

Gestione dell'innovazione tecnologica nelle Pubbliche Amministrazioni

3° Master 2006/2007

*La comunicazione organizzativa che coinvolge la corte
d'appello. La comunicazione via web dell'amministrazione
centrale del ministero della giustizia. Aspetti organizzativi*

relatore Anna Maria Petrillo

professore Paolo Di Marco

Bologna, 21/22 giugno 2007

INDICE

Presentazione del lavoro.....	pag. 3
<u>Capitolo 1</u>	
Le strutture e l'organizzazione del ministero della giustizia e della corte d'appello.....	pag. 5
<u>Capitolo 2</u>	
I sistemi di comunicazione.....	pag. 11
2.1 La comunicazione organizzativa.....	pag. 12
2.2 L'innovazione tecnologica e la comunicazione via web.....	pag. 13
<u>Capitolo 3</u>	
Il sistema decisionale e delle responsabilità della corte d'appello.....	pag. 19
<u>Capitolo 4</u>	
I possibili interventi futuri:	
4.1 sulla struttura - il decentramento.....	pag. 20
4.2 sui meccanismi operativi	pag. 21
4.3 sul potere organizzativo.....	pag. 22
Conclusioni.....	pag. 27

PRESENTAZIONE

La Corte d'Appello è l'ufficio giudiziario di regola posto esclusivamente nei capoluoghi di distretto (pressoché equivalenti ad una regione) che assolve a due principali funzioni: da un punto di vista strettamente giudiziario è la sede dove si giudicano in secondo grado cause civili e processi penali già svolti in primo grado presso i tribunali ed impugnati per un ulteriore grado di giudizio, da un punto di vista di ordinamento ed organizzazione giudiziaria è l'organismo che funge da interlocutore dell'amministrazione centrale, di raccordo per ogni comunicazione proveniente dagli uffici di primo grado e rivolti al centro e per ogni comunicazione che dal centro debba essere trasmessa su tutto il territorio (giudiziario) ricompreso nel distretto.

Il sistema realizzato si fonda sul riconoscimento della necessità che le decisioni del centro siano veicolate tramite un ridotto numero di interlocutori: questa scelta racchiude un ovvio senso di semplificazione, evidente quando le note, circolari ed ogni notizia comportavano la redazione di un complesso indirizzario, di numerose copie, di molteplici spedizioni postali o per fax. A questa ragione si somma il riconoscimento di un ruolo di raccordo, indirizzo e adattamento alle realtà territoriali: alla funzione semplificatoria si aggiunge quindi una funzione di coordinamento, in taluni casi di vigilanza, oltrechè di ripartizione di risorse strumentali, finanziarie e umane.

L'analisi di questo testo si concentrerà sugli aspetti organizzativi; in particolare, sarà oggetto di esame la comunicazione organizzativa che coinvolge la corte d'appello.

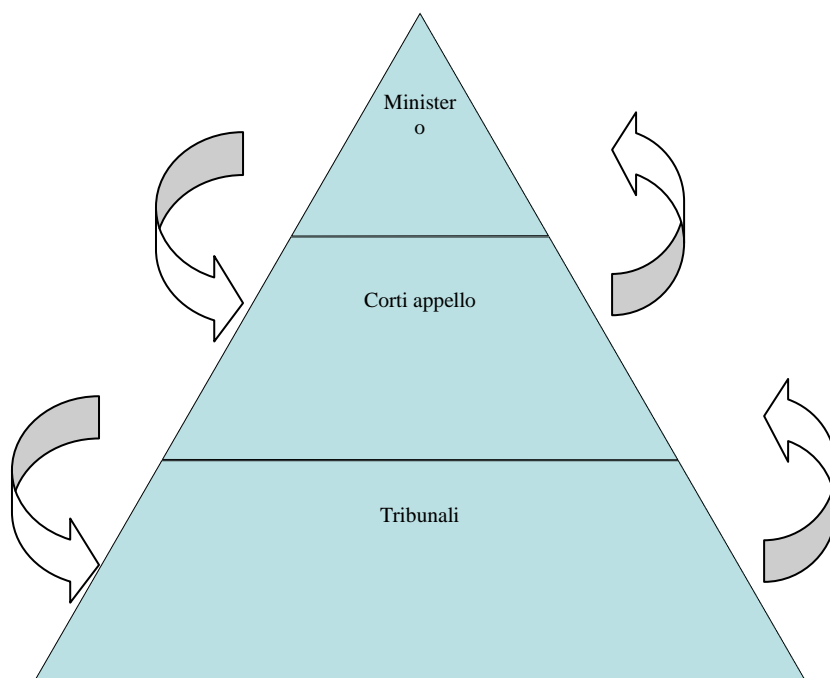
E' opportuno precisare che le considerazioni che si esporranno non vogliono lambire problematiche come quelle dell'adattabilità di un linguaggio organizzativo agli uffici giudiziari, la pertinenza della parola amministrazione all'amministrazione della giurisdizione, la correttezza dell'utilizzo di categorie concettuali come "organizzazione gerarchica" in un sistema che – con riferimento alla giurisdizione - prevede costituzionalmente il doppio grado di giudizio, la pari dignità di tutti gli uffici giudiziari, l'autonomia del singolo capo dell'ufficio.

L'esame è concentrato sugli aspetti estranei alla giurisdizione e squisitamente amministrativi di un'organizzazione complessa che agisce nel suo tempo, fortemente

contrassegnato da spinte innovative dettate da molteplici esigenze: la competitività dei servizi, la richiesta di qualità e la tensione al miglioramento, l'attenzione al cittadino utente, l'accelerazione dell'innovazione tecnologica a supporto dei processi lavorativi.

CAPITOLO 1 - LE STRUTTURE E L'ORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DELLA CORTE D'APPELLO.

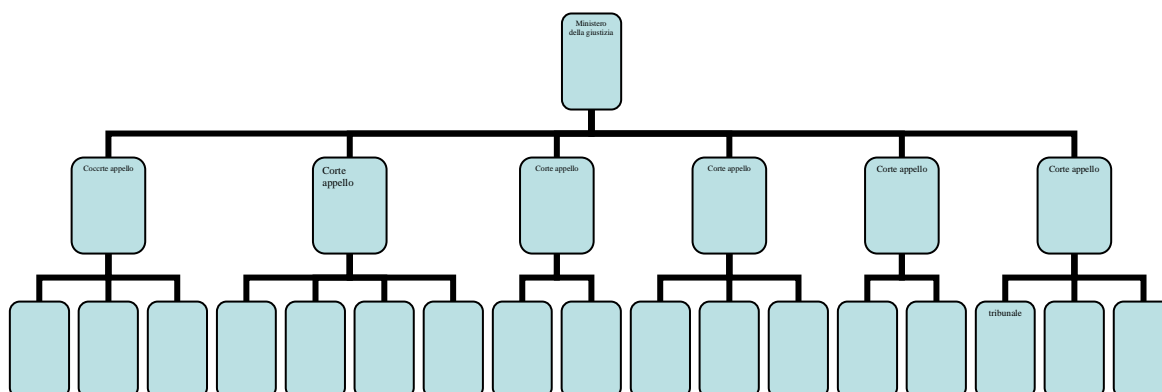
Si può iniziare da una considerazione: il sistema esistente, consolidato fino a poco tempo fa senza eccezioni, si poneva in perfetta coerenza con un'amministrazione di stampo gerarchico. In un sistema gerarchico vi è una netta definizione delle competenze e delle aree di influenza e di comunicazione. La comunicazione viene concepita come trasmissione di regole, attiene alle disposizioni da conoscere e da effettuare, è effettuata dal vertice a cascata, al primo livello sottostante; a questo primo livello posto sotto il vertice spetta il compito di provvedere all'ulteriore passaggio, consistente sia nell'ulteriore comunicazione ai soggetti diffusi sul territorio, sia nell'eventuale elaborazione della comunicazione. Questo è stato il ruolo della corte d'appello, organo intermedio tra centro e periferia, finora. Analogamente, spetta alla corte d'appello riportare al vertice le comunicazioni che provengano dalla base.



