

# Verso un sistema informativo statistico integrato sulla giustizia civile. Alcune riflessioni e proposte

*di Manlio Calzaroni e Graziella Corradini - ISTAT*

*Relazione per il seminario “Amministrazione della giustizia, crescita e competitività del Paese”, organizzato dalla Fondazione Astrid – Roma, 14 luglio 2011*

## **1. Il diverso ruolo delle statistiche in Europa**

I profondi mutamenti sociali ed economici intervenuti nel Paese negli ultimi dieci anni, unitamente al modello di *governance* multilivello che si va configurando a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, stanno producendo innovazioni significative nell'ambito della statistica ufficiale, sia dal punto di vista della domanda espressa e potenziale, sia da quello della produzione del dato.

La necessità di rispondere in modo adeguato a nuove esigenze informative, con vincoli di budget sempre più stringenti, ha indotto gli istituti di statistica europei a un progressivo, maggiore e sistematico utilizzo delle fonti amministrative a fini statistici. Tale processo ha tratto beneficio dal rapido sviluppo dell'informatica nella P.A., rendendo disponibile una grande quantità di informazioni, strutturate e facilmente utilizzabili, su imprese, istituzioni e individui. Il processo si è anche avvalso di una maggiore consapevolezza degli amministratori pubblici circa la rilevanza della statistica ai fini della *governance*; di qui una serie di provvedimenti legislativi favorevoli.

Sono noti i vantaggi che l'uso degli archivi amministrativi in possesso delle Amministrazioni Pubbliche e delle istituzioni private consentono di ottenere nella produzione di statistiche.

Vale forse la pena ricordare i più rilevanti:

1. il significativo ampliamento dei contenuti informativi della produzione statistica corrente, attraverso la diffusione di nuove informazioni sui fenomeni e sulle popolazioni già oggetto di indagine o di dati relativi a fenomeni e realtà non ancora analizzati dal punto di vista statistico;
2. una consistente riduzione dei costi di produzione degli Istituti nazionali di statistica (INS), nella misura in cui gli archivi amministrativi possano sostituire le indagini correnti;
3. la riduzione del disturbo statistico, derivante dalla eliminazione o dal ridimensionamento delle indagini correnti in tutto o in parte sostituibili con archivi amministrativi e conseguente aumento della qualità delle informazioni acquisite, per effetto della riduzione dei rischi di saturazione e di rifiuto dei rispondenti;
4. la possibilità di ottenere una copertura totale delle popolazioni di riferimento delle statistiche, che consente di ampliare in modo rilevante il dettaglio territoriale al quale vengono diffusi i dati (anche al di sotto del livello comunale).

Quanto descritto in generale è vero a maggior ragione per un settore come quello della giustizia, dove le caratteristiche delle strutture amministrative che governano il settore e la delicatezza del tema trattato rendono particolarmente difficile sviluppare questo approccio.

Per questo riteniamo doveroso iniziare questa nota ricordando il ruolo che è affidato all'Istat dalla legislazione nazionale ed europea.

Da sempre l'Istat ha garantito l'indipendenza delle stime prodotte e l'assoluta riservatezza nel trattamento di informazioni individuali anche particolarmente delicate come quelle che il garante della riservatezza definisce come dati "sensibili". Se questo è vero nella storia dell'Istat, soprattutto a partire dagli anni '90, quando l'utilizzo di dati amministrativi, anche individuali e individuabili ha subito una decisa accelerazione, è anche vero che negli ultimi anni si è ulteriormente definito il quadro normativo che, da un lato, consente all'Istituto di accedere a dati amministrativi di qualsiasi tipo e, dall'altro, stabilisce norme ancora più rigide per il trattamento e la conservazione di tali informazioni.

La garanzia di imparzialità della statistica ufficiale a livello Ue -qualcuno afferma che gli INS sono i magistrati del dato- e il ruolo che ne consegue è evidente se si considera che la rivalutazione monetaria, che modifica il potere d'acquisto delle famiglie e delle imprese, viene a dipendere dall'indice dei prezzi al consumo elaborato dall'Istat, così come riconosce il legislatore nazionale. Sempre la scelta di un organismo imparziale ha guidato il legislatore europeo che affida la stima del deficit e del Pil agli INS e non a organismi legati ai governi.

## **2. Quadro normativo nazionale per l'utilizzo dei dati amministrativi a fini statistici**

La delicatezza delle informazioni trattate in quello che possiamo definire il sistema delle statistiche giudiziarie merita un approfondimento sulla normativa vigente. Rimandando a testi più analitici, qui vogliamo sottolineare, sinteticamente, due aspetti particolarmente importanti: le norme che consentono all'Istat di accedere ai dati amministrativi e le norme che garantiscono il "corretto" utilizzo di tali informazioni.

