

RIFORME ORDINAMENTALI E NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI*

FRANCO IPPOLITO**

SOMMARIO: 1. - Le riforme per la giustizia. - 2. - La realizzazione del programma. - 3. - I primi effetti sull'amministrazione giudiziaria. - 4. - Le risorse umane. - 4.1. - I magistrati. - 4.2. - Il personale amministrativo. - 5. - Dalla quantità alla qualità. - 6. - Verso nuovi modelli organizzativi. - 7. - Cultura dell'organizzazione e dirigenza degli uffici. - 8. - Tecnologia, organizzazione e risorse umane. - 9. - Verso un nuovo ordinamento professionale. - 10. - Conclusioni.

1. - *Le riforme per la giustizia*

All'inizio di questa legislatura era talmente disastrosa la situazione, ereditata da decennali e fallimentari gestioni di politica in materia di giustizia, che costituiva già un'impresa individuare il bandolo della matassa, il capo del filo da cui cominciare a ritessere un ordito razionale e coerente di interventi per realizzare una funzionale e credibile amministrazione giudiziaria.

Fu messa a frutto l'esperienza maturata con la vicenda del nuovo codice di procedura penale, voluto da tanta parte della cultura giuridica, ma complessivamente fallito, anche per la mancanza di una politica complessiva di sostegno alla nuova struttura processuale.

Nacque da tale consapevolezza il "pacchetto" del 1996, che delineava un complesso organico di iniziative per ridare efficienza e funzionalità al *servizio giustizia* (1) e, quindi, restituire credibilità e fiducia nel *sistema-giustizia*.

(1) La giustizia è stata prevalentemente vissuta e concepita nel suo aspetto di *funzione*, una funzione essenziale e sovrana nell'ordinamento giuridico e democratico. Come tale ha fornito anche prova di efficacia e di incidenza. Si pensi, in tempi diversi, ai processi penali in materia di terrorismo, di mafia, di corruzione politico-amministrativa. Più trascurato è l'altro essenziale aspetto della giustizia, quello del *servizio*,

(*) Relazione al Forum P.A. - Roma, 10 maggio 2000.

(**) Direttore generale della direzione generale dell'organizzazione giudiziaria.

Un insieme di interventi relativi ad una molteplicità di piani, sostanziale, processuale, ordinamentale, organizzativo: sezioni stralcio e giudici aggregati, interventi sull'esecuzione immobiliare, nomina di avvocati in Corte di cassazione, preselezione informatica per il concorso in magistratura, incentivi per le sedi disagiate e tabelle infradistrettuali, videoconferenze, depenalizzazione, competenza penale e aumento della competenza civile al giudice di pace, razionalizzazione delle aree metropolitane, riforma e decentramento del Ministero della giustizia, riforma del giudice unico.

Fu individuato il giudice unico come "bandolo" (ordinamentale e organizzativo), il *volano* da utilizzare per innescare un circolo virtuoso (insieme normativo, ordinamentale, amministrativo e organizzativo). Tale individuazione è risultata esatta, giacché la riforma del giudice unico ha determinato una prima razionalizzazione della geografia giudiziaria, con la soppressione di 165 preture circondariali e 100 procure della Repubblica presso le preture, l'abolizione di 203 (oltre alle 56 già abolite con atto amministrativo) sezioni distaccate di pretura e la trasformazione di altre 218 in ben più consistenti sezioni distaccate di tribunale. Ciò ha prodotto il rafforzamento dei piccoli tribunali, con migliorate possibilità di coniugare efficienza del servizio e rispetto delle regole di garanzie introdotte dalle sentenze della Corte costituzionale in materia di incompatibilità dei giudici.

2. – *La realizzazione del programma*

Quel programma di legislatura, quantitativamente imponente e qualitativamente nuovo per organicità di visione, è stato in gran parte approvato dal Parlamento ed è in fase di realizzazione.

che più coinvolge la grande maggioranza dei cittadini. Lo scarto tra incidenza ed *efficacia della funzione* (che, sia pure episodicamente e, in modo discontinuo, alimenta la fiducia nella magistratura) e *inefficienza dell'attività* quotidiana produce un divario tra le attese dei cittadini e la percezione della (scarsa) qualità del servizio-giustizia. È su questo versante che occorre concentrare l'impegno e lo sforzo per realizzare un'amministrazione efficiente, funzionale ad una giustizia democratica e trasparente.

Negli ultimi mesi del 1999 sono state approvate anche le quattro riforme di sostegno e di accompagnamento del giudice unico.

È stata esercitata la delega per le *aree giudiziarie metropolitane* (d.lgs. 3 dicembre 1999 n. 491) di Milano, Napoli, Roma, Palermo e Torino. Si tratta di un'altra tappa della necessaria revisione delle circoscrizioni, con l'istituzione a Tivoli e a Giugliano in Campania di due nuovi tribunali e a Ostia di una nuova sezione distaccata del tribunale di Roma. Si offre così una prima (non sufficiente) risposta al necessario dimagrimento degli attuali circondari di Roma e di Napoli, che dovrà essere completato con la previsione di nuovi tribunali in provincia di Napoli e di Milano, nonché nella città di Roma, se si vuole rendere governabile e funzionale il tribunale di Roma, che oggi costituisce il più grande ufficio giudiziario d'Europa.

