

XVI CONGRESSO E.U.R.

“Giustizia e organizzazione in Europa. L’impatto della funzionalità dei tribunali sul contesto economico del territorio”. Cuneo – 9 settembre 2010

Relazione di Gabriele Guarda

Vice-presidente E.U.R. per l’Italia

...

Il volume “Ritardi della giustizia civile e ricadute sul sistema economico” pubblicato dall’ISTAT nel 2006, si apre con la prefazione del suo presidente Luigi Biggeri, che così scrive: “L’efficienza del sistema giudiziario è una condizione fondamentale per il buon funzionamento del sistema economico nazionale. Recenti studi ... hanno messo in evidenza come elevati costi della giustizia e tempi lunghi di risoluzione delle controversie civili generino ogni anno alte perdite per l’economia e riducano le condizioni di sopravvivenza delle imprese di minori dimensioni, alterando in parte le condizioni di concorrenza dei mercati. I ritardi nella conclusione dei processi civili, infatti, penalizzano le realtà produttive sottraendo risorse, e minano la competitività del sistema economico.”. Più avanti nello stesso volume si sottolinea come la Legge Pinto, che qui in Italia riconosce il diritto al risarcimento per i danni derivanti dai ritardi della giustizia civile, in realtà ha peggiorato il sistema complessivo, sia per l’elevato costo a carico dello Stato, sia perché ha creato un ulteriore contenzioso per la richiesta di risarcimento, con conseguente aumento del carico di lavoro per gli uffici giudiziari (1).

Nella Relazione annuale 2006 della Banca d’Italia si legge “... le carenze della giustizia civile italiana appaiono rilevanti nel confronto internazionale e non sembrano spiegabili con l’ammontare delle risorse impiegate, superiori alla media dei principali paesi europei ... Il confronto internazionale e quello interno al paese suggeriscono l’esistenza di un problema di produttività degli uffici giudiziari. ... La scarsa diffusione delle tecnologie informatiche, il carente coordinamento tra personale amministrativo e giudicante, l’assenza di professionalità intermedie che assistano il giudice nella definizione dei provvedimenti incidono negativamente sull’efficienza dei tribunali.” (2). Gli stessi concetti vengono ribaditi nella Relazione annuale 2008: “I ritardi nella

giustizia infliggono costi elevati alle imprese. Secondo i dati INVIND relativi alle sole imprese industriali con almeno 50 addetti, in un terzo dei casi un'impresa coinvolta in una causa civile per inadempimento contrattuale della controparte preferisce accordarsi piuttosto che attendere l'esito del giudizio. Per giungere all'accordo l'impresa rinuncia mediamente al 36 per cento della somma dovuta. ... L'organizzazione degli uffici giudiziari e la litigiosità elevata restano i nodi da affrontare" (3).

Infine, anche nell'analisi su "La durata (eccessiva) dei procedimenti civili in Italia: offerta, domanda o rito?" pubblicata nel 2008 sulla *Rivista di politica economica* si parla di "inefficienze sul fronte dell'organizzazione degli uffici giudiziari" (4).

Questi sono solo alcuni dei numerosi autorevoli interventi della letteratura giuridico - economica in base ai quali si può affermare, senza alcun ragionevole dubbio, che il cattivo funzionamento della giustizia italiana, soprattutto nell'area civile, ma anche, come abbiamo visto, nel settore penale, influisce negativamente sulla capacità competitiva della nostra economia. Vorrei inoltre sottolineare come più volte negli interventi che vi ho proposto si fa riferimento, come possibile concausa del cattivo funzionamento della giustizia, a problemi organizzativi degli uffici giudiziari.

Ma il quadro del sistema giustizia italiano non sarebbe completo per procedere alla nostra analisi odierna, se non vi proponessi un ulteriore elemento di valutazione: il fatto che la verifica della durata media dei procedimenti civili nei tribunali italiani evidenzia sensibili differenze tra una sede e l'altra.

