

Ricognizione degli applicativi informatici in uso presso gli uffici giudiziari e verifica delle ricadute della loro utilizzazione sulla produttività e sulla organizzazione degli uffici giudiziari - Ruolo del Consiglio superiore della magistratura rispetto al Piano straordinario per la digitalizzazione preannunciato dal Ministero della giustizia.

(Delibera del 13 luglio 2011)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 13 luglio 2011, ha adottato la seguente delibera:

"- visti gli atti della pratica n. 1/IN/2007 pendente dinanzi alla Settima commissione referente, avente ad oggetto: *“Ricognizione degli applicativi informatici in uso presso gli uffici giudiziari e verifica delle ricadute della loro utilizzazione sulla produttività e sulla organizzazione degli uffici giudiziari”*;

- visto il verbale della seduta di Settima commissione in data 24 marzo 2011, relativo alla richiesta di avvio di interlocuzione in materia di digitalizzazione degli uffici giudiziari nell'ambito del Piano Straordinario varato dai Ministeri della giustizia e per la Pubblica amministrazione e l'innovazione;

- considerato che il suddetto verbale è stato comunicato con nota del 25 marzo 2011 al Ministero della giustizia e al Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione;

- rilevato che non è stata ancora avviata una interlocuzione tra il Consiglio superiore della magistratura e i suddetti Ministeri e che a tale esigenza non sembra possa supplire in prima istanza l'istituto Comitato paritetico tra il C.S.M. e il Ministero della giustizia, avendo esso finalità e competenze meramente istruttorie, suscettibili di essere attivate solo dopo l'avvio di una formale interlocuzione tra le due istituzioni sulla materia oggetto del Piano Straordinario;

osserva.

1. - Nell'ambito delle proprie competenze la Settima commissione referente ha da tempo ritenuto che andasse sollecitata un'interlocuzione con il Ministero della giustizia e il Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione al fine di valorizzare le reciproche conoscenze ed evidenziare le criticità esistenti nel settore dell'informatica giudiziaria italiana.

Si è inteso in tal senso favorire una proficua sinergia, permettendo al Consiglio superiore della magistratura di operare una ricognizione dei vari progetti e delle iniziative in corso negli uffici giudiziari.

La situazione rilevata in tali uffici, nonché quanto emerso in occasione del recente incontro annuale di formazione nazionale dei magistrati distrettuali per l'informatica (organizzato a Roma il 28 febbraio - 2 marzo 2011) ha, invero, consentito di accertare diversi profili rispetto ai quali la suddetta interlocuzione è particolarmente opportuna ed urgente.

Al predetto incontro sono infatti state segnalate alcune criticità:

- il malfunzionamento del gestore centrale del Processo Civile Telematico e i livelli oggi assicurati dall'assistenza sistemistica ed applicativa;
- la presenza di un parco macchine, oltre che insufficiente, non adeguato per potenza ai nuovi applicativi e caratterizzato da un notevole numero di personal computer obsoleti e privi di assistenza;
- l'estrema difficoltà da parte degli uffici e dei singoli magistrati di ricevere in loco un'assistenza a supporto degli applicativi telematici utilizzati o in via di installazione;
- l'incertezza sullo stato di diffusione degli applicativi per i settori civile, penale (tra cui REGE, REGE Relazionale, SCCP, REGE CUBE, B.D.M.C., SIES, Si.Ge., Bdmc, DAP, SIPPI, SIDDA-SIDNA, SIAMM, etc...), minorile, sorveglianza, con la necessità di uno screening nazionale ufficio per ufficio, distretto per distretto, che consenta di comprendere gli applicativi installati ed operativi; quali settori del processo civile telematico sono operativi e il motivo della mancata diffusione a tutti gli uffici dei programmi di assistenza al magistrato (in particolar modo la consolle del magistrato) nei distretti nei quali opera già il S.I.C.I.D.;

- la necessità di chiarire quali attività di diffusione, formazione al software ed assistenza siano in corso e si intendono realizzare nel prossimo futuro per la diffusione del software *consolle del magistrato* che, all'esito del predetto incontro nazionale di formazione, è stato concordemente indicato come strumento di lavoro indispensabile per i giudici civili italiani;
- l'esigenza di prevedere presidi e sinergie attuabili tra uffici giudiziari, C.S.M. e Ministero della giustizia per il mantenimento dei registri informatizzati (anche in relazione alla eventuale esistenza di software per ripulitura dei registri di cancelleria che abbiano anagrafiche avvocati e consulenti tecnici d'ufficio *sporche*).

