

XX Convegno Nazionale della Associazione Dirigenti Giustizia

**Documento proposto dal presidente alla attenzione dei colleghi e approvato
nell'assemblea del 13 maggio 2016**

La gestione delle risorse e la loro inadeguatezza per le riforme

Come dirigenti siamo attenti non soltanto ai temi della gestione delle risorse e del personale amministrativo, ma all'insieme delle tante riforme che in questo periodo interessano l'Amministrazione Giudiziaria.

Questa è la stagione delle grandi riforme del processo civile, di quello penale, delle riforme ordinamentali e del Ministero della Giustizia, della riforma della pubblica amministrazione.

In particolare, la riforma del Ministero della Giustizia e quella della PA comportano un ripensamento del ruolo professionale della dirigenza amministrativa. E anche una riduzione delle direzioni generali da 61 a 36 e delle posizioni dirigenziali di seconda fascia da 1006 a 712.

Registriamo con preoccupazione che ci si è limitati a operare questa drastica riduzione del 40% delle posizioni dirigenziali, senza tratteggiare i pur necessari interventi in tema di reclutamento, formazione, revisione dei sistemi di valutazione della performance.

La riforma della "gestione diretta" delle spese di funzionamento degli edifici giudiziari da parte del Ministero della Giustizia¹, ha sicuramente rappresentato un problema da affrontare, ma, per altro verso è una opportunità da cogliere per definire compiti e responsabilità e contribuire così a migliorare le condizioni di lavoro e il benessere organizzativo negli Uffici giudiziari.

Un magistrato capo dell'ufficio che si occupa di ogni problema gestionale sottrae energia ai suoi più propri compiti. Autogoverno riteniamo non possa significare questo.

Una dirigenza amministrativa forte, incaricata e responsabile di compiti gestionali e amministrativi è indispensabile al buon governo degli uffici.

Il magistrato non può essere direttamente gestore di risorse, né rivestire i ruoli che il codice degli appalti prevede nei contratti di lavori, servizi e forniture. Proprio per tali esigenze è opportuno che sia affiancato da una figura dirigenziale con una elevata, ma diversa, professionalità.

Anche le risorse umane che si hanno a disposizione in questo momento non permettono di garantire una transizione senza problemi verso gli obiettivi cui mirano

¹ Commi 526 – 530 dell'art 1 della legge di stabilità per il 2015.

le riforme della Giustizia.

La insufficienza e il mancato accrescimento professionale del personale non togato impediscono di risolvere i problemi di funzionamento della macchina organizzativa.

Per il personale togato il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministero portano avanti una oculata e attenta politica di reclutamento e gestione. Si è sempre pronti a intervenire in caso di mutamenti del carico del lavoro giudiziario. Ed è pienamente a regime anche l'attività formativa della Scuola Superiore della Magistratura.

Il blocco pluriennale del turn over sta portando invece l'età media del personale sempre più vicina a quella della pensione anticipata. Cosicché, si prevedono nei prossimi due anni numerosissimi pensionamenti. E non si registrano da lungo tempo immissioni di giovani intelligenze nella nostra organizzazione amministrativa.

Non sottovalutiamo la nuova attenzione verso il personale amministrativo del Ministro Orlando, ma i risultati stentano a venire, se è vero che sinora delle 4000 unità di personale di cui è stata annunciata l'assunzione, ne hanno preso servizio pressappoco 1000.

La mobilità messa in campo dopo la soppressione delle Province non è risolutiva. Occorre pensare con urgenza ad ulteriori e più efficaci interventi.

La precarietà e la molteplicità dei rapporti di lavoro che si registrano all'interno degli uffici giudiziari cominciano a diventare così elevate da risultare non più tollerabili per la struttura amministrativa.

Per disposizioni generali i tirocinanti nelle aziende non possono superare il 10% del personale a tempo indeterminato².

Negli uffici giudiziari si dovrebbe pensare ad introdurre simili limiti e ad adeguare la dotazione organica in modo che possa sostenere la presenza di tante diverse, precarie, figure professionali.

Dotazione organica e politiche per il personale

Bisogna affrontare finalmente anche la rideterminazione delle piante organiche.

Il rapporto tra la pianta organica dei magistrati ordinari e quella del personale amministrativo è troppo diverso da ufficio a ufficio.

