

I numeri della giustizia: bilanci e risorse

di Claudio Castelli – bozza 11 marzo 2011

1. Dati di fondo

Partire dal duro linguaggio dei numeri è utile. Utile per sfatare luoghi comuni. Utile per evitare di guardare e dare un'immagine della giustizia come un buco nero senza nessuna possibilità di ripresa e di riscatto. La realtà è molto più articolata e complessa e dimostra non solo che si possono raggiungere risultati, ma anche che risultati, sia pure parziali e limitati a settori ed aree territoriali, sono già stati ottenuti. Bisogna andare oltre la cruda realtà delle condanne europee (che per una certa fase comunque ci porteremo dietro) e l'immaginifico di un'inutile propaganda che specula sulla crisi della giustizia senza avere nessuna intenzione di risolverla. I numeri assoluti delle pendenze e delle sopravvenienze negli uffici giudiziari sono impressionanti, trattandosi di milioni di fatti e di relativi fascicoli. Ma se andiamo oltre la superficie ricaviamo un quadro meno drammatico, in alcuni casi persino incoraggiante, che dà preziose indicazioni di quale sarebbe la direzione in cui muoversi. Dati, che va detto vanno presi con beneficio di inventario. I dati tratti dalle indagini del CEPEJ sono per quanto riguarda l'Italia di provenienza ministeriale e scontano, come la stessa CEPEJ avverte, le profonde differenze di ordinamenti e di metodi di rilevazione a livello nazionale. Per quanto poi riguarda le rilevazioni statistiche nazionali occorre dire che siamo ancora lontani, per affidabilità dei registri, per omogeneità di rilevazione e di validazione, da un sistema perfettamente affidabile. Si tratta di dati comunque preziosi e altamente indicativi, di una buona base di partenza.

▪ *Il bilancio dello stato per la giustizia in Italia è avaro ed in continua restrizione*

Mentre negli altri Paesi tra il 2006 e il 2008 la spesa pubblica per il funzionamento della giustizia è mediamente salita del 27,7 %, l'Italia è uno dei quattro Paesi in cui il bilancio è diminuito, del 6,9 %. Dallo 0,17 % del prodotto interno lordo per gli uffici giudicanti (le "Corti") nel 2006, allo 0,18 % nel 2008 (ovvero da € 45,37 per abitante a € 50,5), quando la media europea è lo 0,24 %. Dallo 0,09 % allo 0,07 % per le Procure della Repubblica (ovvero da 22,74 € a 19,4 €), quando la media europea è lo 0,09 %. Se si tiene conto che il bilancio degli anni successivi ha subito ulteriori tagli il quadro è completo¹.

▪ Al di là di quello che si crede il *carico penale* del nostro paese non è spropositato e rientra nella media europea, anche se questo è il settore in cui moltissime sono le variabili che alterano le comparazioni: i diversi ordinamenti, il diverso regime dell'azione penale, il diverso livello di penalizzazione (ovvero cosa viene ritenuto reato e l'impatto delle sanzioni amministrative), i diversi sistemi di registrazione delle notizie di reato, il sistema di rilevazione.

¹ Dati tratti da CEPEJ European judicial systems – Edition 2008 (data 2006): efficiency and quality of justice – Figure 1, 2, 6, 7/ CEPEJ European judicial systems – Edition 2010 (data 2008): efficiency and quality of justice – Tabelle 2.2, Figure 2.4, 2.5, 2.12, 2.13.

Più significativo è il numero di procedimenti che arrivano agli uffici giudicanti di primo grado, comunque nella media europea².

2006				
Paese	Casi pervenuti alla Procura	Casi portati davanti alle Corti	Casi pervenuti alle Corti	Rapporto per 100.000 abitanti
Italia	2938648	572887	1309534	2229
Francia	5305394	707827	1059822	1677
Spagna	4101736	590260	1117216	2550
Russia	N.D.	N.D.	1225000	863
2008				
Italia	3270906	624266	1504521	2523,5
Francia	5101119	668946	1124074	1758,1
Spagna	4460666	284078	1266284	2796,4
Russia	188419	168881	1124000	791,5
Media UE				2573,5

Fonte: CEPEJ European judicial systems – Edition 2008 (data 2006): efficiency and quality of justice - Tabelle 68, 69, 80, Figura 48; Tabella 10.8 Figure 9.25 , 9.26).

