

GIUSTIZIA INSIEME

3/2010

Movimento per la Giustizia – articolo 3



GIUSTIZIA INSIEME

Movimento per la Giustizia – articolo 3

RIVISTA QUADRIMESTRALE

www.movimentoperlagiustizia.it

Direttore responsabile
Marco Iezzi

Direttore
Valerio Fracassi

Coordinatori scientifici
Ernesto Aghina
Carlo Citterio

Alfonso Amatucci
Ferruccio Auletta
Pasquale D'Ascola
Sandro De Nardi
Nicola Di Grazia
Paola Filippi
Camilla Gattiboni
Luigi Lanza
Patrizia Morabito
Luca Perilli
Antonio F. Rosa
Antonio Scarpa
Vito Di Nicola

Autorizzazione n. 313
del 18 settembre 2009
Tribunale di Roma

Editore
Aracne editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento anche parziale, con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.

Non sono assolutamente consentite le fotocopie senza il permesso scritto dell'Editore.

I edizione: dicembre 2010

ISBN 978-88-548-4273-1
ISSN 2032-5993-10003

Indice

- 5 EDITORIALE
Area e l'innovazione nella Giustizia
VALERIO FRACASSI
- 13 GIUSTIZIA E ORDINAMENTO
Riforme costituzionali e Corte di cassazione
Roma, Palazzo di Giustizia, Aula Magna, 4 maggio 2011
FRANCO BILE
- 23 GIUSTIZIA E WEB
Comunicazione e Giustizia
LUCA RAMACCI – ANDREA DEZZI
- 39 GIUSTIZIA E SCIENZA
Diritto, Processo e Neuroscienze
LUIGI LANZA – LUCA SAMMICHELI – GIUSEPPE SARTORI
- 65 GIUSTIZIA PENALE
**La notizia di reato tra
qualificazione, iscrizione e controlli**
ROSA VOLPE – AGOSTINO DE CARO
- 85 GIUSTIZIA CIVILE
**L'amministrazione di sostegno tra la società
dell'iperindividualismo e le nuove frontiere del welfare**
FRANCO DE STEFANO – MIRCO GHIRLANDA

101 GIUSTIZIA E SOCIETÀ

'Ndrangheta in Lombardia

CLAUDIO GITTARDI – MARIO PORTANOVA

121 DOCUMENTI

Magna Carta dei Giudici

Consiglio d'Europa – CCJE, Strasburgo,
traduzione (a cura di) RAFFAELE SABATO

125 DOCUMENTI

Misure urgenti per la deflazione del contenzioso civile

Schema di decreto legge (a cura di)

CESARE CAVALLINI – FERRUCCIO AULETTA

GIOVANNI BATTISTA NARDECCHIA

EDITORIALE

Area e l'innovazione nella Giustizia

VALERIO FRACASSI

Dal 20 al 22 maggio 2011 a Sorrento si sono tenuti gli "Stati generali per l'Innovazione nella Giustizia". L'evento è stato organizzato da Innovazione per Area, insieme alla Regione Campania ed all'Università Federico II di Napoli. È stato un importante momento di riflessione e confronto che ha coinvolto magistrati, avvocati, esperti di organizzazione, professori di varie discipline, funzionari amministrativi. È stato il primo impegno esterno di Innovazione per area. Un esito sicuramente positivo che ci incoraggia ad andare avanti.

Che cos'è "Innovazione per Area"? Che cos'è "Area"?

"Area" è un luogo di confronto e di impegno promosso da Movimento per la Giustizia – art. 3 e Magistratura democratica, due "correnti" dell'associazionismo in magistratura. Una nuova forma di aggregazione che vuole conservare il valore positivo delle correnti, contrastando il fenomeno del correntismo e del disimpegno. Con l'Area partiamo da una convergenza su un valore di fondo: un modello culturale di magistrato professionalmente attrezzato ma non ripiegato sul proprio specifico tecnico e professionale. Un magistrato che non ha pregiudiziali ideologiche ma non è indifferente al proprio ruolo di garanzia nella realizzazione dei diritti, soprattutto delle fasce più deboli, in una società democratica quale quella disegnata dalla Costituzione. Un magistrato fortemente consapevole del valore dell'indipendenza ma anche che si tratta di un valore mezzo in una giurisdizione al servizio del cittadino. Di qui l'attenzione all'efficiente organizzazione.