Con il decreto legislativo 30 dicembre 1999 n. 507 è stata data attuazione alla legge delega sulla *depenalizzazione*, primo passo di un cammino verso quel diritto penale minimo che costituisce ad un tempo esigenza di razionalizzazione delle risorse giudiziarie e penitenziarie e obiettivo di "civilizzazione" dei rapporti di convivenza, che non possono essere orientati da culture e concezioni penalistiche.

La legge 24 novembre 1999 n. 468 sui *giudici di pace*, nella sua parte immediatamente efficace, contribuirà a deflazionare la pendenza del tribunale monocratico civile, mentre per la parte relativa all'attribuzione di competenza penale (la delega sarà esercitata entro otto mesi dall'entrata in vigore) servirà ad alleggerire ulteriormente il carico del tribunale monocratico penale.

La *legge «Carotti»* (16 dicembre 1999 n. 479), infine, ha modificato il rito processuale, soprattutto con riferimento al giudice monocratico.

I tempi complessivi di approvazione legislativa sono stati più lunghi di quelli auspicati, ma rispetto alle tradizionali lentezze e alle difficoltà proprie dell'attività parlamentare e governativa, occorre riconoscere che è stato fatto tanto, anche se molto resta da fare. Si è operato con determinazione e coerenza nel perseguimento dell'obiettivo strategico, ma con accortezza e flessibilità tattica al fine di realizzare e rendere irrever-

sibili tappe successive di quel percorso, in maniera tale da rendere necessaria e obbligata la prosecuzione del cammino intrapreso. Si è lavorato per segmenti, mantenendo i tempi e le scadenze essenziali.

Il 2 giugno 1999 (data di unificazione ordinamentale degli uffici) e il 2 gennaio 2000 (data di operatività completa della riforma con unificazione organizzativa anche del settore penale) sono stati doppiati. Non solo non si è verificata quella catastrofe che tanti avevano preventivato (e taluni anche sperato), ma si è finalmente cominciato concretamente ad operare per la riorganizzare degli uffici. Smentito lo scetticismo di chi fino all'ultimo aveva creduto (o sperato) nel rinvio, la riforma comincia ad essere presa per quella che è, un'essenziale e necessaria riforma di razionalizzazione, ordinamentale e organizzativa, che concentra risorse personali e materiali e rende più agevole, per chi ha le necessarie capacità dirigenziali, la riorganizzazione dei servizi giudiziari.

3. - I primi effetti sull'amministrazione giudiziaria

L'avvio concreto dell'attuazione della riforma del giudice unico ha prodotto immediatamente (oltre al fondamentale messaggio simbolico che si possono sconfiggere rassegnazioni e scetticismi sulla possibilità di "fare qualcosa" per il pianeta giustizia) vari e concreti effetti positivi:

- l'unificazione degli uffici di primo grado, con semplificazione dell'accesso dei cittadini alla giustizia e un avvio della revisione delle circoscrizioni;
- l'eliminazione di "duplicazioni" di strutture amministrative e la soppressione di "rami secchi" fonti di spese improduttive (calcolate in circa mezzo miliardo l'anno per le sedi più piccole);
- la concentrazione del personale, con economie di scala e possibilità di più razionale utilizzazione;
- la notevole riduzione del numero dei "trasferimenti" sostituiti da più semplici e veloci spostamenti tabellari per i magistrati e spostamenti di servizio per il personale ammini-

strativo (snellimento e accelerazione dell'attività del CSM e del Ministero);

– il potenziamento dei tribunali di piccole dimensioni, dove oggi è possibile introdurre criteri di pur limitata specializzazione fra i magistrati e di prevenire molti problemi connessi all'incompatibilità dei magistrati.

Ovviamente gli effetti sulla resa di giustizia al cittadino (in materia civile, lavoristica e penale) saranno più evidenti man mano che passa il tempo e la riforma diventa concreta realizzazione.

Per quanto concerne il *settore civile*, l'attuazione del complesso delle riforme (nuovo rito civile, sezioni stralcio e giudici aggregati, giudici di pace, giudice unico) procede secondo le previsioni e i dati statistici segnalano positive inversioni di tendenza tra sopravvenienza delle nuove cause e la definizione dell'arretrato.

I tempi di definizione in primo grado delle cause di “nuovo rito”, dopo quattro anni dalla riforma processuale civile, sono scesi da 4,6 a 1,6 anni.

La recente nomina da parte del Consiglio superiore di oltre 500 nuovi giudici onorari aggregati (per un ammontare complessivo di 788) e la possibilità di utilizzo in altri tribunali di quelli che hanno esaurito le pendenze loro affidate dovrebbero garantire l'accelerazione dello smaltimento del “vecchio rito” di tribunale.

Per la *giustizia del lavoro*, mentre va emergendo in numerose sedi una tendenza alla diminuzione delle sopravvenienze, occorre far fronte al carico di lavoro che deriverà dall'attribuzione alla magistratura ordinaria delle controversie di pubblico impiego prima attribuite al giudice amministrativo. Il parziale differimento della riforma processuale, operato con il d.l. n. 145/99, ha facilitato l'apprestamento delle nuove strutture delle corti d'appello. Ma la giustizia del lavoro è in difficoltà, per motivi che prescindono dal giudice unico. La situazione è diversificata (perché in talune uffici i tempi sono più ravvicinati, mentre in altri sono assolutamente inaccettabili) ma complessivamente preoccupante.