L'analisi dello stato degli applicativi ministeriali emerso dalla discussione tra i Referenti informatici distrettuali (qui di seguito indicati con l'acronimo RID) ha, infatti, restituito un quadro che vede la convivenza sul territorio nazionale di diversi registri informatizzati, con disparità nella diffusione dei software e nell'effettiva disponibilità degli stessi sempre più evidenti.

Con particolare riguardo al settore penale, infatti, si registra una parcellizzazione di applicativi nei vari uffici, i cui sviluppi è bene comprendere per una reale pianificazione nazionale che consenta non solo al Ministero della giustizia di perseguire i progetti di diffusione ma anche al Consiglio superiore della magistratura di pianificare gli interventi in materia organizzativa, tabellare, informatico\ statistica, di mobilità e di valutazione della professionalità dei magistrati e dei dirigenti degli uffici giudiziari.

A fronte della diffusione del RE.GE. 2.2. nella stragrande maggioranza degli uffici italiani, sembrerebbero operare in altri uffici:

- 1) il Re.Ge. relazionale, che sembra attualmente essere in uso solo nel distretto di Torino (Piemonte e Valle d'Aosta) e Cagliari, ed in alcune Corti d'appello, limitatamente al secondo grado (Sassari, Bologna, Lecce, Taranto, Reggio Calabria, Salerno);
- 2) il S.I.C.P. (Sistema informativo della Cognizione Penale), basato su architettura WEB, che sembrerebbe avere solo parziale diffusione territoriale (distretti di Firenze, Genova, Napoli e Palermo), non essendo stati rispettati i tempi previsti per la diffusione e risultando, di fatto, la sua diffusione nei distretti diversi da quelli originariamente individuati;
- 3) RE.GE. CUBE: sempre al corso per i RID è stato per la prima volta comunicato il prossimo avvio della fase di collaudo di un nuovo Nuovo Sistema del Registro Generale denominato RE.GE. CUBE-ARTICOLO 60, che si caratterizzerebbe per l'obiettivo prioritario di realizzare il superamento del RE.GE 2.2..

In ragione della rappresentata situazione risulterebbe estremamente utile conoscere lo stato attuale della diffusione di questi applicativi e la loro operatività e diffusione, così da comprendere quale coordinamento si realizzerà tra i vari applicativi su indicati.

Esigenza tanto più rilevante per il Consiglio superiore della magistratura anche sotto il profilo dell'apprestamento di un sistema di registri di cancelleria omogeneo e unitario che consenta un'ottimale gestione degli uffici stessi e una compiuta rilevazione statistica dei flussi e dei dati.

E' sufficiente, a tal proposito, richiamare l'impegno consiliare per dare attuazione alla normativa in tema di *standard di rendimento* per i magistrati, imposta dalla legge sul nuovo ordinamento giudiziario e che presuppone la possibilità di una rilevazione nazionale omogenea ed affidabile dei dati statistici sulla produttività individuale dei magistrati italiani.

2. - A fronte della delineata situazione, il Consiglio superiore della magistratura ha appreso della stipula di un protocollo tra i Ministeri della giustizia e della pubblica funzione con il quale si è inteso avviare il c.d. *Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia*, senza che i relativi atti siano stati ancora ufficialmente trasmessi al C.S.M..

Risulta dalla documentazione resa pubblica che l'attuazione del Piano avverrà “*sotto la guida del Ministro per la giustizia e del Ministro per la P.A. e l'innovazione*” e ha il dichiarato scopo di “*realizzare soluzioni innovative basate sulle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni, in grado di conseguire maggiore qualità, efficienza ed economicità delle attività amministrative e istituzionali in ambito giudiziario, con particolare riguardo alla unificazione del registro degli atti*”.

del processo penale, alla digitalizzazione degli atti del processo penale, alle notifiche digitali in ambito civile e penale, ai pagamenti elettronici dei diritti di cancelleria e delle spese di giustizia in ambito civile e penale”.

Nell'auspicio che la realizzazione del Piano abbia un benefico impatto sull'organizzazione degli uffici coinvolti, si deve preliminarmente rilevare che verranno investite le competenze e la responsabilità dei dirigenti degli uffici giudiziari e dei singoli magistrati, sicché vi saranno inevitabili influenze in competenze specifiche dell'organo di governo autonomo.

