stato sopporta. Cito sul punto il Presidente della Corte d' Appello di L' Aquila che nel suo discorso inaugurale ha fatto presente che nel 2006 il Ministero ha assegnato nel suo distretto 910.000 euro per indennizzi per equa riparazione (il dato nazionale ammonta a circa 30 milioni di euro annui) mentre per le spese dello stesso distretto il Ministero ha potuto assegnare solo 138.000 euro.

Si noti che presso la Corte d' appello di Perugia circa ¼ della sopravvenienza del civile è rappresentato da ricorsi relativi a richieste di equo indennizzo dovuto all' eccessiva durata dei processi.

Un' analisi territoriale evidenzia, però, come nei 29 distretti i dati possano variare in misura considerevole e ciò avviene sia per quanto riguarda le concentrazioni dei procedimenti che per le performance degli uffici giudiziari.

Ad esempio il giudice di pace del distretto di Napoli ha un numero di sopravvenienze relative alle opposizioni a sanzioni amministrative pari ad 1/5 di tutta la sopravvenienza nazionale. I procedimenti in materia di lavoro sono concentrati nei distretti di Roma, Napoli, Torino e Milano, quelli di "Appello previdenza" nei distretti di Napoli, Roma e Bari, quelli di risarcimento danni per circolazione di autoveicoli nel distretto di Napoli.

Del pari, il tempo medio di attesa per la definizione di un procedimento in materia di lavoro in primo grado varia dai 7 mesi di Torino ed 8 di Trento ai 48 di Taranto e 51 di Salerno.

Per quel che riguarda le Corti d' appello i tempi medi di smaltimento dei procedimenti di cognizione ordinaria variano dai 9 mesi di Trento, 13 di Bolzano e 23 di Torino ai 43 di Napoli, 58 di Roma, 71 di Sassari, 83 di Potenza.

Per quel che riguarda questi ultimi uffici di secondo grado un' analisi mirata condotta dal Ministero, durata oltre 3 anni ed in corso di evoluzione, ha cercato di individuare le cause di tali differenze nelle performance che, a volte troppo semplicisticamente, vengono attribuite alla scarsità di risorse.

B- In relazione agli obiettivi che si devono prefigurare, al fine di un consapevole utilizzo delle tecnologie, se ottenere tempi di decisione più rapidi e, possibilmente in linea con gli standard europei è un obiettivo imprescindibile, il vero obiettivo di fondo è di ottenere una giustizia di qualità che possa consentire la gestione di un contenzioso così rilevante per quantità in un quadro procedurale che assicuri garanzie sufficienti agli interessati. L' armonizzazione tra la necessità di

avere un sistema efficace ed un sistema che tenga nella giusta considerazione le esigenze delle parti non può che aversi attraverso il rispetto dei principi fissati in materia di giusto processo in ambito europeo, con particolare riferimento alle decisioni della Corte europea dei diritti dell' uomo di Strasburgo ed ai principi fissati dal Consiglio d' Europa attraverso la CEPEJ. ed accettati da tutti gli Stati membri.

Non è questa la sede per un' analisi approfondita delle sentenze della corte di Strasburgo e dei principi fissati dalla CEPEJ ma uno Stato di diritto quale l' Italia non può trascurare gli standard europei di qualità della giustizia, peraltro ora sempre più seguiti in Europa e visti come punto di riferimento dai paesi dell' est che stanno ridisegnando i loro sistemi giudiziari a seguito di mutamento di regime.

Tutto quanto sopra premesso ed individuata, quindi anche se per sommi capi, la complessità del sistema giudiziario italiano, e gli obiettivi da perseguire, è certo che la tecnologia può avere un ruolo fondamentale nel perseguimento di tali obiettivi. E' vero che la tecnologia ha un costo, a volte anche rilevante, ma si tratta di investimenti indispensabili per un salto di qualità.

Si noti che la CEPEJ nel suo studio finalizzato ad un' analisi dei sistemi giudiziari di tutti gli Stati membri del C.O.E. ha ritenuto necessario, per una completa valutazione, conoscere il dato relativo all' informatizzazione della giustizia in Europa (i 46 Stati del COE). E' risultato che :

- per quanto riguarda l' uso da parte del giudice o del personale di assistenza al giudice: 40 Stati usano programmi di videoscrittura, 33 hanno raccolte informatizzate di giurisprudenza, 20 usano documenti in formato elettronico;
- per quel che riguarda la gestione degli uffici giudiziari: 25 Stati hanno programmi informatici per la registrazione dei procedimenti, 23 un sistema informatico di gestione delle risorse economiche.

In un momento economico nel quale le difficoltà di bilancio, a tutti note, rendono problematica l'acquisizione di risorse sufficienti a gestire il sistema giustizia, non può prescindere da un costante rapporto costi benefici nel quadro di un più ampio dibattito relativo a come valutare la giustizia e come amministrarla. E' sempre più necessario che la gestione delle risorse avvenga attraverso la fissazione di obiettivi e la verifica dei risultati.

Le I.C.T. che offrono, tra l'altro, la possibilità di avere elementi conoscitivi in tempi rapidi sono un sicuro elemento di supporto.