In questo settore è assolutamente indifferibile l'aumento di organico dei magistrati, quantificato in circa 300 unità, pro-

posto con il disegno di legge approvato dal governo nel marzo scorso e attualmente all'esame del Senato.

Per la *giustizia penale* occorrerà attendere ancora qualche tempo priva di verificare l'impatto della riforma del giudice unico, operativa soltanto dal 2 gennaio scorso. Alla maggiore flessibilità derivante dalla concentrazione delle risorse in un unico ufficio si contrappongono le difficoltà derivanti dai crescenti adempimenti di cancelleria. In molte sedi il numero di udienze è aumentato tra il 15% e il 50%, ciò che richiede un accresciuto numero di magistrati del pubblico ministero, a cui si potrà far fronte soltanto con l'aumento di organico della magistratura. Nei prossimi mesi si potranno misurare gli effettivi benefici della depenalizzazione e della attribuzione di competenza penale ai giudici di pace.

4. – *Le risorse umane*

Il passaggio alla fase attuativa del disegno riformatore delineato nel 1996 consente ora di affrontare con realismo e razionalità la questione degli organici dell'amministrazione giudiziaria, a cominciare da quello dei magistrati, sovente oggetto di polemiche pregiudiziali legate a contrapposte visioni di ceti professionali.

4.1. – *I magistrati*

Dei 9.109 posti previsti dal ruolo organico della magistratura – detratti i 150 riservati agli uditori giudiziari in tirocinio (ove gli uditori siano presenti in numero maggiore, occupano i posti vacanti nel ruolo ordinario) – 8.959 sono ripartiti negli uffici giudiziari: 6.639 agli uffici giudicanti e 2.320 a quelli requirenti.

Le vacanze nel ruolo organico complessivo della magistratura sono oggi piuttosto ridotte. Ammontano a poco più di 200 unità, ma negli uffici giudiziari si contano quasi 900 posti vacanti, pari a circa il 10%.

Questa differenza è determinata dall'attuale irrazionale normativa, che prevede la possibilità di uditori giudiziari in tirocinio ben oltre il numero di 150 (attualmente ben 557), di

magistrati applicati alla Corte di cassazione e alla procura generale presso la Corte (in totale 74), di magistrati fuori ruolo (oggi complessivamente 236), ma non li conteggia nell'organico. Ne consegue che per ogni posto occupato dai predetti magistrati esiste un vuoto d'organico negli uffici giudiziari.

Il Governo ha perciò presentato al Senato un disegno di legge per l'aumento di 1.000 posti dell'organico della magistratura, al fine di non far pesare sugli uffici giudiziari le unità occorrenti per gli uditori giudiziari (oggi formalmente limitato a 150), un organico autonomo di magistrati applicati presso la cassazione e la relativa procura generale (74), un organico specifico presso il Ministero della Giustizia (nella misura prevista dal recente d.lgs. n. 300/99 che ha ridotto la presenza dei magistrati da 136 a 50) e presso il C.S.M. (36). Si è previsto che l'aumento dell'organico sia destinato:

- alla giustizia del lavoro, il cui fabbisogno aggiuntivo – a seguito del trasferimento delle controversie di pubblico impiego al giudice ordinario – è stato calcolato in 300 unità;

- alla costituzione di un nucleo di magistrati da distribuire in ogni distretto per supplire alle assenze lunghe (maternità, congedi parentali, malattie protratte, etc.), preventivato in circa 220;

- alla magistratura di sorveglianza, per il sovraccarico derivante da recenti interventi normativi.

Nel disegno di legge sono state previste modificazioni all'attuale *disciplina del reclutamento dei magistrati*, sia per ridurre i tempi di svolgimento, sia per superare le ragioni che hanno indotto il giudice amministrativo a intervenire nello svolgimento del concorso per 350 posti di uditore giudiziario, bandito nel dicembre 1998, il primo espletato con la nuova normativa (d.lgs. n. 271/87), che ha introdotto la preselezione informatica (2).

(2) Sono state presentate 25.537 domande di partecipazione al concorso. Alla preselezione hanno partecipato 12.964 candidati. Hanno partecipato alla prova scritta circa 3.500 candidati, di cui 2.600 hanno completato le tre prove. Nei precedenti tre concorsi (senza pre-selezione), il primo giorno di prova si era presentato un numero di candidati ben superiore (da minimo di 6.331 al massimo di 7.430, di cui ultimarono le tre prove rispettivamente 2.302 e 2.414 candidati).

È stato pure previsto uno *specifico concorso riservato ad avvocati* con un'esperienza professionale effettiva di almeno cinque anni.

Non si tratta di un reclutamento straordinario, ma un'altra forma ordinaria di reclutamento, finalizzata ad arricchire la professionalità complessiva della magistratura attraverso l'acquisizione delle esperienze giudiziarie provenienti dall'ambiente forense. Si prevede che ogni bando di concorso tradizionale venga accompagnato da un ulteriore bando di concorso riservato ad avvocati per un numero di posti pari ad un decimo di quelli messi a concorso per gli uditori. In tal modo, gradualmente, il numero dei posti in organico coperti da magistrati così reclutati, finirà con l'essere pari ad un decimo del totale dei posti dell'organico della magistratura.