Il n. 40/2009 di "Questioni di economia e finanza", rivista edita dalla banca d'Italia, è stato interamente dedicato allo studio dei divari territoriali della giustizia civile in Italia. Vi si legge che: "... La durata dei procedimenti di cognizione presenta elevata variabilità a livello territoriale, risultando in media significativamente superiore nei tribunali del Mezzogiorno rispetto alle altre aree del paese. Nel 2006, nei distretti del Mezzogiorno i procedimenti duravano mediamente 1.209 giorni per la cognizione ordinaria e 1.031 giorni per le cause in materia di lavoro, previdenza e assistenza; al

Centro Nord i valori si attestavano rispettivamente a 842 e 521 giorni. Considerando i singoli distretti, la durata dei procedimenti di cognizione ordinaria nei tribunali del distretto meno efficiente (Lecce) era pari a circa 3 volte quella del distretto più efficiente (Torino); più marcate risultavano le differenze nel caso dei procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza: la durata media nel distretto meno efficiente (Taranto) era pari a circa 7 volte quella del distretto maggiormente efficiente (Torino).” Risultati analoghi si possono trovare nel documento di analisi sulle Corti d’appello elaborato dal Ministero della giustizia con riferimento ai dati 2007; la giacenza media di un procedimento civile nella corte d’appello di Reggio Calabria era di 7 anni e mezzo, mentre alla corte d’appello di Trento era di soli 7 mesi e alla corte d’appello di Torino di 1 anno e due mesi. Va infine posto in evidenza come queste sensibili differenze spesso non trovano alcuna giustificazione né in rapporto al numero delle risorse umane disponibili in ciascuna sede giudiziaria (giudici e cancellieri), né in rapporto alla litigiosità nel territorio o al carico di lavoro del singolo magistrato.

Questi dati confermano quindi quanto già abbiamo poco fa affermato, e cioè che una delle possibili concause del cattivo funzionamento della giustizia italiana è in molti casi la carenza di organizzazione.

Ebbene se l’efficienza del sistema economico nazionale è condizione imprescindibile per la crescita di uno Stato, e se l’efficienza del sistema giudiziario è una condizione fondamentale per il buon funzionamento del sistema economico nazionale, mi sembra lecito chiedersi perché negli ultimi quindici anni gli uffici giudiziari italiani siano stati lasciati allo sbando, con riferimento sia al personale che ai processi lavorativi.

Per quanto riguarda il personale, sappiamo bene, perché lo ripetono tutti gli studiosi del mondo del lavoro, che l’elemento determinante per il funzionamento di ogni organizzazione complessa è rappresentato dalle risorse umane. Sul punto va considerato che nel Ministero della giustizia italiano:

- l’ultimo concorso per “cancellieri” risale al 1996, cioè a quasi quindici anni fa;

- il numero complessivo dei dipendenti dell'amministrazione giudiziaria in questi quindici anni si è ridotto di circa diecimila unità, e quindi del 20%, l'età media del personale va attestandosi ormai sui cinquant'anni, e nel periodo 2010/2013 si prevede che andranno in pensione circa cinquemila persone;
- solo il 29 luglio scorso, dopo otto anni di attesa, è stato firmato definitivamente il contratto integrativo del nostro personale; tale contratto, sottoscritto solo da alcune organizzazioni sindacali ma che comunque ha superato l'esame degli organi di controllo, non è particolarmente innovativo. Di fatto si limita a promuovere parte del personale al livello superiore, con aumenti stipendiali spesso di scarso rilievo, senza ridisegnare l'organizzazione delle cancellerie e senza offrire alcuno spunto per una visione dei tribunali strategica e protesa verso il futuro;
- l'attuale organico del personale dell'amministrazione giudiziaria è di 43.702 unità, ma di questi solo circa 25.000 hanno funzioni di supporto alla giurisdizione;
- formalmente esistono profili professionali specializzati diversi dal "cancelliere" (contabili, analisti di organizzazione, bibliotecari, esperti informatici, esperti linguistici e statistici), ma gli organici di tali qualifiche sono insufficienti e mal distribuiti, per cui in pratica sia nell'Amministrazione centrale che nei tribunali un gran numero di "cancellieri" svolge funzioni amministrative pure (contabilità, amministrazione del personale, spese di giustizia). E, per assurdo, talvolta accade invece che qualche contabile sia addetto all'assistenza in udienza. Si consideri che nelle Corti d'appello, secondo una ricerca riferita all'anno 2007, solo il 58% del personale è addetto all'area giurisdizionale mentre il restante 42% svolge funzioni amministrativo-contabili.

