GIUSEPPE AMATO - CORRADO MAFFEI

I MAGISTRATI REFERENTI INFORMATICI TRA NORMA E PRASSI

SOMMARIO:

1. Considerazioni introduttive. — 2. L'inquadramento normativo del magistrato referente informatico e gli orientamenti del Consiglio superiore della magistratura. — 3. Le problematiche evidenziatesi nella pratica e le eventuali, possibili iniziative di competenza consiliare e ministeriale. — 4. Conclusioni.

1. Considerazioni introduttive.

L'utilizzazione dell'informatica nel settore della giustizia è ormai da anni al centro della progettazione legislativa, nonché di proposte operative ed articolati dibattiti.

Elemento comune a tutte le elaborazioni è quello di ritenere che la automazione degli uffici giudiziari non debba essere confinata su di un piano meramente organizzativo (e, quindi, di spesa).

Non si può sottacere, infatti, che l'opzione informatica investe non soltanto un aspetto tecnico di efficienza, ma esplica anche una valenza di garanzia per la autonomia e l'indipendenza della giurisdizione.

In tale contesto la emanazione del decreto legislativo 12.2.1993 n. 39 ha innovato profondamente la gestione della P.A. nella attuazione del processo di informatizzazione che — nelle intenzioni sottintese alla *ratio* normativa — dovrebbe puntare ad assicurare, in primo luogo, la *trasparenza* e l'efficienza della azione amministrativa.

Non è questa la sede per approfondire le problematiche attinenti all'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA), introdotta con il detto decreto: qui giova solo segnalare che all'AIPA sono stati devoluti, attraverso la fruizione delle tecnologie informatiche, una serie di *obiettivi* per così dire « *stra*-

^{*} Relazione rielaborata ed integrata tenuta dagli AA. all'Incontro con i referenti informatici, organizzato dal Consiglio supe-

tegici » (art. 1, comma 2: miglioramento dei servizi; trasparenza della azione amministrativa e contenimento dei relativi costi; potenziamento del supporto conoscitivo a fini decisionali).

Con specifico riferimento agli uffici giudiziari, ogni eventuale dubbio circa l'inclusione o meno della amministrazione della giustizia nell'ambito operativo del decreto è stato fugato dal comma 8 dell'art. 16 che ne ha espressamente riconosciuto la applicabilità, di fatto riportando il rapporto tra tecnologia informatica ed esercizio della giurisdizione nell'alveo dell'ordinamento.

In tale quadro, la esigenza della informatizzazione degli uffici deve essere intesa, alla luce del dettato normativo, nel senso di realizzare una rete unica negli uffici di amministrazione della giustizia che vada a collegarsi con la rete dell'amministrazione dello Stato, per costituire la rete unica nazionale dei servizi.

Così prefigurato a larghe linee lo scenario in cui si muove il polo informatico giudiziario italiano, si può passare ad esaminare la figura del referente informatico, come introdotta e disegnata dal Consiglio superiore della magistratura.

2. L'INQUADRAMENTO NORMATIVO DEL MAGISTRATO REFERENTE INFORMATICO E GLI ORIENTAMENTI DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA.

Il ruolo ordinamentale e le funzioni del magistrato referente informatico sono ricavabili dalla disciplina, primaria e secondaria, di settore.

A) Sotto il primo profilo, la normativa essenziale di riferimento è contenuta nel d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, che contiene la disciplina generale dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, con il dichiarato intento di ricondurne ad unità la progettazione, lo sviluppo e la gestione e di conseguirne, conseguentemente, l'integrazione e l'interconnessione (cfr. art. 1, commi 1 e 4, d.lgs. cit.).

Il d.lgs.— come già evidenziato — è indubbiamente applicabile anche all'amministrazione della giustizia (cfr. art. 16, comma 8), anche se con le particolari modalità esecutive dettagliate con il d.P.R. n. 28 ottobre 1994, n. 748.