La disciplina concorsuale è quella ordinaria del concorso. Le uniche eccezioni, riguardano non il numero, ma la natura di due delle tre prove scritte (diritto e procedura civile, diritto e procedura penale), connotate da un taglio teorico-pratico, nonché la riduzione del periodo di uditorato (in coerenza con l'esperienza già maturata)

4.2. – *Il personale amministrativo*

Nei tre anni scorsi, in previsione del giudice unico, sono stati svolti oltre 30 concorsi (il più alto numero della storia del Ministero, in un tempo così ristretto), sia per qualifiche amministrative tradizionali, tra cui concorsi distrettuali per ben 1.174 posti di assistente giudiziario, sia per qualifiche e professionalità sconosciute all'amministrazione giudiziaria (statistici, analisti di organizzazione, analisti di sistema, programmatori etc.).

Tra maggio 1999 e marzo 2000 sono state assunte oltre 3.600 unità, per mettere gli uffici giudiziari in grado di far fronte alle esigenze determinate dalle riforme approvate. Dal 1980 ad oggi, la dotazione organica complessiva del personale amministrativo degli uffici giudiziari è aumentata in cifra assoluta di 20.638 unità (68%), raggiungendo 44.240 unità, mentre le presenze effettive sono aumentate di 21.947 unità (101,5%) ed ammontano complessivamente a 37.634 (3).

(3) Separatamente vanno conteggiate le 6.310 unità (con 5.736 presenze e 574 vacanze) degli Uffici N.E.P.

L'Amministrazione della giustizia, dunque, ha continuato anche nel 1999 ad assumere personale, pur in presenza di una tendenza generale, fatta propria dalle leggi finanziarie, sulla progressiva riduzione dei dipendenti pubblici.

5. – *Dalla quantità alla qualità*

Ma la risposta quantitativa non basta più. E' necessario puntare sulla qualità, anche facendo tesoro dell'esperienza compiuta da altri paesi di eguale livello di vita e di civiltà. Ed è ciò che si cominciato a fare con il progetto di riforma (di diritto sostanziale e processuale, di ordinamento e di organizzazione) in via di realizzazione.

Sul versante dell'ordinamento, occorre innanzitutto superare un duplice tabù (*e mito*): l'esclusività della risposta giurisdizionale, il monopolio giurisdizionale della magistratura professionale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, dobbiamo convincerci tutti che la giurisdizione è una risorsa limitata, costosa, delicata, che – come la moneta – perde di valore se viene inflazionata. Occorre, dunque, affrontare il tema dell'alleggerimento della giurisdizione e della realizzazione di tutele alternative, sia nel settore penale (depenalizzazione), sia nel settore civile, dove non solo occorre riconsiderare l'efficacia della tutela sociale in tutte le sue molteplici forme, ma anche imboccare coraggiosamente la strada delle tutele alternative. Non si tratta di secondare il troppo ricorrente slogan della privatizzazione, ma di realizzare una possibilità concreta di coesistenza e affiancamento tra giurisdizione e risoluzione negoziale dei conflitti, che si sorreggono e potenziano a vicenda.

Il funzionamento degli strumenti alternativi di risoluzione dei conflitti concorrerà ad alleggerire la giurisdizione e, quindi, a renderla più efficiente e, d'altra parte, una giurisdizione efficiente è il deterrente per dare credibilità alle alternative di tutela.

È anche necessario superare il monopolio giurisdizionale della magistratura professionale, valorizzando il ruolo e la natura della magistratura non professionale, non più in chiave di supplenza o di pronto soccorso alla magistratura professio-

nale, ma come circuito autonomo e differenziato, con uno *status* unificato sotto il profilo dell'indipendenza e della dignità. Del resto, la legge delega sul giudice unico e il decreto legislativo n. 51/98 impongono, entro un quinquennio, una riforma generale delle attuali forme di magistratura onoraria, che deve assumere come punto di riferimento il modello giudice di pace, che nel d.d.l. 5830/C di riforma costituzionale sul federalismo, trova un'autonoma e differenziata legittimazione, in un ancoraggio territoriale con la dimensione regionale.

6. – *Verso nuovi modelli organizzativi*

Lo sforzo maggiore va concentrato sull'*organizzazione dei servizi* e sulla *gestione del personale*, che l'art. 110 Cost. affida al Ministero della giustizia.

Il tradizionale modello gerarchico - burocratico ci ha abituati a rispettare procedure e regolamenti, ma non ad operare per raggiungere risultati.

Certamente il sistema giudiziario non può essere assimilato ad un'azienda, per l'assoluta unicità del suo "prodotto" che costituisce un valore supremo e fondante dell'ordinamento della Repubblica (tutela, promozione, realizzazione di diritti). Nascono da qui una serie di principi costituzionali (indipendenza, giudice naturale, inamovibilità...). Si tratta di garanzie dei magistrati funzionali rispetto alla garanzia dei cittadini, che costituiscono altrettanti vincoli per l'organizzazione del servizio. Ma fuori di tali vincoli, l'organizzazione del sistema giudiziario deve rispondere a criteri di efficacia, efficienza, economicità. Anzi, soltanto se il servizio risponde a tali criteri risulta complessivamente idoneo ad assicurare la funzione per cui viene apprestato: l'accertamento e la tutela dei diritti in ritardo compromette la realizzazione della funzione di giustizia e viola sia principi fondamentali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sia gli articoli 24 e 111 della Costituzione italiana.