Per quanto poi riguarda i processi lavorativi, è ben noto che i servizi giudiziari vengono svolti da ogni ufficio secondo prassi locali, tenendo conto delle circolari ministeriali e dei rilievi ispettivi, che spesso non coincidono. Anche in materia fiscale ci sono interpretazioni diverse da ufficio a ufficio. Tutto questo comporta incertezze,

incomprensioni con l'utenza e perdite di tempo. Ogni dipendente invece dovrebbe poter sapere esattamente quale procedura deve seguire nel servizio che gli è stato affidato.

Sappiamo tutti che l'attuale crisi economica non ci consente grandi margini di manovra, ma è anche vero che se vogliamo rilanciare l'economia dobbiamo investire in tutti i settori che la condizionano e quindi anche nell'amministrazione giudiziaria. Del resto, la storia quotidiana ci insegna che quando il Governo vuole trovare i finanziamenti per qualcosa che lo interessa, li trova.

Comunque, la nostra Associazione si è sempre distinta nell'evitare inutili polemiche e nell'offrire contributi concreti all'attività della nostra Amministrazione. Ed anche in questo caso chiediamo non un aumento delle risorse umane per i tribunali, ma un migliore utilizzo delle risorse disponibili. Le quarantamila persone che oggi lavorano negli uffici giudiziari hanno sicuramente grande professionalità e grandi potenzialità, oggi sprecate per la sensazione di abbandono che vive ogni singolo dipendente. Oggi infatti il personale assiste impotente al pensionamento dei colleghi più esperti; solo alcuni vengono rimpiazzati da personale che proviene da altre Amministrazioni e che quindi, incolpevolmente, nulla sa delle procedure giudiziarie; molte richieste di chiarimenti sui servizi rivolte al Ministero rimangono senza risposta. L'impressione è che i vertici ministeriali si preoccupino solo di tamponare le emergenze, senza predisporre alcun piano strategico che consenta di migliorare l'efficienza dell'organizzazione. In ogni dipendente quindi manca anzitutto la motivazione, il sentirsi parte di un'istituzione utile al contesto sociale; e perché la Giustizia italiana riacquisti il proprio ruolo non è né sufficiente, né necessario, che vi siano investimenti economici. Si deve investire prima di tutto sulle persone, ridando credibilità al lavoro delle cancellerie.

E a proposito dell'organizzazione, intesa come personale e come processi lavorativi, ecco le nostre proposte. Noi suggeriamo al Ministero della giustizia di predisporre un piano strategico su tre/cinque anni per:

- distinguere i processi lavorativi secondo tre linee principali: 1) gestione amministrativa (con possibile accorpamento delle funzioni a livello

circondariale/distrettuale); 2) front office (sportelli per l'utenza); 3) supporto alla giurisdizione e back office (assistenza anche giuridica ai magistrati, gestione delle procedure e dei provvedimenti);

- verificare l'utilità degli attuali processi lavorativi e, se ritenuti necessari, provvedere comunque alla loro semplificazione, tenendo conto delle possibilità offerte dall'utilizzo delle tecnologie informatiche;
- per ciascuna fase di ogni processo lavorativo identificare il profilo professionale necessario per svolgerla (quali competenze sono necessarie – e quindi quale titolo di studio, formazione, etc.);
- definire quali professionalità sono quindi necessarie per formare un “gruppo di lavoro” dedicato ad un certo processo lavorativo;
- riconvertire il personale presente alla nuova struttura;
- compilare le schede tecniche dei servizi (sull'esempio di quelle redatte in Francia dalla Scuola di formazione dei cancellieri di Digione, che provvede anche a rispondere in tempi brevissimi ai quesiti proposti dai tribunali) che contengano:
 - 1) tutte le disposizioni normative e regolamentari, anche di natura fiscale, relative ad ogni servizio;
 - 2) una sintetica descrizione delle attività che il personale deve svolgere relativamente a quel servizio.

Gli strumenti che potremmo utilizzare sono:

- riforme organizzative interne ad ogni ufficio giudiziario;
- il contratto integrativo di amministrazione;
- riforme legislative.

Con riferimento a quest'ultimo punto, penso che dovremmo approfittare di uno dei tanti provvedimenti che saranno discussi in parlamento per la riforma della giustizia, per farvi inserire le norme che consentano di imporre all'Amministrazione centrale ed agli uffici giudiziari nuove modalità operative. La bozza di emendamento predisposta da Nuova Giustizia viene oggi presentata in occasione di questo Convegno e sarà oggetto di un'ampia attività di promozione nel corso dei prossimi mesi.

Vi ringrazio.