

**LA SITUAZIONE
DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA**

Analisi e prospettive

**a cura di
Corrado Crocetta**

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

LA SITUAZIONE DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA

Analisi e prospettive

**a cura di
Corrado Crocetta**

FrancoAngeli

Volume stampato con il contributo di
Ordine degli Avvocati di Foggia
Ordine degli Avvocati di Lucera
Associazione Legali di Capitanata

I contributi pubblicati nel presente volume sono stati sottoposti a referaggio anonimo

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy 1a edizione.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Al mio Maestro

INDICE

Prefazione	pag.	9
1. Verso un nuovo sistema informativo della giustizia , di <i>Fabio Bartolomeo</i>	»	11
2. La valutazione statistica dell'efficienza della giustizia , di <i>Laura Antonucci, Corrado Crocetta e Francesco Domenico d'Ovidio</i>	»	29
3. Riflessioni sull'attuazione delle più recenti riforme del processo civile presso il Tribunale di Foggia , di <i>Valentina Capussela e Davide Emanuele</i>	»	53
4. Inefficienze della giustizia civile: profili economici , di <i>Annamaria Stramaglia</i>	»	65
5. La giustizia civile italiana fra inefficienze e rimedi , di <i>Mario Pio Fuiano</i>	»	81
6. Giustizia civile, sviluppo economico e competitività del sistema paese , di <i>Antonia Rosa Gurrieri e Marilene Lorizio</i>	»	97
7. L'impatto sul sistema giustizia delle nuove norme in materia di licenziamenti , di <i>Giuseppe Trisorio Liuzzi</i>	»	117
8. I rimedi all'inefficienza della giustizia del lavoro: tutela processuale versus tutela sostanziale , di <i>Madia D'Onghia</i>	»	123
9. L'organizzazione degli uffici giudiziari come strumento di efficienza del processo penale , di <i>Angela Procaccino</i>	»	137

10. Le più recenti riforme nell'ambito del diritto penale sostanziale e le ricadute sull'efficienza del sistema penale, di <i>Adelmo Manna</i>	pag.	149
11. Riti differenziati e tempi della giustizia penale, di <i>Sergio Lorusso</i>	»	165
12. Efficienza della giustizia e sistema delle impugnazioni penali, di <i>Giorgio Spangher</i>	»	181

PREFAZIONE

La recente crisi economica ha reso improcrastinabile un intervento strutturale in grado di limitare i costi della giustizia ma, soprattutto, di ridurre i tempi di attesa per la conclusione dei procedimenti.

Secondo la Banca d'Italia il malfunzionamento della giustizia causa una perdita dell'1% del PIL, poiché rallenta la crescita del sistema imprenditoriale ed ostacola l'attrazione di investimenti stranieri.

Analizzando la durata di un normale contenzioso di natura commerciale, la Banca Mondiale, con la classifica *Doing Business 2013*, colloca l'Italia al 160° posto, sui 185 paesi analizzati. Eppure, la spesa per la giustizia civile in Italia è superiore rispetto alla media degli altri paesi, secondo il rapporto del Cepej, del Consiglio d'Europa. Per risolvere una situazione così compromessa servono delle riforme strutturali e degli interventi mirati a fronteggiare le emergenze ma, anche, a ripristinare la situazione di normalità.

Le difficoltà che il sistema giudiziario incontra nello smaltire lo stock dei processi accumulatisi negli anni sono ben note. Dal lato dell'offerta i fattori critici sono la carenza di organico e di risorse adeguate, le forti carenze di tipo organizzativo e modelli di *governance* che non favoriscono l'efficienza.

Per quanto riguarda la domanda di giustizia i fattori che rendono il sistema poco efficiente sono riconducibili ai costi per l'accesso al sistema giudiziario, alle regole di ripartizione delle spese tra le parti, al sistema tariffario, alla complessità del sistema giuridico e alla scarsa prevedibilità delle sentenze.