S'impone dunque l'esigenza che l'organizzazione dei beni; e dei servizi e la gestione del personale dalla giustizia abbandonino il modello gerarchico - piramidale e acquisiscano la cultura, l'attitudine, le tecniche della *gestione manageriale*.

Occorre programmare e operare in termini di *efficacia* (raggiungimento degli obiettivi), *efficienza* (rapporto tra risorse impiegate e risultati raggiunti), *economicità* (rapporto tra costi e benefici).

Da forme organizzative gerarchiche basate sul controllo degli atti e dei procedimenti ci stiamo incamminando verso forme di controllo e di monitoraggio sui processi e sui flussi, sui risultati della gestione delle risorse umane e materiali, sulla responsabilizzazione dei dirigenti (intesa più nell'accezione positiva, come incentivo, che in senso negativo come minaccia), sul coinvolgimento e sulla motivazione degli operatori.

Il controllo di gestione, obbligatorio per ogni amministrazione pubblica dopo il d.lgs. n. 296/99 ed in via di realizzazione nell'amministrazione giudiziaria, è lo strumento che consentirà il monitoraggio dell'attività svolta dalle strutture organizzative fornendo tutte le informazioni necessarie al processo decisionale.

Dalla necessità di informazioni e di analisi corrette nasce la necessità di utilizzare appropriatamente quelle professionalità tecniche, capaci di analizzare costi-benefici (*contabili ed economisti*), di fornire ed elaborare informazioni e conoscenza (*statistici*), di migliorare la funzionalità organizzativa (*analisti di organizzazione*), che finalmente sono presenti nell'amministrazione giudiziaria e che non vanno sprecate con uso impropri e irresponsabili.

7. – *Cultura dell'organizzazione e dirigenza degli uffici*

Per il recupero della funzionalità del servizio-giustizia, problema assolutamente centrale è quello della dirigenza, che occorre trasformare profondamente e sempre più responsabilizzare.

Una significativa tappa di tale trasformazione è in fase di realizzazione con l'attuazione della riforma del Ministero, dettata dal decreto legislativo 300/99, che finalmente supera l'attuale ordinamento, risalente al regio decreto del 1927. La nuova normativa razionalizza le strutture ministeriali, concentrando in un unitario Dipartimento dell'Organizzazione e dei

Servizi tutte le responsabilità di gestione delle risorse umane, materiali e strumentali. Viene anche ridotto il numero dei magistrati, con valorizzazione delle altre professionalità, a cominciare dalla dirigenza amministrativa.

Il regolamento di attuazione del decreto legislativo è ormai alla sua definizione e tradurrà in pratica l'impostazione di riordino voluto dalla legge delega "Bassanini" n. 59/97. La riforma vedrà il suo completamento con l'attuazione del decentramento del Ministero e con la definizione dei compiti e dei ruoli dei dirigenti amministrativi negli uffici giudiziari, delineati nel d.d.l. 3215/S, già approvato dalla Camera dei deputati, che auspichiamo abbia un'accelerazione nei lavori del Senato.

Ma la trasformazione e la responsabilizzazione dei dirigenti (magistrati e amministrativi) – da garanti di regole e di procedure in capaci gestori di risorse per conseguire i migliori risultati possibili – non avviene per disposizioni giuridico-autoritative del C.S.M. o del Ministero.

È indispensabile un'azione mirata, continua, sistematica, coerente, che passa per la realizzazione di nuovi moduli organizzativi, per la promozione di una coerente cultura dell'organizzazione, per l'apprestamento di un'adeguata e coerente attività di formazione.

Vorrei insistere soprattutto sul cambiamento culturale, sulla cultura organizzativa (con riferimento ai criteri di gestione prima accennati), che è l'aspetto oggi più carente e, pertanto, quello di più necessario impegno. Della cultura organizzativa deve diventare parte essenziale un diverso rapporto tra amministrazione e i cittadini. Ciò vuol dire, per fare un solo esempio, che, nel momento in cui si organizza l'udienza, non si possono citare alle nove del mattino dieci testimoni, perché ciò inevitabilmente implica che la gran parte di loro deve sprecare il maggior tempo nell'attesa della chiamata.

Anche il punto di vista dell'utente – che è persona che ha la propria vita, le proprie esigenze, il diritto all'uso del proprio tempo e quello di essere distolto dalle proprie occupazioni solo per il tempo necessario all'adempimento del suo dovere per soddisfare l'interesse pubblico – deve entrare nella formazione del pubblico funzionario, a cui non può rimanere estraneo l'aspetto della comunicazione. La comunicazione è un elemento importante del nuovo modello di organizzazione, per la valo-

rizzazione sia delle risorse personali sia dell'immagine che il lavoro pubblico, in un settore particolarmente delicato come la giustizia, deve avere. Stiamo investendo energie personali e finanziarie nella creazione e formazione di professionalità nuove anche nel settore della formazione e della comunicazione.

La realizzazione dell'*URP*, che insieme all'Ufficio Stampa, ha coordinato e curato la partecipazione del Ministero della giustizia a questo FORUM, è un tappa di un disegno più complessivo volto a modificare il rapporto, interno ed esterno, di comunicazione e di informazione all'Amministrazione.

8. – *Tecnologia, organizzazione e risorse umane*

La sfida riformatrice muove dunque dalla necessità di superamento della risposta meramente quantitativa, e punta a liberare energie da lavori ormai inutili, tramite *l'innovazione tecnologica* e *l'innovazione organizzativa* idonea a utilizzare le nuove tecnologie.

