

## ***La rivoluzione silenziosa degli uffici giudiziari tra prassi virtuose e nuova cultura della dirigenza dopo la riforma dell'ordinamento giudiziario.***

**Sommario: 1. Le condizioni attuali della giustizia in Italia. – 2. Quale giustizia realizzare. – 3. Le politiche sulla giustizia adottate nei Paesi Europei. – 4. Una nuova cultura manageriale per una giustizia di qualità e l'art. 111 Cost.. – 5. Formazione della dirigenza, le prassi virtuose, gli “Osservatori” e la digitalizzazione della giustizia. – 6. Selezione, ruolo e funzioni del dirigente dopo la riforma e “l'attitudine direttiva”. – 7. La specificità delle funzioni del procuratore della Repubblica e gli obiettivi del programma organizzativo.**

1. I magistrati devono saper rispondere alla sfida di modernità che viene dalla società e non possono rassegnarsi all'inadeguatezza delle risorse a disposizione e gestire una giustizia inefficiente. Occorre costruire una giustizia credibile valorizzando il merito e la professionalità, affrontando senza demagogia le problematiche relative alle condizioni di lavoro negli uffici giudiziari, l'efficienza e l'efficacia della risposta di giustizia, la questione morale come etica dei comportamenti per un modello di magistrato indipendente ed altamente professionale, fuori da ogni contrapposizione politica e dai centri di potere, presupposto indispensabile per una giustizia di qualità.

In passato, molti dirigenti degli uffici si erano limitati a perpetuare antiche prassi con uno scarso utilizzo di tecnologie, con la conseguenza che gran parte dei servizi offerti al pubblico erano ancora ad “alta intensità di lavoro” e con un utilizzo minimo delle nuove procedure tecnologiche.

Oggi, grazie anche ad alcune scelte legislative in grado di ridurre il peso della sola anzianità di servizio come elemento di selezione della dirigenza, si sta formando una nuova generazione di dirigenti che hanno intuito l'importanza della formazione e si fanno promotori dell'innovazione negli uffici giudiziari, accettando le nuove sfide costituite dal rendere efficienti tutti i servizi anche attraverso l'informatizzazione ed il proficuo utilizzo delle nuove tecnologie e della rete, sugli standard di definizione dei procedimenti, sui carichi di lavoro equamente sostenibili, sui nuovi meccanismi di controllo della produttività<sup>1</sup>.

Decisivi saranno a tale scopo i percorsi formativi e professionali che verranno elaborati dalla nuova Scuola per la costruzione di un nuovo ruolo dei dirigenti come portatori di una specifica cultura dell'organizzazione di tipo non aziendalistico, ma da intendersi come supporto alla giurisdizione ed al servizio giustizia da dare alla collettività<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il lungo percorso per la realizzazione, in magistratura, di una dirigenza capace si è mosso dapprima verso il tentativo di superare il criterio della anzianità senza demerito, valorizzando i requisiti attitudinali; quindi ha intuito l'importanza della formazione. Il processo di rinnovamento si completa con la temporaneità degli incarichi direttivi e la verifica di gestione. Così M. Patarnello, in *Questione giustizia*, 2007, n. 3, p. 475; E. Paciotti, *I dirigenti degli Uffici giudiziari*, in *Questione giustizia*, p. 618.

<sup>2</sup> Si osserva che “un giurista eccezionale potrebbe rivelarsi benissimo un pessimo dirigente” in quando sono aspetti della vita professionale di un magistrato profondamente diversi “il rapporto tra la giurisdizione e tematiche organizzative non dovrà più rimanere una sorta di “folgorazione” che colpisce per la prima volta chi percorre la strada che porta alla nuova Damasco (cioè la dirigenza di un ufficio), ma deve divenire un obiettivo diffuso interno ad un disegno di vera e propria “scolarizzazione di massa”, da iniettare nell'intero corpo fin dall'inizio della professione e coinvolgente anche soggetti eterogenei...in un processo di formazione permanente i cui non vi sia spazio per la costruzione di alcuna “figura professionale separata”, in modo da assicurare la più ampia valorizzazione di tutto quanto rientra nella parola d'ordine del “lavorare per obiettivi”, consolidando sempre più un approccio al proprio ruolo in termini gestionali, e non burocratici, di programmi, priorità e risultati...” Test. C. Viazzi, corso su : *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, C.S.M. Roma, 8 ottobre 2007.

Tuttavia proprio questa rivoluzione silenziosa in atto pone ancora più a nudo la scarsità delle risorse per l'inadeguato numero di magistrati, di personale amministrativo e degli altri mezzi tecnologici ed economici a disposizione.

E' un dato universalmente acquisito il principio secondo il quale la capacità degli uffici giudiziari di rispondere con efficacia e qualità ai bisogni delle comunità locali, delle famiglie, dei singoli cittadini e delle imprese, finisce per incidere profondamente sulle condizioni di sviluppo, di convivenza e fiducia di un territorio.

Pertanto, è di importanza strategica favorire processi di modernizzazione dei servizi per accrescere la qualità, la trasparenza, la fruibilità, la responsabilità sociale e la capacità di gestire con efficienza le risorse disponibili.

Una vera e propria rivoluzione è da tempo in atto.

E parte dalla consapevolezza che l'attuale situazione degli uffici giudiziari non appaga il cittadino nel suo profondo sentimento di ottenere giustizia in tempi ragionevoli.

Secondo Sant'Agostino la speranza ha due bellissimi figli: lo "sdegno" per la situazione attuale ed il "coraggio" nell'attuare un profondo cambiamento per aumentare la "credibilità" e la fiducia nei cittadini.

Il 21 dicembre 2009 nel suo discorso alle Alte Magistrature il Presidente della Repubblica ha definito il funzionamento della giustizia "*motivo di grave insoddisfazione e preoccupazione sul piano istituzionale*" ed ha esortato "*ad affrontare i problemi nella loro oggettività: problemi che incidono sulla durata e su tutti gli aspetti del giusto processo definiti dall'articolo 111 della Costituzione. E occorre da questo punto di vista intervenire su norme, procedure, strutture organizzative, disponibilità di risorse, ma anche su equilibri istituzionali, come quelli riassumibili nel rapporto tra politica e giustizia*"<sup>3</sup>.

Gli stanziamenti per la giustizia sono pari all' 1,6% del bilancio dello Stato, percentuale non dissimile da quella degli altri paesi europei. Con la differenza che con tali fondi, oltre al fabbisogno dei tribunali, si fa fronte anche alle mensilità del sistema penitenziario che assorbe il 40% del bilancio. Pertanto, il confronto con gli altri Paesi dovrebbe essere effettuato scorpendo tale dato.

Si pagano 25 milioni di euro per ingiusta detenzione e lunghezza dei processi il cui numero, intanto, progressivamente aumenta.

I dati forniti dal Ministro della Giustizia nel gennaio 2010 a Camera e Senato fotografano lo stato della giustizia:

1. 5.625.057 i processi civili pendenti, con un aumento del 3% rispetto al 2008;
2. 3.270.979 i processi penali, con una modesta riduzione rispetto all'anno precedente;
3. 65.067 detenuti – di cui 24.152 stranieri- nelle 204 strutture penitenziarie;
4. 20.959 minorenni segnalati dall'Autorità Giudiziaria Minorile agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni con una crescente incidenza dei fenomeni di devianza minorile straniera.

"Questa enorme mole di lavoro che non ha eguale negli altri paesi dell'U.E. viene gestita da 9080 magistrati togati ( 6402 giudici e 2090 pubblici ministeri); 3513 giudici onorari; 40456 unità di personale giudiziario; 1399 addetti al settore minorile; 46662 dipendenti dell'amministrazione penitenziaria. Circa il 12% dei soli processi penali viene rinviato per omessa o irregolare notifica ( dati Eurispes 2008) e lo stesso processo penale brucia in media 80 milioni di euro ogni anno per dichiarare prescritti 170.00 processi"<sup>4</sup>.

Le ricerche effettuate dal Ministero della Giustizia e da altri recenti studi sull'organizzazione degli uffici giudiziari hanno dimostrato la rilevanza delle politiche di *management* per rendere più efficiente ed efficace l'azione degli uffici giudiziari. Questo dato

---

<sup>3</sup> <http://www.quirinale.it/elementi>

<sup>4</sup> Così relazione del Ministro della Giustizia alla Camera e Senato del 20 e 21 gennaio 2010.

viene confermato anche dal fatto che uffici giudiziari dotati di risorse analoghe producono risultati notevolmente diversi in base alle diverse capacità innovative dimostrate dai dirigenti nell'organizzazione giudiziaria e nell'attitudine a motivare e a far condividere il progetto e gli obiettivi da raggiungere.

Innovare, dunque, la cultura dei dirigenti degli uffici giudiziari ed attrezzarli per ottimizzare tutte le risorse a loro disposizione anche attraverso una loro adeguata formazione, attraverso specifici corsi e confrontando le varie esperienze.

Che la giustizia in Italia sia in crisi emerge in modo impietoso dalle statistiche.

Nel 2008 per la Banca Mondiale l'Italia è al 156 posto su 181 Paesi per efficienza del sistema giudiziario, dopo Angola, Gabon e Guinea<sup>5</sup>. I dati sono impressionanti: recenti ricerche effettuate da istituti di credito hanno evidenziato che, in tema di ostacoli alla crescita, l'inefficienza giudiziaria pesa per il 12% collocandosi solo dopo la burocrazia.

L'incapacità dello Stato di garantire ai suoi cittadini la riscossione di quanto dovuto ha come conseguenza l'aumento della morosità in tutti i settori delle attività lavorative e del commercio; i creditori, non potendo confidare nella tutela del proprio credito, sono tentati di pretendere tassi di interesse più elevati o di concederne di meno, condizionando per tale via l'accesso al mercato dei capitali degli investitori.

Ancora peggiore è la condizione della giustizia nel Mezzogiorno.

Secondo i dati di alcune ricerche, al Nord la durata media di un processo penale è di 221 giorni e di un processo civile di 323 giorni; al Sud i tempi si allungano e sono pari a 555 giorni per i processi penali e 654 per quelli civili

L'abnorme durata dei processi è maggiore nell'Italia meridionale per l'inadeguatezza delle strutture e delle risorse a disposizione in un contesto ambientale difficile.

I recenti eclatanti episodi di grave intimidazione nei confronti dei rappresentanti degli uffici giudiziari calabresi, a cui va il nostro completo sostegno, sono la dimostrazione delle condizioni estremamente difficili in cui operano i magistrati.

Vittime dell'inefficienza del processo civile sono soprattutto le piccole e medie imprese che, come è noto, rappresentano l'ossatura portante del sistema produttivo del Paese. Così come vittime dei ritardi del sistema penale sono, oltre che la collettività, le numerose parti offese dei reati in un sistema giudiziario che si preoccupa soprattutto dell'imputato e delle sue garanzie e poco di chi subisce le condotte criminose.

La situazione della giustizia in Italia contribuisce a tenere lontano alcune industrie dei Paesi più evoluti, ma piace a soggetti stranieri spregiudicati ed abituati a situazioni simili nelle loro terre .

L'insoddisfazione che provano gran parte dei magistrati, avvocati, personale di cancelleria ed in generale i cittadini per le condizioni in cui versa la giustizia deve imporre a tutti gli operatori del diritto l'esigenza primaria di fare tutto quanto è nelle loro possibilità per migliorare l'organizzazione degli uffici giudiziari e la loro efficienza, anche quando le condizioni in cui operano sono estremamente difficili.

E' progressivamente aumentata la consapevolezza da parte dei magistrati della necessità di farsi carico della qualità della giustizia per rispondere alla aspettative della comunità.

La trasformazione ancora in atto non è stata indolore.

Si sono dovute registrare una serie di resistenze e di obiezioni perchè si trattava di cambiare una cultura tendenzialmente autoreferenziale abituata a vedere la giustizia principalmente *come un potere e non come un servizio verso la comunità*.

Si è dovuto sconvolgere prassi sedimentate nel tempo e divenute secolari .

Ho sempre pensato che il modo migliore per raccogliere l'eredità di magistrati come Falcone e Borsellino non consista solo nel condurre indagini approfondite sulle organizzazioni

---

<sup>5</sup> Così discorso inaugurale del Presidente della Corte di Cassazione per l'anno giudiziario 2009.

mafiose, come ho cercato di fare in tanti anni, ma anche quello di creare le condizioni per *migliorare la qualità, l'efficacia e la rapidità complessiva della risposta di giustizia*.

Quante volte ho potuto verificare come la validità di certe indagini finisca per naufragare nelle pastoie burocratiche e come la lentezza dei relativi dibattimenti incida sull'intera credibilità del rapporto cittadino-giustizia.