Non c'è comunicazione diretta tra vertice e base, tra amministrazione centrale e ufficio di primo grado.

Per quello che riguarda l'amministrazione centrale, le considerazioni connesse alla comunicazione top-down si riflettono sull'efficienza: inevitabilmente il ciclo temporale occorrente a raggiungere tutti i destinatari è più lungo e le attività di diffusione dell'informazione sono poste in rigida sequenzialità tra loro.

Per quanto riguarda l'elaborazione operata dalla struttura intermedia, essa può assumere vari aspetti, e tradursi in aggregazione dei dati da fornire al centro (non a caso è solo presso le corti d'appello che operano professionalità statistiche, oltrechè presso il ministero), oppure esprimersi sotto forma di pareri espressi o di direttive d'azione oppure di decisioni che producono effetti sull'andamento e organizzazione degli uffici . Così è per l'assegnazione delle risorse finanziarie, che compete all'amministrazione centrale e, nel distretto, alla corte d'appello; così è per le assegnazioni temporanee di personale sia di ruolo che fuori ruolo.



In un certo senso, adottando il primo assioma della comunicazione, un'amministrazione di tal genere comunica che non vuole comunicare con tutti gli uffici in maniera orizzontale; l'affermazione, può tranquillamente essere stemperata anche da

considerazioni di natura pragmatica: le corti d'appello sono 26 e tre sono le sezioni distaccate di corte d'appello; il numero complessivo di 29 rende comunque estremamente più semplice considerare questi uffici come interlocutori a fronte di 165 tribunali, tralasciando sezioni distaccate di tribunale ed uffici di giudice di pace, conteggiando i quali il numero sarebbe estremamente più elevato.

Dunque, ragioni di struttura verticistica, ragioni di economia dell'azione, ragioni di comodo, hanno strutturato nel tempo questa modalità di condotta.

L'amministrazione centrale trova negli snodi distrettuali il punto di equilibrio nelle sue relazioni con il territorio, trattenendo per sé il ruolo di detentore delle strategie e delle "politiche", riconoscendo moderati margini d'azione e facoltà decisionali a detti organismi, cui corrispondono responsabilità e strutture dedicate. Quindi, si potrebbero evidenziare le caratteristiche della corte d'appello nel seguente modo:

- **una struttura organizzativa posta tra centro e periferia con compiti di raccordo**
- **una struttura deputata alla comunicazione ed al governo dei flussi di comunicazione tra centro e periferia e viceversa**
- **una struttura che, nell' "albero decisionale" occupa un posto di rilievo in quanto ha facoltà di tradurre in decisioni ed azioni diversificate all'interno del distretto, le determinazioni del centro;**
- **una struttura che, in diretta correlazione con i margini discrezionali di azione, assume le responsabilità delle sue azioni.**

In coerenza con questo aspetto strutturale, presso la corte d'appello operano (o comunque sono previsti) con determinazione ministeriale i seguenti profili professionali specializzati:

- comunicatore
- formatore

- statistico
- contabile
- informatico
- bibliotecario,

ulteriormente contraddistinti tra vari profili professionali da C3 a B3, cioè dal gradino più alto della scala gerarchica – eccettuata la dirigenza – al gradino immediatamente al di sotto del primo profilo di area direttiva.

E' importante sottolineare che, indipendentemente dalla copertura del posto previsto in organico, ogni mansione corrispondente al profilo astrattamente previsto, viene di fatto svolta con le risorse esistenti.

Si può pertanto affermare che dal punto di vista delle corti d'appello, ci si è sobbarcato nel tempo l'onere sempre più gravoso per quantità e qualità degli atti da comunicare ed elaborare, di reggere il passo rispetto alle richieste provenienti sia dal centro che dalla periferia. L'amministrazione giudiziaria, difatti, al pari delle altre pubbliche amministrazioni, è stata fortemente investita dal vento del cambiamento.

Per lo più, la tensione al cambiamento/miglioramento si è tradotta, nell'amministrazione pubblica compresa quella giudiziaria, in primo luogo nell'emissione di nuove norme; l'approccio è stato di tipo normativo, primario e secondario, quindi uno scenario rigido all'interno del quale si sono però anche recepiti e tentati di calare nel contesto generale, principi relativi a modelli organizzativi più avanzati. Così, in questi anni, si sono moltiplicate le necessità di comunicazione, formazione, attenzione alle *performances* ed in genere all'andamento dei servizi, le indagini statistiche e le analisi dei relativi dati.

Questi elementi hanno determinato un'intensificarsi delle relazioni tra uffici; sono iniziati gli scambi telefonici e personali per acquisizione di informazioni sulle modalità di svolgimento di servizi nuovi, per lo più tra uffici a competenze simili.

Questo aumento non è risultato insensibile alla possibilità di colloquiare, sempre più spesso, con vari strumenti ed ha riguardato in un momento ulteriore, anche i contatti tra uffici di primo grado e corte d'appello.

Intanto, sul fronte dei soggetti che compongono le amministrazioni, è enormemente aumentata l'aspettativa che il luogo di lavoro realizzi anche una serie di condizioni

favorevoli di sede, retributive, professionali e di contesto, sulle quali si sprona l'amministrazione con numerose istanze.

Si affaccia il concetto di cliente (interno).

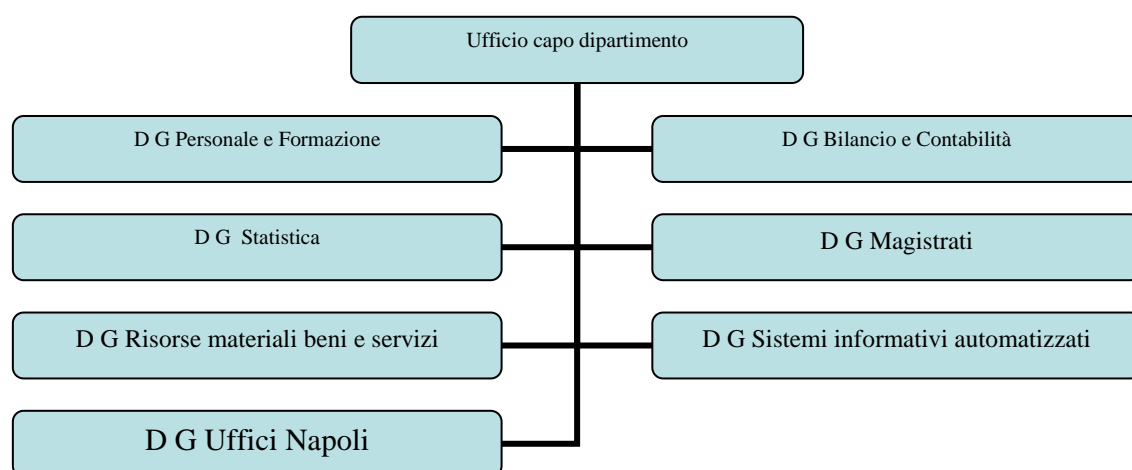
Il modello gerarchico non appare più funzionale al governo del cambiamento, essendo rappresentato da una rigidità e ripetizione di condotte simili che rendono ancora più complessa la possibilità di reggere il passo della modernizzazione e della realizzazione del precetto costituzionale di buon andamento e imparzialità dei pubblici uffici (art. 98 Cost.).