In merito al primo punto, ci limitiamo a riportare quanto previsto dal decreto legislativo che governa a tutt'oggi il funzionamento del sistema statistico nazionale e cioè il D.lgs n. 322/89, che all'art. 7 (Obbligo di fornire dati statistici) recita:

*"Salvo diversa indicazione del comitato di cui all'art.17, è fatto obbligo a tutte le amministrazioni, enti ed organismi pubblici di fornire tutti i dati e le notizie che vengono loro richiesti per rilevazioni previste dal programma statistico nazionale. Sono sottoposti al medesimo obbligo i soggetti privati per le rilevazioni statistiche, rientranti nel programma stesso, espressamente indicate con delibera del Consiglio dei ministri".*

Non mi soffermo sulle numerose norme che hanno aggiornato questo testo, sostanzialmente confermando e meglio chiarendo quanto, in modo lungimirante, era presente nel testo del 1989.

Per quanto riguarda la garanzia sulla riservatezza del trattamento di dati individuali e individuabili riportiamo quanto recita il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 ("Codice in materia di protezione dei dati personali"). In particolare il decreto disciplina se e con quali garanzie è possibile utilizzare dati giudiziari agli artt. 21<sup>1</sup> e 98<sup>2</sup>.

---

1 Art. 21 (Principi applicabili al trattamento di dati giudiziari). Il trattamento di dati giudiziari da parte di soggetti pubblici è consentito solo se autorizzato da espressa disposizione di legge o provvedimento del Garante che specifichino le finalità di rilevante interesse pubblico del trattamento, i tipi di dati trattati e di operazioni eseguibili.

<sup>2</sup> Art. 98 (Finalità di rilevante interesse pubblico):

Si considerano di rilevante interesse pubblico, ai sensi degli articoli 20 e 21, le finalità relative ai trattamenti effettuati da soggetti pubblici che fanno parte del sistema statistico nazionale (Sistan):

Nell'esperienza maturata negli ultimi due decenni il trattamento di dati individuali è stato un tratto distintivo dell'attività dell'Istituto che ha consentito sviluppi nella produzione di informazioni e nella riduzione di costi per la pubblica amministrazione che non esitiamo a definir come la classica "quadratura del cerchio".

### 3. Le statistiche giudiziarie in Istat: pregi e difetti della stabilità della produzione

Nella tavola 1 sono stati sintetizzati i procedimenti esauriti in primo grado per ufficio giudiziario. Il valore aggiunto della tabella consiste nella ricostruzione della serie storica dei procedimenti e del tasso di ricambio dal 1880 al 2008.

**Tavola 1 - Procedimenti civili esauriti per ufficio giudiziario - Primo grado - Anni 1880-2008 (a) (valori assoluti)**

NNI	A	Totale	Uffici di conciliazione	Uffici del giudice di pace	Preture	Tribunali	Corti d'appello	Tasso di ricambio (b)
80	18	1.353.316	839.920	-	428.693	83.358	1.345	100,4
<b>1</b>	<b>188</b>	1.175.610	709.397	-	383.578	81.234	1.401	101,4
82	18	1.162.785	716.975	-	365.443	78.625	1.742	100,7
83	18	1.133.574	737.486	-	318.225	76.096	1.767	99,6
84	18	1.458.575	1.042.242	-	339.901	74.537	1.895	101,3
85	18	1.621.822	1.213.303	-	329.440	76.960	2.119	100,2
86	18	1.702.895	1.285.667	-	336.139	78.863	2.226	99,5
87	18	1.765.741	1.332.876	-	347.275	83.263	2.327	99,9
88	18	1.881.754	1.418.167	-	373.832	87.627	2.128	99,8
89	18	1.916.723	1.451.226	-	372.689	89.160	3.648	100,0
90	18	1.883.646	1.433.083	-	359.631	88.021	2.911	99,8
<b>1</b>	<b>189</b>	1.922.328	1.473.953	-	358.192	87.710	2.473	99,6
92	18	1.941.860	1.506.096	-	345.220	87.913	2.631	100,3
93	18	2.288.281	1.947.478	-	246.812	91.378	2.613	98,7
94	18	2.464.058	2.128.467	-	241.595	91.014	2.982	99,8
95	18	2.350.003	2.019.790	-	226.836	89.010	(c) 14367	99,8
96	18	2.358.270	2.035.150	-	232.948	86.697	3.475	99,6
97	18	2.356.041	2.028.709	-	240.071	84.462	2.799	99,6
98	18	2.368.659	2.043.155	-	238.288	83.633	3.583	99,8
99	18	2.241.085	1.923.838	-	231.567	82.004	3.676	100,0
00	19	2.234.659	1.922.340	-	224.924	84.794	2.601	100,2
<b>1</b>	<b>190</b>	2.326.957	2.013.718	-	226.544	83.993	2.702	99,8
02	19	2.203.800	1.894.427	-	221.635	83.278	4.460	99,7
03	19	2.105.725	1.806.371	-	214.915	81.513	2.926	99,8
	19	1.860.84	1.570.48	-	206.778	80.668	2.914	100,0

- per scopi storici, ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, e successive modificazioni;
- per scopi scientifici.