L'esperienza di questi decenni ha dimostrato come di rado il singolo magistrato viene intimidito, screditato, attaccato dalla criminalità se la sua opera viene avvertita non come un'azione isolata ma come l'espressione di un più ampio gruppo di persone che operano nella stessa direzione e per gli stessi scopi.

Gli uffici giudiziari negli ultimi decenni hanno dovuto gestire procedimenti sempre più complessi con un notevole incremento di tutti gli affari e servizi e, contemporaneamente, hanno dovuto far fronte ad una progressiva riduzione di tutte le risorse a disposizione, compreso il numero del personale di cancelleria che si è progressivamente assottigliato.

Vari studi hanno dimostrato come la lentezza dei procedimenti civili abbia diretta incidenza sull'economia di un intero territorio e quanto la criminalità si giovi dei ritardi della giustizia penale.

Ciascun dirigente non può assistere impotente allo sfacelo della giustizia ma deve fare tutto il possibile per attivare ogni circuito virtuoso per migliorare la struttura in cui opera ottimizzando le risorse umane, economiche e tecnologiche a disposizione.

Rivoluzione nell'organizzare un ufficio giudiziario presuppone nuovi stili culturali, un profondo rinnovamento ed un continuo aggiornamento nella preparazione professionale.

In strutture organizzative particolarmente complesse come quelle degli uffici giudiziari, assume importanza fondamentale il ruolo del dirigente nel saper individuare le strategie giuste per condurre tutti verso obiettivi condivisi

Il metodo di lavoro rivelatosi maggiormente utile è quello di creare e motivare un gruppo di lavoro composto, oltre che dal dirigente, dal maggior numero possibile di magistrati e di personale amministrativo, per interagire con tutti gli stakeholder (Consiglio Giudiziario, C.S.M., Uffici Giudiziari del Distretto, Ordini Forensi, Sindacati, Forze dell'Ordine, Università, Cittadino ) per trattare tutti gli affari e potenziare adeguatamente i molteplici servizi trattati.

Alcune delle principali obiezioni addotte in questi anni per opporsi ad ogni processo di cambiamento possono essere così riassunte<sup>6</sup> :

- a) la giustizia non è un'azienda, non produce una merce ma un bene incommensurabilmente diverso e costituzionalmente tutelato;
- b) non è possibile procedere ad un miglioramento degli uffici giudiziari senza l'aumento delle risorse umane, economiche e tecnologiche a disposizione;
- c) non può rendersi più efficiente il sistema senza che si proceda da parte del legislatore a modifiche sui tempi e sulle forme imposte dalla legge in ordine ai vari procedimenti;
- d) aumentare i processi di controllo sull'efficienza del servizio giustizia significa limitare gli ambiti di discrezionalità dei magistrati e, quindi, la loro indipendenza.

Per rispondere a queste obiezioni, non del tutto prive di fondamento, occorre preliminarmente, anche se con estrema sintesi, partire da alcune premesse metodologiche che riguardano quale "idea di giustizia" vogliamo attuare, cosa intendiamo per "qualità della giustizia", quali fra le diverse politiche avviate nei paesi liberal-democratici si intendono adottare per la soluzione dei problemi riscontrati ed, infine, quale ruolo affidare alla dirigenza.

\*\*\*\*\*

**2.** Con riferimento a quale giustizia realizzare, da tempo, grandi pensatori hanno cercato di elaborare una teoria generale della giustizia valevole per ogni ordinamento.

---

<sup>6</sup> Cfr. M Sapi gnoli, *Qualità della giustizia e indipendenza della magistratura nell'opinione dei magistrati italiani*, Peschiera Borromeo ( MI), 2009, pp. 10 ss.

Nasce così una controversia fra utilitarismo e contrattualismo, liberalismo e pluralismo, comunitarismo e repubblicanesimo per enucleare principi validi ovunque.

Charles Dickens in “Grandi Speranze” afferma che nel mondo dei bambini “*nulla è tanto acutamente percepito e sentito come l’ingiustizia*” in quanto “l’idea di giustizia” è presente in tutti i popoli.

E’ ragionevole ritenere che Masaniello non avrebbe guidato la rivolta contro il governo spagnolo a Napoli, i parigini non avrebbero dato l’assalto alla Bastiglia, Gandhi non avrebbe sfidato l’impero, Martin Luther King non avrebbe combattuto la supremazia dei “bianchi”, se non avessero avuto la consapevolezza di trovarsi innanzi a palesi ingiustizie a cui si poteva e si doveva porre rimedio.

Non è possibile trattare in maniera esaustiva in questa sede tali tipo di tematiche, ma non possiamo esimerci dall’accennarle, proprio per la vastità delle implicazioni che hanno avuto sull’intero pensiero contemporaneo fino alla monumentale analisi svolta nel 1950 da John Rawls .

Il filosofo propone una teoria generale della giustizia tanto da legittimarla come fondamento della società e della stessa democrazia e afferma che non esiste una società democratica al di fuori della giustizia, “*non esiste società bene ordinata (se non) come società regolata efficacemente da una concezione pubblica della giustizia*” e che “*la giustizia è il primo requisito delle istituzioni sociali, come la verità lo è dei sistemi di pensiero*”<sup>7</sup>.

Occorre tuttavia precisare che il contrattualismo rawlsiano è ben altra cosa rispetto a quello di Locke, Hume, Rousseau, Kant, a cui pur si ispira, e il cui scopo non era tanto giustificare razionalmente l’esistenza di uno Stato, quanto piuttosto tendere ad evidenziare il ruolo della società, salvaguardando l’equità delle rispettive posizioni in modo tale che ciascuno possa accettare la decisione come ragionevole, tutelando la “lealtà al gioco” lo “stare ai patti” sulla base di regole condivise. Tutto ciò presuppone una concezione della giustizia basata sul principio dell’equa distribuzione di libertà introducendo valori morali condivisi al suo interno, per cui gli individui non hanno solo bisogni dal punto di vista economico ma sono soggetti di diritti inviolabili seguendo la strada praticata dalla nostra Costituzione all’art. 2, e dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo.

A questo filone di pensiero, che ha avuto numerosi successivi adattamenti, se ne contrappone un altro che parte sempre da grandi illuministi come Adam Smith, Condorcet, Jeremy Betham, Mary Wollstonecraft, John Stuart Mill per giungere fino alla recente opera di Amartya Sen che formula una diversa “idea di giustizia” definita “comparativa”.

Tale idea non si sofferma tanto sulla struttura della società e delle sue istituzioni, da cui dovrebbero discendere decisioni eque, ma si concentra piuttosto sulle scelte concretamente e razionalmente operate per giungere ad una decisione giusta attraverso un’osservazione completa ed imparziale<sup>8</sup>.

E’ riconosciuto valore universale alla giustizia anche da Papa Giovanni XXIII che nella sua storica enciclica *Pacem in Terris* afferma che la pace poggia su quattro pilastri: la verità, la giustizia, la libertà e l’amore; e che non vi sarebbe pace senza giustizia giungendo alla stessa solo attraverso la verità ed elevando la giustizia a condizione indispensabile per una civile convivenza.

\*\*\*\*\*

**3.** Una recente ricerca sull’opinione dei magistrati italiani dimostra una tensione fra due diverse componenti della qualità della giustizia: quella che pone in primo piano la qualità del processo quale procedimento governato da un giudice imparziale ed indipendente, e quella che

---

<sup>7</sup> John Rawls, Una teoria della giustizia, Milano, Feltrinelli, 1982.

<sup>8</sup> Amartya Sen, L’idea di giustizia, Mondadori, 2010.

include l'efficienza e l'efficacia dell'amministrazione della giustizia come componenti fondamentali di una giustizia di qualità<sup>9</sup>.

Gli studi sull'argomento evidenziano come la qualità della giustizia appare legata in primo luogo alla qualità delle decisioni giudiziarie: queste devono correttamente applicare le norme giuridiche e devono essere corredate da motivazioni ben strutturate.

In secondo luogo la qualità della giustizia ha a che fare con la qualità del procedimento giudiziario che deve garantire ai cittadini un adeguato accesso alla giustizia e deve prevedere un equo trattamento di tutte le persone coinvolte nel processo. Tutto ciò presuppone la possibilità di ricorrere ad un giudice naturale, in quanto predeterminato da criteri automatici, imparziale ed indipendente, che possa approfondire la vicenda consentendo alle parti di essere adeguatamente ascoltate e difese. A queste caratteristiche tradizionalmente ritenute indispensabili per una giustizia di qualità, negli ultimi anni, se ne è rimarcata una ulteriore che ha assunto nel nostro ordinamento rilevanza anche costituzionale: la "ragionevole durata".

Ovvero si è ritenuto che *la decisione entro tempi ragionevoli* costituisca condizione indispensabile per una giustizia di qualità.

Per "ragionevole durata" non si intende una decisione immediata, che per vicende complesse potrebbe anche essere sommaria, ovvero non adeguatamente approfondita e ponderata, ma un lasso di tempo adeguato al grado di complessità della decisione da prendere e dalle procedure fissate dalla legge. Appare utile fornire sintetiche indicazioni su quali politiche per la giustizia siano state adottate in Europa negli ultimi anni.

A prescindere dalla loro diversa denominazione i "Consigli di Giustizia" svolgono nei paesi europei il ruolo di garantire non solo l'indipendenza, l'autonomia della magistratura e l'equilibrio tra i poteri dello Stato, ma contribuiscono insieme agli altri organi di natura politica (Parlamento e Governo) a perseguire l'obiettivo del buon funzionamento della giustizia<sup>10</sup>.

In particolare, anche le tematiche sull'efficienza della giustizia, insieme alle altre sulla autonomia ed indipendenza della stessa, sono state oggetto di costante attenzione del Consiglio d'Europa, tra cui si menziona solo per la sua rilevanza la Carta Europea sullo Statuto dei Giudici, adottata dai Paesi Membri in data 8-10.7.1998 e che delinea i principi relativi allo status dei magistrati. Occorre operare una prima sommaria distinzione, da non concepire in termini rigidi, tra Paesi in cui il Ministro della Giustizia, o comunque un'autorità politica, provvede all'amministrazione delle Corti ( Germania, Regno Unito e Finlandia) e le nazioni in cui è previsto un organismo indipendente che svolge questa incombenza<sup>11</sup>

Altro aspetto rilevante è quello dell'esistenza nei vari ordinamenti di un unico corpo di magistrati, comprendente giudici e pubblici ministeri o carriere separate. La seconda ipotesi è nettamente prevalente nei paesi europei, tuttavia situazioni analoghe a quelle italiane si rinvengono,

---

<sup>9</sup> M Sapignoli, Qualità della giustizia e indipendenza della magistratura nell'opinione dei magistrati italiani, cit., p. 20.

<sup>10</sup> I vari organi preposti al controllo dell'indipendenza e dell'autonomia nei paesi facenti parte il Consiglio d'Europa che in questa sede vengono genericamente indicati come "Consigli di Giustizia" assumono varie denominazioni, quali Consiglio Superiore della Magistratura ( Francia, Grecia, Italia, Moldavia, Portogallo, Romania), Consiglio Superiore ( o Supremo o Nazionale ) del potere giudiziario ( Cipro, Bulgaria, Polonia, Spagna) o della giustizia ( Andorra, Belgio, Georgia, Ucraina ) o di giudici e procuratori ( Bosnia-Erzegovina, Turchia), Consiglio di Giustizia o dei giudici o giudiziario ( Armenia, Croazia, Islanda, Lituania, Macedonia Montenegro, Paesi Bassi, Scozia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria ), Alto Consiglio di Giustizia ( Albania ) o giudiziario ( Serbia). M. Volpi, I Consigli di Giustizia in Europa: un quadro comparativo, in Ordinamento giudiziario, leggi, regolamenti e procedimenti, a cura di E. Albamonte e P. Filippi, 2009. pp. 3 ss.; V. Monetti, Organizzazione del pubblico ministero e poteri di amministrazione della giurisdizione ( orientamenti del Consiglio d'Europa e situazione italiana), in Questione giustizia, 2001, n. 2, p. 195.