Questo volume raccoglie diversi contributi di studiosi di varie discipline che hanno analizzato l'efficienza del sistema giudiziario da diverse angolazioni, fornendo riflessioni critiche e proposte utili.

Il volume si articola in tre parti. La prima è dedicata all'analisi dell'efficienza del sistema giudiziario italiano nel suo complesso, la seconda alla giustizia civile e la terza a quella penale.

Il lavoro introduttivo, curato dal direttore generale di statistica del Ministero della Giustizia **Fabio Bartolomeo**, effettua un'analisi lucida e puntuale del funzionamento del sistema informativo giudiziario, evidenziando l'esigenza di reingegnerizzarlo, rafforzando gli strumenti di controllo di gestione, per adeguare le performance della giustizia italiana a quelle degli altri paesi OCSE.

Partendo dalla consapevolezza che per risolvere le situazioni problematiche è necessario monitorarle, **Antonucci, Crocetta e D'Ovidio** propongono due metodologie, basate sull'analisi di frontiera, in grado di misurare gli scostamenti delle singole corti d'appello rispetto alla situazione di massima efficienza teorica. Utilizzando alberi decisionali, gli autori verificano che la carenza di organico è il principale fattore di inefficienza dell'attuale sistema giudiziario.

Considerando l'impatto delle recenti riforme del processo civile, su un tribunale che si caratterizza per un elevato tasso di litigiosità, **Emanuele e Capusela** aprono la seconda parte del volume dedicata alla giustizia civile. Le inefficienze del sistema vengono analizzate dal punto di vista economico (**Stramaglia, Guerrieri e Lorizio**) e giuridico (**Fuiano**) nel tentativo di individuare possibili rimedi. Particolare attenzione è stata dedicata ad un tema di grande attualità *l'art. 18 dello statuto dei lavoratori*. **Trisorio Liuzzi** analizza gli effetti dell'introduzione di un nuovo *rito speciale*, mentre **D'Onghia** si interroga sugli effetti di queste misure che minacciano di destrutturare l'effettività dei diritti.

Anche per la terza parte del volume, si comincia con l'analisi dell'organizzazione degli uffici giudiziari, per misurare l'efficienza del processo penale (**Procaccino**), per poi analizzare le ricadute delle recenti riforme sul diritto penale sostanziale (**Manna**). **Lorusso** si interroga, poi, circa la reale efficacia dei riti differenziati, per la riduzione dei tempi del processo penale e sugli effetti della prescrizione sulle dinamiche procedurali. Il volume si conclude con un appello accorato di **Spangher** a non piegare le norme processuali a forme di efficientismo che rischiano di ledere il diritto sostanziale. È necessario, infatti, evitare che si giochi sulle interpretazioni in *malam partem* delle norme, nel nome di una efficienza che, in realtà, si traduce in giustizia negata.

Un sentito ringraziamento va, infine, a tutti gli autori e ai *referee* che con i loro preziosi consigli hanno contribuito ad arricchire questo volume.

Corrado Crocetta

1. VERSO UN NUOVO SISTEMA INFORMATIVO DELLA GIUSTIZIA

di *Fabio Bartolomeo**

1.1. Introduzione

Nonostante che il settore civile abbia fatto registrare negli ultimi anni un'incoraggiante diminuzione delle pendenze, i numeri della giustizia italiana rimangono molto alti: tra civile e penale sono infatti quasi 9 milioni i procedimenti pendenti e circa 7 milioni i nuovi processi e le cause aperte ogni anno. Un sistema giudiziario con questi flussi e questi carichi, in una fase storica in cui il settore pubblico ha congelato le assunzioni di nuovo personale, richiede un continuo monitoraggio statistico e l'impiego di strumenti ICT.