L'amministrazione centrale del ministero della giustizia trova il suo fondamento in un ulteriore preciso precetto costituzionale: l'art. 110 stabilisce che spettano al ministro della giustizia l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

L'organizzazione dei servizi relativi alla giustizia è dunque un principio stabilito già nella Costituzione; di fatto però "l'organizzazione" è irrotta negli uffici giudiziari, almeno come evidenza generale, solo quando è emerso il problema della limitatezza delle risorse a disposizione.

In particolare, si occupa di organizzazione il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del personale e dei servizi, che è uno dei 4 dipartimenti della struttura centrale, cui si affiancano gli uffici di diretta collaborazione con il Ministro.

La struttura di questo dipartimento è la seguente: *



Con eccezione della Direzione Generale che si occupa della gestione e manutenzione degli uffici giudiziari di Napoli, tutte le altre direzioni corrispondono, cioè colloquiano a livello istituzionale, con gli uffici giudicanti territoriali attraverso le corti d'appello.

Ciò vale per:

- Tribunali Regionali Acque Pubbliche,
- Commissariati agli usi civici
- Tribunali per i Minorenni
- Tribunali di Sorveglianza
- Uffici di Sorveglianza
- Tribunali
- Giudici di Pace.

* v. sito www.giustizia.it/ministero/struttura/indice.htm

e www.giustizia.it/uffici/info/corti_indice.htm

CAPITOLO 2 – I SISTEMI DI COMUNICAZIONE

La comunicazione del ministero della giustizia nei riguardi della corte d'appello è tipicamente formale e scritta.

Già in premessa si sono anticipate le ragioni sottese all'opportunità di ridurre il numero di interlocutori che sono interessati alla conoscenza finale di atti ministeriali di varia natura, utilizzando il veicolo degli uffici distrettuali. In termini economici in realtà, le conseguenze sulla spesa pubblica di una comunicazione comunque scritta ed inviata per posta, sono le medesime ma vengono ripartite diversamente sui distretti, così come la forza lavoro occorrente per il disbrigo delle operazioni necessarie. Si tratta di scelte organizzative, cui si aggiungono le considerazioni già svolte sul modello adottato.

Nel tempo, alla modalità postale tradizionale si è affiancato l'utilizzo del fax, che ha costituito il primo fattore di significativa semplificazione, anche se non di rado alla trasmissione per fax seguiva – e talvolta ancora segue – la successiva trasmissione per posta ordinaria.

In tempi ancora più recenti, si sta affermando il ricorso alla posta elettronica, finora non certificata, come una tra le prime timide applicazioni del nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, formalmente in vigore dal 1 gennaio 2006 (si tratta del DLgs n. 82 del 7.3.2005).

Da un punto di vista di ricostruzione storica, in epoca meno recente facevano comunicazione solo le imprese innovative e non certo la pubblica amministrazione che non aveva – si riteneva – né prodotti da vendere, né concorrenza da combattere.

Per la p.a., al contrario, vigeva il principio generale di inammissibilità dell'ignoranza della legge, pur in difetto di qualsiasi tipo di informazione/comunicazione generale diversa dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle leggi e regolamenti.

Su questo impianto di sistema, costituito da un'assenza di comunicazione consapevole, quando si è iniziato a parlare di **comunicazione organizzativa** nel settore pubblico, si è inteso fare riferimento principalmente alla comunicazione interna razionalizzante, cioè al tipo di comunicazione scritta con cui si davano disposizioni relative a compiti/funzione.

Oggi la comunicazione interna è diffusa in tutte le organizzazioni, indipendentemente da caratteristiche gestionali, settori produttivi e grado di innovazione e costituisce il primo *step* di comunicazione organizzativa. Non esiste più alcuna relazione diretta tra innovazione e comunicazione, ma eventualmente può osservarsi la reazione inversa e cioè che la comunicazione traini lo sviluppo organizzativo od un rapporto casuale tra i due elementi.

2.1 La comunicazione organizzativa

La comunicazione organizzativa può essere definita l'insieme di processi strategici e operativi di creazione, scambio e condivisione di messaggi informativi ma anche di valori e relazioni e non può certo definirsi sinonimo di comunicazione interna.

Costituiscono livelli di comunicazione organizzativa: la **comunicazione funzionale**, più o meno corrispondente al nucleo originale di comunicazione interna (circolari informative, ordini di servizio, avvisi in bacheca, etc); la **comunicazione strategica** che ha lo scopo di dare visibilità ed un'identità chiara all'esterno della *mission* dell'ente e che costituisce l'evoluzione dell'idea delle pubbliche relazioni ma più tarata sui contenuti che si vogliono rendere noti in un'ottica di trasparenza; è agita dal top management ed è assente in corte d'appello; la **comunicazione formativa** (la formazione in aula, on the job, in e-learning); la **comunicazione creativa**, tesa a far emergere le potenzialità di miglioramento e sviluppo attraverso circoli di qualità, brainstorming, sperimentazioni (* cfr. E. Invernizzi 'La comunicazione organizzativa').

La comunicazione organizzativa che si è sviluppata presso la corte d'appello è sostanzialmente di due tipi: funzionale e formativa.

Circa la prima, possono essere richiamate le considerazioni già esposte in tema di organizzazione funzionale; circa la seconda essa si presenta come caratteristica principale della corte d'appello in quanto luogo deputato ad erogare formazione a tutto il personale del distretto. Si tratta complessivamente di circa 2500 dipendenti amministrativi che fanno capo all'Ufficio Formazione, costituito attorno al 1999-2000 presso gli uffici distrettuali, che organizza ed eroga corsi di aggiornamento normativo,

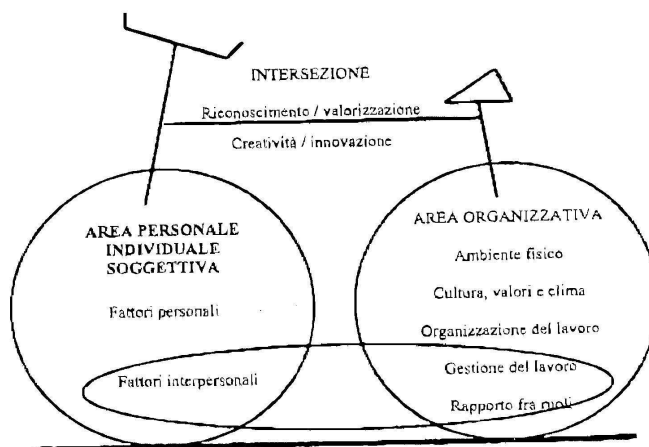
addestramento operativo e informatico, sviluppo e crescita anche trasversali rispetto alle mansioni specifiche, attenzione alle tematiche comunicativo-relazionali.