<sup>11</sup> Per una più dettagliata descrizione della situazione esistente in Germania, Regno Unito e Finlandia si rinvia a : M. Volpi, I Consigli di Giustizia, op. cit., pp. 10-11

anche se con diverse modalità di attuazione, in Belgio, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Francia, Romania e Turchia. Sulla base di tale differenza la struttura dei Consigli può essere di tre tipi<sup>12</sup>:

- un primo gruppo maggioritario, in cui rientrano i Consigli di Giustizia titolari di competenze relative ai soli giudici e che, quindi, hanno una componente togata composta da soli magistrati giudicanti, anche se eccezionalmente (Grecia, Moldavia, Ungheria) è membro di diritto il Procuratore Generale presso la Corte Suprema. Tuttavia si deve segnalare la competenza espansiva del modello consiliare anche in ordinamenti basati sulla separazione delle carriere mediante la previsione di un Consiglio per i pubblici ministeri che si affianca a quello per i giudici, come per il Portogallo;
- un secondo in cui fanno parte ordinamenti nei quali vi è un unico Consiglio competente sia per i magistrati giudicanti che inquirenti, con un numero variabile in detto organismo tra giudici e pubblici ministeri come in Bulgaria, Turchia, Belgio, Bosnia-Erzegovina e Ucraina;
- un terzo in cui rientrano gli ordinamenti nei quali vi è un unico Consiglio composto da giudici e pubblici ministeri che si articola nel suo interno in due distinte sezioni, come in Francia.

Altri studi hanno analizzato le politiche sulla giustizia nei paesi europei e si può rilevare che le stesse possono essere suddivise in quattro categorie<sup>13</sup>:

- Politiche di governance, ovvero la ricerca delle istituzioni di governo della giustizia. Esempi di queste politiche sono l'istituzione dei Consigli Giudiziari in molti paesi europei fra cui l'Olanda, il Belgio e la Danimarca, l'introduzione o le modifiche del Consiglio Superiore della Magistratura in alcuni paesi, le variazioni dei poteri del Ministero della Giustizia<sup>14</sup>. Fra le politiche per la giustizia volte a migliorare il paese si può indicare, ad esempio, la riforma adottata in Belgio, a seguito della crisi di fiducia nel sistema giudiziario nella seconda metà degli anni 90, con l'istituzione di un Consiglio giudiziario inteso come istituzione di controllo "dell'onestà giudiziaria", con 44 membri, di cui 22 sono magistrati eletti dai colleghi e 22 sono laici eletti dal Senato a maggioranza qualificata che ha competenza sul reclutamento, la formazione dei magistrati e sull'apparato giudiziario<sup>15</sup>.
- Politiche strutturali: quali modifiche del numero e delle funzioni degli uffici giudiziari, come in Olanda dove a partire dal 2002 con competenza territoriale su parti del distretto sono state unificate alle corti distrettuali o in Italia con la riforma del Giudice Unico e del Giudice di Pace<sup>16</sup>.
- Politiche relative alla procedura: riforma delle varie procedure civile, penale ed amministrativa, semplificando le stesse e rendendole più celeri. Tra le politiche volte a migliorare la qualità della giustizia attraverso la modifica delle procedure, si possono indicare per l'Italia quelle relative alla riforma del processo penale e del processo civile, nonché la riforma del rito penale austriaco<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Per una più ampia ed articolata descrizione della descritta differenza nei singoli Paesi: M. Volpi, op.ult. cit., p. 16

<sup>13</sup> Fabri ed altri, L'administration de la Justice en Europe, 2005 pp. 75 ss; M. Fabri, J.P. Langbroek e H. Pauliat, La qualité des systèmes judiciaires, 2005.

<sup>14</sup> C. Guarnieri e P. Pederzoli, La magistratura nelle democrazie contemporanee, Laterza, 2002.

<sup>15</sup> Ad esempio la Danimarca ha istituito nel 1999 un Consiglio giudiziario responsabile per l'amministrazione della giustizia retto da un comitato di Governatori che si struttura come un organismo di management piuttosto che come un Consiglio Superiore della Magistratura simile al modello italiano. A. Weyembergh, The evaluation of european criminal law, 2009

<sup>16</sup> S. Gherardi e D. Nicolini, Apprendimento e conoscenze nelle organizzazioni, Carocci, 2004.

<sup>17</sup> Su questi argomenti: Fabri, op. ult. cit., pp. 75-77.

- le politiche manageriali invece introducono strumenti per migliorare l'efficienza della giustizia, progetti per la gestione dei flussi di lavoro, incentivi alla produttività, investimenti nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

E' opinione diffusa che per migliorare la giustizia occorre muoversi in modo convergente in queste quattro direzioni.

Tuttavia, occorre sottolineare che mentre le politiche di *governance*, strutturali o di procedura appartengono soprattutto al legislatore e al mondo politico, le politiche manageriali chiamano in causa direttamente i dirigenti degli uffici giudiziari, ed in generale tutti i magistrati oltre che il Ministero della Giustizia che deve fornire i mezzi per la sua attuazione.

\*\*\*\*\*

4. Una cultura manageriale della giustizia ha una lunga tradizione nei paesi di *common law* ma risulta fortemente radicata anche in gran parte dei paesi di *civil law* in quanto connessa alle garanzie previste dall'art. 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo per la quale *“ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia sui suoi diritti e doveri di carattere civile sia sulla fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta”*.

Questo è uno dei pilastri di ciò che definiamo comunemente “Stato di diritto” recentemente recepito nell'art. 111 Costituzione.

A partire dal 1995 la Finlandia ha istituito un gruppo di lavoro sulla qualità della performance di ciascuna Corte e nel 1999 ha avviato un progetto pilota che prevedeva, da un lato, la determinazione di specifici obiettivi da conseguire da parte delle Corti e dall'altro, l'avvio di un processo di negoziazione delle risorse da destinare alle stesse.

Il sistema finlandese si connota per la sua semplicità e per il limitato numero degli indicatori impiegati. Inoltre l'allocazione delle risorse non vengono prese in base ad automatismi prefissati ma a seguito della negoziazione fra i capi degli uffici giudiziari e il Ministero della Giustizia volta a definire congiuntamente gli obiettivi e le risorse delle singole corti<sup>18</sup>.

Altro esempio di politica manageriale interessante per la giustizia è quella olandese.

In tutti i paesi fin qui esaminati si ritiene che rientrano nel concetto di qualità della giustizia anche i servizi che si forniscono ai cittadini: la rapida risoluzione delle controversie civili, penali ed amministrative, l'adeguatezza degli uffici che ospitano gli uffici giudiziari, la competenza e la precisione del personale nel fornire informazioni, la documentazione richiesta, l'affidabilità e l'efficienza nella gestione dei rapporti con gli utenti della giustizia (avvocati, parti processuali, testimoni, consulenti, cittadini)<sup>19</sup>.

Molti studi evidenziano come rilevante per migliorare la qualità della giustizia, intesa come servizio pubblico, sia non solo il tipo e la quantità delle risorse impiegate ma anche la capacità di saperle impiegare nella maniera più efficiente ed efficace possibile, adottando anche in questo settore politiche manageriali.

Occorre da subito distinguere le pratiche di valutazione sull'operato del singolo magistrato per il singolo caso, che possono essere oggetto di “valutazione giudiziale”, attraverso l'utilizzo dei gravami previsti dalla legge o di possibili censure disciplinari, dalle “valutazioni

<sup>18</sup> Fabri, op. cit., 2005, p.78; F. Contini e R.Mohr, *Judicial evaluation: traditions, innovations and proposals for measuring the quality of court performance*, 2008, pp. 36-37.

<sup>19</sup> Numerosi dati sui diversi paesi sono disponibili anche grazie ad alcuni centri che hanno analizzato e messo a confronto i diversi sistemi giuridici, tra cui il Centro Studi e Ricerche sull'Ordinamento Giudiziario ed il Dipartimento di Scienza Politica dell'Università di Bologna diretto da Francesca Zannotti e l'Istituto di ricerca sui sistemi giuridici del C.N.R. di Bologna diretto da Marco Fabri ed in precedenza da Di Federico e Mestitz.

manageriali” che attengono all’organizzazione complessiva dell’ufficio giudiziario e che cercano di esaminare l’efficienza e l’efficacia dei servizi erogati.

Le ricerche più recenti evidenziano come dimensioni concettuali fortemente collegate ad una giustizia di qualità sono<sup>20</sup>:

- A) la trasparenza dell’organizzazione giudiziaria e la legittimazione di cui gode il sistema giudiziario; la qualità dei rapporti fra il sistema giudiziario e quello politico e le eventuali tensioni fra giustizia e politica.
- B) le caratteristiche del funzionamento della organizzazione giudiziaria fra cui l’efficienza, le regole di procedura e la velocità dei procedimenti.
- C) le capacità professionale dei magistrati e degli uffici di cancelleria, le caratteristiche e la professionalità del personale dell’amministrazione della giustizia sono rilevanti al fine di garantire un’ elevata qualità del suo funzionamento; centrali su questo tema sono il reclutamento e la formazione dei magistrati e del personale amministrativo, nonché le procedure di promozione del personale giudiziario ai livelli superiori dell’organizzazione giudiziaria.
- D) la qualità della decisione presa entro tempi ragionevoli.
- E) la giustizia deve essere intesa come un servizio pubblico e la sua qualità va valutata anche nei termini di capacità dell’amministrazione di fornire adeguati servizi giudiziari a coloro che ne fanno richiesta ( parti processuali, avvocati, cittadini), con ciò includendo anche le caratteristiche degli edifici che devono essere idonee all’uso e dotate di adeguate risorse tecnologiche.
- F) gli uffici giudiziari devono essere diretti da dirigenti dotati di adeguato talento organizzativo in grado di valorizzare il personale giudiziario e di ottimizzare tutte le altre risorse a disposizione.

Si è cercato soprattutto da parte dei dirigenti di operare verso una sorta di “umanizzazione della giustizia” avvicinando la collettività alle attività ed ai servizi offerti dagli uffici giudiziari ampliando l’informazione, semplificando e rendendo più rapidi i processi lavorativi.

A tale scopo da un lato si è migliorato e reso più trasparente il *caseflow* ovvero il processo lavorativo che si svolge all’interno dell’ufficio, con l’informatizzazione di molti dei servizi messi a disposizione attraverso il web e creando degli sportelli ( *front-office* ) a disposizione del pubblico per ricevere informazioni, effettuare istanze ed, in generale, consentire all’ufficio di interagire con la collettività, dall’altro si è potenziato il *caseflow management* ovvero i meccanismi utilizzati per procedere ad un attivo monitoraggio, supervisione e gestione del flusso delle attività e dei servizi.

\*\*\*\*\*

**5.** Tutto ciò presuppone un’adeguata formazione e selezione dei dirigenti secondo criteri trasparenti che tengano conto delle specifiche attitudini di ciascuno, sulla base non di generiche valutazioni ma di specifiche descrizioni della professionalità e dell’esistenza di un particolare “talento organizzativo”.

Recentemente il C.S.M. con risoluzione del 24 luglio 2009 in tema di “Valutazioni di professionalità, parametro della laboriosità e standard di rendimento” ha istituito un gruppo di lavoro per l’individuazione degli standards medi di definizione dei procedimenti.

---

<sup>20</sup> Si osserva come la sfida maggiore sarà sul controllo di gestione con la centralità delle tre famose E ( efficienza, efficacia, economicità ). Così L. Marini, Spunti su garanzie, efficienza, organizzazione, in *Questione Giustizia*, 2000, n. 6, p. 697; Id. La dirigenza degli uffici e il decentramento del ministero, in *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, a cura di Carcano, Giuffrè, 2009, p. 323.

Nelle relazioni effettuate dal predetto gruppo di lavoro si ribadisce l'importanza dell'assetto organizzativo che deve essere preceduto da un'attenta valutazione dei flussi, dal livello di complessità e di impegno che occorre apprestare nella trattazione degli affari, per rendere equamente sostenibile il carico di lavoro tra tutti i magistrati, tenendo conto anche delle risorse umane, tecnologiche e finanziarie a disposizione.

Occorre prevedere elevati standard qualitativi sia nei processi civili che in quelli penali.

Una decisione "giusta" è il risultato di un procedimento rispettoso di tutti i diritti e dei principi costituzionali effettuato entro tempi "ragionevoli".

E' ormai diffusamente percepita l'esigenza di passare "dai nuovi diritti all'effettività dei diritti", in quanto nel settore civile il ventaglio dei diritti attualmente disponibile è in continua crescita mentre nel settore penale si deve registrare il continuo arrivo di nuove fattispecie ed è sempre più arduo, in entrambi i settori, assicurare l'effettiva e puntuale attuazione dell'intera normativa in continua espansione<sup>21</sup>.

Come nel settore civile "si tratta di assicurare la realizzazione del buon diritto, liberandolo dal pozzo senza fine nel quale è precipitato, sommerso dalla piena dei diritti formali e abusati, dal fardello dei diritti incerti o inesistenti", così in quello penale, nel rispetto del principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale, occorre saper individuare criteri certi, collegati a specifici riferimenti normativi, su criteri di priorità al fine di assicurare "il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale" ed un "giusto processo" da effettuarsi in tempi "ragionevoli" ex art. 6 l. n. 106 del 2006 e art. 111 cost.