Il ministero della giustizia ha avviato negli ultimi anni un ambizioso programma di digitalizzazione e informatizzazione che include, tra gli altri, il nuovo registro generale del settore penale (SICP), il processo civile e telematico (PCT) e il *datawarehouse* della giustizia civile (DWGC). Il programma di informatizzazione ha l'obiettivo di eliminare procedure manuali che in nome del rispetto della formalità e della solennità delle funzioni svolte dalla giurisdizione, determinano la produzione di milioni di fogli di carta anche per le comunicazioni amministrative più ordinarie, per le quali, ad esempio, la stesura di documenti nativi digitali e l'uso della posta elettronica sarebbero più rapidi ed efficienti.

Anche la rilevazione statistica nel sistema informativo della giustizia avveniva in passato in modo piuttosto singolare. Nel vecchio assetto organizzativo della Direzione generale di statistica del ministero, infatti, l'acquisizione dei dati non veniva effettuata all'interno di un unico sistema informativo integrato a livello nazionale, ma, tramite trasmissione periodica

* Direzione generale di statistica, Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, Ministero della Giustizia, Roma.

di moduli cartacei o mediante invio di file con estrazioni di dati locali.

Questo è certamente un assetto non compatibile con un sistema gestionale che intenda garantire standard minimi di efficienza e razionalità. Invece, un moderno sistema di *reporting*, al termine di ciascuna giornata, possibilmente durante la notte, raccoglie automaticamente tutte le informazioni e i dati chiave provenienti dalla rete informatizzata di tutte le sedi decentrate per metterlo a disposizione della direzione e di tutti i soggetti che necessitano di quel dato.

Per quanto riguarda la completezza dei dati raccolti, va osservato che nell'attuale sistema vi sono delle lacune informative che il nuovo programma di informatizzazione intende colmare. Ad esempio, nel settore penale prima dell'introduzione del SICP, non si rilevavano informazioni sul sesso della vittima e non era facile distinguere il soggetto denunciante dalla persona offesa. Adesso che il nuovo registro SICP è disponibile praticamente su tutto il territorio nazionale, occorre fare uno sforzo organizzativo volto a massimizzare il numero di dati e informazioni registrate, giacché le carenze di organico e i pesanti carichi di lavoro cui è sottoposto il personale amministrativo non consentono di completare tutte le maschere presenti nel sistema. Ciò rappresenta uno dei tasti più dolenti della giustizia, per le sue ripercussioni sulla statistica giudiziaria e sulla qualità delle informazioni. Un problema, tuttavia, che su scala nazionale riguarda l'intero comparto pubblico.

Nel 2012, l'Istat ha rilevato che l'età media della pubblica amministrazione italiana è di 50 anni. Per capire il limite di questo dato numerico, si consideri che i grandi colossi della consulenza direzionale e informatica mondiale – che rappresentano un modello organizzativo di eccellenza forse anche un po' estremo su questo parametro – impiegano una forza lavoro di donne e uomini con età media inferiore ai 30 anni. Come si può pensare di informatizzare la giustizia quando gli utenti dei sistemi sono i genitori, se non i nonni, della generazione nativa digitale?

1.2. Il Data-Warehouse della Giustizia Civile (DWGC)

Per far fronte a questa non più sostenibile situazione, qualche anno fa è stato avviato al Ministero della giustizia un ambizioso progetto denominato "Data-Warehouse della Giustizia Civile" il cui obiettivo principale è proprio quello di passare da una rilevazione indiretta e talvolta manuale, a una rilevazione automatizzata e integrata, salvaguardando la tutela dei dati sensibili e il rispetto della normativa sulla privacy.

Nella sua semplicità la definizione di *data-warehouse* non è univoca in

dottrina. Si tratta, nella sostanza, di una raccolta di dati provenienti da fonti diverse ma riferibili agli stessi fenomeni o grandezze, integrata, variabile nel tempo e non volatile.