Il tema, accantonato al momento della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, va ora riproposto al più presto, tenendo conto del fatto che negli uffici, in misura diversa a seconda che questi siano distrettuali o meno, si svolgono anche attività puramente

² In base all'art. 1 DM 142/98 possono ospitare tirocinanti tutte le imprese pubbliche o private. Il numero dei tirocinanti che un'azienda può ospitare dipende dal numero di dipendenti con contratto a tempo indeterminato e sono:

massimo un tirocinante per le aziende fino a 5 lavoratori a tempo indeterminato; 1 o 2 tirocinanti nelle aziende che hanno tra i 6 e i 19 dipendenti a tempo indeterminato; un numero di tirocinanti non superiore al 10% dei dipendenti per le imprese con più di 20 lavoratori a tempo indeterminato.

amministrative.

Non può essere compiuto alcun effettivo percorso di miglioramento organizzativo senza che si adeguino gli organici del personale di magistratura e amministrativo.

Più in generale, bisogna rilanciare una complessiva politica per il personale amministrativo, che resta questione centrale.

Senza affrontare e risolvere le problematiche relative al reclutamento, la valorizzazione, la formazione, la riqualificazione del personale amministrativo, ogni progetto di riforma del sistema giustizia è destinato a fallire.

Le riforme del ministero e ordinamentali

Ha destato disorientamento e preoccupazione tra i colleghi il testo del decreto 19 gennaio 2016, recante misure sulla DGSIA e sulla individuazione degli uffici di livello dirigenziale della stessa direzione.

Il provvedimento sopprime ben 7 posizioni dirigenziali nei CISIA, 4 (Padova, Firenze, Cagliari, Palermo) scoperte, e 3 (Lamezia Terme, Bologna e Torino) coperte da dirigenti.

Si è viceversa scelto di conservare 7 posizioni dirigenziali presso la Direzione Generale, 5 delle quali scoperte da lungo tempo.

Superato, senza che sia stato accolto alcun contributo, il passaggio obbligatorio dell'informativa alle organizzazioni sindacali, su una riorganizzazione così complessa e rilevante non vi è stato alcun momento di interlocuzione con la dirigenza della DGSIA.

Le linee della riorganizzazione non lasciano scorgere quali siano le politiche sui dirigenti informatici che vuole darsi l'Amministrazione Giudiziaria. I dirigenti della DGSIA da mesi, a partire dalla pubblicazione del decreto, sono ritenuti "a disposizione" e costretti alla inattività.

Senza agire in modo consapevole e condiviso, per un verso stiamo mettendo a rischio, nella riorganizzazione del Ministero della Giustizia, il contributo dei dirigenti di provenienza amministrativa, per un altro stiamo andando riducendo i presidi territoriali, proprio in una fase di grande impegno per il dispiegamento dei sistemi informatici.

Riforma della magistratura onoraria

La riforma della magistratura onoraria e degli uffici del giudice di pace, recentemente avviata con il varo della legge delega n. 57 del 2016, pubblicata sulla gazzetta ufficiale n. 99 del 29 aprile 2016, pur nella condivisibile prospettiva di risolvere le criticità del funzionamento di questi uffici presenta profili discutibili circa il ruolo della dirigenza amministrativa, come delineato dal decreto legislativo n. 240 del 2006.

Prendiamo tuttavia atto con soddisfazione che la circolare ministeriale n.10/05/2016.0063861.U del 10 maggio 2016 del DOG, diramata a tutti gli uffici giudiziari e contenente le prime indicazioni applicative dell'articolo 5 di questa legge ha chiarito i principali punti che suscitavano perplessità, riconoscendo pienamente le funzioni dei dirigenti amministrativi in servizio presso gli uffici del giudice di pace.

Il processo telematico: opportunità da cogliere, criticità da superare

Abbiamo condiviso con le rappresentanze degli operatori della giustizia la posizione di rifiutare, nel giugno del 2014, ogni ipotesi di rinvio della obbligatorietà del processo civile telematico, anche attraverso interventi che ne permettessero un avvio graduale e sostenibile. Per questo risultato è stato importante il confronto nell'ambito del "Tavolo tecnico permanente", istituito presso l'ufficio di gabinetto del Ministro Orlando.

