



**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 <sup>1</sup>, e possiamo dire che da tempo oramai le criticità sono state messe in

---

<sup>1</sup> 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 Paese<sup>2</sup>. 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 positivi<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>.

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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 impatto<sup>5</sup>.

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 strumenti<sup>6</sup>.

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 onorari<sup>7</sup>, 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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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 allegare sono state redatte con la collaborazione di:

Giovanni Cannella  
Enrico Consolandi  
Giovanni Diotallevi  
Pasquale Liccardo  
Domenico Pellegrini