Negli Stati Uniti il National Center for State Courts ha individuato 10 CourTools per misurare le performance delle corti statali. Uno di questi riguarda il costo per procedimento finalizzato anche "a verificare i benefici conseguenti ad investimenti in nuove tecnologie, in riorganizzazione delle procedure, in formazione del personale o ad adottare best practices".

In Francia, nazione molto più simile all'Italia con la quale è più facile fare paragoni anche al fine di individuare e mutuare best practices, la nuova Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) del 2001 ma con operatività in ambito nazionale a decorrere dal 2006 prevede che il bilancio della giustizia sia assegnato non più in base a capitoli ma a programmi raggruppati in 34 missioni. La "Missione giustizia" si compone di cinque programmi. Al classico bilancio statale di mezzi è subentrato un bilancio di risultato nel quale i fondi vengono assegnati in funzione degli obiettivi da raggiungere. Ne consegue che un buon bilancio non è più quello che aumenta le dotazioni di fondi rispetto all'anno precedente ma è quello che permette di raggiungere gli obiettivi in precedenza determinati. Ciò ha comportato, per un effetto per così dire a cascata, che gli uffici giudiziari all'inizio dell'anno hanno una assegnazione di fondi che non fa riferimento ai bilanci precedenti ma agli obiettivi che si vogliono conseguire.

Un tale sistema richiede l'individuazione di uno o più responsabili e la realizzazione di validi indicatori di risultato. Essi vengono individuati contestualmente all'indicazione degli obiettivi e se ne verifica periodicamente il grado di rappresentatività.

L'obiettivo n.1 degli indicatori di performance presso il Distretto di Parigi recita:

Emettere decisioni di qualità in un tempo ragionevole in materia civile.

A verifica sono stati individuati i seguenti indicatori :

- 1-Durata media dei giudizi per tipo di giurisdizione
- 2- Anzianità media del pendente divisa per tipo di giurisdizione
- 3-Percentuale di annullamento di decisioni in materia civile
- 4-Numero di processi trattati per magistrato
- 5-Numero di processi trattati da funzionari amministrativi

In considerazione degli obiettivi la Corte d' appello fonda le sue domande di risorse umane e materiali per tutti gli uffici del distretto individuando le necessità in base ai risultati da conseguire e si impegna a fornire periodicamente spiegazioni dettagliate in relazione allo scostamento tra obiettivi proposti ed obiettivi raggiunti

In questo ambito la tecnologia, come detto, può fornire un supporto indispensabile per la realizzazione di strumenti volti al controllo della gestione degli uffici giudiziari.

In Francia le Procure della repubblica dispongono di uno strumento di monitoraggio alimentato da un sistema statistico informatizzato che permette di seguire in tempo reale i procedimenti dal momento della loro registrazione. E' così possibile scegliere tra un ventaglio di soluzioni procedurali per adattare le risposte al tipo ed alla gravità dell' infrazione, alla personalità dell' indagato ma anche ai tempi ed ai costi per l' ufficio giudiziario. Il Tribunale di Creteil ha del pari realizzato uno strumento di analisi delle performance che è all'esame del Ministero della giustizia francese finalizzato anche ad individuare i carichi di lavoro dei magistrati e del personale amministrativo per addivenire ad una assegnazione di risorse umane (piante organiche) pienamente adeguata alle effettive esigenze.

In Italia si sta realizzando uno strumento di monitoraggio delle performance degli uffici giudiziari utilizzando i dati statistici, la cui attendibilità è verificata dall' Ispettorato generale del Ministero e monitorata dall' ISTAT, al fine di valutare la quantità di risorse utilizzate in un certo periodo da un ufficio giudiziario per raggiungere i risultati conseguiti nello stesso periodo.

Sia ben chiaro, comunque, che la tecnologia non è una bacchetta magica il cui uso consenta la sicura risoluzione dei problemi. E' uno strumento e come tale richiede competenze specifiche e modelli organizzativi in grado di supportarlo. La formazione mirata è indispensabile. Da questo punto di vista il fatto che da oltre 5 anni il Ministero della giustizia non abbia proceduto ad assunzione di nuovo personale e che i dirigenti amministrativi segnalino che in molti uffici oltre il 50% del personale ha un' età media superiore ai 50 anni potrebbe essere un problema.

Cito, per chiudere, un breve passo della relazione inaugurale del Primo Presidente della Corte di Cassazione francese :

Il sistema giudiziario francese è richiamato all' imperativo dell' efficienza come uno dei fattori di sviluppo della società. Questo richiamo ci impone un programma ambizioso di modernizzazione del nostro apparato legale e giurisdizionale. Oggi il valore di un sistema giudiziario si misura in base alla capacità che ha di permettere la produzione e la circolazione della ricchezza, di favorire lo sviluppo economico e l' integrazione sociale, di assicurare la sicurezza.

La necessità di valutare il nostro sistema giudiziario attraverso l' utilizzo di indicatori validi è un imperativo imprescindibile.

L' efficienza e la credibilità del nostro sistema giudiziario non sono solo problemi nazionali ma riguardano l' ambito internazionale dipendendo da tali valori il nostro posto nello spazio giudiziario europeo e la nostra influenza nel mondo.

Chiudo la mia relazione chiedendomi e, se mi è permesso, chiedendovi : queste parole non potrebbero essere oggetto di meditazione anche per quanto riguarda i problemi della giustizia in Italia ?