Apprezziamo questo metodo di confronto paziente e sistematico tra gli attori della giurisdizione, le associazioni, i cittadini, il mondo economico.

Siamo stati concordi con gli altri operatori del mondo della giustizia nel definire in tempi certi, con approccio analogo a quello che il legislatore ha avuto con il DL 179 del 2012, un piano di completamento del PCT.

Abbiamo espresso la nostra ferma contrarietà all'introduzione di una libertà assoluta nella forma, cartacea o digitale, dei flussi documentali processuali.

Dobbiamo cercare assieme di capire quali siano i passi ancora da fare e le criticità da superare per non dare spazio a spinte regressive.

Ciò risulta di fondamentale importanza ora che, completato il dispiegamento del sistema informatico del settore penale, si punta anche al processo penale telematico.

Occorre fare una scelta strategica per la tenuta del fascicolo processuale in ambito digitale, cominciando con il definire una data per l'obbligatorietà del deposito telematico degli atti introduttivi e costitutivi e dell'intero procedimento civile.

E dobbiamo prendere atto della progressiva insufficienza della stipula di protocolli locali con gli ordini forensi.

Se non intendiamo disincentivare il telematico, dobbiamo fornire all'avvocato che opera da remoto servizi adeguati di assistenza informatica a prescindere dal Foro di appartenenza.

Siamo consapevoli che occorre pensare ad una gestione diversa delle copie cartacee di cortesia, utili sino a che il formato degli atti non consentirà una lettura e una ricerca agevoli. Ma non si può chiedere agli avvocati di sostenere spese e rivedere per il PCT l'organizzazione degli studi per poi costringerli ad avere un domiciliatario soltanto per la consegna di queste copie. Né è ipotizzabile che gli avvocati siano chiamati ad un accesso fisico soltanto per consegnare una ricevuta cartacea di pagamento del contributo unificato.

La tipizzazione, la capitolazione degli atti e l'indicizzazione dei documenti con link,

il caricamento di atti e documenti tramite un sistema di upload, sono altri passi che riteniamo importanti sulla strada di una completa gestione digitale del processo.

Il modello dell'ufficio per il processo: le nostre osservazioni critiche

Il modello dell'ufficio per processo, che pur può contribuire efficacemente al miglioramento organizzativo e all'implementazione di modalità digitali e telematiche, non può essere risolutivo della carenza di risorse umane. Troppo numerose, precarie e diversificate le presenze che si prevedono.

Il recente D.M. 1 ottobre 2015, pubblicato sulla G.U. del 2 novembre 2015, che pure è un tentativo di dargli sistematicità, suscita anche perplessità.

Come dirigenti associati siamo stati partecipi della discussione che, negli anni, si è sviluppata intorno a tale modello organizzativo, anzi si può dire che l'abbiamo alimentata al punto di aver contribuito a coniare l'espressione che la connota.

Stentiamo però a riconoscere un modello che doveva essere centrato sul lavoro di squadra, nel rispetto dei ruoli e delle peculiarità professionali, con un dettato che prevede che "il presidente della corte d'appello o del tribunale articola le strutture organizzative denominate ufficio per il processo (...). Il dirigente amministrativo adotta le misure di gestione del personale di cancelleria coerenti con le determinazioni del capo dell'ufficio". "Il coordinamento e il controllo delle strutture organizzative di cui al comma 1 sono esercitati dai presidenti di sezione o dai giudici delegati...".

Il disposto normativo, considerando da una parte, got e tirocinanti laureati³, dall'altra il personale di cancelleria e i tirocinanti non laureati⁴, sembra voler tenere separata funzione giurisdizionale e cancelleria, quasi che quest'ultima non si occupasse del processo.

Un sereno raffronto di queste previsioni con quanto disciplinato dalla norma primaria racchiusa nell'art. 2 del D. L.vo 240/2006 consente di individuare una forte incoerenza in quanto: "il dirigente amministrativo (...) è responsabile della gestione del personale amministrativo, da attuare in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attività".

Se si affermasse una prassi interpretativa per cui ai magistrati capi ufficio viene demandato di stabilire perfino *chi*, tra il personale di cancelleria, viene a far parte della nuova struttura, e ai presidenti di sezione o a magistrati delegati viene attribuito "il coordinamento e il controllo" su tale personale, saremmo in palese contrasto con una norma di rango superiore. E faremmo, nell'architettura del governo degli uffici,

³ Disciplinati dal art. 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e dall'art. 37, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

⁴ Di cui al comma 1 - bis dell'articolo 50 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

un passo indietro di decenni, resuscitando assetti superati.