04		5	5					
	19	1.813.567	1.523.712	-	203.360	81.979	4.516	100,1
05								
	19	1.769.593	1.481.047	-	203.354	82.496	2.696	100,4
06								
	19	1.563.753	1.279.238	-	197.403	83.201	3.911	99,6
07								
	19	1.531.089	1.256.346	-	192.920	78.822	3.001	98,9
08								
	19	1.606.439	1.321.783	-	203.884	78.672	2.100	99,2
09								
	19	1.599.120	1.290.189	-	219.284	85.375	4.272	99,6
10								
	<b>191</b>	1.657.044	1.334.635	-	233.286	86.639	2.484	98,5
<b>1</b>								
	19	1.662.797	1.322.720	-	244.240	94.201	1.636	99,1
12								
	19	1.587.148	1.242.387	-	240.965	98.315	5.481	100,6
13								
	19	1.534.780	1.202.078	-	235.670	92.969	4.063	99,8
14								
	19	1.599.262	1.254.585	-	244.834	98.701	1.142	101,9
15								
	19	1.218.855	930.796	-	199.161	88.253	645	102,5
16								
	19	830.576	606.144	-	149.880	74.039	513	101,6
17								
	19	610.359	417.827	-	124.193	67.993	346	103,3
18								
	19	644.848	411.024	-	143.224	89.181	1.419	97,4
19								
	19	718.815	409.796	-	208.444	99.321	1.254	94,1
20								
	<b>192</b>	809.950	405.766	-	272.613	130.802	769	95,3
<b>1</b>								
	19	938.664	471.543	-	305.867	160.588	666	99,7
22								
	19	977.438	520.131	-	296.334	160.293	680	100,6
23								
	19	1.087.166	681.417	-	268.229	136.840	680	98,3
24								
	19	1.065.028	671.895	-	266.688	125.884	561	97,1
25								
	19	1.208.322	774.198	-	299.747	133.845	532	95,7
26								
	19	1.132.257	679.815	-	309.788	142.164	490	82,3
27								
	19	1.419.517	923.389	-	340.422	155.043	663	97,2
28								
	19	1.458.946	947.544	-	349.005	161.004	1.393	99,9
29								
	19	1.524.482	993.241	-	361.263	169.497	481	100,6
30								
	<b>193</b>	1.589.286	1.071.024	-	345.612	172.201	449	100,2
<b>1</b>								
	19	1.660.290	1.125.290	-	352.238	182.085	677	102,0
32								
	19	1.598.535	1.066.900	-	346.970	183.872	793	102,5
33								
	19	1.467.081	991.240	-	303.844	171.110	887	103,1
34								
	19	1.320.193	902.059	-	266.157	151.603	374	102,1
35								
	19	1.134.727	759.596	-	242.147	132.603	381	102,2
36								
	19	1.015.325	675.274	-	222.161	117.578	312	101,9
37								
	19	945.630	635.284	-	205.812	104.207	327	101,6
38								
	19	887.533	596.812	-	188.704	101.531	486	101,4
39								
	19	758.439	500.168	-	170.512	87.021	738	103,1
40								

Fonte: Ministero di agricoltura, industria e commercio - Divisione di statistica generale (anni 1880-1906); Ministero di grazia e giustizia (anni 1907-1935); Istat, Movimento dei procedimenti civili (anni 1936-1996); Ministero della giustizia (dal 1997)

(a) I dati dei procedimenti civili comprendono il complesso dei procedimenti di cognizione ordinaria, dei procedimenti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatorie e delle controversie agrarie.

(b) Il tasso di ricambio è calcolato come rapporto tra il totale dei procedimenti esauriti e il totale dei procedimenti sopravvenuti per 100.

(c) Il forte aumento è dovuto alle controversie originate dalla revisione straordinaria delle liste elettorali

**Tavola 1 segue - Procedimenti civili esauriti per ufficio giudiziario - Primo grado - Anni 1880-2008** (a) (valori assoluti)