Detto d.P.R., infatti, fissa le norme regolamentari in ordine ai sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, in relazione all'Amministrazione della giustizia: nell'art. 1 del d.P.R. cit. si dispone, al riguardo, che ai fini del medesimo regolamento per «amministrazione della giustizia» deve intendersi «il complesso degli uffici centrali e periferici del Ministero di grazia e giustizia e degli Archivi notarili, nonché l'insieme degli organi giudiziari facenti parte della giurisdizione ordinaria».

Per quanto qui direttamente interessa, il d.lgs. n. 39/1993 — oltre ad avere istituito, quale massimo organo di settore, l'Autorità

per l'informatica nella pubblica amministrazione (A.I.P.A.) (art. 4), con compiti essenzialmente di indirizzo e coordinamento — prevede un responsabile per i servizi informativi automatizzati per ogni amministrazione, quale referente per l'Autorità per l'informatica (art. 10), e impone anche l'individuazione di dirigenti, che operano sotto la direzione del primo e coordinano i sistemi informativi impiegati nell'amministrazione in cui operano (art. 11).

B) Il CSM ha immediatamente preso atto della richiamata disciplina normativa e del particolare assetto dell'amministrazione giudiziaria, che vede coesistere due componenti, quella costituita dalla magistratura, dotata di una specifica autonomia, e quella costituita dal personale amministrativo, regolata invece secondo uno schema analogo a quello delle altre amministrazioni dello Stato.

In una tale ottica, con delibera del 26 gennaio 1995, l'organo di autogoverno si è determinato a designare su base distrettuale uno o due magistrati quali referenti informatici, da affiancare ai dirigenti amministrativi nominati dal ministero di grazia e giustizia.

I compiti dei referenti informatici risultano chiaramente illustrati nella menzionata delibera e nella successiva circolare dell'8 novembre 1995, dedicata esplicitamente ai rapporti con i responsabili informatici nelle sedi periferiche.

In estrema sintesi, ai referenti informatici sono attribuiti essenzialmente:

- 1) il coordinamento di tutte le iniziative, i progetti, le valutazioni relative alla informatizzazione degli affari giudiziari in ambito distrettuale;
- 2) la concreta utilizzazione, distribuzione e gestione dei sistemi informativi dei vari uffici;
- 3) la vigilanza sulla corretta utilizzazione dei sistemi adottati negli uffici giudiziari;
 - 4) la cura dei rapporti con l'amministrazione centrale;
 - 5) significativi compiti di impulso nella subiecta materia.

La determinazione consiliare, come del resto puntualizzato nella menzionata circolare dell'8 novembre 1995, è in linea con quanto previsto dal d.lgs. n. 39/1993, in relazione al d.P.R. n. 748/1994, e risponde proprio all'esigenza di adeguare la realtà giudiziaria, « del tutto particolare », alla normativa generale.

La circolare dell'8 novembre 1995 va ancora utilmente richiamata ai fini della presente indagine perché, oltre alla individuazione delle funzioni dei referenti informatici, pone degli ulteriori capisaldi egualmente fondamentali per la ricostruzione del loro status.

Ciò, in primo luogo, con riguardo alla legittimazione istituzionale dei referenti informatici.

Il ruolo ordinamentale di costoro scaturisce, infatti, direttamente dalla nomina operata dal CSM, senza che sia necessario al-

cun ulteriore atto di affidamento (nella forma della delega o simili) né da parte dello stesso organo di autogoverno né da parte degli organi di vertice del distretto ove gli stessi operano (i Presidenti delle corti di appello).

In secondo luogo, viene chiarito che i compiti affidati ai referenti informatici non toccano le funzioni svolte dai capi di corte quali soggetti delegati dal ministero di grazia e giustizia in tema di spese, secondo la disciplina generale in materia di contabilità dello Stato: al riguardo, comunque, si evidenzia che la connessione tra le diverse funzioni, in tema di informatica, « consiglia ed impone un coordinamento ».

Dalla collocazione (tabellare) autonoma dei referenti informatici nell'ambito della Corte di appello (anche quando i magistrati designati svolgano funzioni ordinariamente requirenti) si fanno discendere inoltre importanti indicazioni in materia di personale e di strutture: anche se il CSM, all'evidenza, non ha diretta competenza in proposito, si ritiene che detta opzione tabellare « faciliti » la soluzione dei problemi che possono insorgere e, comunque, se ne può dedurre un'implicita raccomandazione per i capi di corte a fornire gli strumenti di supporto — in termini di personale e di locali — necessari per lo svolgimento dell'attività dei referenti informatici.

