

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Specialistica in :
Scienze dell'Organizzazione e del Governo

Tesi di Laurea in Analisi delle Istituzioni Politiche I

***La dirigenza degli uffici giudiziari alla
ricerca di un difficile equilibrio***

Candidato Relatore

Torri Erica

Chiar.mo Prof.

Francesca Zannotti

Correlatore Dott. Marco Fabri

Anno Accademico 2006/2007

Sessione III

***LA DIRIGENZA DEGLI UFFICI
GIUDIZIARI ALLA RICERCA DI UN
DIFFICILE EQUILIBRIO***

INDICE

*Introduzione e
ringraziamenti*.....pag. 5

*Capitolo primo:
Lo studio dell'amministrazione della
giustizia*.....pag. 10

1.1 L'approccio
giuridico.....pag. 11

1.2 L'approccio delle scienze
sociali.....pag. 15

1.3 La judicial
administration.....pag. 20

Capitolo secondo:

La dirigenza degli uffici giudiziari

tra scontri ed incontri.....pag. 25

2.1 Il magistrato dirigente e il dirigente
amministrativo.....pag. 25

2.2 Il mancato processo di
riforma.....pag. 32

2.3 Il decreto legislativo 25 luglio 2006
n. 240: la dirigenza degli uffici giudiziari
e il decentramento del ministero.....pag. 40

2.4 Aspetti problematici del
decreto.....pag. 46

Capitolo terzo:

Gli uffici giudiziari come

organizzazioni e l'assetto della loro

dirigenza.....pag. 52

3.1 Le burocrazie-professionali.....pag. 52

3.2 Peculiarità degli uffici giudiziari che

aggravano i problemi strutturali
delle burocrazie professionali.....pag. 62

3.3 La sudditanza funzionale dei dirigenti
amministrativi.....pag. 67

3.4 Una necessaria rivalutazione
del dirigente amministrativo.....pag. 68

3.5 Alcune riflessioni conclusive e
prospettive per il cambiamento.....pag. 74

Capitolo quarto:

***Dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 240
del 06, qualcosa è cambiato negli
uffici giudiziari?.....pag. 79***

4.1 Lo scopo della ricerca.....pag. 79

4.2 Aspetti metodologici.....pag. 84

4.3 I risultati della ricerca.....pag. 88

4.4 Considerazioni finali.....pag. 98

Conclusioni.....pag.103

Allegati.....pag.112

*Riferimenti
bibliografici*.....pag.129

Introduzione

“... E forse sulla capacità organizzativa e sul recupero di efficienza ci giocheremo le ultime chances del singolare caso italiano....” (Scotti, 1998a, p. 948)

Nel nostro paese il sistema giudiziario sta affrontando da più di un decennio una crisi profonda evidente agli occhi di tutti, alla quale non può più essere associato il requisito della transitorietà. All'aumento che si è verificato negli ultimi anni in termini di domanda di giustizia, non è infatti corrisposto un incremento di prestazione. Nel corso degli anni la giustizia ha acquisito un ruolo sempre maggiore a causa di alcuni fenomeni comuni a tutti i paesi occidentali (Tate and Vallinder, 1995). L'affermazione del welfare state, l'aumento degli ambiti di attività umana soggetti ad intervento giudiziario, la massiccia presenza dello Stato nell'economia, l'incremento dei processi penali, per cui il carico di lavoro è aumentato non solo da un punto di vista quantitativo, ma anche qualitativo (Di Federico, 2004, p. 394). Il rischio del sovraccarico è così divenuto a questo punto reale, con contraccolpi negativi ben comprensibili (Guarnieri, 2006, p. 89). La giustizia più che per la capacità di risolvere controversie negli ultimi anni è rinomata per le varie disfunzioni che la caratterizzano. Le cause civili¹ durano lustri, fatto che ha implicato diverse condanne da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo all'Italia, in quanto come ricorda il celebre aforisma di Jeremy Bentham “[una] giustizia ritardata è [una] giustizia negata”. La maggior parte dei processi

¹ Nella relazione del Primo Presidente Vincenzo Carbone per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2008 si evidenzia che la durata media dei processi civili negli ultimi anni ha registrato una crescita continua. Dal 1975 al 2004 la durata delle cause civili è aumentata del 90%. Il tasso di crescita dei procedimenti civili che penali è in continua ascesa. Negli ultimi venti anni il numero delle cause civili arretrate si è triplicato e nello stesso periodo i procedimenti penali pendenti in primo grado sono più che raddoppiati.

penali ormai cadono in prescrizione o vengono archiviati, per non parlare della permanente insufficienza di mezzi materiali e di personale, necessari per un adeguato e tempestivo esercizio della giurisdizione. L'inefficienza del sistema giudiziario italiano viene rafforzata anche dal confronto con gli altri paesi europei, nei quali la giustizia, appare più soddisfacente ai cittadini e agli operatori per tempi e qualità dei servizi. Ad esempio Svezia, Germania e Olanda, secondo i dati della Commissione Europea, svolgono i processi civili in meno di metà del tempo necessario in Italia, per cause di analogo contenuto e impegnano risorse pubbliche assai prossime a quelle italiane². Dato che un sistema giudiziario efficace ed efficiente è alla base del buon funzionamento di ogni democrazia, oltre ad essere un elemento estremamente importante per lo sviluppo di ogni economia di mercato (Matteucci, 1975, pp. 13-176), si è così deciso di avviarsi nel cammino delle riforme. Nel corso degli anni si sono così intraprese diverse strade ricorrendo a riforme procedurali, come la modifica del codice penale che nel 1989 ha cercato di creare un sistema processuale più vicino al modello accusatorio, riforme strutturali, che hanno modificato il numero o le funzioni degli uffici giudiziari o riforme istituzionali, che hanno cercato di modificare le istituzioni che governano l'amministrazione giudiziaria, modificandone la struttura di autorità o di potere (Fabri, 2006, pp. 55-70). Tuttavia tutte queste riforme non hanno portato a nessun miglioramento effettivo, le aspettative di una loro efficacia risolutiva sono sempre state ampiamente deluse (Di Federico, Fabri, Carnevali e Contini, 1999, p. 2). Solo da alcuni anni si sta iniziando a comprendere che il sistema giudiziario necessita di riforme organizzative, in quanto non è più procrastinabile la strada del processo di ammodernamento organizzativo-tecnologico, che deve essere perseguito con competente determinazione e per un periodo di tempo prolungato (Di Federico,

² Si veda la relazione del Primo Presidente Vincenzo Carbone per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2008.

Fabri, Carnevali e Contini, 1994, p. XIII). E' proprio su questo terreno che nascono i disagi e i disservizi per gli utenti, il discredito per l'istituzione giudiziaria e il distacco dei giudici dalla coscienza collettiva. *“Il rendere giustizia è un'attività complessa che richiede uno sforzo organizzativo costante e quindi la programmazione nell'impiego delle risorse e il coordinamento fra i vari attori”* (Guarnieri, 2001, p. 108). La distribuzione delle risorse umane e materiali, le modalità del loro impiego, il rapporto di competenze tra le diverse componenti professionali interne al sistema, sono tutti fattori capaci di incidere immediatamente sulla qualità e l'efficacia del servizio (Paciotti, 2006, p. 9). Questa strada deve permettere al contempo di recuperare e ridefinire in chiave aggiornata quei valori di efficienza e professionalità, quei rapporti tra prestazioni rese e gratificazioni ottenute, che sono stati fortemente offuscati e compressi (per un certo periodo addirittura irrisi) a partire dalla metà degli anni '60 (Di Federico, 1993, pp. 384-385). Così dato che da sempre gli unici responsabili dell'organizzazione sono i dirigenti, l'oggetto di studio di questo mio elaborato sarà la dirigenza degli uffici giudiziari. Il ruolo di direzione degli uffici diventa essenziale per presidiare l'organizzazione e per gestire il confronto all'interno dell'ufficio (Zan, 2004, p. 187). *“Il miglioramento delle prestazioni dell'amministrazione giudiziaria non può prescindere dal riconsiderare profondamente sia il ruolo sia le competenze -intese come conoscenze, capacità- della dirigenza”* (Fabri, 2006, p. 41). L'obiettivo che ci si propone è cercare di capire quale sia questo nuovo ruolo, quali le problematiche e le prospettive per un miglioramento. E' necessario migliorare la capacità di gestione degli uffici, sia per ridurre i costi, sia per accrescerne l'efficacia e la trasparenza della loro azione. Questo elaborato scritto analizzerà tale tematica evidenziandone gli aspetti organizzativi e le varie problematiche anche in relazione agli ultimi interventi normativi. E' necessario ricordare che la dirigenza degli uffici giudiziari è

contraddistinta da una certa complessità rispetto ad altri settori, in quanto implica il confronto al suo interno di due tipologie di professionisti, i magistrati dirigenti e i dirigenti amministrativi. La dirigenza non deve essere concepita come meta di una carriera dominata dal predominio dell'anzianità, in cui l'obiettivo principale è la garanzia dell'indipendenza dei magistrati, ma come un servizio, una funzione che per fornire risultati richiede speciali attitudini. *“Per l'organizzazione e la gestione del personale è necessario acquisire la cultura, l'attitudine, le tecniche di gestione delle risorse, cioè le tecniche manageriali per programmare e raggiungere obiettivi secondo un corretto rapporto tra risorse impiegate e risultati raggiunti, con un'inevitabile attenzione al problema dei costi”* (Castelli, 2004, p. 1248). Doti diverse rispetto all'amministrazione della giurisdizione i cui valori sono le regole e le garanzie. L'elaborato è così organizzato. Il primo capitolo fornirà alcune indicazioni sull'approccio perseguito nel corso dello studio, orientandosi fin da subito verso un approccio interdisciplinare ed empirico. Il secondo capitolo, è più prettamente giuridico, ma fondamentale per comprendere meglio le basi delle problematiche odierne. Esso ripercorrerà il percorso normativo attinente alla dirigenza degli uffici giudiziari, focalizzandosi sulle prese di posizione sia dei magistrati, sia dei dirigenti amministrativi. Verrà analizzata la normativa più recente e gli aspetti problematici che emergono da un punto di vista sostanziale. Il capitolo terzo, si focalizzerà sulla struttura organizzativa della dirigenza degli uffici giudiziari. In quanto non solo i dirigenti dovranno essere i protagonisti e i promotori del cambiamento, ma anche l'organizzazione degli uffici dovrà adeguarsi nel complesso alla nuova cultura. Attraverso alcuni concetti per l'analisi organizzativa, l'amministrazione giudiziaria verrà associata ad una configurazione cosiddetta burocratico-professionale, contraddistinta, fra l'altro, da un'inevitabile tensione tra la componente professionale e quella burocratica. L'analisi mostrerà che

l'assenza di competenze gestionali, il prevalere di una cultura giuridica sono fattori che certamente incidono negativamente sulle prestazioni organizzative dell'amministrazione. Il capitolo quarto avrà un taglio empirico, in quanto riporterà i risultati di alcune interviste effettuate a testimoni qualificati, degli uffici giudicanti e requirenti. Lo scopo era quello di verificare l'attuazione concreta e non formale del Decreto Legislativo 25 luglio 2006 n. 240 e di valutare se si possa parlare o meno di un cambiamento effettivo dopo l'emanazione di tale decreto. In altre parole si voleva valutare le realizzazioni compiute, fare così un primo bilancio dell'introduzione di questi nuovi principi e verificare se e in che misura la riforma abbia influenzato il comportamento degli attori. In allegato si ritrova il Decreto Legislativo 25 luglio 2006 n. 240, la traccia utilizzata per le interviste ai testimoni qualificati e un questionario sull'applicazione del 240. Quest'ultimo è stato elaborato anche grazie ai risultati emersi dalle interviste e dovrebbe far parte di una ricerca curata dall'Istituto di ricerca sui sistemi giudiziari del Consiglio nazionale delle ricerche di Bologna (Irsig-Cnr). A conclusione della presente tesi, è doveroso ringraziare tutti i soggetti da me intervistati per la disponibilità e la collaborazione mostrata e l'Istituto di Ricerca sui Sistemi giudiziari (Irsig-Cnr) sempre per la collaborazione e la disponibilità dimostrate nel mettermi a disposizione le risorse bibliografiche e informatiche utili ai fini della realizzazione di questo elaborato scritto. Un grazie in particolare al Dott. Fabri Marco, primo ricercatore dell'Irsig-Cnr, non solo in considerazione della disponibilità e della pazienza dimostrata nel leggere l'intero elaborato, ma anche per i suoi consigli e le sue osservazioni critiche. Infine un cordiale ringraziamento alla professoressa Zannotti che ha suscitato il mio interesse verso queste tematiche e per la disponibilità manifestata, durante la stesura del mio elaborato, nonostante i suoi numerosi impegni.

Capitolo primo:
Lo studio dell'amministrazione
della giustizia

Introduzione

Ogni studio presuppone una scelta iniziale sull'approccio da utilizzare, tale scelta è molto rilevante, in quanto influenza ciò che il ricercatore vede e quindi la natura stessa dell'unità di analisi (Morgan, 1986, p. 440). Nella analisi dei sistemi giudiziari questa decisione è ancora più difficile, in quanto l'oggetto di studio, oltre ad essere un'istituzione alquanto complessa, rappresenta uno spazio di confine tra il diritto e la politica, ossia tra il mondo delle regole formali e quello delle scelte collettive (Guarnieri e Pederzoli, 2002, p. 3). Questo lavoro ripercorre l'approccio che caratterizza ormai da diversi anni le ricerche svolte dal Centro Studi e Ricerche sull'ordinamento giudiziario del Dipartimento di Scienza Politica dell'Università di Bologna (Cesrog) e l'Istituto di Ricerca sui Sistemi giudiziari (Irsig-Cnr) del Consiglio Nazionale delle Ricerche. Si tratta di un approccio organizzativo-gestionale, che utilizza i concetti e gli strumenti propri delle scienze sociali applicate (Marradi, 1995; Grimaldi, 2000). Ancora oggi tale approccio si può considerare un'eccezione nell'Europa continentale, dove prevalgono gli studi che utilizzano un approccio che potremmo definire -classico-, che fanno riferimento alle discipline giuridiche tradizionali (Fabri and Langbroek, 2000, p. 15; Guarnieri e Zannotti, 2006, p. X).

1.1 L'approccio giuridico

L'approccio giuridico ha da sempre avuto, e continua ad avere, un certo primato nello studio della giustizia soprattutto nell'Europa continentale. Tale approccio focalizza l'analisi del sistema giudiziario esclusivamente sulle norme e sulle strutture, facendo apparire le corti come qualcosa di distaccato dall'ambiente che influenza le decisioni giudiziarie e sul quale sono destinate ad incidere (Guarnieri, 2002, p. 4). Il presupposto che ne è alla base è che il "livello" di giustizia prodotto dagli uffici giudiziari dipende esclusivamente dalle norme e dalle strutture formali vigenti in tale contesto. Il quadro normativo diviene così il punto di riferimento principale, ignorando però le modalità di applicazione delle norme e la descrizione delle strutture si limita esclusivamente agli assetti formali senza mostrarne il funzionamento concreto. Guarnieri (2002, pag. 4) definisce tale approccio come un approccio prescrittivo e deduttivo. Prescrittivo, in quanto è volto ad evidenziare il dover essere del comportamento degli individui (right or wrong) e deduttivo perché i comportamenti degli attori vengono desunti dalle norme vigenti. In questo approccio non viene considerato il rapporto tra norme e comportamenti, nelle modalità in cui le norme vengono implementate e si dà per scontato che le regole formali siano efficaci, in grado cioè di produrre i comportamenti attesi dai cittadini e raggiungere gli obiettivi prefissati, senza nessun riscontro empirico. Eventuali difformità dal quadro normativo tendono ad essere considerate come deviazioni riconducibili a molteplici fattori, ma in ogni caso influenti ai fini di analisi rigorosamente giuridiche. In questo modo, non vengono quasi mai considerate le prassi applicative seguite. Uno dei principali limiti di tale approccio è che non ponendo attenzione ai profili operativi, trascura così le ricadute complessive del modo in cui la giustizia viene amministrata. Sicuramente si tratta del metodo più indicato per

approfondimenti teorici ed esegetici delle norme, ma decisamente inutile e talvolta fuorviante per affrontare gli aspetti applicativi e le implicazioni organizzative relative al funzionamento di una struttura complessa quale l'amministrazione della giustizia. Questo approccio è ancora prevalente in Europa, in quanto ha trovato un terreno quanto mai fertile in una cultura giuridica tradizionalmente formalistica, astratta e deduttiva. Tra le concezioni formalistiche della funzione giudiziaria prima fra tutte ritroviamo la visione del giudice come *bouche de la lois*³; ossia come mero "tramite della legge", un tecnico che applica la legge ai singoli casi senza margini di creatività, se non quella connessa alla sua abilità tecnica di trovare nella legge esistente una corretta risposta giuridica al caso specifico. Questa immagine che rappresenta il giudice come passivo e politicamente inerte esecutore di una volontà altrove determinata è in primo luogo congruente con i principi democratici, o almeno con la versione più semplificata. L'equazione che tali principi stabiliscono tra rappresentatività e legittimità autorizza infatti il concentrarsi della produzione giuridica nelle mani del legislatore, essendo questo sorretto dall'investitura popolare e si trasforma quindi in un solido argomento per negare analoghe prerogative a giudici prescelti sulla base dei soli requisiti tecnici, professionali e burocratici (Pederzoli, 1990, pp. 293-324). Per cui l'attività decisionale del giudice non può che essere speculare alla legislazione. Da ciò ha origine la supremazia del legislativo, sul potere giudiziario. Si instaura quindi un rapporto subordinato tra applicazione della legge da parte del giudice e volontà del legislatore. Lo Stato per mantenere tale rapporto deve perseguire l'uniformità e la coerenza della giurisprudenza nel presupposto dell'unità e della completezza del diritto oggettivo. Quest'ultimo si realizza attraverso la codificazione degli ordinamenti giuridici, mentre l'uniformità e la

³ E' la nota formula di Montesquieu secondo il quale il giudice esercita "*un pouvoir de quelque facon nul*". MONTESQUIEU, C. (1748), *De l'esprit des lois*, trad.it. Lo spirito delle leggi, II, 4, Torino, 1952.

coerenza della giurisprudenza, vengono perseguite attraverso la fissazione di regole, estremamente vincolanti per l'attività interpretativa del giudice. (Zannotti, 1994, p. 365). *“Questa dottrina viene formulata in vari modi, in primo luogo presentando la decisione giudiziaria come sillogismo, di cui la premessa maggiore è la norma legislativa, quella minore il fatto e la decisione del giudice la conclusione meccanica”* (Rebuffa, 1993, p. 127). Inoltre vi sono altri due aspetti che rafforzano questa rappresentazione della dottrina giuridica sul ruolo del giudice, quello relativo al primato del diritto civile e quello relativo alla certezza del diritto. Primato del diritto civile significa che le categorie dogmatiche e le tecniche interpretative della civilistica costituiscono il modello per la concettualizzazione “scientifica” di tutti i materiali normativi e giurisprudenziali. Inoltre i principi ricavabili dalle norme civilistiche hanno una valenza generale che si estende ad altri settori disciplinari. Mentre secondo il principio della certezza del diritto solo le norme generali ed astratte fatte dal legislatore possono essere certe, per cui il giudice “custode della legge” deve ricercare nella legge l'“intenzione” per servire la volontà politica che in quel diritto positivo si è manifestata. Tutte queste caratteristiche, definite da Merryman “folklore giudiziario” (1965, p. 45), sono funzionali al mantenimento delle categorie dogmatiche e delle tecniche interpretative della civilistica e quindi alla concettualizzazione “scientifica” di tutti i materiali normativi e giurisprudenziali e alla limitazione dell'autonomia interpretativa del giudice (Zannotti, 1994, p. 376). Queste concezioni formalistiche trovano le loro origini nelle dottrine del giusnaturalismo illuministico e il loro fondamento in alcuni principi che, affermati durante la rivoluzione francese e nell'età napoleonica, sono stati sviluppati e applicati nel periodo successivo. L'immagine di giudice quale mero interprete della legge e garante della certezza del diritto viene poi conformata ad uno stile di lavoro e di vita che lo vorrebbe del tutto distaccato rispetto al contesto politico-sociale. Uno dei requisiti

indispensabili del magistrato “bravo”, “capace” e “di successo”, consiste in una condotta di vita per quanto possibile distaccata da impegni di natura sociale e politica (Di Federico, 2004, p. 317). “L’applicazione scientifica della legge” ai singoli casi da giudicare è poi rafforzata dalla stessa struttura organizzativa, un’organizzazione gerarchico-generalista che dovrebbe renderla cogente, prevedibile e controllabile (Freddi, 2006, p. XIX). Gli uffici giudiziari sono ordinati secondo il principio della gerarchia, i componenti si distinguono fra di loro solo in relazione al rango-grado che ricoprono, senza porre nessuna attenzione alla specificità delle funzioni da loro svolte. Dato l’omogeneo bagaglio culturale e formativo, si dà per scontato che i componenti l’organizzazione siano capaci di svolgere indifferentemente tutti i ruoli organizzativi associati con il loro grado. Il generalismo gerarchico presuppone che il più alto nella gerarchia comprende in sé la capacità di svolgere tutte le disparate funzioni assegnate a chi opera ai livelli inferiori. All’interno di questa struttura organizzativa ha sempre svolto un ruolo fondamentale la Corte di Cassazione, la quale rappresentando l’apice della piramide gerarchica, ha il compito di giudicare esclusivamente sulla corretta “interpretazione ed applicazione del diritto” resa dai giudici delle giurisdizioni inferiori per assicurare l’uniforme interpretazione giurisprudenziale del diritto⁴, su base nazionale. In questo modo la Corte dovrebbe assicurare la certezza del diritto attraverso l’uniforme applicazione della legge e l’uniforme interpretazione della stessa.

⁴ Questa funzione viene definita di *nomafilechia*, cioè di uniforme applicazione del diritto e di uniforme interpretazione normativa sul territorio nazionale. Dato che l’Italia appartiene, dal punto di vista della tradizione giuridica, alla tradizione di *civil law*, e quindi la dottrina del precedente (*stare decisis*) non si applica, le decisioni prese in casi precedenti giocano un ruolo importante nell’emanazione delle sentenze. In particolare, le sentenze della Corte Suprema di Cassazione hanno sempre influito sul processo decisionale delle corti inferiori.

1.2 L'approccio delle scienze sociali

Occorre sottolineare che in Europa le scienze sociali hanno iniziato ad occuparsi dell'amministrazione della giustizia⁵ con qualche ritardo⁶, per molti anni la giustizia, è stata infatti considerata come un oggetto di studio di scarso interesse. Fino agli anni cinquanta la scienza politica ufficiale ha ignorato il sistema giudiziario e gli studi relativi. A ciò si associa il fatto che in Europa è maggiormente sedimentata una concezione formalistica della funzione giudiziaria. Il principale ostacolo stava nel rimuovere l'ideologia connessa alla visione del ruolo del giudice come semplice esecutore, in quanto se il giudice si limita ad eseguire il comando della legge, esso in realtà non esercita nessun potere per cui giustizia e politica rimangono sfere tra loro irriducibili, caratterizzate da razionalità, processi, contenuti ed effetti decisionali completamente differenti. Anche il sistema giudiziario si è dovuto liberare dalla concezione di apparato "servente" privo di autonomia nei confronti del potere legislativo che accomuna tutte le amministrazioni pubbliche. In realtà sono stati i politologi statunitensi ad aprire la strada a ricerche empiriche che hanno sottolineato la portata e le implicazioni politiche del ruolo giudiziario, superando quella divisione tra diritto, politica e società. Anche perché negli Stati Uniti è da sempre riconosciuta una certa funzione creativa al giudice, e da sempre vige il principio dello stare decisis⁷. Così sin dai primi decenni degli anni novanta alcuni orientamenti dottrinali americani⁸ di

⁵ In realtà si parla soprattutto della giustizia ordinaria, in quanto quella costituzionale merita un discorso a parte.

⁶ Si vedano in proposito i primi due paragrafi dell'articolo di Marradi (1971) e Pritchett (in Grossman e Tahenhaus 1969, pag. 27-42), che spiega il ritardo con cui la scienza politica ha rivolto il proprio interesse al giudiziario sia con l'iniziale mancanza di un fulcro metodologico autonomo, sia con il persistere della mechanical jurisprudence.

⁷ In base a tale criterio, i principi enunciati dalle corti superiori costituiscono precedenti dotati di forza normativa e in quanto tali, vincolano formalmente le corti inferiori.

⁸ Una delle analisi più attente, all'interno della cultura giuridica americana, alle trasformazioni giudiziarie è dovuta al movimento dottrinale sviluppato negli anni 20-30 denominato "realismo giuridico". Tale movimento ha stimolato l'attivismo giudiziario e la funzione creativa del giudice

impostazione pragmatica e antiformalista hanno iniziato a scalfire i postulati teorici della dottrina giuridica americana, attraverso un'analisi più attenta alle trasformazioni di ruolo del potere giudiziario. Pian piano è emersa una nuova ideologia giudiziaria in forza della quale il magistrato non deve essere agnostico politicamente. Il giudice non si limita ad applicare la legge, ma contribuisce a crearla e gli vengono riconosciuti margini di discrezionalità. Margini da sempre occultati, ma che vengono esplicitandosi dato l'evolversi del costituzionalismo in tutte le principali democrazie. La previsione costituzionale della revisione costituzionale delle leggi rompe l'unità, la coerenza e la completezza del sistema giuridico che da sempre sono alla base del classico giuspositivismo. Il giudizio di revisione costituzionale d'invalidità delle leggi mette in crisi la presunzione di legittimità dell'intero diritto positivo e la neutralizzazione politica del diritto operata dal vecchio positivismo giuridico (Rebuffa, 1993, p. 132). Il diritto non è più un sistema organico di dogmi sanzionati dal codice ed affidati alla custodia dei giuristi, ma è un sistema artificiale e imperfetto di norme eterogenee, di ognuna delle quali è sempre in questione la legittimità costituzionale rispetto a quei valori politici che sono i principi di giustizia incorporati nella Costituzione. Così anche in Italia l'ideologia relativa alla funzione giudiziaria costruita dalla dottrina giuridica continentale perde di valore e l'immagine del giudice quale esecutore della legge si incrina a favore di una nuova immagine di giudice quale interprete della legge. Questo avviene per un insieme di fattori correlati tra loro:

- l'inizio dell'attività della giustizia costituzionale, che offre maggiori spazi all'autonomia interpretativa del giudice

designando quest'ultimo come motore del mutamento normativo. Per un approfondimento di questa tematica si veda Tarello, G. (1962), *Il realismo giuridico americano*, Milano e RUMBLE, W. E. (1968), *American Legal Realism*, Ithaca-London.

- l'evoluzione diversificata di autopercezione di ruolo all'interno della magistratura ordinaria
- l'emergere di tensioni organizzative interne
- l'espansione degli ambiti operativi del giudiziario e i conflitti con i poteri politico-rappresentativi
- l'affermarsi di atteggiamenti antidogmatici da parte della cultura giuridica (Zannotti, 1994, p. 376).

Sicuramente l'autopercezione di ruolo della magistratura è uno dei fattori più rilevanti che ha inciso sul differente equilibrio istituzionale tra i poteri che si è creato in Italia dal dopoguerra in poi. Con l'entrata in funzione del Consiglio Superiore, nel '58, si sono rafforzate le fratture sull'autopercezione di ruolo tra i magistrati ordinari e si è favorito il proliferare delle correnti all'interno dell'Associazione Nazionale dei magistrati (Zannotti, 1994, p. 380). Da qui si è innescato un processo di democratizzazione della magistratura che ha in particolare mutato l'assetto istituzionale ed organizzativo della magistratura ordinaria. Sono così derivati una serie di cambiamenti tutti volti ad aumentare l'indipendenza sia interna che esterna del singolo magistrato e l'autonomia dell'ordine, innescando un vero e proprio rapporto politico tra magistratura, istituzioni e partiti. Si assiste così all'emergere di una nuova ideologia in cui si crea un'immagine di giudice come soggetto attivo del processo politico (Rebuffa, 1993, p. 137). Questa nuova ideologia porta anche allo smantellamento della struttura amministrativa-burocratica dell'apparato giudiziario, in cui l'unica caratteristica burocratica che permane è il reclutamento per concorso. Questi cambiamenti devono essere messi in relazione anche alle nuove caratteristiche della produzione legislativa. L'aumento della produzione normativa di origine legislativa, l'indeterminatezza dei documenti normativi che divengono sempre più il risultato della "negoziatura legislativa" e

che non contengono più rigorosi precetti, ma indeterminati “programmi” di politiche pubbliche e infine l’estensione della tutela dei cosiddetti diritti sociali, i quali posseggono una “struttura aperta”, non essendo definiti tassativamente (Rebuffa, 1993, pp. 180-181). Così ad una cultura giuridica che può essere definita a sistema chiuso (in cui solo le premesse giuridiche sono alla base del ragionamento giuridico) subentra un’ideologia giuridica a sistema aperto in cui, non più solo le premesse giuridiche, ma anche premesse “sociologiche”, possono essere alla base del ragionamento giuridico. Ciò comporta il passaggio da un sistema giuridico in cui l’innovazione normativa è solo eccezionale ad un sistema in cui l’innovazione è strumentale al perseguimento di obiettivi sostanziali (Zannotti, 1994, p. 390). *“Per la prima volta vengono così sottoposte ad analisi le ideologie sottostanti alle dottrine giuridiche, il ruolo sociale dei giuristi, i condizionamenti esterni delle professioni giuridiche e insieme, il funzionamento della magistratura, le scelte politiche e culturali espresse dalla giurisprudenza, gli atteggiamenti dei giudici, i loro stili argomentativi e la loro ideologia di ceto”* (Ferrajoli, 1999, p. 66). La scienza giuridica manifesta un atteggiamento di dichiarata insoddisfazione nei confronti dei propri strumenti concettuali, delle proprie tecniche ricostruttive ed espositive, delle proprie sistemazioni e classificazioni. Vi è un abbandono della sistematica, delle concettualizzazioni tradizionali e delle descrizioni del sistema giuridico fondate esclusivamente su materiali normativi e sul loro inserimento in un sistema di concetti precostituito, mentre viene introdotto l’uso di linguaggi e tecniche espositive tratte dalle discipline sociologiche ed economiche (Rebuffa, 1993, p. 130). Queste nuove tecniche giuridiche devono raggiungere, al di là dell’interpretazione letterale della legge e dell’intento del legislatore, obiettivi relativi al mutamento sociale anche non necessariamente coincidenti con i valori immediatamente desumibili dalle norme positive e da quelle costituzionali (Zannotti, 1994, p.). In questo modo la cultura giuridica italiana smantella una

delle componenti centrali delle ideologie giudiziarie, ossia la “reverenza dogmatica” che ha sempre rappresentato un limite all’autonomia e alla discrezionalità interpretativa (Rebuffa, 1993, p. 132). D’altra parte, pur in presenza di questo riorientamento delle finalità del ragionamento giuridico, resta invariata la sua forma sillogistica e quindi il metodo deduttivo. Così all’interno di questo contesto inizia ad emergere anche in Italia attorno agli anni ’60 l’approccio delle scienze sociali. La prospettiva adottata dalle scienze sociali risulta completamente differente da quella della dottrina giuridica. All’approccio prescrittivo si preferisce quello descrittivo che cerca di spiegare e comprendere i fenomeni analizzati e al metodo deduttivo, quello induttivo che cerca di ricostruire le regolarità di comportamento partendo dalle basi empiriche e non dal contesto normativo. Si privilegia l’indagine empirica, sulla riflessione teorica e dogmatica, portata avanti da un lavoro di gruppo compiuto da studiosi quasi sempre inseriti in complesse organizzazioni di ricerca. Ovviamente i metodi tradizionali delle ricerche sociali vengono sempre integrati con metodi e conoscenze giuridiche adeguate (Pederzoli, 1990, pp. 293-324). Questo approccio si basa sul presupposto che in tutte le organizzazioni vi sia sempre uno scarto tra diritto “scritto” e diritto “vivente”, tra procedure formalmente previste e prassi (Guarnieri e Pederzoli, 2002, p. 4). Ed è proprio questo scarto l’oggetto di analisi delle scienze sociali, in quanto un’analisi fondata solo sulle norme fornisce un’immagine parziale e non rappresentativa del sistema giudiziario e delle sue relazioni con l’ambiente esterno. Analizzando le prassi e l’impatto delle norme l’obiettivo diviene analizzare e valutare l’effettivo funzionamento e i risultati conseguiti dall’amministrazione della giustizia. Così tale approccio pur considerando gli assetti giuridico-formali, che rimangono il punto di partenza dell’analisi, si concentra anche su altre variabili. Sul versante interno acquisiscono importanza le proprietà organizzative della magistratura, i processi decisionali, i vari organismi che compongono

i sistemi giudiziari, i valori etico-sociali che ispirano la funzione giudiziaria, le ideologie professionali dei magistrati all'interno delle loro organizzazioni. Sul versante esterno sono rilevanti le relazioni istituzionali e non che collegano il sistema giudiziario al suo ambiente politico e sociale, le funzioni che le corti assolvono, il loro impatto sui processi di policy making, l'opinione del pubblico intorno al diritto e alle istituzioni giuridiche. (Guarnieri e Pederzoli, 2002, p. 5; Marradi, 1971, p. 393). In questo modo i dati ricavabili dalla configurazione giuridica vengono integrati considerando altri fattori che possono migliorare la descrizione e la comprensione del modo in cui il sistema giudiziario opera e del ruolo che effettivamente svolge indipendentemente dal riparto formale delle competenze.

