

Processo e organizzazione

Maria Eugenia Oggero*

*Giudice del Tribunale di Mondovì

1. Introduzione

La sensibilità verso il tema dell'organizzazione del lavoro del magistrato e, più in generale, nell'ambito degli uffici giudiziari, si è diffusa soltanto negli anni più recenti.

Le ragioni, ovvie e tangibili, risiedono nella presenza di carichi di lavoro progressivamente più pesanti e nella complessità delle questioni trattate. In breve: il sapere professionale, denso di complicazioni ed implicazioni, richiede continuo adeguamento del metodo ed affinamento delle strategie, non solo con riferimento al sapere strettamente professionale, ma anche rispetto all'acquisizione di conoscenze relative a campi, per i magistrati, fin'ora inesplorati.

Prende così corpo la consapevolezza che l'obiettivo, la realizzazione degli scopi dell'attività giurisdizionale e giudiziaria non possa essere raggiunto a prescindere dall'adozione di metodi e scelte organizzative, sia del singolo magistrato sia, soprattutto, dell'ufficio giudiziario nel suo complesso.

Può apparire banale affermare che, quando si parla di organizzazione, deve essere chiaro il riferimento, da un lato, ad un insieme di persone e mezzi e, dall'altro, di obiettivi: ebbene, quanto risulta scontato nella teoria stenta talvolta a trovare una

rispondenza nella realtà.

Quale incidenza possa concretamente produrre nel sistema organizzativo la LOGISTICA GIUDIZIARIA – nell'accezione elaborata da ANTOINE GARAPON secondo cui il processo è lo SPAZIO GIUDIZIARIO ORGANIZZATO – offre una visuale significativa ed originale da cui muovere per esaminare ed individuare soluzioni ai molteplici problemi che, già nella sua componente logistico-strutturale, la giustizia presenta.

I simboli, la geometria, l'architettura sono elementi che, lungi dal potersi trascurare, meritano invece la nostra attenzione, essendo densi di risvolti e di significato che sottende una, più o meno consapevole, concezione riservata da ogni ordinamento alla giustizia.

Non molto diversamente, a ben riflettere, si atteggiano le opzioni relative alle modalità di organizzazione dell'attività giudiziaria che, più o meno scientemente, producono percettibili conseguenze sull'utente del servizio, oltre che, intuitivamente, sulla qualità e quantità del bene prodotto.

Dunque, è indispensabile prendere coscienza della COMPLESSITA' che il tema organizzativo implica ed avvicinarsi con umiltà e volontà di apportare qualche percettibile cambiamen-



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

L'organizzazione della giustizia

to alla realtà.

Ogni processo di trasformazione dovrà mirare, in ultima analisi, ad una più efficace realizzazione dei diritti e delle prerogative che, espressione e fondamento dello Stato democratico, troppo spesso restano avvolti nelle maglie inestricabili di un meccanismo inceppato.

A dispetto della vulgata che spesso considera la giustizia un mondo immobile, cristallizzato ed impermeabile ai mutamenti, stanno fiorendo e prendendo corpo numerose iniziative e sperimentazioni, in linea rispetto ad un vivifico interesse che magistrati e personale amministrativo nutrono nei confronti delle istituzioni per le quali operano, appassionati nel perseguimento del comune obiettivo di fornire un servizio adeguato alle aspettative di un'utenza progredita ed esigente.

2. Iniziative per l'innovazione

Il panorama delle numerose esperienze innovative, prova vivente del fenomeno palinogenetico in atto, è denso ed articolato.

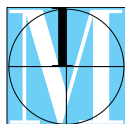
Occorre essere però consapevoli del rischio insito in iniziative a "macchia di leopardo", nate e sviluppatasi in assenza di un preciso disegno unitario e complessivo: può accadere infatti che, disarticolate da un contesto

azionato tramite un unico motore, esse possano imboccare strade tra loro divergenti e, quindi, scarsamente strumentali al generale miglioramento della sistema.

Ciò detto, l'attenzione, progressivamente contrassegnata da un approccio interdisciplinare inedito – coinvolgente plurime professionalità, magistrati, personale amministrativo, economisti, politici, sociologi, statistici – ha prodotto, oltre a sperimentazioni all'interno dei vari uffici giudiziari, anche ad una serie di incontri di studio, convegni e discussioni che, mai accademiche, si sono invece dirette con forza e determinazione ad affrontare i nodi della discussione dei molteplici aspetti relativi al tema organizzativo.

