

E' da quando siamo entrati in magistratura che sentiamo parlare di crisi della giustizia.

E' un dato reale, purtroppo, vissuto anche in modo drammatico dai cittadini.

Tuttavia qualche dato positivo non manca: nell'ultima finanziaria è stato attribuito al bilancio della giustizia 1,5% del bilancio dello Stato (il doppio rispetto al 1993), sono state introdotte importanti riforme giudice di pace, giudice unico, novella del c.p.c. art. 111 Cost.).

La partita dunque appare aperta, almeno per chi la vuol giocare.

E il suo esito dipende da una pluralità di fattori e dall'azione di molti soggetti: è necessario l'impegno della cultura giuridica e della politica, certo, ma anche della magistratura e di tutti i funzionari amministrativi.

Magistrati, associazionismo giudiziario, dirigenti degli uffici, organi di autogoverno avranno un ruolo fondamentale:

- 1) se si riuscirà ad acquisire una capacità di critica razionale, pacata, di proposta e discussione, in un'ottica di confronto con le riforme,
- 2) se ci sarà la volontà reale e concreta di assumersi una responsabilità diretta per il funzionamento del servizio giustizia, abbandonando l'idea di attribuire ogni responsabilità solo agli altri.

E quando si parla di organizzazione del sistema giustizia non può ormai non farsi riferimento al nuovo art. 111 Cost.

Il nuovo art. 111 Cost. con il principio della ragionevole durata dei processi, non è una mera norma programmatica, di indirizzo per il legislatore, ma ha sicuramente un contenuto precettivo per il giudice che ne deve tener conto in una rilettura complessiva delle norme, e delle procedure e per la stessa organizzazione giudiziaria.

Il principio della ragionevole durata del processo rappresenta un vincolo tale da far considerare con sfavore ogni prassi e procedura che comporti perdita di tempo; ma da ciò discende che nessun magistrato può più rapportarsi con il lavoro in termini di mero obbligo di prestazione, disinteressandosi alla gestione complessiva dell'attività e dei risultati che vengono raggiunti e dal carico generale esistente.

Esiste dunque un problema nodale che può essere ricondotto sinteticamente alla "questione organizzativa".

Prima di affrontare questo problema credo però che occorra fissare alcuni punti, a mio giudizio fondamentali, per individuare snodi coretti dell'analisi.

1) La giustizia non è un'azienda, per la ragione decisiva che il bene prodotto dagli uffici giudiziari (la giustizia) non è monetizzabile ed è sottratto alle regole del mercato. Non credo che possano essere individuate ragioni organizzative in base alle quali l'attività giurisdizionale possa essere condizionata o addirittura subordinata a sé; come mi sembra un vincolo invalicabile la piena indipendenza di ogni magistrato nella gestione e ancor più nella decisione dei procedimenti. Ciò non significa però disinteresse per la cultura dell'organizzazione, visione atomistica del proprio lavoro, disinteresse rispetto al risultato complessivo. Possono e debbono essere pensati interventi organizzativi che senza incidere sul merito della decisione migliorino però la qualità e i tempi del lavoro giudiziario e quindi il rapporto tra servizio e utenti.

2) Occorre agire sulla formazione dei dirigenti degli uffici superando il mito dell'onniscienza e dell'onnipotenza del magistrato. Per avere la capacità di combinare nel modo migliore le risorse disponibili, valorizzare le attitudini, scegliere le priorità dell'intervento, occorre agire sulla qualità della formazione, creare specializzazioni, avere la capacità di modulare uffici con strutture diverse rispetto ai servizi che vengono richiesti.

Abbiamo un esempio recente: la riforma del giudice unico là dove è stata colta come occasione per ripensare e rifondare il funzionamento degli uffici giudiziari alla luce di nuovi criteri di funzionalità ha dato tangibili risultati positivi; nei casi in cui la stessa è stata attuata come semplice sommatoria di singoli uffici e senza alcun progetto organizzativo che non fosse quello di turbare il meno possibile l'esistente ha dato sicuramente risultati più deludenti.

3) La crescita di funzionalità del servizio giustizia non si esaurisce sul piano della quantità (più magistrati, più investimenti, più personale che pure servono); nessun aumento di organico, né di personale amministrativo né di magistrati, può portare frutti seri e duraturi se viene calato in una realtà organizzativa inadeguata e inefficiente. Il problema è piuttosto quello della corretta distribuzione delle risorse sul territorio, di qualità delle stesse e di un programma organizzativo in cui inserirle.

4) Il fattore tempo tradizionalmente è stato considerato spesso secondario nell'esercizio della giurisdizione. Adesso non si deve cadere nell'eccesso opposto, attraverso una lettura parziale e inadeguata dell'art. 111 Cost.; il principio della ragionevole durata del processo non può infatti porsi come unico e indifferenziato metro di giudizio dell'intero sistema giustizia. I tempi del processo sono una realtà complessa cui fanno riferimento valori incompressibili di carattere costituzionale come ad es. il diritto di difesa delle parti e il principio del contraddittorio. Vi sono però tempi tecnici che dipendono dall'organizzazione dell'ufficio, altri tempi che dipendono dalle modalità di esercizio dei

poteri di direzione del processo da parte del giudice, altri che sono nella disponibilità dei difensori e delle strategie che essi intendono adottare e, infine tempi di attraversamento che accompagnano il processo nel passaggio da una fase all'altra. E come tali non sono presidiati da nessuno.