L'Area è un progetto che valorizza le identità dei due gruppi (Movimento – art. 3 e Magistratura Democratica) come motori per l'aggregazione di non iscritti che comunque si riconoscono in quel modello di magistrato e per consentire loro di partecipare a progetti che a tale modello si ispirano. Un progetto che, dunque, chiama iscritti — ai due

gruppi — e non iscritti. Che si propone di coinvolgere tutti nella realizzazione di alcuni obiettivi. Questo progetto si sostanzia nell'impegno su vari contenuti. Tra i più importanti c'è l'impegno per garantire un sistema giudiziario efficiente, una risposta adeguata alla domanda di giustizia. Non solo, dunque, l'impegno del singolo magistrato, ma l'impegno a far funzionare il sistema. Su queste premesse si è costituito il gruppo "organizzazione e informatica per Area" che ha cominciato ad operare in un settore secondo noi nevralgico per il funzionamento del sistema. Abbiamo elaborato, nell'ottobre 2010, un primo documento di analisi, critica, proposta dal titolo "informatica, indipendenza, trasparenza".

Un secondo intervento c'è stato in occasione del preannunciato blocco dell'assistenza informatica negli uffici giudiziari all'inizio dell'anno.

Riflettendo sull'informatica abbiamo compreso che occorre andare oltre. Ci siamo posti l'obiettivo ambizioso di creare una struttura aperta ma stabile per contribuire a "cambiare il modo di lavorare negli uffici, dando qualità e supporti (non solo tecnologici) e superando gli attuali limiti". E così, alla fine di febbraio, il gruppo è diventato "Innovazione per Area". Per noi è la dimostrazione della concretezza di un progetto.

La prima iniziativa è stata quella di organizzare "gli stati generali per l'innovazione e per l'informatizzazione della giustizia". L'intenzione era fare il punto sulla realtà dell'innovazione (quindi ben oltre la semplice applicazione di nuove tecnologie) nella giustizia italiana, individuare obiettivi, desideri, realizzazioni e criticità. L'obiettivo, ambizioso, di contribuire a progettare nuovi uffici giudiziari, adeguati alle esigenze della cittadinanza la quale chiede una differente logistica, personale preparato, impiego di moderna tecnologia per abbattere l'arretrato e per emettere provvedimenti telematici.

L'evento si è articolato in quattro sessioni.

- a) La prima, di presentazione e di quadro della realtà esistente, con a conclusione una tavola rotonda sul piano straordinario per la digitalizzazione.
- b) La seconda, strutturata in tre gruppi di lavoro sull'organizzazione dell'Ufficio del Pubblico Ministero, del Tribunale penale e del Tribunale civile.
- c) La terza ha raccolto le sintesi dei gruppi di lavoro per vedere poi interventi di esperti di organizzazione e si è conclusa con una tavola rotonda incentrata sull'informatizzazione del CSM e degli uffici giudiziari.

- d) La quarta, una tavola rotonda con la prevista partecipazione dei vertici istituzionali della Regione Campania, dei Ministeri.

Questa la previsione. Purtroppo sia il ministro Alfano che il ministro Brunetta hanno fatto mancare il loro contributo. Così come abbiamo registrato con rammarico l'assenza della struttura tecnica del Ministero della Giustizia competente per i servizi informatici.

A conclusione un documento che potete leggere anche sul sito del Movimento per la Giustizia – art. 3. Qualche annotazione sui temi, anche all'esito di una stimolante riflessione.

1. La sfida dell'organizzazione nella giurisdizione. Qualità e quantità

Una precisazione, preliminare per ogni discorso in tema di organizzazione ed efficienza.

È una premessa perfino ovvia, ma è necessario ricordarla: la giurisdizione non è un'azienda e non può mutuare *tout court*, modelli aziendalistici. La sua organizzazione è necessariamente vincolata ad alcune rigidità di obiettivi e procedure che discendono da principi della Costituzione e che la distinguono dalla flessibilità del modello aziendale.

Una forte tutela della sua indipendenza che si traduce, quanto a quella che è stata definita "amministrazione della giurisdizione" (le norme di ordinamento giudiziario sull'assegnazione dei giudici, applicazioni, supplenza, criteri di formazione dei collegi, ecc.), in rispetto di regole e procedure predeterminate, trasparenza.

L'assoluta autonomia nella decisione che non tollera alcun filtro o altra struttura decisionale, tra giudice e norma da applicare. Le modalità di esercizio della stessa giurisdizione sono presidiate, a loro volta, da specifiche e rigide disposizioni a tutela dei diritti delle parti coinvolte, non derogabili per la garanzia del risultato perché sono esse stesse parte del risultato. Altra peculiarità è nel fatto che mentre la giurisdizione in senso stretto e l'amministrazione della giurisdizione sono garantiti dal Consiglio Superiore della Magistratura, l'art. 110 assegna al Ministro della Giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia ovvero l'amministrazione *per* la giurisdizione, comunque finalizzata a garantire l'esercizio della giurisdizione secondo il modello indipendente ed autonomo previsto dalla stessa Costituzione.