Come affrontare la "questione morale", come elaborare un "codice deontologico" e come rendere rapidi le indagini ed i relativi dibattimenti in territori invasi dalla criminalità organizzata, costituiscono alcune delle priorità a cui devono tendere i dirigenti degli uffici.

Sarebbe a tal fine utile la realizzazione di una rete tra i dirigenti degli uffici giudiziari che si estenda anche a tutti i magistrati ed agli altri operatori del diritto per raccogliere le idee e migliorare la situazione esistente. Una sorta di "servizio di informazione e di assistenza" per cercare insieme di risolvere nel modo migliore i continui problemi e le enormi necessità che sorgono dalle emergenze determinate dalla gravità della situazione esistente, un "osservatorio" utile su come migliorare la condizione del proprio lavoro e dell'intero ufficio.

Esiste un'espressione popolare che da sempre ispira la mia attività e che afferma: "*se io ti do un euro e tu fai altrettanto abbiamo sempre e solo un euro ma se io ti do un'idea e tu fai altrettanto abbiamo tutti due idee e siamo tutti più ricchi*".

Abituiamoci a scambiare le idee anche con l'ausilio dei recenti strumenti informatici, mediante per esempio *mailing-list* tra tutti coloro che si interessano dell'organizzazione degli uffici giudiziari.

Anche nei recenti incontri organizzati dal C.S.M. sulle tematiche dell'organizzazione degli uffici giudiziari si è avuto modo di verificare quanto ancora sia possibile fare per creare una nuova cultura nell'organizzazione degli uffici giudiziari.

La scienza dell'organizzazione si è enormemente sviluppata da numerosi decenni nel settore dell'impresa privata mentre risulta ancora in una fase pionieristica nell'elaborare, nello specifico settore della giustizia, dei criteri in grado di sapersi adattare alle peculiarità di questo mondo che ha esigenze, di tipo costituzionale e normativo, profondamente diverse rispetto ad una impresa privata che, come principale esigenza, ha quella di sapersi adeguatamente inserire nel mercato.

Solitamente l'organizzazione aziendale viene descritta come una struttura piramidale con una dimensione verticale, in base alla quale si ripartiscono gli organi dell'azienda su diverse linee

---

<sup>21</sup> Così discorso inaugurale del Presidente della Corte di Appello di Napoli A. Buonajuto per l'anno giudiziario 2009.

gerarchiche con la previsione di posizioni di subordinazione e di comando, modello che non appare idoneo a descrivere l'organizzazione degli uffici giudiziari<sup>22</sup>.

Per l'organizzazione degli uffici giudiziari, in considerazione della particolare natura dei servizi espletati e l'autonomia di cui godono i magistrati nella fase decisionale, può risultare utile immaginare una dimensione circolare in cui dal dirigente dell'ufficio e da quello amministrativo, quando quest'ultimo è presente, si irradiano una serie di attività propulsive che prevedano il coinvolgimento di tutto il personale giudiziario<sup>23</sup>. Analogamente occorre elaborare delle specifiche metodologie anche per quanto riguarda la produttività di un ufficio giudiziario che, a differenza di una impresa privata, non deve sottostare alle regole del mercato ma alla specifica normativa prevista per il settore civile, penale o amministrativo, alle peculiari esigenze previste dall'ordinamento giudiziario e costituzionale anche in tema di indipendenza e prestigio della magistratura e così via.

Per migliorare il controllo sulla qualità dei servizi erogati dagli uffici giudiziari, il Dipartimento della Funzione Pubblica e quello dell'Organizzazione Giudiziaria hanno recentemente raccomandato l'adozione del CAF (*Common Assessment Framework*), modello comune europeo per l'autovalutazione delle performance organizzative delle amministrazioni pubbliche in uso dal 2002. Fine del CAF (Griglia Comune di Autovalutazione) è il miglioramento continuo della *performance* dell'organizzazione nella loro globalità, dalla soddisfazione delle attese dei clienti/cittadini e dei portatori di interesse al raggiungimento dei fini istituzionali, all'efficienza, attraverso una costante verifica ed il conseguente aggiustamento di rotta.

Occorre ora proseguire con decisione sulla strada tracciata verso una nuova cultura dell'organizzazione per risolvere, accanto a problematiche di tipo squisitamente manageriale (analisi dei flussi, ricostruzione e semplificazione dei processi lavorativi, innovazione tecnologica, produttività negli affari, ottimizzazione delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche, rafforzamento della capacità di valutazione per migliorare continuamente le performance organizzative) altre che attengono alla particolare natura degli affari trattati.

Le ricerche sull'organizzazione della giustizia hanno evidenziato come punti chiave per la sua trasformazione in termini di efficienza ed efficacia erano :

1. massima semplificazione del processo lavorativo riducendo al massimo le relative attività;
2. unificazione, flessibilità ed umanizzazione dei modelli utilizzati;
3. riduzione dell'arretrato giudiziario;
4. controllo continuo sulla qualità dei vari servizi erogati .

Per migliorare la qualità della giustizia il Ministero della Giustizia ha varato un piano nazionale di diffusione delle *best practices* che coinvolge ormai un centinaio di uffici giudiziari al fine di promuovere una nuova cultura all'interno degli uffici giudiziari.

Scopi del "Progetto interregionale - transnazionale di diffusione delle prassi virtuose" sono:

- descrivere i processi chiave dell'organizzazione , individuandone presso gli uffici giudiziari i punti di forza e di debolezza ed alcuni indicatori di performance;

---

<sup>22</sup> A tal riguardo basta solo pensare a come sia profondamente diverso il rapporto con l'informazione da parte di un dirigente di un ufficio giudiziario rispetto a quello di un'impresa. Un imprenditore infatti si rivolge soprattutto ai consumatori e le strategie nel settore della comunicazione sono finalizzate a migliorare la sua visibilità nel mercato, a rendere più appetibili i suoi prodotti o servizi. Profondamente diverso è il ruolo istituzionale che riveste un dirigente di un ufficio giudiziario che deve fornire le notizie in modo trasparente ed obiettivo tenendo in adeguato conto anche le esigenze del segreto istruttorio e più in generale la riservatezza di tutte le parti interessate alla vicenda. Ne consegue come molti dei modelli utilizzati nell'ambito della scienza dell'organizzazione per il settore dell'impresa privata non risultano utili per elaborare criteri di riferimento per la specifica realtà del mondo giudiziario. Con riferimento all'organizzazione aziendale si rinvia per tutti a: G. Bonazzi, Storia del pensiero organizzativo, Milano, 1991; M. Alcorn e P. Castagnetti, Milano, 2002; G. Bacceli, C. Robecchi, Le imprese industriali, Edizioni Elemond, 2002.

<sup>23</sup> Naturalmente nelle procure della Repubblica, come si riferirà in seguito, risulta maggiormente accentuata la connotazione gerarchica ma anche in questo caso risulta più utile realizzare un modello di organizzazione che preveda il coinvolgimento di tutto il personale giudiziario per la sua attuazione.

- ridefinire concettualmente la posizione dell'ufficio giudiziario all'interno della costellazione di "produzione della giustizia", individuandone tutti i "portatori di interessi" e descrivendo i flussi comunicativi con ciascuno di essi;
- assumere l'ufficio giudiziario come "centro di costo" ed individuandone tutte le possibili azioni per l'abbattimento degli stessi;
- far comprendere al cittadino struttura, finanziamento e servizi offerti dall'ufficio, anche attraverso la costruzione di strumenti informatici diretti a consentire il dialogo con l'esterno;
- introdurre criteri di gestione basati sulla certificazione di qualità.

L'utilizzo delle *best practices* è ormai un metodo generalmente studiato ed utilizzato in gran parte dalle pubbliche amministrazioni per migliorarne l'efficienza e la qualità dei servizi<sup>24</sup>.

Le nuove strategie hanno contribuito a cambiare la cultura degli uffici giudiziari migliorando anche la qualità della dirigenza e le sue doti di *leader-ship*.

Altro strumento dimostratosi utile per migliorare la qualità della giustizia sono risultati gli "Osservatori sulla Giustizia" sorti in numerose città, soprattutto nel settore civile, per studiare i modi per rendere più celere la definizione dei procedimenti e nel contempo migliorarne l'efficacia<sup>25</sup>.

La "stagione degli osservatori" nasce negli anni 90 e tra i primi si indicano quelli di Milano, Bologna, Avellino, Bari, Reggio Calabria fino a diffondersi in tutte le maggiori città per dar vita ad una sorta di "tavolo permanente" tra tutte le professionalità interagenti in un ufficio giudiziario tra l'altro per : una ricerca delle prassi virtuose, la conoscenza e la diffusione degli orientamenti giurisprudenziali delle sezioni giudicanti, la responsabilità e la formazione degli attori, la diffusione di una cultura basata sul confronto, la ricerca di soluzione ai problemi organizzativi e processuali del contesto.

L'esperienza delle *best practices*, è risultata utile per innovare antiche prassi e partendo dall'esperienza della Procura di Bolzano numerosi uffici giudiziari in tutto il Paese hanno sviluppato una serie di prassi virtuose per migliorare l'organizzazione complessiva degli uffici.

Si è compreso che molto era possibile fare mettendo in "rete" le idee di tutti e sforzandosi di studiare i processi lavorativi per escogitare meccanismi in grado di semplificare e ridurre il lavoro dell'ufficio giudiziario. Occorreva, inoltre, verificare sul campo la sostenibilità dei vari progetti e l'entità degli eventuali benefici ottenuti e sono risultati estremamente proficui gli incontri di studio che in questi anni sono stati effettuati con la partecipazione di dirigenti, anche amministrativi, dei vari uffici.

Il Consiglio Superiore della Magistratura ha recentemente istituito la Struttura Tecnica per l'Organizzazione e poi, con delibera del 27.7.2010, ha descritto le principali aree di intervento di questo organismo che vede, tra i suoi compiti, quello di acquisire ed analizzare informazioni sui carichi di lavoro, sui flussi e sulle pendenze dei procedimenti, per promuovere il confronto e la diffusione delle buone prassi metodiche ed operative attraverso la sperimentazione e l'utilizzo di tecniche innovative per fornire un supporto sia per la verifica dei risultati operativi ottenuti attraverso le attività di indirizzo e di regolamentazione, sia per la definizione periodica del fabbisogno informativo e formativo in questo settore, sia per l'interscambio dei dati con il Ministero della Giustizia e per gli altri scopi di cui all'art. 29 ter del regolamento interno del C.S.M..

---

<sup>24</sup> Cfr. Best practices delle attività delle Scuole della Pubblica Amministrazione Italiana a cura della Scuola Superiore della P.A., 2010 in: [www.sspa.it](http://www.sspa.it)

<sup>25</sup> L. Verzelli, Analisi organizzativa degli osservatori e dei protocolli d'udienza: una cultura comparativa del fenomeno, Quaderni di giustizia e organizzazione, 2008, p. 45; Breggia, Prassi e norme tra cultura e diritto, in *Questione giustizia*, 2006, pp. 965 ss.; Caponi, L'attività degli osservatori della giustizia civile nel sistema delle fonti del diritto. *Ibidem*; Gilardi, Appunti su una storia breve ma intensa, *ibidem*; A. Didone, Il processo civile competitivo, 2010.

Il C.S.M. con altra deliberazione in pari data ha provveduto ad una definizione di prassi virtuosa, evidenziando come una *best-practice* può considerarsi quella che presenta caratteristiche di efficienza, efficacia e con un contenuto innovativo che ottenga risultati tangibili e misurabili con soluzioni verso tutti gli attori.

Un simile progetto dovrà risultare, inoltre, sostenibile rispetto al territorio ed alle risorse a disposizione e costituire un volano per la valorizzazione del personale, per favorire un cambiamento di cultura nell'organizzazione dell'ufficio giudiziario ed i rapporti tra quest'ultimo e le altre istituzioni, facilitando e semplificando l'accesso dei servizi forniti agli utenti anche attraverso una loro maggiore visibilità. In sostanza, una prassi per definirsi virtuosa deve avere tra i suoi connotati l'efficacia innovativa, la sua sostenibilità, riproducibilità e trasferibilità in modo da operare un coinvolgimento orizzontale e verticale.