Il dato è inevitabilmente ambiguo, ma serve unicamente a individuare un trend e a rimarcare che il problema italiano, rispetto agli altri paesi europei non è tanto l'eccessivo numero di procedimenti quanto da un lato la procedura (i sistemi di pena negoziata prima del processo portano in altri Paesi ad un abbattimento che varia tra il 20 ed il 50 % dei processi), e dall'altro la qualità dei processi data la presenza di una radicata e pervasiva criminalità organizzata che “occupa” intere zone del territorio.

- I numeri denotano invece il livello del tutto eccezionale e fuori da ogni comparazione del livello del *contenzioso civile*.

Paese	Dati 2006 assoluti	Dati 2006 per 100000 abitanti	Dati 2008 per 100000 abitanti
Italia	2825543	4809	4518
Francia	1688367	2672	2573
Spagna	1169750	2673	2925
Russia	7133000	5023	7227

Fonte: CEPEJ European judicial systems, cit. - Tabella 61, Figura 35 e Figura 9.5.

Il dato sul civile è inevitabilmente più veritiero e affidabile di quello penalistico: sono le parti (e non altri parametri discrezionali) a decidere l'inizio e l'iscrizione di una causa e nel livello di contenzioso incidono diversi fattori in larga parte esterni al sistema giustizia: il livello di sviluppo economico, lo “spirito” del Paese, il tasso di adeguamento spontaneo a leggi e contratti, l'esistenza di un sistema alternativo e precedente di conciliazione e mediazione. Il dato italiano è sconvolgente sia come dato assoluto, ma ancor più su quello relativo al rapporto per 100.000 abitanti, indubbiamente più rappresentativo. Tolle Russia e Olanda non vi è nessun paese europeo paragonabile al nostro ed il nostro tasso è di poco inferiore a Francia e Spagna sommate.

- Il *trend* ormai consolidato nel settore giudicante sia civile che penale, che presenta limitate variazioni ogni anno, ci parla di un *numero di definizioni* che a livello nazionale sta ormai raggiungendo (ed

² Fonte: CEPEJ European judicial systems – Edition 2008 (data 2006): efficiency and quality of justice - Tabelle 68, 69, 80, Figura 48; Tabella 10.8 Figure 9.25 , 9.26).

a livello locale in molti distretti ha ormai superato) le *sopravvenienze* per il primo grado, mentre risultano maggiormente in sofferenza le Corti di appello. Nel settore penale già dal 2004 l'indice di ricambio (esauriti/sopravvenuti) è sempre superiore al 90 con punte ormai prossime al 100 % (nei Tribunali dal 2004 al 2007 rispettivamente 92,86 - 92,87 - 90,19 - 98,48; nelle Corti di Appello rispettivamente 93,58 - 93,54 - 83,74 - 96,04).

Uffici	2008 / 2009 Indice ricambio	2009/2010 Indice ricambio	Differenza pervenuti	Differenza definiti
SETTORE CIVILE				
CORTI APPELLO	83,85	88,93	+ 9,46 %	+ 16,10 %
TRIBUNALI	98,29	100,84	- 1,71 %	+ 0,84 %
GIUDICI PACE	90,69	99,90	- 4,87 %	+ 4,80 %
SETTORE PENALE				
CORTI APPELLO	78,41	74,95	+ 11 %	+ 6,10 %
TRIBUNALI	94,01	94,91	+ 1,88%	+ 2,86 %
GIUDICI PACE	94,56	91,52	+ 9,42 %	+ 5,91 %
PROCURE	100	98,89	+ 4,65 %	+ 3,49 %

Elaborazione da dati ministeriali.