1.3 La Judicial Administration

A partire dagli anni '50 si sono delineate differenti prospettive di studio all'interno dell'approccio delle scienze sociali che hanno utilizzato concetti e strumenti prima del tutto estranei all'analisi dei sistemi giudiziari (Marradi, 1971, pp. 393-445). Questi diversi filoni di ricerca, tra i quali ritroviamo ad esempio lo struttural-funzionalismo, il comportamento giudiziario, modelli di derivazione economica che richiamano la prospettiva teorica della rational choice, sono tra loro assimilati da un comune intento: oltrepassare la superficie normativa delle istituzioni giudiziarie allo scopo di sondarne le dinamiche reali tanto nei rapporti interni, quanto nelle relazioni con l'esterno (Guarnieri e Pederzoli, 2002, p. 7-10). Tra questi approcci innovativi vi è anche un filone di studi che ha applicato all'amministrazione giudiziaria, in un'ottica interdisciplinare, i concetti propri della scienza dell'amministrazione, del public management, della teoria dell'organizzazione e delle discipline manageriali (Freddi, 1977, p. 3; Di Federico, Fabri,

Carnevali e Contini, 1994, p. 4). In questo modo si è delineata una nuova branca di studi denominata *judicial administration* (Fabri, 1991, pp. 57-125). Tale approccio⁹ si propone di studiare l'amministrazione giudiziaria come un'organizzazione complessa, in quanto gli uffici giudiziari, sebbene siano organizzazioni contraddistinte da peculiarità, sono pur sempre organizzazioni che devono essere gestite professionalmente. Non è facile fornire una definizione di questa nuova disciplina, tuttavia può essere concepita come *“quella disciplina che studia le modalità di coordinamento e di gestione degli attori e delle risorse che influenzano il modo in cui i procedimenti vengono trattati”* (Wheeler, 1977, p. 3). Il presupposto di partenza è che il “livello” di giustizia prodotto dagli uffici giudiziari non dipende esclusivamente dalle norme, ma anche dalle modalità con cui i procedimenti sono gestiti, dalle caratteristiche organizzative e dalle prassi. Per questo diviene rilevante studiare anche le modalità di coordinamento e di gestione degli attori e delle risorse che influenzano la gestione dei procedimenti giudiziari. L'approccio si basa su analisi empiricamente fondate e ha finalità anche di tipo applicativo, in quanto l'obiettivo primario è sempre migliorare il funzionamento dell'amministrazione giudiziaria in termini di efficienza ed efficacia e quindi incrementare il valore del servizio offerto ai cittadini (Pederzoli, 1990, pp. 293-324). Il fine porta così a prospettare riforme costruttive distaccandosi completamente dall'autoreferenzialità e dalla staticità interpretativa della dottrina giuridica. Questo filone di studi è nato negli Stati Uniti negli anni sessanta ed ancora oggi è scarsamente diffuso nell'Europa continentale. Roscoe Pound, preside della facoltà di giurisprudenza di Harvard, viene considerato il padre spirituale di questa disciplina e il suo discorso “The Causes of popular

⁹ In questo caso si può utilizzare anche il termine paradigma, presentato da Kuhn, T. S. (1962) nel suo testo, *The structure of scientific revolutions*, Chicago, The University of Chicago Press. L'emergere dell'approccio organizzativo rispetto a quello giuridico rappresenta quella fase definita da Kuhn di scienza rivoluzionaria, caratterizzata da una competizione tra il vecchio e il nuovo paradigma.

Dissatisfaction with the Administration of Justice”¹⁰ tenuto nel 1906 presso la conferenza annuale dell’American Bar Association, ne costituisce il primo manifesto (Fabri, 2006, pp. 97-102). L’interesse per i temi organizzativi della giustizia è sorto in America constatando che al magistrato venivano sempre più delegate funzioni amministrative e gestionali, come conseguenza della crescente complessità del sistema e che queste diminuivano il tempo che egli dedicava alle funzioni giurisdizionali (Gallas, 1968, p. 334). Inoltre tali funzioni non raggiungevano nemmeno gli obiettivi prefissati, in quanto venivano affrontate con la strumentazione giuridica propria degli operatori del diritto. Da qui il riconoscimento di questa nuova disciplina e della nuova figura professionale dell’amministratore dell’ufficio giudiziario, il court manager, responsabile dei problemi amministrativo-gestionali, grazie alle sue competenze manageriali che rispondono a logiche differenti rispetto a quelle giuridiche. Le sue principali funzioni riguardano, l’organizzazione e la gestione del movimento dei fascicoli, la selezione e l’organizzazione delle giurie, l’organizzazione degli archivi, la selezione del personale amministrativo, le pubbliche relazioni, i rapporti fra e con diverse agenzie governative. Così fin da subito si percepì la necessità di individuare o creare personale appositamente addestrato per ricoprire tale ruolo, dato che tali funzioni non erano direttamente riconducibili alla classica funzione giurisdizionale e non approfondite nella facoltà di giurisprudenza. Uno dei contributi più rilevanti della judicial administration è stato proprio l’aver riconosciuto la necessità di differenziare i ruoli giudiziari da quelli amministrativo-gestionali. *“I giudici sono ora consapevoli che c’è molto più nell’amministrazione dell’ufficio giudiziario di quanto si impari nelle facoltà di legge (...) il*

¹⁰ In quel discorso Pound riportò i problemi ritenuti alla base della crescente insoddisfazione per l’amministrazione della giustizia negli Stati Uniti tra cui la molteplicità delle corti, lo spreco di personale, la presenza di regole di procedura arcaiche e rigide, l’inesistenza di un’autorità ben definita.

management è come il diritto, una professione ed è tanto inappropriato per un manager provare a trattare una causa quanto è per un giurista-senza il beneficio di un lungo addestramento-dirigere efficacemente un' organizzazione complessa qual è un ufficio giudiziario" (Gallas, 1968, p. 334). Alla base vi è il riconoscimento che il servizio giustizia è un prodotto composito e differenziato, che necessita dell'interazione di diverse competenze e non solo di quelle giuridiche. La judicial administration ha introdotto all'interno degli uffici giudiziari anche nuove modalità di organizzazione del lavoro, come il caseload management, i sistemi di rilevazione della "capacità produttiva" dell'ufficio, i sistemi alternativi a quelli giurisdizionali per la risoluzione delle controversie in materie civili (alternative dispute resolution) e i programmi che cercano di fornire un'alternativa rieducativa a chi abbia commesso, per la prima volta, un delitto non violento (diversion programs). Sicuramente il caseload management rappresenta una delle funzioni principali eseguite dal court manager. Grazie a questo strumento infatti si vuole ottenere una razionalizzazione del flusso del lavoro, permettendo che ogni procedimento si muova attraverso l'ufficio senza ingiustificati ritardi. Con il passare degli anni si è poi assistito ad un consolidamento della disciplina, ad uno sviluppo della sua letteratura e dei suoi metodi gestionali. Negli Stati Uniti si è riusciti ad implementare questo processo di innovazione e di modernizzazione che ha portato ad un cambiamento effettivo arrecando un miglioramento quantitativo e qualitativo del servizio giustizia, grazie all'instaurazione di un circolo virtuoso tra enti di ricerca¹¹, realizzazione dei risultati di ricerca e addestramento del personale con individuazione di nuovi ruoli necessari alla realizzazione dei progetti di innovazione. Alla base di questo processo innovativo si ritrova la volontà di rispondere a varie disfunzioni che caratterizzavano l'organizzazione giudiziaria

¹¹ Gli enti di ricerca negli Stati Uniti erano rappresentati a livello federale dal Federal Judicial Center e a livello statale dal National Center for State Courts.

americana, come il costante aumento del carico di lavoro nelle corti, la scarsa attenzione ai problemi organizzativi e gestionali e la profonda disaffezione dei cittadini verso l'amministrazione della giustizia, prevalentemente correlata alla lentezza dei procedimenti. Tutte queste disfunzioni si ritrovano in forme più accentuate nel contesto italiano, per questo sarebbe necessario diffondere questi studi anche in Europa, ovviamente tenendo conto delle differenze culturali, dove si continua a dare scarsa attenzione agli studi organizzativi sul sistema giudiziario che continuano a rimanere sotto il dominio delle discipline legali (Fabri and Langbroek, 2000). *“Lo studio della judicial administration può aiutare gli operatori e gli studiosi sia a comprendere gli atteggiamenti e le azioni degli attori del sistema giudiziario sia ad individuare i fattori che influenzano il loro comportamento e che potrebbero essere modificati per il raggiungimento di certi obiettivi”* (Wheeler, 1977, p. 12). Un buon punto di partenza sarebbe iniziare ad inserire corsi di judicial administration anche per gli studenti europei.

Capitolo secondo:

La dirigenza degli uffici giudiziari tra scontri ed incontri

Introduzione

Prima di analizzare le novità connesse al decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240 "Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia" è inevitabile qualche accenno al percorso normativo attinente alla dirigenza degli uffici giudiziari, al fine di una più esatta visione. E' infatti proprio attraverso l'analisi di questo difficile cammino che ritroviamo le basi delle problematiche odierne e le conseguenze che constatiamo nell'attuale assetto si mostrano in modo più chiaro ed evidente. Occorre premettere che la dirigenza degli uffici giudiziari è da sempre una tematica alquanto complessa e alla continua ricerca di norme precise in grado di ristabilire eventuali equilibri compromessi (Cerruti, 1991, p. 56).

2.1 Il magistrato dirigente e il dirigente amministrativo

Sicuramente non è facile delineare da un punto di vista normativo il percorso evolutivo della dirigenza degli uffici giudiziari, in quanto la disciplina è disorganica e costituita da fonti diverse come le leggi dell'ordinamento giudiziario del '41 e leggi successive, norme inserite in codici di rito, decisioni della Corte Costituzionale a cui occorre aggiungere la disciplina secondaria costituita da risoluzioni e circolari del Consiglio Superiore della Magistratura (Scotti, 1998b, p. 61). A

tutto ciò bisogna includere la frammentarietà e lacunosità della disciplina in relazione alla figura del capo dell'ufficio giudiziario o magistrato dirigente, in quanto a livello di fonti di normazione primaria non vi è nessuna definizione funzionale in relazione a tale ruolo, manca infatti una normativa quadro o di principio, in quanto generalmente si attribuiscono specifiche competenze spesso in rapporto alla tipologia dei singoli uffici. Molteplici incertezze interpretative caratterizzano inoltre anche il ruolo del dirigente amministrativo. Tuttavia un punto di partenza è necessario e senza voler risalire troppo indietro¹² può essere associato alla legge 23 ottobre 1960 n. 1196 sull'ordinamento delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie. Essa riconosce ai funzionari la direzione formale ed effettiva degli uffici delle cancellerie e segreterie giudiziarie e dei relativi servizi precisando però esplicitamente il rapporto con il magistrato dirigente. *“I capi delle cancellerie e segreterie giudiziarie hanno la direzione dei rispettivi uffici, provvedono ad assicurare il normale funzionamento dei servizi e ne rispondono al capo dell' ufficio giudiziario, dal quale sono sentiti in ordine a qualsiasi provvedimento che abbia attinenza con i servizi di cancelleria e segreteria”* (art. 102). Al capo dell'ufficio giudiziario è infatti riconosciuto il potere di *“sorveglianza sul personale del proprio ufficio e degli uffici dipendenti”* (art. 101). Da questa prima legge emergono fin da subito alcune peculiarità che contraddistinguono gli uffici giudiziari, in primo luogo si ritrova un'immagine del responsabile amministrativo con funzioni meramente interne e collocato in un rapporto di sotto-ordinazione rispetto al magistrato dirigente, ma questo è spiegato dal fatto che il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie faceva parte dell'ordine

¹² Si poteva anche risalire al primo ordinamento introdotto dopo l'unificazione del Regno (r.d. 6 dicembre 1865, n. 2626)

giudiziario (dall'ordinamento del 1924¹³), per cui non poteva acquisire la piena autonomia che spettava agli altri impiegati dello stato. La seconda peculiarità riguarda l'ufficio direttivo, ossia la concentrazione in un unico organo di funzioni giudiziarie ed amministrative. Già inizialmente si è accennato al fatto che nelle leggi primarie non si ritrova una definizione funzionale dei compiti spettanti ai magistrati dirigenti, così il Csm partendo dal presupposto riconosciuto a livello costituzionale che uffici direttivi sono attribuiti a magistrati di maggiore anzianità ha cercato di individuarne le funzioni specifiche basandosi sull'analisi di tali disposizioni. In questo modo la categoria è risultata coincidere nella *“direzione di un autonomo ed indipendente ufficio giudiziario (separato sul piano strutturale dalla restante organizzazione giudiziaria) e nella corrispondente titolarità dei magistrati che ne sono investiti, oltrechè di funzioni giurisdizionali, di poteri amministrativi, di organizzazione del lavoro e degli uffici interni nonché di sorveglianza sui magistrati e sul personale ausiliario”*¹⁴. Alla base di questa definizione prevale però l'elemento formale rispetto ad una visione tendenzialmente unitaria della omogeneità del ruolo, in quanto è dirigente chi è preposto ad un ufficio che secondo la previsione legislativa (e delle tabelle sugli organici della magistratura) costituisce una struttura autonoma nell'apparato della giustizia. In questi anni è infatti aperto il dibattito se la titolarità di un ufficio direttivo deve essere collegata alla titolarità di uno specifico posto dell'organico, come avviene o se invece non possa più vantaggiosamente essere considerata come un incarico di funzioni conferito ad uno dei magistrati appartenenti all'ufficio (Paciotti, 1992, p. 618). In relazione alle funzioni dirigenziali accanto

¹³ L'rdl n. 745 del 1924 stabilì l'appartenenza del personale delle cancellerie e segreterie all'ordinamento giudiziario, con la conseguenza che ogni modifica ordinamentale doveva seguire e accompagnarsi alle modifiche dell'ordinamento giudiziario.

¹⁴ Delibera 14 maggio 1971 in Notiziario del Csm 1971, n.5

Correttamente si osserva che la definizione non sembra attagliarsi agli uffici direttivi della Corte Suprema diversi da quelli di primo presidente e di procuratore generale.

a quelle giurisdizionali ne vengono elencate altre che differenziano così il dirigente dagli altri magistrati addetti al medesimo ufficio e che esercitano tutti e soltanto funzioni giudiziarie. Ovviamente l'elemento giurisdizionale è sempre concepito come quello prevalente nella funzione direttiva e la distinzione tra le funzioni tecnico-giuridica e quella organizzativa non ha un valore esclusivamente teorico e sistematico, ma discende dalla dicotomia fissata in Costituzione fra Consiglio Superiore della Magistratura e Ministro della giustizia, inoltre ricorda che le due attività si basano su principi diversi. L'attività giurisdizionale è retta dai principi di precostituzione del giudice rispetto alla "resgiudicanda" (art. 25 Cost.), dalla sottoposizione del giudice soltanto alla legge, (art. 101 Cost.), dalla distinzione dei magistrati secondo la diversità di funzioni, (art. 107 Cost.) l'attività amministrativa invece persegue i principi di legalità, imparzialità, buon andamento riportati dall'articolo 97 della Costituzione. Inoltre quest'ultima si esplicita in un potere di gerarchia e di vera e propria direzione nei confronti di tutti i componenti dell'ufficio e non si può parlare di un potere diffuso perché i compiti sono esclusivi del dirigente, mentre l'esercizio della giurisdizione non implica alcuna forma di gerarchia, primazia o dirigenza. Come è da subito evidente non è facile regolare i confini tra queste attività coesistenti ed è proprio in questa coesistenza che si manifesta la complessità della problematica della dirigenza degli uffici giudiziari. La giustificazione che da sempre è utilizzata per motivare l'attribuzione del diritto-dovere di gestire autonomamente tutte le risorse al magistrato dirigente è che in questo modo vi è una maggior garanzia di tutela dei principi di indipendenza ed autonomia che nella Costituzione vengono attribuiti all'attività giurisdizionale della magistratura. A lungo infatti si è ritenuto che l'obiettivo principale della direzione degli uffici giudiziari fosse la garanzia dell'indipendenza dei magistrati, anche se questo è andato a scapito dell'efficienza del sistema. La soppressione delle carriere speciali

trasformate in carriere ordinarie¹⁵ e la sopravvenuta normativa in tema di dirigenza statale, ossia il d.p.r. del 30 giugno 1972 n. 748 concernente “Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo”, applicate a tutto il personale dello Stato e quindi anche a quello della giustizia, conducono all’uscita del personale amministrativo dall’ordine giudiziario. L’ordinarietà delle carriere, senza deroghe, risulta infatti incompatibile con l’appartenenza all’ordinamento giudiziario, in quanto è intesa nel senso di uguaglianza per carriera e per funzioni allo status degli altri dirigenti statali (Cerruti, 1991, p. 58). Viene inoltre attribuita la qualifica dirigenziale al personale di cancelleria e al suo interno si iniziano a delineare tre diverse aree quella direttiva, quella di concetto e quella esecutiva.¹⁶ La tabella IV allegata allo stesso d.p.r. 748 del 1972 individua le unità operative (uffici delle cancellerie) di livello dirigenziale e riserva gli altri uffici di minore importanza ad appartenenti alle qualifiche della carriera direttiva. Il cambiamento appare però fin da subito esclusivamente di tipo formale più che sostanziale, in quanto il secondo comma dell’articolo 37 ribadisce: “ *nulla, è, altresì, innovato alle disposizioni che attribuiscono la dirigenza degli organi e uffici giudiziari ai magistrati*”, introducendo così molteplici elementi di ambiguità. In questo modo simultaneamente all’attribuzione della qualifica dirigenziale si fa anche espressamente eccezione alla regola della qualifica funzionale, che implica che alla qualifica corrisponda un’idonea funzione. Tale d.p.r. in realtà vuole istituire all’interno di

¹⁵ d.p.r. 28 dicembre 1970 n. 1077 e d.p.r. 1 giugno 1972 n. 319. Dal punto di vista organizzativo le carriere speciali si contraddistinguono dal fatto che in esse il personale direttivo e il personale di concetto non era ripartito in due ruoli distinti come nelle carriere ordinarie, ma era compreso in un unico ruolo suddiviso in due tronconi: di concetto per le prime tre qualifiche iniziali e direttivo per le ulteriori quattro qualifiche terminali. Sotto il profilo funzionale le carriere speciali erano caratterizzate dalla sostanziale omogeneità delle funzioni affidate agli impiegati appartenenti ai due tronconi.

¹⁶ Vi è stata anche l’introduzione dei profili che ha sostituito la figura tradizionale del cancelliere con diversi profili professionali, funzionario di cancelleria, collaboratore di cancelleria, assistente giudiziario ed operatore amministrativo.

tutte le Amministrazioni dello Stato e anche quelle ad ordinamento autonomo una vera dirigenza con funzioni proprie e distinte, una novità già collaudata in altri stati europei, ossia un corpo di funzionari che dovrebbe svolgere nel settore pubblico una funzione tendenzialmente assimilabile a quella svolta dai dirigenti delle grandi aziende private (Clarich e Iaria, 1993). Si vuole modificare lo status quo che vede l'organizzazione amministrativa dello Stato ruotare attorno alla figura del ministro. Tuttavia questo obiettivo, viene raggiunto esclusivamente da un punto di vista formale, in quanto il tentativo di innovazione si trasforma in un fallimento legato a molteplici cause. Il decreto contiene in sé un vizio già individuato e sottolineato dalla Corte dei Conti, in quanto la creazione della dirigenza non è affiancata dalla contestuale ristrutturazione dei ministeri e delle relative funzioni, inoltre la stessa classe di governo costituisce il principale vincolo per l'attuazione dell'effettiva responsabilizzazione dell'alta burocrazia, in quanto i ministri negli anni 1976-1987 non emanano le direttive e le deleghe previste per la determinazione delle sfere di competenza dei dirigenti, inoltre il contesto culturale si distingue per l'assoluta impreparazione del corpo dirigenziale, che rimane acquiescente di fronte alla politica governativa attuata dai ministri e dall'assenza di strutture organizzative idonee a consentire lo svolgimento delle nuove funzioni assegnate. Tuttavia questo decreto delega è stato il primo ad introdurre la dirigenza nell'ordinamento e ha portato l'attenzione sulla necessità di riformare questo ruolo. Nel corso degli anni ottanta continuano così a scontrarsi posizioni molto rigide e contrastanti tra loro che vedono le due categorie professionali su fronti diversi e distanti fondati su una reciproca accusa di scarse competenze del magistrato a dirigere l'ufficio anche per i servizi amministrativi e del cancelliere a dirigere responsabilmente tali servizi. Questo clima sembra distendersi a metà degli anni ottanta attraverso il raggiungimento di un'intesa tra rappresentanti dell'Associazione Nazionale dei Magistrati e le

rappresentanze CGIL-CISL-FILS-UIL Statali approvata dall'allora Ministro Martinazzoli. L'intesa attribuisce al magistrato la dirigenza unitaria sull'ufficio nel suo complesso e il potere di impartire direttive generali, ma riconosce la necessità di concordare con i dirigenti delle cancellerie e segreterie le linee generali concernenti l'organizzazione degli uffici e l'utilizzazione del personale, specificando i compiti autonomi dei funzionari dirigenti e il loro potere di gestione sull'altro personale, con responsabilità diretta nei confronti del capo dell'ufficio (Cerruti, 1991, p. 60). Occorre sottolineare che il documento non opera però una divisione strutturale tra la dimensione giurisdizionale e quella di gestione amministrativa, ma tiene distinte, all'interno dell'unità dell'ufficio, l'area dei servizi strumentali affidati alla responsabilità interna del dirigente amministrativo (Scotti, 1994, p. 1566). Un certo clamore si crea anche in relazione alla redazione di alcune nuove disposizioni emanate in concomitanza all'elaborazione del nuovo codice di procedura penale che attribuiscono alla dirigenza amministrativa nuovi compiti.¹⁷ Tuttavia ne consegue subito una rigida presa di posizione da parte del C.S.M. (maggio '90), il quale ribadisce che si tratta di normative secondarie e di attuazione non idonee ad abrogare le norme primarie di ordinamento giudiziario e che quindi gli ordini di servizio menzionati continuano ad essere soggetti al sistema di relazioni in vigore. In realtà all'iniziale clima collaborativo pian piano subentra uno stato di incertezza che caratterizza la fine degli anni ottanta e che viene rafforzato da varie circolari ministeriali anche in netto contrasto tra loro. Alcune¹⁸ infatti riportano la dirigenza amministrativa su posizioni peggiorative

¹⁷ L'art 5 d.m. 4 maggio 1988 in tema di delega al dirigente amministrativo per la contrattazione collettiva decentrata, l'art. 15 D. Lgs. 20 luglio 1989, n. 273 relativo alla partecipazione del dirigente amministrativo alle riunioni di monitoraggio sul funzionamento della riforma; l'art. 1 d.m. 30 settembre 1989, n. 334 secondo cui il dirigente dell'ufficio di cancelleria o di segreteria con ordine di servizio ripartisce i compiti fra il personale, in modo da assicurare la continuità ed efficacia del servizio..

¹⁸ Circ. n. 16381 in data 3 novembre 1990, n. 1990/81 del 7 gennaio 1991 e n. 2072/UAL/SO/255 del primo marzo 1991.

rispetto allo stesso ordinamento del 1960 altre¹⁹ enfatizzano l'esigenza di poter contare su una dirigenza amministrativa efficiente e responsabile. *“Se l'opera del dirigente amministrativo e dei funzionari direttivi è considerata così importante per la gestione del personale e per l'organizzazione dei servizi, allora non si comprende perché, coerentemente, non si esplicita tutto questo con una adeguata interpretazione delle norme vigenti e con idonee istruzioni ministeriali”*(Cerruti, 1991, p. 64).

2.2 Il mancato processo di riforma

Una vera svolta avviene invece con il D.Lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, concernente “Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego”; in quanto rappresenta lo strumento attraverso il quale si è attuato il processo di avvicinamento del lavoro pubblico a quello privato e il tentativo di riorganizzare l'intero apparato pubblico. Attraverso questo decreto si cerca di creare una dirigenza autonoma e responsabile verso i risultati da raggiungere, si introducono significative innovazioni con particolare riguardo al riconoscimento ai dirigenti di ampi poteri decisionali, gestionali, organizzativi e di spesa, con conseguente determinazione delle responsabilità dirigenziali in base alla valutazione dell'attività svolta²⁰. Inoltre per la prima volta viene ribadito il principio di separazione tra organi di indirizzo politico-amministrativo e organi gestionali. Un principio che verrà dettagliato meglio nelle successive norme di modifica al decreto (d.lgs. 80/'98- d.lgs 165/'01), ma che risulterà sempre fondamentale per la realizzazione del principio di efficienza all'interno del processo di riforma della pubblica amministrazione (Cerase, 1999). Tuttavia

¹⁹ Circ. n. 1962/2193 del 2 aprile 1991

²⁰ Articolo 17 del D.Lgs. 3 febbraio 1993 n. 29...”i dirigenti provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici”.

questo decreto non viene direttamente applicato alla dirigenza amministrativa degli uffici giudiziari, in quanto emergono sin da subito vari dubbi sulla sua applicazione, dato che nel decreto manca un riferimento esplicito al settore giustizia. Così iniziano a diffondersi vari interrogativi sul mantenimento o sull'eventuale modifica della disciplina sulla dirigenza degli uffici giudiziari, in quanto l'articolo 74 del decreto legislativo 29 prevede l'abrogazione del d.p.r. 748 del '72 solo in riferimento alle "disposizioni incompatibili" con quelle del nuovo decreto utilizzando una tecnica legislativa che incrementa le incertezze interpretative già esistenti. Per procedere nella direzione delle nuove norme occorre infatti oltrepassare i limiti posti dall'articolo 37 del d.p.r. 748 del '72, che implica un impedimento all'attribuzione di funzioni dirigenziali al personale amministrativo. I dirigenti amministrativi iniziano così fin da subito a premere per un'immediata e diretta applicazione della normativa, basandosi sul fatto che gli uffici giudiziari costituiscono o sono equiparati a uffici periferici del ministero, per quanto riguarda la gestione amministrativa. Le rivendicazioni mirano al contestuale riconoscimento dei poteri gestionali in tema di risorse finanziarie, umane e strumentali, all'attribuzione ai dirigenti amministrativi del potere disciplinare, da esercitarsi eventualmente anche ad impulso del capo dell'ufficio, su tutto il personale amministrativo e alla creazione di una diretta linea di dipendenza gerarchica direttore generale-dirigente dell'ufficio giudiziario, cui dovrebbe rimanere estraneo il magistrato capo dell'ufficio. Nei confronti di quest'ultimo sussisterebbe così esclusivamente un dovere d'informazione sull'andamento organizzativo dell'ufficio. Ovviamente i magistrati sottolineano che non è pensabile che la normativa possa intervenire in materia di ordinamento giudiziario e che in ogni caso le eventuali deroghe riguardano l'attribuzione ai magistrati delle funzioni dirigenziali. In questa direzione si collocano infatti tutte le successive fonti tra cui circolari, delibere, risposte a quesiti, sia da parte del Csm

che dal ministero²¹ che dichiarano la visione secondo la quale gli uffici giudiziari non sono toccati da questo processo di riforma. “*Il silenzio del d.lgs. 29/1993 sulla organizzazione amministrativa degli uffici giudiziari sembra, peraltro, escludere che si sia voluto sancire il principio della doppia dirigenza²², la cui introduzione attesta la situazione di incertezza determinata dalla normativa vigente e le connesse aspettative di maggior chiarezza, avrebbe richiesto una espressa previsione e non la sua enucleazione attraverso opere interpretative²³...*”. Particolarmente significative sono numerose circolari ministeriali che ribadiscono in maniera costante la posizione del capo dell’ufficio giudiziario anche in tema di gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali, andando quindi evidentemente contro alle disposizioni del decreto. Nella stessa direzione si muove l’opinione del Csm ribadita più volte all’interno di varie delibere in data 23 febbraio ’95, 22 maggio ’96, 19 giugno ’96, 25 giugno ’98. Un punto di chiarimento emerge anche dalle successive modifiche apportate al decreto legislativo n. 29 (d.lgs. 80 del ’98) che ribadiscono che per l’amministrazione della giustizia “*sono fatte salve le particolari disposizioni dettate dalla normativa di settore*”, eliminando l’*’inciso’* in quanto compatibili. Così le attribuzioni del magistrato dirigente continuano ad aumentare nel corso degli anni novanta a scapito di quelle del dirigente

²¹ Occorre ricordare che all’interno del Ministero della Giustizia vi è una significativa presenza di magistrati nelle posizioni direttive del ministero. Nonostante un recente regolamento ministeriale individua il numero massimo di magistrati che possono lavorare al Ministero in 50 unità, attualmente sono circa 90 i magistrati impiegati presso il Ministero e solo tre posizioni direttive (Direzione generale contabilità e bilancio, Direzione generale personale e formazione, Direzione generale risorse) sono occupate da dirigenti amministrativi, cioè non da magistrati. Fonte dei dati: FABRI, M. (2006), *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*, Bologna, Clueb, p. 17.