La pianificazione del programma annuale, inizialmente concentrata presso l'amministrazione centrale, si è nel corso degli anni molto orientata verso il decentramento ed ha accolto, includendoli, principi di formazione intervento e modalità più partecipative di raccolta dei fabbisogni e pianificazione distrettuale dei corsi.

Questo elemento, a mio parere, ha consentito un miglioramento di talune consapevolezze nei soggetti interni coinvolti, dirigenza compresa: vi è un aspetto di *learning organization* che emerge nelle sessioni formative tra dipendenti operanti in varie sedi della stessa amministrazione, durante le quali si può osservare quante informazioni, scambi di opinioni, suggerimenti tecnici e consigli passino tra le persone, prima ancora dell'inizio delle lezioni o nei momenti di intervallo.

Nella comunicazione formativa, quindi, entrano elementi di comunicazione creativa, che possono diventare fattori di miglioramento, se fatti propri dalla dirigenza ed assume evidenza la centralità del ruolo delle relazioni interpersonali.

Area personale individuale e area di socializzazione si avvicinano tra loro; area comunicazionale ed organizzativa si intrecciano, creando un'area di intersezione (che



costituisce il telaio della bicicletta).

* 'Rischi psicosociali e benessere organizzativo in ASL' a cura di Siforp e Eu-tropia ed. Franco Angeli 2007.

Cooperazione e messa in **comunità** dei saperi, si collegano ai **contenuti** e vanno a comporre quasi per intero gli strumenti che, insieme all'utilizzo di **canali** e tecnologie, costituiscono le "4 C", i fattori caratterizzanti dello *knowledge management*.

2.2 L'innovazione tecnologica e la comunicazione via web

L'innovazione costituita dalla comunicazione via web sta profondamente e ulteriormente modificando nei tempi e nei modi la comunicazione e rende ancora più evidenti le interazioni tra comunicazione interna ed esterna e la considerazione che la comunicazione organizzativa interessa entrambe.

Anche nel settore delle imprese i nuovi bisogni sono spesso legati alla richiesta di maggiori informazioni, servizi e qualità più che a nuovi prodotti (* v. 'Organizzazione per processi atti 3.1 – Modulo 'Teorie e tecniche del cambiamento organizzativo' 3° Master GITPA); a fortiori le pubbliche amministrazioni, erogatrici per definizione di servizi, si sono dovute misurare/ si stanno misurando con queste esigenze, anche quando non tramutate in richieste espresse.

Il complesso dei nuovi bisogni determina una forte "turbolenza".

Occorre avere presente che 'l'informatica' intesa come accesso ed utilizzo del web costituisce un fattore di moltiplicazione delle fonti informative e delle conoscenze in generale ma costituisce altresì un fattore moltiplicatore di relazioni.

Non si può prescindere da questo aspetto; le persone, in primo luogo gli attori interni, hanno occasione di tessere innumerevoli reti e acquisire e scambiarsi esperienze e conoscenze.

L'elemento di relazione non può dunque essere dimenticato, né nei rapporti tra persone né nei rapporti/approcci tra le persone e gli strumenti tecnologici, che va ad incidere sul risultato finale.

L'espressione *high tech high touch*, intende sottolineare il legame diretto che esiste tra le technicalità che investono la vita professionale e personale di ciascuno e l'esigenza del 'tocco umano', della relazione.

D'altronde è frutto di osservazione comune che anche l'utilizzo della tecnologia, che apparirebbe a prima vista uno strumento neutro e identico a se stesso, è molto diverso tra le persone: i più giovani, ad esempio, tendono a padroneggiarla ed a personalizzarla molto, agendola, i meno giovani ad usarla così come viene proposta, subendola.

Così occorre anche insegnare all'organizzazione/organismo ad avere cura di sé, perché altrimenti potrebbe essere travolta dalle turbolenze e andare in tilt così come occorre curare la comunità di persone che costituiscono motore dell'organizzazione.

L'innovazione tecnologica costituisce uno stimolo esterno al cambiamento; i nuovi modelli comportamentali delle persone costituiscono stimoli interni ma interagiscono con gli stimoli provenienti dalle persone che utilizzano il web; se l'ambiente di riferimento cambia è inevitabile che l'organizzazione, che è viva, cambi.

Da un punto di vista concettuale questi fattori comportano lo "scongelo", l'inevitabilità del cambiamento e della trasformazione.

Qualche dato numerico, rilevato da una recentissima ricerca della Nielsen-Net rating, presentata al FORUMPA (Forum delle pubbliche amministrazioni svoltosi a Roma dal 21 al 25 maggio 2007) può aiutare a dare la dimensione del fenomeno:

- a marzo 2007 i siti delle pubbliche amministrazioni hanno superato i 10 milioni di visitatori, il 55% dei quali ha visitato siti di ministeri;
- Il 2,9% dei visitatori di siti ministeriali riguarda il ministero della giustizia.
- Gli internauti visitatori dei siti delle pubbliche amministrazioni crescono del 7% contro il 4% di crescita della rete.

* sito www.forumpa.it consultato per il periodo aprile/maggio 2007; nello stesso periodo anche www.altrapa.net

Le conclusioni della ricerca evidenziano dunque un'elevata predisposizione del cittadino a cercare *on line* tematiche relative alla P.A. ma anche un rapporto ancora critico tra domanda di servizi on line ed offerta. (Il 40% degli utilizzatori infatti, soffre di difficoltà di reperimento delle informazioni e scarsa fruibilità dei siti per impostazione e linguaggio).

Pertanto, queste esigenze dovranno trovare una risposta attraverso una buona organizzazione ed un buon governo della comunicazione, come vedremo più avanti.

Bisogna tentare di trarre valore dalla complessità dell'informazione e dalla circolazione delle informazioni'; occorre cercare di organizzare almeno il nucleo strategico fondamentale dei flussi comunicativi, lasciando un ambito di comunicazione non

presidiata, che può costituire lo spazio di libertà dei dipendenti e la creatività su scelte lavorative.

C'è un recentissimo studio di fattibilità commissionato dal Ministero della Giustizia per la ristrutturazione e gestione del sito, incentrato sugli aspetti tecnici del progetto, vincoli quali gli standard di accessibilità, usabilità, l'analisi dei rischi per la sicurezza etc. (* Direzione Generale Sistemi Informativi Automatizzati - Bastianello - Ciminelli - Sotgiu - 5 dicembre 2006).

Questi aspetti sono certamente fondamentali e ormai ampiamente regolamentati dal Cnipa e, all'interno dell'amministrazione giudiziaria, dalla stessa Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati; essi costituiscono condizione necessaria non sufficiente.

Se questi elementi, infatti, sono l'asse portante tecnico di una comunicazione via web, è necessario però rendersi conto di quanta comunicazione/relazione interna ed esterna, serva ad alimentare, tenendolo in vita, l'intero sistema .