Infine, a conferma dell'importanza – quantitativa e qualitativa — dell'impegno richiesto ai referenti informatici, viene puntualizzato che l'esenzione parziale dal restante lavoro giudiziario venga indicata nelle tabelle, non ritenendosi, peraltro, di formalizzare in sede di circolare una predeterminazione rigida di tale esenzione, per la diversità di impegno che l'attività può importare nei singoli distretti e per la difficoltà di valutazione di un lavoro (allora) del tutto nuovo (cfr. del resto, non diversamente, nel paragrafo N della circolare del 25 luglio 1995, sulla formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari per il biennio 1996/1997).

La scelta del CSM di nominare i referenti informatici, pienamente corretta per quanto si è sopra illustrato, può essere senz'altro apprezzata, in linea generale ed astratta, giacché, nel pieno rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, ma senza confliggere con la competenza ministeriale in tema di organizzazione e di funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, evita che la questione dell'informatizzazione degli uffici giudiziari sia riservata in toto al Ministero di grazia e giustizia, affiancando dei magistrati — con i ricordati compiti di coordinamento, di gestione, di vigilanza e di impulso — al personale amministrativo, centrale e periferico, in ragione del carattere di strumentalità che l'attività informatica svolge anche nei confronti dell'attività giurisdizionale.

Come è noto, i referenti informatici nelle sedi periferiche sono stati individuati e nominati con durata biennale, in forza della de-

liberazione del CSM del 20 luglio 1995; con delibere successive si è proceduto a marginali sostituzioni.

Invero, la designazione diretta dei referenti informatici da parte del CSM — senza alcuna mediazione, a livello locale, dei Capi di Corte, anche solo in termini propositivi — ha avuto l'esplicito intento di riaffermare con forza la presenza istituzionale del Consiglio in un settore strategico e destinato ad accrescere, in modo esponenziale, la sua importanza nel breve periodo.

3. LE PROBLEMATICHE EVIDENZIATESI NELLA PRATICA E LE EVENTUALI, POSSIBILI INIZIATIVE DI COMPETENZA CONSILIARE E MINISTERIALE.

Illustrato il quadro normativo, primario e secondario, ai fini di una puntualizzazione del ruolo ordinamentale della figura del referente informatico, vanno verificate le problematiche emerse nel corso del primo periodo di attività di questa nuova figura.

Premessa assolutamente inderogabile, nella fattispecie, in sede di ricognizione di una materia del tutto nuova, quasi da «inventare», è quella di partire dalla constatazione dell'esiguo dato normativo esistente.

Una simile scelta « positiva » si appalesa la più idonea ad evitare « fughe in avanti », in un settore tutto da « scoprire », ed a contrastare il rischio concreto di urtare suscettibilità istituzionali, ovvero di fare scaturire possibili conflitti di competenza.

Dal punto di vista dell'organo di autogoverno non va trascurato il fatto che la utilizzazione dello strumento informatico può obiettivamente sfociare in una variazione sostanziale nella gestione e nella amministrazione della giurisdizione.

Da qui trae origine l'esigenza di soffermare l'attenzione sulle questioni di maggiore interesse, perché sostanzialmente comuni ai diversi distretti e tali da consentire, eventualmente, un proficuo intervento dell'organo di autogoverno.

A) Carenza di mezzi e di personale.

Una lamentela diffusa riguarda la carenza di mezzi e di personale.

Si chiede, in sostanza, che gli uffici del magistrato referente per l'informatica vengano dotati di un'adeguata struttura di supporto, ritenuta indispensabile soprattutto per consentire di attuare efficacemente la funzione di impulso e di coordinamento (in difetto, si rappresenta che il referente sarebbe costretto a svolgere prevalentemente operazioni burocratiche o di *routine* o ad intervenire episodicamente solo sulle urgenze o, ancora, a limitarsi alla mera espressione di pareri).