²² Secondo Scotti L. (1998), I dirigenti degli uffici giudiziari nella normativa vigente: evoluzione e prospettive, in Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura n. 103, la doppia dirigenza può essere definita in questi termini: compete al magistrato dirigente dell’ufficio tutto quanto riguarda la giurisdizione in senso proprio, compete al funzionario dirigente tutto quanto riguarda la gestione del personale amministrativo ed ausiliario e l’amministrazione dei mezzi e dei presidi strumentali.

²³ Osservazioni contenute nelle delibere consiliari del 3.5.’95 e del 19.6.96.

amministrativo. *”La figura del dirigente dell’ufficio giudiziario conserverebbe una troppo imponente serie di poteri che non troverebbe riscontro in alcun’ altra realtà organizzativa, concentrando su di sé funzioni giurisdizionali, di amministrazione della giurisdizione, amministrative-gestionali, di controllo, di rappresentanza; un cumulo di funzioni irrazionali sotto il profilo strutturale ed eccessivamente burocratizzato”* (Cassano, 1991, p. 19). Nella stessa direzione si muove poi il D. Lgs. 19 febbraio 1998 n. 51, “Norme in materia di giudice unico di primo grado”, il quale rafforza i poteri del presidente di tribunale affiancandolo nella sua funzione dal presidente di sezione, di cui ne viene radicalmente mutata la figura e i poteri. Questo decreto rappresenta un’occasione per dare un assetto più compiuto e meglio delineato alla figura del capo dell’ufficio, almeno per quanto riguarda uno degli uffici più importanti, tuttavia, nonostante l’introduzione di alcune rilevanti novità, sembra che non si siano volute operare scelte definitive ed organiche. L’unica affermazione di principio è quella che statuisce che *“il tribunale ordinario è diretto dal presidente del tribunale.”* Luigi Scotti (1998, p. 1556) distingue le funzioni di capo dell’ufficio in: compiti di direzione, indirizzo e rappresentanza, compiti di organizzazione, di gestione e programmazione, compiti di proposta e di informazione, compiti di sorveglianza e vigilanza. Occorre sottolineare che le novità più rilevanti in termini di funzioni dirigenziali, rispetto al passato, riguardano le indicazioni sulla programmazione del servizio giustizia, in quanto il decreto, anche se con richiami impliciti cerca di inserire il magistrato dirigente all’interno del circuito della programmazione²⁴. *“Nella letteratura specialistica e nei primi commenti al decreto legislativo n. 51 è ricorrente l’immagine del capo dell’ufficio come un manager della struttura cui è preposto, un organizzatore del servizio giudiziario, un ideatore di piani operativi e di programmi... oggi se il*

²⁴ Si vedano gli art. 219- 227 del D.Lgs. 19 febbraio 1998 n. 51.

presidente capo è anche un giurista, poco male, anzi meglio, ma è indispensabile che possieda specie se dirige un grande tribunale tecniche di conduzione del personale e di utilizzazione dei mezzi, capacità di organizzazione e di programmare il lavoro e di relazionare il servizio con il contesto socio-economico...” (Scotti, 1998, p. 936). Al presidente di sezione, il quale ha un rapporto di gerarchia funzionale con il presidente del tribunale, ma insieme anche di collaborazione nella gestione dell'intero ufficio, vengono poi attribuite molte altre funzioni rispetto alla sua fisionomia precedente che si esauriva nei compiti di distribuzione del lavoro tra i giudici e nella presidenza del collegio. Egli dirige la sezione e come indicato dall'art. 47quater, vigila sull'attività dei giudici, sorveglia sull'andamento dei servizi di cancelleria ed ausiliari, cura lo scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali all'interno della sezione e collabora con il presidente nella dirigenza dell'ufficio. In realtà le possibilità di rendere più autonomo il ruolo del dirigente amministrativo non sono mancate, ma non sono state minimamente colte e considerate. Anche il testo elaborato dalla Commissione La Greca nel 1997 (una commissione mista istituita presso il ministero) conosciuto come “Lodo La Greca”, dal nome del magistrato che ha rappresentato la parte ministeriale, riesce a trovare una convergenza di tutte le componenti sindacali. L'intesa prevede:

- *“al magistrato spetta la dirigenza dell'ufficio giudiziario nel suo complesso*
- *il magistrato dirigente e il funzionario preposto all'ufficio di cancelleria o segreteria formulano annualmente il programma di attività e concordano nel corso dell'anno eventuali modifiche per effetto di mutate esigenze o situazioni*
- *ai dirigenti di cancelleria e segreteria spetta la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'adozione di*

tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, con responsabilità per la gestione e per i relativi risultati

- *qualora nella redazione del programma o delle sue modifiche, emergano contrasti oppure non si dia attuazione al programma e si verificano disfunzioni, il magistrato impartisce disposizioni con atto motivato*
- *al magistrato dirigente l'ufficio è riconosciuto il potere di promovimento dell'azione disciplinare e, ove ricorrano le condizioni, di richiedere l'adozione dei provvedimenti previsti dall'art.20, co. 9 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, nei confronti del funzionario preposto all'ufficio di cancelleria o segreteria” (Scotti, 1998, pp. 1566-1567).*

“In base all'accordo delineato resterebbero fuori dalle attribuzioni del magistrato i compiti non riconducibili alla giurisdizione, ma a capo dell'intero organismo giudiziario rimarrebbe il magistrato per dare uniformità di indirizzo e –soprattutto- per assicurare autonomia e indipendenza alla giurisdizione” (Castelli, 2004, p. 1256). Tuttavia non si riesce a giungere all'approvazione parlamentare. Così come non è stato considerato il disegno di legge 3215/S, incluso all'interno del pacchetto Flick, che ancora una volta agli articoli 6 e 7 rivede l'organizzazione degli uffici giudiziari e la riforma del ministero. Tale disegno di legge viene superato dal decreto legislativo 300 del '99 di riforma delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, tra le quali anche quelle della giustizia, che rappresenta una riforma a carattere generale che non prevede e non può prevedere la distinzione delle funzioni del magistrato capo dell'ufficio e dei dirigenti amministrativi. Al dirigente amministrativo giudiziario non è riconosciuta alcuna autonomia gestionale delle risorse. Ogni ordine di

servizio, ogni programmazione di attività deve essere concordata con il magistrato che esercita facoltà di integrare, modificare, revocare (Abbadessa, 1998). Ovviamente anche l'applicazione della normativa in tema di valutazione dell'attività dirigenziale, che rappresenta un traguardo rilevante nel processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, trova difficoltà ad estendersi ed a funzionare all'interno del sistema giudiziario. Questo perché valutazione ed autonomia del ruolo dirigenziale rappresentano due facce della stessa medaglia per cui non è possibile applicare al sistema giudiziario il sistema valutativo senza il necessario riconoscimento formale e concreto dell'autonomia dei dirigenti amministrativi a meno che non si voglia attribuire responsabilità senza poteri. Tuttavia in seguito al D. Lgs. 30 luglio 1999 n. 286²⁵ "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche" e al D. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" è stato introdotto nel maggio del 2002 un servizio di controllo interno (Secin) presso il ministero²⁶. Questo ufficio di diretta collaborazione del ministro dovrebbe essere destinato a monitorare costi, rendimenti e risultati delle attività svolte. Il Secin oltre essere responsabile del controllo strategico è competente anche in relazione all'attività di valutazione delle prestazioni dirigenziali. Il D.M 11 ottobre del 2000 ha istituito una commissione di valutazione per i dirigenti di seconda fascia, che opera nell'ambito di Secin, mentre nel 2004 è stata individuata anche una metodologia per i dirigenti di prima fascia. In entrambi i casi la valutazione della prestazione del dirigente si basa sulla misurazione di due variabili: la capacità di

²⁵ Il D.Lgs. 296/1999 disciplina e rende obbligatori nuovi sistemi di controllo, distinguendoli in controllo svolto a livello strategico (monitoraggio della direttiva del Ministro e del grado di raggiungimento degli obiettivi strategici) e controllo svolto a livello operativo (efficacia ed efficienza delle attività dei Dipartimenti e degli uffici giudiziari).

²⁶ Si veda il sito:<http://www.giustizia.it>.

conseguire risultati (rispetto agli obiettivi prefissati ad inizio d'anno) ed i comportamenti organizzativi, cioè la capacità del dirigente di sostenere lo sviluppo delle risorse professionali ed umane assegnategli. Quello che cambia tra prima e seconda fascia è soltanto l'ampiezza della responsabilità. La suddivisione tra prima e seconda fascia avviene a seconda delle funzioni svolte e dei meccanismi di nomina. Per i dirigenti di prima fascia il conferimento dell'incarico avviene attraverso decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del ministro competente e mediante stipula di apposito contratto tra il dirigente interessato e il ministro. Per i dirigenti di seconda fascia il conferimento dell'incarico avviene mediante decreto del dirigente dell'ufficio di livello dirigenziale generale e attraverso la stipula di apposito contratto fra i medesimi soggetti. I dirigenti di prima fascia sono i dirigenti delle direzioni generali e uffici equiparati e le loro funzioni sono elencate all'articolo 16 del D.Lgs. 165/2001, mentre l'articolo 17 indica quelle dei dirigenti di seconda fascia. Dal 2005 il servizio di controllo interno ha adottato e conseguito la tecnica di gestione per obiettivi almeno a livello di uffici centrali e dallo stesso anno si cerca di coinvolgere anche le organizzazioni territoriali. Ovviamente occorre integrare all'interno di questi progetti sperimentali valutativi anche i magistrati capi degli uffici che devono essere oggetto di valutazione non solo in quanto magistrati, ma anche per la loro funzione di "dirigenza".

2.3 Il decreto legislativo 25 luglio 2006 n. 240: la dirigenza degli uffici giudiziari e il decentramento del ministero

Il decreto legislativo in tema di dirigenza degli uffici giudiziari e di decentramento del Ministero della giustizia è stato emanato il 25 luglio 2006 dal governo sulla base della delega conferitagli dalla riforma dell'ordinamento giudiziario del 2005 (S. 150/2005). Anche se in realtà risulta tra i provvedimenti di attuazione della riforma dell'ordinamento giudiziario tra i meno conosciuti, questo decimo decreto è di fondamentale rilevanza in quanto incide su variabili strategiche correlate al miglioramento del rendimento dell'organizzazione giudiziaria (Guarnieri, 2006, pp. 11-12). L'obiettivo che ne è alla base è un possibile incremento in termini di efficienza degli uffici giudiziari anche attraverso la gestione delle risorse e del personale, in relazione alle esigenze del territorio e attraverso professionalità specifiche. Il decreto si impegna ad intervenire su due fronti per la prima volta riconosce esplicitamente le funzioni del dirigente amministrativo nell'ambito degli uffici giudiziari ed inoltre procede al decentramento di competenze ministeriali. Sulla necessità di riconoscere e valorizzare la professionalità dirigenziale amministrativa concordavano da tempo non solo i programmi di entrambi gli schieramenti politici, ma anche l'organismo unitario dell'Avvocatura e l'Associazione Nazionale dei Magistrati anche se con qualche distinguo. Per questo nonostante il testo sia stato elaborato dalla passata compagine governativa, l'emanazione è avvenuta da parte dell'attuale Consiglio dei Ministri. La struttura del decreto è articolata in tre capi fortemente correlati tra loro, il primo individua le competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari, il secondo è dedicato al decentramento del ministero e il terzo contiene le disposizioni finali. Nella versione definitiva è stata inoltre abbandonata la distinzione dei tempi di entrata in vigore dei diversi capi contenuta nell'articolo 13 dello schema originario. Nel primo capo l'architettura del modello gestionale dell'ufficio giudiziario si basa sugli indirizzi del magistrato capo e sulla responsabilità gestionale del dirigente amministrativo. Il

primo articolo ribadisce fin dall'inizio la volontà di salvaguardare l'unitarietà dell'ufficio giudiziario, un fine sottolineato anche dalla relazione che accompagna lo schema di decreto, (Marini, 2006, p. 139) per cui la titolarità e la rappresentanza dell'ufficio nel suo complesso viene ribadita di competenza del magistrato dirigente, oltre all'organizzazione dell'attività giudiziaria e delle funzioni di "amministrazione dei giudici"²⁷. Il principio di unità è sempre stato infatti un connotato basilare dell'assetto interno degli uffici giudiziari, riconosciuto anche a livello costituzionale. Nella parte conclusiva del primo articolo si intende inoltre che il capo dell'ufficio mantiene le attuali attribuzioni in tema di destinazione interna, sorveglianza, disciplina, pareri etc. In seguito vi è poi la valorizzazione del ruolo del dirigente amministrativo, al quale viene finalmente attribuita la responsabilità della gestione del personale amministrativo nonché delle risorse finanziarie e strumentali attribuite all'ufficio, sempre tenendo coerentemente conto del potere di indirizzo espresso dal magistrato dirigente. E' curioso notare che il concetto di risorse umane in questo contesto viene limitato al solo personale amministrativo con l'esclusione della gestione del personale di magistratura da parte del dirigente amministrativo. Questo è ovvio sul piano ordinamentale, mentre è difficilmente giustificabile da un punto di vista organizzativo visto che i magistrati concorrono anch'essi al risultato dell'attività dell'ufficio. In ogni modo ciò che è rilevante è che il decisore politico ha superato la tentazione percepibile in alcune bozze provvisorie del disegno di fare retrocedere ancora una volta il modello di governo degli uffici ad uno schema che recuperava la piena dirigenza magistrale anche per i profili gestionali. E' la stessa relazione a spiegare che l'attribuzione di poteri al dirigente amministrativo non è solo funzionale all'esigenza di una sua motivazione e responsabilizzazione, ma alla base vi è un esplicito riconoscimento del

²⁷ Si vede come il decreto non incide sulle tradizionali competenze del magistrato dirigente rispetto al personale di magistratura dell'ufficio.

fatto che la gestione delle strutture amministrative richiede conoscenze differenti, proprie della scienza dell'organizzazione, e un orientamento all'obiettivo, al risultato che non rientrano nel bagaglio culturale del magistrato. Per la prima volta il decreto ha così sostenuto la valorizzazione delle diversità che contraddistinguono il ruolo dell'esercizio della giurisdizione, rispetto a quello della gestione degli uffici. Ad alcune sedi poi (Milano- Roma- Napoli e Palermo) in ragione della loro importanza vengono attribuite competenze maggiori con l'istituzione di un "direttore tecnico", di livello dirigenziale generale, competente per l'organizzazione tecnica e la gestione dei servizi non aventi carattere giurisdizionale. Questi quattro direttori, che dovrebbero contraddistinguersi per le loro competenze manageriali, devono dare attuazione agli indirizzi ricevuti e procedere alle conseguenti attività di programmazione, gestione e controllo per gli uffici del solo distretto in cui sono incardinati. Nel quarto articolo viene presentato un nuovo strumento di organizzazione degli uffici, il programma delle attività annuali, all'interno del quale dovrebbero essere indicate le attività da svolgere nel corso dell'anno e individuate le priorità, il tutto in relazione alle risorse disponibili. Questo programma deve essere predisposto congiuntamente dal magistrato e dal dirigente amministrativo entro il 15 febbraio di ogni anno e diviene così anche uno strumento di integrazione per i due ruoli professionali. In caso di inadempienza nell'elaborazione di tale documento si richiama l'azione del ministro. Il programma annuale rappresenta l'atto conclusivo di una complessa attività di programmazione che parte dalle direttive fissate annualmente dal ministro della giustizia per poi venire ulteriormente specificate dai direttori generali delle strutture regionali o interregionali istituite, come vedremo in seguito, dal decreto stesso. In realtà questa suddivisione delle attività cerca di inserirsi all'interno dei principi e delle regole del sistema del controllo di gestione introdotto con il D.Lgs. n. 286 del 1999 e intende definire i diversi livelli di

responsabilità. Infatti dalla lettura del decreto emerge un approccio innovativo volto alla cooperazione e alla condivisione richiamato in diversi punti e affinché possa divenire concreto è necessaria un'analitica distinzione tra i diversi livelli di responsabilità e le correlate competenze. La seconda parte del decreto parla del processo di decentramento una tematica che può sembrare apparentemente disgiunta, ma che invece è fortemente correlata a quella dirigenziale, sia attraverso la previsione del citato ufficio tecnico, sia in relazione al richiamo alla funzione di programmazione svolta dal ministero (Marini, 2006, pp. 140-144). In questo modo viene ridisegnato a livello complessivo il sistema della gestione delle strutture amministrative. Il decreto procede ad un decentramento di competenze ministeriali verso nuovi organi, trasferendo alcune potestà decisionali in materia di organizzazione giudiziaria²⁸, che si connotano come aree trasversali all'organizzazione per dipartimenti del ministero, alle direzioni regionali o interregionali, le prime hanno sede in Milano, Trento, Venezia, Trieste, Genova, Firenze, Bologna, Roma, Napoli, Bari, Palermo e Cagliari mentre le seconde in Torino, Ancona, L'Aquila e Catanzaro²⁹. Vengono così istituite sedici direzioni³⁰ con al vertice un dirigente, al quale spetta dare attuazione alle direttive e provvedere alla programmazione e distribuzione di risorse ai singoli dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari. L'ambito d'attribuzione sotto il profilo territoriale è individuato su base regionale, viene così tralasciato ogni riferimento alla dimensione distrettuale che però rimane vigente per tutti gli aspetti legati alla giurisdizione

²⁸ Il decentramento comprende funzioni all'interno delle aree funzionali riguardanti il personale e la formazione, i sistemi informativi automatizzati, le risorse materiali, i beni e i servizi, le statistiche, il servizio dei Casellari giudiziari.

²⁹ La relazione che accompagna il decreto indica: "Al fine di assicurare il migliore adeguamento della azione amministrativa delle direzioni generali alle necessità degli uffici giudiziari del territorio, le direzioni interregionali sono state limitate a sole quattro, mediante accorpamento delle regioni Piemonte e Valle d'Aosta, Umbria e Marche, Abruzzo e Molise e Calabria e Basilicata".

³⁰ Inizialmente si parlava di 16 direzioni in seguito non sono state istituite quelle di Trento e L'Aquila in ottemperanza del dettato della finanziaria del 2007 che esige interventi di razionalizzazione delle spese.

(attribuzioni dei capi di corte, attività dei consigli giudiziari, l'intero sistema tabellare e l'intero impianto delle competenze del Csm).

Tabella 1: La mappa del provvedimento³¹

OGGETTO/NORMA	CONTENUTO
---------------	-----------

Capo I - Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi negli uffici giudiziari

Titolarità dell'ufficio giudiziario (art. 1)	Al magistrato dell'ufficio giudiziario sono assegnate la titolarità e la rappresentanza dell'ufficio e la competenza sui procedimenti per l'organizzazione dell'attività giudiziaria.
Gestione delle risorse umane (art. 2)	Al dirigente amministrativo preposto all'ufficio giudiziario è assegnata la responsabilità della gestione del personale amministrativo.
Gestione delle risorse finanziarie e strumentali (art. 3)	Spetta al direttore generale, regionale, o inter-regionale o all'amministrazione centrale assegnare le risorse finanziarie e strumentali al dirigente amministrativo preposto all'ufficio giudiziario per l'espletamento del suo mandato.
Programma delle attività annuali (art. 4)	Entro 30 giorni dalle determinazioni adottate dal direttore regionale o inter-regionale o dagli organi dell'amministrazione centrale e, comunque, non oltre il 15 febbraio di ciascun anno, il magistrato capo dell'ufficio giudiziario e il dirigente amministrativo redigono il programma delle attività da svolgersi nel corso dell'anno.
Ufficio del direttore tecnico (art. 5)	E' costituito presso le Corti d'Appello da Roma, Milano, Napoli e Palermo per l'organizzazione tecnica e la gestione dei servizi non avente carattere giurisdizionale.

³¹ Fonte : Adattamento da Giuda al Diritto (Il Sole 24 Ore), n. 35 settembre 2006

Capo II- Decentramento del ministero della giustizia

Direzioni regionali e interregionali dell'organizzazione giudiziaria (art .6)	Come organi periferici di livello dirigenziale generale del Ministero della giustizia, sono istituite dodici direzioni generali regionali e quattro direzioni generali interregionali.
Competenze delle direzioni regionali e interregionali dell'organizzazione giudiziaria (art. 7)	Tra l'altro le direzioni regionali e interregionali esercitano, nell'ambito delle rispettive circoscrizioni, le attribuzioni per le aree funzionali riguardanti: il personale e la formazione, i sistemi informativi automatizzati; le risorse materiali; i beni e i servizi; le statistiche.
Direttore generale o interregionale dell'organizzazione giudiziaria (art. 8)	E' il capo di ciascuna direzione generale ed è responsabile della intera attività regionale o interregionale e dell'attuazione dei programmi definiti, sulla base delle direttive generali.
Organico (art. 9)	Per la copertura delle direzioni generali regionali e interregionali, il numero degli uffici dirigenziali di livello generale dell'amministrazione giudiziaria è aumentato di 15 unità; la dotazione organica dell'amministrazione è altresì di 160 unità di personale amministrativo non dirigenziale.
Risorse (art. 10)	All'allocazione delle risorse umane, materiali ed economiche- finanziarie, destinate alle direzioni generali regionali ed interregionali provvedono il capo di Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, il capo del Dipartimento per la giustizia minorile e il capo Dipartimento per gli affari di giustizia.

Capo III- Disposizioni finali

Disciplina transitoria (art. 11)	Sono indicati gli immobili da utilizzare fino alla data di acquisizione della sede definitiva.
Copertura finanziaria (art. 12)	Sono assegnati 2001.058 euro annui per l'ufficio del direttore tecnico, 5280.00 euro annui per le direzioni regionali ed interregionali, 7113.856 euro annui per gli organici.
Entrata in vigore e decorrenza di efficacia (art.13)	Le disposizioni contenute nel decreto divengono efficaci, a far data, dal novantesimo giorno successivo a quello della pubblicazione nella "Gazzetta", vale a dire dal 27 ottobre 2006.

2.4 Aspetti problematici del decreto

Sicuramente il decreto a livello complessivo è un provvedimento potenzialmente positivo, in quanto ha apportato delle soluzioni apprezzabili nella sostanza come il decentramento del ministero, l'introduzione del programma annuale, la sottolineatura dell'unitarietà dell'ufficio, tuttavia a livello concreto vi sono aspetti ancora non bene delineati dalla normativa che sono divenuti oggetto di analisi critiche sia da parte del Consiglio Superiore della Magistratura³² sia dell'Associazione Nazionale Magistrati³³. Si può iniziare dal constatare che il decreto prevede ambiti di possibile sovrapposizione tra i due ruoli dirigenziali, senza però stabilirne modalità di coordinamento. Tuttavia sicuramente problematiche assai più rilevanti

³² Su questo tema si veda: (2006), Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia, Quaderni del CSM, n.151, p.335-340. Si vedano anche parere del 22 maggio 2003 richiesto dal Ministro della giustizia e parere 15 luglio 2004 sul d.d.l. "Delega al governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario, a seguito delle innovazioni introdotte dalla commissione II- giustizia della camera dei deputati.

³³ L'Associazione Nazionale Magistrati ha ricorso anche ad alcune giornate di sciopero contro il progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario nella sua globalità.

derivano dall'attività di programmazione alla quale sono lasciati vari ambiti di incertezza, il decreto prevede la formulazione congiunta del programma annuale, ma in realtà questo presuppone che i dirigenti siano in grado di comunicare bene tra loro e di affrontare con spirito costruttivo le eventuali differenze. Il legislatore crede nello strumento della convergenza, come tecnicamente possibile, in quanto è indirizzata anche dalle "determinazioni" delle autorità amministrative superiori (del ministro, del direttore regionale, del direttore tecnico). In ogni caso è auspicabile che in futuro si introducano altri strumenti di integrazione, che affianchino il programma annuale, come aree di valutazione di tutto l'ufficio, incentivi per il raggiungimento di obiettivi comuni, formazione congiunta etc. Inoltre programmare presuppone per forza una certa conoscenza basata su dati concreti ed attendibili che possano monitorare le differenti variabili che compongono l'ufficio giudiziario, ma anche conoscenza delle diverse professionalità che stanno all'interno di tali uffici ed è evidente che il sistema informativo ancora non è sfruttato al massimo delle sue potenzialità all'interno degli uffici giudiziari. Inoltre il decreto prevede che in caso di inadempimento nell'elaborazione del programma debba intervenire il ministro prima con una formale "messa in mora" ai due dirigenti, poi con la sollecitazione ai dirigenti dell'ufficio giudiziario superiore a surrogarsi nell'adempimento, infine surrogandosi direttamente egli stesso. Questa soluzione è stata indicata in diversi pareri del C.S.M. come una rilevante violazione dei principi costituzionali fissati negli articoli 101-110, in quanto ne ribalta la gerarchia dei valori. Per tutelare maggiormente la separazione tra giurisdizione e amministrazione sarebbe stato più opportuno non attribuire al rappresentante dell'esecutivo un potere di intervento e di decisione che può incidere direttamente sull'attività giurisdizionale. Il programma annuale non rappresenta, infatti, una mera programmazione di attività esecutive, ma ha una diretta incidenza sull'esercizio dell'attività giurisdizionale, inoltre in questo

modo non risulta approfondito il rapporto che si instaura fra la programmazione nel suo insieme operata dagli organi ministeriali e le competenze proprie del Consiglio Superiore e dei magistrati dirigenti. Per non parlare del fatto che ancora una volta manca un vero e proprio confronto sull'introduzione dei principi del controllo di gestione e di buona amministrazione al settore giustizia, che sono stati introdotti in modo superficiale e non ben delineato. Occorre chiarire le modalità attraverso le quali il magistrato dirigente, insieme a quello amministrativo, risponde nel rispetto delle proprie competenze del funzionamento globale dell'ufficio. Per quanto riguarda il decentramento sicuramente il provvedimento risponde ad un'esigenza reale e molto sentita, in quanto la tradizionale struttura ministeriale da tempo non era più in grado di rispondere in modo tempestivo e razionale alle complesse ed articolate esigenze del servizio giustizia, tuttavia anche nel titolo II permangono problematiche non ben delineate. Sicuramente il decentramento è un fenomeno positivo, in quanto permette che le decisioni siano prese dove si hanno più informazioni, in quanto l'organo decentrato ha una conoscenza più approfondita e puntuale del contesto di intervento e inoltre semplifica la catena decisionale rendendola più rapida e costituendo un punto di raccordo tra gli indirizzi e le direttive generali provenienti dal centro con le esigenze locali (Fabri, 2006, p. 120). Tuttavia non bisogna dimenticare che il processo di decentramento è un processo molto complesso e che come ogni processo di cambiamento può implicare opposizioni. All'interno del decreto vi sono problemi in relazione al coordinamento delle nuove strutture decentrate non è ben delineato come si intende coordinare la nuova dimensione regionale con quella preesistente distrettuale, soprattutto dove regione e distretto coincidono (Marini, 2006, p. 142). I problemi poi si accentuano nella definizione dei rapporti tra amministrazione centrale e strutture decentrate in cui non viene chiarita la distribuzione delle competenze ad esempio vengono attribuite al livello decentrato le competenze

statistiche, ma poi non vi è nessun riferimento sulla sorte della DGSIA (direzione generale per i servizi informativi informatizzati). In realtà però di ciò è consapevole lo stesso legislatore che rinvia la disciplina di tutti gli aspetti ad un successivo regolamento. Vi è anche chi giudica peculiare la scelta di escludere dall'ufficio tecnico la corte d'appello di Torino o altre corti di dimensione maggiore rispetto a quella di Palermo (Marini, 2001, pp. 139-144). Non è ben chiara infatti la logica alla base della scelta delle quattro sedi che non coincidono con quelle oggetto della riforma del 1999-2000 sui tribunali metropolitani. E' banale ricordare che il processo di decentramento doveva poi essere affiancato da necessari interventi sulla struttura e sulla qualificazione del personale amministrativo. Tralasciando per ora i contenuti del decreto qualche perplessità è emersa anche in relazione alla sua applicazione per alcuni aspetti sollevati dalla circolare n. 39434/U diramata dal Capo Dipartimento Claudio Castelli, pochi giorni dopo l'entrata in vigore del decreto, il 31 ottobre 2006. Questa circolare sostiene che le competenze specifiche in tema di personale e di gestione delle risorse possono essere esercitate esclusivamente dai soggetti ai quali sia stato conferito un incarico di funzioni dirigenziali (non necessariamente di dirigente generale), con le modalità ed i criteri di cui all'art. 19 del D.Lgs. 165/2001 sugli incarichi dirigenziali in tutte le Amministrazioni dello Stato. Di conseguenza negli uffici in cui non è prevista in organico la figura dirigenziale le relative attribuzioni non possono essere esercitate da funzionari appartenenti all'area C. Ad integrazione della circolare sopra indicata lo stesso Capo Dipartimento, con nota prot. 0015464 del 13.4.2007, recependo un orientamento espresso dal CSM, ha precisato che: *“nelle ipotesi di posto dirigenziale previsto in pianta organica ma di fatto vacante, ove non sia possibile ricorrere all'istituto della ‘reggenza’, le competenze del dirigente sono temporaneamente svolte dal capo dell'ufficio; nell'ipotesi di posto dirigenziale non previsto in pianta organica le competenze del*

*dirigente sono svolte stabilmente dal capo dell'ufficio che, pertanto, concentra su di sé tutte la competenze dirigenziali dell'ufficio". Il disegno di legge sull'ordinamento giudiziario approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 7 marzo 2007 ha poi cercato di apportare alcune modifiche al decreto delineato. Le modifiche in realtà includevano un certo stravolgimento del testo originario, in quanto riportavano il ruolo dei dirigenti amministrativi ad un ruolo prettamente collaborativo nei confronti del magistrato capo ufficio, il programma annuale da comune sarebbe divenuto prerogativa del magistrato, inoltre in capo a quest'ultimo veniva riaffidata l'intera organizzazione dell'ufficio. Tuttavia anche grazie all'iniziativa straordinaria promossa dall'Associazione Dirigenti Giustizia³⁴, si è riusciti ad ottenere l'abrogazione dell'articolo cinque e il decreto è rimasto in vigore interamente. Nonostante i vari aspetti non ben delineati dal decreto non bisogna però dimenticare la portata innovativa di questo documento, il quale per la prima volta si è focalizzato sull'analisi delle variabili organizzative per incrementare l'efficienza degli uffici giudiziari ed ha finalmente riconosciuto il ruolo del dirigente amministrativo all'interno di tali uffici, mostrando come nessuno voleva in realtà giungere alla cosiddetta "doppia dirigenza" che ha sempre creato sospetti e irrigidimenti, ma solo arrivare al riconoscimento di un'area comprendente attività esclusivamente amministrative che giustamente spettano al dirigente amministrativo. L'ufficio giudiziario è una realtà complessa in cui l'organico giudiziario, l'esercizio della giurisdizione e i servizi di cancelleria costituiscono una unità inscindibile ed è ovvio che a capo dell'intero organismo deve rimanere il magistrato per dare uniformità di indirizzo, ma soprattutto per assicurare l'autonomia e l'indipendenza della giurisdizione. *"Il problema non è, come per tanti anni si è detto, di prevalenza, ma di collaborazione e sinergia in un**

³⁴ Vedi I dirigenti della Giustizia e il nuovo ordinamento giudiziario (Una riflessione personale sulla strategia e l'iniziativa della nostra Associazione), di Renato Romano

sistema in cui la soluzione degli eventuali conflitti deve rimanere un evento eccezionale e residuale.” (Castelli, 2005, p. 1066).