Anche in vista di un'evoluzione telematica degli URP, occorre un'attenta pianificazione dell'intervento di acquisizione ed aggiornamento continui dei dati da parte di ogni cancelleria, segreteria ed ufficio; occorre cioè che il flusso di informazioni interne sia presidiato in quanto in continua evoluzione, nell'ottica di un servizio di qualità.

Inoltre, occorre che siano previste forme di raccolta delle richieste, reclami e spunti che provengano dall'utenza esterna, professionale e non, che devono essere analizzati e riportati all'interno dell'amministrazione, sia tecnica che strategica. Sono indispensabili quindi, forme di integrazione tra utilizzo di persone con competenze specialistiche quanto ai contenuti e quanto ai responsabili dei contenitori (competenze informatiche avanzate). Gli URP non sono stati realizzati quasi in nessuna sede giudiziaria, ma è utile ricordare che erano stati previsti unicamente presso gli uffici distrettuali, e concepiti non già come uffici informazioni, ma come luogo privilegiato di informazioni e di comunicazioni interno/esterno, cui adibire professionalità ad hoc di posizione elevata (C3).

Attualmente, la corte d'appello di Firenze non ha ancora un suo sito e pertanto non c'è un'interfaccia diretta tra cittadino e servizio gestito in web; vi è una collaborazione con

la Regione Toscana che – limitatamente al settore civile – ospita uno spazio che consente la visualizzazione di dati relativi ad udienze, depositi atti, scambi di comparse o perizie, archivio telematico delle sentenze etc.

Tutto ciò è utilizzato prevalentemente dall'avvocatura previamente autorizzata tramite *smart card*, nell'intento – da parte dell'ufficio - di migliorare il servizio per l'utenza professionale che è distribuita su tutto il territorio regionale e contemporaneamente ridurre la pressione di pubblico per le cancellerie. Sul fronte dell'utenza interna vi sono ulteriori possibilità, che non possono in questa sede essere approfondite (per i magistrati e per il personale).

Si possono, in conclusione, annoverare tra le prove di *unfreezing*, gli approcci alla posta elettronica, il diffondersi di comunicazioni informali, spesso telefoniche, la formazione richiesta ed erogata, e persino i pensionamenti che si stanno verificando come prova indiretta del mutamento degli assetti lavorativi pretesi o comunque inevitabili per l'amministrazione.

Tra gli aspetti critici, annovero la mancata o solo parziale comunicazione dei vertici a tutto il personale di una serie di informazioni che aiuterebbe la comunità di persone che vive nell'organizzazione a comprendere meglio tendenze e movimento : spesso non ci si rende conto di quanto il patrimonio di informazioni della direzione, vissuto come scontato, sia invece ignoto ai più che elaborano propri convincimenti sulla base di quello che credono di vedere e capire ma che certamente subiscono. D'altro canto, il linguaggio cui i più nell'amministrazione sono avvezzi è di tipo tecnico, è il linguaggio in cui è più facile – in un certo senso – riconoscersi perché è familiare. Così il cambiamento conosce spinte e contropunte: in questo senso è emblematico il caso che si è realizzato di recente con l'invio di una nota del top manager del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria (2.3.2007 n. 9168) che ha inteso avviare un ideale colloquio con il personale descrivendo la situazione attuale di difficoltà e mostrando di esserne consapevole, contemporaneamente creando informazione sui programmi futuri. La nota, priva di oggetto e “diversa”, ha rischiato di non essere né compresa né diffusa in quanto poco tecnica rispetto a quelle più usuali ad alto contenuto di tecnicismo e disponibilità, mentre aveva un indubbio senso di promozione della conoscenza e del

cambiamento in corso delle grandi linee d'azione del ministero, avendo tra i temi quello delle risorse economiche, il personale giudiziario, l'informatica ed il decentramento..

Il caso viene descritto a conferma che il cambiamento è un processo e non un evento e che bisogna percorrerne la strada con coerenza e pazienza.

Prima di concludere la sezione dedicata alla comunicazione, è opportuno ricordare anche la legge n. 150/2000, che introduce e regola per la prima volta la comunicazione pubblica.

La finalità dichiarata dalla nuova legge è quella di attuare la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa, disciplinandone le attività di informazione e comunicazione. Sono considerate attività di informazione e comunicazione quelle volte, tra le altre cose, a conseguire la comunicazione esterna attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa e la comunicazione interna, realizzata nell'ambito di ciascun ente. Le attività di informazione e comunicazione sono finalizzate ad illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione.

Un'altra finalità dichiarata è quella di favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati: mi sembra che sia quindi possibile ed augurabile che si innovi sul fronte delle modalità di informazione e comunicazione con un programma organico di riorganizzazione delle comunicazioni interne.

Lo stato attuale conferma la fase di transizione in atto, in attesa del traghettamento definitivo verso un nuovo sistema.

Rilevo che una comunicazione diffusa e immediatamente diretta ad ogni destinatario è da un lato fattore di efficacia ed efficienza (minor tempo, minor costo laddove si sia realizzata una diffusa informatizzazione) ma contemporaneamente consente un maggior controllo: non è quindi solo elemento di democraticità interna inclusiva; l'elemento che può fare la differenza è costituito dalla socializzazione degli obiettivi dell'ente e dall'atteggiamento di apertura dell'amministrazione a ricevere i *feed back* della comunicazione avviata.

Questa trasformazione prevede la ristrutturazione cognitiva degli operatori del sistema e la partecipazione emotiva sintonica con il processo di cambiamento.

CAPITOLO 3 - IL SISTEMA DECISIONALE E DELLE RESPONSABILITÀ

La corte d'appello, in quanto interlocutore sul territorio distrettuale dell'amministrazione centrale, ne riceve le richieste ed è responsabile di fornire le risposte o le assicurazioni o di diffonderne le comunicazioni all'interno del suo ufficio e per tutti gli uffici giudiziari giudicanti del distretto.

La mancata o ritardata risposta di un ufficio 'subordinato', quando richiesta, comporterà comunque una richiesta di chiarimenti o spiegazioni o solleciti alla corte d'appello.

Il sistema così concepito è coerente con un'impostazione verticistica della struttura e con un controllo sui sistemi di comunicazioni.

Si possono fare vari esempi: in tema di ispezioni agli uffici giudiziari, condotte da staff del ministro che si recano periodicamente a controllare l'andamento degli uffici, la corte d'appello riceve le relazioni scritte che vengono redatte successivamente all'ispezione e funge da mediatore tra gli uffici ispezionati ed il ministero, essendo delegata a controllare tempestività e rispetto delle prescrizioni dei primi a fronte dei rilievi emessi successivamente agli accertamenti ispettivi.

Un altro esempio tipico di comunicazione organizzativa e di responsabilità, si può avere in materia di quesiti; la normativa attuale prevede che qualora vi siano dubbi sulle modalità interpretative ed applicative di una disposizione, qualunque ufficio giudiziario (giudicante) del distretto che matura la necessità di porre un quesito, lo redige e lo invia alla corte d'appello la quale può rispondere direttamente oppure, se ritiene sussistenti oggettivi margini di dubbio e attualità dell'interesse della questione posta, lo inoltra al ministero.