Non volatile significa che in un *data-warehouse* i dati storici sono tutti conservati abilitando il recupero di informazioni risalenti a periodi passati di mesi e anche di anni. Si tratta di una formidabile innovazione rispetto a un sistema tradizionale di transazioni, dove spesso sono conservati solo i dati più recenti, o come avviene in molti sistemi informativi della giustizia, in cui il dato nuovo sostituisce quello vecchio.

Un sistema tradizionale commerciale che registra, ad esempio, l'indirizzo di abitazione di un cliente, manterrà in memoria solo quello più recente, mentre un sistema impostato con la logica del *data-warehouse* li conserverà tutti, distinguendo la loro diversa natura (es. abitazione, ufficio ecc.) e riferimento storico (es. il cliente prima abitava in una certa via, poi si è trasferito altrove ecc.).

Per capire la potenzialità di un *data-warehouse* per la giustizia valga un esempio. Oggi la giustizia italiana è in grado, in qualsiasi momento, di conoscere il numero, l'allocatione e alcune altre caratteristiche del personale, sia amministrativo sia di magistratura, in organico e presente al momento dell'interrogazione. Il problema è che i sistemi di cui stiamo parlando (*PREORG* quello ministeriale e *Valeri@* quello in uso al CSM) non sono in grado di fornire la stessa informazione con riferimento a momenti storici diversi, e ciò accade perché questi due sistemi non hanno memoria e perché le basi dati non sono strutturate come un *data-warehouse*.

Il *data-warehouse* integra i dati da più origini riconducendoli allo stesso significato. Per esempio, se nel Tribunale A un procedimento è considerato definito alla data di lettura del dispositivo, mentre nel tribunale B la definizione coincide con la data di pubblicazione della sentenza, il *data-warehouse* conterrà quelle regole di omogeneità per cui verranno distinti entrambi gli eventi e si avranno quindi sia le statistiche sulle definizioni riferite al momento della lettura del dispositivo sia quelle riferite al momento della pubblicazione della sentenza.

La realizzazione del DWGC è oggi possibile anche grazie all'abilitazione tecnica prevista dal decreto ministeriale 24 maggio 2012, n. 102 "Regolamento concernente la tipologia e le modalità di estrazione, raccolta e trasmissione dei dati statistici dell'Amministrazione" Il regolamento dà attuazione alla previsione dell'articolo 4, comma 10, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010, n. 24, che ha previsto la possibilità di disciplinare le modalità di estrazione, raccolta e trasmissione dei dati statistici dell'amministrazione della giustizia e la rea-

lizzazione di un archivio informatico centralizzato.

L'estrazione dei dati statistici dai registri informatizzati delle cancellerie degli uffici giudiziari consente l'analisi, in tempi rapidi, dei flussi di lavoro degli uffici giudiziari, delle capacità di smaltimento di tali flussi e dell'adeguatezza dell'apparato amministrativo che supporta l'attività giurisdizionale.

Con lo sviluppo e la diffusione capillare su tutto il territorio nazionale di nuovi registri informatizzati con funzionalità e architetture uniformi e con logiche organizzative multi-ufficio, la nuova disciplina dell'estrazione automatizzata dei dati dai registri di cancelleria, consentirà la rilevazione dei dati statistici di tipo censuario (totalità dei soggetti/uffici interessati), in tempo reale e in modalità automatica.

Il decreto non muta il regime di responsabilità sulla completezza e sulla qualità del dato assegnata ai capi degli uffici e ai dirigenti amministrativi, che viene riconosciuto come elemento fondamentale per migliorare il livello informativo delle statistiche giudiziarie. Infatti, uno dei grandi problemi di cui la raccolta dei dati statistici soffre, allo stato attuale, è quello della incompleta annotazione di informazioni relative ai fascicoli, il che consente, ad esempio, di conoscere il numero complessivo delle definizioni nel settore civile ma non consente di scomporre con precisione il dato tra sentenze, decreti, ordinanze e altre modalità definitorie.