Queste caratteristiche differenziano la giurisdizione da altre organizzazioni complesse non orientate a produrre profitto. Sono caratteri non marginali ma essenziali alla funzione giurisdizionale concepita come potere di garanzia. Ma c'è un altro aspetto che va considerato. Vogliamo tutti una maggiore efficienza e, quindi, una sollecita risposta alla domanda di giustizia. Ma non si deve cadere nell'equivoco di identificare il funzionamento ottimale del sistema giudiziario con la capacità di "produrre" di più. Un sistema che funzioni deve assicurare una qualità della decisione (una decisione "giusta", che è anche una decisione presa nel rispetto delle garanzie dei soggetti coinvolti) e, dunque, ripensare i propri moduli organizzativi non — o meglio non solo — in funzione della mera quantità ma anche della qualità delle decisioni, che non può essere sacrificata alla quantità. È un aspetto che coinvolge la magistratura nelle valutazioni della professionalità e nella formazione dei dirigenti. Ma ha riflessi anche nella progettazione dell'organizzazione e nella sua gestione. Ma il rifiuto del modello aziendalistico, della quantità, non può ovviamente tradursi nel totale ripudio di ogni sistema di valutazione tipico del settore privato. Non può certo comportare, in particolare, l'indifferenza verso obiettivi di efficienza, ovvero di ottimale organizzazione delle risorse, e di efficacia, ovvero dei risultati da raggiungere. La sfida organizzativa è, dunque, quella di coniugare l'esigenza della qualità di una risposta giudiziaria, qualità che presuppone un vincolo inderogabile di indipendenza e autonomia, con la necessità di ottenere comunque una risposta in tempi ragionevoli.

Una risposta in tempi rapidi ma qualitativamente scadente è denegata giustizia al pari, però, di una risposta qualitativamente elevata, ma che arrivi con intollerabile ritardo ovvero con costi spiegabili solo con una organizzazione inadeguata.

2. Organizzazione e tecnologia

Nella sfida organizzativa è certamente l'informatica uno dei principali strumenti che può farci fare un salto di qualità.

L'evoluzione tecnologica consente oggi (anzi, direi, impone) cambiamenti non riconducibili semplicemente alla introduzione di nuovi supporti documentali (dalla penna alla videoscrittura) ma rende possibile una trasformazione radicale dei contenuti stessi dell'attività giurisdizio-

nale, nella struttura amministrativa, nei rapporti con operatori e utenti. L'informatica ha, in realtà essa stessa, un forte impatto sulle scelte organizzative. L'insieme delle applicazioni informatiche deve rispondere ai fabbisogni organizzativi e, per rendere l'uso dell'informatica efficace, è necessario assicurare le condizioni organizzative per gestire i processi di diffusione e di impiego.

Insomma, non bisogna cadere nell'illusione informatica e credere che sia sufficiente il ricorso all'informatica per la soluzione dei problemi organizzativi. È indispensabile pensare l'informatica rispetto ai processi organizzativi ed alle risorse. Questo aspetto è di importanza fondamentale e ci consente di chiedere molta attenzione sulle scelte che non tengono in alcun conto le ricadute organizzative.

Penso, per esempio, alla scelta di incentivare i progetti di carattere veicolare, senza considerare l'impatto organizzativo. Non possiamo pensare di risolvere il problema con la trasmissione di atti con la posta certificata se non ripensiamo un contesto organizzativo che questi atti dovrà poi gestire. Dunque non l'illusione informatica, ma sicuramente non la possibilità di prescindere, di rimanere staticamente ancorati ad un presente che viene superato dalla realtà. Ovviamente anche consapevolezza di sopportarne i costi. La previsione di fondi insufficienti si traduce in uno spreco di quelli inadeguati, messi comunque a disposizione.

A tale proposito non posso non ricordare che l'Italia, come emerge dai dati CEPEJ 2010, spende complessivamente poco rispetto agli altri paesi europei. La spesa italiana per gli uffici giudicanti è dello 0,18% rispetto al PIL, a fronte della media europea dello 0,24%; nel triennio 2006–08 la quota di bilancio pubblico devoluta alla giustizia è diminuita del 7%, rispetto ad un incremento europeo medio del 24%. Quanto precede impone dunque stanziamenti adeguati, scelte chiare, verifica costante della loro applicazione e coinvolgimento di tutti coloro che devono interagire con questi processo.