Un altro settore sensibile è quello dell'assegnazione temporanea di personale amministrativo e di magistratura che compete alla corte d'appello, nell'ambito delle linee di azione segnate da Ministero e Csm, e che costituisce impegno responsabile a fronte delle carenze significative esistenti e correlate aspettative degli uffici.

Si potrebbero fare molti altri esempi in materia contabile e disciplinare: da tutti emerge la posizione di responsabilità sia nell'amministrazione diretta delle risorse del distretto sia in vigilando sui settori affidatili.

CAPITOLO 4 - I POSSIBILI INTERVENTI FUTURI

A questo punto si possono ipotizzare diverse soluzioni che inseriscano in armonia la comunicazione organizzativa che coinvolge la corte d'appello, nel contesto generale.

4.1 Il primo scenario astrattamente ipotizzabile è la modifica dell'assetto strutturale.

Il **decentramento** risponde alla necessità di prendere atto, tra le altre cose, che l'asse di comunicazione non è più tra centro e periferia, che il modello non è più quello gerarchico puro, che la quantità e la qualità/complessità delle questioni è tale da richiedere una specificazione sul territorio. Attraverso il decentramento si realizzano le istanze di una valorizzazione, per così dire di una periferia (la direzione regionale), che viene diversamente strutturata e qualificata rispetto ad un'altra periferia, costituita dal territorio ricompreso. Le direzioni regionali o interregionali raccolgono, a livello amministrativo, in buona parte le competenze attuali di corti d'appello e procure generali; il loro percorso normativo non può ancora dirsi concluso perché il complesso delle norme riguardanti la riforma della giustizia è sospeso fino al 31.7.07.

E' lecito prevedere che entro tale termine o saranno varate nuove norme o sarà ulteriormente sospeso il termine di efficacia della norma già perfezionata ma non operante, tra le cui disposizioni è compresa l'istituzione delle Direzioni Regionali, che dovrebbero diventare luogo di managerialità di tutto ciò che non è direttamente collegato all'esercizio della giurisdizione ed attenga invece a pianificazione, programmazione, gestione, controllo e sviluppo dell'organizzazione.

Per gli uffici giudiziari di primo grado il cambiamento, limitatamente a questi aspetti, è quasi ininfluenza: si perpetua una situazione di dipendenza, mentre per gli uffici distrettuali la norma avrebbe un'incidenza significativa.

Tra gli elementi a favore di questa scelta del decentramento, si possono registrare una maggiore conoscenza reale o potenziale collegata alla prossimità territoriale ed un potenziale maggiore sviluppo di fattori di successo collegati al coinvolgimento degli attori interni, lo sfruttamento di tutto il potenziale manageriale della dirigenza; altro elemento positivo è costituito dalle risorse liberate dalle attuali competenze miste degli uffici distrettuali (amministrative e di supporto alla giurisdizione) e dalla verosimile

rifocalizzazione del core business della corte d'appello all'espletamento delle mansioni giurisdizionali.

Si modifica l'assetto delle responsabilità e l'assetto del potere decisionale, unitamente ad un nuovo disegno organizzativo che ne costituisce il corollario logico.

4.2 Un'altra via è percorribile anche in assenza di modifiche strutturali ed attiene al mutamento dei meccanismi operativi.

In questo caso, potrebbe esser modificato il sistema della pianificazione, programmazione e gestione dell'attività degli uffici amministrativi da parte del centro, ricorrendo ad una diretta responsabilizzazione degli uffici interessati; questi ultimi opererebbero con un'assegnazione di budget e di obiettivi, che farebbe capo alla direzione centrale, senza "tutele", simbolicamente appiattendolo su cui sono costruiti i rapporti attuali. Il rischio principale di un'operazione del genere è il sovraccarico di coordinamento che farebbe capo direttamente all'amministrazione centrale; infatti vi è un legame diretto tra l'aumento dei centri decisionali e la necessità di coordinamento e controllo.

Sul fronte degli uffici, le possibilità di operare in autonomia totale ma con tutte le competenze necessarie per il successo delle azioni, richiederebbero la creazione o la distribuzione delle figure specialistiche di cui si è fatto cenno (dai contabili ai formatori, dagli statistici agli informatici) attualmente presenti presso le corti, con evidenti diseconomie di scala, specie in assenza di una revisione della geografia giudiziaria che razionalizzi il panorama esistente.

Finora, solo un anno (nel 2005) si è tentata una sperimentazione di pianificazione che ha riguardato esclusivamente gli uffici distrettuali, ai quali è stata chiesta la redazione di un POT (piano operativo territoriale) e la trasformazione delle ipotesi e successive valutazioni di spesa in termini economici e non finanziari.

Il POT, voluto dal capo del Servizio di Controllo Interno (Secin) alle dirette dipendenze del Ministro, avrebbe dovuto essere esportato - come metodologia di azione - agli uffici di primo grado, ma la sperimentazione è stata interrotta.

Nel caso dei tribunali e degli uffici del giudice di pace, il cambiamento sarebbe significativo. Oggi questi uffici ricorrono talvolta ad indicazioni - che forniscono alla

corte d'appello - delle spese da sostenere, non realistiche per eccesso, nel timore di interventi riduttivi; successivamente ricevono una comunicazione di autorizzazione alla spesa, che perviene dal ministero ma che è stata quantificata per singolo ufficio dalla corte d'appello assegnataria del budget in corso d'anno, ed infine sono tenuti solo alla trasmissione delle fatture di spesa alla corte d'appello che provvede a controllo, l'aggregazione e la liquidazione. Non è irrilevante notare che nei casi in cui l'ufficio assegnatario della risorsa spenda più di quanto fosse autorizzato a fare, l'unica conseguenza concreta è la necessità di un'ulteriore autorizzazione per la cifra eccedente ed accreditamento ministeriali, veicolati – ancora una volta – dalla corte d'appello. In questo sistema il pregiudizio è, in buona sostanza, subito dal solo creditore che vede allungare i tempi di attesa della soddisfazione del proprio credito.

I meccanismi decisionali sarebbero orientati all'autonomia ma si dovrebbe modificare, potenziandolo, l'asse dei sistemi informativi tra uffici e tra uffici e amministrazione per fare in modo che ogni centro decisionale abbia tutte le informazioni occorrenti in tempo utile. E' peraltro evidente che le strategie e gli obiettivi generali spetterebbero comunque all'amministrazione centrale, che provvede annualmente ad esplicitarli in una direttiva di azione del Ministro (per il 2007, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 8 del 30.4.07 del Ministero della Giustizia pervenuto in corte d'appello il 9.5.07).

Una proposta concreta di modifica dei meccanismi operativi sub specie sistemi informativi, potrebbe prevedere che le varie articolazioni ministeriali del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, all'atto di consegnare il documento digitale per l'inserimento e messa in disponibilità sul sito, lo codifichino, inseriscano dei codici che consentano ai futuri lettori interni di capire immediatamente se l'atto è destinato ad un'elaborazione della corte d'appello o può essere considerato subito esecutivo.