Ecco perché la prospettiva del processo civile telematico, la cui elaborazione è in fase avanzata in un progetto sperimentale che si va realizzando a Bologna, è un obiettivo strategico che intendiamo perseguire con determinazione e da realizzare in tempi ravvicinati.

Abbiamo piena consapevolezza che da sola la risposta tecnologica non basta, giacché il problema dell'amministrazione giudiziaria non è soltanto di obsolescenza di tecnologie, quanto di obsolescenza di sistema, di un sistema organizzativo di cui la tecnologia è solo una delle componenti per quanto importantissima. La tecnologia è essenziale; può produrre razionalità, può ridurre i costi, può ridurre i tempi. Si tratta di potenzialità immense, sempreché la leva tecnologica sia ben utilizzata nel quadro di un complessivo ripensamento organizzativo.

L'innovazione tecnologica deve essere accompagnata, sostenuta, incrementata da una grande capacità di riorganizzazione e sia, a sua volta, fattore di sostegno e di incremento del ridisegno di una razionale riorganizzazione. Specifici interventi di analisi riorganizzativa, con contestuale intervento formativo, sono attualmente in atto sia nell'amministrazione centrale, sia negli uffici giudiziari (tribunale di Catania e di Bologna, corte

d'appello di Cagliari). L'esito di tali interventi costituirà una contributo importante per le elaborazione di modelli organizzativi funzionali ed efficienti da proporre ai vari uffici giudiziari, in un ruolo del Ministero al servizio degli uffici, senza alcuna pretesa dirigitica o centralistica.

Nel nuovo ordinamento professionale del personale amministrativo, realizzato dal contratto collettivo integrativo, abbiamo delineato professionalità nuove e più ricche, in cui, per esempio, l'uso del computer diventa un requisito elementare di professionalità, cosicché ognuno, per gli adempimenti della propria funzione, deve usare il computer come settanta anni fa si richiedeva di saper usare la penna a chi operava nella pubblica amministrazione.

Le professionalità non s'inventano, si producono, si formano. La nuova tecnologia dev'essere gestita dal personale amministrativo esistente, nel quale esistono le necessarie potenzialità, che vanno però fatte diventare capacità effettive. Sono dunque necessari interventi formativi e risorse finanziarie per attuarli, che la legge finanziaria per il 2000 rende finalmente significative. E soprattutto è necessario elaborare, a livello di amministrazione centrale e di uffici giudiziari, progetti e modelli di riorganizzazione, capaci di utilizzare al meglio le risorse umane e le nuove tecnologie.

La nostra ambizione è quella di valorizzare e sviluppare le potenzialità delle risorse umane. Oggi, nella stessa impresa privata, il reale fattore competitivo non è tanto la tecnologia, ormai alla portata di ogni azienda in ogni paese, ma sono soprattutto le risorse umane e l'organizzazione del lavoro. E ciò vale tanto più in un'amministrazione di servizio: la qualità delle persone è essenziale per il servizio-giustizia.

Per perseguire questo obiettivo stiamo investendo massicciamente, in energie umane e finanziarie, nella formazione del personale amministrativo. A cavallo del 2 giugno scorso (decorrenza della unificazione ordinamentale e organizzativa determinata dalla riforma del giudice unico) sono stati svolti corsi di formazione-informazione in tutti i distretti per tutte le qualifiche professionali. L'iniziativa ha avuto successo per quanto riguarda il coinvolgimento e la motivazione dei lavoratori.

In questo rinnovato impegno per la qualificazione e la formazione professionale, è stato avviato uno specifico intervento

formativo per tutti i nuovi assunti in tutti i distretti, per evitare – ciò che sovente è avvenuto in passato – di immettere negli uffici persone del tutto ignare non soltanto dei compiti e delle mansioni da svolgere, ma anche delle caratteristiche e della specificità dell'amministrazione giudiziaria.

Allo stesso spirito sarà improntato il programma di diffusa e massiccia formazione funzionale alla riqualificazione professionale prevista dal contratto, che sarà avviata nelle prossime settimane.

9. – *Verso un nuovo ordinamento professionale*

All'intento di qualificazione e valorizzazione della professionalità degli addetti al lavoro pubblico e di accresciuta funzionalità dell'amministrazione giudiziaria nell'interesse dei cittadini è orientato il contratto collettivo integrativo sottoscritto all'inizio del mese scorso. Esclusa ogni ipotesi di promozioni generalizzate o ogni intervento di distribuzione a pioggia delle risorse finanziarie, lo sforzo dell'Amministrazione e delle OO.SS. firmatarie è stato quello di introdurre effettive possibilità di sviluppo professionale dei dipendenti unitamente ad un'accresciuta possibilità di gestione del personale secondo le esigenze organizzative concrete dei singoli uffici.

Per meglio utilizzare tutte le potenzialità interne all'amministrazione giudiziaria e accrescere lo sviluppo professionale del personale amministrativo, è stata introdotta, per ora come "posizione organizzativa" a titolo sperimentale, una nuova figura professionale, particolarmente qualificata nella attività di studio e di ricerca, che assista il magistrato nella preparazione e nella esecuzione dell'attività giurisdizionale.