Su questo fronte intervenire sui tempi comporta preventivamente individuare la natura di ciascuno di essi, responsabilizzando ciascuno dei soggetti titolare della sua gestione.

5) Affrontare con determinazione la questione organizzativa non significa cedere ad un efficientismo senza valori. Credo che sia l'attuale situazione di crisi che alimenta fenomeni negativi sotto il profilo della qualità, dei contenuti e della motivazione personale di giudici, avvocati, del personale amministrativo.

La prospettiva della ragionevole durata del processo se amministrata con intelligenza può invece rompere la tradizionale contrapposizione tra garanzia ed efficienza: tempo ragionevole significa garanzie per il cittadino, garanzia per la collettività, efficienza del servizio nel suo complesso.

Investimento sulla qualità

E' necessario dunque puntare sulla qualità: liberare e valorizzare energie tramite l'innovazione organizzativa, l'innovazione tecnologica e la formazione.

In questo senso non si parte da zero: dal 1996 al 2000 sono aumentati gli organici dei magistrati e del personale amministrativo, le scoperture sono state ridotte in entrambi i casi di circa la metà; è in corso di definizione la messa in opera del c.d. processo telematico, sono aumentate le risorse per la formazione del personale amministrativo, lo stesso contratto collettivo integrativo si muove nell'intento di qualificare e valorizzare la professionalità del personale, ma per i magistrati dirigenti degli uffici giudiziari deve essere prioritario insieme ad una attività di garanzia, di rispetto delle regole per la formazione del prodotto giurisdizionale anche la qualità del servizio. E sotto questo profilo l'individuazione degli obiettivi dell'attività dell'ufficio, l'elaborazione delle strategie e l'attuazione delle scelte non può essere ricondotta in modo esclusivo al dirigente, ma costui deve rappresentare un punto di riferimento capace di suscitare in tutti i componenti dell'ufficio le motivazioni necessarie a renderli partecipi all'attività dell'ufficio.

Queste considerazioni comportano una riflessione sullo status dei dirigenti sulla loro formazione, sulla loro selezione. Non più dirigenza concepita come *cursus honorum*, ma impegno con assunzione di responsabilità, che comporta formazione e temporaneità delle funzioni; ciò comporterebbe l'aspirazione a ricoprire le cariche dirigenziali da chi ha consapevolezza del ruolo, consentendo l'introduzione condivisa di strumenti di verifica

dell'esercizio delle funzioni, al di là del rilievo delle patologie di carattere disciplinare e paradisciplinare.

Quello che mi preme sottolineare è che dovrebbe entrare nella cultura del dirigente che, fermi i principi e i vincoli che la Costituzione pone a garanzia dei cittadini, come il valore dell'indipendenza, dell'immovibilità, del giudice naturale, l'organizzazione dei servizi deve rispondere a criteri essenziali di efficacia, di efficienza e di economicità. Le risorse insomma devono essere gestite non in maniera casuale, gli interventi devono essere programmati, devono essere esplicitati gli obiettivi perseguibili in base al rapporto appunto tra obiettivi e risorse. Ci deve pur essere un'attenzione al problema dei costi e quindi alla programmazione di un'attività razionalizzatrice (esistono ancora uffici in cui le udienze vengono programmate secondo le esigenze dei magistrati? Esistono aule super intasate la mattina e vuote il pomeriggio; esistono ad es. parchi macchine eccessivi per taluni uffici e insufficienti per altri?).

Credo che in quest'ottica sarebbe del tutto normale introdurre degli strumenti di verifica per l'attività della gestione del servizio, verifica del raggiungimento degli obiettivi rispetto alle risorse disponibili. (controllo di gestione introdotto in via generale per i pubblici uffici dal d.lgs. n. 286/1999).

Certo, questo comporterebbe un mutamento delle stesse modalità con cui viene conferito un ufficio direttivo. Sarebbe necessaria magari la presentazione di un programma di interventi con riferimento alla sede in ordine alla quale si è presentata la candidatura e verificare successivamente, magari a scadenze periodiche, lo stato di effettiva realizzazione del programma e il raggiungimento degli obiettivi.

Il dirigente non può raggiungere questi obiettivi da solo, ma deve garantire anzi deve necessariamente ricercare un leale rapporto di collaborazione con i titolari delle funzioni dirigenziali amministrative.

