

## 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 moderni<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.