Si tratta di un'innovazione di enorme rilievo, che realizza per via contrattuale l'esigenza da tutti condivisa di sostenere e potenziare quantitativamente e qualitativamente l'attività dei magistrati requirenti e giudicanti per accrescere la risposta di giustizia alle domande dei cittadini. Esigenza variamente espressa da proposte che, da oltre un decennio, sono state avanzate e che di volta in volta hanno assunto nomi diversi (assi-

stente del pubblico ministero, componente dell'ufficio del giudice...) e individuato bacini differenti da cui attingere le risorse personali (giovani laureati, ricercatori universitari, etc.).

Noi crediamo che l'amministrazione giudiziaria abbia in se le potenzialità per realizzare tale obiettivo, che costituirà contemporaneamente una forte valorizzazione professionale del personale amministrativo già in servizio, l'opportunità per i magistrati di concentrarsi sulle attività di stretta competenza giurisdizionale e di più rilevante impegno, una significativa accelerazione dei tempi della giustizia.

Con questo intento si è delineato sia il nuovo ordinamento professionale del personale amministrativo, sia la possibilità di svolgere lavoro pomeridiano negli uffici giudiziari, al fine di meglio utilizzare le risorse immobiliari e strumentali esistenti, che oggi sono solitamente utilizzate soltanto per sei ore al giorno.

L'applicazione del nuovo contratto produrrà nuove potenzialità per l'amministrazione, la cui traduzione nella concreta vita giudiziaria chiama in causa la capacità organizzativa dei dirigenti degli uffici, nonché la disponibilità di magistrati e avvocati di realizzare nuovi moduli organizzativi, in linea con le accresciute esigenze dei cittadini e secondo standard da servizio pubblico europeo.

10. – *Conclusioni*

Siamo partiti nell'estate 1996 da una situazione di inefficienza e di quasi paralisi, determinata da una molteplicità di cause e di fattori, antichi e recenti. Non possedendo la bacchetta magica, non abbiamo risolto tutti i problemi. Ma non siamo più all'anno zero. Riteniamo di avere imboccato una strada nuova, lunga e difficile, ma obbligata. In questo percorso, ciascuno deve assumersi le proprie responsabilità, uscendo da logiche di contrapposizione politiche o di corporazioni. Abbiamo il dovere di costruire per i singoli cittadini e per la collettività un sistema di giustizia che sia credibile come funzione e affidabile come servizio.

RIASSUNTO

La relazione evidenzia il passaggio da una disastrosa situazione della giustizia italiana, quale era fino a qualche anno fa, ad un efficiente e funzionale "servizio giustizia" unitamente alla restituzione di credibilità e fiducia al "sistema giustizia". A partire, infatti, dal 1996 si è avviato un programma quantitativamente imponente e qualitativamente nuovo per organicità di visione ed un insieme di interventi in campo: sostanziale, processuale, ordinamentale ed organizzativo, individuando in particolare nel "giudice unico" il volano da utilizzare per la svolta copernicana della "giustizia". L'A. accenna alla revisione delle diverse circoscrizioni con la realizzazione delle "aree giudiziarie metropolitane" nelle grandi città. Accenna all'attuazione della legge delega per la "depenalizzazione", alla legge sul "giudice di pace" ed alle modifiche del rito processuale del giudice monocratico ed all'attuazione della legge "Carotti".

Ippolito evidenzia come, sconfitte le iniziali rassegnazioni ed i facili scetticismi, la riforma del giudice unico comincia a dare i primi effetti positivi, quali ad esempio la semplificazione dell'accesso dei cittadini alla giustizia, l'eliminazione delle duplicazioni di alcune strutture amministrative, la soppressione di alcuni rami secchi, la razionale organizzazione del personale (reperimento, trasferimento, formazione, ecc.), la riduzione dei tempi di definizione delle cause di "nuovo rito" e la revisione dei ruoli della magistratura (aumento di organico e nuove discipline di reclutamento ordinario e straordinario).

Stimolante novità è la risposta qualitativa che l'amministrazione della giustizia intende perseguire con il progetto di riforma che punta verso il superamento di due vecchi tabù:

a) l'esclusività della risposta giurisdizionale, affrontando il problema dell'alleggerimento della giurisdizione con la previsione (in campo civile e penale) delle "tutele alternative";

b) il monopolio giurisdizionale della magistratura professionale, attraverso la valorizzazione di quelle non professionali, come circuito autonomo e differenziato, con uno *status* unificato sotto il profilo della indipendenza e dignità e non più in chiave di supplenza o di pronto soccorso.

Ippolito non trascurava di sottolineare come per la nuova organizzazione dei servizi e la gestione del personale siano necessari ed urgenti l'abbandono del vecchio modello gerarchico - burocratico - piramidale per l'acquisizione di una cultura, di attitudini e tecniche manageriali. Ciò anche attraverso la trasformazione e la responsabilizzazione della classe dirigente che da garante di regole e di procedure si trasformi in gestore di risorse capaci di conseguire i risultati migliori. Alla innovazione organizzativa deve essere affiancata anche una innovazione tecnologica (quale ad esempio quella già avviata in via sperimentale del "processo civile telematico") gestita da personale qualificato e di alta professionalità, valorizzando e riqualificando ovviamente anche le potenzialità già esistenti nell'amministrazione.

Concentrare gli impegni e gli sforzi per realizzare un'amministrazione efficiente e funzionale, una giustizia democratica e trasparente che alimenti più fiducia nella magistratura e cancelli quel divario tra le attese e le qualità del "servizio giustizia" dei cittadini.