Il *plafond* culturale – già nei lontani anni '80 la magistratura associata (si ricorda un convegno tenutosi nel 1986 a Torino, promosso da Magistratura Democratica) si era interrogata sulla necessità, al tempo già percepita, di predisporre adeguate misure per la gestione delle questioni organizzative – sul quale ha attecchito l'odierno dibattito è noto, ma le evoluzioni, i rivolgimenti e l'attuale spazio che l'argomento occupa hanno assunto una complessità nuova.

In proposito, spunti molto interessanti offre l'analisi che, in ambito europeo, viene periodica-



mente svolta dalla CEPEJ (COMMISSION EUROPEENNE POUR L'EFFICACITE' DE LA JUSTICE, vedi, in particolare, il Rapporto 2010). Alcuni di essi attengono al tema *lato sensu* organizzativo, aspetto espressamente menzionato anche nell'ambito della recentissima *Magna Charta dei Giudici*, adottata a Strasburgo il 17 novembre 2010, ove, al punto n. 16, afferma che “*Il giudice deve utilizzare tecniche appropriate di gestione del processo e del carico di lavoro*” (il c.d. “case management”), segno inequivoco che la capacità di organizzare il lavoro nel contesto dell'ufficio in cui opera rappresenta oggi un aspetto essenziale della professionalità del magistrato.

In sintesi, le questioni principali che interessa in questa sede ricordare sono di seguito elencate:

- RISORSE
- PREVEDIBILITA'-TEMPI
- QUALITA' della giustizia
- GEOGRAFIA
- GIUDIZIARIA
- PROFESSIONALITA' dei MAGISTRATI e del PERSONALE AMMINISTRATIVO

L'approccio assunto dalla Commissione Europea per l'efficacia della giustizia merita con-

siderazione e non può che costituire, anche per i noti vincoli che derivano al nostro Paese dall'appartenere al consesso comunitario, prezioso documento di riflessione e spunto dal quale attingere al fine di apporre correttivi proficuamente finalizzati all'efficacia dell'azione giudiziaria.

Per quanto riguarda il tema delle RISORSE, il dibattito si arena tuttavia nelle secche dell'effettivo importo annualmente destinato alla giustizia: la somma di euro 5.000.000.000,00 (cfr AREL, febbraio 2010) viene infatti considerata da alcuni ingente ed adeguata mentre, secondo altri, il fatto che essa debba anche soddisfare le esigenze di spesa dell'amministrazione penitenziaria ne comporta la conseguente insufficienza.

Il tema meriterebbe forse un radicale mutamento di approccio, accantonando il profilo della quantità assoluta di risorse per giungersi a reclamare, più realisticamente, una migliore qualità e specificità dei contributi che sono destinati alla giustizia, secondo una logica ed una razionalità di intervento che si attivi in relazione alle peculiari esigenze di ogni singolo ufficio.

D'altro canto, una auspicabile sfera di autonomia nell'impiego delle risorse potrebbe stimolare la diffusione di pratiche virtuose che, a loro volta, potrebbero



creare i presupposti – analogamente a quanto avviene nell’ambito degli enti locali – per nuovi finanziamenti.

Le linee dell’analisi del sistema-giustizia che si ritrovano nel resoconto CEPEJ inducono ad una, forse banale, riflessione, che, sinteticamente, può riassumersi nella necessità di operare – al fine di consentire la reale ed effettiva palingenesi del sistema – su una pluralità di fronti, ritenuti problematici.

Il tema viene affrontato da CLAUDIO CASTELLI (cfr. il contributo per AREL, febbraio 2010) in modo efficacemente esplicito, quando afferma, con realistico e lucido pragmatismo, che occorre contemporaneamente intervenire su vari aspetti e settori, secondo una logica, per l’appunto, di sistema, in quanto agire su di un solo pedale – esemplificando, attraverso la sola riforma ordinamentale – crea soltanto l’illusione che possa essere mutata la qualità del prodotto e del servizio giudiziario, ciò che, lungi dall’aiutare a risolvere i problemi sul tappeto, per contro, ne ostacola la soluzione.

Pertanto, la TEMPISTICA della risposta giudiziaria – per la verità, come risulta dalle tabelle allegare al contributo per “ITALIANIEUROPEI”, da parte di CLAUDIO CASTELLI, 2010),

secondo un *trend* in netta contrazione, tanto in ambito civile, che in ambito penale – è strettamente connessa al tema della DOMANDA di GIUSTIZIA, della necessità (incombente) di riduzione (cfr. dati DOSSIER ANM sul contenzioso civile in Italia), ovvero, quanto meno, del controllo, tanto con riferimento al contenzioso civile (cfr. DANIELA MARCHESI, AREL, 2010), che in relazione al processo penale.