Infine, il decreto pone le basi per una logica funzionale e gerarchica degli accessi al sistema ministeriale, attraverso cui l'informazione è resa accessibile praticamente a tutti gli aventi diritto nel rispetto dei diversi ruoli e delle diverse necessità operative e posizioni istituzionali.

1.3. I costi della giustizia

Sempre più frequentemente viene invocato dagli organi di governo politico e amministrativo il concetto di gestione efficiente delle risorse. In maniera semplicistica si associa la mera riduzione dei costi all'efficienza della macchina amministrativa. In realtà un servizio o una attività sono più efficienti quando, a parità di efficacia, ossia di risultati ottenuti, si impegnano meno risorse. Quindi, per avere una gestione più efficiente non è sufficiente ridurre i costi, ma bisogna mantenere, se non migliorare, il livello di servizio reso. Per misurare le prestazioni del sistema giustizia è necessario monitorare i flussi di attività e conoscere i costi delle diverse attività.

Complessivamente, il costo dell'amministrazione della giustizia, compresa quindi l'amministrazione penitenziaria, è stato nel 2010 di circa 7,8 miliardi di euro che rappresenta, in valore assoluto, uno dei valori più alti in Europa. La

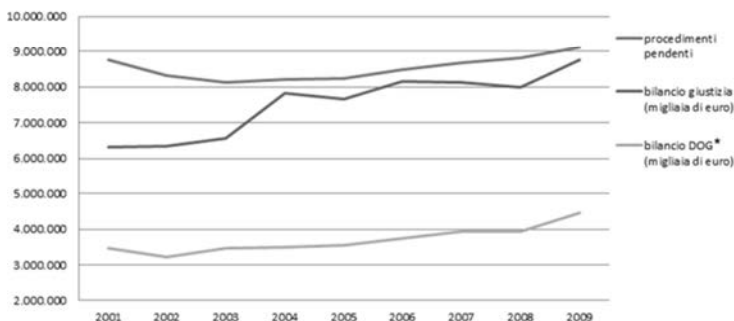
sola amministrazione della giustizia (*court administration*) era pari, sempre nel 2010, a circa 4,4 miliardi di euro. Spendiamo 50,3 euro per cittadino, contro una spesa pro capite media europea di 37 euro e una mediana di 27 euro.

Se si guarda il bilancio consuntivo, si scopre che nel 2009 il 78% circa dei costi è costituito dai salari e dagli oneri associati mentre il rimanente 22% copre un vasto insieme di spese di funzionamento, dall'affitto degli uffici agli arredamenti, dall'informatica (poco più del 2% del totale) alla formazione, dalle utenze agli altri consumi. Già l'anno successivo, nel 2010, la dinamica dei salari in leggero aumento associata a una contrazione della spesa totale allocata, ha ulteriormente spostato il peso sulla componente di costo del lavoro (82%) a scapito delle altre spese (18%).

Con questa incidenza dei costi del personale – tipica di tutte le pubbliche amministrazioni mondiali visto che si tratta di un settore *non capital intensive* – non rimane un grande margine di manovra per gli investimenti, né per l'edilizia né per lo sviluppo. L'aggravante, tuttavia, è nel confronto con l'Europa tratto dall'ultima relazione *Cepej*, infatti, la quota in acquisti di beni e servizi del nostro sistema giudiziario risulta tra le più basse del continente (la media europea di quota del costo del lavoro è pari al 66% e per differenza la quota di tutte le altre spese di funzionamento è del 34%).

C'è una componente molto ampia degli operatori interni alla giustizia italiana che sostiene la tesi della necessità di incrementare mezzi e risorse quale metodo necessario e sufficiente per la soluzione dei problemi di arretrato civile e delle altre disfunzioni del sistema giudiziario. Il grafico riportato di seguito mostra come storicamente il costo della giustizia italiana è costantemente aumentato nel tempo, senza che questo incremento delle risorse abbia procurato alcuna inversione di tendenza alle pendenze di procedimenti.