RÉSUMÉ

Le texte souligne le passage d'une situation désastreuse de la justice italienne, des années dernières, à un efficace et fonctionnel "service de justice" et à restitution de confiance et crédibilité au "système de justice". De 1996 on a commencé un nouvel et important programme à caractère organique et un ensemble d'interventions en milieu: substantiel, procédural, de règlement et d'organisation en désignant avec le "juge unique" le clou de la réforme de la "justice".

L'Auteur esquisse à la révision des différentes circonscriptions avec la réalisation des "aires judiciaires métropolitaines" dans les villes principales. Il montre la réalisation de la loi délegation pour la dépenalisation, la loi concernent le "juge de paix" et les modifications de la procédure du juge unique et la réalisation de la loi "Carotti".

Ippolito souligne comment, venues les premières résignations et les simples scepticismes, la réforme du juge unique commence à donner ses premiers effets positifs: pour exemple la simplification de l'accès des citoyens à la justice, l'élimination de certaines structures administratives doubles, la suppression de certaines branches mortes, l'organisation rationnelle du personnel (découverte, déplacement, formation,...) la réduction du temps de définition des causes de "nouvelle procédure" et la révision des cadres de la magistrature (augmentation du personnel et nouvelles disciplines d'engagement ordinaire ou exceptionnel).

Nouveauté importante est la qualité de la réponse que l'administration de la justice veut poursuivre avec cet projet de réforme, qui a l'intention de dépasser deux tabous:

a) l'exclusivité de la réponse juridictionnelle, en abordant la question du dégrèvement de la juridiction avec la prévision (en milieu civil et pénal) des tutelles alternatives;

b) le monopole juridictionnel de la magistrature professionnelle, à travers la valorisation de la magistrature non professionnelle, tel circuit autonome et diversifié, avec un status unitaire pour indépendance et dignité, non plus poste de secours.

Pour réaliser la nouvelle organisation des services et gérer le personnel, Ippolito souligne aussi la nécessité et l'urgence d'abandonner le vieux modèle hiérarchique bureaucratique pyramidal pour acquérir une culture faite d'aptitudes et techniques d'entreprise. Il faut transformer et responsabiliser la classe dirigeante, qui devaluateur de règles et procédures doit se transformer en garant de ressources capables de rejoindre les résultats les meilleurs. Mais à la réforme de l'organisation on doit ajouter le renouvellement

technologique (pour exemple tel du "procès civil télématique"), géré par un personnel hautement qualifié, même en utilisant les ressources déjà existantes dans l'Administration.

On doit concentrer les efforts et les engagements pour réaliser une administration efficace et fonctionnelle, une justice démocratique et transparent qui peut augmenter la confiance pour la magistrature et effacer la différence entre les attentes et les qualités du "service de justice" des citoyens.

SUMMARY

This report underlines the passage from the heavily damaged situation of the Italian justice, as it was until a few years ago, to an effective and functional "justice service" together with the restoration of credibility and confidence in the "justice system". Since 1996, indeed, a programme, which is impressive from the quantitative point of view and new from the qualitative point of view for organicity and interventions in the field, has been started: a substantial, procedural, regulatory and organizational programme, identifying the "sole judge" as the clue to be used for the Copernicus turning point of the "justice".

The Autor hints at the review of the different areas of jurisdiction with the realization of "urban areas of jurisdiction" in big cities. He also mentions the enforcement of the delegated act aimed at the "decriminalization", the law relevant to the "Justice of the Peace", the modifications of the trial procedure of the monocratic judge and the enforcement of the "Carotti" Law.

Ippolito highlights that, as the initial resignations and an easy scepticism have been defeated, the reform of the sole judge is beginning to have the first positive effects such as, for example, the possibility for the citizens to access to the justice in a simpler way, the elimination of the duplicating of certain administrative structures, the cut of some deadwood, the functional organization of the personnel (recruitment, transfer, training, etc.), the reduction in the times of settlement as far as cases of "new procedure" are concerned and the reconsideration of the roles of the judiciary (a rise in the staff and new rules and regulations governing ordinary and extraordinary recruitment).

A stirring innovation is represented by the qualitative response which the administration of justice wants to give through the reform plan aiming at overcoming two old taboos:

a) the exclusiveness of the jurisdictional response, facing the problem of easing the jurisdiction by providing (both in the civil and in the criminal field) "alternative safeguards";

b) the jurisdictional monopoly of the professional judiciary, through an improvement of the non-professional one, as an independent and differential circuit, characterized by a *status* unified from the independence and dignity point of view.

Furthermore, Ippolito underlines that the new organization of the services and the staff management urgently require to give up the old hierarchic-pyramidal pattern in order to acquire managerial culture, aptitudes and techniques. This can be obtained also through the transformation of the ruling class and making it responsible, i.e. the ruling class, standing guarantor for rules and procedures, should change into an administrator of resources which may achieve the best results. This organizational innovation should be supported by a technological innovation (such as the experimental "telecommunication civil proceedings") managed by qualified staff having a high professional competence, obviously giving opportunities to, and retraining the potentials already existing in the administration, as well.

We should focus our diligence and efforts on the realization of an efficient and functional administration, a democratic and transparent justice feeding more confidence in the judiciary, in the meantime removing the discrepancy existing between the expectations of the citizens and the qualities of the "justice service".