Da tali dati si possono ricavare alcune tendenze e considerazioni di fondo:

- Il crescente aumento della domanda di giustizia nel settore penale (in larga parte probabilmente determinato dalla continua creazione di nuove ipotesi delittuose), mentre si intravede una battuta di arresto nel settore civile.
 - La crisi delle Corti di Appello che, pur con una crescita significativa delle definizioni, continuano ad accumulare arretrato.
 - L'eccellente produttività (unica colonna sempre con il segno positivo) in tutti i settori, anche a fronte di una situazione di costante scopertura di organico.
- Un'analisi più ragionata dei dati rivela che i *settori di crisi* sono specifici e che su di essi occorre focalizzare l'attenzione. Difatti in particolare nel settore civile, dove i dati sono più articolati e le aree di intervento meglio delineate, si riscontra come vi siano alcuni grandi settori di contenzioso che numericamente e come arretrato costituiscono punti di volta strategici per riguadagnare efficienza. Interventi mirati su questi settori possono essere determinanti:
- *L'equa riparazione.* Costituisce circa il 20 % del carico delle sezioni civili delle Corti di Appello e, come si riscontra dai dati, accumula sempre maggiore arretrato (+ 43,51 % nel 2008/2009; + 18 % nel 2009/2010) tra l'altro nel campo destinato a "punire" ritardi nell'amministrazione della giustizia.
 - *La previdenza.* Costituisce oltre il 10 % dei pervenuti tra tutti i procedimenti civili, oltre un quinto delle pendenze presso i Tribunali, oltre un quinto dei pervenuti e un quarto delle pendenze presso le Corti di Appello. Il trend positivo riscontrato quest'anno nei Tribunali (indice di ricambio 109,20) non cancella le difficoltà già evidenziate negli anni precedenti e che permangono in Corte di Appello (indice di ricambio 86,23).
 - *L'esecuzione mobiliare e immobiliare.* Rappresenta un quinto dei pervenuti nel settore civile e, a fronte di una forte crescita delle sopravvenienze (probabilmente dovuta alle conseguenze della crisi economica), evidenzia una evidente difficoltà esplosa l'ultimo anno, a fronte di una sostanziale tenuta nel 2008/2009 (quest'anno indice di ricambio di 97,12 per le esecuzioni mobiliari e di 84,52 per le esecuzioni immobiliari).
 - *Le opposizioni a sanzioni amministrative.* Costituiscono circa la metà del contenzioso civile del giudice di pace con trend apparentemente inspiegabili (+ 84,21 nel 2008/2009; - 112,17 nel 2009/2010).

Anche se si tratta del campo più volatile e più sottoposto a decisioni politico – amministrative (la installazione di un multa velox destinato a fare cassa per il Comune o a garantire contenzioso per evitare lo sproporzionamento della sede del giudice di pace.)

A ciò occorre aggiungere che una particolare attenzione va data ai *grandi utenti* della giustizia, che producono o sono interessati da un amplissimo contenzioso, spesso seriale. Si tratta dell'INPS, delle Ferrovie, delle Poste, delle banche, delle assicurazioni. Un'analisi specifica utente per utente può aiutare a sfoltire il contenzioso, a velocizzarlo e renderlo più razionale e gestibile.

▪ Il problema centrale degli uffici giudiziari sia a livello civile che penale è quello dell'*arretrato* formatosi, a fronte di uffici che nella loro stragrande maggioranza sono in grado di affrontare e definire le sopravvenienze in tempi ragionevoli.

Tempo richiesto per esaurire l'arretrato con produzione stimata pari a quella attuale e 0 sopravvenienze	
Giudici di pace	8 mesi
Tribunali	16 mesi
Corti di Appello	32 mesi

Dati tratti dall'elaborato finale della Commissione ministeriale per lo studio e la proposta di riforma e di interventi sul piano normativo e organizzativo che razionalizzino l'esercizio della giurisdizione e conferiscano efficienza al sistema – 2007. Non si hanno aggiornamenti su questa elaborazione, ma è certo che l'eliminazione dell'arretrato sarebbe un volano potentissimo che libererebbe enormi energie.