Credo che sia ancora valido il punto di equilibrio raggiunto nel 1997 tra l'ANM e le organizzazioni sindacali, in quanto in base a quell'accordo era garantita la razionale distribuzione dei compiti organizzativi e al tempo stesso l'indipendente e autonomo esercizio della giurisdizione; in base a quell'accordo:

- 1) resta ferma la titolarità della dirigenza dell'ufficio nel suo complesso in capo al dirigente magistrato;
- 2) l'elaborazione del programma annuale di attività dell'ufficio è effettuata insieme dal dirigente magistrato e da quello amministrativo;

3) a quest'ultimo spettano le funzioni attuative di tale programma e, in genere tutte le funzioni di gestione delle risorse materiali e umane;

4) il dirigente magistrato ha poteri di sorveglianza e di inibizione motivata su singoli atti di gestione ritenuti pregiudizievoli per l'esercizio della giurisdizione.

Ancora qualche considerazione. Lo strumento organizzativo principe degli uffici giudiziari, almeno per quanto riguarda l'attività dei magistrati sta nelle tabelle, istituite proprio per dare attuazione al principio del giudice naturale.

E' un dato di fatto, purtroppo, che il sistema tabellare è osteggiato ancora da molti dirigenti, sottoutilizzato nelle sue potenzialità e spesso destinato a restare sulla carta. E sempre più spesso si accusa il C.S.M. di "centralismo burocratico", nonostante lo sforzo operato dall'organo di autogoverno di dettare regole e parametri generali per l'organizzazione dell'ufficio. Non si può arretrare prefigurando un sistema tabellare debole per dare mano libera ai dirigenti senza la presenza di un'attività di controllo. Ma ecco che allora l'occasione della formazione delle tabelle deve trasformarsi in un progetto condiviso di gestione dell'ufficio, che non veda impegnati solo i magistrati, ma anche tutte le altre componenti del servizio giustizia. Se il progetto tabellare contenesse le analitiche indicazioni delle pendenze, le prevedibili sopravvenienze e definizioni, i criteri di assegnazione dei magistrati ad ogni singolo ufficio, il numero delle udienze di ciascun magistrato e di ogni sezione (almeno per il civile), si potrebbe anche impostare una valutazione prognostica sul tempo necessario alle parti per ottenere tutela giudiziale.

Vi è un altro profilo organizzativo fondamentale, quello della realizzazione dell'ufficio del giudice, attraverso il quale il magistrato potrebbe concentrarsi sull'attività di gestione dei processi e di decisione, liberandosi delle incombenze materiali e attività connesse al lavoro giudiziario in senso stretto.

Occorre chiedersi a che punto è la attuazione del contratto collettivo integrativo 1998 - 2001 per il personale del Ministero della Giustizia sottoscritto il 3 febbraio 2000, nella parte in cui prevede la creazione di circa 1200 assistenti (da destinare prioritariamente alla giustizia del lavoro, alla volontaria giurisdizione, al settore fallimentare) ai quali affidare il compito di provvedere, secondo le indicazioni del magistrato, alla raccolta della documentazione legislativa, giurisprudenziale e dottrinale per lo studio delle questioni in discussione ovvero di predisporre schemi di provvedimenti giurisdizionali con carattere di semplicità e ripetitività.

Sono aumentate le risorse per la formazione del personale amministrativo e, conseguentemente, anche il numero dei dipendenti avviati alla formazione; ma c'è da dire

che la linea di tendenza tesa a valorizzare e qualificare la professionalità dei dipendenti, attraverso la configurazione di nuove ed effettive possibilità di sviluppo professionale e di un'accresciuta capacità di gestione del personale dei singoli uffici, conosce, a mio giudizio, anche interventi che vanno, in qualche modo, in controtendenza rispetto all'obiettivo di ricercare uno specifico intervento formativo, in particolare per i nuovi assunti, così da evitare di immettere negli uffici persone del tutto ignare non soltanto dei compiti e delle mansioni da svolgere, ma anche delle caratteristiche e della specificità dell'amministrazione giudiziaria. E il riferimento all'emendamento introdotto al d.l. del 24 novembre 2000 che consente la copertura di metà dei posti scoperti riservati a dirigenti pescando tra le graduatorie di merito dei precedenti concorsi, quadruplicando l'originaria riserva di posti, appare dissonante con la strategia di potenziamento delle responsabilità dei funzionari amministrativi, che dovrebbe invece camminare di pari passo con l'acquisizione effettiva di capacità professionale attraverso uno specifico percorso formativo; appare piuttosto una mera operazione di facciata riconoscere questa professionalità "ope legis", con un concorso per titoli e colloquio, come è avvenuto a seguito della già ricordata introduzione del comma 1 bis dell'art. 24 della legge 19 gennaio 2001, n. 4 di conversione del d.l. 24 novembre 2001. n. 341.

Credo che su questo punto occorrano impegni chiari che partano da una seria riflessione sui compiti e sulle responsabilità di tutti i soggetti coinvolti, affrontando il quotidiano nell'ottica di una complessiva riorganizzazione del sistema.

Qualche spiraglio di luce si è visto, dobbiamo cercare di non ricominciare a vagare nella nebbia.

Giovanni Diotallevi