Andamento storico del costo della giustizia e dei procedimenti pendenti negli anni 2001-2009



(*) Il bilancio del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria equivale, al netto di una quota marginale di altri costi che non mutano l'andamento della curva, a quello della amministrazione giudiziaria.

La curva più in alto (procedimenti pendenti) rappresenta la somma totale delle pendenze civili e penali alla fine di ciascun anno osservato. Come si può vedere essa traccia un andamento sempre crescente. Ma anche il bilancio della giustizia, sia quello complessivo sia quello specifico dell'amministrazione giudiziaria (curva più in basso) ha mostrato un trend crescente nello stesso intervallo temporale. Quindi, se si fa eccezione per il personale amministrativo che non risulta essere cresciuto in questo inizio di secolo, immettere risorse nel sistema non ha risolto il problema più annoso della giustizia. Non è pertanto dimostrabile che l'esplosione delle pendenze registrate negli ultimi anni, specie nel settore civile, sia dovuto a una riduzione della spesa.

Sulla base di questi dati, la riflessione è che in Italia non si spende poco nel comparto giustizia; il problema è piuttosto quello di impiegare le risorse in modo più efficiente.

1.4. La reingegnerizzazione dei processi amministrativi della giustizia

Per i non specialisti di *information technology* è molto diffusa l'idea che ogni procedura amministrativa o attività lavorativa possa essere accelerata attraverso l'uso di strumenti tecnologici avanzati. Ciò è vero, ma solo in parte. La tecnologia aiuta a svolgere più celermente la maggior parte delle attività ripetitive e senza contenuto intellettuale ma il suo apporto all'efficienza e all'efficacia sarà sempre marginale se l'introduzione degli strumenti non si accompagna con la riorganizzazione delle procedure di lavoro, attuando non un semplice aggiustamento dei passi logici da compiere, ma addirittura una vera e propria reinvenzione del modo di lavorare. Questo è quello che in dottrina manageriale viene chiamato "*business process reengineering*", un metodo di riorganizzazione utilizzato per migliorare la *performance* aziendale. Il metodo si basa sul presupposto che nei riguardi di attività e procedure lavorative troppo radicate e riluttanti al cambiamento il miglioramento possa avvenire soltanto rimettendo tutto in discussione, ripartendo da capo e ripensando l'azienda organizzandola per processi orizzontali. Occorre definire attività che attraversino le funzioni e le responsabilità ponendo al loro centro non tanto la funzione quanto il prodotto finale o il servizio reso, e riprogettando gli stessi secondo precisi standard di efficienza.

La giustizia, se avesse la mentalità e le risorse adeguate, dovrebbe riprogettare radicalmente i suoi processi amministrativi per ottenere miglioramenti significativi e durevoli nel tempo. D'altra parte, come si può pensare che sarebbe sufficiente una specifica riforma legislativa o una particolare

idea brillante per risolvere i problemi prestazionali di un sistema che dall'unità di Italia a oggi ha visto aumentare costantemente i tempi e le pendenze? Ciò risulta pretestuoso nonché offensivo nei confronti delle decine di valorosi dirigenti, magistrati e ministri della giustizia che si sono succeduti nel corso dei decenni senza mai riuscire a risolvere radicalmente il problema della durata e dell'arretrato. L'unica soluzione praticabile appare quella della completa reingegnerizzazione dei processi.