In termini di mezzi, si chiedono *locali attrezzati* (da reperire presso la corte di appello o presso l'ufficio di appartenenza del magistrato designato).

In termini di personale, si chiede la dotazione di un *adeguato* numero di collaboratori, da individuare tra il personale amministrativo per il servizio di segreteria e tra il personale dotato specificamente di competenza informatica.

La problematica in oggetto, all'evidenza, esula dalla competenza consiliare, in quanto riservata a quella del Ministero di grazia e giustizia.

Comunque, nella già ricordata circolare dell'8 novembre 1995, il CSM ha già dato una chiara ed inequivoca indicazione sul doveroso spirito di collaborazione richiesto ai capi di corte nella dotazione degli uffici del referente informatico.

Preoccupazione unanimemente manifestata dai magistrati incaricati di settore è stata, inoltre, quella di non trasformarsi, anche se per interposte persone, in distributori, per conto del Ministero, di macchine e di mezzi materiali (computers, stampanti ecc.) negli uffici, ovvero in soggetti istituzionali in grado di assicurare la manutenzione o di fornire personale tecnico.

Una simile dimensione burocratica non giustificherebbe, infatti, il benché minimo esonero dalla attività giudiziaria ordinaria e si appaleserebbe obiettivamente riduttiva per la professionalità dei magistrati di settore.

B) Opportunità di un modello organizzativo elastico sul territorio.

Inoltre, non può essere sottaciuto, nell'ambito della geografia giudiziaria, che ogni distretto di Corte d'Appello ha problemi diversi l'uno dall'altro, alla luce di variabili plurime (quali, a titolo esemplificativo, le strutture materiali disponibili ed il tipo di approccio istituzionale tra Capi di Corte e referenti informatici) tanto da consigliare la previsione, in questa fase transitoria, di un modello elastico e modificabile, adattato per ciascuna Corte.

C) Rapporti con i capi degli uffici.

In ordine ai rapporti con i capi di corte va sottolineato che costoro continuano a conservare, anche nella materia informatica, il potere-dovere di sorveglianza sugli uffici giudiziari e sui magistrati del distretto (cfr., in generale, art. 14 r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511).

In proposito, non si può sottacere che la attribuzione testuale, da parte della Circolare CSM dell'8.11.1995, di un « potere di vigilanza e di coordinamento » ai referenti informatici potrebbe costituire, sul piano lessicale ed ermeneutico, fonte di possibili equivoci istituzionali, laddove, forse, sarebbe stato preferibile esprimersi, piuttosto, in termini di una «supervisione» affidata in materia ai referenti distrettuali.

Ai capi di corte spetta, inoltre, il potere di erogazione di spesa. Da ciò si evince che i magistrati referenti per l'informatica non solo non rappresentano interlocutori istituzionali per i capi di corte, ma, per la natura temporanea stessa dell'incarico (con durata biennale), hanno pure modeste possibilità di incidenza negli studi di fattibilità e nelle iniziative da programmare ad ampio respiro; e ciò anche se, come talvolta sembra avvenire, risultano destinatari di una sorta di delega « di fatto » da parte dei capi di corte per la scelta, l'acquisto e la distribuzione del materiale informatico in ambito distrettuale.

In una tale ottica, il « coordinamento » auspicato dal CSM nella circolare dell'8 novembre 1995 necessiterebbe con tutta probabilità di qualche puntualizzazione in sede di normazione secondaria di settore, pur nella doverosa salvaguardia dei ruolo istituzionale dei capi di corte e delle regole in materia di contabilità dello Stato.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di *istituzionalizzare la previsione di periodici incontri*, sia in sede centrale che in sede periferica, ad iniziativa anche dell'organo di autogoverno, sì da attivare occasioni per una auspicata riflessione congiunta sul ruolo della nuova figura ordinamentale.

Sotto il profilo strettamente finanziario, l'auspicio che viene formulato da alcune parti è quello della previsione di un minimo di budget di spesa per l'ufficio dei referenti, quantomeno per la gestione delle necessità quotidiane e per lo svolgimento di missioni da effettuarsi in sede interdistrettuale: sul punto, all'evidenza, l'organo di autogoverno non ha competenze dirette di intervento, anche tenuto conto dei vincoli derivanti dalla richiamata normativa in tema di contabilità pubblica.