Il C.S.M., attraverso la Struttura Tecnica per l'Organizzazione, sta curando una raccolta delle migliori *best practices* emerse nei vari uffici giudiziari italiani per una loro successiva diffusione. A titolo esemplificativo si indicano tra le tante :

- le prassi relative alla informatizzazione delle cancellerie con sistema automatico di iscrizione delle cause civili tramite codici a barre;
- la “cancelleria telematica” realizzata in collaborazione con le Regioni, Ministero della Giustizia e CNIPA con la creazione del fascicolo elettronico e l'introduzione delle comunicazioni telematiche con le altre parti del giudizio ed altri soggetti istituzionali (Agenzia delle Entrate ai fini della registrazione delle sentenze);
- Polis Web e la creazione di siti web;
- decreto ingiuntivo telematico e laboratori per la realizzazione del PCT nelle procedure esecutive ed in quelle concorsuali;
- protocolli condivisi con gli ordini forensi per lo svolgimento delle udienze civili e penali.
- progetti per la digitalizzazione dei servizi ed archivi informatici delle sentenze;
- “Carte di servizi” ed “Uffici relazioni con il pubblico” per la presentazione di istanze e il rilascio di documentazione;
- “Uffici per l'Informazione sui Servizi” e per le “Parti Offese da Reato”;
- strutture create in numerose Procure per la “definizione degli affari urgenti” e dei “procedimenti più semplici” basate sulla loro informatizzazione;
- elaborazione di “Bilanci Sociali” da parte degli uffici giudiziari per verificare la riduzione dei costi e l'efficienza dei servizi erogati;
- convenzioni con Consigli dell'Ordine degli Avvocati per destinazione di praticanti avvocati in tirocinio presso gli uffici giudiziari;
- convenzioni di tirocinio e formazione con università e progetti di orientamento creando così un ponte tra il mondo accademico e quello giudiziario;
- borse di studio finanziate da fondazioni bancarie e *stages* formativi;
- protocolli d'intesa con la Provincia per il distacco di personale;
- “Conferenze organizzative” con avvocati, magistrati, personale amministrativo ed altri enti istituzionali;
- “Tavoli di lavoro” ed “Osservatori sulla Giustizia” con istituzioni locali e nazionali;
- prontuari in accordo con gli ordini forensi per la liquidazione dei compensi a custodi e c.t.u.;
- attività di conciliazione fuori dal processo;
- programmi di controllo sull'efficienza dei servizi e di esaurimento degli arretrati.

L'elenco sulle prassi virtuose elaborate da numeri uffici giudiziari in questi ultimi anni potrebbe continuare a lungo, ma questo semplice spaccato è sufficiente per far comprendere come una nuova cultura sull'organizzazione si stia ormai diffondendo in tutto il Paese ed il confronto tra le varie esperienze costituisce un continuo germinatoio di idee.

Si è ormai compreso da parte dei dirigenti degli uffici giudiziari che non esiste una *best practice* valida ovunque e che le stesse *practices* non possono essere calate dall'alto ma sono il frutto faticoso di un progetto ampiamente condiviso, che tenga conto di obiettivi e priorità, delle peculiarità ambientali, delle risorse a disposizione e delle dimensioni dell'ufficio giudiziario.

Altro momento importante di trasformazione è stata la digitalizzazione della giustizia. Il processo civile telematico è oggi, in Italia, una realtà concreta in quanto rende possibile lo scambio in rete di atti informatici siglati con la forma digitale tra avvocati, giudici e cancellieri, l'invio di notifiche elettroniche e la dematerializzazione dei fascicoli ed archivi cartacei. Il passaggio di documenti ed atti giudiziari da formato cartaceo a quello digitale comporta la semplificazione delle procedure e la maggiore efficienza e rapidità del servizio accelerando gli adempimenti amministrativi e riducendo i costi operativi dei servizi.

Il processo telematico è già operativo in molti tribunali: Verona, Brescia, Genova, Milano, Padova, Roma, Bologna e Torino e lo sarà prossimamente anche nelle "piazze giudiziarie" di Catania, Monza, Palermo, Firenze, Bari e Napoli. In tal modo si riduce notevolmente "l'alta intensità di lavoro" tipico del sistema giustizia italiano.

In questa direzione è l'accordo tra il Ministro della Giustizia e quello della Pubblica Amministrazione per una digitalizzazione del sistema giustizia in quanto solo la trasmissione di 28 milioni di notifiche per via telematica, stimandosi ogni anno circa 20 milioni le notifiche del settore civile e 8 milioni quelle penali, porterebbe ad un risparmio di enormi proporzioni e ad una notevole accelerazione nella definizione di tutti i processi civili e penali.

Con l'emanazione del D.L. n. 193 del 2009, noto soprattutto per regolamentare l'assegnazione dei magistrati presso le c.d. sedi disagiate, sono state introdotte numerose misure per la digitalizzazione della giustizia, prevedendosi che le comunicazioni e notificazioni sia nel processo civile che nel processo penale, andranno effettuate nei casi consentiti mediante posta elettronica certificata. A tal fine sono state anche modificate le norme istitutive dell'Albo degli Avvocati, che dovrà contenere nome, cognome, codice fiscale, indirizzo PEC di ogni avvocato; gli indirizzi di posta elettronica certificata ed i codici fiscali aggiornati con cadenza giornaliera dovranno essere disponibili per via telematica al Consiglio Nazionale forense ed al Ministero della Giustizia<sup>26</sup>. L'auspicio è ora che i decreti attuativi vengano varati ed attuati al più presto.

\*\*\*\*\*

**6. Il ruolo e le funzioni degli uffici giudiziari sono stati da tempo oggetto di riflessione da parte di numerosi studiosi e della giurisprudenza in materia<sup>27</sup>.**

---

<sup>26</sup>In particolare il d.l. 193/2009 modifica numerosi articoli del codice di procedura civile, rendendo obbligatoria l'indicazione del codice fiscale del difensore e introduce l'art. 149 bis rubricato "Notificazioni a mezzo posta elettronica" in cui, tra l'altro, si afferma che "se non è fatto espressamente divieto dalla legge, la notificazione può eseguirsi a mezzo posta elettronica certificata, anche previa estrazione di copia informatica del documento cartaceo". Nell'art. 149 bis c.p.p. si descrivono le modalità per l'attuazione di questo nuovo modo di notifica mediante posta elettronica certificata del documento sottoscritto con firma digitale, precisandosi che "la notifica si intende perfezionata al momento in cui il gestore rende disponibile il documento informatico nella casella di posta elettronica certificata del destinatario e che "l'ufficiale giudiziario redige la relazione di cui all'art. 148, primo comma, su documento informatico separato, sottoscritto con firma digitale e congiunto all'atto cui si riferisce mediante strumenti informatici, individuati con apposito decreto del Ministero della Giustizia". L'ultima novità riguarda la possibilità di effettuare pagamenti mediante intermediari abilitati, con sistemi telematici di pagamento, con carta di addebito o di credito prepagata.

<sup>27</sup> Tra gli altri: E. Paciotti, La questione dei dirigenti degli uffici, in *Questione giustizia*, 1983, p.1015; Il ruolo ed i criteri di scelta dei dirigenti degli uffici giudiziari, in *La Giustizia tra diritto e organizzazione*, Torino, 1989, p. 157; I dirigenti degli uffici giudiziari, in *Questione giustizia*, 1992, p.618; V. Zagrebelsky, Incarichi direttivi: definire i criteri selettivi prima di pensare a selezionare, in *Cass. Pen.*, 1991, II, p. 679; F. Findanese, Il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi, in *Documenti giustizia*, 1994, p. 1573; B. Giangiaco, "Codice Etico e dirigenti degli uffici di

Nell'ordinamento giudiziario del 1941 solo l'art. 38 si occupava espressamente delle funzioni del dirigente, attribuendo al titolare della pretura in via esclusiva le competenze di carattere amministrativo e di sorveglianza sull'andamento generale dei servizi, e quelle di distribuzione del lavoro tra le sezioni. Dal complesso della normativa anche secondaria emergeva un ruolo del dirigente come capo di una struttura gerarchicamente organizzata, con al vertice il Ministero che impartiva direttive, mediante circolari, per cui la denominazione "capo dell'ufficio" corrispondeva alla realtà normativa e fattuale<sup>28</sup>.

Tale ruolo è stato messo in crisi dalla legge 24 .5.1951, n. 392 (c.d. legge Piccioni) che, in attuazione dell'art. 107, 3 comma Cost. superando il modello gerarchico, disponeva che i magistrati si distinguono soltanto per le funzioni svolte.

Ancora più efficace è stata l'opera della giurisprudenza costituzionale che con sentenza 18 luglio 1973, n. 143 dichiarò da un lato non fondata la questione costituzionale del citato art. 38 solo perché la corretta interpretazione della norma doveva escludere qualsiasi rapporto di subordinazione o di dipendenza gerarchica dei magistrati dell'ufficio, dall'altro ne sottolineò l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevedeva che, in caso di revoca dell'assegnazione di attività giudiziarie, il magistrato interessato potesse chiedere al dirigente di indicare per iscritto i motivi di tale atto per poter eventualmente richiedere l'intervento del C.S.M.

L'importanza della decisione sta proprio nell'aver posto le premesse teoriche per il superamento di quella commistione tra funzioni giurisdizionali e funzioni amministrative del dirigente, che attribuendo alle seconde il carattere di insindacabilità delle prime, finiva per fare del capo dell'ufficio il titolare di un potere sostanzialmente incontrollabile<sup>29</sup>.

Pizzorusso, per descrivere l'attuale ruolo del dirigente, ha elaborato la nozione di "amministrazione della giurisdizione" da intendersi come attività amministrativa strumentale all'esercizio di funzioni giurisdizionali attribuita dalla Costituzione e dalle leggi a una pluralità di organi (CSM, Consigli giudiziari e dirigenti) che nel loro insieme compongono il sistema o "circuito" dell'autogoverno della magistratura, di cui il dirigente costituisce l'anello periferico<sup>30</sup>.

Ulteriori spinte alla modifica del ruolo del dirigente derivano sia da una serie di modifiche legislative, come gli artt. 42 bis, 47 e 47-quater Ord. Giud., sia dal nuovo art. 111 Cost. che ha affermato l'esigenza di un processo giusto e di ragionevole durata.

Anche se il servizio giustizia non potrà mai essere ricondotto a logiche puramente economiche ed aziendalistiche perché il bene prodotto non è monetizzabile e deve tener nel dovuto conto i principi costituzionali incompressibili (dal diritto di difesa al rispetto del contraddittorio ai tempi fissati dalla legge).

"La norma costituzionale obbliga a fare i conti con il rapporto qualità-quantità del lavoro giudiziario, superando una visione del sistema giudiziario come somma di monadi isolate e

---

procura, id. 1994, p. 302; La redazione dei pareri per il passaggio di funzioni e per il conferimento degli incarichi direttivi, in Documenti giustizia, 1997, p.1851; V. Salafia, Ruolo dirigenziale e organizzazione degli uffici, in La giustizia e diritto di organizzazione, cit., p. 106.

<sup>28</sup> Per una ricostruzione storica della figura del dirigente di un ufficio giudiziario e del suo ruolo anche sulla base della più recente normativa per tutti: G. Salmè, Gli Uffici direttivi, in Ordinamento giudiziario organizzazione e profili processuali, a cura di Carcano, Giuffrè, 2009, p. 2009, pp. 295 ss; Id, Atti consiliari in tema di dirigenza degli uffici di procura, in Documenti giustizia, 1994, p. 1927.

<sup>29</sup> Così Salmè, Gli Uffici direttivi, op. ult. cit., pp. 295 ss.

<sup>30</sup> A. Pizzorusso, L'ordinamento giudiziario, Bologna, 1974; Id. Organi giudiziari, in Enc. dir., XXXI, Milano, 1981, p. 92 e L'Organizzazione della giustizia in Italia, Torino, 1990, p. 95.

autosufficienti, disinteressato al risultato complessivo ed organizzato in modo artigianale e causale”<sup>31</sup>.

Già Luigi Scotti, negli anni 80, affermava che *“Il capo dell’ufficio ha, prima di tutto, il potere-dovere di assumere quelle iniziative di propulsione, di stimolo, di indirizzo rivolte alla migliore efficienza e produttività del servizio giudiziario complessivamente inteso. Ciò comporta una programmazione delle attività dei vari segmenti ed unità operative secondo una logica anche aziendalistica-nessuno si scandalizzi per l’uso di questo termine!- che si annoda alle caratteristiche e finalità istituzionali tipiche di un apparato di funzioni”*<sup>32</sup>. Ne deriva, pertanto che *“Se gli uffici giudiziari non solo possono, ma debbono essere organizzati secondo il principio di efficienza, la responsabilità del riferimento costante a tale principio spetta ai dirigenti, come in ogni altro ufficio pubblico”*<sup>33</sup>.

Accanto alla dimensione manageriale del magistrato dirigente, ormai prevalente negli studi più recenti sull’argomento, si deve anche segnalare la posizione di chi ritiene invece che “va abbandonato l’equivoco del magistrato dirigente *manager*, perché si tratta di un’idea sbagliata e non attuabile”<sup>34</sup>.