Il “*diritto penale minimo*”, da anni auspicato, a dispetto di proclami, talvolta roboanti, (ad eccezione della decisa presa di posizione assunta con la legge di depenalizzazione della l. n. 205/1999), stenta a trovare una reale attuazione.

Strettamente connesso al tema della TEMPISTICA, il tema della QUALITA’ del prodotto giudiziario, che si integra quando *l’output* sia in grado di coniugare il relativo grado di professionalità rispetto ad una tempistica rispettosa dei diritti dei cittadini: pertinente e, al contempo, illuminante, il contributo scientifico dei professori COVIELLO, ICHINO, PERSICO (presentato a VICOFORTE il 22.5.2009, cfr. *ultra*) i quali hanno comparato, traendone determinate conclusioni, il lavoro di due gruppi di magistrati: la risposta giudiziaria evidenziava



uno scarto cronologico in stretta correlazione rispetto all'opzione organizzativa di svolgere il lavoro in sequenza, aprendo e chiudendo ciascun caso nel più contenuto lasso temporale, ovvero in parallelo, con un maggior numero di casi contemporaneamente aperti.

Sul tema, si è anche soffermato LUCA VERZELLONI, *Dietro la cattedra del giudice*, COMIUG, 2009 il quale, svolgendo una originale sperimentazione, ha affiancato un magistrato del lavoro, seguendone le udienze, il lavoro di preparazione e quello successivo, sulla cui base è giunto a descriverne attività e modulo organizzativo.

La GEOGRAFIA GIUDIZIARIA mostra all'osservatore anche meno attenti evidenti criticità: da tempo all'ANM ha in proposito avanzato proposte serie e concrete affinché si ponga mano, nelle sedi deputate, alla dispendiosa architettura territoriale, spesso disfunzionale al perseguimento degli obiettivi che il sistema si propone: necessità che, se si attaglia perfettamente ove l'ufficio sia di così modeste dimensioni – tanto da fare avanzare la proposta di nessun tribunale con un numero inferiore a 12 magistrati – vale, tuttavia, anche per gli uffici giudiziari di eccessiva, ingestibile dimensione.

3. La giustizia come cantiere di innovazione

La considerazione che sono in atto, da almeno un lustro, esperienze volte ad affinare il sistema organizzativo, nell'intuitiva percezione che è uno dei principali campi sul quale si gioca la partita dell'innovazione, è persino scontata.

Il cantiere delle *best practices*-progetto Bolzano, in corso in numerosi uffici giudiziari ha preso corpo per iniziativa del Ministero della Giustizia, convogliando, attraverso la selezione di progetti di riorganizzazione, contributi del Fondo Sociale Europeo verso i vari uffici giudiziari selezionati; l'esperienza, premiata in ambito europeo, del Tribunale di Torino, relativamente al cd "*Programma Strasburgo*" costituiscono inequivoca e tangibile espressione di concreta volontà e capacità innovativa del mondo giudiziario.

L'interesse degli operatori giudiziari per il processo di autorinnovamento ha trovato spazio anche nell'ambito di giornate di studio, svoltesi, rispettivamente, a MONZA e VICOFORTE, nel corso della primavera del 2009.

Si è trattato di due iniziative nate proprio per dare corso ad una naturale necessità, interna alla magistratura, di confrontarsi, in un dibattito serio, laico ed aperto, sui temi dell'organizza-



zione del lavoro giudiziario, nelle sue varie declinazioni e, quindi, della relativa esigenza di innovazione.

A Monza, si è illustrato il cantiere-justizia, come luogo, per l'appunto, dell'innovazione, mentre a Vicoforte l'attenzione si è incentrata sul concetto di organizzazione come RISULTANTE e, come tale, un ambito complesso, entro il quale tutti i suoi attori debbono sapersi (o imparare a) muovere (si), orientando i loro comportamenti professionalmente rilevanti.

In entrambe le occasioni si è lavorato sul concetto di PROGETTO, ordito intorno al quale ogni prospettiva di cambiamento deve articolarsi, partendo, innanzi tutto, dalla conoscenza dei dati, delle dinamiche che presidono un certo fenomeno. Quindi, con riferimento alla mondo giudiziario, l'attenzione va rivolta all'acquisizione – non sempre agevole – di conoscenza sulle disponibilità sia di effettiva forza-lavoro, sia di risorse *strictu sensu* economiche a disposizione dei vari uffici, sia, infine, in ordine ai dati più strettamente processuali. Soltanto, si ribadisce, attraverso una precisa e consapevole cognizione di ognuno di questi aspetti, sarà possibile muovere verso l'auspicato rinnovamento (sul punto si rinvia alle elaborazioni in tema di “standard medi di produttività”

rinvenibili sul sito del Csm).