In proposito, potrebbe essere utile una riflessione sulla problematica con il necessario coinvolgimento del Ministero di Grazia e giustizia, al fine di pervenire eventualmente ad una revisione della normativa di settore, che eviti anche, come talvolta accade, contestazioni da parte del giudice contabile.

Può porsi poi un problema di compatibilità tra il lavoro ordinario del magistrato e quello svolto dalla stesso nella sua qualità di referente per l'informatica.

Ciò è particolarmente avvertito da quei referenti che svolgano funzioni apicali ovvero che prestano servizio in uffici giudiziari in condizioni di particolare sofferenza.

In chiave problematica potrebbe anche essere sollevato il problema della compatibilità tra la titolarità di un incarico direttivo e la nomina a referente informatico, proprio sotto l'aspetto della esenzione dal lavoro giudiziario ordinario.

Non sembra, infatti, che si possa ragionevolmente ipotizzare un Capo dell'Ufficio, parzialmente esonerato, per l'espletamento della attività di referente, non solo dal lavoro ordinario ma anche dalle sue funzioni dirigenziali di amministrazione della giurisdizione.

Finora opportunamente il CSM, con le motivazioni sopra illustrate, ha voluto evitare una predeterminazione rigida ed astratta dell'esonero dal lavoro ordinario.

L'esperienza finora maturata e l'impegno richiesto ai referenti per l'informatica potrebbe consigliare una duplice modalità di intervento: preventivo, in sede di individuazione dei nuovi referenti, attraverso la scelta di persone evidentemente competenti, ma non gravate oltre misura come lavoro ordinario; successivo, attraverso la previsione, in sede di circolare, di forme di esonero dal lavoro ordinario in certa misura obbligatorie e/o predeterminate, magari ricorrendo a formule già conosciute (cfr., ad esempio, nel paragrafo l della circolare del 25 luglio 1995, sulla formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari per il biennio 1996/1997, relativamente ai magistrati componenti del collegio per i reati ministeriali; ovvero nelle delibere relative ai componenti delle commissioni per il concorso di ammissione alla magistratura).

D) Rapporti con il personale amministrativo.

Si prospetta da più parti il rischio di una sorta di « doppia dirigenza » e di conflitti tra i referenti informatici e i dirigenti amministrativi di settore nominati dal Ministero.

Alla luce dei già evidenziati compiti dei referenti informatici e, più in generale, dei rapporti tra i magistrati ed il personale amministrativo, potrebbe essere utile riaffermare, in via generale, anche nel settore di che trattasi, l'esclusione di ogni ipotesi di « diarchia ».

In sostanza, i rapporti tra i magistrati referenti per l'informatica e i dirigenti amministrativi di settore sembra che debbano essere tuttora regolati richiamando gli artt. 101 e 102 l. 23 ottobre 1960, n. 1196 e 37 d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, senza che deroghe di sorta possano invece rinvenirsi né nel d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, né nel d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39: per quanto qui interessa, pertanto, ferme restando le attribuzioni legislativamente riconosciute ai capi di corte, un potere di vigilanza e di coordinamento va senz'altro riconosciuto ai magistrati referenti per l'informatica (come del resto inequivocamente e testualmente può ricavarsi anche dalla circolare dell'8 novembre 1995), mentre la direzione dei servizi, affidata al dirigente amministrativo, deve essere esercitata con il necessario consenso e la prescritta collaborazione del magistrato, che deve essere in proposito sentito ed al quale detti dirigenti rispondono.

E) Rapporti con il Ministero di Grazia e giustizia.

Una delle funzioni dei referenti per l'informatica è quella del « raccordo » tra gli uffici giudiziari ed il Ministero di grazia e giustizia.

Da alcune parti si evidenzia peraltro che da parte del Ministero vi è la tendenza a fare del referente (solo) una sorta di centro periferico dal quale attingere la gran parte delle notizie su tutto ciò che concerne l'andamento del procedimento di informatizzazione nel distretto.