Si osserva da parte di altri che essere un buon dirigente costituisca “la conclusione di un percorso difficile in cui bisogna riuscire a rendere compatibile un inevitabile profilo di gerarchia amministrativa con l’ambiente della giurisdizione, coordinare adeguatamente i propri compiti con quelli di tutti gli altri soggetti istituzionali con i quali ci si confronta, collocandosi in tal modo al centro di una fitta trama di raccordi e rapporti; superare atteggiamenti di rassegnazione e disimpegno derivanti da una visione del ruolo in termini di burocratica subordinazione al C.S.M. e al Ministero, valorizzando gli spazi di autonomia e discrezionalità esistenti”<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Così G. Salmè, *Gli uffici direttivi*, op.cit., p. 299.

<sup>32</sup> L. Scotti ( *I compiti e la responsabilità del dirigente l’ufficio giudiziario*, in *Documenti giustizia*, 1994, n.9, p. 1552) divide le attività del “capo dell’ufficio” in compiti di direzione, indirizzo e rappresenta, compiti di organizzazione e gestione, compiti di proposta e di informazione, compiti di sorveglianza e di vigilanza. Osservandosi come l’organizzazione e gestione costituiscono il nucleo più cospicuo di norme specifiche : si va dalle indicazioni in materia tabellare, a quelle in tema di applicazioni e supplenze; dalla disciplina degli orari di lavoro, alla regolamentazione delle udienze; dall’impiego del personale , alle disposizioni concernenti i mezzi e le strutture; dagli interventi circa l’uso dei locali e del compendio immobiliare, a quelli in ordine ai servizi informatici ed elettronici; dal potere di poter emanare circolari, ai provvedimenti organizzatori in senso stretto; dagli interventi in materia di ferie, alle problematiche connesse alla sicurezza della sede e del personale, ecc..

<sup>33</sup> Test. Scotti, *I compiti e la responsabilità del dirigente*, op.cit., p. 1560; Id., *Servizio di giustizia e territorio*, in *Quaderni giustizia* 1985, n.43, p.7.

<sup>34</sup> Così: V.. Borraccetti, *Il dirigente dell’ufficio di procura dopo la riforma dell’ordinamento giudiziario*, in *Questione giustizia*, 2008 n. 1, p. 10. In questo studio si propende invece per favorire una dirigenza “plurale” in cui fermo restando la titolarità dell’ufficio al dirigente magistrato ed il suo potere di indirizzo, spetta anche dirigente amministrativo, di concerto con il primo, di perseguire, ciascuno negli ambiti e nell’autonomia delle proprie specifiche attribuzioni, lo stesso scopo.

<sup>35</sup> Test. C. Viazzi, *Le relazioni del dirigente con i magistrati, i funzionari, l’assemblea dell’ufficio ed il pubblico*, in *Documenti giustizia*, 1996, n. 5, p. 998. Non è possibile trattare in questa sede tutta la complessa problematica della “doppia dirigenza”, ovvero del rapporto tra i dirigenti magistrati ed i dirigenti amministrativi. Si rinvia sul punto per tutti a: C. Castelli, *La direzione degli uffici giudiziari: dirigenza unica, doppia dirigenza*; G. Guarda, *La dirigenza degli uffici giudiziari*; R. Romano, *La gestione delle risorse umane*; T. Sciascia, *Gestione delle risorse umane, tutte relazioni all’incontro di studi organizzato dal C.S.M. sul tema: La dirigenza degli uffici giudiziari*, Roma, 15-17 aprile 2007; F. Vitiello, *L’organizzazione personale dell’ufficio*, in *Documenti e giustizia*, 1997, p. 1267.

Le leggi n.150/2005 e n.111 del 2007, ed i d.lgs.n. 160/2006 e n.240/2006 hanno contribuito al processo evolutivo del ruolo del dirigente ed hanno previsto, finalmente, la temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi<sup>36</sup>.

L'art. 12, 12 comma del d.lgs. n.160 del 2006 contiene una sorta di radiografia del buon dirigente descrivendo il magistrato come persona capace di: a) organizzare, programmare e gestire l'attività e le risorse in rapporto al tipo, alla condizione strutturale dell'ufficio e alle relative dotazioni di mezzi e di personale, con propensione all'impiego di tecnologie avanzate; b) valorizzare le attitudini degli altri magistrati e dei funzionari amministrativi, nel rispetto delle individualità e delle autonomie istituzionali; c) operare il controllo di gestione sull'andamento generale dell'ufficio, di ideare, programmare e realizzare, con tempestività, gli adattamenti organizzativi e gestionali dando piena attuazione a quanto indicato nel progetto di organizzazione<sup>37</sup>.

Alcune delle principali novità della riforma sono costituite dalla trasformazione dell'anzianità da elemento di valutazione a semplice requisito di legittimazione per la partecipazione al concorso per dirigente, la maggiore specificazione dei parametri oggettivi dell'attitudine alla dirigenza anche mediante la previsione di "indicatori oggettivi" elaborati dal C.S.M. d'intesa con il ministro della giustizia, l'abrogazione del titolo preferenziale costituito dall'esercizio delle funzioni di legittimità, la disciplina della temporaneità con previsione di incarichi di durata quadriennale rinnovabili previa valutazione positiva del C.S.M. all'esito di una procedura di conferma basata sull'esame dell'attività svolta, ruolo quest'ultimo che dovrà essere svolto dalla Scuola per la formazione dei dirigenti e semidirigenti.

Il C.S.M. ha adottato una serie di decisioni per adattare la selezione, il ruolo e le funzioni dei dirigenti alla nuova normativa (deliberazione del 4.10.2007, risoluzione del 10.4.2008 contenente i nuovi criteri per la valutazione di professionalità del magistrato con particolare riferimento agli indicatori *dell'attitudine direttiva*, deliberazione del 21 novembre 2007, fino al T.U. sulla Dirigenza Giudiziaria emanato con delibera del 30 luglio 2010).

Nell'attuale T.U. sulla dirigenza giudiziaria, il C.S.M. osserva efficacemente che *"la valutazione comparativa tra gli aspiranti è effettuata al fine di proporre all'ufficio da ricoprire il candidato più idoneo per attitudini e merito, avuto riguardo alle esigenze funzionali da soddisfare ed, eventualmente, ai particolari profili ambientali"*.

Pur nell'unicità dello status di magistrato, la recente riforma tiene conto nell'assegnazione degli incarichi direttivi delle peculiarità delle funzioni di legittimità rispetto a quelle di merito e,

---

<sup>36</sup> Per tutti sulla riforma dell'ordinamento giudiziario: Foro Italiano, La riforma della riforma dell'ordinamento giudiziario, 2008, Parte V, pp. 88 ss: Considerazioni generali ( A. Pizzorusso); L'accesso alla magistratura ( T. Giovannetti); La carriera ed il controllo di professionalità ( A. Iacoboni); La formazione e la scuola della magistratura (E. Rossi); Gli incarichi direttivi ( R. Fuzio); Il pubblico ministero ( G. Scarselli); il Ministro della giustizia ( G. Verde); La Corte di Cassazione ( G. Impagnatiello); I Consigli giudiziari ed il Consiglio direttivo della Cassazione ( B. Giangiacomio); La responsabilità disciplinare: aspetti sostanziali ( F. Dal Canto); La responsabilità disciplinare: aspetti processuali ( S. Panizza); La magistratura onoraria (P.P. Sabatelli); F. Messineo, L'organizzazione del Pubblico Ministero, relazione svolta nell'incontro di studi del C.S.M. su "La riforma dell'ordinamento giudiziario", 10 ottobre 2007.

<sup>37</sup> In particolare si osserva che le critiche alla c.d. "visione aziendalistica" della giustizia andrebbero rimediate alla luce del nuovo dato normativo e si propone una strategia da parte dei dirigenti attraverso il c.d. programma Straburgo" che tende alla ragionevole durata del processo civile e penale attraverso una condotta in quattro fasi: la prima, costituita dalla *vision* corretta dell'obiettivo (con la discussione con i collaboratori di tutti i problemi) , la seconda, la trasformazione della *vision* in *mission* ( dal problema al progetto per l'obiettivo), la terza ( la trasformazione della *mission* in *mission* condivisa attraverso l'informazione e la discussione), la quarta della *mission* condivisa. Così M. Barbuto, Diritti e poteri del magistrato che svolge funzioni direttive, in incontri di studi organizzati dal C.S.M. sul "La riconversione dei direttivi da magistrati requirenti a giudicanti", Roma 26-27.11.2007; Id., Le funzioni del Presidente del Tribunale, in La ragionevole durata del processo civile, incontri di studi C.S.M., Roma 13-15.1. 2003.

rispetto a questi rispettivi ambiti, delle differenti connotazioni delle funzioni giudicanti rispetto a quelle requirenti e della variegata realtà in cui si dovrà espletare l'incarico<sup>38</sup>.

Il C.S.M. nel nuovo T.U. sulla dirigenza descrive quali indicatori specifici ai fini della valutazione dell'idoneità direttiva ed in cosa consista: la “*capacità di programmare ed organizzare l'attività*” e la “*capacità di saper gestire le risorse*”. Due profili che attengono al talento organizzativo concretamente dimostrato attraverso l'attività professionale svolta e che devono essere specificatamente indicati nelle motivazioni poste a sostegno del giudizio di comparazione dell'incarico direttivo, senza ricorrere a generiche formule di stile non in grado di fornire specifici riscontri.

Ed ancora nel T.U. si chiarisce che: “*Le attitudini per il conferimento degli incarichi direttivi sono riscontrate nella capacità di organizzare e gestire le risorse in rapporto alle necessità dell'ufficio. Vengono individuate nella propensione all'impiego di tecnologie avanzate e nella capacità di valorizzare le inclinazioni dei magistrati e dei funzionari nonché di ideare e realizzare gli adattamenti organizzativi dando piena e compiuta attuazione alle previsioni tabellari*”.

In sostanza, sulla base dei predetti indici rivelatori della “idoneità direttiva” descritti nel T.U., assume rilievo ai fini della valutazione, tra l'altro:

- aver saputo elaborare programmi organizzativi dell'ufficio giudiziario in condivisione con tutti i magistrati, il relativo personale amministrativo e gli altri interlocutori istituzionali o, comunque, aver concretamente contribuito alla loro stesura o ai loro successivi adattamenti; nonché l'aver dato, attraverso l'attuazione di questi programmi, realizzazione agli obiettivi che essi si prefiggono rendendo più efficiente ed efficace la risposta di giustizia;
- aver creato le condizioni per valorizzare il lavoro, la funzionalità e l'efficienza degli altri magistrati, del personale amministrativo e degli altri *stakeholder* (magistrati, personale amministrativo, cittadino, classe forense, sindacati, organi di P.G., magistrati onorari, servizi sociali minorili, strutture sanitarie e penitenziarie, etc.);
- aver migliorato la sicurezza, il decoro della struttura nonché del personale ove si opera;
- aver promosso incontri e l'innovazione tecnologica per migliorare l'organizzazione e la funzionalità dell'intero ufficio;
- aver ottimizzato tutte le risorse umane, tecnologiche ed economiche a disposizione;
- aver valorizzato le esperienze professionali, l'autonomia e le pari opportunità di ciascuno.

Insomma l'attitudine direttiva si desume non solo e non tanto “nel saper organizzare il proprio lavoro” perché questa capacità è ormai considerata un requisito indispensabile per ciascun magistrato, ed una sua carenza costituisce rilevante menomazione del suo profilo professionale tanto che, ove ciò si rilevi, non solo costituisce elemento negativo nelle valutazioni periodiche di professionalità ma può in alcuni casi configurare profili di illecito disciplinare<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Per tutti in dottrina: L. Salvato, Funzioni di legittimità, requirenti e giudicanti, in “Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali”, a cura di Carcano, Giuffrè, 2009, pp.95 ss..

<sup>39</sup> Varie decisioni disciplinari fanno riferimento “al reiterato, grave ed ingiustificato ritardo nel deposito dei provvedimenti “: cfr. A. De Pauli, Ruolo, responsabilità e rischi del dirigente in tema di professionalità e disciplina, Relazione all'incontro di studi sul tema : La riconversione dei direttivi da magistrati requirenti a giudicanti, Roma 26-27

Pertanto, si è ormai chiarito che “idoneità direttiva” si dimostra verificando in concreto come il magistrato abbia saputo validamente interagire con gli uffici ove ha operato per migliorarne l’organizzazione, l’efficienza, la sicurezza, l’innovazione tecnologica, contribuendo anche ai relativi continui adattamenti e modifiche per rendere egualmente sostenibili i carichi di lavoro di ciascuno.

Quanto alle competenze del dirigente le stesse si possono ricondurre in tre categorie: quella deontologica (guida e controllo etico dei magistrati dell’ufficio)<sup>40</sup>, quella tecnico amministrativa e quella tecnico-giuridica che si articolano in una serie di atti tra cui assumono particolare rilievo il programma organizzativo (art. 7-bis del r.d.n. 12/1941 e art. 19 l. n.11/2007) ed il programma annuale delle attività di cui all’art. 4 del d.lgs. n. 240/2006<sup>41</sup>.