3. Gli attori di questo processo

Ma credo che sia soprattutto fondamentale l'approccio di una mentalità realmente diretta al cambiamento. Questo riguarda in primo luogo noi magistrati. Va innanzitutto superato l'equivoco che scambia la rigidità delle procedure cui ho fatto riferimento per immobilismo e indifferen-

za rispetto al risultato. Le iniziative, le prassi virtuose, i protocolli (ovvero la regolamentazione condivisa delle prassi), i progetti di organizzazione degli uffici visti non più solo come strumento di garanzie ma come programma di "produzione" dell'ufficio, sono un incoraggiante esempio. L'altro problema è quello di accantonare definitivamente l'idea di un magistrato come monade, come artigiano, in un contesto in cui l'autonomia e l'indipendenza finiscono per legittimare l'idea di un attore totalmente svincolato dall'organizzazione in cui è collocato e dal risultato alla quale l'organizzazione stessa è deputata. In questa nuova dimensione parliamo di organizzazione del lavoro del singolo magistrato che si ricollega all'organizzazione del suo ufficio e di uno sforzo collettivo che concili l'autonomia del singolo giudice con la "prevedibilità" della decisione che viene emessa dal giudice inserito in una struttura giurisdizionale. Questo aspetto investe anche il problema di una cultura dell'organizzazione per chi ha compiti di dirigere una struttura giudiziaria. Cultura dell'organizzazione che, come sappiamo, non coincide necessariamente con il fatto di essere stato un buon giudice, ma non può tradursi in una illusione aziendalistica tutta votata ad una produttività dei numeri, tale da snaturare il "prodotto" della giurisdizione. Ruolo fondamentale in questo processo di rinnovamento culturale spetta ovviamente al circuito dell'autogoverno, in sede locale e centrale.

È necessario sempre di più passare dall'unica prospettiva della garanzia (prestituzione del giudice, diritti dei singoli) a quella della valorizzazione della progettualità. È necessario investire anche nella formazione di una cultura dell'organizzazione evitando di cadere nell'equivoco della "produttività" cui ho fatto riferimento. Il terzo protagonista necessario del cambiamento è il Ministero della Giustizia. Come già precisato, secondo la Costituzione gli compete l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia ovvero l'amministrazione *per* la giurisdizione. Ma, questo, secondo un modello indipendente ed autonomo previsto dalla stessa Costituzione. L'organizzazione è dunque finalizzata a consentire quella giurisdizione di qualità, indipendente, disegnata dalla Costituzione.

Questo significa:

- a) che le scelte organizzative "per" la giurisdizione non possono incidere sulle scelte "della" giurisdizione;
- b) che proprio nell'ottica di una organizzazione dedicata alla giuri-

- sdizione da altri amministrata è necessario un rapporto di leale collaborazione con l'autogoverno;
- c) che la più efficace sinergia può ottenersi anzi coinvolgendo nei progetti coloro che devono utilizzare la sua organizzazione.

È inutile negare che le maggiori criticità vengono proprio dall'interazione delle scelte ministeriali. Abbiamo necessità di trasparenza. Assistiamo, purtroppo, a ripetuti annunci in conferenze stampa, ma non sappiamo poi quante risorse vengono effettivamente destinate ai progetti e quale sia l'esito dei progetti annunciati. Abbiamo necessità di chiarezza nelle scelte informatiche e comunque riconducibili alla tecnologia. Chiarezza nella progettazione, nella verifica, nel consuntivo di queste scelte. Abbiamo necessità di collaborazione tra autogoverno e ministero. La competenza ad organizzare i servizi "per" la giurisdizione, non consente che si proceda senza un necessario coordinamento con il CSM al quale la Costituzione affida l'autogoverno della magistratura. Abbiamo necessità di una condivisione nelle scelte in tutti coloro che operano nel settore giustizia: magistrati, avvocati, personale amministrativo. L'esigenza indiscutibile di coordinamento non può tradursi esclusivamente in un accentramento, in una forma autoritaria di dirigismo fine a se stesso, ma deve coinvolgere i protagonisti, anche perché spesso le ricadute organizzative richiedono l'apporto di chi quotidianamente opera negli uffici giudiziari.

Trasparenza, chiarezza nelle scelte, collaborazione, condivisione.

Sono quattro termini che esprimono esigenze ormai inderogabili anche tenendo conto di una realtà che sta mutando. Una realtà che esige investimenti, anche per evitare una dotazione così diversificata sul territorio. Che vede ormai la coesistenza di altri enti nel finanziamento della giustizia. Che vede emergere un ruolo sempre più attivo degli uffici giudiziari nell'organizzazione. Per questo l'occasione di Sorrento è stata una prima tappa. Intendiamo proseguire in un'azione quotidiana di collaborazione, stimolo, critica costruttiva.

È il nostro modo di fare associazione.

VALERIO FRACASSI

Segretario generale del Movimento per la Giustizia – art. 3