4.3 Infine, si può immaginare una modifica degli assetti organizzativi: in questo caso il focus è posto sul potere organizzativo. In realtà questo è un elemento molto variabile che comunque caratterizza ogni singolo ufficio, a seconda dei vari stili direzionali e indipendentemente dalla formula astrattamente prevista dalla direzione centrale. In una struttura funzionale, prevarrebbe l'orientamento all'input e al possesso

delle competenze specialistiche possedute; è l'aspetto che è stato esaminato, seppure sinteticamente, nel primo capitolo.

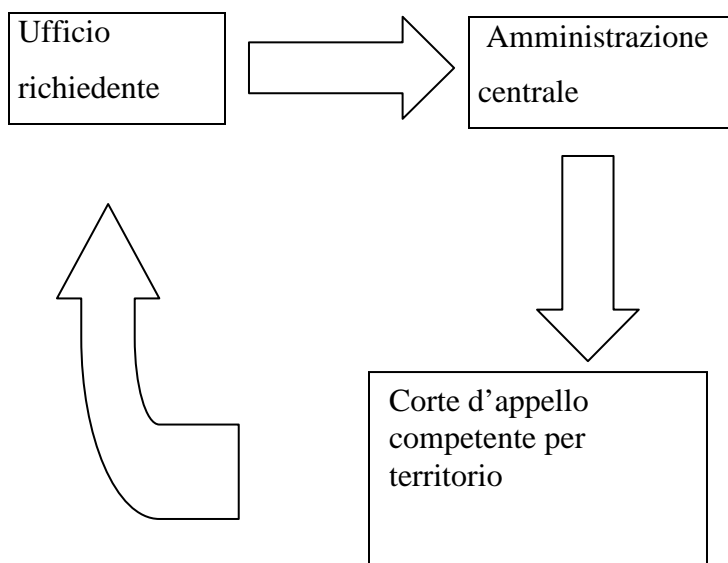
In un orientamento al prodotto/servizio erogato, vi sarebbe maggiore attenzione all'output e questa forse è la fase che meglio descrive la situazione attuale, di passaggio. Infine, in un orientamento al cliente l'attenzione direzionale sarebbe posizionata alla soddisfazione del cliente. Rispetto a questo obiettivo, si stanno muovendo i primi passi che consistono, ad esempio, nell'ambizione di ridurre la durata dei tempi di erogazione della giustizia, individuato come uno dei punti maggiormente critici. Certamente le scelte generali del vertice condizionano l'attività direzionale dei singoli uffici, limitandone, pur senza escluderle, i margini di discrezionalità di azione, che ciascuno interpreta secondo il proprio stile e sensibilità.

In conclusione, dovremmo poter dedurre che attualmente la struttura organizzativa non è cambiata; il sistema di responsabilità nemmeno, l'albero delle decisioni neppure e solo il sistema di comunicazione è in cambiamento.

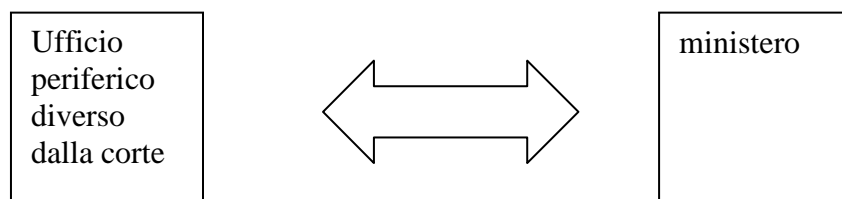
Abbiamo detto che la comunicazione è intimamente legata all'organizzazione e l'espressione di comunicazione organizzativa intende riconoscere alle attività di comunicazione la forza di incidere sul potere organizzativo, creando, modificando estinguendo di fatto gli assetti preesistenti.

In effetti, nonostante il disegno organizzativo realizzato sia formalmente tuttora vigente, si verificano sempre più spesso deviazioni rispetto alla regola; non è infrequente osservare che gli uffici di primo grado, anche quelli subcircondariali abbiano contatti con il centro: è un sistema a macchia di leopardo che mette in crisi il ruolo propulsore e di coordinamento della corte d'appello, che deve spesso ricostruire la mappa dei percorsi dell'atto per poter avere tutta la documentazione o la storia di un procedimento e/o di un provvedimento.

In questo caso, il percorso si presenta così:



Analogamente, anche se di regola in risposta ad iniziative della periferia, l'amministrazione interloquisce direttamente con gli uffici periferici e in taluni casi direttamente con gli istanti.



L'azione dei vari *stakeholders*, a partire dalle associazioni sindacali, imprime sovente un'accelerazione alla comunicazione, intesa come valore tanto più quanto più è tempestiva: è esperienza recente di ogni ufficio la messa in disposizione di copia di un verbale di contrattazione, di un accordo stipulato in sede centrale, talvolta di circolari o

note prima che esse siano diffusi ufficialmente dalla parte pubblica firmataria: ciò svilisce l'effetto comunicativo e indebolisce la posizione dell'amministrazione emittente.

Non si può negare, però, che una diffusione acritica tramite web di note che nel loro indirizzo hanno gli uffici di vertice distrettuale, e quindi sono idealmente dirette a loro, sposta su questi ultimi uffici il disagio di comunicare qualcosa che sarà già noto e che darà alla comunicazione ufficiale il 'sapore' dell'adempimento burocratico, giacché si presenta come tale l'azione necessitata anche se inutile.

Evidentemente, restano possibili, quando previste, per la corte d'appello valutazioni di necessità od opportunità di elaborare l'atto, anche aggiungendo osservazioni, direttive di azione, modalità, termini, che si attaglino alla realtà locale o comunque alle disposizioni organizzative che si intenda emettere.

Si può dire che la comunicazione così realizzata tramite internet è orizzontale perché di fatto appiana e considera unitariamente tutti gli interlocutori, non è ancora una comunicazione in rete in senso proprio perché le interazioni non sono previste; rectius sono previste secondo lo schema tradizionale in base al quale saranno elaborate dalla corte d'appello e l'unico effetto modificativo dello schema originario è l'effetto anticipatorio di conoscenza.

Più correttamente si potrebbe affermare che di fatto siamo nel campo dell'informazione (ad una via) realizzata con utilizzo delle tecnologie, senza modifica dello schema organizzativo sotteso, ma il fatto che alla periferia sia possibile accedere all'informazione centralizzata, realizza di fatto un piano di uguaglianza, principio fondante di una struttura federale (* cfr. Miti e paradossi della riforma della burocrazia – articolo di P. Vigevano).

Difatti, almeno finora, non è previsto che gli uffici destinatari si attivino per rispondere autonomamente, né è previsto che l'amministrazione centrale si organizzi per ricevere tutte le comunicazioni che siano l'effetto della nota inviata, cosa astrattamente concepibile ma che richiederebbe nuovi assetti, probabilmente un potenziamento delle

risorse per l'aggregazione dei dati, comunque una nuova organizzazione nel trattamento dei dati e persino negli spazi lavorativi.

Criticità: in questa situazione così delineata, ciascuno diventa 'mediatore artigianale' della realtà così come ricostruita secondo le proprie percezioni, sensibilità e competenze, in definitiva, della propria cornice sociale. (Vi sono molti scritti sulla informazione orizzontale. Cito tra gli altri, Oliviero Bergamini "La democrazia della stampa" ed. Laterza 2006 e articolo di Giuseppe Granieri "Informazione orizzontale" Sole 24 Ore del 15.3.07 che analizzando il pubblico lettore internet user osserva come la tecnologia stia modificando l'architettura delle conoscenze e modificando il concetto classico di mediazione).