---

novembre 2007; S. Erban, Gli illeciti disciplinari dei magistrati, in *Il nuovo ordinamento giudiziario*, a cura di Carcano, 2006, p. 435.

<sup>40</sup> Nel codice deontologico adottato dall’Associazione nazionale magistrati il 7 maggio 1994 al sesto comma si attribuisce ai “dirigenti responsabili di ciascuna struttura” il compito di vigilare sull’applicazione dei codici. Questo compito dei dirigenti inteso come un controllo in senso tecnico ha ingenerato perplessità, mentre si ammette un’opera di *moral suasion* da parte degli stessi soprattutto quando, anche al di fuori di ogni prescrizione legislativa, spontaneamente tra coloro che si trovano a collaborare concordemente ci si impegna a rispettare specifiche norme di comportamento. Cfr. A. Pizzorusso, Il “Codice Etico” dei magistrati italiani, p. 51 e N. Rossi, L’elaborazione del codice etico dell’ANM, p. 205, entrambi in *Deontologia giudiziaria*, Jovene, 2006.

Ad esempio nella Procura della Repubblica di Sant’Angelo dei Lombardi si è ritenuto da parte dei magistrati e del personale amministrativo nel programma indicare una Carta dei Valori a cui gli stessi si sarebbero ispirati:

- “principio di trasparenza, sia verso l’esterno spiegando ai cittadini i criteri che hanno determinato l’organizzazione dei servizi anche attraverso un’informazione chiara accessibile a tutti, sia all’interno facendo propria la cultura tabellare della predeterminazione ed automaticità delle assegnazioni degli affari”;
- “principi di legalità, lealtà ed equità, per cui il metro di tutte le azioni delle donne e degli uomini che lavorano all’interno della Procura è la legge e ci impegniamo a garantire ai suoi interlocutori un trattamento corretto ed imparziale, anche attraverso un’equa ripartizione del lavoro tra tutti, magistrati e personale amministrativo”;
- “efficienza e l’efficacia, la Procura si impegna a soddisfare il bisogno di giustizia della collettività attraverso un uso razionale delle risorse ad essa assegnate adottando “best practices” per una “ragionevole durata” delle indagini, del processo penale e di tutti gli altri servizi”;
- “responsabilità e consapevolezza dell’importanza e delicatezza delle proprie funzioni che passa anche attraverso un’elevata professionalità, una comune cultura della giurisdizione, un continuo aggiornamento professionale di tutti i magistrati, degli avvocati e del personale amministrativo”;
- “rispetto dell’indagato e dell’imputato, che si traduce anche nella rigorosa tutela del segreto istruttorio, della *privacy* e di ogni altro diritto delle persone coinvolte in una indagine penale”;
- “leale collaborazione e cooperazione, la Procura promuove ed incentiva ogni forma di corretta collaborazione istituzionale con tutti gli Uffici Giudiziari e le Pubbliche Amministrazioni con cui intrattiene relazioni”;
- “principio di ragionevolezza, che richiede di utilizzare, nelle metodiche di indagine, le forme meno invasive possibili verso gli indagati compatibilmente con le esigenze istruttorie”;
- “tutela delle fasce deboli e dell’ambiente, prevedendosi per i reati che trattano questi settori, tra cui anche la sicurezza e la salute sul lavoro, una specifica assegnazione”.

<sup>41</sup> Così Salmè, *Gli Uffici direttivi*, op. ult. cit., pp. 295 ss.

Nonostante i numerosi interventi legislativi manca una precisa e completa indicazione dei compiti dei magistrati dirigenti, non vi è una sorta di mansionario<sup>42</sup>. L'evoluzione (con riferimento al sistema gabellare) ha visto affermarsi, accanto all'originaria funzione di attuazione della garanzia costituzionale della precostituzione del giudice naturale, quella di elaborazione del programma organizzativo all'intero ufficio all'esito di procedure largamente partecipate, sulla base dei dati statistici controllati ed elaborati dalle "commissioni per l'analisi dei flussi e delle pendenze" istituite presso ogni Consiglio Giudiziario.

Il programma organizzativo costituisce un momento importante per un ufficio giudiziario e la sua rilevanza è accresciuta da quando è maggiore la consapevolezza della rilevanza della cultura dell'organizzazione sempre nell'intento di rendere più efficace ed efficiente l'attività degli uffici, dando in tal modo soddisfazione alle esigenze previste dal nuovo art. 111 della Costituzione sul giusto processo (anche per assicurarne "la ragionevole durata"), e garantendo l'autonomia e l'indipendenza dello status di magistrato previsti dagli artt. 101 e 107 cost., e tutti gli altri principi di cui agli artt. 104, 105 e 112 Cost. compresi quelli di imparzialità, trasparenza e buon andamento dell'amministrazione contenuti nell'art. 97 Cost. Questo documento, oltre a costituire una sorta di radiografia dell'ufficio, deve saper indicare con chiarezza i flussi dei procedimenti in arrivo e quelli definiti e descrivere i tempi ed i modi per la definizione dei vari affari e dell'arretrato accumulato, come si intende organizzare ed equamente ripartire in modo trasparente il lavoro di tutti e su quali obiettivi si intendono investire le risorse a disposizione.<sup>43</sup>

\*\*\*\*\*

7. Occorre evidenziare, inoltre, la specificità della funzione direttiva requirente rispetto a quella giudicante anche sulla base delle ultime modifiche legislative.

Vero è che entrambi hanno la titolarità dell'ufficio per dirigere ed organizzare ma il procuratore della Repubblica è anche titolare dell'azione penale e, come tale, destinatario di specifici poteri/doveri.

La titolarità dell'ufficio e la titolarità dell'azione penale sono concetti diversi tuttavia le specifiche competenze assegnate al procuratore della Repubblica dall'ordinamento giudiziario ( art. 70 regio decreto 30.1.1941 n.12 e succ. mod.) *di titolare diretto delle funzioni attribuite dal codice di procedura penale e dalle altre leggi al pubblico ministero*, ribadite in modo netto dal d. legis. 20

---

<sup>42</sup> Tra le molteplici attività a carico dei dirigenti degli uffici giudiziari negli ultimi anni hanno assunto rilevanza le numerose e specifiche incombenze relative alla sicurezza e salute dei lavoratori oggetto anche di specifiche risoluzioni del C.S.M.. Sul tema: W. De Nunzio, La responsabilità penale del datore di lavoro, del dirigente e del preposto nel testo aggiornato del d.lgs. n.626/1994 in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, in Documenti giustizia, 1996, n. 6, pp. 1206 ss; R. Passavanti, Il datore di lavoro nella P.A.. Responsabilità penale ai fini dell'applicazione della normativa sull'igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro, in Nuova Rassegna, 2002, n. 7, pp. 753 ss..

<sup>43</sup> Il programma, nella misura in cui delinea l'organizzazione e gli obiettivi a cui deve tendere l'ufficio giudiziario, costituisce una sorta di patto programmatico per il raggiungimento di determinati obiettivi. In questo documento ci si impegna ad attuare criteri trasparenti, anche nell'assegnazione dei carichi di lavoro, per soddisfare le esigenze costituzionali di indipendenza interna ed esterna della magistratura, di cui agli artt. 101 e seg. della Costituzione, secondo un disegno complessivo dell'ordinamento giudiziario ispirato ai predetti principi, alla normativa vigente ed alle risoluzioni del C.S.M.. Il progetto è come un vestito che deve sapersi attagliare alla dimensione della struttura e tener conto degli obiettivi da raggiungere, dell'ambiente ( ad esempio l'alta intensità della presenza mafiosa o meno del territorio), delle risorse complessive a disposizione ecc.. Occorre, inoltre, continuamente verificare la concreta utilità delle nuove pratiche apportate all'interno dell'ufficio giudiziario per ulteriori modifiche mettendo in rete le idee di tutti, in un incessante confronto con gli operatori del diritto e gli utenti.

febbraio 2006 n. 106, non può non riverberarsi anche nelle sue specifiche attribuzioni ed in particolari doveri e responsabilità<sup>44</sup>.

L'elaborazione delle norme riguardanti i magistrati del pubblico ministero da parte del C.S.M. aveva portato ad individuare *un potere di sovraordinazione* del procuratore verso i sostituti con forti limiti nella discrezionalità dell'assegnazione degli affari, nel potere di revoca dell'assegnazione e nell'autoassegnazione.

Tutto ciò aveva attenuato di molto le conseguenze dell'attribuzione della titolarità dell'azione penale in capo al procuratore estendendo, in qualche modo, la cultura tabellare costituita dalla previsione di meccanismi di automaticità e predeterminazione nell'assegnazione anche in ambito requirente.

Il nuovo assetto normativo che evidenzia il ruolo gerarchico del procuratore della Repubblica, come titolare esclusivo dell'azione penale, ha ridotto l'espansione di questa cultura tabellare e dei poteri di intervento del C.S.M. sui programmi organizzativi degli uffici inquirenti mentre si è ampliato l'aspetto manageriale, e resi più incisivi i suoi poteri nell'organizzazione dell'ufficio giudiziario, nell'adozione di protocolli investigativi e nei rapporti con i vice procuratori onorari.<sup>45</sup> Tuttavia, i principi anche costituzionali che sono a base di questa cultura tabellare costituiscono conquiste irrinunciabili e questi criteri devono esplicitarsi nella predisposizione del programma organizzativo dei procuratori della Repubblica anche dopo la recente riforma.

Il ruolo del procuratore della Repubblica ruota intorno alla formula *“assicurare il corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme del giusto processo da parte del suo ufficio”* ed a lui, inoltre, compete la determinazione dei criteri di organizzazione dell'ufficio e l'indicazione dei criteri di priorità nelle indagini<sup>46</sup>.

Pertanto, nonostante l'espulsione degli uffici di procura dal circuito dell'autogoverno ruotante attorno al “sistema tabellare”, è auspicabile che la razionalità e l'efficacia degli assetti organizzativi potranno trovare adeguata considerazione da parte del C.S.M., attraverso il rigoroso esame della prova di sé data dal dirigente nel governo delle istanze che devono comunque tendere all'attuazione dei principi costituzionali della trasparenza e del buon andamento amministrativo.

Altra peculiarità del ruolo del procuratore della Repubblica rispetto al Presidente del Tribunale deriva dalla tendenziale maggiore discrezionalità del primo nell'assegnazione degli affari che egli non intenda trattare personalmente in quanto titolare l'azione penale, anche se criteri di assegnazione devono essere trasparenti ed insieme alla delimitazione delle aree di applicazione dei meccanismi di riparto automatico devono tendere al rispetto dei principi della “cultura tabellare” anche attraverso un'equa ripartizione del lavoro ed alla valorizzazione professionale di tutti e vanno comunicati al C.S.M.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Si osserva come sia significativo il confronto tra quanto stabilito dall'ordinamento giudiziario per il p.m. e quanto invece per il Presidente del Tribunale, in cui l'art. 42 bis e l'art. 47 conferiscono solo poteri di organizzazione, essendo l'attribuzione delle funzioni giurisdizionali esclusivamente riferita al Tribunale. Così: Borraccetti, Il dirigente dell'ufficio di procura, op. cit., p. 11.

<sup>45</sup> G. Amato, Così il procuratore della Repubblica diventa manager della sua struttura, in Guida al Diritto, aprile 2006, n. 16, p. 22; I. Materia, Il rapporto con la Polizia Giudiziaria e con la magistratura onoraria, relazione all'incontro di studi sul tema “La riconversione dei direttivi da magistrati giudicanti a requirenti, Roma 28/29 gennaio 2008

<sup>46</sup> Non è possibile in questa sede trattare la complessa vicenda relativa all'obbligatorietà dell'azione penale in rapporto ai principi costituzionali ed all'indipendenza del pubblico ministero. Si rinvia sul punto a: G. Ichino, Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale, in *Questione giustizia*, 1997, n. 2, pp. 287 ss; I. Mannucci Pacini, L'organizzazione della Procura della Repubblica di Torino: criteri di priorità o esercizio discrezionale dell'azione penale?, in *Questione giustizia*, 2000, n. 1, p. 175;

<sup>47</sup> Il Consiglio di Stato, con sez. IV, con sentenza del 18 gennaio 2005, n. 18 gennaio 2005 n. 244, pronunciata su ricorso del procuratore della Repubblica di Torino a cui era stata negata l'approvazione del programma organizzativo

Ne deriverebbe che il procuratore della Repubblica ha anche una maggiore responsabilità nel conseguimento degli scopi da perseguire, indicati dal secondo comma dell'art.1 d.l. n. 106/2006: assicurare l'esercizio corretto, puntuale e uniforme dell'azione penale e il rispetto delle norme del giusto processo<sup>48</sup>.