Ciò detto ed acquisite le necessarie conoscenze, occorre sviluppare più fruttuose e consapevoli RELAZIONI tra le persone che agiscono e compongono le dinamiche di un ufficio, piccolo, medio o grande che sia.

Soltanto per concretizzare quest'affermazione, è utile riflettere circa il determinante ruolo che riveste la figura del DIRIGENTE – presidente di tribunale, presidente di sezione, procuratore capo o aggiunto – nell'articolazione del lavoro (e, infine, del prodotto) di un ufficio.

Allora, molta energia dovrà essere assicurata nella valorizzazione e potenziamento della professionalità – tale da garantirne un effettivo ruolo di perno intorno al quale meccanismi organizzativi acquistano concreta dinamicità – dei nostri dirigenti.

È certo che l'autonomia di ogni singolo magistrato nell'assumere le proprie decisioni (giudiziarie) non debba essere scalfita: occorre però prendere coscienza che l'ATOMIZZAZIONE ORGANIZZATIVA, l'assenza di meccanismi coerenti all'interno dell'ufficio giudiziario, ad altro non condurrà, se non alla disgregazione di quell'ufficio, che, in tanto si regge, in quanto, con coerente e rigorosa cura dell'obiettivo istituzionale, potrà fruire di dirigenti consape-



voli, professionali e responsabili.

L'opzione contiene stimolanti potenzialità, intuibili essendo le conseguenze che, dall'azione di un dirigente desideroso – ed operativamente efficace – di valorizzare l'azione dell'ufficio, ne trarranno tutti coloro che vi operano, anche in termini, troppo trascurati, di motivazione al miglioramento.

4. Le inchieste scientifiche sulla giustizia

L'attenzione che il mondo accademico presta oggi all'analisi delle dinamiche del mondo della giustizia se, da un lato, deve essere motivo di orgoglio per noi operatori, dall'altro non può esimerci da una riflessione sui relativi contenuti.

Si ricordano, tra alcuni, studi di tipo macroeconomico, quale l'analisi degli sprechi relativi alla giustizia civile nell'intera penisola: LUCA RICOLFI, con la Fondazione David Hume, giunge (anche) a sorprendenti risultati, che parzialmente sovvertono alcuni dei luoghi comuni circa i tempi di definizione delle cause civili nei vari distretti di Corte d'Appello, di cui offre una dettagliata geografia.

Ancora, interesse suscita l'esame, svolto dai professori COVIELLO, ICHINO, PERSICO che, partendo da differenti risultati in ordine alla tempistica della risposta giudiziaria per le

controversie gius-lavoristiche, individua nelle differenti metodiche nell'organizzazione del lavoro di due gruppi di magistrati, appartenenti a due grandi ed importanti distretti del nord Italia, la ragione dello scarto.

Prospettive più squisitamente sociologiche, espresse negli studi di DANIELA PIANA – da ultimo, *Magistrati, Una professione al plurale*, 2010 – e della COMIUG (Centro per l'Organizzazione ed il Management degli Uffici Giudiziari) presso l'università di Bologna pongono l'accento sul funzionamento, in termini di risultato organizzativo, di alcuni uffici giudiziari sottoposti alla loro attenzione.

Senza potere entrare nel dettaglio circa i contenuti delle citate ricerche, merita però fare due ordini di considerazioni.

Da un lato, emerge la necessità di offrire il necessario apporto di conoscenza a coloro che si apprestano ad analizzare le dinamiche del nostro mondo, onde evitare mis-comprensioni dei fenomeni giudiziari più complicati le cui logiche possono sfuggire a chi non ne conosce nel dettaglio lo sviluppo.

Dall'altro, gli eventuali rilievi critici ed osservazioni provenienti da autorevoli e seri studi non debbono provocare reazioni stizzitamente corporative, che, oltre a scontare certa ineleganza ed inuti-



lità – posto che l’interesse degli studiosi proseguirà, *nous malgrè* – impediscono di recepire i numerosi, innovativi ed interessanti stimoli che essi propongono.

Analogamente, stimoli, idee e prospettive provengono dalla società civile, come le occasioni di incontro e dialogo con ASSOCIAZIONI di CITTADINI (CITTADINANZATTIVA), CONFINDUSTRIA, BANKITALIA, FONDAZIONI CULTURALI, (ASTRID, ITALIANIEUROPEI) – ciò che è avvenuto il 30 giugno 2010 presso il Residence di Ripetta a Roma.