▪ *L'esito dei giudizi* e la congrua percentuale di assoluzioni nega ogni luogo comune su appiattimenti dei giudici sui P.M.. Tra l'altro questi dati riguardano unicamente la fase dibattimentale, ove parte rilevante dei procedimenti, stimabile sul 15-20%, riguardano procedimenti con rito direttissimo, conseguenti ad arresti in flagranza di reato.

Numero di sentenze emesse in Tribunale distinte per tipo di esito				
Anno	Assoluzione	Condanna	Promiscua	Totale
2005	59135	181649	8898	249682
2006	56474	164138	7693	228305
2007	59056	181235	8716	249007
2008	59446	193184	8872	261502

Dati ministeriali.

▪ La *diversità di performance tra gli uffici giudiziari* sono enormi ed eclatanti. Gli indici di rendimento recentemente pubblicati dal Ministero, davvero poco affidabili per evidenziare la qualità della risposta giudiziaria, sono invece emblematici per sottolineare le enormi distanze che esistono tra Uffici analoghi a volte distanti solo pochi chilometri. Il problema determinante non consiste né nella localizzazione territoriale (la tradizionale divisione tra Nord e Sud), né nelle dimensioni, ma nei modelli organizzativi adottati e nelle capacità di leadership dimostrate.

2. Risorse, falsi risparmi e risparmi possibili

a. Il bilancio

Per la giustizia si è sempre speso poco, ma si è anche speso male. La percentuale del bilancio dello Stato attribuito annualmente al Ministero della Giustizia è stata seppure con scostamenti assai limitati in costante aumento sino al 2006, quando è arrivata al 1,22 % per poi calare sino allo 0,90 del 2010. Anzitutto quando si parla di Ministero della Giustizia si parla di tre diverse amministrazioni (giudiziaria,

penitenziaria e minorile) oltre alle spese interne del Ministero, ove la spesa per gli uffici giudiziari oscilla intorno alla metà. Il bilancio di per sé rappresenta comunque poco, essendo molto più indicative le somme destinate ai diversi settori e ai singoli capitoli. Difatti basti pensare che l'anno di maggiore espansione del bilancio dello stato per la giustizia, ovvero il 2006, è stato l'anno in cui meno fondi sono stati destinati al funzionamento degli uffici giudiziari, con relativo indebitamento. In realtà nel bilancio concorrono varie voci e, per quanto concernono gli uffici giudiziari i due pilastri sono i consumi intermedi da un lato e le spese di giustizia dall'altro. I consumi intermedi riguardano acqua, luce, cancelleria, spese di ufficio, computer, benzina, autovetture, arredi, sistemi di sicurezza etc., ovvero tutto ciò che consente di vivere agli uffici. Mentre le spese di giustizia sono relative a tutte le voci che riguardano direttamente lo stesso esercizio della giurisdizione: dalle intercettazioni alle consulenze, dai custodi alle spese di notifica, dalle indennità per i giudici popolari ed onorari al patrocinio a spese dello Stato. Settore quest'ultimo letteralmente esploso negli ultimi anni passando dai 291 milioni di euro stanziati nel 2003 ai 635 milioni di euro nel 2006. L'accumulo di debiti è impressionante e significativo arrivando nel giro di cinque anni a quasi 1 miliardo di euro. Tra l'altro questo indebitamento è stato una delle cause della modifica attuata con la legge Bersani che ha tolto la gestione dei pagamenti alle Poste, che li anticipavano per conto dello Stato, riaffidandoli (anche al fine di risparmiare l'aggio) al funzionario delegato dei vari uffici giudiziari. Infatti detti anticipi avevano prodotto enormi debiti in favore delle Poste S.p.a., poi ripianati con 623 milioni di euro inseriti nel bilancio del 2004 e 403 milioni di euro inseriti nel bilancio del 2006. Queste spese, oggi in larga parte incontrollate, potrebbero essere tranquillamente contenute con misure analoghe alla L. 17 agosto 2005 n.168 che ha centralizzato verbalizzazioni e trascrizioni e alle disposizioni in tema di custodia dei beni sequestrati. Basti pensare che semplicemente modificando la contrattualizzazione del noleggio delle apparecchiature per le intercettazioni telefoniche ed ambientali, oggi affidata ad ogni Procura della Repubblica, bandendo una gara nazionale su più lotti (onde evitare il monopolio) si arriverebbe a risparmiare almeno la metà di quanto oggi si spende per questo settore, ovvero tra i 200 ed i 250 milioni di euro. La direzione deve essere quella di responsabilizzare, facendo sì di identificare centro di spesa e centro di contrattazione, centralizzando alcune competenze e decentrando altre sulla base del tipo di prestazione e fornitura richiesta.