CONCLUSIONI

La strada che si profila all'orizzonte – per la corte d'appello – è più “in salita”. Ad essa di fatto non compete più, o sempre meno, il ruolo di informatore di notizie, proprio perché le notizie possono essere attinte anche dal web o essere fornite in quella modalità direttamente dal centro ai diretti interessati; questo elemento determina spesso l'ulteriore necessità di imprimere un'accelerazione alle proprie procedure, per concludere con sollecitudine il ciclo informativo.

Inoltre l'ufficio distrettuale deve confidare nell'autorevolezza delle proprie determinazioni e della ricostruzione dell'iter logico seguito, che tutti possono osservare e dedurre dalla conoscenza degli elementi d'ingresso: in definitiva, le compete sempre più spesso un ruolo di *advisor*.

Deve imprimere un'accelerazione alle procedure perché la notizia o l'atto sono già attesi ed il fattore tempo diventa ancora più importante in quanto sotto il controllo, di fatto, del destinatario, che ne può trarre un giudizio sull'efficienza dell'ufficio superiore.

Talvolta capita che una nota ministeriale anticipi, ad esempio, che stanno per essere stabiliti degli accreditamenti su un certo capitolo di spesa; in questi casi finora, poiché la comunicazione non comportava alcun effetto pratico se non per la corte d'appello che poteva iniziare a predisporre un piano di lavorazione, questa comunicazione non veniva diramata per ragioni di rapporto negativo tra utilità e tempo del disbrigo; magari la trasmissione avveniva all'esito di altre informazioni o valutazioni o atti ulteriori della stessa o di altre amministrazioni. In questi casi, è lecito prevedere che potrebbe derivarne in un prossimo futuro la necessità di comunicare di non aver voluto comunicare, specificandone le ragioni.

L'autorevolezza gioca un ruolo fondamentale in quanto la corte d'appello opera in trasparenza e tutto l'iter procedimentale e motivazionale è ricostruibile da tutti gli uffici del distretto.

Il richiamo alla legge n. 241/90 sul procedimento amministrativo è pertinente ed esige di ricordare i concetti di accesso agli atti, informazione di avvio del procedimento, possibilità di ascolto degli interessati e dei controinteressati che potrebbero essere

pregiudicati dall'atto, comunicazione del responsabile del procedimento, previa fissazione del tempo occorrente alla definizione del procedimento.

Mi sembra, in conclusione, che il futuro della corte d'appello (o della direzione regionale, se attuata) potrebbe consistere nel ruolo di regia di una serie di competenze e di relazioni che agiscono e interagiscono tra loro e con l'esterno, nel coordinamento di tutti gli input che arrivano dagli spazi fisici e virtuali di ascolto ed elaborazione di informazioni e relazioni.

L'ipotesi di catalogare e distinguere le note e le circolari inserite nel sito del ministero della giustizia per tipologie, di cui si è fatto cenno tra i possibili interventi operativi, dovrebbe in primo luogo essere ampiamente pubblicizzato. Questa soluzione potrebbe consentire di:

- recuperare un rapporto chiaro con tutti gli interlocutori interni
- stabilire nuovi rapporti e relazioni
- stabilire un nuovo assetto nelle responsabilità derivante dal mutato assetto delle comunicazioni.

Dando per scontata un'amministrazione che si fonda sulla circolazione delle informazioni (fatte le ovvie eccezioni per le materie sottratte al principio generale di conoscibilità in quanto poste a tutela di interessi superiori di riservatezza o di sicurezza) si può prevedere che vi siano dei casi in cui l'anticipazione della conoscenza offerta dal web, non sortisca alcuno effetto ulteriore ma serva a creare una base conoscitiva condivisa. Su questa base saranno costruite le comunicazioni successive della corte d'appello, che saranno frutto dell'elaborazione e delle valutazioni di sua competenza; pertanto esse non si presenteranno come un doppione della precedente comunicazione, cioè perderanno l'aspetto formale di adempimento e si presenteranno come un atto ulteriore che contenga un aspetto di comunicazione di nota ministeriale + un quid novi rappresentato dalla determinazione della corte d'appello.

La valenza positiva è costituita in questo caso proprio da quello che oggi può costituire un fattore di disturbo della comunicazione; si inventa uno spazio di sovrapposizione in cui chi è abilitato a chiedere dati, ad esempio, non lo ha ancora fatto, ma chi dovrà rispondere, compresi gli stessi uffici di corte d'appello, può iniziare ad attrezzarsi per

farlo, con margini di flessibilità nella lavorazione che tengano conto di eventuali richieste personalizzate nel distretto, secondo necessità od opportunità.

Il ruolo di tutti i soggetti sarà chiaro fin dall'inizio e gli effetti della comunicazione, pure.

Poi, vi saranno casi in cui l'anticipazione della conoscenza offerta dalla messa in disponibilità in rete, in realtà è esaustiva, completa l'informazione e sia immediatamente dispositiva o magari solo dichiarativa (cioè portatrice di informazioni), ma comunque immediatamente efficace. Questo secondo tipo di comunicazione, efficace di per sé, dovrebbe essere destinata ad essere l'unica, a breve: la successiva trasmissione da parte della corte d'appello sul territorio non crea nessun valore aggiunto e mi parrebbe economico abolirla al più presto. E' chiaro che il presupposto interno all'amministrazione è il completo superamento del *digital divide* degli uffici piccoli e di ogni postazione di lavoro. E' altrettanto evidente che ogni dipendente dovrà essere in grado di leggere e comprendere l'informazione pervenuta per via telematica come dovere generale di condotta pretendibile all'interno del rapporto di lavoro, come contrappeso al diritto di cittadini ed imprese all'uso di tecnologie digitali.

Bibliografia:

Siti internet visitati:

www.altrapa.net
www.apriori.it
www.cnipa.it
www.cronache-egovernment.it
www.forumpa.it
www.giustizia.it
www.rso.it
www.formez.it
<http://spinn.welfare.gov.it>

Materiale cartaceo consultato:

Modulo “Teorie e tecniche del cambiamento” prof. P. Di Marco – 3° Master GITPA – Atti

“Sviluppo della conoscenza interorganizzativa nella pubblica amministrazione” di P.Masullo – L.Guarini ed. Di pagina – due punti 2007

La Riforma della giustizia – documenti Sole 24 Ore - 23 luglio 2005 e atti ss.

“Rischi psicosociali e benessere organizzativo (in Asl) – a cura di Siforp ed Eu-tropia ed. Franco Angeli 2007-05-27

‘La comunicazione organizzativa’ di E. Invernizzi – ed. Giuffrè 2000.

‘La comunicazione interna’ di E. Benazzi – Corso di formazione dirigenziale dirigenti giustizia – Roma 2003 - Atti

Laboratorio “La comunicazione organizzativa” – Urp degli Urp – 2002 – V. Ceinar e L. Bertani

“La democrazia della stampa” di O. Bergamini ed. Laterza 2006

“Miti e paradossi della riforma della burocrazia” Panorama – Mondadori 2006