***Capitolo terzo:
Gli uffici giudiziari come organizzazioni e
l’assetto della loro dirigenza***

Introduzione

Alla base del mal funzionamento del sistema giudiziario italiano, vi sono molteplici cause, tra le quali sicuramente incide anche la direzione degli uffici giudiziari. E' infatti inevitabile che se vi sono problematiche al vertice queste si ripercuotono sulla performance complessiva dei singoli uffici. Questo è vero in tutte le organizzazioni, ma tale problematica diviene ancora più complessa nel caso di tali uffici data la peculiarità della struttura dirigenziale e organizzativa. Il capitolo assocerà gli uffici giudiziari alla configurazione organizzativa delle burocrazie-professionali e si focalizzerà sulle problematiche attinenti alla dirigenza.

3.1 Le burocrazie-professionali

E' fondamentale cercare di identificare le dinamiche organizzative, le proprietà strutturali alla base degli uffici giudiziari per poter così dedurre linee d'intervento aventi una maggior possibilità di successo che non rappresentino forzature, ma che valorizzino tali elementi³⁵. Sicuramente anche per quanto riguarda gli uffici giudiziari si può parlare di organizzazioni complesse³⁶, in quanto anche essi non sfuggono alle leggi generali che decretano il successo di tutte le organizzazioni. Infatti si ritrova la necessità di perseguire obiettivi di efficienza, efficacia, modernizzazione, razionalità organizzativa, economicità di gestione e di razionale distribuzione delle risorse. Tuttavia l'amministrazione della giustizia rappresenta un'organizzazione complessa che racchiude in sé molte peculiarità. La

³⁵ Si veda l'intervento della Dott.ssa Adinolfi al convegno "Gli orizzonti della giustizia. La tutela dei diritti e gli strumenti dell'organizzazione", tenutosi il 28 settembre a Modena.

³⁶ L'idea di fondo è che le organizzazioni siano fenomeni complessi che non possono essere spiegati attraverso un'unica variabile-processo o ricercando relazioni rigide di causa-effetto. L'agire organizzativo deve essere interpretato come complesso avendo come parametro di riferimento l'evidenza empirica e il suo sostegno per l'accettazione o il rifiuto delle diverse prospettive.

giustizia non è solo un servizio pubblico, ma anche una funzione e un potere dello Stato soggetto a forti vincoli costituzionali anche da un punto di vista politico-organizzativo, che ne influenzano l'assetto, le prestazioni, i processi di cambiamento (Paciotti, 2006, p. 8). Ed è per questo che risulta inappropriata una semplice applicazione dei modelli aziendalistici classici, che riflettono invece sistemi strutturalmente diversi, la giustizia non è assolutamente paragonabile in termini organizzativi ad un'azienda, il bene prodotto dagli uffici giudiziari non è monetizzabile ed è sottratto dalle regole del mercato. *“Mentre il mondo dell'impresa è intriso e dominato dal principio dell'uomo giusto al posto giusto e da esigenze fortissime di flessibilità/ mobilità della forza lavoro, quello della giustizia ruota attorno ai diversi e per molti aspetti opposti principi del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost) e della tendenziale inamovibilità dei giudici (art. 107 Cost.)”* (Zan, 2004, p. 293). Per cercare di mettere in risalto e analizzare le peculiarità, che contraddistinguono gli uffici giudiziari è opportuno associarli ad una configurazione organizzativa. Tale concetto è stato elaborato da Mintzberg, padre dell'organizzazione aziendale, a seguito di risultati ottenuti durante i suoi studi *“i meccanismi di coordinamento, i parametri di progettazione organizzativa e i fattori situazionali sembrano tutti suddividersi in gruppi naturali o configurazioni”* (Mintzberg, 1996, p. 241), composte da *“elementi strettamente interdipendenti che si sostengono reciprocamente, così che l'importanza di ciascun elemento può essere meglio compresa facendo riferimento all'intera configurazione”* (Miller and Friesen, 1984, p. 1). All'interno di queste configurazioni non è opportuno parlare di variabili dipendenti o indipendenti, ma di insiemi di relazioni strettamente interdipendenti, in quanto tutto dipende da tutto. Mintzberg nella sua analisi propone cinque configurazioni. Esse rappresentano *“tipi puri”* (o ideali nel linguaggio weberiano), cioè una combinazione teoricamente coerente di fattori situazionali e di parametri organizzativi, ma che ovviamente non sono nettamente

distinti e non includono tutte le realtà organizzative. Costituiscono dei modelli di riferimento, che possono accentuare alcune caratteristiche per comprendere meglio alcune logiche di funzionamento, anche se le organizzazioni reali sono certamente più complesse. Le cinque configurazioni descrivono infatti i confini di un pentagono all'interno del quale ricadono le aziende e le organizzazioni reali. Le configurazioni devono essere intese come un modello semplificato, ma significativo della realtà. Tra le diverse variabili³⁷ considerate per individuare le configurazioni, due assumono una particolare importanza i meccanismi di coordinamento e il differente ruolo svolto dalle singole parti dell'organizzazione, in questo caso Mintzberg riprende la tradizionale distinzione tra strutture di line e quelle di staff. La line è composta da tre elementi:

- il vertice strategico, il quale assicura che l'organizzazione assolva in modo efficace alla sua missione e che risponda ai bisogni di coloro che la controllano
- il nucleo operativo, formato dai dipendenti che svolgono l'attività direttamente collegata alla produzione dei beni e dei servizi
- la linea intermedia, vale a dire la gerarchia di manager che collega il vertice strategico al nucleo operativo.

La line è poi affiancata da due tipi di staff:

- la tecnostruttura, che provvede a determinare interventi di standardizzazione

³⁷ L'autore si riferisce a diverse variabili relative ai criteri di progettazione organizzativa, agli elementi contestuali della struttura organizzativa, alle caratteristiche dell'ambiente, alle caratteristiche del sistema produttivo.

- lo staff di supporto, che fornisce un sostegno esterno al flusso di lavoro del nucleo operativo. (Carnevali; Contini; Fabri; 1994, p.214)

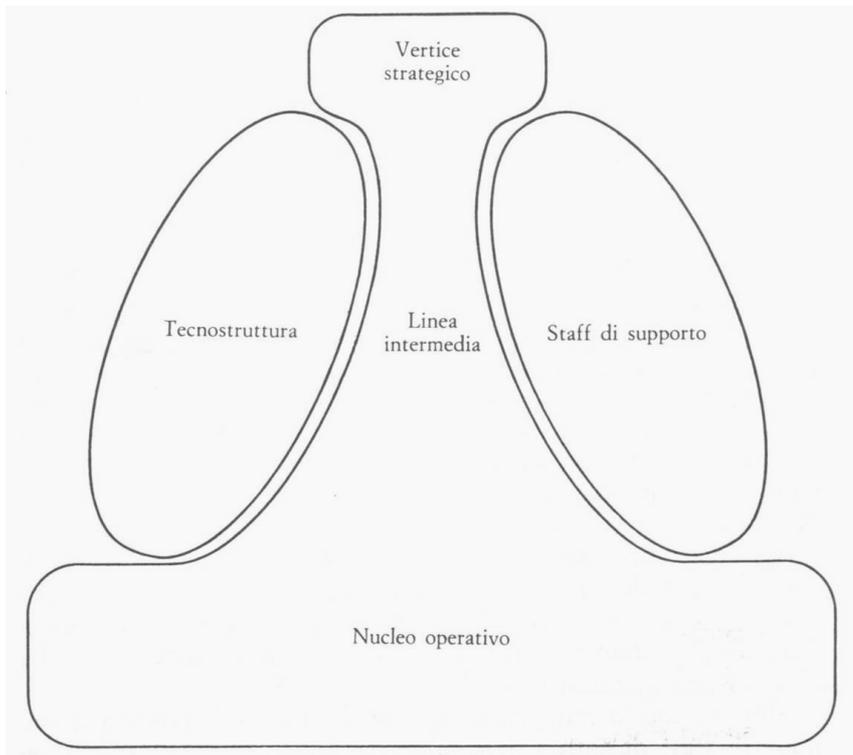


Fig. 1: Le parti dell'organizzazione³⁸

In relazione ai meccanismi di coordinamento, i quali sottolineano l'importanza dell'organizzazione come strumento di coordinamento e di controllo, oltre che di divisione del lavoro, Mintzberg ne delinea cinque tipi:

1. la supervisione diretta, ovvero il ricorso alla gerarchia
2. la standardizzazione delle procedure, intesa come predeterminazione dei comportamenti di lavoro

³⁸ Fonte: adattamento da Mintzberg, H. (1996)

3. la standardizzazione degli output, cioè la specificazione dei risultati del lavoro
4. la standardizzazione delle competenze, dove viene stabilito il tipo di formazione richiesto per poter eseguire il lavoro.
5. l'adattamento reciproco, quindi il ricorso a processi di comunicazione interpersonale di tipo orizzontale che coinvolgono le stesse persone che devono coordinarsi.

Individuando la parte fondamentale e il meccanismo di coordinamento prevalente all'interno dell'organizzazione è così possibile identificare le cinque configurazioni organizzative.

Tabella 1: Le tipologie di configurazioni organizzative³⁹

Configurazioni e organizzativa	Meccanismo principale di coordinamento	Parte fondamentale dell'organizzazione	Parametri principali di progettazione organizzativa	Fattori situazionali
<u>Struttura semplice</u> Es. impresa familiare	Supervisione diretta	Vertice strategico	Accentramento, struttura organica	Piccole dimensioni, sistema tecnico non sofisticato, ambiente semplice e dinamico
<u>Burocrazia meccanica</u> Es. burocrazia	Standardizzazione dei processi di lavoro	Tecnostruttura	Formalizzazione del comportamento, specializzazione orizzontale e verticale delle mansioni,	Grandi dimensioni, sistema tecnico con alto grado di regolazione ma non

³⁹ Fonte: adattamento da Mintzberg, H. (1996)

pubblica, impresa manifatturiera			pianificazione dell'azione	automatico, ambiente semplice e stabile
<u>Burocrazia professionale</u> Es. ospedale, università	Standardizza zione competenze (input)	Nucleo operativo	Formazione, specializzazione orizzontale delle mansioni,decentr amento verticale e orizzontale	Ambiente stabile e complesso,sis tema tecnico non s sofisticato e con basso grado di regolazione
<u>Soluzione divisionale</u> Es. impresa manifatturiera diversificata	Standardizzazion e degli output	Linea intermedia	Raggruppamento in base al mercato, sistema di controllo sulla performance, decentramento verticale limitato	Mercati diversificati, grandi dimensioni
<u>Adhocrazia</u> Es. società di consulenza	Adattamento reciproco	Staff di supporto ed eventuale nucleo operativo	Meccanismi di collegamento, organizzazione di tipo organico, formazione	Ambiente complesso, dinamico,sist ema tecnico s sofisticato e automatico

E'opportuno approfondire la configurazione attinente alla burocrazia professionale, in quanto è quella che si avvicina maggiormente agli uffici giudiziari (Fabri; Carnevali e Contini, 1994, pp. 213-226, Fabri, 2006, p. 42) anche se Mintzberg nell'esposizione degli istituti che rientrano in questa categoria non inserisce esplicitamente tali uffici. Tale configurazione si ritrova *“nelle università, negli ospedali, nei sistemi scolastici, nelle società di revisione contabile, negli enti di assistenza sociale e nelle imprese artigiane di produzione.. Tutti questi istituti si fondano per il loro funzionamento, sulle capacità e*

sulle conoscenze dei professionisti del nucleo operativo” (Mintzberg, 1996, p. 291). Il nucleo operativo è poi affiancato da una struttura amministrativa con caratteristiche più burocratiche definita staff di supporto. Alla base di tale configurazione ritroviamo un ambiente che deve essere allo stesso tempo complesso, ma anche stabile. Complesso in quanto deve richiedere l’impiego di procedure difficili, apprese con ampi programmi formali di formazione e stabile perché deve permettere che queste capacità siano ben definite, standardizzate. La presenza di un sistema tecnico a basso grado di regolazione e non sofisticato e non automatico costituisce poi una condizione necessaria perché il professionista conservi la sua autonomia nei confronti della tecnostuttura e possa lavorare in modo indipendente, anche rispetto agli altri professionisti. Sistemi automatici e basati su un alto grado di regolazione verrebbero infatti percepiti, all’interno di tale configurazione, come un’ eventuale “minaccia” dai professionisti, in quanto in grado di razionalizzare e programmare le proprie capacità e quindi capaci di ledere le basi su cui si fonda l’autonomia del proprio lavoro. La componente professionale, all’interno degli uffici giudiziari, è rappresentata dai magistrati, ed è proprio questa componente che contraddistingue tali uffici dalle altre pubbliche amministrazioni ministeriali che possono essere collocate all’interno della configurazione della burocrazia meccanica. In realtà vi sono diversi modi per rilevare la presenza di un gruppo professionale, secondo Schon per attestare tale presenza è necessario che la conoscenza sistematica di una professione soddisfi quattro proprietà essenziali ossia; deve essere specializzata, deve avere confini ben definiti, deve essere scientifica e standardizzata (1983, p. 23). In relazione ai magistrati è però più opportuno parlare di una componente quasi- professionale dato che alcuni aspetti della loro carriera, della loro retribuzione, rimangono ancora legati al modello burocratico. Questi professionisti, si formano al di fuori dell’organizzazione e vengono assunti in base ad una verifica iniziale

delle loro capacità. A differenza della burocrazia meccanica, in cui gli standard vengono delineati al suo interno, nella burocrazia professionale si formano all'esterno dell'organizzazione, nelle associazioni indipendenti di cui fanno parte sia i membri del nucleo operativo sia i loro colleghi appartenenti ad altre burocrazie professionali. Il fatto che sono i dipendenti specialisti a portare con loro gli standard nell'organizzazione, questo riduce fortemente i tempi di avviamento necessari, che nelle burocrazie meccaniche risultano invece più lunghi. Un nuovo giudice in un tribunale, può iniziare da subito a lavorare con gli altri collaboratori, senza problemi. Tuttavia la formazione e l'indottrinamento rimangono molto rilevanti e vengono perseguiti all'interno dell'organizzazione sotto la supervisione dei membri dell'organizzazione stessa, per quanto concerne i magistrati è rilevante il ruolo di guida svolto dai superiori gerarchici nei confronti degli uditori giudiziari⁴⁰ (Di Federico, 2004, p. 311). In relazione ai professionisti si parla di una gerarchia direzionale definita bottom-up; in quanto il potere trova la sua legittimazione nelle competenze dei professionisti, nelle loro conoscenze e capacità. Ciò non esclude naturalmente che possa esistere una gerarchia funzionale, ma si tratta di una gerarchia che riflette l'esperienza e la competenza professionale. La componente professionale pur svolgendo mansioni anche molto specializzate nella dimensione orizzontale, gode di un considerevole controllo sul proprio lavoro, in quanto opera con un livello mediamente basso di interscambio ed interdipendenza dai propri colleghi ed al contrario con un alto tasso di autonomia operativa, essendo soggetta al solo controllo sociale dei propri pari (Xilo e Zan, 2000, p. 485). All'interno degli uffici giudiziari non si ritrova un'unità di base collettiva⁴¹, ma l'unità organizzativa di base è

⁴⁰ Non si può dimenticare che la socializzazione nella magistratura avviene sempre all'interno dell'organizzazione giudiziaria.

⁴¹ Ad esempio negli ospedali l'unità centrale, è rappresentata dal reparto, in cui ritroviamo una molteplicità di professionisti responsabili della cura nel suo complesso.

il magistrato, che ha un rapporto di scarsa interdipendenza con la struttura amministrativa. Ne deriva una forte frammentarietà, che di per sé, può anche non rappresentare un problema, ma lo diviene se non soggetta a meccanismi di integrazione, di coordinamento. Il metodo di coordinamento riferito a questa configurazione si basa sulla standardizzazione delle capacità, in quanto come osserva Mintzberg, è l'unico strumento di coordinamento possibile *"la supervisione diretta e il reciproco adattamento incontrano opposizione in quanto vengono considerati violazioni dirette dell'autonomia professionale... mentre la standardizzazione dei processi di lavoro e degli output non è efficace data la natura complessa dei compiti e la scarsa definizione degli output"* (Mintzberg, 1996, p. 315). *"Tuttavia, per quanto le conoscenze e le capacità possano essere standardizzate, la loro complessità fa sì che la loro applicazione comporti una discrezionalità considerevole: due professionisti non le applicheranno mai esattamente nello stesso modo; sono invece richieste molte valutazioni e giudizi"* (Mintzberg, 1996, pag. 293). Così il metodo di coordinamento e l'enfasi sull'autonomia professionale finiscono per divenire la base di vari problemi gestionali. Si creano problemi di coordinamento nelle attività, difficoltà nella valutazione delle prestazioni effettuate e problematiche attinenti a scelte individuali del professionista che può anche decidere di rifiutarsi di aggiornare o rivedere le sue competenze (Fabri, 2006, p. 44). Per cui per la burocrazia professionale non è facile risolvere i problemi derivanti da professionisti che sono incompetenti o poco coscienti. Si pensi ad esempio alle difficoltà nel coinvolgere magistrati nell'utilizzo delle nuove tecnologie (Lanzara, 1993; Contini, 1998). Si ritrovano inoltre due buropatologie tipiche di queste amministrazioni l'omniscienza funzionale e quella gerarchica, le quali comportano varie conseguenze disfunzionali (Freddi, 1978, p. 62). La prima definita come dimensione orizzontale del generalismo, consiste nella presunzione che il magistrato sia un eccezionale generalista, in grado di ricoprire

qualsiasi funzione nell'ambito delle attività che corrispondono al suo ruolo. Così i dirigenti-magistrati hanno la responsabilità di decidere su settori per i quali non hanno la preparazione professionale. Le basi di questa disfunzione emergono già nella fase pre-selettiva in quanto il concorso su cui si basa la preselezione è un concorso unico di tipo generalista (Di Federico, 2004, p. 398). L'omniscenza gerarchica presuppone invece che chi accede ai livelli più elevati di carriera sia in grado di svolgere tutte le funzioni attinenti al suo ruolo e sia in grado di dirigere in modo competente il lavoro di tutti coloro che si trovano ai livelli inferiori. In certi casi si crea così una supremazia di coloro che hanno una maggior anzianità di servizio non sempre giustificata. All'interno delle burocrazie-professionali ritroviamo poi la componente con caratteristiche più burocratiche (personale amministrativo) anche se non meno professionale. Questa componente serve per supportare l'operato dei professionisti e svolge tutte le attività di routine, tutte le attività che possono essere standardizzate, in modo da ridurre il lavoro dei professionisti dato il loro elevato costo. Infatti nel personale amministrativo, che supporta l'attività dei professionisti, il coordinamento delle attività non avviene tanto sulla standardizzazione delle competenze, ma si basa principalmente sulla definizione di procedure standard da seguire. In questo caso la gerarchia direzionale è di tipo top-down, le logiche d'azione rispondono al principio gerarchico; in quanto il potere e lo status si fondano sulla posizione occupata, si guarda ai gradi e non alla persona. In questa struttura per conseguire status si deve esercitare l'attività di direzione-amministrazione e non una funzione specialistica. Se la componente professionale nasconde una concezione della struttura amministrativa di tipo servente; ossia in funzione dell'esercizio della sua attività, la componente burocratica rappresenta una visione più organica dell'organizzazione all'interno della quale ogni parte fornisce il proprio contributo. Una caratteristica intrinseca a questa configurazione è tuttavia un'inevitabile tensione tra

queste due componenti che in certi casi conduce ad un vero e proprio scontro. Anche perché la presenza di due gerarchie direzionali parallele, distinte e indipendenti l'una dall'altra, che influenzano la gestione di un unico "prodotto", crea tensioni latenti e manifeste.

3.2 Peculiarità degli uffici giudiziari che aggravano i problemi strutturali delle burocrazie professionali

Dopo aver sommariamente mostrato alcune problematiche diffuse all'interno delle configurazioni burocratico- professionali è opportuno osservare come quest'ultime siano ulteriormente aggravate da alcune peculiarità connesse al sistema giudiziario (Fabri, 2006, p. 48). Si è già sottolineato come l'autonomia sia un valore fortemente condiviso dal gruppo professionale; tuttavia nel caso del ceto dei magistrati tale valore è ulteriormente rafforzato dal fatto che gode di tutela costituzionale, in quanto è la stessa Costituzione a definire la magistratura come un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere (art. 104) e a riconoscere un complesso sistema di garanzie volto ad assicurare l'imparzialità e la terzietà del giudice. I magistrati rappresentano l'unico ceto di liberi professionisti assistito da un'espressa previsione costituzionale e questo distingue l'amministrazione giudiziaria da altri settori come quello sanitario e universitario. Questo non genera solo un ulteriore rafforzamento del potere dei magistrati a scapito della componente professionale, ma crea ulteriori problematiche. Il perseguire l'autonomia come valore in sé offusca il raggiungimento degli obiettivi organizzativi, in quanto diviene per il gruppo professionale un valore fortemente radicato che spesso diventa il fine da perseguire (Fabri, 2006, p. 45). Così mentre nelle burocrazie tradizionali si crea una trasposizione mezzi-fini sull'aderenza disfunzionale alle norme, nelle burocrazie professionali la trasposizione avviene sulla massimizzazione dell'autonomia e delle

discrezionalità a scapito dell'efficienza sul funzionamento degli uffici. Inoltre l'Italia che rappresenta il paese in cui la magistratura ha raggiunto i più alti riconoscimenti sia per quanto riguarda l'autonomia che l'indipendenza, mostra che quando questi valori sono perseguiti a scapito di altri creano effetti fortemente negativi per il funzionamento del sistema giudiziario che a loro volta si ripercuotono con effetti negativi su quei stessi valori (Di Federico, 2004, pp. 324-353). Il perseguimento dell'autonomia va anche contro alla visione sistematica del risultato "giustizia" che oramai non viene nemmeno attribuito al singolo ufficio giudiziario, ma direttamente alla singola persona come è divenuto evidente agli occhi di tutti nell'ambito penale, in cui si parla del fenomeno della personalizzazione delle funzioni⁴² (Di Federico, 2004, p. 415). Così l'indipendenza del sistema giudiziario tende ad ostacolare ogni processo di riforma ed ogni forma di responsabilità giudiziaria, difendendo lo status quo attuale. Anche perché le garanzie poste a tutela del principio dell'indipendenza sono fortemente rigide e creano così ostacoli ai processi di cambiamento che invece presuppongono una certa flessibilità (Fabri, Contini e Negrini, 1999, p. 137). Il problema è che il concetto di autonomia viene sempre considerato attraverso un'interpretazione estensiva e in certi casi corporativa e mai come un parametro che vincola allo stesso modo il ruolo del magistrato. Occorre sostenere tale valore a tutto tondo, come sottolinea il dott. Renato Romano⁴³ è sempre in nome di quella stessa autonomia che i magistrati dovrebbero rifiutarsi di assumere profili gestionali che possono comportare una qualche subordinazione nei confronti del potere esecutivo. Se si adotta tale prospettiva una dirigenza amministrativa professionale e qualificata

⁴² Si intende il fatto che ogni sostituto procuratore in realtà ha ampia discrezionalità nel scegliere quali reati perseguire, in realtà il D.lgs.109 del 2006 ha cercato di modificare la situazione ripristinando alcuni principi gerarchici all'interno degli uffici giudiziari.

⁴³ Si veda all'interno del sito dell'Associazione Dirigenti ministeriali:
<http://www.dirigentigiustizia.it> gli atti del seminario "La dirigenza degli uffici giudiziari" Roma 16-17 aprile 2007

non lede, ma anzi consolida l'autonomia della giurisdizione. Occorre inoltre che anche gli uffici giudiziari, così come vari enti, affrontino il problema di come bilanciare il trade-off tra indipendenza e responsabilità. Anche la tensione al vertice tra le due componenti, elemento distintivo delle burocrazie-professionali, è aggravata all'interno degli uffici giudiziari. In quanto i dirigenti amministrativi sono scelti dal ministro della giustizia, mentre i magistrati sono collocati attraverso disposizioni tabellari dal Consiglio Superiore della Magistratura. Infatti i giudici fanno capo al CSM che è competente per tutte le decisioni che riguardano lo status professionale dei giudici e per l'organizzazione del lavoro negli uffici, mentre il personale ausiliario e le risorse materiali fanno capo al Ministero della giustizia (Di Federico, 2004, p. 203). Questa ulteriore duplicità delle strutture centrali è un altro fattore che rende complessa l'organizzazione giudiziaria, anche perché la comunicazione fra questi due organi non è poi sempre così semplice. Occorre sottolineare inoltre che in realtà anche il ministero è controllato dai magistrati, in quanto ad essi la legge assicura il monopolio di tutte le posizioni direttive di livello alto, medio e basso (Di Federico, 2004, p. 348). Tale peculiarità non solo rafforza l'influenza politica della magistratura (Zannotti, 1994, pp. 363-412), ma genera un costante conflitto con i dirigenti amministrativi anche a livello centrale. In ogni caso non è più procrastinabile un serio confronto tra questi due organi, che devono obbligatoriamente avviarsi verso una collaborazione costruttiva (Paciotti, 2006, p. 14). Essi svolgono funzioni distinte, ma inevitabilmente complementari tra loro, il ministero delinea le piante organiche, ma è poi il Csm che gestisce la mobilità dei magistrati e la gestione del personale, il ministero attribuisce le risorse, ma è poi il Csm che valuta i progetti di organizzazione dei dirigenti etc.. Occorre così fin da subito valorizzare gli spiragli di collaborazione offerti dalla

nuova normativa ordinamentale⁴⁴ e crearne dei nuovi. Un altro aspetto fortemente problematico riguarda poi i criteri attraverso i quali il Csm attribuisce gli incarichi direttivi all'interno degli uffici. L'attuale gestione della nomina dei dirigenti continua a rappresentare uno dei settori più insoddisfacenti nell'ambito dei meccanismi selettivi assicurati dal sistema di governo autonomo della magistratura. Se infatti prima delle riforme degli anni sessanta e settanta⁴⁵ le promozioni e gli incarichi venivano attribuiti in seguito a rigorosi vagli di professionalità eseguiti dall'élite giudiziaria (Di Federico, 2004, pp. 311-322) a seguito delle riforme fortemente rivendicate dall'Associazione dei magistrati italiani e appoggiate dal Consiglio, il criterio del merito è stato sostituito con il mero accertamento dell'anzianità di servizio e ancor peggio in alcuni casi in relazione all'appartenenza correntizia (Di Federico, 2004, p. 527; Zannotti, 1994, pp. 363-412). Per cui la modalità di attribuzione degli incarichi finisce anche per ostacolare il buon funzionamento dell'organizzazione, in quanto al momento della nomina non vengono minimamente considerate le competenze che i posti richiedono. In realtà in tutte le organizzazioni burocratico-professionali si parla di autovalutazione in relazione ai professionisti, però nel caso del sistema giudiziario italiano si rischia di riferirsi ad una totale assenza di valutazione. Non esiste alcuna professione che in assenza del mercato possa permettersi di non valutare periodicamente i suoi membri per garantire standard minimi di prestazione ed eventualmente per premiare i migliori. Anche perché la logica di fondo dei sistemi di valutazione moderni, non è di tipo punitivo, quanto piuttosto orientata a favorire i comportamenti virtuosi tanto per il singolo che per l'organizzazione. Occorre allontanarsi da questa visione e non considerare più il requisito dell'anzianità come un valore, ma come un

⁴⁴ Ad esempio in relazione agli standard di produttività e agli indicatori per i dirigenti è auspicabile che il Consiglio non operi da solo.

⁴⁵ Vedi legge 25 luglio 1966 n. 570 e legge 20 dicembre 1973 n. 831

mezzo per la valorizzazione dell'esperienza, che deve sempre essere relazionata agli obiettivi raggiunti. Occorre introdurre regole affinché il potere del Consiglio divenga canalizzato, visibile e controllabile e la valutazione possa vertere anche sul grado di capacità organizzativa dell'aspirante, sulla sua capacità direttiva. All'interno del circuito della valutazione sarebbe inoltre anche opportuno inserire da parte dei consigli giudiziari osservazioni esterne, eventualmente rilasciate dagli ordini forensi per indirizzarsi verso un processo valutativo che implichi un coinvolgimento incrementale dei vari attori coinvolti nel sistema giudiziario. Si potrebbe inoltre anche valutare l'opportunità di introdurre valutazioni anche di tipo comparativo, che creino alcune forme di competizione, oggi completamente assenti. Un altro elemento che accentua lo scontro tra le due componenti risiede nel fatto che in realtà la componente burocratica e quella giuridica hanno la stessa formazione culturale, una formazione generalista di tipo giuridico (Fabri, 2006, p. 47). Anche i dirigenti amministrativi sono infatti generalmente laureati in giurisprudenza, reclutati attraverso un esame abbastanza simile a quello per l'ingresso in magistratura e non hanno alcuna esperienza a livello gestionale. Questa formazione culturale di base omogenea rispetto ai magistrati, non si addice però alle funzioni di natura organizzativa e gestionale che invece richiederebbero competenze diverse rispetto a quelle giuridico formali impartite nelle facoltà di giurisprudenza. La condivisione delle competenze finisce per intensificare il confronto, tra queste due categorie, dal quale usciranno sempre vincitori i magistrati date le forti caratteristiche del gruppo professionale.