b. La trasparenza

L'ottica del risparmio ad ogni costo non è una logica economica. Anzi spesso fa spendere di più. Di ciò non vi è consapevolezza da parte del Ministero dell'Economia e dalla Ragioneria dello Stato. Non si calcola che spesso un risparmio forzato oggi può voler dire maggior spesa domani (come avviene ad esempio continuando a tagliare le spese di manutenzione ordinaria degli edifici pubblici). Né si calcola che il risparmio immediato che un centro di spesa fa oggi, spesso si traduce in migliaia di ore di lavoro o in altre spese, ma da parte di altri Uffici pubblici. Una logica misera, che nulla ha a che fare con l'economicità. Ma per valutare la stessa congruità degli stanziamenti e la bontà del loro utilizzo occorrerebbe la massima trasparenza, oggi del tutto assente. Il passaggio delle indicazioni contenute nel bilancio dello Stato dai capitoli di spesa alle missioni ha avuto il tratto positivo di lasciare maggiore flessibilità interne ai Ministeri con possibilità di riallocare somme su questo o quel capitolo di spesa, ma ha avuto come elemento totalmente deteriore la perdita di qualsiasi trasparenza. Oggi non è chiaro quanto si spende per ogni capitolo di spesa, quali sono le priorità che sono state designate, dove vanno a finire i fondi straordinari che pervengono al Ministero. Così non si ha un preventivo e consuntivo articolato del Ministero della giustizia, non si sa quanti debiti abbia accumulato il Ministero, non viene in alcun modo dichiarato come verranno destinate le somme provenienti dal Fondo Unico Giustizia.

Il taglio delle risorse è un problema enorme: se fosse gestito con chiarezza e partecipazione potrebbe essere affrontato in sinergia con gli uffici giudiziari: nessuna prospettiva può esservi se invece continua l'idea di imporre tutto dal centro senza spiegazioni e cooperazione ed anzi spacciando spesso scelte necessitate dai tagli come raggiungimento di luminosi obiettivi.

c. Il taglio delle risorse e il Fondo Unico Giustizia

I tagli previsti per il Ministero della Giustizia prevedevano il 22 % per il 2009, il 30 % per il 2010, il 40 % per il 2011. Anche se questi tagli non possono toccare né le spese per magistrati e personale, né le spese di giustizia, in quanto direttamente legate alla giurisdizione e quindi spese obbligatorie. Onde sopperire a ciò a fronte dei tagli subiti e delle drammatiche prospettive per il futuro il Ministro Alfano da un lato ed il Ministro Maroni dall'altro hanno rassicurato che i tagli dei rispettivi Ministeri sarebbero stati riassorbiti tramite la creazione di un Fondo introdotto dall'art. 61 comma 23 del decreto legge 25 giugno 2008 n.112 convertito con legge 6 agosto 2008 n. 133 (quantificato in sede di dichiarazioni in oltre un miliardo di euro) in cui avrebbero dovuto confluire tutte le somme di danaro sequestrate ed i proventi derivanti dai beni confiscati nell'ambito di procedimenti penali o di misure di prevenzione, di cui una parte avrebbe dovuto essere destinata alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico ed una quota "al potenziamento dei servizi istituzionali del Ministero della giustizia".