NNI	A	Totale	Uffici di conciliazione	Uffici del giudice di pace	Preture	Tribunali	Corti d'appello	Tasso di ricambio (b)
	<b>194</b>							
<b>1</b>		548.897	330.661	-	139.230	78.479	527	128,8
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>47</b>	19	238.028	65.303	-	105.748	66.598	379	78,7
<b>48</b>	19	323.936	97.130	-	145.919	80.656	231	80,7
<b>49</b>	19	396.353	112.346	-	185.468	98.071	468	89,2
<b>50</b>	19	429.679	143.243	-	182.643	102.965	828	88,7
	<b>195</b>							
<b>1</b>		459.912	141.066	-	208.479	108.524	1.843	90,2
<b>52</b>	19	482.196	130.416	-	233.771	115.901	2.108	98,1
<b>53</b>	19	473.388	121.098	-	221.642	124.957	5.691	99,3
<b>54</b>	19	493.437	129.886	-	234.952	127.868	731	98,9
<b>55</b>	19	505.216	123.462	-	227.608	153.344	802	93,8
<b>56 (c)</b>	19	531.444	109.766	-	242.167	158.285	21.226	95,5
<b>57</b>	19	520.999	141.164	-	223.868	154.708	1.259	98,0
<b>58</b>	19	485.167	131.339	-	206.590	143.615	3.623	96,4
<b>59</b>	19	503.484	127.806	-	213.196	161.200	1.282	100,9
<b>60</b>	19	477.909	113.735	-	201.575	160.191	2.408	96,4
	<b>196</b>							
<b>1</b>		413.480	95.572	-	176.145	139.860	1.903	90,0
<b>62</b>	19	418.191	76.506	-	185.643	153.908	2.134	97,3
<b>63</b>	19	413.342	62.802	-	189.743	157.296	3.501	87,6
<b>64</b>	19	418.191	56.123	-	193.041	167.109	1.918	86,6
<b>65</b>	19	426.595	50.711	-	206.414	168.239	1.231	92,9
<b>66</b>	19	439.405	46.632	-	196.900	194.545	1.328	97,7
<b>67</b>	19	448.265	61.404	-	192.592	193.287	982	98,3
<b>68</b>	19	460.149	60.597	-	207.838	189.260	2.454	102,8
<b>69</b>	19	448.006	63.872	-	200.309	183.119	706	95,0
<b>70</b>	19	445.665	55.774	-	208.510	180.246	1.135	88,1
	<b>197</b>							
<b>1</b>		466.846	53.666	-	219.324	193.308	548	89,6
<b>72</b>	19	482.163	47.534	-	229.325	203.759	1.545	87,5
<b>73 (d)</b>	19	477.013	44.839	-	238.439	192.875	860	84,0
<b>74</b>	19	642.964	35.988	-	321.089	284.481	1.406	102,8
<b>75</b>	19	585.077	29.550	-	358.569	193.892	3.066	88,5
<b>76</b>	19	605.028	24.317	-	408.283	170.525	1.903	92,2
<b>77</b>	19	693.234	78.781	-	434.496	178.965	992	105,6
	19	672.442	15.027	-	482.806	172.669	1.940	94,8

78								
79	19	751.980	45.368	-	512.110	193.195	1.307	99,0
80	19	785.837	44.880	-	528.369	211.117	1.471	97,5
<b>1</b>	<b>198</b>	773.581	34.539	-	512.528	224.740	1.774	95,3
82	19	802.830	26.892	-	514.277	259.697	1.964	92,4
83	19	778.583	17.562	-	483.758	275.406	1.857	88,9
84	19	777.591	11.398	-	473.262	290.620	2.311	91,8
85	19	776.743	44.908	-	428.847	300.473	2.515	95,8
86	19	767.207	56.820	-	416.949	290.196	3.242	91,6
87	19	807.200	80.367	-	441.207	282.095	3.531	86,5
88	19	820.318	80.548	-	460.265	275.914	3.591	85,3
89	19	842.654	68.660	-	474.607	295.674	3.713	82,7
90	19	944.963	78.799	-	570.515	291.667	3.982	83,1
<b>1</b>	<b>199</b>	990.839	87.939	-	586.367	312.426	4.107	85,5
92	19	919.273	75.446	-	522.519	317.083	4.225	81,7
93	19	1.152.52 1	87.882	-	684.537	376.110	3.992	91,1
94	19	1.168.07 5	82.905	-	677.592	403.341	4.237	90,1
95 (e)	19	1.152.87 9	41.217	28.306	692.673	386.449	4.234	74,3
96	19	1.355.56 4	25.584	181.027	776.987	367.116	4.850	94,8
97	19	1.524.63 4	13.555	274.357	815.779	416.579	4.364	104,0
98	19	1.455.57 7	6.527	310.676	763.745	370.257	4.372	100,4
99 (f)	19	1.493.52 3	-	340.701	360.054	788.694	4.074	97,0
00	20	1.558.07 5	-	396.515	-	1.158.56 8	2.992	118,3
<b>01</b>	<b>20</b>	1.483.18 5	-	432.489	-	1.047.53 9	3.157	108,9
02	20	1.543.58 4	-	432.931	-	1.107.97 8	2.675	116,9
03	20	1.493.61 2	-	499.225	-	991.998	2.389	102,1
04	20	1.492.63 2	-	527.924	-	962.524	2.184	98,2
05	20	1.502.06 6	-	525.253	-	974.269	2.544	104,5
06	20	1.353.82 5	-	456.237	-	894.593	2.995	99,4
07	20	1.371.57 4	-	434.114	-	933.857	3.603	99,5
08	20	1.362.48 1	-	452.742	-	905.527	4.212	98,1

Fonte: Ministero di agricoltura, industria e commercio - Divisione di statistica generale (anni 1880-1906); Ministero di grazia e giustizia (anni 1907-1935); Istat, Movimento dei procedimenti civili (anni 1936-1996); Ministero della giustizia (dal 1997)

(a) I dati dei procedimenti civili comprendono il complesso dei procedimenti di cognizione ordinaria, dei procedimenti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatorie e delle controversie agrarie.