L’incontro ha preso le mosse da un documento, preparato nel corso dei mesi grazie all’impegno congiunto di alcuni colleghi, il cui titolo, “*Una giustizia per i cittadini*” lascia trasparire una precisa scelta di campo nell’affrontare il tema e, con numerosi allegati (Dati comparati su base europea circa eccesso di domanda di giustizia, numero dei giudici, dei pubblici ministeri, del personale amministrativo, di avvocati e sedi giudiziarie/spese di giustizia, Fondo Unico Giustizia/Innovazione e tecnologia/esperienze virtuose di Modena e Cremona), ha costituito una preziosa piattaforma per una discussione informata, scevra di polemiche e pregiudizi.

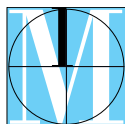
Come sottolineato da LIONELLO MANCINI, editorialista de “Il Sole 24 ore” - che come

moderatore ha condiviso le linee del documento, apprezzandone puntualità ed assenza di inutili lamentazioni -, la mancanza di risorse è dato di fatto che non troverà rimedi nel futuro prossimo, e si tratta di una circostanza che, da un lato, sconsiglia di perseguire la logica di richieste “*a prescindere*”, dall’altro, costituisce stimolo per lavorare su migliore articolazione ed impiego delle risorse a disposizione.

Certo, come è stato sottolineato dal rappresentante del sindacato di categoria, non è possibile tacere che, a fronte del mancato *turn over* del personale amministrativo – dalle 53.000 unità del 1995 alle 40.000 di oggi, con il progressivo incremento del numero dei fascicoli trattati, da circa 3.500 nel 2.000 agli odierni 6.500 – e relativo invecchiamento, con attuale età media di circa 50 anni, le difficoltà incontrate nell’attuare una seria prospettiva di affinamento e miglioramento del lavoro sia effettiva.

In conclusione, tra entusiasmo e razionalità va giocata la carta irrinunciabile della innovazione, forse l’ultima *chance* a disposizione di una comunità quasi logora, alla disperata ricerca di una SPERANZA.

Le forze animate da buona fede debbono conoscersi, unirsi, agire di concerto, tanto da produrre quella RISULTANTE,



L'organizzazione della giustizia

espressione di unica forza, capace di raggiungere chi sia istituzionalmente investito del compito di rimediare ai problemi che pongono in sofferenza il sistema-giustizia, nell'obiettivo di renderlo sensibile alle necessità delle persone.

È sempre più frequentemente, che individui di differente cultura, sensibilità, atteggiamento politico, pongano attenzione e concordino intorno ad una serie di modifiche e di accorgimenti, che, nell'ottica di miglioramenti essenziali, il sistema necessiterebbe.

Per tutti, si pensi alla recentissima pubblicazione di NORDIO e PISAPIA (cfr. *In attesa di giustizia*, 2010).

Ne discende, quindi, SPERANZA e NECESSITA' di dare corso, alle forze, alle idee che, correttamente elaborate e supportate da una vera e propria comunità di innovatori, potranno offrire risultati tangibili nella palingenesi della giustizia.

In effetti, l'intento di aggregare, intorno alla conoscenza, puntuale e precisa, di dati e numeri, sensibilità e volontà di vario segno, analogamente animate dal desiderio di porre rimedio a carenze e disservizi che la macchina giudiziaria presenta, deve costituito il *leit-motiv* che animi la comunità di innovatori.

Se, dunque, la politica sembra incapace di apprestare rimedi –

ancor prima che riforme – alle patentì difficoltà del sistema - giustizia, ne deriva l'opportunità, per chi sia invece consapevole degli ambiti sui quali operare, di attivare il ruolo di volano dell'innovazione.

È chiaro a tutti che l'innovazione *lato sensu* organizzativa non possiede capacità taumaturgiche, non costituisce la ricetta magica per ovviare a mali che affondano, salde, le radici nella storia di questo paese ma che, tuttavia, la spinta verso una più adeguata organizzazione può costituire, nel medio periodo, l'opportunità di rinascita a tutti gli operatori del settore, e, più in generale, a tutti i cittadini.

In conclusione, occorre perseguire con entusiasmo e determinazione l'obiettivo (ambizioso ma affascinante) di una organica, organizzata e condivisa proposta di MIGLIORAMENTI MINIMI, condensati in una sorta di sintetico decalogo (per tutte, si pensi, esemplificativamente, al tema delle circoscrizioni giudiziarie), laicamente strumentali soltanto all'ottimizzazione del servizio-giustizia, nell'interesse dei cittadini, ma capace anche di restituire al lavoro dei magistrati quel significato e quella dignità che carichi di lavoro talvolta pesantissimi, carenza di risorse e disorganizzazione stanno pericolosamente mettendo in crisi.