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 si lavorava al Ministero dal 2007, che già si era tradotta in norme di legge e disegni di legge e che ha trovato la più ampia teorizzazione nei lavori della Commissione Greco. Sinora i risultati sono stati deludenti sia per la scarsa collaborazione realizzatasi tra Equitalia Giustizia, Ministero e Uffici Giudiziari, sia per la mancanza di trasparenza sulle destinazione dei fondi.

La tendenza del Governo (ma anche dell'opposizione) è quella di prendere il F.U.G. come pozzo senza fondo per qualsiasi iniziativa legislativa destinata a finanziare la giustizia. Così è stato fatto, almeno in parte, per il decreto legislativo su conciliazione e mediazione finanziato dal F.U.G.

In sede di prima assegnazione effettuata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dei Ministri il 29 aprile 2010 (decreto pubblicato il 15 settembre) sono stati assegnati 79 milioni di euro alla giustizia ed altrettanti agli interni. Le quote che risulterebbero attualmente nel Fondo Unico Giustizia sono di 2049,3 milioni di euro al 17 maggio 2010 e di 2.214 milioni di euro lordi al 15 settembre 2010, con un saldo disponibile di € 891 milioni di euro.

Nessuna trasparenza vi è al riguardo: non si sa quanto ha percepito Equitalia di aggio, non si sa come verranno destinati i 79 milioni di euro (ed il rischio è che vadano esclusivamente a coprire debiti). La prospettiva del Fondo Unico Giustizia come autofinanziamento è da coltivare, ma per avere successo occorre coinvolgere pienamente gli uffici giudiziari, prevedere forme di incentivazione del personale giudiziario e chiarire la destinazione dei fondi, facendo sì che siano investimento per la giustizia e non copertura dei tagli e dei debiti contratti.

d. L'informatica

Il calo verticale degli investimenti sull'informatizzazione è sotto gli occhi di tutti. In pochi anni siamo passati dai 116,944 milioni di euro del 2003 per spese corrente e dai 104,630 milioni di euro del 2001 per parte capitale (tetti massimi) ai 57,842 milioni di euro per spese correnti e ai 32,412 milioni di euro per parte capitale del 2006 (che mi risulta, ma posso sbagliarmi, ancora il minimo raggiunto almeno sino al 2008). Eppure anche il dato degli stanziamenti può essere traditore: negli anni tra il 2000 ed il 2005 per l'informatica giudiziaria (spese ed investimenti) è stato speso oltre un miliardo di euro senza che siano stati avvertiti risultati consoni all'imponenza della somma spesa. Certo in questa somma dobbiamo comprendere i massicci investimenti per il cablaggio degli uffici giudiziari, per l'hardware di base per i magistrati e per le cancellerie e per i server, che subiscono una rapida obsolescenza, ma anche molti progetti che in assenza di un'adeguata temporizzazione e di un forte presidio sono rimasti relegati alla fase della realizzazione o al più della sperimentazione, senza che abbiano mai visto la luce nella

quotidianità degli uffici. Oltre al fatto che ben più della metà di questa somma è andata in quella attività fondamentale, ma con costi di cui poche volte si è avuta consapevolezza, quale l'assistenza tecnica agli uffici. Le risorse attuali non sono comunque sufficienti, specie se si punta su di una rapida ed effettiva informatizzazione degli uffici giudiziari. Basti pensare che occorrerebbe prevedere il rifacimento di quasi tutte le sale server interdistrettuali, l'adozione e la diffusione dei diversi programmi su scala nazionale, la sostituzione dell'hardware assegnato a cancellerie, segreterie e magistrati ogni tre – quattro anni, l'assistenza applicativa e sistemistica, l'assistenza e formazione dedicata per il processo telematico. Investimenti di decine di milioni di euro che in prospettiva farebbero risparmiare all'economia, ai cittadini, alle aziende e solo in ultima istanza agli uffici giudiziari centinaia di milioni, se non miliardi di euro. Ma nel frattempo occorre appunto investirli.

e. La fine del monopolio ministeriale e la ricerca di risorse

Il taglio delle risorse ha fatto sì che gli uffici giudiziari fossero costretti a cercare risorse altrove. Ma questo cambia radicalmente sia il ruolo del Ministero, che il quadro complessivo. Le risorse non sono più solo quelle fornite dal Ministero e l'ottica di molti uffici non è più quella di aspettare che dal centro venga la soluzione dei propri problemi. Le risorse si possono cercare e ottenere capovolgendo un'ottica tradizionale. Dai tradizionali aiuti locali che il Comune o l'Ordine degli Avvocati fornivano si è passati ad una prospettiva più generale che cerca di coniugare la necessità impellente di sopravvivenza dell'Ufficio giudiziario, che il Ministero non garantisce più, con la realizzazione di progetti che diano un migliore servizio ed una migliore soddisfazione alla comunità locale. Ciò è andato di pari passo con la sempre crescente consapevolezza a livello politico e di enti locali del valore economico, della importanza e della centralità dell'intervento giudiziario. Da ciò è derivato un fiorire di iniziative locali, spesso scoordinate e frammentarie, ma che vanno nella medesima direzione di acquisire nuove risorse di personale o di mezzi che il Ministero non dà più. Si va dall' "accattonaggio" a piani strategici comuni. Oggi questo è un terreno ormai inevitabile ed irrinunciabile che va perseguito sulla base di alcuni chiari paletti: la chiara distinzione tra livello istituzionale e livello giurisdizionale, la totale trasparenza, la configurazione e il coinvolgimento in progetti comuni e non la semplice attribuzione di precarie risorse aggiuntive, il rifiuto di creare monopoli nella attribuzione di servizi. Abbiamo due eccellenti esempi che dimostrano come già oggi possano esservi strade totalmente diverse, pur arrivando allo stesso fine. Il *Tavolo per la giustizia della città di Milano* con la partecipazione di tre Ministeri (Giustizia, Funzione Pubblica e Semplificazione), Regione, Comune, provincia, Camera di Commercio, Ordine degli Avvocati con finanziamenti sia centrali che locali su progetti specifici. La *Fondazione Modena Giustizia*, promossa dall'Ordine degli Avvocati, dalla Camera di Commercio e da diverse banche, con lo scopo di modernizzazione il sistema in collegamento con la realtà locale, agendo per progetti.

La fine del Ministero come monopolista delle risorse, vuol dire anche la fine come monopolista delle idee. Questo non vuol dire marginalizzare il Ministero, ma un radicale cambiamento di atteggiamento e di ruolo di cui il Ministero non ha ancora preso coscienza. Non si tratta di mettere in dubbio che il Ministero della Giustizia sia il principale referente degli uffici giudiziari, con cui una leale e concreta collaborazione è doverosa, qualsiasi siano orientamento politico del momento, scelte concrete, persone che operano al Ministero della Giustizia. Ma questo vorrebbe dire trasparenza di impiego dei fondi, di priorità e di decisioni e assumere un ruolo di direzione e coordinamento, creando sinergia e collaborazione con le iniziative centrali e i poli di sviluppo che nascono e crescono nel territorio. Va superata un'ottica centralistica e assolutistica del Ministero e chiedere con forza che Ministero e CSM in sinergia svolgano quel ruolo di coordinamento e ricomposizione di cui vi è un'assoluta necessità e che

solo loro possono svolgere, per evitare che ciascuno vada per la sua strada e per capitalizzare e diffondere realizzazioni ed esperienze.

3. **Organizzazione degli uffici sul territorio e organizzazione degli uffici e territorio**
 - a. *Revisione delle circoscrizioni. Come è fattibile a diversi livelli: giudici di pace, sezioni staccate, Tribunali. Ipotesi di giudici itineranti e di rendere operative ed “obbligatorie” le tabelle infradistrettuali*
 - b. *Con la revisione si hanno modesti risparmi, ma una forte razionalizzazione*
 - c. *Riorganizzazione degli Uffici. Valorizzazione delle best practices e creazione di poli di sviluppo*
 - d. *Riqualificazione dei poteri/doveri dei dirigenti degli uffici giudiziari e valorizzazione dei dirigenti amministrativi. Creare il dirigente amministrativo responsabile di più uffici*
 - e. *Ufficio per il processo*
 - f. *Riqualificazione del personale*