Per essere più concreti si farà un esempio preso a prestito dalle società telefoniche per formulare una possibile soluzione a uno dei problemi dell'informatica ministeriale e quindi della statistica giudiziaria. La comunicazione pubblicitaria delle società telefoniche, soprattutto di comunicazioni mobili, propone con periodicità frequente l'introduzione di nuove offerte di piani tariffari. L'utente interessato alla nuova offerta può interagire con la società – via *call-center*, via *web* o recandosi dal rivenditore – per chiedere il nuovo piano tariffario che verrà attivato immediatamente. In altre parole, l'innovazione tariffaria è comunicata al pubblico dei potenziali clienti solo quando la sua abilitazione è stata già realizzata anche dal punto di vista informatico nei sistemi abilitanti i contratti commerciali. Ciò succede perché a partire dai primi anni novanta, le società telefoniche hanno reingegnerizzato il processo *end-to-end* di fornitura del servizio avendo come elemento centrale il cliente e come obiettivo finale la sua soddisfazione in tempi rapidissimi, praticamente immediati.

Ciò non accade, invece, nella pubblica amministrazione dove i processi sono fermi alle logiche verticali di funzione e alle procedure farraginose e insensibili alle esigenze degli utenti: processo legislativo, funzione informatica, direzione degli acquisti di beni e servizi ecc. Con riferimento, ad esempio, al processo legislativo con effetti sulla procedura civile o penale, le norme vengono emanate senza coordinamento con la funzione dei sistemi informativi, i cui gruppi di lavoro, normalmente, apprendono l'entrata in vigore della nuova legge dai canali ufficiali di diffusione. E così, soltanto dal momento della promulgazione si può pianificare l'evoluzione dei sistemi per recepire il cambiamento, incontrando peraltro, tutti i problemi pratici di interpretazione della norma. Si viene a creare nella realtà, quasi sistematicamente, un periodo di vuoto funzionale, una fase nella quale la norma è già in vigore, ma i sistemi abilitanti della giustizia non sono pronti a recepire il cambiamento.

Sarebbe auspicabile, in un'ottica di efficientamento dei processi, una reingegnerizzazione del rapporto tra funzione legislativa, direzione informatica e statistica giudiziaria che preveda la collaborazione e la reciproca consultazione. Ciò anche ai fini della fattibilità tecnica delle norme in di-

scussione, finalizzata al coordinamento dei tempi tra promulgazione delle leggi e abilitazione dei sistemi. Non si vuole di certo, con questo esempio, ignorare o banalizzare la complessità del processo legislativo che vede nella pratica continue e non facilmente pianificabili interazioni tra ministero, governo e parlamento, rapporti difficilmente configurabili in una lineare interrelazione operativa mirata al coordinamento degli interventi. A maggior ragione, proprio nella consapevolezza della farraginosità dei meccanismi, la soluzione al problema descritto non si risolve in un semplicistico e generico coordinamento tra uffici ma proprio in una profonda reingegnerizzazione di tutti i processi coinvolti.

Reingegnerizzare i processi non è semplice, in quanto si generano problemi nel rapporto con e tra le gerarchie, si ridisegnano i confini tra una funzione e l'altra, mettendo in collegamento figure professionali che precedentemente lavoravano distaccate, e spostando una parte del potere decisionale a livelli più bassi della struttura organizzativa. Bisogna quindi ripensare la giustizia mettendo ai posti ritenuti importanti, figure professionali adatte a ragionare in tal senso invece che gli statici capi funzionali di tipo tradizionale, dando valore ai risultati complessivi di un processo e non alle ambizioni personali. Meritocrazia significa ottenere vantaggi nella carriera e nel salario basati sui risultati concreti e misurabili, personali e generali, ottenuti nelle attività alle quali si dà un contributo o si ha una responsabilità.