3.3 La sudditanza funzionale dei dirigenti amministrativi

Come osservato le peculiarità del sistema giudiziario tendono ad enfatizzare la sudditanza dei dirigenti amministrativi nei confronti dei magistrati. La struttura di potere degli uffici giudiziari attribuisce esclusivamente nelle mani dei magistrati tutte le decisioni relative al funzionamento del sistema giudiziario e ciò crea rilevanti problematiche per il buon funzionamento stesso degli uffici. Tale sudditanza non deriva esclusivamente dalla superiorità della forza delle competenze dei magistrati, ma anche dalla scarsa differenziazione di competenze come già accennato. Sia i magistrati che i dirigenti amministrativi condividono una cultura giuridica fortemente formale e ancorata al contesto normativo. Questa cultura è estranea ai problemi di natura organizzativo-gestionali e non racchiude le competenze necessarie per risolverli. Tali problemi richiedono infatti una certa dose di innovazione, flessibilità, discrezionalità nelle scelte, assunzione di responsabilità non necessariamente mediata da norme, esattamente l'opposto di chi ha competenze giuridiche e che tende a caratterizzare le proprie azioni in relazione al dettato normativo. Così negli uffici giudiziari si verifica il problema dell'incapacità addestrata⁴⁶, ossia l'insistere su proprie competenze per risolvere un compito anche quando queste risultano inappropriate, che crea un ostacolo allo svolgimento delle attività. Questo si verifica quando i magistrati considerano l'organizzazione come una pura e semplice estensione della loro specifica attività e non riescono a cogliere la necessità di individuare una performance ed un risultato sistemico e quindi assumere un approccio globale. Così di fronte all'errore, alla disfunzione, al malfunzionamento si invocano sempre nuove leggi generali ed astratte sempre nell'ambito dello stesso schema logico e gestionale (Xilo e Zan, 2000, p. 486). La

⁴⁶ Secondo Merton, R. (1949), *Social Theory and Social Structure*, New York, Free Press, l'incapacità addestrata si manifesta quando le azioni basate sull'addestramento e l'abilità tecnica, che in passato avevano dato un risultato positivo, possono risultare in risposte inappropriate sotto mutate condizioni.

molteplicità di compiti e la complessità di gestione di un ufficio giudiziario, fa sì che la direzione non possa essere affidata ad un singolo, ma debba essere problema e responsabilità di uno staff di direzione di cui devono far parte magistrati e dirigenti amministrativi. La dirigenza va costruita come dimensione collettiva e diffusa, distribuita tra diversi soggetti (Castelli, 2005, p. 1065). E' ovvio poi che in ultima istanza, in caso di contrasti o di urgenza vi deve essere un responsabile ultimo della decisione, che rappresenta però soltanto il punto terminale decisionale, il quale raggiunge la decisione dopo aver sentito diverse voci, pareri, proposte, opinioni. Per attenuare la tensione tra magistrati e personale amministrativo è anche utile cercare di creare tra i due un rapporto fiduciario che sia in grado di legare i due vertici (Fabri, 2006, p. 52). In cui ognuno riconosca le competenze dell'altro non come un eventuale minaccia per la sua sfera d'azione, ma come d'ausilio per il raggiungimento di un obiettivo comune. Occorre abbondare per sempre la logica di subordinazione e spostarsi verso una di integrazione.

3.4 Una necessaria rivalutazione del dirigente amministrativo

Per migliorare il funzionamento degli uffici giudiziari è fondamentale una riqualificazione ed una rivalutazione del ruolo del dirigente amministrativo. Anche il sistema giudiziario, così come già attuato in vari settori della pubblica amministrazione, deve riconoscere l'importanza di persone che portano all'interno dell'organizzazione nuove conoscenze e competenze, per non subire le innovazioni, ma utilizzarle come importanti leve del processo di apprendimento e cambiamento organizzativo. Se ciò non accade il sistema giudiziario rischia di perdere validi dirigenti, in quanto saranno sempre più spinti a ricercare incarichi di migliore soddisfazione professionale in altri

settori. E' fondamentale che il dirigente amministrativo svolga delle funzioni proprie fortemente diversificate da quelle del magistrato e che richiedano competenze differenti. La divisione dei compiti è necessaria, in quanto l'incerta attribuzione di competenze porta ad una progressiva deresponsabilizzazione di tutti i soggetti interessati sperimentando una realtà di nessuna dirigenza. Tale divisione non deve essere intesa, come spesso avviene, come un'analitica divisione dei compiti che riguardano le funzioni tradizionali svolte all'interno degli uffici dai magistrati, ma deve includere competenze gestionali-manageriali. Occorre comprendere che esistono altre funzioni sempre importanti per il buon funzionamento di un ufficio giudiziario come la gestione dell'innovazione, del flusso di lavoro, degli spazi, degli archivi. Queste competenze sono meno dominate dal personale togato e devono essere affrontate in modo nuovo. Lo stesso Croizier⁴⁷ durante i suoi studi sull'istituto contabile parigino e sul monopolio industriale dei tabacchi aveva individuato la fonte del potere degli attori all'interno dell'organizzazione, nella loro abilità nell'esplorazione delle aree di incertezza. In quanto tanto più è incerta la regolamentazione di un ruolo, tanto maggiore è il potere del soggetto che occupa quel ruolo. Queste funzioni non sono in opposizione, ma sono complementari a quelle svolte dal dirigente magistrato. Queste attività, amministrative e direzionali, possono essere svolte anche direttamente dal professionista, ma in questo modo egli finisce per togliere tempo all'esercizio della sua professione (Gallas, 1968, p. 334). Per cui il dirigente amministrativo per recare valore aggiunto all'azione organizzativa deve sviluppare queste competenze nuove e diverse per riuscire a promuovere un processo di

⁴⁷ L'autore all'interno del suo libro (Il Fenomeno Burocratico, 1968) sostiene che intorno alle zone di incertezza si sviluppano relazioni di potere che vedono in posizione preminente gli attori organizzativi che sono in grado di "controllare" o ridurre l'incertezza a prescindere dalla loro collocazione nella scala gerarchica. In presenza di una generale incultura gestionale-manageriale, all'interno degli uffici giudiziari, coloro che si impossessano di queste competenze possono esercitare potere nei confronti degli altri soggetti e rivendicare un proprio ruolo all'interno dell'organizzazione.

cambiamento organizzativo all'interno degli uffici giudiziari. In questo modo i magistrati non sprecano il loro tempo in funzioni diverse da quelle per le quali è invece indispensabile la loro competenza giuridica. Questo passaggio di competenze deve avvenire attraverso la creazione di una figura di dirigente-amministratore. Per far ciò è necessario passare da una cultura di tipo burocratico, ad una cultura manageriale dove le decisioni vengono prese da singoli dirigenti che dovranno essere responsabili dei risultati raggiunti (Zan, 2003, p. 112). Le inefficienze e i ritardi, che da sempre contraddistinguono gli uffici giudiziari, non possono più essere concepite come maledizioni ineluttabili, ma come il prodotto di determinate cause e responsabilità (Zan, 2004, p. 291). Da forme organizzative gerarchiche basate sul controllo degli atti e dei procedimenti è necessario passare a forme sempre più sofisticate di controllo e di monitoraggio sui processi e sui flussi e sui risultati della gestione delle risorse umane e materiali. L'ufficio giudiziario deve darsi nel suo complesso obiettivi da raggiungere da realizzare entro certi termini e da verificare nei risultati con una fase necessaria di controllo delle ragioni dell'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi fissati e conseguenti responsabilità. Ed è su questa base che deve rivendicare risorse, avendo una certa consapevolezza dei costi ed uscendo dalla logica dei finanziamenti a pioggia. L'utilizzo sistematico di queste metodologie di gestione presuppone però, implicitamente, una maggiore attenzione al dato, sia in termini di tempi che di risultati e questo è possibile attraverso un incremento in termini di attendibilità delle statistiche giudiziarie. Ogni miglioramento alla struttura organizzativa degli uffici giudiziari presuppone alla base un'approfondita conoscenza della realtà esistente. Occorre un insieme di indici e di indicatori affidabili su cui poter basare la distribuzione degli organici dei magistrati e del personale amministrativo, per valutare la resa di giustizia degli uffici, per determinare soglie minime e massime di produttività e

assegnazioni. *“La cultura del dato, del risultato, della programmazione non può essere imposta per legge, ma può radicarsi se e in quanto l’utilizzo dei dati è semplice e, soprattutto, utile perché rende più semplice e produttivo il lavoro del singolo giudice”* (Zan, 2004, p. 185). Solo così il dato da adempimento burocratico concepito negativamente, può divenire uno strumento d’ausilio per i dirigenti degli uffici giudiziari. In questo modo si potranno evitare quelli che la scienza dell’organizzazione definisce i “costi della non qualità”⁴⁸ che nelle organizzazioni complesse (in termini economici, di tempo, di risorse umane) raggiungono anche il 30% dei costi complessivi. In un momento in cui le risorse a disposizione degli uffici sono sempre più scarse, diviene sempre più centrale lo sviluppo di queste competenze gestionali-manageriali, in quanto un’ottimizzazione nell’utilizzo delle risorse può arrecare valore aggiunto all’ufficio nel suo complesso. Occorre insomma, anche nel sistema giudiziario, affrontare il tema della qualità del servizio, che non è cosa diversa dall’efficacia, dall’efficienza, dall’economicità (Ippolito, 2000, p. 33). Occorre comprendere che quando si parla di efficienza si intende il rapporto tra risultati ottenuti e risorse impiegate per ottenere quei risultati, tuttavia aumentare le risorse per aumentare il risultato finale non è l’unica soluzione possibile e anzi in certi casi può non funzionare se alla base non vi sono meccanismi di differenziazione e integrazione del lavoro (Zan, 2004, p. 163). L’esperienza ad esempio ha già mostrato che puntare sull’aumento degli organici non ha perseguito risultati soddisfacenti, anche perché l’aumento degli organici in un’organizzazione che nel suo complesso funziona male, non solo non risolve i problemi, ma li aggrava. *“La crescita di funzionalità del servizio non deriva quasi mai da interventi di tipo meramente quantitativo (più magistrati, più assistenti, più computer, ecc), se ciò*

⁴⁸ Con questo termine ci si riferisce ai costi associati alle attività non fatte bene la prima volta, ad errori e rifacimenti, a sprechi, a oneri finanziari e mancate entrate. Per approfondimenti si veda NEGRO, G. e SUSIO B., *La Qualità Totale nella Pubblica Amministrazione*, 1998, p. 29.

non si inserisce in un progetto organico complessivo ed in una strategia di interventi che dosino sapientemente aspetti quantitativi ed aspetti qualitativi” (Zan, 2004, p. 294). Ciò che conta realmente non è solo la quantità di risorse in sé, ma il loro utilizzo e il modo in cui sono organizzate. Anche perché il confronto internazionale non evidenzia da parte dell’Italia severe carenze nella disponibilità di risorse umane e materiali. Seguendo questa direzione si arriverà ad avere professionisti con competenze diverse in grado di integrare la parte burocratica e quella professionale dell’organizzazione. Ovviamente per poter raggiungere tale obiettivo occorre distaccarsi da una forma mentis di tipo giuridico ed essere in grado di ridefinire i propri valori per cui è necessaria una determinata formazione, in grado di operare una trasformazione di fondo che porti dalla lealtà alla professione ad una lealtà verso l’organizzazione, da un atteggiamento individualista ad uno partecipativo, da un metodo deduttivo ad uno induttivo, dalla divisione del lavoro alla programmazione delle attività. Questi passaggi all’interno degli uffici giudiziari risultano inoltre più complessi, in quanto a differenza di altre organizzazioni (come ospedali, enti locali) che hanno provveduto ad inserimenti dall’esterno e/o alla qualificazione di personale interno che una qualche esperienza gestionale seppur “tradizionale” aveva, all’interno del sistema giudiziario nessuno si è mai occupato di gestione ed inoltre non sono nemmeno opportuni inserimenti dall’esterno. Tutti gli attori del sistema giudiziario hanno sempre condiviso una cultura del diritto di cui non fanno parte in nessun modo considerazioni di carattere organizzativo, economico, gestionale e manageriale. Tuttavia la formazione rimane sempre lo strumento per eccellenza per accompagnare ogni processo di cambiamento organizzativo. La formazione sul management include due aspetti della funzione dirigenziale, ossia come azione programmatica organizzata, capace di utilizzare le risorse esistenti finalizzandole a progetti e verifiche di efficienza ed efficacia, ma anche come azione culturale, mirante

all'arricchimento dei saperi, delle competenze e delle professionalità. La metodologia dovrebbe poi indirizzarsi verso forme di sperimentazione sul campo, in quanto la formazione d'aula risulta ormai superata. L'azione formativa non deve però essere vissuta in forma passiva, ma deve promuovere un diretto coinvolgimento dei soggetti, sia nel momento creativo che in quello organizzativo. Inoltre data la peculiarità della struttura dirigenziale degli uffici giudiziari deve essere una formazione congiunta che coinvolga magistrati e dirigenti amministrativi e deve essere gestita in modo congiunto dal Consiglio e dal Ministero. Questa non è solo un'esigenza organizzativa e funzionale, ma anche costituzionale, l'articolo 110 della costituzione per come è stato interpretato dalla Corte Costituzionale con la sentenza in tema del concerto del ministro per il conferimento degli incarichi direttivi, implica che l'attività di formazione della dirigenza sia coorganizzata da entrambi gli organi (Di Federico, 2004, p. 209). Una formazione congiunta può facilitare la risoluzione dei problemi attraverso la condivisione di obiettivi e la creazione di un linguaggio comune. La formazione, infatti non implica esclusivamente un trasferimento di conoscenze sulle tecniche gestionali e di analisi organizzative, ma serve anche all'acquisizione di comuni orientamenti culturali e concettuali, in modo da dar inizio ad un processo di superamento delle eterogeneità che impediscono l'interazione tra i vari attori, ma anche tra le varie strutture organizzative. Ovviamente vi sono molti ostacoli al raggiungimento di questo obiettivo e la realtà odierna è ancora molto lontana tuttavia si potrebbe iniziare col tentare di incentivare vari incontri, occasioni di riflessioni comuni tra dirigenti e magistrati e incentivare anche forme di auto- formazione. Per evitare poi che i risultati ottenuti attraverso la formazione siano vani, occorre sempre che la formazione sia accompagnata da qualche forma di innovazione amministrativa. Una singola innovazione non potrà mai risolvere i problemi, dipenderà sempre anche dalla sua capacità di integrarsi nel contesto di

riferimento. Per concludere infine il processo continuo di cambiamento organizzativo, volto alla ricerca dell'efficacia dell'organizzazione giudiziaria, è indispensabile prevedere anche qualche meccanismo di incentivazione nei confronti dei soggetti che si avviano verso il percorso del cambiamento. Incentivi che non necessariamente devono essere di natura economica, ma volti a premiare coloro che raggiungono performance superiori.

3.5. Alcune riflessioni conclusive e prospettive per il cambiamento

Si è visto come uno dei problemi principali che contraddistinguono le burocrazie-professionali e quindi gli uffici giudiziari è l'inevitabile tensione al vertice tra la componente professionale e quella burocratica. Alla base di tale tensione vi è anche la comunanza di competenze per cui è stato mostrato come sia necessario che il dirigente amministrativo sviluppi delle competenze gestionali proprie. Tuttavia abbiamo anche detto che la direzione degli uffici giudiziari deve essere intesa in modo integrato, non come una rivendicazione da parte di qualche categoria professionale, ma come un servizio reso al cittadino, per cui è importante che come accade spesso i magistrati non lascino il cambiamento agli altri, ma che vengano coinvolti entrando in relazione con queste nuove competenze cercando di creare una collaborazione all'interno degli uffici. La cultura dell'organizzazione non deve appartenere al solo dirigente amministrativo, ma deve interagire con la cultura del diritto e divenire patrimonio di tutti i componenti dell'ufficio, in primo luogo del magistrato. Per cui è opportuno cercare di introdurre elementi di cultura organizzativa anche all'interno di una professione storicamente lontana da questa prospettiva. Ovviamente nessuno pretende che magistrati diventino esperti di organizzazione e

management, in quanto è impossibile e nemmeno auspicabile, dato che esistono professionisti appositi, tuttavia devono maturare una maggiore capacità di pensare e ragionare in chiave organizzativa per incrementare la capacità comunicativa- collaborativa all'interno degli uffici giudiziari. In quanto farsi carico dei problemi dell'ufficio, interagire con essi e organizzare il proprio lavoro sono imperativi da cui il magistrato non può più sfuggire (Castelli, 2005, p. 1064). Tuttavia occorre sottolineare che nel promuovere tali competenze si riscontrano varie difficoltà, in quanto ogni cambiamento implica una modifica degli assetti esistenti, delle routines organizzative sedimentatesi negli anni, mettendo in discussione rapporti di potere, i valori che stanno da sempre alla base delle azioni dei dirigenti. Ogni innovazione può essere vista come un'impresa cognitiva, in quanto per apprendere a fare cose diverse da quelle che si facevano prima occorre prima disimparare i pattern di comportamento pre-esistenti (Ciborra e Lanzara, 1988). Occorre ricordare che il contesto formativo⁴⁹ alla base di ogni ufficio giudiziario è difficilmente permeabile e che negli anni è successo più volte che le innovazioni siano state inglobate all'interno di tale contesto, evitando un confronto sincero. Ad esempio Lanzara (1995) ha analizzato gli aspetti pratici, cognitivi e istituzionali, connessi all'introduzione della videoverbalizzazione del processo penale mostrando il tentativo degli attori di integrare l'innovazione con gli elementi cognitivi e istituzionali che da sempre costituiscono il contesto formativo. Le innovazioni in tema di dirigenza degli uffici creano una ingente discontinuità nel contesto formativo, stravolgendone le premesse cognitive e istituzionali sottostanti ed è per questo che troveranno ostacoli alla loro applicazione, ma nel momento in cui riusciranno a

⁴⁹ Secondo Unger, R.M. (1987), *False Necessity*, Cambridge University Press, Cambridge, il contesto formativo viene definito come l'insieme degli assetti e meccanismi istituzionali e delle immagini e presupposti cognitivi ad essi associati che gli attori portano con sé e attivano abitualmente in una situazione d'azione.

superarli incideranno in modo significativo sugli assetti e sul funzionamento dell'organizzazione. Anche perché occorre ricordare che è vero che il contesto formativo è rigido, vischioso, implicito e quindi difficilmente accessibile, ma *“gli stessi elementi che stabilizzano il contesto formativo, alla fine producono le occasioni e gli strumenti per la sua destabilizzazione”* (Unger, 1987, p. 277). Lo stesso Mintzberg afferma che *“le burocrazie-professionali sono organizzazioni rigide, molto adatte a realizzare gli output standard e poco adatte a produrne di nuovi”* (1996, p. 350). Questi tipi di organizzazioni sono conservatrici e sono diffidenti verso i cambiamenti che riguardano modi di procedere ben consolidati, anche perché i problemi nuovi vengono costretti nelle classificazioni o categorie vecchie. Il pensiero dei professionisti è collegato ad un ragionamento di tipo deduttivo-convergente, mentre il cambiamento necessita di un metodo induttivo e di un ragionamento divergente, caratteristiche che sfidano la struttura intrinseca delle burocrazie professionali. Per cui per promuovere il cambiamento organizzativo e far fronte ad esigenze funzionali nuove può essere utile non affidarsi esclusivamente agli attori interni, ma anche a soggetti esterni agli uffici giudiziari come scuole specifiche o enti di ricerca (Di Federico, 1999, p. 4). I nuovi concetti devono essere trasmessi fin da subito, preferibilmente prima che il soggetto divenga parte della cultura organizzativa giuridico-formale degli uffici giudiziari, dal momento d'ingresso nell'organizzazione o ancor meglio già durante l'apprendimento di base nella facoltà di giurisprudenza. All'interno di queste organizzazioni è difficile realizzare forme di cambiamento, in quanto come più volte sottolineato dallo stesso Crozier⁵⁰, le burocrazie sono organizzazioni incapaci di correggersi in funzione dei propri

⁵⁰Secondo M. Crozier l'incapacità di cambiare delle burocrazie è collegata a quattro variabili: l'impersonalità delle norme, la centralizzazione delle decisioni al vertice, l'isolamento di ogni categoria gerarchica e lo sviluppo di poteri paralleli. Queste variabili alimentano un circolo vizioso, interno all'organizzazione, che inibisce il cambiamento e conduce ad un'istituzionalizzazione dell'organizzazione.

errori e che cambiano solo a seguito di gravi crisi esterne o rivoluzioni (1969, p. 217). All'interno degli uffici giudiziari è inoltre difficile non solo realizzare il cambiamento, ma anche diffonderlo all'interno dell'organizzazione, in quanto parliamo, come visto, di un'organizzazione poco integrata, fortemente frammentata, in cui non è facile la diffusione delle conoscenze e il passaggio dall'apprendimento individuale a quello organizzativo⁵¹. In ogni caso questo passaggio rimane fondamentale il cambiamento non può essere collegato ad una scelta individuale di un singolo o di un piccolo gruppo, ma ad un impegno generalizzato su cui tutti, in ogni ufficio, si misurano realmente in relazione ai diversi livelli di esperienza professionale e responsabilità organizzativa. All'interno di ogni organizzazione devono sempre emergere nuovi atteggiamenti che facilitino la creazione e lo sviluppo di un patrimonio comune, dal quale possono maturare forme diverse di apprendimento continuo e di crescita professionale. Cambiare è sempre possibile come dimostra il diffondersi negli ultimi anni di diverse best-practises anche all'interno del sistema giudiziario. Tuttavia casi di tribunali o procure che hanno più volte dimostrato di saper raggiungere risultati migliori di altri, sono ancora eccessivamente collegati alla singola buona volontà di un magistrato dirigente o di un presidente o di un procuratore capo, piuttosto che a prassi specifiche e omogenee. Per cui occorre continuare a sperimentare nuove strade che non interferiscano sui contenuti dei dettati normativi, che tutelino l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, che non influiscano sul contenuto dei provvedimenti giudiziari, ma che incrementino anche l'efficacia, l'efficienza, la trasparenza e la credibilità del sistema giudiziario. Occorre solo la capacità di vedere questi sentieri e soprattutto il coraggio di intraprenderli, solo in questo modo sarà possibile costruire

⁵¹ Questo passaggio risiede nel processo di codifica dell'appreso in valore, è identificato cioè come valore condiviso dalla comunità di persone che prestano il loro servizio nelle strutture organizzative.

un sistema di giustizia che sia credibile come funzione e affidabile come servizio.

***Capitolo quarto:
Dopo l'entrata in vigore del
D.Lgs. 240 del 2006,
qualcosa è cambiato negli uffici giudiziari?***

Introduzione

Dopo aver presentato l'evoluzione normativa sulla tematica della dirigenza degli uffici giudiziari e dopo aver cercato di delineare la struttura organizzativa di tali uffici, quest'ultimo capitolo tenterà di mostrare come le ultime novità introdotte dal D.Lgs. 240 del 2006 sono state recepite dagli attori del sistema giudiziario e come esse hanno interagito con la struttura organizzativa degli uffici. Si cercherà di capire se si possa parlare o meno di reale cambiamento. La ricerca si baserà su del materiale raccolto attraverso interviste dirette a dirigenti amministrativi che lavorano all'interno degli uffici giudiziari.

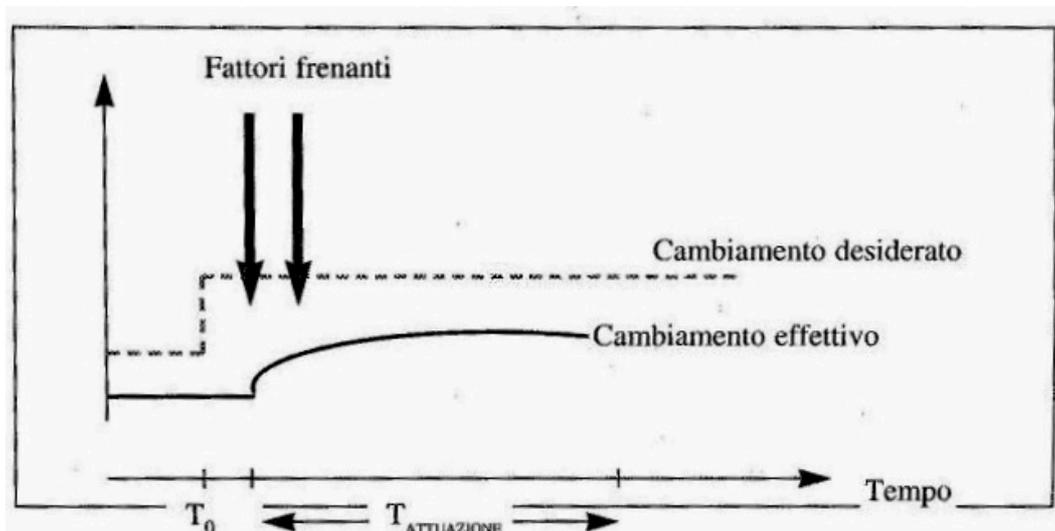
4.1. Lo scopo della ricerca

L'attuazione di ogni legge dipende ovviamente dalla diversità dei problemi, dalla facilità di risoluzione. Tuttavia sono molteplici i fattori che possono influenzare l'implementazione di una norma, la dimensione del gruppo destinatario della politica, le risorse economiche e politiche di cui esso dispone, il supporto pubblico, il contesto istituzionale in cui la legge si inserisce. Fino alla fine degli anni '70, l'implementazione non era considerata problematica e si era convinti che, una volta decisa la politica, la sua attuazione sarebbe stata automatica (Howlett and Ramesh, 1995, p. 161). Questo punto di vista è cambiato solo dopo la pubblicazione di vari studi che perseguivano uno sforzo più sistematico per capire i fattori che facilitano o vincolano l'attuazione delle politiche pubbliche (Pressman and Wildavsky, 1984). L'implementazione è sempre un processo sociale, nel quale intervengono e interagiscono una pluralità di attori con poteri, interessi, culture e obiettivi diversificati e nel quale dunque

problemi e soluzioni vengono ridefiniti man mano (Battistelli, 1998, p. 150). E' opportuno analizzare il tema dell'attuazione attraverso l'applicazione di un modello classico della teoria dei sistemi che può essere adottato nella teoria organizzativa come modello di gestione del cambiamento. Alla base di questo modello vi è il presupposto che ogni cambiamento all'interno di qualsiasi organizzazione non è mai un semplice evento, che si produce istantaneamente, ma è un processo che richiede sempre un certo lasso di tempo (tempo di attuazione). In questo modello vi sono tre aspetti fondamentali: *“il profilo del ‘cambiamento desiderato’, rappresentato come un cambiamento immediato (ipotetico), quale tipicamente è per esempio l’entrata in vigore di una legge; il profilo del ‘cambiamento effettivamente realizzato’, che segue con un certo ritardo e gradualità il cambiamento desiderato; e l’esistenza di ‘fattori frenanti’, che impediscono o rallentano il cambiamento e rappresentano la resistenza del sistema all’impulso innovativo”* (Bifulco e De Leonardis, 1997, pag. 138).

Fig. 1 : Modello di change management⁵²

⁵² Fonte: BIFULCO, L. e DE LEONARDIS, O. (1997), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Milano, Franco Angeli.



Il cambiamento desiderato è puntuale, cioè si dovrebbe produrre istantaneamente (al tempo T_0). Mentre il tempo di attuazione è condizionato da fattori frenanti e può essere ridotto riducendo gli effetti dei fattori frenanti, attraverso un'azione mirata e "sbloccante". Per cui in base a questo modello per poter valutare l'attuazione di una norma è opportuno identificare volta per volta i fattori frenanti, attraverso una diagnosi organizzativa da condurre in modo finalizzato e coerente con gli spazi e le risorse di intervento disponibili. Se i fattori frenanti vengono identificati, lavorare su di essi permette di selezionare le priorità, di intervenire su punti circoscritti e di non disperdere energie. Tuttavia in linee generali si può affermare che la fase valutativa, attinente ai risultati, all'impatto di una determinata norma o politica pubblica sembra estranea alla nostra tradizione culturale. In Italia sembra che fatta la norma sia risolto consecutivamente il problema, non si valuta l'esito e così non si ha nessuna idea di come certe modifiche abbiano o non abbiano funzionato, con che limiti, con che applicabilità e generalizzabilità (Fabri, 2006, p. 91). Sono rari i casi in cui si ritrova uno sforzo sistematico di valutazione degli effetti, magari anche attraverso la

raccolta di dati di fatto. Anche perché il beneficio che si trova nel valutare una norma, non è esclusivamente connesso ai risultati da essa direttamente generati, ma piuttosto dal processo di apprendimento che l'accompagna (Bifulco e Leonardis, 1997, p. 120). Dal processo di valutazione formale ed informale di una norma ne deriva un processo di apprendimento costante che può far sorgere aspetti precedentemente non considerati nell'analisi della tematica. Lo scopo di questa analisi sarà così quello di cercare di capire se in seguito all'applicazione del D.Lgs. 240 del 2006, oltre al recepimento formale delle nuove disposizioni normative, si sia attuato all'interno degli uffici giudiziari qualche cambiamento effettivo, che abbia comportato delle variazioni all'interno del contesto in cui i dirigenti operano e come esso sia stato percepito dagli attori stessi. Le norme infatti vengono interpretate e applicate dagli individui che lavorano all'interno delle organizzazioni, individui dotati di proprie competenze, motivazioni, aspirazioni e bisogni. Questi elementi filtrano la realtà e condizionano il modo di percepire e attuare ogni cambiamento normativo. Il D.Lgs. 240 introduce cambiamenti organizzativi sostanziali nella struttura e nel funzionamento degli uffici giudiziari. Affinché si possano verificare cambiamenti organizzativi di questa portata occorre che gli attori che operano nel sistema non solo attuino una profonda revisione e innovazione nelle loro pratiche professionali, ma occorre che modifichino anche le proprie rappresentazioni sull'organizzazione e sui suoi ruoli (Zucchermaglio e Colazingari, 2000, p. 15). Si dice che affinché un'amministrazione possa intraprendere un processo di cambiamento è importante che sia essa stessa il soggetto del proprio cambiamento, ossia che siano attivati e coinvolti i soggetti direttamente interessati (Battistelli, 1998). Questo è quello che si è verificato nel caso del D.Lgs. 240, il quale non rappresenta una riforma imposta dall'alto, ma

anzi è un esempio di cambiamento di tipo bottom-up⁵³, fortemente voluto dagli attori stessi. Questo cambiamento trova fondamento nella coscienza persuasa degli attori che hanno fortemente rivendicato il riconoscimento formale del loro ruolo⁵⁴. Tuttavia occorre anche ricordare che la dirigenza degli uffici giudiziari è un tema che da sempre è oggetto di continue rinegoziazioni da parte degli attori e questo genera ulteriori problematiche in relazione all'applicazione del decreto. I magistrati infatti non hanno mai sostenuto con entusiasmo il riconoscimento del ruolo dei dirigenti amministrativi per cui occorre attendere di verificare come accetteranno che le nuove idee si traducano in nuove prassi gestionali. La prassi corrente fino a prima aveva visto i dirigenti amministrativi in posizione marginale rispetto ai magistrati, i quali hanno da sempre esercitato di fatto la gestione concreta e rilevante degli uffici (Cerruti, 1991, p. 56; Scotti, 1994, p. 1552; Castelli, 2004, p. 1248). Il riconoscimento di poteri gestionali ai dirigenti amministrativi, come già evidenziato, è avvenuto in modo graduale oscillando tra un atteggiamento di diniego ed un atteggiamento di maggiore apertura. La traduzione in pratica di questo decreto comporta quindi anche un'attività continua ed intensa di intermediazione tra queste due categorie professionali che nei casi di successo avrà un effetto acceleratore nei confronti del cambiamento se no un effetto inibitorio. Ovviamente l'utilizzo esclusivo delle interviste, come unico strumento della ricerca, ne limita le potenzialità; in quanto sarebbe stato più opportuno integrarle con analisi documentarie e con osservazioni partecipanti sul campo (Natale, 2004, p. 70). Occorre poi sottolineare che il tempo passato

⁵³ Questo approccio parte da tutti gli attori pubblici e privati coinvolti nell'attuazione dei programmi ed esamina i loro obiettivi personali ed organizzativi, le loro strategie e la rete di contatti che hanno costruito.