Il Consiglio superiore della magistratura ha istituzionalmente competenza a verificare la funzionalità degli uffici giudiziari e a garantire la piena collaborazione dei loro dirigenti, predisponendo ogni misura necessaria, o anche solo opportuna, per la migliore riuscita degli interventi di riorganizzazione dei servizi di supporto all'attività giurisdizionale.

Sotto altro profilo, il coordinamento delle competenze dell'organo di governo autonomo della magistratura e di quelle del Ministero della giustizia, come sancite rispettivamente dagli artt. 105 e 110 Cost., necessita inevitabilmente di una leale collaborazione tra il Consiglio superiore della magistratura e il Ministero della giustizia, proprio ai fini del necessario bilanciamento dei valori costituzionali contenuti nelle citate norme ⁽¹⁾.

Tale collaborazione costituisce, infatti, un pilastro ineludibile per consentire la piena attuazione dell'obiettivo del miglioramento della organizzazione dei servizi giudiziari, al quale è legata la necessità per il Consiglio superiore della magistratura di svolgere con cognizione i suoi compiti istituzionali in materia di valutazione della produttività degli uffici e dei singoli magistrati, di ripartizione dei magistrati tra i diversi settori di lavoro in ambito tabellare, di valutazione prodromiche alle nomine e conferme dei dirigenti, etc..

Il Consiglio superiore della magistratura ha in corso una serie di interventi diretti a monitorare e sostenere la diffusione delle prassi virtuose negli uffici giudiziari, anche con riferimento a quelle aventi ad oggetto interventi di informatizzazione dei servizi. Conseguentemente è di fondamentale rilievo, a tutela degli interessi costituzionali coinvolti, garantire la massima circolazione delle informazioni relative all'attuazione del Piano, in modo tale da evitare disallineamenti informativi ed organizzativi che possono nuocere alla migliore riuscita degli interventi programmati.

E' indubbio interesse del Consiglio superiore della magistratura garantire una informatizzazione di base omogenea per tutti gli uffici giudiziari e, quindi, è opportuno monitorare la utilizzazione degli applicativi informatici nazionali al fine di garantirne la massima diffusione e il più efficiente coordinamento con le iniziative adottate dai medesimi uffici in sede locale.

Tale esigenza di un coordinamento reale, sistematico e preventivo, tanto più è strategica e rilevante per un'ottimale esercizio delle rispettive competenze in materia in quanto sempre più spesso si rilevano asimmetrie di natura informativa, organizzativa e gestionale dipendenti dalla non omogenea diffusione dei progetti ministeriali: significativamente, a titolo di esempio, ritiene il Consiglio di richiamare la pratica - attualmente in fase istruttoria presso la VII commissione referente - relativa al sistema *Active Directory Nazionale* (d'ora in poi indicato con l'acronimo A.D.N.) aperta in esito alle forti perplessità manifestate da tanti uffici giudiziari giudicanti e requirenti in relazione al progetto di remotizzazione del sistema gestionale e di controllo delle postazioni di lavoro (fortemente voluto dal Ministero della giustizia per ragioni comprensibili di economia gestionale e razionalizzazione organizzativa) negli uffici giudiziari.

La diffusione su tutto il territorio nazionale del nuovo sistema ADN (che vede contrapporsi allo stato un'esigenza di razionalizzazione economica ed organizzativa attraverso una unificazione su base nazionale dei controlli e degli aggiornamenti dei software di tutte le postazioni informatiche degli uffici giudiziari italiani, con le esigenze di tutela della segretezza e riservatezza dei dati

¹ La Corte Costituzionale ha più volte affermato (cfr., tra le tante, sentenze n. 168/1963, n. 379/1992, n. 380/2003) il principio secondo il quale se l'autonomia della magistratura esclude ogni intervento determinante del potere esecutivo nelle deliberazioni concernenti lo status dei magistrati, non impedisce, tuttavia, che tra il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministero della Giustizia, nel rispetto delle competenze a ciascuno attribuite, sussista un rapporto di leale collaborazione.

giudiziari contenuti nelle postazioni di lavoro dei magistrati, tanto più se relativi ad uffici requirenti) evidenzia concretamente la complessità oggettiva e soggettiva e la sensibilità di alcuni interventi organizzativi e informatici ogniqualvolta questi siano destinati a coordinarsi con ambiti e competenze strettamente giurisdizionali.