Si lamenta inoltre la complessità del rapporto con gli uffici ministeriali: da un lato, per i tempi di risposta che si ritengono spesso inconciliabili con quelli rapidissimi di sviluppo delle tecnologie informatiche; dall'altro, per la rigidità dei vincoli posti dal quadro delle scelte operate a livello centrale.

I referenti per l'informatica auspicano, invece, una più compiuta realizzazione del proprio ruolo, quale dettagliato nella disciplina di settore dettata dall'organo di autogoverno, anche se manifestano la consapevolezza della difficoltà pratica derivante dalla lamentata carenza di mezzi e di personale.

Anche sotto tale profilo, nel difetto di una diretta competenza consiliare, potrebbe però essere consigliata l'attivazione, nello spirito della necessaria « leale collaborazione », di una riflessione congiunta con il Ministero di Grazia e Giustizia.

Per altro verso, l'intervento del CSM e la nomina di delegati distrettuali hanno avuto il palese scopo di evitare che la complessa questione della informatizzazione giudiziaria — con le relative priorità — fosse affidata, in via esclusiva, alla gestione del Ministero, assicurando una adeguata circolarizzazione della progettualità locale di base (ad es. tramite il censimento delle iniziative informatiche).

Non si può, peraltro, ignorare che i momenti decisionali (scelta della procedura da adottare, utilizzazione dell'hardware per un determinato ufficio, processi formativi del personale ecc.) trovino rilievo in sede amministrativa ed in questo senso la confluenza del referente distrettuale nell'alveo ordinamentale risponde alla necessità di sottrarre tale soggetto al rischio di sviluppare esperienze informatiche, sul territorio ed in periferia, al servizio esclusivo del Ministero.

Sul piano della ricognizione istituzionale non si può, peraltro, ignorare il *trend* ministeriale, mirante a fare del referente una sorta di corrispondente locale dal quale attingere la gran parte delle notizie su tutto ciò che concerne l'andamento del procedimento di informatizzazione del distretto.

Sicché, va valutato positivamente il fatto che il CSM abbia potuto assumere un pregnante ruolo propulsivo nella attività di gestione e di autogoverno della informatica giudiziaria, svincolan-

dosi da una ottica meramente di monitoraggio e di controllo del lavoro dei magistrati.

4. Conclusioni.

Con l'istituzione dei referenti informatici si è voluto fuoriuscire da una logica meramente emergenziale e di volontariato giurisdizionale nella automazione degli uffici giudiziari.

Compito primario del CSM sembra, quindi, quello di disegnare un ruolo definito del referente, sia nei confronti dei Capi degli Uffici, sia nei riguardi dell'Ufficio del Responsabile S.I.A. (Servizi informativi automatizzati) per formalizzare e regolamentare, in termini di normativa di settore, quella commistione di ruoli tecnico-informatici (si pensi alla attività di informazione e di addestramento sui pacchetti applicativi utilizzati negli uffici) e giuridico-amministrativi che più di ogni altro sembrano permeare lo status e la futura evoluzione ordinamentale del magistrato addetto di settore.

Appare, inoltre, utile ribadire quanto sopra già evidenziato in ordine alla opportunità di organizzare un incontro — o più incontri a scadenze periodiche — con gli interlocutori istituzionali (Ministero di grazia e giustizia, capi di corte e referenti per l'informatica) per l'individuazione puntuale delle questioni irrisolte o conflittuali, che impediscono un'efficace collaborazione tra i diversi soggetti coinvolti e interdicono alla nuova figura ordinamentale di decollare e di assolvere pienamente alle funzioni ad essa attribuite, essenziali per una compiuta opera di informatizzazione degli uffici giudiziari.

In conclusione, si appalesa, in tale ambito, pienamente condivisibile la aspirazione di ripensare la funzione del referente in termini di servizio e di *staff* (e non di mero potere).

All'uopo, la formazione di un apparato servente — con una adeguata organizzazione di personale e di mezzi — costituirebbe il passaggio cruciale, se non addirittura la premessa indispensabile, per la migliore collocazione del referente nella cornice dell'ordinamento, garantendo anche in questo comparto il primato della norma sulla prassi.