(b) Il tasso di ricambio è calcolato come rapporto tra il totale dei procedimenti esauriti e il totale dei procedimenti sopravvenuti per 100.

(c) Il forte aumento è dovuto alle controversie originate dalla revisione straordinaria delle liste elettorali

(d) Le variazioni riscontrate dal 1973 in poi nelle preture e nei tribunali derivano dalla legge n. 533 del 1973, che ha modificato competenze e procedure nei procedimenti in materia di lavoro e di previdenza ed assistenza obbligatorie

(e) Dal 01/05/1995, con l'entrata in vigore delle leggi n. 353/1990 e 374/1991, le competenze del giudice conciliatore sono assorbite dal Giudice di pace; gli uffici di conciliazione restano in attività solo per le cause sorte in precedenza

(f) Con la riforma del giudice unico di primo grado (D.lgs. N. 51 del 19 febbraio 1998), dal due giugno 1999 la pretura viene soppressa e il tribunale diventa ufficio unico di primo grado. Nella voce tribunale sono compresi anche i dati relativi alle sezioni distaccate di tribunale

Una rapida scorsa al tasso di ricambio, negli ultimi anni, mostra che dal 1997 si assiste a un intenso smaltimento di procedimenti (un fenomeno analogo si ha tra il 1931 e il 1940).

Quindi il tasso di smaltimento mostra una produttività maggiore dei tribunali nei periodi di tempo indicati. Ma il tasso di ricambio può essere considerato come una misura di produttività? In generale, la risposta è negativa. Infatti, il tasso di ricambio tra procedimenti esauriti e procedimenti pervenuti, così come la formula di magazzino utilizzata per la misurazione della durata dei procedimenti civili, presuppongono che i procedimenti civili abbiano tutti lo stesso peso in termini di output, variando solo le risorse impiegate. Questa anomalia interpretativa va superata con l'aiuto degli stessi addetti ai lavori nei tribunali i quali devono essere in grado di discernere i diversi tipi di output prodotti se vogliono costruire degli indici della produttività sensati.

Vale la pena poi notare che l'informazione statistica di base sulla giustizia civile è rimasta sostanzialmente la stessa per 150 anni, mentre le esigenze informative sono mutate nel tempo riflettendo le diverse condizioni economiche, sociali e tecniche del paese. La responsabilità non è solo ascrivibile all'Istituto nazionale di statistica, che acquisisce i dati effettivamente disponibili. In questo scenario di grande cambiamento occorre un mutamento culturale che superi le diffidenze locali in direzione di una maggiore condivisione dei dati nella convinzione che questi ultimi sono utili quando vengono costruiti per prendere delle decisioni.

Il Ministero della giustizia sta riprogettando il suo sistema informativo. L'aggiunta ad es. del codice fiscale nel tracciato record di ciascun procedimento (dei convenuti, degli attori, degli avvocati e dei soccombenti) aprirebbe scenari ampi di analisi statistica, nella misura in cui l'Istat abbia la concreta possibilità di integrare le informazioni individuali di fonte ministeriale con altre banche dati.

Si potrebbero così realizzare indicatori congiunturali e strutturali: si pensi alla materia dei fallimenti e dei protesti. Finora l'unica variabile in nostro possesso è la numerosità dei fallimenti, cioè una misura impressiva ma poco esplicativa del fenomeno. L'integrazione, attraverso il codice fiscale, della numerosità dei fallimenti con l'archivio ASIA delle imprese attive consentirebbe l'indicazione della perdita in termini di occupati e di fatturato, del settore di attività economica, localizzazione e altro; un'informazione più analitica potrebbe anche orientare le scelte di politica economica e a livello macro, integrare la misura del Pil prodotto con la perdita di prodotto potenziale che si determina ogni anno.

Molti studi internazionali (Ue, OECD) stanno sollecitando indagini statistiche in grado di fornire una misura dell'affidabilità dei decisori pubblici (*integrity*). Se gli organismi internazionali, ma anche l'Istat nella sua autonomia, si attiveranno rapidamente in questo ambito, saremmo in grado di analizzare approfonditamente fenomeni che sembrano caratterizzare le economie mature: ad es. sapremo se la corruzione, i danni patrimoniali e i reati contro i beni pubblici sono allineati con quelli di altri paesi oppure esigono nel nostro paese misure urgenti e incisive. A questa informazione potrebbe essere aggiunta quella relativa all'integrità dei cittadini e delle imprese (truffe, ricorsi inappropriati al sistema giustizia, bancarotta fraudolenta, danni ambientali, al patrimonio pubblico) in un sistema integrato che possa orientare le decisioni pubbliche non solo nel senso negativo di reprimere maggiormente alcuni reati ma anche nel senso positivo di educare i cittadini alla salvaguardia dei beni pubblici.

Naturalmente la realizzazione di un tale sistema richiede la collaborazione e la produzione di informazioni da parte di più soggetti istituzionali e una comune volontà di costruire un'informazione utile per tutta la collettività.

#### **4. Un esempio di collaborazione su un tema di particolare "delicatezza": la stima dell'economia illegale**

Vogliamo sottolineare, con un esempio di collaborazione che risale a 20 anni fa, come la sinergia tra istituzioni possa portare a risultati impensabili, arricchendo il patrimonio informativo disponibile, utile sia ai *policy makers* sia agli addetti ai lavori.

Con il coordinamento del Prof. Rey, allora presidente dell'Istat, un gruppo di ricercatori ha affrontato il tema dell'economia illegale, il cui ammontare ancora oggi sfugge alle stime di contabilità nazionale e del ministero dell'economia. L'obiettivo era quello di fornire un quadro concettuale del fenomeno e dei suoi legami con gli schemi contabili adottati dalla contabilità nazionale (CN) e una valutazione quantitativa del fenomeno stesso. A fronte di grosse perplessità che all'inizio tutti avevamo su questa operazione, i risultati ottenuti hanno dimostrato come anche per settori particolarmente delicati, come questo, un approccio sistemico e l'utilizzo di fonti amministrative possano far fare significativi passi avanti nella conoscenza.

In estrema sintesi riportiamo i passi che si sono seguiti: 1 definizione delle attività illegali; 2 definizione delle misure; 3 individuazione delle fonti disponibili.

Tale approccio permette di definire come attività illegali produttrici di reddito:

i) le attività legali esercitate da operatori non autorizzati dalle norme vigenti (contrabbando, usura, gioco clandestino, aborto clandestino, traffico d'armi, ecc.),

ii) le attività di produzione, vendita, distribuzione o semplice possesso di beni e servizi vietati dalla legge (produzione e traffico di stupefacenti, frodi alimentari, ecc.), e come attività illegali pienamente redistributrici;

iii) le attività di cessione di beni e servizi o le attività di trasferimento monetario che vengano poste in essere da un soggetto esercitando violenza, inganno, abuso di potere nei confronti di un altro (furti, rapine, estorsioni, rapimenti, truffe, tangenti, arricchimenti illeciti, ecc.).<sup>3</sup>

È inutile sottolineare le difficoltà che si incontrano nel tentativo di determinare l'entità economica delle attività illegali. Le informazioni disponibili da fonti ufficiali sono limitate ad alcuni reati e ad alcuni aspetti dell'attività stessa.

Per effettuare le nostre quantificazioni abbiamo utilizzato contemporaneamente, dove disponibili, le seguenti informazioni:

- 1) numero di delitti;
- 2) persone coinvolte in ciascuna attività delittuosa;
- 3) entità economica del reato.

Le informazioni relative a ciascuno di questi tre aspetti presentano delle carenze più o meno rilevanti. Cercando di individuare qual è la più «attendibile» per il singolo reato e analizzando la compatibilità di questa con le altre, sia in termini di livelli assoluti sia, soprattutto, pro capite, si è cercata una validazione reciproca delle informazioni disponibili. A partire dalle definizioni adottate si è individuata una lista di attività illegali e per ognuna di esse si è proceduto cercando di individuare fonti informative disponibili per la stima del numero di persone coinvolte e della rilevanza economica della attività stessa. Quello che si vuol sottolineare in questa sede è la varietà e la molteplicità di fonti informative che si sono utilizzate per pervenire a un quadro finale condiviso: Istat, Criminalpol, Confederazione trasportatori, Guardia di finanza, Ania, Abi, Ministero delle poste e telecomunicazioni,

---

<sup>3</sup> Non rientrano nella definizione di economia illegale le attività irregolari che consistono nella trasgressione di norme amministrative, ossia quelle attività legali svolte da soggetti autorizzati e aventi come oggetto beni o servizi contabilizzati, ma che vengono tuttavia occultate allo scopo di evitare l'obbligo del rispetto di norme fiscali, parafiscali, regolamentari o di norme a favore del lavoro o dell'ambiente.

Nucleo speciale recupero opere d'arte dei carabinieri, Federazione italiana pubblici esercizi, Confcommercio, Ministero delle finanze, Istituto superiore della sanità, Ministero della sanità, Federazione italiana tabaccai, Comando carabinieri antisofisticazione e sanità e NAS.

Stiamo parlando del 1990. E' banale sottolineare che la disponibilità di fonti amministrative trattate e archiviate su supporti informatici, e quindi molto più facilmente utilizzabili, è ovviamente di gran lunga maggiore oggi.

Questo esempio è ancora oggi utile per mostrare l'utilità e la versatilità dei sistemi informativi integrati che superano l'approccio "stovepipe" e rendono possibile una lettura multivariata dei fenomeni (approccio Istat da almeno 10 anni e ora approccio anche Ue, fortemente sollecitato a partire dagli ultimi due/tre anni), con un valore aggiunto informativo di grande rilievo, senza per questo aumentare i costi per la PA.

## **5. L'organizzazione delle informazioni per la rappresentazione del sistema di giustizia civile**

In questo ultimo paragrafo viene proposta una prima riflessione sull'architettura concettuale e sulle informazioni statistiche necessarie per rappresentare la domanda e l'offerta di giustizia civile.

I servizi di giustizia, ancor più degli altri servizi pubblici, sono prodotti attraverso la combinazione dei fattori della produzione non solo sulla base dell'utilità sociale ma anche sulla base dell'utilità individuale (dei cittadini e delle imprese). La caratteristica dei servizi di giustizia è che essi risentono fortemente dell'andamento di altri servizi pubblici (e delle inefficienze del mercato): una decisione non assunta in ambito amministrativo o legislativo si riflette immediatamente in ambito giudiziario. La domanda "patologica" di giustizia civile ne è un esempio. I sintomi appaiono, sotto certi aspetti, molto simili a quello che gli economisti chiamano fallimento del mercato. Il fallimento del mercato (produrre troppo o troppo poco) si manifesta quando i prezzi perdono la loro funzione di segnale nel sistema. Ad esempio, una domanda anomala di pensioni di invalidità cui non corrisponde adeguata offerta da parte delle amministrazioni che erogano tale trasferimento monetario, si trasferisce sul "mercato della giustizia", creando un eccesso di domanda registrato dai tribunali. In generale, l'assenza di equilibrio tra domanda e offerta nelle amministrazioni pubbliche si riversa nel tribunale che deve stabilire i prezzi per i beni su cui non sono stati esercitati diritti di proprietà da altre istituzioni.

L'approccio economico allo studio dei problemi della giustizia suggerisce un'analisi complessa orientata a catturare gli opportunismi e gli atteggiamenti speculativi che possono innestarsi per un suo malfunzionamento.

Ma quale sistema informativo è in grado di descrivere un fenomeno così complesso? Un tale sistema non esiste ma ciò non esclude che non possa essere realizzato.

Sarebbe utile, come primo passo, ordinare le informazioni in cui le amministrazioni pubbliche sono attori o convenuti sia nei procedimenti civili che penali per vedere se c'è una relazione tra inefficienza della PA e inefficienza della giustizia. Laddove esiste una condanna a un risarcimento sarebbe utile anche quantificarne il corrispettivo e analizzare le parti che ne traggono vantaggio.

Così potrebbero essere catturate anche le cd. serialità e la loro localizzazione.

Anche per la giustizia si sottolinea l'utilità di sistemi informativi orientati alla misurazione della produttività: quanto maggiore è il prodotto realizzato - a parità di risorse impiegate e tempo - tanto maggiore è l'utilità (il valore, il prodotto netto) generato.

Confrontare in una data unità di tempo le performance fra produttori di uno stesso servizio (ad esempio, i tribunali) o confrontare in tempi successivi il valore reale del servizio offerto da uno stesso produttore può essere utile anche per una razionale allocazione delle risorse. L'assenza<sup>4</sup> del prezzo, un indicatore del valore del servizio e, quindi, del suo contenuto di qualità, rende le cose più difficili nell'individuazione dei metodi di misurazione statisticamente significativi, ma la difficoltà può essere superata attraverso una metodologia condivisa.

In questo senso, data questa chiave di analisi ovvero la giustizia come politica pubblica interdipendente con le altre politiche, per un esercizio di misurazione dello stato e dell'evoluzione delle caratteristiche strutturali della giustizia civile è quasi naturale prendere le mosse dall'esame di quanto offre la statistica su un piano di comparazione internazionale. Per uno statista è naturale partire dalla sistematizzazione sul piano concettuale proposta dall'OCSE attraverso un prodotto di recente diffusione ma ormai già ben noto agli specialisti della materia: *"Government at a Glance"* che affronta il tema della buona governance.

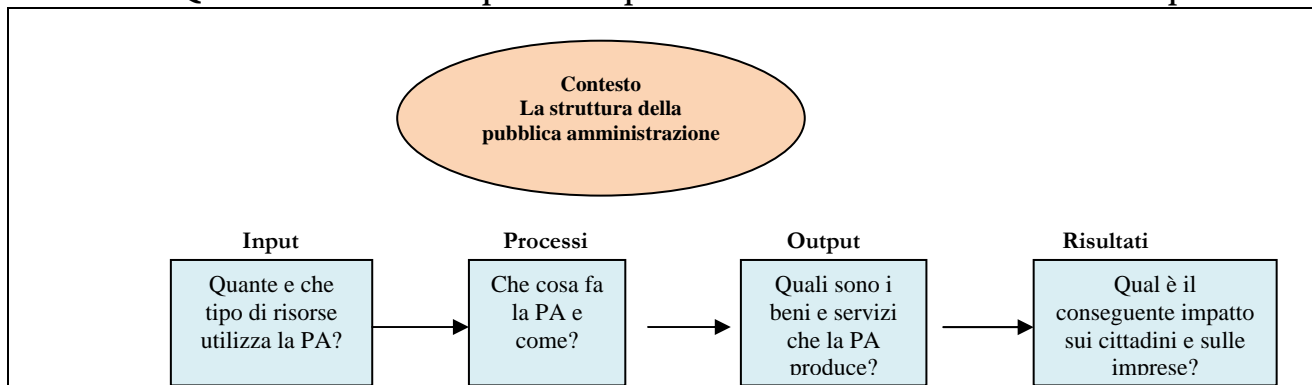
Sul piano metodologico il sistema informativo dovrebbe tener conto:

1) che lo sviluppo dell'attività dipende dalla disponibilità di risorse (tra le quali le principali hanno a che fare con le dotazioni di risorse umane, monetarie, strumentali, di *know-how* e informative, ma anche di tempo);

2) le quali, attraverso la loro organizzazione operativa, generano valore aggiunto che viene incorporato nell'output (servizio) che, a sua volta, si riflette in uno o più risultati identificabili in quanto simili nel tempo o nello spazio (output differenziati);

3) le risorse vengono impiegate per far fronte a una domanda che deve essere attentamente analizzata per essere epurata di quelle componenti che potrebbero trovare risposta in altri servizi diversi da quelli della giustizia.

### Schema 1 - Quadro di riferimento per la comprensione e la misurazione delle attività pubbliche



Fonte: Hatry (1999), Pollitt e Bouckaert (2004) e W.K. Kellogg Foundation (2004).

Si tratta in sostanza di dar corpo a un sistema informativo che sia saldamente definito per avere la possibilità di analizzare la domanda e l'offerta di giustizia attraverso il metodo del *benchmarking*. La messa a sistema delle informazioni non esclude che possano essere effettuati approfondimenti e focus specifici sulle materie già oggetto di attenzione da parte di tanti ricercatori: ad esempio il tema, strategico per il settore, della serialità dei procedimenti e dei comportamenti del management pubblico cui si è già accennato.

<sup>4</sup> Cfr Raffaele Malizia, CNEL 2011

Una volta disegnato un *framework* concettuale il passo successivo è l'individuazione di chi lo realizza. E' chiaro che nessun soggetto autonomamente, per vincoli di budget e di risorse, possa realizzare un sistema così complesso. Per questo bisogna concepire in maniera diversa i sistemi informativi statistici: una federazione tra varie entità e a vari livelli.

L'obiettivo dovrebbe essere, in sintesi, quello della costruzione di un sistema informativo composito di tipo federato, generato dall'interconnessione fra più sistemi informativi e gestionali attualmente in fase di sviluppo – in particolare da parte del Ministero della Giustizia, ma anche Corte di cassazione, CSM, etc – e ricondotti a logica unitaria attraverso l'aggancio a una matrice di riferimento ispirata quanto più possibile a metodologie condivise a livello internazionale e agli archivi dati attualmente disponibili presso l'Istituto. Un dato amministrativo, utilizzato per fini gestionali, può assumere una valenza conoscitiva ampia se più istituzioni sono in grado di interpretarne le possibili relazioni e interdipendenze con altri fenomeni.

Per la sua specificità istituzionale, in base alla normativa nazionale ed internazionale che garantisce l'autonomia scientifica e la tutela della riservatezza del dato, utilizzabile solo per finalità statistiche, l'Istat si candida ad assumere un ruolo di coordinatore di tale gruppo di istituzioni e di garante del corretto utilizzo di informazioni sensibili, quali quelle di cui stiamo parlando.

### ***Riferimenti bibliografici essenziali***

Atkinson Review: Final report. Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts, Palgrave Macmillan, 2005.

Raffaele MALIZIA e Nereo ZAMARO, "Le statistiche sulle amministrazioni pubbliche. Fabbisogno informativo ufficiale e prospettive di sviluppo", Istat, mimeo, giugno 2009

Raffaele MALIZIA, Verso un sistema informativo statistico integrato sulle Amministrazioni pubbliche. Alcune riflessioni e proposte, CNEL, mimeo, giugno 2011.

Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD: *Government at a glance*, 2009.

Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD: *Government at a glance*, 2011.

REY G. M. (1992) (a cura di), "*Analisi economica ed evidenza empirica dell'attività illegale in Italia*", Relazione presentata alla XXIII riunione annuale della Società Italiana degli Economisti pubblicata in Zamagni S. (a cura di) (1994)  *Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato* Il Mulino, Bologna.

Joseph E. STIGLITZ, Amartya SEN, Jean-Paul FITOUSSI; "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress", Paris, 2009.