In tal senso allora si ritiene che solo un metodo di previa comunicazione dei progetti e di coordinamento preventivo sugli interventi, pur nel rigoroso rispetto delle rispettive competenze, consentirà di rendere effettiva, tempestiva ed efficace la leale collaborazione istituzionale tra il Consiglio superiore della magistratura e il Ministero.

3. - Il Consiglio superiore della magistratura non può rimanere soggetto estraneo alla realizzazione di un Piano che può incidere in maniera rilevante sull'organizzazione e sul funzionamento degli uffici giudiziari e rileva che, ad una prima lettura della documentazione sul *Piano straordinario* come diffusa dalla stampa e scaricabile dal sito web, nella sezione dedicata appositamente allo stato di avanzamento delle attività e ai risultati raggiunti nell'attuazione dello stesso Piano, emergono una serie di problematiche che investono in maniera, a volte, significativa settori di competenza consiliare attinenti all'organizzazione, al funzionamento degli uffici e allo stesso sistema centrale e decentrato di autogoverno.

In particolare, proprio con riferimento alle materie di interesse e competenza del sistema (centrale e decentrato) di governo autonomo della magistratura, si rilevano le seguenti problematiche:

- se il software che verrà adottato per la digitalizzazione e per l'archiviazione dei documenti scannerizzati sia funzionale rispetto ai vari sistemi informatizzati dell'area civile e penale;
- quale sia la compatibilità di tali interventi rispetto al settore penale, che non ha un unico registro informatizzato, operando sul territorio nazionale almeno 4 software generali dei registri, aventi tra di loro rilevanti diversità strutturali e funzionali (si consideri che in ambito civile la strategia e le soluzioni informative ed informatiche sono note, collaudate e solo in attesa di diffusione -P.C.T.-, mentre in ambito penale -come si è già detto sub n. 1- vi è una pluralità di sistemi informativi di gestione dei registri: REGE, REGE relazionale, SIGP ed il REGE 3 che, secondo quanto dichiarato dal DGSIA, è stato collaudato a febbraio-marzo 2011 e sarà implementato in una grande sede entro luglio 2011);
- se, in che termini e tempi il Piano contempra anche una diffusione nazionale della consolle del magistrato a tutti i magistrati per tutti i distretti dove Sicid è ormai installato ed operativo;
- quale tipo di interlocuzione è prevista con i responsabili dirigenti degli uffici giudiziari;

Inoltre, non risulta chiaro né si rileva:

- il crono programma di intervento per i singoli uffici;
- le singole risorse destinate alle varie fasi di attuazione del Piano;
- le modalità di coinvolgimento degli uffici giudiziari aderenti al Piano;
- i criteri con i quali si provvederà alla ripartizione del nuovo hardware;
- quale intervento si prevede per gli uffici giudiziari meno informatizzati e dotati di minori risorse territoriali e finanziarie;
- se vi sarà mera scansione dei documenti o se si prevede l'utilizzabilità anche del formato testo (mediante sw OCR);
- quale impegno di risorse straordinarie siano destinate al monte ore lavoro necessario per il personale della cancelleria;
- quali competenze saranno messe in campo per riorganizzare i servizi;
- quale sistema di monitoraggio è stato messo in campo per verificare i risultati e per apportare le eventuali correzioni;
- quale tipo di assistenza è stata progettata e messa in campo per gli uffici giudiziari;
- quali standard di assistenza sono stati previsti ed indicati;
- chi è il coordinatore nazionale del piano;

- se si sia presa in esame la necessità che il programma di intervento offra agli uffici anche la possibilità di acquisire informazioni utili ai fini della propria organizzazione e cioè consenta l'estrazione di dati informatici dai registri non estensibili a terzi, al Ministero, ma necessari ai dirigenti degli uffici e al C.S.M. per verificare la funzionalità, l'efficienza e l'efficacia del lavoro giudiziario, nonché gli standard di rendimento dei singoli magistrati.

Tutte le suesposte problematiche richiedono un urgente coinvolgimento del Consiglio superiore della magistratura in materia di digitalizzazione degli uffici giudiziari nell'ambito del Piano straordinario varato dai Ministeri della giustizia e per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.

Tanto premesso, il Consiglio

delibera

- di sollecitare l'avvio di una interlocuzione con i Ministeri della giustizia e per la Pubblica amministrazione e l'innovazione sui problemi degli uffici giudiziari nell'ambito del cd. *Piano Straordinario per la digitalizzazione della giustizia*;
- di trasmettere la presente delibera al Ministro della giustizia e al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione."