

DAL CENTRO DISPERSO AL CENTRO RITROVATO? RIFLESSIONI A PARTIRE DALLE RIFORME DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA

di Daniela Piana e Luca Verzelloni¹

*Nulla è più pericoloso che risolvere problemi
transitori con soluzioni permanenti*

Nicolás Gómez Dávila

Introduzione: le radici storiche di un problema attuale

La storia delle istituzioni costituzionali prima e repubblicane poi che hanno segnato il lungo processo di trasformazione del nostro paese si qualifica, in una chiave di lettura comparata, per tre tratti distintivi⁽²⁾. Il primo riguarda la natura elitaria, ovvero non inclusiva, del processo di unificazione, che ha lasciato aperte faglie di consenso mai completamente compensate o bilanciate da capacità amministrative elevate, sia da parte del centro politico, sia da parte dell'élite che in quel centro ha svolto funzioni a diversi livelli di responsabilità decisionale. Il secondo tratto riguarda la persistente rilevanza delle identità locali, tratto forse non disgiunto dal precedente ancorché non linearmente determinato da quello. Queste identità sono soprattutto espresse nelle istituzioni di governo dei territori. Se infatti l'adozione di un modello francese, improntato sull'unità amministrativa provinciale, ha dato al governo locale un elemento di raccordo con il centro – e altro non avrebbe potuto essere, vista l'origine culturale di quel modello – successivamente la sovrapposizione delle regioni, a seguito dell'attuazione del dettato costituzionale, e il mantenimento, ovvero il rafforzamento, delle istituzioni municipali attraverso il sistema elettorale del 1993 che a queste ultime dava legittimazione diretta, hanno consolidato il radicamento locale dell'appartenenza alla *polity* e un egualmente locale processo di distribuzione-redistribuzione-conversione delle risorse economiche e politiche. Il terzo tratto potrebbe essere in qualche modo descritto come caratteristica antropologica, se non fosse che oggi siamo in grado, con la ricostruzione della storia delle idee politiche e delle istituzioni, di ricostruirne la natura non necessaria.

¹ Sebbene l'articolo sia frutto della collaborazione tra gli autori, l'introduzione, il paragrafo 4 e le conclusioni sono da attribuire a Piana; i paragrafi 1 e 3, compresi i sotto-paragrafi 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 a Verzelloni; mentre il paragrafo 2 è stato redatto da entrambi.

² Costantino MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940; Guido MELIS, *La storiografia amministrativa sull'Italia unita e il contributo di Roberto Ruffilli*, in Maurizio RIDOLFI (a cura di), *Roberto Ruffilli: un percorso di ricerca*, Milano, Franco Angeli, 1990, pp. 89-108; Sabino CASSESE, *Il diritto amministrativo: storia e prospettiva*, Milano, Giuffrè, 2010; Sabino CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare*, in «Il Mulino», 3, 2013, pp. 411-417.

Si tratta infatti dell'ostilità profonda mostrata per un centro forte, ostilità che si trova quanto mai espressa nel dibattito della Costituente e che si riflette nell'architettura dei poteri, così come nelle modalità di iper-bilanciamento poste a garanzia (argine si potrebbe dire) contro le possibili derive – temutissime dopo l'esperienza fascista – del potere esecutivo.

Quindi non c'è di che stupirsi se la democrazia costituzionale italiana si sia sviluppata seguendo un *modus operandi* fondato sulla preferenza intensa per la partecipazione, se opposta alla competizione politica, sulla preminenza di istituzioni di garanzia – come la presidenza della Repubblica e le istituzioni giudiziarie, ivi compresa la Corte Costituzionale – sulla debole e non cogente relazione fra il centro dello Stato e le articolazioni periferiche dell'amministrazione.

Conseguentemente, la struttura statale nasce già limitata nelle sue funzioni e soprattutto non può aspirare a un rafforzamento sufficientemente significativo da rendere l'amministrazione e i pubblici funzionari dello Stato i detentori unici del potere e della capacità di governare.

Anche l'amministrazione della giustizia, che si qualifica per essere una delle funzioni principali svolte dal centro di un sistema politico facente perno sulla struttura dello Stato, va dunque intesa e spiegata all'interno di questo contesto e avendo presente le premesse di cui sopra ⁽³⁾. Sarebbe fuorviante chiedere al nostro sistema politico di esprimere, a meno di correttivi e di riforme che non restino lettera *de jure*, ma che divengano prassi *de facto*, un centro forte, a sua volta capace di strutturare dialogo, consenso e dissenso, e di farsi promotore non soltanto delle innovazioni, ma anche garante della loro attuazione.

Tuttavia, la storia mostra non solo che i sistemi socio-politici si modificano, trasformandosi anche a fronte di pressioni, problemi, shock cui sono sottoposti dall'esterno. Essi possono divenire luoghi, spazi di innovazione, di trasformazione e quindi di cambiamento, le cui logiche e le cui conseguenze restano da verificare con la ricerca empirica.

Questo lavoro ha come obiettivo spiegazione e valutazione delle dinamiche inter-istituzionali che si sono dipanate fra centro e territori in materia di amministrazione della giustizia. Si precisa subito il campo empirico di riferimento: interessa innanzitutto l'amministrazione della giustizia civile, dove disponiamo di dati più omogenei e con maggiore solidità diacronica; inoltre si considerano le politiche di costruzione (estrazione) distribuzione (e redistribuzione) e valutazione delle risorse materiali nell'ambito della giustizia civile, così come la creazione di quegli strumenti di *policy* che si situano nell'alveo delle tecniche di governo, fra cui la capacità di monitoraggio. La valutazione delle trasformazioni introdotte si concentra su tre indicatori: la sostenibilità del cambiamento e quindi la capacità amministrativa del centro, la razionalizzazione dell'uso delle risorse e il miglioramento del servizio reso all'utenza.

³ Daniela PIANA, Francesco RANIOLO, *La magistratura nel ventennio della Seconda Repubblica*, in Stefano SICARDI, Massimo CAVINO, Luca IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013): dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 267-315.

Riveliamo sin d'ora la tesi di fondo che muove gli autori. In presenza di politiche che mettono mano a tecniche di governamentalità *soft*, come appunto la tecnologia, la revisione della spesa e la riorganizzazione territoriale dei servizi, occorre un centro capace di monitorare. Il governo non è più teso a modificare i comportamenti degli attori, ma a modificare l'ambiente nel quale essi si muovono. Monitorare, verificare che i comportamenti si adattino effettivamente a questo ambiente è cruciale per garantire efficacia (e anche efficienza) del governare. Ora però alla domanda se il centro italiano sia capace di fare tutto questo aspettiamo a rispondere a fine lavori.

L'ipotesi fondamentale che guida questo articolo è che nel corso del periodo 2001-2015 si sia verificato uno spostamento del baricentro verso il centro del sistema giudiziario, ovvero che le istituzioni centrali – in particolare il Ministero della giustizia, ma anche, in misura minore, il Consiglio Superiore della Magistratura – si siano appropriate della capacità di definire in maniera più puntuale ed effettiva l'agenda istituzionale. Questo nuovo ruolo del centro, inteso come acquisizione di “spazi di competenza”, prima non adeguatamente governati, o comunque aperti all'iniziativa dei territori, ha una serie di implicazioni sulle dinamiche inter-istituzionali, che verranno presentate e discusse nel corso delle prossime pagine. Occorre precisare fin da ora che l'acquisizione della prerogativa di fissare l'agenda non si traduce necessariamente nella capacità di attuare i disegni di riforma: questi piani, seppur collegati, risultano nettamente distinti.

Alla luce di questa ipotesi, il lavoro procederà come segue: nel prossimo paragrafo si delineeranno le caratteristiche organizzative e strutturali del sistema giudiziario italiano, richiamando la letteratura di riferimento all'interno della quale intende inserirsi il presente articolo. Il paragrafo 2 ricostruirà la lunga filiera di riforme introdotte nel periodo 2001-2015 allo scopo di migliorare il funzionamento della giustizia civile italiana, sottolineando la presenza di uno spartiacque collocabile fra fine 2011 e inizio 2012. Il paragrafo 3 porterà all'attenzione del lettore cinque politiche, in modo da mettere in risalto i segni di discontinuità con il passato. Il paragrafo 4 discuterà le diverse evidenze empiriche a sostegno dell'ipotesi fondamentale dell'articolo. Le conclusioni, infine, si occuperanno di tratteggiare future prospettive di ricerca, per stimolare un dibattito allargato sulle dinamiche inter-istituzionali in materia di amministrazione della giustizia.

1 Le caratteristiche strutturali del sistema giustizia

Il titolo IV della Costituzione italiana è ritenuto da molti studiosi come una delle parti più complesse e, allo stesso tempo, controverse della Carta costituzionale ⁽⁴⁾. Il testo, infatti, si fonda su una distinzione sottile, che si configura come l'architrave del sistema giudiziario italiano, così come concepito durante i lavori dell'Assemblea Costituente: da un lato, la "amministrazione della giurisdizione", affidata al Consiglio Superiore della Magistratura, a norma degli artt. 104-105 Cost. e, dall'altro, la "amministrazione per la giurisdizione", di competenza del Ministero della giustizia, così come sancito dall'art. 110 Cost. ⁽⁵⁾. Il CSM è chiamato, pertanto, a gestire direttamente – o attraverso i consigli giudiziari – assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati togati e non togati. Il Ministero della giustizia, invece, è responsabile della gestione di tutte le risorse umane, strumentali e tecnologiche a supporto dell'attività giudiziaria. Il mutamento del quadro politico-istituzionale, a seguito dell'istituzione del CSM (L. 24 marzo 1958, n. 195), unito all'evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale, ha portato al formarsi di alcune prassi di funzionamento delle istituzioni.

In questa sede non vogliamo occuparci degli aspetti prettamente ordinamentali, ovvero del riparto di funzioni e competenze tra CSM e Ministero, quanto piuttosto rimarcare il fatto che questa particolare struttura di *governance* "duale" comporta una serie di implicazioni dal punto di vista organizzativo ⁽⁶⁾ che, pur nelle relative differenze, accomunano molti sistemi giudiziari europei ed extra-europei. Come testimonia la letteratura comparata su questi temi ⁽⁷⁾, la natura "bicefala" dei vertici dell'amministrazione giudiziaria non rappresenta di per sé una disfunzione, ma richiede alti livelli di collaborazione inter-istituzionale, ossia una continua concertazione delle politiche, nel nome di un "senso comune" dello Stato, in modo da evitare sovrapposizioni, inefficienze e sprechi. Nel caso italiano, CSM e Ministero non sono stati in grado di garantire tale collaborazione ⁽⁸⁾, se non per determinate iniziative, comunque non reiterate nel tempo. Inoltre, il Consiglio Superiore ha allargato il suo spettro d'attività, anche attraverso la creazione di alcune articolazioni interne, come l'ufficio statistico e la struttura tecnica per

⁴ Carmela SALAZAR, *La magistratura*, Roma-Bari, Laterza, 2002; Carmela SALAZAR, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e gli altri poteri dello stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2007, pp. 1-51.

⁵ Distinzione introdotta da Alessandro PIZZORUSSO, *Organi giudiziari*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 86 e Gaetano SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997.

⁶ Stefano ZAN, *Fascicoli e tribunali: il processo civile in una prospettiva organizzativa*, Bologna, Il Mulino, 2003; Stefano ZAN, *Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia: caratteristiche e prospettive*, in «Quaderni di giustizia e organizzazione», 1, 2006, pp. 17-48; Giuseppe DI FEDERICO, *Ordinamento giudiziario: uffici giudiziari, CSM e governo della magistratura*, Assago (MI), Cedam, 2012.

⁷ Mauro VOLPI, *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in Eugenio ALBAMONTE, Paola FLIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario: leggi, regolamenti e procedimenti*, Torino, Utet, 2009, pp. 3-44; Daniela PIANA, Antoine VAUCHEZ, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Bologna, Il Mulino, 2012; Mauro VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, Il Mulino, 2015.

⁸ Mariano SCIACCA, *L'esperienza del Tavolo Paritetico CSM-Ministero della giustizia*, in Mariano SCIACCA, Luca VERZELLONI, Grazia MICCOLI (a cura di), *Giustizia in bilico. I percorsi di innovazione giudiziaria: attori, risorse, governance*, Roma, Aracne, 2013, pp. 87-115.

l'organizzazione ⁽⁹⁾, nel quadro di una progressiva affermazione del suo ruolo di “*vertice organizzativo della magistratura*” ⁽¹⁰⁾.

Gli uffici giudiziari replicano a livello locale la struttura a “compartimenti stagni” che contraddistingue i vertici del sistema, ovvero la rigida separazione funzionale fra togati e personale amministrativo. Come chiarisce Zan: “*il problema di fondo risiede nel fatto che la struttura funzionale-centralistica che caratterizza l'organizzazione del sistema giustizia non è coerente con il governo delle interdipendenze sequenziali e reciproche, perché di fatto non solo non gestisce le interdipendenze, ma in realtà crea essa stessa delle ulteriori barriere*” ⁽¹¹⁾.

Il lungo dibattito sulla cosiddetta “doppia dirigenza”, le cui origini possono essere fatte risalire all'inizio degli anni '90 ⁽¹²⁾, è uno degli effetti più evidenti dell'esistenza di un centro “bicefalo”, con logiche d'azione e strategie anche molto diversificate. Il D.Lgs. 25 luglio 2006, n. 240 ha suddiviso le competenze di capi ufficio e dirigenti amministrativi, imponendo l'obbligo di comunicare e collaborare fra loro, ma non ha risolto le criticità connesse alla scarsa integrazione organizzativa, che si verificano all'interno degli uffici giudiziari ⁽¹³⁾.

Inoltre, da un punto di vista strutturale, il sistema giudiziario italiano, specialmente nella sua componente civile, può essere definito a legami tendenzialmente deboli (*loosely coupled system*) ⁽¹⁴⁾. Nonostante l'apparente rigidità di stampo burocratico, ogni articolazione del sistema giustizia è dotata di ampia autonomia, che deriva dalla scarsa integrazione con il centro, dall'assenza di forti interdipendenze gerarchiche e tecnologiche e da una notevole propensione all'autodeterminazione ⁽¹⁵⁾. Al pari di altri sistemi, come quello universitario e quello delle associazioni di rappresentanza degli interessi ⁽¹⁶⁾, il sistema giudiziario italiano si caratterizza per un marcato “localismo” ⁽¹⁷⁾. Gli uffici giudiziari appaiono un microcosmo di pratiche, soluzioni e conoscenze, intrinsecamente legate al contesto in cui sono state

⁹ Grazia MICCOLI, *Al servizio dell'(auto) governo dell'organizzazione giudiziaria. Nascita ed evoluzione della Struttura Tecnica per l'Organizzazione*, in Mariano SCIACCA, et al., *Giustizia in bilico*, cit., pp. 117-151.

¹⁰ Come affermato a più riprese dallo stesso CSM. L'espressione è utilizzata anche nella risoluzione consiliare del 12 luglio 2007, che richiama la relazione della Commissione Paladin, istituita dal Presidente della Repubblica Cossiga con decreto del 26 luglio 1990. Il tema si inquadra nella progressiva evoluzione istituzionale non solo del CSM, ma anche della Suprema Corte di Cassazione. Si veda: Michele TARUFFO, *Il vertice ambiguo: saggi sulla Cassazione civile*, Bologna, Il Mulino, 1991.

¹¹ Stefano ZAN, *Fascicoli e tribunali*, cit., pp. 67-68.

¹² Come sottolineato, fra gli altri, da Marco FABRI, *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione e sistemi informativi*, Bologna, Clueb, 2006.

¹³ Mario FANTACCHIOTTI, *Il monitoraggio dei flussi di lavoro e la managerialità dei capi degli uffici, dei presidenti di sezione e dei giudici*, in «Quaderni di giustizia e organizzazione», 5, 2009, pp. 11-45.

¹⁴ Karl E. WEICK, *Educational organizations as loosely coupled systems*, in «Administrative Science Quarterly», 21, 1, 1967, pp. 1-19; Douglas J. ORTON, Karl E. WEICK, *Loosely Coupled Systems: a re-conceptualisation*, in «Academy of management Review», 15, 2, 1990, pp. 203-223.

¹⁵ Stefano ZAN, *Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia*, cit.

¹⁶ Stefano ZAN, *Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole*, Roma, Carocci, 2011.

¹⁷ Karl E. WEICK, *Educational organizations as loosely coupled systems*, cit.

sperimentate e si sono istituzionalizzate nell'attività pratica degli operatori ⁽¹⁸⁾. Questi repertori di prassi interpretative e comportamentali sono difficilmente esportabili in altre realtà, tenendo conto della presenza di assetti organizzativi diversi e della mancanza di standard di prestazione uniformi. Tale configurazione strutturale, definita a “geometria variabile” o a “macchia di leopardo”, fa sì che il sistema sia difficilmente governabile dal centro, vista la debolezza dei legami con le unità periferiche e la specificità che caratterizza ogni singolo ufficio giudiziario nel territorio.

2 Segnali di discontinuità nella lunga stagione delle riforme

Le caratteristiche strutturali del sistema giustizia, che sono state descritte nel paragrafo precedente, sarebbero già condizione sufficiente per diagnosticare una barriera persistente all'introduzione di cambiamenti di natura normativa e organizzativa a partire dal centro. Anche tenendo conto dell'assetto cosiddetto “bicefalo” del governo del sistema giudiziario italiano, la capacità del centro di farsi guida capace di un cambiamento sistemico è stata scarsa per molti anni. In verità il punto di debolezza si riscontra sia sul fronte dell'attuazione delle riforme che definiscono spazi di azione, decisioni legittime e ambiti di autonomia nell'ambito giurisdizionale sia su quello dell'attuazione di riforme gestionali, organizzative, aventi ad oggetto l'allocazione delle risorse, la valorizzazione delle stesse una volta distribuite nei distretti e negli uffici giudiziari. La variabile che per almeno un ventennio ha fatto sentire il suo peso in negativo è quella della capacità amministrativa. E qui occorre innanzitutto intendersi. Capacità amministrativa significa in questo contesto non tanto la capacità regolativa del governo (dell'esecutivo nel suo complesso) quanto la capacità delle istituzioni preposte a governare la giustizia di esercitare quel potere che consiste nel guidare, monitorare, garantire e mettere a sistema il cambiamento. Il periodo che prendiamo in considerazione può essere fatto partire simbolicamente e normativamente dal 2001, ovvero dall'introduzione della c.d. “Legge Pinto”. A seguito della legge costituzionale del 23 novembre 1999, n. 2, che ha riformato l'art. 111 della Costituzione, introducendo espressamente il diritto al “giusto processo”¹⁹, viene prevista la possibilità per i cittadini di ottenere dallo stato italiano un'equa riparazione per il danno patrimoniale e non patrimoniale dovuto all'irragionevole durata di un processo giudiziario. Questa norma, adottata come risposta alle pressioni esercitate dagli organismi dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, rappresenta il punto d'avvio di una lunga stagione di riforme che hanno interessato la giustizia civile italiana.

¹⁸ Così come concepito all'interno dell'ampio dibattito dei c.d. *Practice-Based Studies*. Si veda: Gessica CORRADI, Silvia GHERARDI, Luca VERZELLONI, *Through the Practice Lens: Where Is the Bandwagon of Practice-based Studies Heading?*, in «Management Learning», 41, 3, 2010, pp. 265-83.

¹⁹ Recependo gli artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata dall'Italia ai sensi della Legge 4 agosto 1955, n. 848.

La tabella 1 offre al lettore una selezione – basata sul criterio della salienza per il nostro ragionamento – degli interventi di carattere normativo, che sono stati introdotti fra il 2001 e il 2015 nel settore della giustizia civile. La tabella raccoglie tre grandi tipologie di misure:

- riforme dell’impianto processuale (c.d. “novelle” del codice di procedura civile);
- riforme dell’architettura del sistema giustizia (interventi sull’ordinamento giudiziario, geografia giudiziaria, istituzione della SSM, introduzione del tribunale delle imprese, ecc.);
- riforme per promuovere l’innovazione dei servizi (in particolare, attuazione e diffusione a regime del Processo Civile Telematico).

Non sarà qui inutile rilevare che si tratta di un numero elevatissimo di interventi – soprattutto se visto in termini comparati. In particolare, nel biennio 2005-2006 le modifiche del codice di procedura civile sono state così ripetute e significative da spingere alcuni autori a parlare di uno “*tsunami di riforme della giustizia civile*”⁽²⁰⁾. Dal 2008 sono state approvate 7 “misure urgenti” sul settore civile, il cui obiettivo si è spostato progressivamente dal potenziamento dei diritti e delle garanzie al miglioramento della efficacia e della efficienza degli uffici giudiziari. La necessità di procedere con misure urgenti deve essere letta rispetto a due ordini di ragionamenti. Il primo riguarda la crescita della pressione degli organismi internazionali in materia di scarsa efficienza del sistema “giustizia”; una pressione che si riverbera anche nell’attenzione data dai media internazionali alla scarsa competitività del sistema “Italia”, a causa della lentezza della giustizia civile. Il secondo riguarda invece la dinamica politica interna al paese. Il succedersi dei governi che hanno segnato la decelerazione del conflitto fra magistratura e politica ha permesso di riportare al centro dell’agenda istituzionale problemi di funzionamento degli uffici giudiziari, senza che tali questioni trovassero una resistenza immediata, perché inquadrate in una strategia di riduzione dell’autonomia del potere giudiziario, come invece successo in precedenza, anche in occasione del dibattito sulle riforme Castelli e Mastella. Una congiuntura favorevole, dunque, per rimettere mano alla questione del funzionamento del servizio giudiziario, che va di pari passo al progressivo aumento dell’iniziativa governativa-ministeriale.

La tabella offre anche altri spunti di riflessione. Gli interventi del legislatore sono orientati verso tre obiettivi generali: assicurare una maggiore efficienza del sistema giustizia, garantire una più efficace gestione del personale togato e rafforzare meccanismi di controllo interno agli uffici. Nonostante altri paesi abbiano impiegato risorse politiche e materiali per riformare l’amministrazione della giustizia, un dato è certo: l’Italia è il paese che, in Europa occidentale, ha messo mano più volte alle norme che

²⁰ Espressione introdotta da: Giorgio COSTANTINO, *Tra processo e organizzazione: per una giustizia civile tempestiva ed efficace*, in «Democrazia e diritto», 43, 4, 2005, pp. 125-134.

disciplinano il funzionamento del sistema e che guidano – attraverso la definizione di fattispecie – il comportamento dei magistrati. Si tratta di una “fabbrica di norme”, di diverso ordine e complessità, ovvero un sistema in perenne oscillazione, alla continua ricerca di un equilibrio.

ANNO	NORMA	CONTENUTO DELLA RIFORMA
2001	Legge 24 marzo 2001, n. 89	Legge Pinto sull’equa riparazione per il danno, patrimoniale o non patrimoniale, dovuto all’irragionevole durata di un processo
2001	D.P.R. 13 febbraio 2001, n. 123	Decreto istitutivo del Processo Civile Telematico
2002	D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115	Testo unico in materia di spese di giustizia
2003	D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 6	Riforma del diritto societario
2004	Legge 9 gennaio 2004, n. 6	Riforma dell’amministrazione di sostegno
2005	D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito con Legge 14 maggio 2005, n. 80	Riforma del codice di procedura civile
2005	Legge 25 luglio 2005, n. 150	Riforma dell’ordinamento giudiziario (c.d. “Riforma Castelli”)
2005	Legge 28 dicembre 2005, n. 263	Riforma del codice di procedura civile
2005	D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito con Legge 23 febbraio 2006, n. 51	Riforma del codice di procedura civile
2006	D. Lgs. 30 gennaio 2006 n. 26	Istituzione della Scuola Superiore della Magistratura (SSM), disposizioni in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati
2006	D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 40	Riforma dell’arbitrato e del giudizio in Cassazione
2006	D. Lgs 23 febbraio 2006 n. 109	Riforma del procedimento disciplinare. Tipizzazione degli illeciti
2006	Legge 24 febbraio 2006, n. 52	Riforma delle esecuzioni mobiliari
2006	D. Lgs 5 aprile 2006 n. 160	Disciplina dell’accesso alla magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzione dei magistrati
2007	Legge 30 luglio 2007, n. 111	Riforma dell’ordinamento giudiziario (c.d. “Riforma Mastella”). Fra le varie misure, viene predisposto il quadro normativo per la creazione della SSM e vengono introdotti i meccanismi di conferma degli incarichi direttivi e semi-direttivi, a seguito della valutazione quadriennale. La riforma interviene anche sulle competenze dei consigli giudiziari
2008	D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con Legge 6 agosto 2008, n. 133	Riforma del codice di procedura civile. Fra le varie misure, vengono introdotte comunicazioni e notificazioni per via telematica
2009	Legge 18 giugno 2009, n. 69	Riforma del codice di procedura civile. La norma dimezza alcune fasi di giustizia, estende le competenze del giudice di pace e introduce il c.d. “calendario del processo”
2011	Legge 31 ottobre 2011, n. 187	Disposizioni in materia di attribuzioni delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio

2012	D.L. 24 gennaio 2012, n. 1	Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività. Fra le varie misure si prevede l'istituzione delle sezioni specializzate in materia di impresa (c.d. "tribunale delle imprese")
2012	D.Lgs. 7 settembre 2012, n. 155 e 156	Revisione della geografia giudiziaria. Vengono soppressi e accorpati 31 tribunali e procure, 220 sezioni distaccate di tribunale e 667 uffici del giudice di pace
2012	D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con Legge 7 agosto 2012, n. 134	Riforma del giudizio d'appello e introduzione del c.d. "filtro"
2012	Legge 24 dicembre 2012, n. 228	Obbligatorietà del deposito telematico di atti processuali e documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite nei procedimenti civili, contenziosi e di volontaria giurisdizione innanzi al tribunale
2013	D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con Legge 9 agosto 2013, n. 98	Misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile. Fra le varie misure si prevede la nomina di giudici ausiliari presso le Corti d'appello e la realizzazione di tirocini formativi presso gli uffici giudiziari
2014	D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con Legge 11 agosto 2014, n. 114	Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari
2014	D.L. 12 settembre 2014, n. 132, convertito con Legge 10 novembre 2014, n. 162	Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione e altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia civile. Fra le varie misure si prevede la semplificazione dei procedimenti di separazione personale e divorzio
2015	Legge 27 febbraio 2015, n. 18	Disciplina della responsabilità civile dei magistrati
2015	D.L. 27 giugno 2015, n. 83	Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria

Tab. 1: Principali interventi nel settore della giustizia civile in Italia. Periodo di riferimento: 2001-2015. Fonte: nostra elaborazione da Gazzetta ufficiale, numeri vari.

In questa lunga stagione di riforme, sovente adottate solo sul piano normativo, ma non attuate fino in fondo in tutto il territorio nazionale, è possibile individuare un punto di svolta fra la fine del 2011 e l'inizio del 2012. A valle della crisi economica del debito sovrano, cui segue una progressiva depauperazione della legittimità politica del governo in carica, l'Italia entra in una fase di delicata democrazia sorretta da un governo tecnico che, nel settore giustizia, attua innanzitutto un processo di *reframing*. Questo passaggio è facilitato dal discorso internazionale e, specialmente, da quello europeo, secondo il quale esiste un nesso causale stretto fra sviluppo economico o, in senso più contingente, superamento della crisi ed efficienza del sistema giustizia. In tal senso, le riforme dell'organizzazione del sistema giudiziario, specialmente in ambito civile, trovano facile inserimento – o più facile inserimento che in passato – fra le priorità politiche. L'esistenza di uno spartiacque è confermato dal

fatto che l'agenda apertasi con il Ministro Severino si estende senza soluzione di continuità per arrivare ad essere ricompresa nel pacchetto di riforme promosse dal Ministro Orlando.

3 Ricostruire il centro

I segnali di un cambiamento significativo, non episodico, ma viceversa reiterato nel tempo, del ruolo esercitato dal centro del sistema giustizia – in primo luogo dal Ministero, ma anche, in misura minore, dal Consiglio Superiore della Magistratura – possono essere rinvenuti in cinque politiche sviluppate a partire dalla fine del 2011, ovvero:

- l'introduzione del *data warehouse* giustizia;
- la riforma della geografia giudiziaria;
- il Processo Civile Telematico;
- la revisione delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari;
- la riorganizzazione del Ministero della giustizia.

I prossimi sotto-paragrafi si occuperanno di presentare e discutere queste politiche, evidenziando sia gli interventi normativi sia le azioni a supporto dell'effettiva implementazione di tali riforme. In questo quadro, occorre sottolineare un dato di non secondaria importanza: a partire dall'inizio del 2012 e, in particolare, nell'ultimo biennio, i Ministri che si sono succeduti in via Arenula hanno nominato una serie di magistrati e dirigenti amministrativi ai vertici delle diverse articolazioni ministeriali (in particolare, Gabinetto, DOG e DGSIA). È possibile individuare un comune denominatore di queste nomine: i soggetti interessati provengono da uffici giudiziari dove sono state sviluppate esperienze d'innovazione dei servizi connessi all'amministrazione della giustizia civile, fra cui: programma Strasburgo, progetto *best practices*, PCT e ufficio per il processo. Le nomine rappresentano un primo indizio di un cambiamento di vasta portata, ovvero il tentativo del centro di sfruttare le "intelligenze periferiche"⁽²¹⁾, acquisire conoscenze, sviluppare competenze interne e colmare la distanza con le periferie del sistema giudiziario italiano.

3.1 Il *data warehouse* giustizia

²¹ Stefano ZAN, *Le organizzazioni complesse*, cit.

Prima del 2014, i dati sul funzionamento degli uffici giudiziari venivano raccolti a livello locale e, in seguito, aggregati al centro del sistema. Le modalità d'acquisizione delle statistiche erano essenzialmente tre: inserimento attraverso maschere web, trasmissione via fax ed invio per e-mail ⁽²²⁾. Tutto ciò generava una serie di disfunzioni e diseconomie, fra cui, in particolare: scarsa comparabilità dei dati – registrati in modo differente, anche all'interno del medesimo circondario – impossibilità di svolgere analisi complesse sui flussi giudiziari, ritardi nella rilevazione e assenza di indicatori affidabili per valutare l'andamento degli uffici, prendere decisioni politiche, allestire interventi di riforma, introdurre aggiustamenti e iniziative a sostegno delle realtà in difficoltà.

L'idea di introdurre un *data warehouse*, per estrarre in modo automatico dal centro le statistiche sui flussi giudiziari, risale ai primi anni del 2000, con l'istituzione della Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia (D.P.R. 6 marzo 2001, n. 55). Il progetto è citato nel Piano triennale per l'informatica 2010-2012, ma rimane lettera morta fino al 2012, quando viene approvata l'abilitazione tecnica nel D.M. 24 maggio 2012, n. 102 ⁽²³⁾. L'iniziativa si inserisce nell'ambito del Tavolo paritetico Ministero della giustizia-CSM, istituito con delibera del 18 maggio 2011 ⁽²⁴⁾ e nel recente protocollo per la condivisione dei dati statistici, firmato il 26 marzo 2015 dal Ministro Orlando e dal Vice-presidente Legnini.

Il superamento della frammentazione nell'estrazione, raccolta e analisi dei dati statistici è confermato dalla pubblicazione del primo “Censimento speciale sulla giustizia civile” del novembre 2014 – seguito da un aggiornamento dell'agosto 2015 – che ha posto le basi per l'avvio del “Programma Strasburgo 2”, per l'abbattimento dell'arretrato civile ultratriennale. Nel sito della DG-Stat sono riportate le statistiche relative al periodo 2005-primo semestre 2015. Questa “operazione trasparenza” rappresenta un segno di discontinuità rispetto al passato ⁽²⁵⁾.

3.2 La riforma della geografia giudiziaria

Il dibattito sulla distribuzione territoriale degli uffici giudiziari italiani ha accompagnato buona parte della storia del Paese, dall'unità d'Italia ad oggi. L'assetto delle circoscrizioni giudiziarie, delineato dalla

²² MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *La statistica per gli uffici giudiziari. Il progetto data warehouse*, Salone della giustizia, Rimini, 2- 5 dicembre 2010.

²³ Fabio BARTOLOMEO, *La statistica giudiziaria. Origini, ruolo attuale e prospettive evolutive*, in Mariano SCIACCA, *et al.*, *Giustizia in bilico*, cit., pp. 507-528.

²⁴ Mariano SCIACCA, *L'esperienza del Tavolo Paritetico CSM-Ministero della giustizia*, cit.

²⁵ Mario BARBUTO, *Censimento speciale giustizia civile. Analisi delle pendenze e dell'anzianità di iscrizione degli affari civili*, Ministero della giustizia, ottobre 2014 [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_10_1.wp?previousPage=mg_2_9_10]; Mario BARBUTO, *Aggiornamento del Censimento speciale della giustizia civile*, agosto 2015 [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_10_4.wp?previousPage=mg_2_9_10].

Legge Rattazzi del 13 novembre 1859, n. 3781, poi confluita nei R.R.D.D. 6 dicembre 1865, n. 2626 e 14 dicembre 1865, n. 2641, è stato modificato più volte, senza tuttavia perdere il suo carattere originario. Nonostante la quantità di proposte formulate, fino al 2012, l'ultimo intervento significativo sulla materia risale alla c.d. "Riforma del giudice unico" (D.Lgs. 12 febbraio 1998, n. 51), che aveva unificato tribunali e preture circondariali, istituendo 218 sezioni distaccate.

Ancora una volta, il momento di svolta può essere collocato fra fine 2011 e inizio 2012, con l'approvazione della Legge delega 14 settembre 2011, n. 148, l'insediamento del Governo Monti – che nel suo discorso al Senato (17 novembre 2011), indica fra le priorità dell'esecutivo "la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria" – la deliberazione del C.d.M. del 6 luglio 2012 e, infine, i D.D.Lgs. 7 settembre 2012, n. 155 e 156. La riforma, entrata in vigore il 13 settembre 2012, ha soppresso 31 tribunali e procure – diventati 30 dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 237/2013 – 220 sezioni distaccate di tribunale e 667 uffici del giudice di pace. Questo riordino, cui hanno fatto seguito una serie di modifiche (D.L. 30 dicembre 2013, n. 150, convertito con modifiche nella Legge 27 febbraio 2014, n. 15; D.Lgs. 19 febbraio 2014, n. 14; D.M. 7 marzo 2014, n. 2365) è stato fortemente criticato, soprattutto da parte dell'avvocatura associata, ma anche dagli enti territoriali, come dimostra la richiesta di referendum abrogativo presentata da 9 consigli regionali (dichiarata inammissibile dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 12/2014).

Al di là del merito della riforma, soprattutto per quanto concerne i criteri utilizzati per la revisione delle circoscrizioni ⁽²⁶⁾, è importante sottolineare, ancora una volta, il ruolo esercitato dal centro del sistema, ovvero dal Ministero, ma anche dal CSM ⁽²⁷⁾ che, pur indicando alcuni correttivi, ha formulato un parere ampiamente positivo (Delibera 26 luglio 2012) e ha invitato i presidenti dei tribunali a predisporre tutte le misure organizzative necessarie per supportare l'accorpamento delle sezioni distaccate (Delibera 12 dicembre 2012).

Il tema è tornato d'attualità a seguito della relazione della Commissione Vietti, istituita dal Ministro Orlando (Decreto 12 agosto 2015) per elaborare proposte di riforma dell'ordinamento giudiziario. Il documento prospetta la soppressione di alcuni tribunali, corti d'appello e sezioni distaccate di queste ultime. Ancora una volta, a differenza del passato, il centro definisce l'agenda istituzionale.

3.3 Il Processo Civile Telematico

²⁶ Davide CARNEVALI, *L'inadeguatezza dei criteri utilizzati nella revisione delle circoscrizioni giudiziarie*, in «Archivio Penale», 1, 2014, pp. 1-21.

²⁷ Marco DALL'OLIO, *Nuova geografia giudiziaria e Csm: oltre il punto di non ritorno*, in «Questione giustizia», 2013 [<http://www.questionegiustizia.it/stampa.php?id=150>].

Da oltre venticinque anni, in Italia si discute dell'introduzione del Processo Civile Telematico (d'ora in poi anche PCT). Il PCT rappresenta, di fatto, un *unicum* nel panorama europeo, sia per la complessità dei sistemi sia, soprattutto, per le possibilità offerte agli utenti – in primis magistrati ed avvocati – in termini di dematerializzazione dei flussi informativi e documentali. L'idea alla base del progetto nasce a Bologna, dall'iniziativa di un gruppo di magistrati e avvocati che, fin dall'inizio degli anni '90, ha cominciato a studiare l'applicazione dell'informatica al processo civile ⁽²⁸⁾.

Le radici normative del Processo Civile Telematico risalgono al D.P.R. 13 febbraio 2001, n. 123, ma per diversi anni il PCT si configura, di fatto, come una “visione”, ovvero uno scenario auspicato dagli operatori della giustizia, senza una concreta applicazione. Il percorso d'innovazione telematica è stato tutt'altro che lineare: ha vissuto, infatti, diverse fasi, caratterizzate da interruzioni, carenza di risorse, investimenti sbagliati, problemi di natura organizzativa, infrastrutturale e normativa – tanto che il PCT ha rischiato più volte di essere definitivamente abbandonato.

Per diversi anni, anche per l'incapacità del centro di implementare il progetto, le periferie del sistema hanno assunto un ruolo da protagonista. La sperimentazione, infatti, è stata sviluppata su iniziativa di alcuni uffici giudiziari – in primo luogo, il Tribunale di Milano, ma anche quelli di Firenze, Bologna, Prato, Brescia, Torino, ecc. In queste realtà sono state istituite delle “commissioni miste”, ovvero dei tavoli di lavoro, composti da magistrati, avvocati, cancellieri, tecnici ministeriali (CISIA), consulenti ed esperti di informatica giuridica, nati allo scopo di definire prassi e soluzioni operative per superare i problemi interpretativi e organizzativi connessi al PCT. Queste esperienze si inseriscono nel solco di una rete di collaborazioni fra corti di giustizia e istituzioni del territorio – innanzitutto ordini degli avvocati, ma anche altri ordini professionali, camere di commercio, enti locali, università, ecc. – che hanno sostenuto il disegno d'innovazione, anche attraverso investimenti di risorse umane, strumentali e finanziarie, per garantire: formazione, consulenza, assistenza, sensibilizzazione degli utenti, manutenzione e sviluppo dei sistemi.

Analogamente agli esempi precedenti, è però possibile individuare un momento di rottura, ossia di affermazione del ruolo del centro. I segnali del cambiamento sono essenzialmente quattro: la promulgazione delle regole tecniche sul PCT (D.M. 21 febbraio 2011, n. 44); la fissazione del termine del 30 giugno 2014 per l'entrata in vigore dell'obbligo per i difensori delle parti di procedere al deposito telematico di atti e documenti endo-processuali (Legge 24 dicembre 2012, n. 228, modifica del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179); la decisione di non concedere una proroga; l'estensione del regime

²⁸ Per ripercorrere le origini del PCT, si veda: Pasquale LICCARDO, *Introduzione al processo civile telematico*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 4, 2000, pp. 1165-1204; Mario JACCHIA (a cura di), *Il processo telematico: nuovi ruoli e nuove tecnologie per un moderno processo civile*, Bologna, Il Mulino, 2000; Stefano ZAN (a cura di), *Tecnologia, organizzazione e giustizia*, Bologna, Il Mulino, 2004; Pasquale LICCARDO, Sergio BRESCIA, *Processo Telematico*, in «Enciclopedia giuridica», agg. XIV., 2006.

dell'obbligatorietà ai procedimenti pendenti presso tribunali e corti d'appello (D.L. 24 giugno 2014, n. 90).

Lungi dal voler valutare gli esiti del percorso d'attuazione del PCT, ovvero di un processo d'implementazione tuttora in corso – come dimostrano il documento della giunta ANM del 17 febbraio 2015, la delibera del CSM del 13 maggio 2015 e la polemica sulle “copie di cortesia” – si deve segnalare che il Ministero ha attivato una “cabina di regia” per gestire la sperimentazione del Processo Penale Telematico (PPT). Il cambiamento di ruolo del centro non è transitorio, ma stabile nel tempo.

3.4 La revisione delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari

Fino al 1 settembre 2015, a norma della Legge 24 aprile 1941, n. 392, le spese di funzionamento degli uffici giudiziari erano anticipate dai Comuni che, in seguito, ottenevano dal Ministero della giustizia un rimborso compreso mediamente fra il 60 e l'80% delle spese sostenute ⁽²⁹⁾. La procedura generava aperti contrasti fra periferie e centro del sistema, soprattutto per i ritardi, anche pluriennali, nell'erogazione di acconti e saldi. Questa contrapposizione si è accentuata in occasione della riforma della geografia giudiziaria (D.D.Lgss. 7 settembre 2012, n. 155 e 156), allorché i bilanci comunali hanno dovuto coprire una serie di spese straordinarie per: trasloco, adeguamento e messa in sicurezza degli edifici, nuove utenze, riorganizzazione degli archivi, ecc.

La disciplina della materia è cambiata radicalmente a seguito della Legge di stabilità per l'anno 2015 (L. 23 dicembre 2014, n. 190) e della normativa ad essa collegata (D.M. 11 marzo 2015; D. Interministeriale 6 maggio 2015; D.L. 27 giugno 2015, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2015, n. 132; D.P.R. 18 agosto 2015, n. 133): le spese di funzionamento degli uffici giudiziari sono state trasferite al Ministero della giustizia. L'accentramento, dettato da esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa, ha messo in luce la volontà del centro di definire in maniera puntuale le strategie per l'allocazione delle risorse. In tal senso va letta l'istituzione di un tavolo permanente per l'attuazione del nuovo modello di gestione (Nota Ministro del 27 febbraio 2015), la sottoscrizione di una convenzione quadro fra Ministero e ANCI (27 agosto 2015) e, soprattutto, la scelta di introdurre la metodologia dei costi standard per categorie omogenee di beni e servizi, rispetto a bacino di utenza e sopravvenienze degli uffici giudiziari (D.I. 6 maggio 2015).

3.5 La riorganizzazione del Ministero della giustizia

²⁹ Dati riportati nella lettera del Presidente dell'ANCI al Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 settembre 2015.

Il disegno di revisione delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari risulta collegato a doppio filo alla riorganizzazione del Ministero della giustizia, avviata con il Regolamento di organizzazione, riduzione di uffici dirigenziali e dotazioni organiche (D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84, ai sensi del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modifiche nella L. 7 agosto 2012, n. 135). Il progetto prevede una nuova ripartizione delle funzioni fra le articolazioni ministeriali, un taglio dei dirigenti (da 1006 a 712) e dei dirigenti generali (da 61 a 36), con un risparmio stimato di circa 65 milioni €. La predisposizione dei decreti attuativi è stata affidata a tre gruppi di lavoro paralleli: piante organiche delle strutture ministeriali e degli uffici giudiziari; misure di organizzazione per razionalizzazione, efficienza e trasparenza delle strutture ministeriali; misure di organizzazione dell'amministrazione penitenziaria e del dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (D.M. 26 giugno 2015).

Pur non volendo entrare nel merito della riorganizzazione, rispetto alle finalità dell'articolo, occorre mettere in risalto il fatto che uno degli obiettivi del nuovo Regolamento sia migliorare l'integrazione fra centro e periferie del sistema giustizia. In quest'ottica, viene ridisegnata la rete di rapporti e interdipendenze fra amministrazione centrale e organi di decentramento amministrativo, anche attraverso la creazione delle direzioni generali regionali dell'organizzazione giudiziaria (art. 16, comma 6, che sostituisce la tabella A del D.Lgs. 25 luglio 2006, n. 240). Il centro si riorganizza sul territorio, ovvero irrigidisce alcuni legami storicamente deboli, per controllare la spesa, implementare le riforme e affermare la sua agenda istituzionale.

4. Una continuità da assicurare

Dalla fine del 2011 e con ancora maggiore intensità a partire dal 2013 il sistema giustizia in Italia ha vissuto una stagione di riforme che si sono qualificate per tre diverse, ancorché collegate, caratteristiche. La prima riguarda il fatto che a valle di due decenni di frammentazione e dispersione decisionale soprattutto nel processo di agenda *uploading* – ossia di iniziative aventi in oggetto strategie di cambiamento organizzativo e tecnologico – il centro del sistema ed in particolare la parte del centro che è situata nell'alveo dell'esecutivo (il Ministero della giustizia) ha ripreso il controllo dell'agenda. La tabella 2 elenca sulla prima colonna le iniziative intraprese e mostra come l'insieme degli interventi operati a livello ministeriale contribuisca a comporre una direttrice di governo del sistema.

La seconda caratteristica attiene alla scelta di valorizzare, in questo processo di agenda *uploading* fatto dal centro, conoscenze e capacità sviluppate nei territori e negli uffici giudiziari, richiamandone le principali espressioni al Ministero. Lo staff dirigenziale, infatti, si è arricchito di profili – sia togati, sia amministrativi e tecnici specializzati – che hanno sviluppato le proprie competenze negli uffici, facendosi promotori in prima persona di quelle innovazioni che il Ministero ha poi fatto proprie. Alcuni

esempi sono particolarmente importanti. La nomina a vicecapo gabinetto del magistrato che nel corso degli anni ha promosso con successo un modulo organizzativo nuovo presso i tribunali, avente come obiettivo quello di strutturare il lavoro e la trattazione dei fascicoli non per fasi sequenziali, sulle quali interviene una sola persona, ma per funzioni sulle quali insistono diverse figure professionali (c.d. “ufficio per il processo). Un secondo ed importante caso riguarda lo staff della DGSIA, la direzione generale che si occupa dei servizi informativi degli uffici giudiziari. Sono stati nominati due magistrati – di cui uno ad una posizione dirigenziale generale – che negli uffici di provenienza erano stati promotori delle innovazioni tecnologiche ora fatte proprie dal centro. Ancora, nel Dipartimento per l’organizzazione giudiziaria è stato scelto come capo dipartimento il magistrato che per primo ha introdotto un programma di riduzione dell’arretrato con un riconoscimento internazionale da parte del Consiglio d’Europa e il dirigente amministrativo che per anni si è impegnato nelle politiche di organizzazione e di buon governo presso il proprio ufficio. Segnali che indicano insieme la stessa direzione: i territori hanno espresso competenze, hanno consolidato capacità, il centro non solo le riconosce, ma le richiama a sé, affinché possano essere effetto propulsore della nuova agenda di riforme. Un terzo aspetto che caratterizza quanto accaduto dal 2011 in poi al centro del sistema giustizia riguarda il fatto che per la prima volta si è deciso di intervenire sulla organizzazione stessa del centro, attraverso il DPCM 18 del 2014 (si veda il paragrafo precedente). Si tratta di una scelta di politica istituzionale che ha come obiettivo quello di rivedere l’articolazione del centro alla luce delle funzioni che è chiamato – o meglio è richiamato – a svolgere.

	PERIODO 2001-2011	PERIODO 2011-2015
<i>Statistiche giudiziarie</i>	Statistiche raccolte a livello locale Scarsa comparabilità e assenza di indicatori affidabili	Nomine provenienti dal territorio Introduzione del <i>data warehouse</i> Censimento sulla giustizia civile Programma Strasburgo 2
<i>Geografia giudiziaria</i>	Assetto antiquato (Legge Rattazzi, 1859), mai modificato dopo la “Riforma del giudice unico” (1998)	Nomine provenienti dal territorio Riassetto della mappa giudiziaria Soppressione di 31 (30) tribunali-procure, 220 sezioni distaccate, 667 uffici del giudice di pace Lavori della Commissione Vietti
<i>Processo Civile Telematico</i>	Sperimentazioni a livello locale, su iniziativa di alcuni uffici giudiziari, grazie alla rete di collaborazioni attivate con le istituzioni del territorio (avvocati, enti locali, ecc.)	Nomine provenienti dal territorio Regole tecniche sul PCT Obbligatorietà dei depositi telematici (mancata proroga) Estensione dell’obbligatorietà Cabina di regia sul PPT
<i>Spese di funzionamento degli uffici giudiziari</i>	Spese anticipate dai Comuni Contrapposizioni e ritardi	Nomine provenienti dal territorio Trasferimento delle spese al centro Introduzione della metodologia dei costi standard
<i>Organizzazione del Ministero della giustizia</i>	Debolezza dei legami con le unità periferiche del sistema giustizia	Nomine provenienti dal territorio Regolamento di organizzazione

	<i>(loosely coupled system)</i>	Taglio dei dirigenti e risparmi Creazione delle direzioni regionali
--	---------------------------------	--

Tab. 2: Dal centro disperso al centro rilevato: segnali del cambiamento.

Le tre caratteristiche indicate costituiscono, sul piano analitico, precondizioni al processo di consolidamento di quanto svolto sino ad ora e, al contempo, sono il risultato della combinazione di diversi fattori. Quali?

La possibilità di avviare un processo di ricostruzione del centro del sistema giustizia per quella parte che attiene al governo dell'amministrazione – quindi di spettanza, secondo il dettato costituzionale, del Guardasigilli – può essere descritta da un punto di vista strategico come apertura di una finestra di opportunità. A questo contribuiscono certamente le pressioni esercitate nel 2011 dalle istituzioni internazionali, il Consiglio d'Europa per quanto attiene alle condizioni carcerarie e alla lentezza dei procedimenti in materia civile, l'Unione europea per quanto riguarda il controllo della spesa e il miglioramento dei servizi resi ai cittadini, in particolare per le fasce cosiddette deboli, la Banca mondiale per quanto attiene alla giustizia in materia di diritto delle imprese, commerciale e societario. Siamo dinnanzi ad un potenziale incentivo che dall'interno dell'arena politica può essere utilizzato per fare leva, al fine di superare le resistenze al cambiamento. Da solo però questo incentivo non basta. È stato necessario che il tasso di conflitto inter-istituzionale si abbassasse considerevolmente rispetto ai due decenni precedenti e che la *issue di policy* “cambiamento della organizzazione del sistema giustizia” venisse a perdere quella connotazione di alta conflittualità che ne aveva impedito l'inserimento in agenda per molti anni. È stato poi necessario che vi fosse una legittimazione in *input* da parte del sistema giustizia stesso. Il periodo che è trascorso fra la riforma Castelli-Mastella e la fine della lunga stagione di sperimentazione organizzativa e tecnologica che per semplicità – ma senza troppo forzare – potremmo fare coincidere con il 2013, ossia l'anno in cui si chiude il programma Diffusione di *best practices*, che per primo coinvolge quasi duecento uffici giudiziari in percorsi di cambiamento, ha portato con sé trasformazioni non soltanto nelle condizioni oggettive di lavoro e di funzionamento delle istituzioni distrettuali e circondariali di giustizia – siti internet, bilanci di responsabilità sociale, introduzione di moduli organizzativi integrati e orientati secondo funzioni, ecc. – ma ha significato anche la diffusione di una cultura organizzativa nella magistratura e nel personale amministrativo. Non si tratta di una cultura improntata su un tasso di consenso elevato. Posizioni diverse su cosa debba intendersi per buon governo dell'ufficio giudiziario esistono e si riflettono non solo nel dibattito interno, ma anche nelle scelte che vengono fatte in merito alla nomina dei direttivi degli uffici stessi. Tuttavia la possibilità di fare leva sul riconoscimento della esistenza di una “questione organizzativa” ha comportato

l'affievolimento delle resistenze interne che avrebbero indotto un rallentamento dei processi di attuazione di qualsiasi riforma o iniziativa avente come propulsore il centro.

Un cambio di passo è stato dunque segnato. Dal punto di vista dell'analisi dei processi di *institutional building* o meglio *re-building* quello che si prospetta dinnanzi è un periodo di consolidamento e di istituzionalizzazione. Se si seguono le linee analitiche indicate in letteratura, sia di amministrazione comparata sia di scienza della organizzazione, occorre portare l'attenzione su tre snodi fondamentali.

1. L'interiorizzazione dei valori e dei riferimenti normativi e cognitivi da parte delle strutture verticali del centro ⁽³⁰⁾. Se infatti sino ad ora il cambiamento dello staff è avvenuto soprattutto a livello di apicali nel Ministero – gabinetto del Ministro, capi dipartimento, direttori generali – la possibilità che le iniziative prese sul piano politico si riflettano in una capacità di governare il sistema dal centro passa attraverso la creazione di una coesione organizzativa e di una cultura comune all'interno del centro, visto non tanto come un attore unitario, ma come esso stesso un sistema organizzativo complesso. Questo è tanto più vero quanto più si pensa che nel caso del Ministero della giustizia la tradizione di funzionamento è sostanzialmente improntata alla esistenza di segmenti funzionali distinti, che vanno dal dipartimento per l'organizzazione giudiziaria a quello per l'amministrazione penitenziaria, senza che nel corso degli anni si sia mai consolidato un momento regolare e prevedibile di raccordo ai vertici e nei livelli intermedi. Un caso interessante in tal senso è la previsione del DPCM della creazione di una stazione appaltante unica, che ha come riflesso pratico quello di dovere coordinare le richieste di spesa.
2. La condivisione dei risultati con il sistema nel suo complesso. Nessun processo di *institutional building* può dirsi consolidato se non si sostanzia anche in un processo di legittimazione *ex post* da parte del sistema interessato dagli effetti di tale processo. Nel caso qui considerato il fatto che gli uffici giudiziari, nelle diverse componenti professionali, siano a conoscenza – e possano essere a conoscenza – dei risultati conseguiti è condizione necessaria perché vi sia proseguimento nella strada intrapresa, senza incontrare le resistenze che potrebbero insorgere laddove non si dovessero vedere i risultati a fronte dei costi invece pagati per il cambiamento. È inoltre una condizione necessaria affinché si attivi il processo di apprendimento istituzionale di cui il centro ha bisogno al fine di garantire nel tempo il raccordo con i territori. Uno dei punti deboli dell'assetto di *governance* del sistema giustizia, così come si è configurato nel ventennio a valle dell'approvazione della legge Pinto, è quello di non avere mai integrato un meccanismo regolare, standardizzato e condiviso per la

³⁰ Stephen D. KRASNER, *Abiding Sovereignty*, in «International Political Science Review», 22, 3, 2001, pp. 229-251; Mark BOVENS, *Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework*, in «European Law Journal», 13, 4, 2007, pp. 447-468.

diffusione di informazioni su problemi, soluzioni e risultati/costi fra centro e uffici giudiziari. Si deve notare che nell'ambito specifico dell'attuazione della strategia di riorganizzazione delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari – proprio per l'alta dispersione delle informazioni e la frammentazione di soluzioni contrattuali attuate dalle sedi distrettuali e circondariali – lo scambio di informazioni in itinere con i territori è quanto mai necessario.

3. Strategia di consolidamento in controtendenza rispetto al ciclo elettorale. Una delle ragioni della discontinuità, in particolare nel caso italiano, quando la classe politica e i vertici della dirigenza amministrativa sono coinvolti in un processo di cambiamento, attiene all'avvicendamento dell'orientamento politico del governo. La condizione necessaria per il consolidamento è invece quella di rispettare l'andamento fisiologico del cambiamento nell'arco di un quinquennio, attraverso *rule adoption*, *rule implementation* e *rule internalisation*. Il quinquennio in questo caso andrebbe a cadere al di là della fine della corrente legislatura. A titolo esemplificativo non sarà inutile qui ricordare il caso del metodo seguito dal sistema olandese, che dal 2002, attraverso il cambiamento delle legislature, ma senza variare l'agenda della riforma giudiziaria, ha attuato le riforme previste inizialmente, in materia di revisione del centro (creazione del Consiglio di giustizia), revisione della carta giudiziaria, revisione del sistema di formazione, valutazione dei dirigenti e dell'andamento degli uffici.

Infine, al di là delle condizioni necessarie al consolidamento e all'istituzionalizzazione del centro così ricostruito, che possiamo sinteticamente concettualizzare come: regolarizzazione del processo di estrazione e redistribuzione delle risorse cognitive dal centro verso i territori e viceversa, autonomia delle azioni di carattere attuativo rispetto alla variazione della razionalità politica di governo, approfondimento della socializzazione interna del personale del centro e integrazione negli schemi comportamentali delle nuove linee direttrici, va fatto riferimento ad un aspetto che riguarda il caso italiano, con maggiore pregnanza rispetto ad altri possibili casi analoghi. Si tratta del ruolo svolto dalle funzioni apicali distribuite sui territori. Proprio per la struttura a legami deboli che impedisce un governo del cambiamento dal centro verso i territori e impone un metodo di gestione del processo di attuazione delle politiche di riforma che veda centro e apicali dei territori in una *governance* co-partecipata, è necessario che i capi ufficio, sia togati, sia – in virtù dello strumento della “doppia dirigenza” – amministrativi, si facciano parte attiva nel consolidamento di quanto realizzato sino ad ora. Così come il personale dell'ufficio si interfaccia in via esclusiva con il direttivo (e la dirigenza amministrativa), il capo ufficio si interfaccia in via diretta con il centro, all'interno di una struttura che combina gerarchia e rete. È al centro che spetta la garanzia di quegli strumenti di governo – nel senso di funzione del governare, come il monitoraggio qualitativo e quantitativo, la sanzione e il premio di comportamenti

virtuosi (non necessariamente sanzioni formali o materiali, potrebbe trattarsi anche di sanzioni e premi simbolici o reputazionali). In un sistema a centro forte le garanzie di uniforme applicazione delle regole che governano le parti del sistema e la fissazione di criteri, metodi e responsabilità legate ai meccanismi di monitoraggio e di *rule enforcement* sono stretta materia e ambito di azione del centro. È il centro che governa. Se governare significa garantire che un sistema si muova in una sola direzione sulla base di comportamenti delle sue parti coordinati e vincolati da strategie ed obiettivi, allora i meccanismi di regolazione, ossia quelli che hanno come scopo la fissazione di standard al di sotto dei quali non è possibile o legittimo andare e il controllo che questo accada nella realtà, la capacità di fissare standard e la capacità di controllarne l'applicazione, costituiscono le funzioni centrali di un'istituzione di governo. In questo, i legami fra centro e parti del sistema sono, chiaramente, cruciali. In altri e più semplici termini, in un sistema a legami deboli, al magistrato con funzioni direttive spettano responsabilità e compiti del governare in misura comparativamente maggiore rispetto a quanto non accada in sistemi a centro forte. Tutte le conseguenze ne devono pertanto essere dedotte e linearmente tradotte in azioni di *policy*.

Conclusioni

Il caso italiano offre, in chiave di analisi teorica ed empirica di evoluzione ed involuzione del centro di un sistema politico, una prospettiva euristicamente interessante. Il centro di un sistema si configura, infatti, come il punto di concentrazione di funzioni e quindi di esercizio di potere la cui legittimazione va valutata sia sul piano della funzionalità – raggiungimento dei risultati – sia sul piano della sostenibilità – mantenimento delle capacità di governo. La teoria costituzionale liberale mette l'accento sui limiti all'esercizio del potere e lo fa soprattutto trattando dell'architettura dello Stato, dei meccanismi di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, dei vincoli posti dalle norme impersonali alle potenziali derive arbitrarie di coloro che detengono il potere, sia per via di legittimazione democratica, sia per via di legittimazione tecnica o burocratica. Tuttavia, una volta che le regole di organizzazione del potere sono fissate, molta parte ha, nella concreta realizzazione dell'ideale di un potere limitato e sottoposto a controllo, la modalità con la quale le politiche pubbliche vengono attuate. Anche qualora queste politiche siano orientate verso obiettivi di buon governo e di qualità del servizio reso ai cittadini, l'esercizio del potere all'interno dei processi di attuazione di un'agenda i cui termini e i cui obiettivi possano anche essere completamente legittimati – sia rispetto alla cultura dei cittadini sia rispetto a criteri universali di carattere costituzionale e democratico – è comunque composto di micro snodi, micro decisioni, dalla composizione dei quali e dalla combinazione dei quali dipende la sua traduzione reale, concreta e puntuale. In tal senso, una volta che nell'ordinamento sia stato inserito un centro, appare

preferibile – dal punto di vista della capacità del cittadino di individuare responsabilità e competenze e dal punto di vista delle istituzioni di apprendere nel corso del tempo e, quindi, sottoporsi a quel processo di controllo in itinere che appare necessario nei sistemi complessi – che il centro si faccia parte attiva nella gestione delle proprie competenze, così come previste dall’assetto normativo. Affinché questo possa essere realizzato nel tempo, garantendo non soltanto controllabilità (*answerability*), ma anche prevedibilità, occorre che anche le politiche di “manutenzione del centro” siano adeguate. Al raggiungimento di tale obiettivo concorrono politiche di formazione del personale del Ministero, la concreta e continuativa attuazione dei dispositivi previsti dal DPCM in materia di coordinamento dei vertici dipartimentali – e quindi dei singoli settori di intervento del Ministero – la istituzionalizzazione di una cultura del governo per obiettivi che sia condivisa a tutti i livelli, in modo che se le tradizioni di un sistema a legami deboli comportino la persistente presenza di snodi di iniziativa non governati in senso verticale, i potenziali di adattamento e di innovazione che da questo conseguono siano sempre inseriti ed iscritti in un alveo reso coerente da *frame* comuni. Non si tratta di obiettivi irraggiungibili. Al contrario. La strada è aperta. Alla fine di questa legislatura, quando si aprirà la finestra del cambiamento, starà a chi verrà la responsabilità di rispondere innanzitutto a logiche di buon governo e non di personalizzazione delle politiche istituzionali.