⁵⁴ Si veda il sito dell'Associazione Dirigenti ministeriali: <http://www.dirigentiustizia.it>, in particolare la documentazione "Iniziativa dell'Associazione sul decreto 240".

dall'emanazione del decreto⁵⁵ è ancora eccessivamente ridotto per poterne valutare gli effetti della implementazione, soprattutto per quanto riguarda il processo di decentramento che è ancora sospeso. Occorre ricordare che il passaggio da un cambiamento di tipo normativo ad uno organizzativo rappresenta una forma di apprendimento istituzionale, in quanto nuova conoscenza viene prodotta, trasferita e istituzionalizzata, dato che il cambiamento deve passare dentro il tessuto istituzionale, nelle pratiche e nelle culture degli attori, per cui si parla di archi temporali molto lunghi (Bifulco e De Leonardis, 1997, p. 120). Anche il contenuto del D.Lgs. 240 spezza il “contesto formativo” e attiva tensioni, ambiguità e contraddizioni tra il personale amministrativo e i magistrati. Tuttavia sono proprio queste tensioni che sono suscettibili di diventare spazi di comunicazione e di riformulazione intersoggettiva dei significati delle scelte e delle azioni. E' questo il terreno dell'apprendimento rilevante per i processi di cambiamento organizzativo: non know-how tecnico o l'elencazione di nuove procedure o mansioni.

4.2 Aspetti metodologici

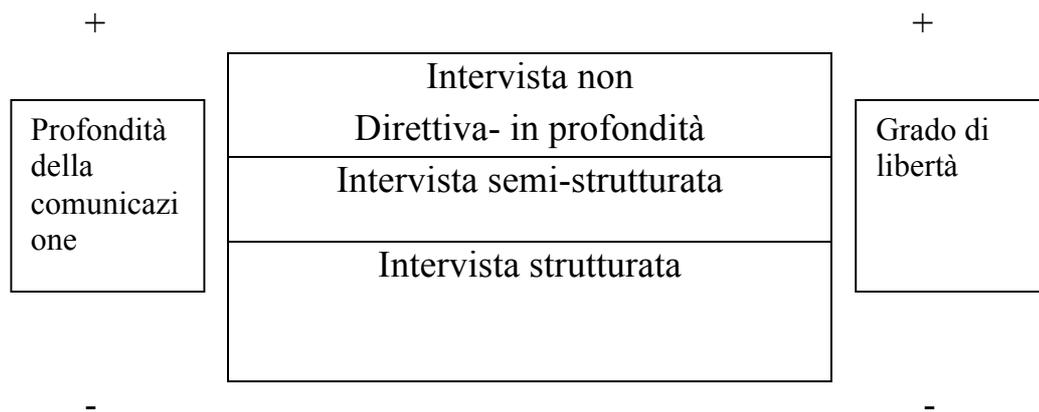
Non è facile fornire una definizione di intervista, tuttavia può essere concepita come un “*contatto personale tra l'intervistatore che sottopone le domande e l'intervistato cui è richiesto di rispondere*” (Maccoby, 1954, p. 499)⁵⁶. L'esito dell'intervista è così difficilmente prevedibile, in quanto dipende dall'interazione di questi due soggetti. Quando si parla di interviste occorre tener presente che vi sono diverse tipologie di interviste in relazione al grado di libertà e al livello di profondità della comunicazione che si crea tra

⁵⁵ Il decreto è stato emanato il 25 luglio 2006 e le disposizioni che contiene hanno acquistato efficacia il 27 ottobre 2006.

⁵⁶ L'intervista viene anche definita come un dialogo tra l'intervistatore e intervistato, i cui temi sono stati fissati in precedenza (Guidicini, 1968, pag. 117), o come un processo di comunicazione verbale per raccogliere informazioni in relazione a uno scopo fissato (Pinto, 1964, pag. 630).

l'intervistatore e l'intervistato. Si ritrovano così varie gradazioni e combinazioni.

Tabella 1: Le tipologie di interviste⁵⁷



Le interviste da me effettuate possono essere ricondotte alla tipologia delle interviste non direttive o in profondità. Ciò che contraddistingue questo tipo di intervista è il ruolo attribuito all'intervistatore e all'intervistato *"l'intervistatore ha il compito di richiamare l'attenzione dell'intervistato su alcuni punti, lasciandolo tuttavia libero di rispondere, senza imporgli alcun ordine nella trattazione dei temi, che devono emergere spontaneamente in conseguenza del rilievo che essi hanno per il 'mondo vitale' dell'intervistato"* (Pitrone, 1984, p. 32). Ovviamente le interviste non direttive servono per mettere a fuoco particolari situazioni in cui si è trovato l'intervistato; esse sono quindi circoscritte ad un tema preciso. Questa limitazione aiuta ad evitare che il colloquio spazi ovunque. L'intervistato è libero di rispondere come crede, individuando lui i termini, la struttura argomentativa e le modalità espressive da adottare di volta in volta

⁵⁷ Fonte : Adattamento da Pitrone M. (1984), p.31.

(Giudicini, 1995, p. 100). L'intervista si ripropone di ricostruire la personalità e/o il quadro cognitivo e valoriale dell'intervistato mettendolo nelle condizioni di *“reagire piuttosto che di subire l'intervista”* (Pinto, 1964, p. 650). Questo tipo di intervista parte dal principio di centralità dell'intervistato: è lui il vero esperto della propria biografia e del proprio mondo della vita quotidiana, per cui va ascoltato attentamente. L'intervistatore può limitarsi ad introdurre un tema, lasciando che l'intervistato lo sviluppi liberamente e intervenendo il meno possibile, oppure, come nel mio caso, può anche prevedere una lista di precise domande da lui stabilite⁵⁸. Generalmente gli intervistati possono essere o testimoni privilegiati in specifici campi, o esperti di una certa materia, oppure ancora soggetti che fanno semplicemente parte della popolazione oggetto di ricerca. La scelta tra un'intervista strutturata o non strutturata suscita ancora oggi diversi pareri, in quanto entrambe implicano pro e contro. Alcuni metodologi considerano l'intervista strutturata come l'unica modalità in grado di garantire una certa comparabilità delle risposte, altri la criticano, in quanto il questionario standardizzato postula la coincidenza tra le forme di concetualizzazione degli osservati e degli osservatori. Pinto riconosce che *“solo l'intervista non direttiva è una tecnica profondamente democratica...che rispetta la persona.. sul piano dell'efficacia inoltre è quella che permette il migliore approccio alla realtà, alla verità degli altri”* (1964, p. 651). I diversi giudizi contrastanti dei vari attori testimoniano nella scelta tra intervista strutturata- non strutturata il persistere del classico dilemma esplicitato da Pawson: *“se si forniscono...all'intervistato delle alternative di risposta tra le quali scegliere (interviste strutturate) non si sa quanto queste siano capaci di rappresentare il suo pensiero; se d'altra parte si utilizzano stimoli non standardizzati non esiste un modo chiaro e noto di ottenere risposte che siano allo stesso tempo spontanee e*

⁵⁸ Si veda l'allegato 2

comparabili (1982, p. 45). Qualsiasi soggetto che voglia intraprendere un'intervista dovrà scontrarsi con questo problema. In quanto in ogni caso non vi è mai un modo per stabilire in astratto qual è la tecnica e l'approccio migliore, dipenderà sempre dallo specifico obiettivo cognitivo del ricercatore. Individuare il rapporto migliore tra obiettivi e strumenti perseguiti è un problema metodologico che si ripropone in ogni ricerca. Nel mio caso l'obiettivo non era tanto quello di ricostruire prassi comportamentali, di individuare le principali variabili che differenziano la direzione negli uffici giudicanti o requirenti o di fare confronti in base alle aree territoriali, ma era quello di capire le opinioni degli attori su questo tema, le problematiche che incontravano, le prospettive per gli sviluppi futuri per cui più che verso uno strumento di tipo "quantitativo", mi sono indirizzata verso uno "qualitativo". L'intervista strutturata, come già affermato si contraddistingue per il rapporto creatosi tra intervistatore e intervistato, per questo è ancora più rilevante il ruolo svolto dall'intervistatore, il quale deve cercare di creare un rapporto disteso, perfino amichevole con l'intervistato. *"Soprattutto in un contesto non direttivo, sarebbe opportuno che la comunicazione fra intervistato e intervistatore assumesse un carattere dialogico, circolare; in esso ciascun soggetto dovrebbe essere, al tempo stesso, emittente e destinatario di molti messaggi; così la comunicazione diventa una coproduzione, un reciproco negoziato sui significati"* (Weber, 1922, Schramm, 1955; Jacobson, 1963). Un tale rapporto allenta infatti la tensione nell'intervistato e lo induce a parlare con più sincerità anche su argomenti delicati. E' anche importante che l'intervistatore sia consapevole dei problemi connessi alla comunicazione verbale e sappia gestirli appropriatamente, al fine di comunicare con facilità e sensibilità. Ovviamente però l'atteggiamento dell'intervistatore deve sempre rimanere neutrale, in quanto non deve mai influenzare le risposte dell'intervistato. Per questo generalmente le interviste non strutturate sono affidate ad intervistatori particolarmente motivati,

abili e addestrati. Un intervistatore alle prime esperienze potrebbe infatti essere soggetto ad un senso di smarrimento, che inciderebbe negativamente sugli interlocutori. In questo tipo di intervista è anche consigliato registrare le interviste per poterle riascoltare quando e quante volte si vuole. Poter riascoltare l'intervista significa riviverla si confrontano ricordi e riscontri oggettivi, ci si incontra con le feconde distorsioni soggettive della memoria, si recuperano emozioni e vissuti altrimenti cancellati, particolari marginali diventano indizi centrali, piccole esitazioni o silenzi improvvisi generano interrogativi inattesi (Montesperelli e Diana, 2005).

4.4 I risultati della ricerca

Le interviste da me effettuate si sono dirette a testimoni qualificati degli uffici giudiziari sia giudicanti, che requirenti. Dato che l'obiettivo era verificare l'attuazione del decreto legislativo 240 del 2006 si è scelto di intervistare i dirigenti amministrativi. Le interviste si sono basate su cinque testimoni, ho intervistato il dirigente amministrativo dell'ufficio dei giudici di pace di Bologna, il dirigente del tribunale di Bologna, quello della procura della repubblica di Bologna. Infine il dirigente del tribunale di Forlì e della procura di Forlì. Il colloquio è stato registrato attraverso un registratore digitale, la presenza di questo strumento è stata accettata con qualche "sospetto" solo da un intervistato, negli altri casi non ha generato problemi. Attraverso le interviste ho avuto modo di constatare che gli intervistati accettano più volentieri di rispondere alle domande se sanno che sono per una tesi di laurea. Numerose esperienze sul campo infatti dimostrano che gli studenti universitari ottengono facilmente la collaborazione delle persone interpellate, in quanto si mostrano disponibili ad aiutarli nello svolgimento di un compito richiesto dai loro studi (Pitrone, 1984, p. 32). Tuttavia indipendentemente dalla

forma della presentazione la collaborazione degli intervistati sicuramente è collegata al tema della ricerca, più questo è vicino al mondo vitale degli intervistati più saranno interessati e disponibili. Nel caso delle mie interviste il tema era molto sentito dagli intervistati, tuttavia forse proprio l'incidenza del tema e la sua delicatezza in certi casi ha generato strategie difensive⁵⁹ nelle risposte da parte di alcuni intervistati. Sicuramente avrà anche inciso il fatto che non essendo un intervistatore- professionista per me non è sempre stato facile aiutare le persone a parlare, dissipare ogni timore o paura da parte degli intervistati e indirizzare la conversazione su qualche argomento che è stato omesso o trascurato. Tuttavia nonostante a priori non ci si fosse indirizzati verso la ricerca di una qualche significatività statistica dei dati raccolti i dati forniti dagli intervistati forniscono comunque alcuni spunti di riflessioni interessanti. A livello generale si può sostenere che per tutti il D. Lgs. 240, nonostante la semplicità delle sue disposizioni, è una grande rivoluzione che ancora deve mostrare i suoi risultati. A livello individuale quasi tutti i dirigenti si sentono pronti e qualificati per affrontare questi cambiamenti, mentre si riscontrano varie titubanze in relazione alla preparazione degli uffici nel complesso. I dirigenti esprimono un atteggiamento di sostegno al cambiamento, essi sono portatori di diffuse speranze, ma anche di impegnativi investimenti, in quanto sono allo stesso tempo consapevoli che la realtà in cui operano è ancora più complessa di come appare. Anche solo l'analisi di questi cinque casi privilegiati mi permette di poter sottolineare una differenza che ho colto all'interno di questa categoria professionale. Tutti riconoscono la necessità e la validità del cambiamento, ma vi è

⁵⁹ Argyris parla di "routine difensive" o "difese organizzative", queste vengono generate, non intenzionalmente e spesso inconsapevolmente dagli individui quando devono affrontare situazioni d'azione difficili o imbarazzanti. Si veda Argyris, C. (1985), *Strategy, Change, and Defensive Routines*, Pitman, Boston e Argyris, C. (1990), *Overcoming Organizational Defences: Facilitating Organizational Learning*, Allen Bacon, Needham. Nel caso delle interviste queste routine difensive si sono esplicitate nel ricorso da parte degli attori a risposte sintetiche o in osservazioni riportate dopo che il registratore era spento.

chi si sente molto investito da questo processo, che si sente responsabile, che opera in prima linea per cercare di fornire il proprio contributo, ma anche chi è distante da questo processo, che si sente fuori forse perché percepisce il cambiamento come non “reale”. Per rendere più visibili i risultati della ricerca verranno presentati suddivisi in macro-aree, che racchiudono tutte le informazioni relative a tematiche toccate da tutti gli intervistati durante l’intervista. Inoltre verranno anche riportate le parole stesse degli intervistati per rendere le testimonianze più incisive. Occorre ricordare che, dal momento che questa fase è tuttora nel pieno del suo svolgimento gli esiti si presentano del tutto aperti e indeterminati.

- Gestione del personale amministrativo

In relazione a tutte le attività attinenti la gestione del personale amministrativo (presenze, straordinari, poteri in ambito disciplinare, formazione) riconosciute ai dirigenti amministrativi dall’articolo 2 del D.Lgs. 240 emerge che queste attività venivano esercitate nella pratica con molta cautela anche prima e che il decreto ha recato un riconoscimento formale a tali attività. L’esercizio di queste attività risulta fortemente correlato al rapporto instauratosi tra dirigente amministrativo e capo dell’ufficio, che tuttavia nella maggioranza dei casi risulta esente da particolari problematiche. Si verificano maggiori interferenze da parte del magistrato capo sull’attività del dirigente amministrativo soprattutto nelle procure rispetto agli uffici giudicanti. Questo è stato spiegato con il fatto che negli uffici requirenti si crea un rapporto di collaborazione più stretto tra magistrato e segreteria per cui può capitare che il magistrato interferisca su talune decisioni. *“Soprattutto all’interno di una procura i magistrati pretendono di essere quasi i ‘proprietari’ del personale stesso”*. La segreteria, infatti specialmente negli uffici requirenti viene a trovarsi in una posizione di interfaccia tra i magistrati e l’apparato amministrativo di procura. Ad esempio è emerso il caso di un magistrato capo che ha messo in

discussione lo spostamento di un addetto di segreteria disposto dal dirigente amministrativo. L'intervistato ha ironicamente sottolineato: *“Io non ho mai sentito in un ospedale di un primario che va a lamentarsi con il dirigente dell'ospedale perché gli è stata trasferita in un altro reparto un'infermiera. Mentre da noi questo succede quotidianamente”*. Generalmente i motivi di conflitto possono essere ricondotti alla contrapposizione tra la visione individualistica del lavoro propria dei magistrati e le esigenze di tipo organizzativo del personale amministrativo. Occorre tuttavia ricordare che la gestione del personale è estremamente complicata all'interno degli uffici giudiziari, in quanto i dirigenti amministrativi non possono minimamente programmare assunzioni-trasferimenti, dato che la gestione delle piante organiche avviene interamente dal centro e i canali di comunicazione formali tra centro e periferia non permettono al ministero di disporre di un quadro realistico della situazione che caratterizza i vari uffici giudiziari. Un intervistato spiega che *“la gestione delle piante organiche avviene dal centro, senza il nostro parere o consenso. In realtà non sono chiari i criteri seguiti, sicuramente il ministero non è in grado di fare distinzioni in relazione alle dimensioni dei vari uffici giudiziari e non tiene nemmeno conto del carico di lavoro o delle pendenze degli uffici.”* Gli uffici giudiziari non sono unità organizzative in sé, che possono gestire i diversi “fattori di produzione” con qualche grado di autonomia in ragione delle contingenze e specificità locali. Essi non hanno la possibilità di governare gli assetti organizzativi in tempi reali e questo crea molteplici problematiche soprattutto all'interno degli uffici requirenti dove la flessibilità del lavoro è un requisito essenziale e dove diviene sempre più complesso rispondere attraverso le risorse presenti ai vari imprevisti che possono caratterizzare le grandi procure.

- Il programma delle attività annuali

In relazione al programma delle attività annuali, introdotto dall'articolo 4 del D.Lgs. 240 è emerso che gli uffici giudiziari hanno già provveduto all'applicazione di questo nuovo strumento, inserendolo all'interno della programmazione per l'anno 2007. Solo le due procure si stanno accingendo ancora alla predisposizione dello strumento, anche se nel caso di una di esse si era predisposto nell'anno precedente una graduatoria di priorità da raggiungere con funzioni quindi analoghe a quelle del programma. La predisposizione del programma sembra non abbia provocato difficoltà nell'individuazione delle priorità delineate da magistrato e dirigente, ma diversi intervistati hanno sottolineato che più che dal magistrato capo il programma delle attività annuali riscontra ancora qualche difficoltà ad essere accettato soprattutto da parte dei giudici. *“I giudici non sono ancora entrati nell'ottica corretta del 240”*. Questo risultato non deve sorprendere anche perché è ovvio che coloro che sono orientati ad una cultura del diritto tendono a non porsi il problema dell'effettività e dell'utilità dei risultati pratici derivanti dal proprio lavoro, in quanto non hanno una visione d'insieme del loro operato. Anche perché sicuramente la presenza di strumenti di programmazione complessiva dell'attività degli uffici riduce la piena autonomia dei singoli magistrati non sul versante giurisdizionale, ma su quello dell'organizzazione del lavoro e del rapporto con gli utenti. Concludendo è emerso che da un punto di vista formale i soggetti riconoscono il valore previsionale di questo nuovo strumento, introdotto come documento che deve essere obbligatoriamente elaborato e formalmente approvato, ma come risulterà più chiaro in seguito ancora non riescono a ricollegarlo ad un profondo ripensamento degli strumenti gestionali (ad esempio la parte del programma delle attività annuali che rientra nella valutazione dei dirigenti è ancora minimale) e a creare un suo radicamento nella realtà organizzativa.

- Risorse e Sistemi informativi

Tutti gli intervistati concordano sul fatto che i sistemi informativi non possono essere ancora concepiti in relazione all'attività di programmazione e report. Essi sono lontani dal fornire una semplificazione, uno snellimento delle attività, ancora le informazioni non riescono ad essere riutilizzate, interscambiate, integrate. Anche in relazione alle risorse le opinioni sono sfavorevoli non solo in quanto sono limitate, ma anche perché vengono decise con tempi fuorvianti per la programmazione dal centro. Per cui non è possibile realizzare una programmazione a lungo termine, al massimo una a medio termine; in quanto a metà anno si può avere un'idea su certe somme e ci si può orientare sul residuo. Emerge una rappresentazione del centro, come qualcosa di molto distante dalle problematiche locali e incapace di comprenderle.

-Valutazione

Nell'opinione di tutti gli intervistati una valutazione sull'attività dirigenziale è essenziale, tuttavia la valutazione non è concepita in relazione al suo vero valore, non è uno strumento valutativo della persona, ma è ridotta esclusivamente ad un adempimento burocratico che in prossimità di tempistiche prestabilite deve essere svolta. Più che uno strumento operativo con cui confrontarsi continuamente, essa rappresenta uno strumento che viene rievocato una volta all'anno. Sembra quindi che la valutazione sia stata neutralizzata e incorporata all'interno della cultura burocratica. Un intervistato sottolinea il fatto che *“negli ultimi otto anni non vi è mai stata una verifica di quello che abbiamo fatto”*. I dirigenti associano molteplici cause al mal funzionamento del sistema valutativo alcuni sostenendo che non ha senso parlare di valutazione dei dirigenti fino a quando l'attività dei dirigenti amministrativi non sarà completamente distaccata da quella dei magistrati, in quanto non possono essere valutati per un'attività di

cui non sono completamente responsabili. Altri sottolineano la mancanza di controlli da parte del centro sia in relazione all'individuazione degli obiettivi da perseguire, sia in relazione al raggiungimento di tali obiettivi. Viene riportato che la priorità o meno di un obiettivo è lasciata completamente alla discrezionalità di ogni singolo dirigente. Ciascun dirigente può anche indicare degli obiettivi che non sono prioritari per la funzionalità dell'ufficio e non vi è controllo. L'unica forma di garanzia è il colloquio con il capo dell'ufficio per l'individuazione degli obiettivi che però non ha un'opportuna conoscenza delle esigenze dell'ufficio. In questo modo il sistema di valutazione è completamente svincolato dalla distribuzione delle risorse a livello locale. *“Il problema è che lo strumento della valutazione non è applicato nella sua interezza, prescindendo dall'attribuzione delle risorse, per cui individuare obiettivi a livello locale e decidere le risorse a livello centrale perde di valore in termini di efficacia.”* Il più delle volte succede che vengono stabiliti gli obiettivi più facili da raggiungere in tempi brevi a scapito di quelli più incisivi e strategici, ma certamente più complessi. *“Certe volte vengono fatti sforzi di fantasia per individuare degli obiettivi che abbiano la possibilità di raggiungere un risultato concreto, immediato, mentre cose più impegnative vengono accantonate.”* Ovviamente se si vuole realmente inserire anche i capi degli uffici in un'attività di programmazione e di orientamento a obiettivi è inevitabile inserire anche essi all'interno del sistema valutativo. Non si può pretendere una partecipazione alla programmazione, alla direzione di un ufficio da parte di soggetti che vengono valutati una singola volta nell'arco della loro carriera.

-Incentivi

Tutti gli intervistati concordano sulla necessità di incentivi economici, sottolineano che forme di incentivazione reale non sono mai state predisposte. In questo modo la funzione direttiva risulta privata di uno dei principali strumenti per la gestione. Le uniche forme di incentivazione, che negli anni sono state previste, sono quelle connesse alla contrattazione con i sindacati, che sono collegate ad una valutazione della posizione occupata dal lavoratore, indipendentemente dal lavoro che egli svolge. Il sistema incentivante dovrebbe invece essere collegato ad una valutazione delle prestazioni dei soggetti. Alcuni intervistati hanno poi sottolineato di preferire più che incentivi attribuiti singolarmente, incentivi che si riferiscano alle attività svolte dall'ufficio a livello collettivo per incentivare forme di collaborazione e l'impegno di tutti verso il raggiungimento di obiettivi comuni a livello organizzativo.

- Strumenti per l'interazione

In relazione agli strumenti organizzativi volti a promuovere una certa interazione tra il dirigente amministrativo e il magistrato capo dell'ufficio non esiste alcun sistema formale, tuttavia tutti gli intervistati hanno fatto riferimento a strumenti di incontro informali sottolineando che incontri tra i due soggetti si svolgono frequentemente per discutere delle problematiche emergenti. Ovviamente all'interno degli uffici giudiziari più piccoli questi incontri possono avvenire anche quotidianamente.

- Formazione

A livello complessivo si può dire che tutti gli intervistati dimostrano di aver chiara l'importanza dell'attività di formazione soprattutto in questo momento, in quanto sono tutti consapevoli che l'organizzazione è momentaneamente soggetta a rapidi processi di mutamento dovuti a fenomeni di innovazione tecnologica, normativa e gestionale. I dirigenti risultano soddisfatti in relazione alla formazione

che essi hanno ricevuto e auspicano che nel 2008 vengano mantenuti gli stessi livelli. *“L’amministrazione ci ha fornito tutte le strade possibili per formarci, per chi voleva”*. Un altro intervistato ha sottolineato l’importanza di puntare sulle competenze informatiche e su quelle relazionali per cercare di incrementare la capacità comunicativa sia con il personale, che nelle relazioni sindacali. È stato molto apprezzato il momento formativo sulla gestione dei rapporti sindacali, svolto nel 2006. Tutti concordano sull’utilità della formazione congiunta, in quanto anche i capi degli uffici devono acquisire una certa competenza manageriale. La formazione congiunta deve essere volta a privilegiare l’interazione sociale tra magistrati e dirigenti, in quanto rappresenta una delle più preziose fonti di apprendimento informale. Tuttavia anche se vi sono già stati corsi congiunti organizzati dal Consiglio Superiore della Magistratura e dal Ministero i risultati sono ancora mediocri in questa direzione. Addirittura un intervistato sottolinea che vi sono ancora capi degli uffici che interpretano a loro piacimento la portata del decreto legislativo e che sono convinti che il 240 abbia incrementato i loro poteri all’interno dell’ufficio. Secondo un intervistato sarebbe opportuno estendere i corsi formativi almeno anche ai quadri direttivi. Come già evidenziato la formazione per poter produrre risultati deve essere accompagnata da una certa innovazione organizzativa un intervistato ha infatti sottolineato che al rientro nella quotidianità dell’ufficio giudiziario l’attività manageriale rimane a livello teorico.

- Cambiamento

Tutti gli intervistati hanno sottolineato che è ancora eccessivamente presto per poter parlare di un cambiamento reale, sicuramente rispetto ad alcuni anni fa è percepibile qualche segnale di rinnovamento, ma ancora non si può parlare di cambiamento. Dalle interviste si riscontra inoltre un senso diffuso di precarietà legato alle prospettive per il futuro. Un intervistato sottolinea che *“è necessario un coinvolgimento*

da parte dell'amministrazione, deve essere l'amministrazione a scommettere sopra a questo processo di rinnovamento, se no noi dirigenti finiamo a fare la differenza, in quanto singoli.”

- Decentramento

In relazione al decentramento gli intervistati sembrano tutti soddisfatti verso la strada delineata dalla riforma, ma allo stesso tempo sono consapevoli che occorrerà molto tempo prima che questo processo possa iniziare. *“Il decentramento rappresenta una buona opportunità per sentire l'amministrazione più vicina, per aprire la possibilità di confronto. Confrontarsi con il direttore generale a livello nazionale è oggi estremamente difficile, magari con il direttore generale regionale sarà più facile”*. Tutti sperano che il decentramento possa in qualche modo ridurre alcuni adempimenti burocratici attualmente presenti, che non si traduca anch'esso in una ulteriore burocratizzazione, ma che implichi una reale delega di poteri. Solo in questo modo si potrebbe creare un confronto più riavvicinato tra centro e periferia. Tutti sono d'accordo sul fatto che le direzioni generali ed interregionali siano attribuite ad un dirigente amministrativo e sottolineano l'importanza di mantenere escluso il personale degli uffici giudicanti da queste nuove strutture dato che si sta parlando di materie estranee alla giurisdizione. Alcuni intervistati hanno anche riportato come esempio gli effetti negativi comportati dalla presenza di magistrati all'interno dei Cisia (centri interdistrettuali per i sistemi informativi automatizzati).

Ovviamente occorre ricordare che il materiale raccolto attraverso interviste si basa sempre sulle teorie dichiarate dagli attori, poi occorrerebbe verificare se esse coincidono con quelle in uso. Per teoria dichiarata si intende quella che un agente dichiara, se interrogato, per descrivere il suo comportamento, reale o ipotetico, in

determinate circostanze. Mentre la teoria in uso è quella che governa le azioni e i comportamenti effettivi dell'agente. Essa non è un dato, ma qualcosa che si deve costruire a partire dallo schema di azione dei soggetti (Lanzara, 1997, p. 118). E' sempre importante all'interno di sondaggi non scambiare l'auto-percezione dei soggetti intervistati con la realtà "vera" (Montesperelli, 1998). I fatti descritti non sono il frutto di un'osservazione diretta dei fenomeni, ma della proiezione che di questi ne ha fornito l'intervistato. Anche perché tutte le ricerche si scontrano con due fonti di errore intrinseche al processo stesso del sondaggio: la prima legata al campionamento, è causata dall'impossibilità di intervistare tutti i soggetti che fanno parte di un certo universo; la seconda legata al contesto, è causata dalla difficoltà di misurare esattamente il pensiero di chi viene intervistato, esso risulterà sempre in qualche misura distorto, dall'attività stessa dell'interrogazione. Per questo sarebbe stato necessario, avendo a disposizione più tempo, affiancare alle interviste osservazioni dirette volte a comprendere le pratiche organizzative effettive, cioè l'esecuzione del sistema di compiti, così come viene mostrato nel comportamento concreto dagli agenti. Dall'osservazione emerge infatti quasi sempre uno scarto tra teoria dichiarata e teoria in uso ed a volte lo stesso agente non è consapevole di tale scarto.