Le risorse umane, la direzione, l'impiego del personale amministrativo vanno lasciati, in toto, a chi è stato reclutato e formato per farlo. A chi, per legge è chiamato ad adottare gli eventuali provvedimenti disciplinari. A chi viene valutato per i risultati conseguiti dalla struttura amministrativa. A chi risponde dell'insieme dell'andamento che, in una organizzazione complessa, non è composto soltanto dalle attività più contigue all'esercizio della giurisdizione.

Gli assetti che ne deriverebbero sarebbero, a nostro parere, dannosi per la stessa autonomia della giurisdizione, a cui non basta presidiare la produttività del giudice e i tempi di risposta della cognizione penale o civile.

È per questo che è importante puntare sulla dirigenza amministrativa. Vincolata, com'è, agli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e ad un concordato programma delle attività, ma responsabile dei risultati gestionali che contemplano anche i prodotti finali che arrivano sino ai bisogni concreti della gente.

Una dirigenza amministrativa imbrigliata non equivale soltanto a mortificare un ceto professionale ma, inevitabilmente, a minare ed indebolire tutta la nostra organizzazione.

Il cittadino e le politiche dell'amministrazione giudiziaria

Facendo scorrere le disposizioni del decreto sull'ufficio per il processo sembra di rilevare anche che il focus della nostra organizzazione debba essere centrato sul sostegno alla produttività del giudice.

Noi proponiamo un cambio di prospettiva che metta al centro dell'attenzione il cittadino e i suoi bisogni.

In tale direzione andrebbero ripensati i sistemi di valutazione della performance negli uffici giudiziari.

Non basta misurare la produttività del giudice e i tempi del processo di cognizione penale o civile. Occorre valutare anche quando concretamente gli effetti si producono nella sfera personale del cittadino e incidono sulla sua vita e sui suoi bisogni.

La direzione degli uffici, nel valutare l'andamento della performance, dovrebbe utilizzare anche strumenti come quello del monitoraggio e del governo della domanda.

Su questo si può fare molto, in quanto la trasparenza delle decisioni, le banche dati, le sentenze accessibili, ricercabili, massimate, possono contribuire a contenere la domanda e di conseguenza la pendenza dei procedimenti giudiziari.

Anche la interlocuzione con gli stakeholder può contribuire a verificare quali siano i reali bisogni che ci si attende siano soddisfatti attraverso l'attività degli uffici giudiziari, intervenendo in modo da tenere sotto controllo anche la domanda.

Gli uffici giudiziari vanno premiati anche quando lavorano sulla trasparenza e sul contenimento delle sopravvenienze. Non soltanto quando producono di più per

smaltirle. L'azione di un ufficio giudiziario è tanto più efficace quanto più le sue risorse, i suoi giudici sono concentrati sulle questioni nuove e controverse e non sul lavoro routinario.

L'Associazione Dirigenti. Le sue potenzialità, il suo ruolo.

Muoviamo dalla consapevolezza di aver costruito negli anni, con un grande sforzo collettivo una Associazione forte ed autorevole, che costituisce un unicum nel panorama dell'associazionismo dirigenziale e dell'intero pubblico impiego. In molte occasioni l'associazione è risultata decisiva per incidere nelle scelte parlamentari e della Amministrazione nell'interesse della Giustizia e del Paese.

Come pure ha costituito un saldo punto di riferimento per tutti i colleghi.

Tuttavia è da ritenere che essa abbia espresso soltanto in parte il proprio potenziale.

È possibile, muovendo da ciò che è sin qui stato realizzato, costruire una Associazione che risulti più utile ai colleghi, alla difesa della dignità del ruolo, alla crescita del peso professionale della categoria e, soprattutto, al far giungere la voce dei dirigenti giustizia in ogni luogo di assunzione di decisioni che concernono il servizio giustizia.

Nel dispiegamento di un ampio versante di iniziativa appare, nel prossimo biennio, sicuramente strategico lo sviluppo di una interlocuzione con le forze parlamentari e con il Governo.