Emergono anche nella giustizia italiana esempi di dirigenti di uffici giudiziari che hanno ottenuto risultati significativi applicando un approccio radicale di reingegnerizzazione. Ci si riferisce in particolare al *programma Strasburgo* ideato e applicato da Mario Barbuto quando dirigeva il Tribunale di Torino. Il metodo utilizzato fu quello di ripensare totalmente il flusso di gestione dei procedimenti, applicando la logica aziendale del *case-management*. Barbuto introdusse nella giustizia italiana concetti tanto semplici quanto rivoluzionari: la priorità nella lavorazione della cause seguendo la regola *first-in-first-out* con cui bisogna dare precedenza alle cause più vecchie e avendo come obiettivo la loro trattazione in tempi ragionevoli (fissati da Barbuto in tre anni per una causa civile di primo grado); stimolò un ruolo del giudice che fosse *“owner”* del procedimento, un giudice non concentrato esclusivamente sulla qualità della sentenza ma anche sulla gestione dei tempi e dei comportamenti che potevano incidere sulla lineare conduzione delle udienze, un ruolo che richiedeva provvedimenti nei confronti di tutti quei soggetti che ostacolavano il cammino della giustizia.

Il metodo Barbuto è servito a qualcosa? A dare una risposta ci ha pensato un'istituzione mondiale del calibro della Banca Mondiale che, realizzando nel 2012 una ricerca sub-nazionale su 13 importanti sedi italiane (inclu-

se Roma, Napoli e Milano) ha calcolato che il Tribunale di Torino è il più efficiente d'Italia. Per inciso, la giustizia italiana, nella classifica della specifica sezione “*Enforcing contracts*” del rapporto “*Doing Business*”, si classifica 160^a su 185 Paesi analizzati.

La Banca Mondiale ha eseguito un'ulteriore interessante analisi: applicando i dati di prestazione del tribunale di Torino anziché quelli di Roma (la capitale è considerata la sede rappresentativa dei Paesi analizzati), ha calcolato che l'Italia salirebbe di 37 posizioni attestandosi al 123° posto. La simulazione è stata realizzata dalla World Bank non tanto per denigrare il tribunale di Roma quanto piuttosto per spronare il Governo italiano a perseguire la strada dell'individuazione e diffusione delle *best practice*, e quindi della replicazione delle migliori esperienze dalle isole di eccellenza a tutto il territorio nazionale.

Una vera riforma della giustizia nella sua dimensione più ampia dovrebbe fondarsi su un approccio ingegneristico come quello fin qui illustrato. La giurisdizione italiana è regolata da un sistema di norme costituito dai vari codici, dalle continue norme correttive e da una pleora infinita di leggi speciali che creano una matassa comprensibile solo a pochi addetti ai lavori e nella quale diventano possibili interpretazioni diverse, contraddizioni più o meno fondate e riferimenti incrociati impossibili da seguire. Un groviglio legislativo in cui, non sempre ma spesso, regna l'arbitrio e la discrezionalità.

Per non parlare del fatto che riforme succedutesi nel tempo che insistono sulla stessa materia, volute magari da governi di orientamento politico diverso, hanno creato una stratificazione di norme diverse aumentando moltissimo i margini d'incertezza del diritto. Basti pensare, ad esempio, alle questioni sui prepensionamenti dei pubblici dipendenti, fondate su un coacervo di disposizioni concorrenti, succedutesi nell'ultimo periodo, che hanno tutte trovato uno sbocco giudiziario. Anche qui la statistica supporta la tesi con dati di fatto: il contenzioso nel settore del pubblico impiego ha avuto nel 2011 un'impennata del +65% rispetto all'anno precedente, un incremento riconducibile, fra i tanti motivi, alla più recente normativa sul precariato e sui prepensionamenti che ha alimentato ricorsi massivi e seriali, diluendo di non poco altre manovre deflattive del contenzioso. A ben vedere, sono le stesse pubbliche amministrazioni, nell'incertezza sui provvedimenti da adottare e in difetto di seri criteri da applicare, che preferiscono rimettere ai giudici la decisione su tante questioni. Ci troviamo di fronte a un'azione legislativa che da un lato cerca di ridurre il contenzioso e l'arretrato civile e dall'altro lo alimenta; un contenzioso in cui, per molte fattispecie, una delle due parti è un'istituzione pubblica.