4.5 Considerazioni finali

Sicuramente come dichiarato dagli stessi intervistati non è possibile parlare di un vero e proprio cambiamento effettivo, in primo luogo perché per ora non vi è ancora stata un'integrale applicazione del decreto, inoltre come già ribadito il cambiamento è una forma di apprendimento che implica tempi più lunghi. A livello formale le innovazioni riportate dal D.Lgs. 240 del 2006 sono state percepite all'interno degli uffici giudiziari, tuttavia ancora manca la

concretizzazione in risultati effettivi e una sostanziale operatività delle innovazioni, si è ancora all'inizio di un percorso lungo e dall'esito finale incerto. Dall'analisi delle interviste emerge però una maggior consapevolezza da parte dei dirigenti amministrativi sul proprio ruolo, un senso di appartenenza ad un corpo sociale comune, riconoscibile come tale e professionalmente più forte, basato su comuni valori professionali. Questa consapevolezza si ritrova anche nelle parole di alcuni intervistati: *“Lo sforzo più grande è richiesto ai dirigenti, perché se non lo facciamo noi che siamo stati opportunamente formati, chi lo deve fare. L'innovazione non può partire dal basso, dobbiamo essere noi a trovare le opportunità per inserire pian piano all'interno dell'organizzazione questi nuovi concetti, valori, modi di lavorare.”* *“Noi dirigenti siamo in grado di gestire il 240, sono gli altri che non sono in grado di gestirlo”*. Occorre anche sottolineare che la creazione di questa “nuova” classe dirigente si è verificata all'interno di un contesto caratterizzato da congiunture non proprio favorevoli come la recessione economica, la crisi fiscale dello stato sociale, la perdita di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni. Questo è un passo rilevante, in quanto sono i dirigenti che per primi devono essere consapevoli del loro ruolo. I dirigenti rappresentano il “gruppo professionale” su cui fare prioritariamente leva per ottenere in tempi non troppo lunghi alcuni risultati organizzativi e di diffusione culturale, in quanto essi con la loro attività riescono a creare quel sistema di relazioni che possono stimolare le risorse di un'organizzazione. Risultati positivi, almeno per quanto riguarda i tre casi sugli uffici giudicanti, emergono anche nel rapporto relazionale dirigenti amministrativi, capi uffici. Gli intervistati parlano di coordinamenti, scambi di opinioni e idee per la risoluzione di problemi, attraverso frequenti incontri informali. Il programma delle attività annuali, ha già mostrato effetti positivi per l'integrazione di questi due ruoli professionali, tuttavia deve ancora essere integrato con altri strumenti formali, indirizzati allo stesso scopo, come

strumenti per una contrattazione comune del budget, forme di corresponsabilizzazione incrociata sui risultati, aree di valutazione comuni a tutto l'ufficio. Anche la formazione congiunta si sta muovendo in questa direzione, ma ancora non ha fornito i risultati sperati e che può dare. Tuttavia i poteri concreti, a disposizione dei dirigenti amministrativi, per incidere sull'organizzazione e sulla gestione del personale, sono per ora pochi. Il sistema valutativo ancora non funziona per cui vi è una programmazione senza controllo e non si può parlare di una vera autonomia di spesa o organizzativa. Ai dirigenti non è riconosciuto nessuno strumento formale di incentivazione del personale, tutto viene lasciato all'abilità del singolo soggetto, il quale nelle migliori ipotesi si affida alla sua capacità di leadership e alla sua creatività. *“Troppo dipende poi dalle caratteristiche individuali del singolo dirigente, mentre la realizzazione di un buon andamento di qualsiasi organizzazione deve essere dettata da regole più oggettive e non dal fatto di avere un bravo dirigente, come empatia personale”*. Inoltre dall'applicazione del modello di change management, anche in questo caso possiamo riscontrare la presenza di vari “fattori frenanti” che intervengono nel processo di cambiamento. Come in tutte le amministrazioni pubbliche un fattore frenante che emerge evidentemente dalle interviste è il classico rapporto centro-periferia, fondato sull'autorità delle strutture centrali, sulla mancanza di delega effettiva nei confronti delle strutture periferiche. Il sistema giudiziario risulta infatti fortemente indietro, rispetto ad altre amministrazioni pubbliche nella revisione di questo rapporto. L'attuale stato del rapporto porta ad un livello di compressione della capacità di iniziativa locale degli uffici giudiziari. L'impossibilità di spesa sulla base di un budget allocabile autonomamente, la presenza di un sistema di controllo basato ancora esclusivamente sui costi e mai sui risultati raggiunti, la mancanza di incentivazione -compresi i riconoscimenti non economici- al miglioramento del servizio e della produttività. A tutto ciò si aggiunge

una difficoltà di comunicazione con il Ministero, la difficoltà ad intendersi e i tempi lunghissimi per le risposte. Per rappresentare più chiaramente la situazione è utile riportare una testimonianza diretta: *”Vi è una asincronia tra le esigenze dell’ufficio periferico e quello che il centro percepisce...noi subiamo quelle che sono le decisioni del centro...più che gestire ci si richiede sempre di economizzare per ridurre al limite le spese... a livello centrale si parla di giustizia, ma nessuno si occupa di risolvere i problemi concreti...”* Per la soluzione di alcuni di questi problemi si può sperare nell’attuazione del decentramento delineato dal decreto che dovrebbe modificare il classico rapporto in cui il centro pensa, la periferia esegue e il centro controlla. Tuttavia è ancora tutto sulla carta. Un altro fattore frenante è sicuramente la difficoltà da parte degli attori di modificare la propria rappresentazione dell’ufficio giudiziario, il quale non viene visto ancora come qualcosa di unitario volto al raggiungimento di un obiettivo comune, ma come una realtà frammentata costituita da diverse parti. Ancora manca quell’unità operativa che rende possibile realizzare forme di innovazione organizzativa. Occorre sostituire alla logica della separatezza, dell’autoreferenzialità e della frammentazione un metodo fondato sulla partecipazione e sul coordinamento funzionale di mezzi e risorse. La stessa attività di programmazione implica il coinvolgimento di tutti gli attori della struttura organizzativa, che non possono più essere concepiti come “esecutori” di leggi o di decisioni, ma come soggetti attivi, capaci di fornire “prestazioni” nella direzione definita e concordata dai dirigenti dell’ufficio. Questo dipenderà da come la cultura del diritto e quella gestionale riusciranno ad integrarsi tra loro. Un altro problema è sicuramente legato alla scarsa attenzione che da sempre nel sistema giudiziario si dà al sistema comunicativo. Il D.Lgs. 240 del 2006 sembra incentivare almeno la comunicazione interna agli uffici giudiziari, tuttavia ancora una volta manca un riferimento alla comunicazione esterna. Questo non è più possibile dal momento che si

riconosce che il sistema giudiziario non rappresenta esclusivamente un potere dello stato, ma anche un servizio reso ai cittadini. E' impossibile pensare a modalità cooperative di problem-solving a stili di leadership e management, a sistemi di valutazione senza investire in questa direzione. Il sistema giudiziario rimane ancora un mondo racchiuso in sé, difficilmente penetrabile da soggetti esterni, conosciuto solo dagli operatori qualificati che vi operano. In Italia è infatti presente una scarsa campagna informativa sul funzionamento del sistema giudiziario che rimane qualcosa di distante e ignoto, in cui le prassi e le modalità operative rimangono non conosciute fuori dal loro contesto. Dall'interazione tra amministrazione e cittadino si generano problemi, tensioni, incongruenze e incertezze che investono il "mondo interno" dell'amministrazione coinvolta, e che possono indurre gli attori a rielaborare e cambiare modi e motivi dell'azione amministrativa. Tuttavia nonostante gli ostacoli al cambiamento qualche piccolo passo verso la direzione giusta è stato fatto e occorre continuare a farne, in quanto è necessario sfruttare il più possibile l'attenzione politica⁶⁰, che in questo momento viene attribuita al processo di modernizzazione del sistema giudiziario, di cui l'innovazione organizzativa ne rappresenta una parte essenziale.

Conclusioni :

⁶⁰ Con il termine agenda- setting si intende il riconoscimento di un problema da parte del governo. Ogni problema per essere affrontato deve per prima cosa essere riconosciuto. Con il termine agenda si intende l'insieme dei problemi di cui si occupano in modo serio e per un certo periodo di tempo i funzionari governativi e quelle persone che non fanno parte del governo ma che sono strettamente collegate a questi funzionari. Di tutto l'insieme di possibili problemi a cui potrebbero prestare attenzione, i funzionari ne seguono effettivamente alcuni piuttosto che altri. In questo modo il processo di formazione dell'agenda restringe questo insieme di problemi possibili ad un insieme di problemi che diventano effettivamente oggetto di attenzione.

Gli irrisolti problemi sulla dirigenza degli uffici giudiziari, rendono urgente la necessità di fare chiarezza su tale importante settore dell'amministrazione. L'esigenza di pervenire a giuste soluzioni non appare più differibile e si impone come indispensabile se si vuole restituire efficacia ed efficienza al funzionamento degli uffici (Cerruti, 1991, p. 56). Per molti anni si è analizzata questa tematica, rappresentandola come una contesa di potere tra due ceti professionisti, volta a stabilire "chi ha potere su chi". Da questo scontro sono sempre prevalsi i magistrati, grazie alla forza del loro ceto e alle prerogative e guarentigie che la Costituzione gli riconosce. Solo negli ultimi anni si è iniziato a capire che l'organizzazione giudiziaria non può più essere volta esclusivamente all'esercizio di un potere dello stato, ma deve anche essere concepita come un servizio reso al cittadino. Per la prima volta l'organizzazione giudiziaria deve misurarsi con una impegnativa ridefinizione della propria mission. Per cui la dirigenza degli uffici non può più essere terreno di conflitto tra categorie professionali, ma deve essere volta alla ricerca del miglior equilibrio possibile, affinché tutte le risorse diano la massima ricchezza al funzionamento degli uffici giudiziari e accrescano così il valore del servizio reso. Anche perché il servizio giustizia è da sempre un indicatore determinante della qualità della vita democratica di ogni paese. Questo equilibrio deve essere volto a creare un modello di gestione degli uffici, in grado di riconoscere sia il presidio per l'autonomo esercizio della giurisdizione, sia l'apporto di una dirigenza amministrativa che integri la cultura della giurisdizione con l'impiego professionale delle tecniche di gestione delle risorse⁶¹. *“La dirigenza*

⁶¹ Si veda in proposito nel sito dell'Associazione Dirigenti ministeriali: <http://www.dirigentigiustizia.it>, la relazione del Dott. Romano sul seminario congiunto tra magistrati capi degli uffici e dirigenti amministrativi sul tema "La dirigenza degli uffici giudiziari" tenutosi a Roma il 16/17 Aprile 2007.

va costruita come dimensione collettiva e diffusa, distribuita tra diversi soggetti” (Castelli, 2005, p. 1065). La gestione delle strutture amministrative richiede specifiche conoscenze ed un certo orientamento al conseguimento di un obiettivo e di un risultato che tradizionalmente non rientrano nel bagaglio professionale del magistrato, le cui conoscenze ed attività sono orientate alla cognizione delle regole della giurisdizione e alla garanzia della loro osservanza. Nel corso dell’elaborato è stato mostrato come il raggiungimento di questo equilibrio non sia sicuramente facile, ma nemmeno impossibile. Modelli di gestione integrata degli uffici giudiziari, caratterizzati da un rapporto fiduciario che lega i vertici dei due gruppi all’interno dell’organizzazione, sono già presenti e ben funzionanti in Europa. Ad esempio in Olanda la responsabilità per la gestione dell’ufficio è attribuita all’intero cosiddetto “management board”, costituito dal presidente del tribunale, dai presidenti di sezione e dal dirigente amministrativo (Fabri, 2006, p. 52). Occorre che i dirigenti amministrativi acquisiscano le competenze gestionali necessarie e che sviluppino propri spazi per poterle esercitare e che ogni categoria professionale riconosca il ruolo e il contributo dell’altra, all’interno di un contesto collaborativo e partecipativo. Infatti se si vuole introdurre all’interno degli uffici giudiziari la cultura della qualità, i dirigenti non potranno limitarsi a coinvolgere solo il personale dipendente, ma anche i magistrati dovranno partecipare alle iniziative volte a migliorare il processo del lavoro e la qualità del prodotto. La dirigenza degli uffici giudiziari è un incarico specifico, per il quale bisogna avere specifiche attitudini, per questo è molto rilevante la fase della selezione, ed è importante che sia i magistrati, sia i dirigenti decidano fin da subito di intraprendere questa carriera per essere opportunamente formati. Un processo innovativo si basa anche sulla presenza di professionalità portatrici di conoscenze e di capacità diverse dalle abituali, in grado di farsi promotrici dei progetti innovativi (Di Federico, 1999, p. 4). Una chiara distinzione dei

compiti e lo sviluppo di competenze specifiche, sempre più differenziate tra loro, ma allo stesso tempo complementari è uno dei presupposti essenziali, per eliminare quella inevitabile tensione al vertice, che come abbiamo visto caratterizza tutte le burocrazie-professionali e quindi anche gli uffici giudiziari. Anche se per ragioni giuridico-costituzionali l'ufficio giudiziario deve mantenere un unico titolare, ciò non impedisce una corretta ripartizione dei compiti secondo responsabilità appropriate ai rispettivi ruoli. *“Una cosa, infatti, è affermare che in ultima istanza, in caso di contrasti o di urgenza, vi deve essere un responsabile della decisione finale; altro è ridurre il compito di direzione a una sorta di anacronistica autocrazia”* (Castelli, 2004, p. 1250). L'approdo normativo verso questa direzione è stato raggiunto, dopo un percorso alquanto tortuoso, attraverso il Decreto Legislativo 25 luglio 2006 n. 240, il quale ha delineato la divisione dei compiti all'interno degli uffici giudiziari tra capi ufficio e dirigenti amministrativi, riconoscendo formalmente il ruolo di questi ultimi. Al dirigente amministrativo viene attribuita la responsabilità della gestione del personale amministrativo, nonché delle risorse finanziarie e strumentali attribuite all'ufficio. Sicuramente in questo senso il decreto ha reso più coerente la dirigenza giudiziaria con le caratteristiche della “nuova” dirigenza della pubblica amministrazione. Il decreto ha anche introdotto un processo di decentramento, il quale è fortemente correlato a varie problematiche attinenti alla dirigenza degli uffici giudiziari. Il decentramento infatti potrebbe migliorare almeno da un punto di vista comunicativo il rapporto centro-periferia nel sistema giudiziario, rendendo il centro più consapevole e vicino alle esigenze degli uffici periferici. Tuttavia non è stato possibile valutare gli effetti positivi che il decentramento sarebbe in grado di esercitare, in relazione alle problematiche attinenti alla dirigenza, in quanto la riforma è momentaneamente sospesa e quindi tutta sulla carta. Ovviamente nessuno pensava che per risolvere gli annosi problemi

sulla dirigenza degli uffici giudiziari bastasse un decreto, anche perché le riforme normative forniscono alle organizzazioni esclusivamente delle opportunità, ma poi sta nell'abilità degli operatori saperle sfruttare al meglio. Tuttavia le interviste realizzate all'interno di questo studio hanno mostrato che sicuramente il decreto ha avuto esiti positivi e alquanto innovativi, nonostante la sua parziale attuazione. Anche solo il riconoscimento formale del ruolo dei dirigenti amministrativi ha sicuramente incrementato il senso di appartenenza ad un corpo sociale comune, che negli ultimi anni è divenuto sempre più forte e consapevole sulla convinzione di voler offrire il proprio contributo per migliorare il servizio reso ai cittadini. Questo gruppo oggi può anche contare su una associazione professionale molto forte per consenso e forza organizzata, anni fa impensabile. Così nonostante abbia a livello numerico poca forza è divenuto portatore di grandi ragioni. Un ulteriore aspetto innovativo su cui il decreto ha influito è sicuramente la comunicazione interna agli uffici giudiziari, dalle interviste emerge infatti un miglioramento nelle relazioni sociali tra capi uffici e dirigenti amministrativi, anche se occorre continuare a lavorare in questa direzione per costruire un senso comune di appartenenza alla struttura e un maggior coinvolgimento nella realizzazione degli obiettivi dell'ente. Ovviamente in relazione a questo aspetto sarà molto rilevante il rapporto tra Ministero e Consiglio Superiore della Magistratura, che dovrà sempre più orientarsi verso la ricerca di una profonda sinergia, anche perché all'interno di una visione organica dell'ufficio è il vertice che per primo deve dare il buon esempio (Paciotti, 2006, p. 14). La cultura della comunicazione è essenziale per una mentalità orientata al servizio e al conseguimento di obiettivi, sicuramente ancora non è stata posta la necessaria attenzione ai circuiti comunicativi esterni ed interistituzionali, ma per un'amministrazione che ha da sempre investito poco sulla comunicazione è già un buon passo avanti aver investito e continuare ad investire sulla comunicazione interna.

Ovviamente permangono ancora problemi gestionali negli uffici giudiziari che derivano dalle difficoltà connesse nel far dialogare la cultura giuridica e la cultura organizzativa-manageriale e che rispecchiano le tipiche criticità che affliggono le organizzazioni mal governate. Ad esempio l'attività di valutazione dei dirigenti è attualmente ridotta ad un mero adempimento burocratico, incapace di influire positivamente sullo sviluppo degli uffici e sulle performances dirigenziali. Anche l'attività formativa, essenziale in ogni processo di cambiamento, pur avendo raggiunto buoni risultati in relazione alla formazione dei dirigenti amministrativi, può fornire risultati migliori in relazione alla formazione congiunta. In alcuni casi vi è una mancata conoscenza dei dati da parte di coloro che sono chiamati ad assumere scelte gestionali. Inoltre un'altra carenza emersa dalla ricerca è che ai dirigenti non è riconosciuto nessuno strumento formale di incentivazione del personale. All'interno degli uffici giudiziari italiani ancora non si è creata quella condivisione di obiettivi comuni che invece è già sfruttata, in altri paesi europei, come un importante meccanismo di coordinamento all'interno degli uffici. In Italia il coordinamento degli attori rimane ancora legato ad un intricato tessuto normativo formato da codici di procedura e normative secondarie di vario genere (Contini e Signifredi, 2006, pp. 315-341). Sicuramente è prematuro parlare di un cambiamento effettivo, anche perché si tratta di una diagnosi che deve tener conto del tempo relativamente breve, almeno in una prospettiva di lungo periodo, quale è quella necessaria per questi cambiamenti. E' inevitabile che ogni processo di cambiamento necessiti di tempi più lunghi, dato che tali processi perdono progressivamente la forza iniziale e sono sempre più condizionati dalle difficoltà intrinseche del cambiamento; in quanto le nuove regole di funzionamento devono essere conosciute, sperimentate e verificate, ma sono anche condizionati dalle resistenze al cambiamento, che abbiamo individuato come fattori "frenanti" che sono altrettanto inevitabili. Per anni infatti vi è stata una resistenza

culturale, nutrita di erudizione giuridica che ha condotto al trionfo della logica formale e all'egemonia di una forma monoculturale negli uffici giudiziari. Occorre attendere che questo cambiamento normativo non si rifletta solo su una serie di operazioni di facciata, ma che riesca a creare una nuova cultura in grado di comunicare con la tradizionale cultura giuridica e capace di affiancare questo processo di cambiamento e di potenziarne la forza innovatrice. Quello che è necessario attuare all'interno degli uffici giudiziari non è un cambiamento single-loop (apprendimento a circuito singolo), il quale modifica le strategie e gli assunti organizzativi entro un quadro costante di valori e norme di prestazione, ma un cambiamento double-loop, il quale implica oltre a un mutamento delle strategie e degli assunti anche un cambiamento dei valori, degli artefatti cognitivi che sono radicati nell'ambiente organizzativo e che sono alla base delle teorie in uso degli attori. Questo processo di apprendimento, implica la sperimentazione di alternative inedite e si verifica quando modelli culturali e routine cognitive diventano materia esplicita di discussione e cambiamento. Questo tipo di apprendimento fa perno sulla capacità riflessiva di *“vedere l'esperienza contraria”* (March e Levitt, 1988, pp. 319-340) e su quella complementare di *“vedere i propri modi di vedere”* (Lanzara, 1993). *“Cambiare le teorie in uso è tuttavia più difficile di quanto si creda. Infatti, se individui e organizzazioni sono adeguatamente programmati per effettuare cicli di apprendimento ad anello semplice, che sono semplici processi adattivi, non lo sono altrettanto per i cicli ad anello doppio, che implicano la ristrutturazione di norme e presupposti consolidati e richiedono una notevole capacità riflessiva”* (Lanzara 1993). Per realizzare questo cambiamento sicuramente non vi è un'unica soluzione, in quanto le soluzioni vanno sempre correlate al contesto operativo considerato, tuttavia in generale per cercare di accelerare questo processo si possono scegliere diverse strade:

- valorizzare le risorse interne, dotate di esperienza e conoscenza del mondo giudiziario, affinché possano agire con motivazione e competenza
- continuare a delineare in modo più analitico le competenze dei capi uffici e quelle dei dirigenti amministrativi evitando il permanere di aree di incertezza, in quanto una chiara definizione delle competenze è un bisogno oggettivo dell'organizzazione giudiziaria
- puntare decisamente sulla formazione e in particolar modo sulla formazione congiunta. Occorre incrementare le risorse impegnate nelle politiche formative per dare a queste iniziative un carattere permanente e continuo
- valorizzare l'attività di valutazione dei dirigenti rendendola un idoneo strumento valutativo e non un adempimento burocratico e integrandola con il sistema di valutazione dell'attività dei magistrati
- far leva sulle “pressioni esterne” rafforzando i sistemi di valutazione dei risultati degli uffici da parte di cittadini e degli altri soggetti che interagiscono con gli attori del sistema giudiziario e realizzando con questi ultimi un continuo confronto
- creare, sostenere, gestire le interazioni tra i soggetti che operano all'interno degli uffici, affinché l'esito di questi processi di interazione diventi la condivisione di obiettivi comuni

- i processi di innovazione dovranno comportare un ampliamento e non una riduzione dell'autonomia degli uffici giudiziari e dovranno cercare di incrementare le potenzialità di tali uffici.

Sicuramente è un percorso molto lungo, ma gli uffici giudiziari per realizzare questo cammino non devono affidarsi esclusivamente agli attori interni, ma possono essere affiancati anche da soggetti esterni come scuole specifiche o enti di ricerca. Inoltre sono già indirizzati verso questo cammino ed è necessario continuare, in quanto come già detto inizialmente il processo di modernizzazione del sistema giudiziario, non può che partire dalla dirigenza degli uffici. *“La leadership è creazione e gestione del significato ed è volta a fornire spiegazioni, razionalizzazioni e legittimazione alle attività intraprese nell'organizzazione”* (Pfeffer, 1981, p. 345). *“Il potere, considerato normalmente come un campo del conflitto e della negoziazione di interessi, ha alla base la capacità di esprimere e rafforzare significati e valori legittimi”* (March e Lewitt, 1988, pp. 319-340). Non si può pensare ad una organizzazione che funziona, se vi sono problematiche nella dirigenza stessa di tale organizzazione. Nessuna soluzione organizzativa può essere sviluppata e consolidata senza una leadership capace di individuare il problema e sulla base delle risorse disponibili, di elaborare un progetto condiviso e completamente realizzabile. Inoltre dato l'attuale contesto economico, caratterizzato da un generale contenimento della spesa pubblica, la funzione dirigenziale diviene ancora più rilevante, in quanto l'unico fattore strategico d'investimento, rimasto per arricchire in termini d'immagine e di efficacia il contesto lavorativo, è il capitale umano. Ovviamente poi la dirigenza degli uffici giudiziari rappresenta solo uno dei tanti aspetti su cui poter far leva per realizzare un nuovo sistema giustizia che si ispiri ad un'etica più severa, ad una migliore professionalità, ad una più intensa collaborazione tra le figure professionali, ad una più efficace garanzia di imparzialità ed uguaglianza del cittadino. Occorre

affrontare nella loro globalità e reciproca interferenza le disfunzioni del sistema giudiziario. La garanzia di un esercizio della giurisdizione autorevole, autonomo, celere è un diritto di ogni paese democratico ed è il presupposto per la sua crescita e il suo sviluppo.⁶²

Allegati:

Allegato 1 : Decreto Legislativo 25 luglio 2006, n. 240

⁶² Si veda il sito dell'Associazione Dirigenti ministeriali: <http://www.dirigentiustizia.it>, visitato nel gennaio 2008.

CAMERA DEI DEPUTATI

DECRETO LEGISLATIVO 25 Luglio 2006, n. 240

Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, comma 1, lettere s) e t) e 12, della legge 25 luglio 2005, n. 150. (GU n. 175 del 29-7-2006 - Suppl. Ordinario n.173)
testo in vigore dal: 27-10-2006

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la legge 25 luglio 2005, n. 150, recante delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico;

Visti, in particolare, gli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, comma 1, lettere s) e t), nonché l'articolo 2, comma 12, della citata legge n. 150 del 2005, che conferiscono al Governo la delega ad adottare uno o più decreti legislativi diretti, rispettivamente, ad individuare le competenze dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari e ad attuare su base regionale il decentramento del Ministero della giustizia;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 18 novembre 2005;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati, espressi in data 14 dicembre 2005 ed in data 25 gennaio 2006, e del Senato della Repubblica, espressi in data 22 dicembre ed in data 1° febbraio 2006, a norma dell'articolo 1, comma 4, della citata legge n. 150 del 2005;

Ritenuto di conformarsi alle condizioni formulate dalla Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati, con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione;

Visto il parere favorevole, senza condizioni né osservazioni, espresso, dopo aver preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, dalla Commissione programmazione economica, bilancio del Senato della Repubblica;

Visto il parere favorevole, senza condizioni né osservazioni, espresso dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati;

Esaminate le osservazioni formulate dalla Commissione giustizia del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 14 luglio 2006;

Sulla proposta del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze;

E m a n a

il seguente decreto legislativo:

Art. 1.

Titolarita' dell'ufficio giudiziario

1. Sono attribuite al magistrato capo dell'ufficio giudiziario la titolarita' e la rappresentanza dell'ufficio, nei rapporti con enti istituzionali e con i rappresentanti degli altri uffici giudiziari, nonche' la competenza ad adottare i procedimenti necessari per l'organizzazione dell'attivita' giudiziaria e, comunque, concernenti la gestione del personale di magistratura ed il suo stato giuridico.

Art. 2.

Gestione delle risorse umane

1. Il dirigente amministrativo preposto all'ufficio giudiziario e' responsabile della gestione del personale amministrativo, da attuare in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attivita' di cui all'articolo 4.

2. Il dirigente di cui al comma 1 adotta i provvedimenti disciplinari previsti dall'articolo 55, comma 4, terzo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Art. 3.

Gestione delle risorse finanziarie e strumentali

1. L'assegnazione delle risorse finanziarie e strumentali al dirigente amministrativo preposto all'ufficio giudiziario per l'espletamento del suo mandato e' effettuata dal direttore generale regionale o interregionale territorialmente competente, ovvero dall'amministrazione centrale, secondo le rispettive competenze e secondo i criteri indicati dal Ministro, ai sensi degli articoli 4, comma 1, lettera c), 14, comma 1, lettera b), e 16, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2. Il dirigente preposto all'ufficio giudiziario e' competente ad adottare atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, anche nel caso in cui comportino oneri di spesa, nei limiti individuati dal provvedimento di assegnazione delle risorse di cui al comma 1.

3. Il dirigente amministrativo di cui al comma 1 e' nominato funzionario delegato.

Art. 4.

Programma delle attivita' annuali

1. Entro trenta giorni dalle determinazioni adottate, per quanto di rispettiva competenza, dal direttore regionale o interregionale di cui all'articolo 8, dal direttore tecnico di cui all'articolo 5, per i distretti di Roma, Milano, Napoli e Palermo, o dagli organi dell'amministrazione centrale, a seguito dell'emanazione della direttiva del Ministro della giustizia di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, comunque, non oltre il

15 febbraio di ciascun anno, il magistrato capo dell'ufficio giudiziario ed il dirigente amministrativo ad esso preposto redigono, tenendo conto delle risorse disponibili ed indicando le priorit , il programma delle attivita' da svolgersi nel corso dell'anno. Il programma puo' essere modificato, durante l'anno, su concorde iniziativa del magistrato capo e del dirigente, per sopravvenute esigenze dell'ufficio giudiziario.

2. In caso di mancata predisposizione o esecuzione del programma di cui al comma 1, oppure di mancata adozione di modifiche divenute indispensabili per la funzionalita' dell'ufficio giudiziario, il Ministro della giustizia fissa un termine perentorio entro il quale il magistrato capo dell'ufficio giudiziario ed il dirigente amministrativo ad esso preposto debbono provvedere ad adottare gli atti o i provvedimenti necessari. Qualora l'inerzia permanga, il Ministro, per gli adempimenti urgenti, incarica il presidente della Corte di appello del distretto di appartenenza dell'ufficio giudiziario inerte ed il dirigente del relativo ufficio, o provvede direttamente in caso di inerzia delle Corti di appello e della Corte di cassazione.

Art. 5.

Ufficio del direttore tecnico

1. Presso le Corti di appello da Roma, Milano, Napoli e Palermo e' costituito l'ufficio del direttore tecnico, di seguito denominato: «ufficio», per l'organizzazione tecnica e la gestione dei servizi non aventi carattere giurisdizionale.

2. L'ufficio e' organo di livello dirigenziale generale, al quale sono preposti dirigenti ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

3. L'ufficio svolge, nel rispetto dei programmi e degli indirizzi definiti, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, dal direttore generale della Direzione generale regionale o interregionale nella cui circoscrizione e' ricompreso il distretto presso la cui Corte di appello e' costituito l'ufficio, per quanto di sua competenza, compiti di gestione e controllo delle risorse umane, finanziarie e strumentali relative ai servizi tecnico-amministrativi degli uffici giudicanti e requirenti del distretto, di razionalizzazione ed organizzazione del loro utilizzo, nonche' i compiti di programmare la necessita' di nuove strutture tecniche e logistiche e di provvedere al loro costante aggiornamento, nonche' di pianificare il loro utilizzo in relazione al carico giudiziario esistente, alla prevedibile evoluzione di esso e alle esigenze di carattere sociale nel rapporto tra i cittadini e la giustizia.

4. Il contingente di personale di ciascun ufficio e' costituito da 11 unita', di cui 2 appartenenti alla posizione economica C2, 3 alla posizione economica C1, 3 alla posizione economica B3 e 3 alla posizione economica B2. In sede di prima applicazione, nell'ambito di dette posizioni economiche, l'ufficio puo' avvalersi di personale tecnico estraneo all'amministrazione.

5. Le strutture di ciascun ufficio sono allestite mediante il

ricorso allo strumento della locazione finanziaria.

Art. 6.

Direzioni generali regionali e interregionali dell'organizzazione giudiziaria

1. Sono istituite, come organi periferici di livello dirigenziale generale del Ministero della giustizia, le direzioni generali regionali ed interregionali dell'organizzazione giudiziaria indicate nell'allegata tabella A), aventi la sede e la competenza, per le rispettive circoscrizioni regionali o interregionali ed i distretti in esse compresi.

2. Con regolamento, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, e dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, su proposta del Ministro della giustizia, per assicurare economicità di gestione e più elevati livelli di efficienza del servizio, nonché per adeguare le circoscrizioni alle modificazioni territoriali dei distretti giudiziari, si procede, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato e nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, alla istituzione, soppressione o modifica delle direzioni generali regionali o interregionali dell'organizzazione giudiziaria ovvero alla modifica delle sedi delle direzioni regionali o interregionali dell'organizzazione giudiziaria.

3. Lo schema di regolamento di cui al comma 2, corredato da relazione tecnica ai sensi dell'articolo 11-ter della legge 5 agosto 1978, a. 468, e successive modificazioni, è trasmesso al Senato della Repubblica ed alla Camera dei deputati, ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario.

Art. 7.

Competenza delle direzioni generali regionali e interregionali dell'organizzazione giudiziaria

1. Le direzioni generali regionali ed interregionali esercitano, nell'ambito delle rispettive circoscrizioni di cui all'articolo 6, comma 1, le attribuzioni per le aree funzionali riguardanti:

- a) il personale e la formazione;
- b) i sistemi informativi automatizzati;
- c) le risorse materiali, i beni e i servizi;
- d) le statistiche.

2. Le direzioni generali regionali ed interregionali hanno inoltre competenza, nell'ambito delle rispettive circoscrizioni di cui all'articolo 6, comma 1, per le funzioni relative al servizio dei casellari giudiziari.