Anche a tale scopo maggiori sono i poteri di controllo del procuratore della Repubblica o del procuratore aggiunto sull'attività dei sostituti rispetto a quelli del Presidente del Tribunale previsti dalla normativa sull'assenso ai provvedimenti di fermo e alle richieste di misure cautelative, nella possibilità di apporre il visto al momento dell'esercizio dell'azione penale ed in generale sulla gestione dei processi.

Tuttavia, pur escludendosi i programmi organizzativi dal circuito tabellare nelle più recenti decisioni, il C.S.M. (delibere del 12-7-2007, del 11-10-2007 e del 21 luglio 2009) ha ritenuto di esercitare i propri poteri di indirizzo nei confronti dei titolari degli uffici di Procura, alla luce del combinato disposto degli artt. 104, 105, 107 e 112 Cost., anche quando, come nel caso della formazione del progetto organizzativo, sono in gioco attribuzioni che concorrono ad assicurare il rispetto delle garanzie costituzionali, e considera inalterato il proprio potere di tutelare lo status del magistrato, sulla base dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento dell'amministrazione previsti dall'art. 97 Cost. e di quelli di autonomia ed indipendenza che, l'art.101, 2 comma Cost., assicura a tutti gli appartenenti all'ordine giudiziario<sup>49</sup>.

In questo disegno complessivo anche i Consigli Giudiziari assumono un ruolo essenziale, come collettori istituzionali delle informazioni e valutazioni, vera *“prima cellula del sistema di autogoverno della magistratura che in virtù della loro natura di organi elettivi appaiono come strutture più idonee (...) alla ricerca delle migliori soluzioni ai problemi di organizzazione degli uffici giudiziari”* e come naturale prolungamento e completamento del C.S.M., attraverso il patrimonio di conoscenze acquisito a livello locale<sup>50</sup>.

---

con riferimento al punto in cui il dirigente si riservava di assegnare a se stesso i procedimenti che potevano presentare particolare delicatezza, accoglieva il predetto ricorso ed affermava che la previsione di un obbligo di motivazione si sarebbe risolta in un illegittimo allineamento delle posizioni del dirigente agli altri magistrati addetti all'ufficio del pubblico ministero la dove, invece, già nell'art. 70 ord. giud. si ricava la regola generale della titolarità dell'esercizio dell'azione penale in capo al procuratore della Repubblica, si che la necessità di fissare criteri obiettivi e trasparenti si sarebbe posta solo dopo che lo stesso avesse deciso di non avvalersi dei poteri a lui esclusivamente riferiti dall'ordinamento giudiziario, nel qual caso egli non sarebbe tenuto ad alcun obbligo di motivazione, trattandosi di prerogative aventi fonte direttamente nella legge, coerenti all'organizzazione gerarchica dell'ufficio e non suscettibili di erosioni o compressioni per l'effetto dell'intervento regolatore dell'organo di autogoverno. Sul punto: G. Melillo, L'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, in *Il nuovo ordinamento giudiziario*, op.cit., p. 264.

<sup>48</sup> Sul punto Borraccetti ( *Il dirigente dell'ufficio di procura*, op. cit. pp. 13 ss. ) che chiarisce come l'uniformità dell'azione penale, non può essere intesa, ovviamente, come uniformità nel merito delle determinazioni che ogni pubblico ministero deve adottare nei provvedimenti a lui assegnati, mentre è doveroso dettare direttive generali sull'organizzazione dell'ufficio anche per ciò che attiene aspetti formali dell'attività giudiziaria come quelli riguardanti le modalità di iscrizione a registro generale e la tenuta dei fascicoli, sulle modalità di impiego della polizia giudiziaria, di utilizzo delle risorse finanziarie e tecnologiche ecc., adottati dopo un confronto interno dell'ufficio con riunioni periodiche che favoriranno l'uniformità di trattamento di situazioni che presentino caratteri comuni, come ad esempio negli affari che presentano caratteristiche di serialità, nella scelta o meno del giudizio direttissimo e degli altri riti alternativi. Inoltre, l'uniformità ma anche la correttezza e la puntualità dell'azione penale vanno assicurati anche attraverso il buon uso dei momenti di controllo dell'attività dei sostituti da parte del procuratore, o del procuratore aggiunto delegato al coordinamento di un'area o di un settore di affari.

<sup>49</sup> Il progetto deve anche contenere la previsione di aree di intervento omogenee di procedimenti a cui assegnare i magistrati per assicurare la specializzazione laddove appare necessaria ed una valorizzazione delle esperienze professionali. Così Borraccetti, op. ult. cit. pp. 13-15.

<sup>50</sup> E. Aghina, *Il nuovo ruolo dei Consigli Giudiziari*, incontro di studi dal C.S.M. in Roma 19-20.6.2008.

“La conoscenza del progetto organizzativo degli uffici requirenti gioverà peraltro al Consiglio Giudiziario anche al fine di esprimere il parere previsto dalla legge in occasione di qualunque valutazione successiva del dirigente ed in funzione del generale potere di vigilanza sull’andamento degli uffici periferici ai sensi dell’art. 15 lett. d) d.leg. n. 25/2006”<sup>51</sup>.

Infine, un ruolo rilevante nella valutazione dei profili organizzativi dell’ufficio assumono anche la Procura Generale ed il Tribunale.

Al Procuratore Generale l’ordinamento affida il ruolo di omogeneizzazione dei vari uffici giudiziari nell’ambito della Corte di Appello affinché si attui, ai sensi dell’art. 6 l.n.106 del 2006, il corretto ed uniforme esercizio dell’azione penale, onde evitare trattamenti differenziati nell’ambito di contigue realtà territoriali e tutelare il rispetto delle norme sul giusto processo, il puntuale esercizio da parte dei Procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo ed organizzazione degli uffici giudiziari. La richiamata normativa, si afferma nella risoluzione del C.S.M. 21-7-2009, “risponde all’esigenza di completare il circuito informativo interno al sistema degli uffici requirenti in punto di assetti organizzativi delle procure”.

La Procura, infine, rappresenta “l’interfaccia” del Tribunale.

Nel senso che occorre costruire un rapporto ottimale tra i flussi dei procedimenti istruiti dai magistrati della Procura con quelli che possono essere poi trattati e definiti in tempi brevi dal Tribunale, anche sulla base dei criteri stabiliti dall’art.132 bis disp.att.c.p.p.

Per questo è opportuno effettuare, tra i dirigenti della Procura e del Tribunale, incontri periodici al fine di ritrovare una comune condivisione nelle scelte organizzative da operare per migliorare la fase dibattimentale e renderla compatibile con il flusso dei procedimenti definiti nella fase delle indagini preliminari, *“per assicurare la rapida definizione dei processi per i quali è prevista la trattazione prioritaria” nel progetto presentato*<sup>52</sup>.

Emerge un disegno complessivo in cui il procuratore della Repubblica, pur nella libertà di costruire l’architettura del programma organizzativo secondo le peculiari esigenze dell’ufficio, deve saper adattare il progetto ai principi costituzionali, alla normativa esistente ed ai criteri forniti dalle disposizioni consiliari, per creare un “circuito informativo” con il C.S.M., il Consiglio Giudiziario, il Procuratore Generale ed il Tribunale per l’omogeneizzazione tra gli uffici giudiziari e per integrarsi nella più ampia realtà giudiziaria della Corte di Appello, nonché nella dinamica nazionale anche attraverso prassi virtuose .

L’indagine preliminare ed il processo penale devono essere espletati nel rigoroso rispetto dei principi costituzionali e della normativa vigente e tutelare diritti fondamentali, quali la libertà personale. Pertanto, occorre prevedere elevati standard qualitativi, attraverso adeguate metodiche di indagini, approfonditi e scrupolosi accertamenti, rispetto dei diritti previsti dalla legge nei confronti di tutte le persone coinvolte nel procedimento penale.

Una decisione “giusta” è il risultato di un’indagine e di un processo penale rispettoso di tali diritti e principi effettuato entro tempi “ragionevoli”.

La finalità organizzativa consiste nell’assicurare efficienza, efficacia, trasparenza e credibilità sia interna che esterna all’ufficio giudiziario. L’obiettivo è quello di perseguire un esercizio realistico dell’azione penale obbligatoria ed improntare l’attività dell’ufficio ad un’efficienza concreta e non astratta o presunta; a tal fine, risulta opportuno stabilire anche dei criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti, prevedendosi anche una certa flessibilità

---

<sup>51</sup> Dall’esame dei programmi organizzativi emerge che la loro predisposizione da parte dei dirigenti talvolta non consenta al C.S.M. un’agevole confronto tra i dati forniti ed una loro valutazione comparativa. Talora mancano in questi documenti dati importanti sui flussi, sulla produttività e sui tempi di definizione degli affari trattati. Pertanto, risulterebbe estremamente utile predisporre i programmi organizzativi, in modo da uniformare i dati trasmessi. C.S.M. risoluzione del 21 luglio 2009, prat. n. 1519/FT/2006.

<sup>52</sup> Art. 132 bis, disp. Att. c.p.p., sostituito dall’art. 2 bis del D.L. 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni nella l. 24 luglio 2008, n. 125.

nell'organizzazione complessiva soprattutto nei piccoli e medi uffici giudiziari con un ridotto organico del personale amministrativo a disposizione

Come auspicato dal C.S.M.<sup>53</sup>, con il progetto organizzativo si intende operare “un efficace coordinamento” tra i magistrati, gli organi di P.G. ed il personale amministrativo, anche mediante “l’elaborazione di protocolli di indagine” e riunioni periodiche “al fine di assicurare lo scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali e le innovazioni legislative verificando l’andamento del servizio”.

Allo scopo di facilitare i rapporti tra cittadini e uffici giudiziari è utile elaborare una *carta dei servizi* ed un *bilancio sociale* per fissare gli obiettivi di miglioramento, ricercare indicatori per misurare in termini di efficacia ed efficienza l’attività prodotta, recuperare efficienza nei processi lavorativi ed investire energie in innovazione e snellimento di tutti i procedimenti.

In sostanza, il fine ultimo deve essere sempre quello di migliorare la qualità del servizio giustizia ponendo al centro degli obiettivi da perseguirsi quello di garantire al cittadino – utente un servizio efficace, efficiente e trasparente, e sostituendo ad una giustizia autoreferenziale una aperta alla collettività ed alle sue istanze.

Sta a noi magistrati fare ogni sforzo per attuare *quell’idea di giustizia* che è anche la nostra missione, una visione non burocratica della giustizia che dia un senso al nostro operare.

Dopo trenta anni dalla uccisione di Vittorio Bachelet le sue parole, al di là della intrinseca validità facilmente condivisibile, aiutano a continuare la riflessione “sull’ardua funzione della giustizia” e sul “travaglio” della magistratura.

*“...la magistratura non vuole essere un corpo separato ma neppure un legno alla deriva;  
un collegamento con la società e le altre istituzioni dello stato democratico che consenta  
all’ordine giudiziario di rispondere meglio alla antica e nuova domanda di giustizia, ma  
anche di ottenere quegli strumenti il cui apprestamento appartiene alla responsabilità  
di altri poteri dello Stato che sono indispensabili per il funzionamento e la tempestività  
dell’amministrazione della giustizia.” (V.Bachelet)*

1

***Antonio Guerriero - Procuratore della Repubblica di Sant’Angelo dei Lombardi.***

---

<sup>53</sup> Occorre stabilire criteri nell’assegnazione degli affari e servizi, “secondo procedure trasparenti, valorizzando le specifiche attitudini dei sostituti e perseguendo l’obiettivo di garantire una formazione professionale completa degli stessi, resa possibile anche dalla rotazione periodica dei sostituti, in modo da assicurare l’acquisizione di una professionalità comune a tutti i magistrati dell’ufficio, modulando i tempi di rotazione sulla base delle esigenze di funzionalità dell’ufficio”. Progetti discussi, partecipati e condivisi consentono di perseguire un’azione trasparente ed efficiente e, nel contempo, sono stimolo per avere magistrati motivati ed integrati nella struttura complessiva e negli obiettivi che si intendono raggiungere. Inoltre, l’assegnazione a ciascuno di alcune particolari materie prefissate costituiscono uno strumento per incrementare la professionalità ed il perfezionamento delle tecniche di indagine in determinate materie. Può risultare utile prevedere la possibilità di assegnare, con provvedimento motivato, a più magistrati i procedimenti di particolare delicatezza e complessità, tenuto conto anche della personalità degli indagati nonché della vastità delle indagini e della loro gravità. Così C.S.M. deliberazione del 21 luglio 2009.