4. **Riforma del Ministero della giustizia e ruolo del CSM**
 - a. *Nuovo ruolo di Ministero e di CSM: assoluta necessità di coordinamento*
 - b. *Ruolo in materia di organizzazione del CSM. L’organizzazione oltre le tabelle*
 - c. *Cambiare il Ministero della giustizia: andare oltre la riforma del 2001. Ridurre a due i Dipartimenti o giungere ad un Segretariato oltre al DAP. Riduzione delle direzioni generali*
 - d. *Attuare il decentramento. Budget di direzione decentrata e di ufficio*
 - e. *Rapporti tra Ministero, direzioni decentrate e uffici giudiziari*
 - f. *Creare uffici misti Ministero / CSM*

5. **Il recupero dell’arretrato**
 - a. **Analisi**
 - i. *Targatura dei processi (individuazione incrociata per Tribunale e Corte di appello, anno di iscrizione, tipologia, serialità)*
 - ii. *Definizione dell’arretrato (non oltre i tre anni, con eventuali differenze per tipologie di cause)*
 - iii. *Fifo (First In First Out) e non Lifo (Last In First Out) e programma tipo Strasburgo di Torino*
 - iv. *Individuazione dei grandi utenti con cui sono possibili definizioni semplificate*
 - v. *Individuazione di modalità particolari di definizione delle cause che rientrano nell’arretrato*
 - b. **Ufficio per il processo**
 - i. *Tirocinio alternativo alle scuole di specializzazione valido per l’accesso al concorso di magistratura e come pratica forense*
 - ii. *Ruolo ausiliario dei GOT (istruzione e predisposizione di progetti di sentenze)*
 - iii. *Disciplina su obblighi di riservatezza e segreto*
 - c. **Arretrato**
 - i. *Progetti di smaltimento dell’arretrato entro tre anni con scansioni annuali*
 - ii. *Possibile applicazione dei GOT in Corte di Appello*
 - iii. *Possibile delega per la conciliazione con esenzione dalle tasse*
 - iv. *Affiancamento del GOT ad un giudice togato o interno ad una sezione e possibilità di sentenza a doppia firma*

- v. *Esclusione dei limiti posti dalla normativa sull'utilizzo dei GOT limitatamente al piano di smaltimento dell'arretrato*
- vi. *Pagamento dei GOT anche per sentenza*
- vii. *Creazione di una Commissione nominata da CSM e Ministero (tipo tre magistrati, un dirigente, un cancelliere, un avvocato, un esperto di organizzazione) che verifichi annualmente congruità e raggiungimento degli obiettivi*
- viii. *Attribuzione annua del 70 % di quanto risparmiato rispetto alla media degli ultimi tre anni (rispetto alla legge) per pagamenti legge Pinto e del 20 % di quanto utilizzabile del Fondo Unico Giustizia (prima di ogni altra detrazione) al personale giudiziario degli uffici che hanno raggiunto gli obiettivi proposti con premio finale al quarto annuo di altro 20 % in caso di eliminazione dell'arretrato*

6. Il processo telematico

- a. *Decreti ingiuntivi*
- b. *Notifiche telematiche*
- c. *Memorie telematiche*
- d. *Obbligatorietà del Processo Civile Telematico*
- e. *Notifiche telematiche nel settore penale*
- f. *Digitalizzazione degli atti penali*
- g. *Armonizzazione tra civile e penale*

7. Una nuova frontiera organizzativa

- a. *Il piano strategico*
- b. *Il gemellaggio tra uffici ed il coordinamento*
- c. *L'utilizzo dei fondi comunitari*
- d. *La dirigenza*
- e. *Una politica per l'accoglienza*
- f. *Gli URP*
- g. *I rapporti con la comunità locale*
- h. *Le carte dei servizi e gli obiettivi di qualità condivisi*