3. Rimangono nelle competenze degli organi centrali dell'amministrazione, oltre alla gestione del personale di magistratura ordinaria e onoraria:

- a) i compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo degli uffici periferici;

- b) il servizio del casellario giudiziale centrale;
- c) l'emanazione di circolari generali e la risoluzione di quesiti in materia di servizi giudiziari;
- d) la determinazione del contingente di personale amministrativo da destinare alle singole regioni, nel quadro delle dotazioni organiche esistenti;
- e) i bandi di concorso da espletarsi a livello nazionale;
- f) i provvedimenti di nomina e di prima assegnazione, salvo che per i concorsi regionali;
- g) il trasferimento del personale amministrativo tra le diverse regioni e i trasferimenti da e per altre amministrazioni;
- h) i passaggi di profili professionali, le risoluzioni del rapporto di impiego e le riammissioni o ricostituzioni del rapporto di lavoro;
- i) i provvedimenti in materia retributiva e pensionistica;
- l) i provvedimenti disciplinari superiori al rimprovero verbale e alla censura.

4. Con regolamento, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, e dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro centottanta giorni dall'acquisto di efficacia del presente decreto, sono definiti le funzioni ed i compiti inerenti alle aree funzionali di cui al comma 1 delle direzioni generali regionali ed interregionali e si procede, in relazione alle innovazioni introdotte dal presente decreto legislativo ed alla definizione di dette funzioni e compiti, alla revisione della organizzazione del Ministero della giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55. Col medesimo decreto del Presidente della Repubblica e' prevista l'adozione di decreti ministeriali di natura non regolamentare, ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, e dell'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, per l'individuazione delle unita' dirigenziali nell'ambito delle direzioni generali regionali ed interregionali e la definizione dei relativi compiti. All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e senza nuovi e maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Art. 8.

Direttore generale regionale o interregionale dell'organizzazione giudiziaria

1. Ad ogni direzione generale regionale o interregionale dell'organizzazione giudiziaria e' preposto un direttore generale, scelto nell'ambito dei soggetti di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.
2. Il direttore generale regionale o interregionale e' responsabile dell'intera attivita' della direzione regionale o interregionale e

dell'attuazione dei programmi definiti, sulla base delle direttive generali emanate dal Ministro della giustizia, dal capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, dal capo del Dipartimento per la giustizia minorile e dal capo del Dipartimento per gli affari di giustizia, nell'esercizio dei poteri di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 7, comma 3, lettera a), ad essi rispettivamente spettanti in relazione all'area funzionale nella quale è compresa la funzione o il compito devoluto alla direzione regionale o interregionale.

3. Il direttore generale delle direzioni regionali o interregionali nella cui circoscrizione sono ricompresi i distretti di Roma, Milano, Napoli e Palermo, svolge compiti di programmazione ed indirizzo dell'ufficio del direttore tecnico costituito presso le rispettive corti di appello, in relazione ai compiti allo stesso attribuiti dall'articolo 5.

4. Il direttore generale presenta annualmente ai capi dei Dipartimenti di cui al comma 2 una relazione riguardante, per la circoscrizione di competenza:

- a) lo stato dei servizi;
- b) le risorse materiali;
- c) l'informatizzazione;
- d) il personale e la formazione;
- e) i risultati conseguiti anche sotto il profilo economico-finanziario in rapporto all'anno precedente;
- f) il programma delle attività e degli obiettivi per l'anno successivo comprendente la proiezione delle esigenze riferite alle risorse umane, materiali e finanziarie.

5. Presso ciascuna direzione regionale o interregionale è nominato un funzionario delegato ed un funzionario per il riscontro contabile.

Art. 9.

Organico

1. Per la copertura degli uffici di cui all'articolo 6, il numero degli uffici dirigenziali di livello generale dell'Amministrazione giudiziaria è aumentato di quindici unità; il posto di direttore generale dell'ufficio speciale per la gestione e manutenzione degli uffici giudiziari della città di Napoli è conservato nella dotazione organica ed è destinato al posto di direttore generale regionale della Campania per l'esercizio dei compiti e delle funzioni di cui al decreto-legge 16 dicembre 1993, n. 552, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 1994, n. 102. La dotazione organica dell'Amministrazione giudiziaria è altresì aumentata di complessive numero 160 unità di personale amministrativo non dirigenziale appartenenti alle posizioni economiche C2, C1, B3 e B2. Alla individuazione delle figure professionali, nell'ambito delle posizioni economiche sopra indicate, si provvede ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

2. Alla determinazione delle piante organiche dell'amministrazione giudiziaria, ivi comprese quelle delle direzioni generali regionali e

interregionali, provvede l'amministrazione centrale ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

3. Fermo restando quanto previsto dal comma 2, alle esigenze iniziali di personale di ciascuna delle direzioni generali regionali o interregionali dell'organizzazione giudiziaria si fa luogo, in via prioritaria, con l'assegnazione del personale dirigenziale non generale già incaricato della direzione degli uffici di coordinamento interdistrettuale per i sistemi informativi automatizzati e relativi presidi, nonché del personale delle diverse aree funzionali e posizioni economiche in servizio nelle predette articolazioni e presso l'ufficio speciale per la gestione e la manutenzione degli uffici giudiziari della città di Napoli. Per i posti relativi agli incarichi di livello dirigenziale generale si procede in via ordinaria.

Art. 10.

Risorse

1. Alla allocazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie destinate alle direzioni generali regionali ed interregionali provvedono per quanto di rispettiva competenza, il capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, il capo del Dipartimento per la giustizia minorile ed il capo del Dipartimento per gli affari di giustizia, a norma del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, e del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55. Per le risorse finanziarie si procede mediante apertura di credito e assegnazioni disposte ai sensi della legge 17 agosto 1960, n. 908.

2. La direzione generale regionale o interregionale, sulla base della programmazione annuale provvede:

- a) alla gestione delle risorse finanziarie di cui al comma 1 e all'esercizio dei relativi poteri di spesa, fermo quanto stabilito dall'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55;
- b) all'assegnazione delle risorse materiali ed umane destinate agli usi giudiziari, adottando anche provvedimenti di assegnazione temporanea del personale in posti vacanti di altro ufficio, e in via eccezionale anche in soprannumero, per un periodo non superiore a sei mesi prorogabile una sola volta, fermo restando il rispetto della vigente normativa in materia di mobilità;
- c) a definire per gli uffici giudiziari i limiti concernenti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno e che comportano oneri di spesa.

3. I dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari della circoscrizione trasmettono ogni sei mesi al direttore regionale o interregionale competente, l'elenco delle spese sostenute nel semestre, per il controllo sulla regolare attuazione dei programmi.

Art. 11.

Disciplina transitoria

1. Fino alla data di acquisizione della sede definitiva, le direzioni generali regionali e interregionali utilizzano gli immobili adibiti a sede degli uffici di coordinamento interdistrettuale per i sistemi informativi automatizzati e relativi presidi, dell'ufficio speciale per la gestione e la manutenzione degli uffici giudiziari della città di Napoli, istituito con il decreto-legge 16 dicembre 1993, n. 522, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 1994, n. 102, e degli uffici giudiziari.

Art. 12.

Copertura finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 5, commi 1 e 4, pari a 2.001.058 euro annui a decorrere dall'anno 2006, si provvede a valere dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 2, comma 36, della legge 25 luglio 2005, n. 150.
2. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 6, comma 1, pari a 5.280.000 euro annui a decorrere dall'anno 2006, si provvede a valere dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 2, comma 13, della legge 25 luglio 2005, n. 150.
3. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 9, comma 1, valutati in 7.113.856 euro annui a decorrere dall'anno 2006, si provvede a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 2, comma 14, della legge 25 luglio 2005, n. 150.
4. Il Ministero dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio dell'attuazione del comma 3, anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, e trasmette alle Camere, corredati da apposite relazioni, gli eventuali decreti adottati ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, n. 2), della citata legge n. 468 del 1978.

TABELLA A)

Art. 13.

Entrata in vigore e decorrenza di efficacia

1. Le disposizioni contenute nel presente decreto divengono efficaci a far data dal novantesimo giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 25 luglio 2006

NAPOLITANO

Prodi, Presidente del Consiglio dei Ministri

Mastella, Ministro della giustizia

Nicolais, Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica

amministrazione
Padoa Schioppa, Ministro dell'economia e delle finanze
Visto, il Guardasigilli: Mastella

Allegato 2 : Traccia per le interviste ai testimoni qualificati

*QUALCOSA E' CAMBIATO DOPO L'ENTRATA IN
VIGORE DEL DECRETO LEGISLATIVO 25 LUGLIO 2006
N. 240 ?*

1. All'interno del suo ufficio giudiziario le è riconosciuta l'autonomia d'azione in tutte le attività attinenti la gestione del personale amministrativo, come previsto dall'articolo 2 del decreto 240 del 2006?
2. Lei esercita all'interno dell'organizzazione dell'ufficio i poteri in ambito disciplinare in relazione al personale amministrativo ?
3. All'interno del suo ufficio giudiziario si sta provvedendo ad applicare lo strumento del Programma delle attività annuali previsto dall'art. 4 del D.L.gs. 240 del '06 ?
4. Se si sono sorte alcune difficoltà nell'individuazione delle priorità? Secondo lei come è stato accettato questo strumento all'interno del suo ufficio?
5. Secondo lei i sistemi informativi le offrono informazioni sufficienti per un'adeguata programmazione? Siete a conoscenza in tempi opportuni ai fini della programmazione delle risorse attribuite dal centro?
6. Quale è il suo parere sugli strumenti di valutazione in relazione al programma annuale?
7. Che tipo di incentivo proporrebbe nel caso in cui nel corso dell'anno venissero raggiunti tutti gli obiettivi previsti all'interno del programma annuale?
8. All'interno dell'organizzazione del suo ufficio giudiziario, sono previsti oltre al Programma delle attività annuali, altri strumenti organizzativi volti a promuovere una certa interazione fra lei e il magistrato capo dell'ufficio giudiziario?

9. Rispetto alle indicazioni contenute nel decreto 240 del 2006 che tipo di formazione, secondo lei, sarebbe necessaria?
10. E' percepibile, secondo lei, all'interno dell'organizzazione del suo ufficio giudiziario un inizio di cambiamento?
11. Quale è la sua opinione sulle direzioni generali regionali ed interregionali?
12. Quale è la sua opinione sul fatto che le direzioni generali regionali ed interregionali sono affidate esclusivamente ad un dirigente amministrativo?
13. Ritiene che ci sia qualche altro aspetto rilevante che non abbiamo affrontato?

Allegato 3 : Questionario sull'applicazione del decreto legislativo 240 del 2006

I risultati emersi dalle interviste ai testimoni qualificati sono stati utilizzati anche per elaborare questa bozza di questionario, il quale servirà come pre-test per una ricerca successiva sull'applicazione del decreto legislativo 240 del 2006.

.....
.....

3. Quali interventi (del Csm, del Ministero, dei dirigenti amministrativi ecc.) ritiene necessari perché gli uffici giudiziari possano affrontare adeguatamente le “novità” previste dal 240?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

4. Quali interventi formativi ritiene prioritari per agevolare la sua effettiva applicazione?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

6. L’elenco che segue contiene una serie di problemi che gli uffici potrebbero incontrare nell’attuazione del 240. Dovrebbe cortesemente indicare la gravità di ciascuno di essi, utilizzando un punteggio da 0 (problema di nessuna gravità) a 100 (problema di massima gravità).

	PROBLEMA	GRAVITÀ		PROBLEMA	GRAVITÀ
5.1	Carenze di personale amministrativo per le direzioni regionali		5.15	Mancanza di precisi moduli organizzativi indicati dal Ministero	
5.2	Carenze di personale amministrativo negli uffici		5.16	Scarsa chiarezza delle norme	
5.3	Mancanza di sistemi informatici adeguati		5.17	Scarsa capacità gestionale del “capo dell’ufficio giudiziario”	
5.4	Assenza di indicazioni del Ministero per allocare le risorse materiali		5.18	Assenza di interventi del Ministero per distribuire il personale	
5.5	Assenza di indicazioni per predisporre il “Programma delle attività annuali”		5.19	Scarsa circolazione delle informazioni fra gli uffici del distretto	
5.6	Scarse informazioni da parte del Ministero sui tempi di istituzione delle direzioni regionali.		5.20	Scarso coordinamento fra gli uffici del distretto	
5.7	Conflitti fra i magistrati e i dirigenti amministrativi		5.21	Scarsa capacità gestionale di chi ricoprirà il ruolo di direttore regionale.	
5.8	Conflitti tra i magistrati		5.22	Nessun incentivo al personale	
5.9	Conflitti tra personale amministrativo		5.23	Resistenze delle rappresentanze sindacali	
5.10	Scarsa capacità dei magistrati nel gestire la riforma		5.24	Nessun coinvolgimento dell’avvocatura	
5.11	Scarsa capacità dei dirigenti amministrativi nel gestire la riforma		5.25	Mancanza di autonomia gestionale del dirigente	
5.12	Scarsa preparazione dei dirigenti		5.26	Carenza di strumenti statistici per valutare l’andamento della riforma	
5.13	Orientamento alla norma e non al risultato		5.27	Generale incapacità a gestire processi di cambiamento	
5.14	Demotivazione del personale amministrativo		5.28	Procedure farraginose	

6. Altri problemi che vuole segnalare e loro livello di gravità.

	PROBLEMA	GRAVITÀ
6.1		
6.2		
6.3		

7. L’elenco che segue contiene una serie di aspetti organizzativi sui quali dovrebbe cortesemente esprimere il suo grado di soddisfazione

rispetto alla situazione attuale dell'ufficio in cui presta servizio, utilizzando un punteggio da 0 (soddisfazione minima) a 100 (soddisfazione massima).

	ASPETTI ORGANIZZATIVI	SODDISFAZIONE		ASPETTI ORGANIZZATIVI	SODDISFAZIONE
7.1	Unità di personale amministrativo in pianta organica		7.8	Unità di personale amministrativo effettivamente in servizio	
7.2	Rapporti con gli altri uffici del distretto		7.9	Rapporti con le organizzazioni sindacali	
7.3	Numero di magistrati in servizio		7.10	Rapporti con il personale	
7.4	Numero di magistrati in pianta organica		7.11	Organizzazione del lavoro	
7.5	Dotazioni informatiche hardware		7.12	Dotazioni informatiche software	
7.6	Rapporti con l'avvocatura		7.13	Locali di lavoro	
7.7	Procedure amministrative		7.14	Rapporto con i magistrati nella gestione dell'ufficio	

8. Dovrebbe cortesemente indicare il suo grado di accordo o di disaccordo con le seguenti affermazioni.

		TOTALMENTE IN DISACCORDO	ABBASTANZA IN DISACCORDO	INCERTO	ABBASTANZA D'ACCORDO	TOTALMENTE D'ACCORDO
8.1	Il 240 contribuirà a risolvere i problemi della giustizia					
8.2	Sarebbe opportuno che alcuni direttori regionali fossero magistrati					
8.3	La riforma non produrrà alcun cambiamento significativo sull'organizzazione del lavoro degli uffici					
8.4	Lo strumento del programma di attività è utile a migliorare l'organizzazione dell'ufficio					
8.5	La riforma migliorerà la mia situazione lavorativa personale					
8.6	Sarebbe opportuna una procedura concorsuale trasparente per la nomina dei direttori regionali					
8.7	La riforma penalizzerà i dirigenti amministrativi rispetto ai magistrati					
8.8	Tutto il peso della riforma cadrà sul personale amministrativo					
8.9	I CISIA dovrebbero essere totalmente assorbiti dalle direzioni regionali					
8.10	Il personale delle direzioni regionali dovrebbe provenire dalle Corti d'Appello e dalle Procure Generali					

8.11	La riforma è una grande opportunità per rendere più efficiente il funzionamento degli uffici					
8.12	Le direzioni regionali miglioreranno l'efficienza degli uffici.					
8.13	La riforma richiede un aumento di personale					
8.14	Il Ministero non sta preparando adeguatamente gli uffici all'entrata in vigore della riforma					
8.15	I miei colleghi dirigenti sono complessivamente molto preoccupati degli effetti della riforma					
8.16	La riforma diminuirà i tempi di definizione dei procedimenti civili					
		TOTALMENTE IN DISACCORDO	ABBASTANZA IN DISACCORDO	INCERTO	ABBASTANZA D'ACCORDO	TOTALMENTE D'ACCORDO
8.17	La riforma diminuirà i tempi di definizione dei procedimenti penali					
8.18	Questa riforma non ha tenuto in considerazione la situazione degli uffici					
8.19	I dati statistici disponibili non permettono di gestire al meglio la riforma					
8.20	Gli obiettivi della riforma sono chiari					
8.21	Gli obiettivi della riforma sono realizzabili					
8.22	Non sarà possibile valutare il funzionamento della riforma perché non conosciamo nei dettagli la situazione attuale					
8.23	Per organizzare gli uffici è indispensabile creare gruppi di lavoro con magistrati e dirigenti amministrativi					
8.24	Le direzioni regionali saranno certamente istituite entro febbraio 2008					
8.25					
8.26					
8.27					

9. Anno di nascita:

10. Anni di esercizio delle funzioni dirigenziali:

11. Sesso: .. M F

12. Ufficio di appartenenza

- | | | | | | |
|------|---------------------------|--------------------------|-------|--------------------------|--------------------------|
| 12.1 | Corte d'appello | <input type="checkbox"/> | 12.7 | Procura generale | <input type="checkbox"/> |
| 12.2 | Tribunale dei minorenni | <input type="checkbox"/> | 12.8 | Procura dei minorenni | <input type="checkbox"/> |
| 12.3 | Tribunale | <input type="checkbox"/> | 12.9 | Procura presso tribunale | <input type="checkbox"/> |
| 12.4 | Tribunale di sorveglianza | <input type="checkbox"/> | 12.10 | | <input type="checkbox"/> |
| 12.5 | Giudice di Pace | <input type="checkbox"/> | 12.11 | Ministero | <input type="checkbox"/> |
| 12.6 | Altro (specificare) | <input type="checkbox"/> | | | |
-
.....

Ulteriori osservazioni o commenti.

Riferimenti bibliografici :

ARGYRIS, C. (1977), "Organizational Learning and Management Information Systems", *Accounting Organizations and Society*, n. 2, pp. 113-123.

ARGYRIS, C. (1985), *Action Science*, Jossey Bass.

BATTISTELLI, F. (1998), *Burocrazia e mutamento. Persuasione e retorica dell'innovazione amministrativa*, Milano, Franco Angeli.

BETTINI, R. (1983), *Il circolo vizioso legislativo. Efficacia del diritto ed efficienza degli apparati pubblici in Italia*, Milano, Franco Angeli.

BIFULCO, L. e DE LEONARDIS, O. (1997), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Milano, Franco Angeli.

BONAZZI, G. (2002), *Storia del pensiero organizzativo*, Milano, Franco Angeli.

CARNEVALI, D. CONTINI, F. e FABRI, M. (1994), *Organizzazione e gestione degli uffici giudiziari. Il caso di una procura della Repubblica presso il tribunale*, Bologna, Lo Scarabeo.

CASTELLI, C. (2004), "Una prospettiva per la direzione degli uffici giudiziari", *Questione giustizia*, n. 6, pp. 1247-1269.

CASTELLI, C. (2005), "Nove punti per un'organizzazione razionale del sistema giustizia", *Questione giustizia*, n. 5, pp. 1050-1071.

CERASE, F. P. (a cura di) (1999), *La nuova dirigenza pubblica*, Roma, Caroci Editore.

CERRUTI, M. (1991), "Il personale dirigenziale e direttivo nell'amministrazione della giustizia", *Questione giustizia*, n. 5, pp. 56-72.

CONTINI, F. (1999), *Processi di innovazione e context making: l'adozione della tecnologia dell'informazione negli uffici giudiziari*, in Ciborra e Lanzara (a cura di), *Labirinti dell'innovazione. Tecnologia, organizzazione, apprendimento*, Milano, Etas.

CONTINI, F. e SIGNIFREDI, P. (2006), *L'attuazione della ragionevole durata del processo: tempi standard e obiettivi per il*

governo degli uffici giudiziari, in GUARNIERI, C. e ZANNOTTI, F. (a cura di), *Giusto Processo?*, Padova, Cedam.

CLARICH, M. e D. IARIA (1993), *La riforma del pubblico impiego, commento al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29*, Rimini, Maggioli.

CORBETTA, G. (2003), *L'analisi dei dati*, Bologna, Il Mulino.

CROIZIER, M. (1969), *Il fenomeno burocratico*, Milano, Etas.

DI FEDERICO, G. (1974), *Scienza dell'amministrazione e ordinamento giudiziario*, Roma, De Luca.

DI FEDERICO, G. (1978), "La professione giudiziaria in Italia ed il suo contesto burocratico", *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, pp. 798-813.

DI FEDERICO, G. (1985), "Le qualificazioni professionali del corpo giudiziario: carenze attuali, possibili riforme e difficoltà di attuarle", *Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, vol. XXXII, n. 4, pp. 21-60.

DI FEDERICO, G. (1988), *La crisi del sistema giudiziario e la questione della responsabilità civile del giudice*, in P. Corbetta e R. Leopardi (a cura di), *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Edizione '88, Bologna, Il Mulino, pp. 93-129.

DI FEDERICO, G. (1990), "Lottizzazioni correntizie e politicizzazione del CSM: quali rimedi?", *Quaderni costituzionali*, X, n. 2, pp. 279-297.

DI FEDERICO, G. (1993), *Proposte per la modernizzazione dell'apparato giudiziario italiano*, in DI FEDERICO, G., LANZARA G.F. e MESTITZ A. (a cura di), *Verbalizzazione degli atti processuali, tecnologie video e gestione dell'innovazione nell'amministrazione della giustizia*, Roma, CNR.

DI FEDERICO, G. (1996), “L’uso di strumenti elettronici nell’amministrazione della giustizia”, *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, XX, pp. 624-636.

DI FEDERICO, G. (1999), *Tecnologie e giustizia: difficoltà passate e future*, in FABRI, M. CONTINI, F. e NEGRINI, A., *Progettazione organizzativa e information technology nell’amministrazione giudiziaria italiana*, Bologna, Lo Scarabeo.

DI FEDERICO, G. (2002), “L’indipendenza della magistratura in Italia: una valutazione critica in chiave comparata”, *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, pp. 99-128.

DI FEDERICO, G., LANZARA G. F e MESTITZ A. (1993), *Verbalizzazione degli atti processuali, tecnologie video e gestione dell’innovazione nell’amministrazione della giustizia*, Roma, CNR.

DI FEDERICO, G., FABRI, M., CARNEVALI, D., CONTINI, F. e SALVARANI, A. (1995), *Office Automation e organizzazione degli uffici giudiziari penali. Studio di tre casi*, Bologna, Lo Scarabeo.

DI FEDERICO, G. (a cura di) (2004), *Manuale di ordinamento giudiziario*, Padova, Cedam.

FABRI, M. (1991), “Processi di modernizzazione organizzativa, gestionale e tecnologica della giustizia: l’esperienza degli Stati Uniti d’America”, *Quaderni del Centro Studi e Ricerche sull’Ordinamento giudiziario*, Università di Bologna, n. 1, pp. 57-125.

FABRI, M. (2004), “Cambiamenti strutturali e innovazione nell’amministrazione giudiziaria. Analisi di un caso”, *Sociologia del Diritto*, n. 1, pp. 133-165.

FABRI, M. (2006), *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*, Bologna, Clueb.

FABRI, M. e LANGBROEK, P. (a cura di) (2000), *The challenge of Change for European judicial Systems. Developing a Public Administration Perspective*, The Netherlands, IOS Press.

- FABRI, M. CONTINI, F. e NEGRINI, A. (1999), *Progettazione organizzativa e information technology nell'amministrazione giudiziaria italiana*, Bologna, Lo Scarabeo.
- FERRAJOLI, L. (1999), *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Bari, Laterza.
- FREDDI, G. (1978), *Tensioni e conflitto nella magistratura*, Bari, Laterza.
- FREDDI, G. (2006), *Giuseppe Di Federico e le ricerche sul sistema giudiziario: un caso di navigazione in mari molto nebbiosi*, in GUARNIERI, C. e ZANNOTTI, F. (a cura di), *Giusto Processo?*, Padova, Cedam.
- FRIEDMAN, L. M. (1978), *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino.
- GALLAS, E. (1968), "The profession of Court Management", *Judicature*, L, n.8, pp. 268-271.
- GHERARDI, S. e LIPPI, A. (2000), *Tradurre le riforme in pratica: le strategie della traslazione*, Milano, Raffaello Cortina Editore.
- GILARDI, G. (2004), *Processo e organizzazione. Le "riforme" possibili per la giustizia civile*, Milano, Franco Angeli.
- GRIMALDI, R. (2000), *Elementi di metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Milano, Franco Angeli.
- GUARNIERI, C. (1981), *L'indipendenza della magistratura*, Padova, Cedam.
- GUARNIERI, C. (1993), *Magistratura e politica in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- GUARNIERI, C. (2001), *La giustizia in Italia*, Bologna, Il Mulino.

GUARNIERI, C. (2006), “Giustizia: quel difficile cammino verso il cambiamento organizzativo”, *Il Sole 24 Ore*, n. 35, pp. 11-12

GUARNIERI, C. e PEDERZOLI, P. (1997), *La democrazia giudiziaria*, Bologna, Il Mulino.

GUARNIERI, C. e PEDERZOLI, P. (2002), *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza.

GUARNIERI, C. e ZANNOTTI, F. (a cura di) (2006), *Giusto Processo?*, Padova, Cedam.

GUIDICINI, P. (1995), *Questionari Interviste, Storie di vita. Come costruire gli strumenti, raccogliere le informazioni ed elaborare i dati*, Milano, Franco Angeli.

HOWLETT, M. e RAMESH, M. (1995), *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

IPPOLITO, F. (2000),” Quali risorse e quali culture per una giustizia al servizio del cittadino”, *Questione Giustizia*, n. 1, pp. 21-36.

LANZARA, G.F. (1993), *Capacità negativa: competenza progettuale e modelli d' intervento nelle organizzazioni*, Bologna, Il Mulino.

LANZARA, G.F. e CIBORRA, C. (1988),” I labirinti della innovazione: routines organizzative e contesti formativi”, *Studi Organizzativi*, n. 2, pp. 113-134.

LANZARA, G. (1997), *L'apprendimento organizzativo*, in COSTA, G. E NACAMULI R. (a cura di), *Manuale di Organizzazione Aziendale*, Torino, Utet.

LEVITT, B. e MARCH, J.G. (1988), “Organizational learning”, *Annual Review of Sociology*, n. 4, pp. 319-340.

- MARINI, L. (2006), "La dirigenza degli uffici giudiziari e il decentramento del ministero", *Questione Giustizia*, n. 1, pp. 138-146.
- MARRADI, A. (1971), "Scienza Politica e sistema giudiziario", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, anno XX, n. 2, pp. 393-445.
- MARRADI, A. (1995), *Concetti e metodo per la ricerca sociale*, Firenze, La Giuntina.
- MATTEUCCI, N. (1975), *Dal costituzionalismo al liberalismo*, in FIRPO L. (a cura di) *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, Milano, Utet.
- MERRYMAN, J. H. (1965), "The Italian Style: The Doctrine", *Stanford Law Review*, XVIII, p. 45.
- MILLER, D. e FRIESEN, P. (1984), *Organisations: a Quantum View*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- MINTZBERG, H. (1996), *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Bologna, Il Mulino.
- MORGAN, G. (1986), *Images of Organization*, London, Sage.
- MONTESPERELLI, P. (1998), *L'intervista ermeneutica*, Milano, Franco Angeli.
- MONTESPERELLI, P. e DIANA, P. (2005), *Analizzare le interviste ermeneutiche*, Roma, Carocci Editore.
- NATALE, P. (2004), *Il Sondaggio*, Bari, Laterza
- PACIOTTI, E. (1992), "I dirigenti degli uffici giudiziari", *Questione giustizia*, n. 3-4, pp. 618-631.
- PACIOTTI, E. (a cura di) (2006), *I tempi della giustizia. Un progetto per la riduzione dei tempi dei processi civili e penali*, Bologna, Il Mulino.

PALOMBARINI, G. (2006), *La variabile indipendente. Quale giustizia negli anni Duemila*, Bari, Edizioni Dedalo.

PATARNELLO, M. (1999), "Appunti sulla dirigenza degli uffici giudiziari: formazione e scelta", *Questione giustizia*, n. 1, pp. 58-66.

PEDERZOLI, P. (1990), "Il giudice nei regimi democratici", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, anno XX, n. 2.

PFEFFER, J. (1981), *Power in Organizations*, Pitman, Marshfield.

PITRONE, M. (1984), *Il Sondaggio*, Milano, Franco Angeli.

PRESSMAN, J. L. e WILDAVSKY, A. B. (1984), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.

REBUFFA, G. (1993), *La funzione giudiziaria*, Torino, Giappicchelli Editore.

SARAO, U. (2006), "Dirigenza degli uffici giudiziari- Ancora luci ed ombre", *Rivista delle Cancellerie*, n. 6, pp. 647-648.

SCHON, D. (1987), *The Reflective Practitioner*, New York, Basic Books.

SCOTTI, L. (1994), "I compiti e la responsabilità del dirigente l'ufficio giudiziario", *Documenti giustizia*, n. 9, pp. 1552-1572.

SCOTTI, L. (1998a), "I nuovi compiti del presidente del tribunale e dei presidenti di sezione nel decreto legislativo n. 51", *Questione giustizia*, n. 6, pp. 936-948.

SCOTTI, L. (1998b), "I dirigenti degli uffici giudiziari nella normativa vigente: evoluzione e prospettiva", *Quaderni Csm*, n. 103, pp. 59-76.

TATE, C. N. and VALLINDER, T. (eds.) (1995), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press.

UNGER, R.M. (1987), *False Necessity*, Cambridge University Press, Cambridge.

WIGMORE, J. (1937), "Roscoe Pound's St Paul Address of 1906. The Spark that Kindled the White Flame of Progress", *Journal of the American Judicature Society*, XX, n.5, pp.176-187.

ZAN, S. (2003), *Fascicoli e tribunali. Il processo civile in una prospettiva organizzativa*, Bologna, Il Mulino.

ZAN, S. (2004), *Tecnologia, Organizzazione e Giustizia. L'evoluzione del Processo Civile Telematico*, Bologna, Il Mulino.

ZAN, S. e XILO, G. (2000), "Il problema organizzazione nella giustizia civile italiana", *Questione giustizia*, 3, pp. 485-496.

ZANNOTTI, F. (1981), *Le attività extragiudiziarie dei magistrati ordinari*, Padova, Cedam.

ZANNOTTI, F. (1989), *La magistratura un gruppo di pressione istituzionale. L'autodeterminazione delle retribuzioni*, Padova, Cedam.

ZANNOTTI, F. (1994), "L'organizzazione giudiziaria italiana e l'espansione dei poteri della magistratura", *Amministrare*, XXIV, n. 3, pp. 363-412.

ZUCCHERMAGLIO, C. e COLAZINGARI M.(2000), *Autonomia e innovazione organizzativa*, Milano, La Nuova Italia.