

Cristina Dallara, Luca Verzelloni

Teoria dell'organizzazione e giustizia. I processi organizzativi nei sistemi giustizia

(doi: 10.48271/106335)

Quaderni di scienza politica (ISSN 1124-7959)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2022

Ente di afferenza:

Università degli studi di Milano Bicocca (unibicocca)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

CRISTINA DALLARA E LUCA VERZELLONI

Teoria dell'organizzazione e giustizia

Dai sistemi giudiziari ai sistemi giustizia

ORGANIZATION THEORY AND JUDICIAL STUDIES. FROM JUDICIAL SYSTEMS TO JUSTICE SYSTEMS

According to many scholars, studying judicial systems means dealing with its structural and functional configurations. Differently, as some contemporary authors propose to do applying the approach of the political science and the organizational studies, the analysis of justice systems is devoted to fully grasp the interactions that connect the law to justice, as public service offered to the citizens. Overcoming the limits of a purely legal and formal approach, the political science driven approach to the organization of justice systems aims to trace the concrete and real interaction among actors, powers and resources that is crucial to understand the contemporary functioning of the justice systems.

In this scenario, the article aims to reflect on the added value, both at theoretical and empirical level, of a shifting from a structural approach to a systemic-procedural one in the judicial studies.

The article, based on direct experience in empirical research and on subsequent results, deals with three theoretical questions: 1. what does it mean to study justice systems as complex organizations? 2. Why is it necessary to move from the study of “judicial systems” to the analysis of the “justice systems”, overcoming the boundaries of judicial offices? 3. How could the integration of concepts and methods from both political science and organizational studies support the development of new research perspectives and topics?

KEYWORDS *Judicial systems, Justice systems, Organization theory, Actors, Italy.*

Cristina Dallara, Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Strada Maggiore 45, 40125 Bologna, cristina.dallara@unibo.it, orcid: 0000-0002-5590-4213 (corresponding author).

Luca Verzelloni, Università di Milano-Bicocca, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, via Bicocca degli Arcimboldi 8, 20126 Milano, luca.verzelloni@unimib.it, orcid: 0000-0002-1135-4598.

«L'ansia e l'aspirazione alla razionalità dei comportamenti spesso induce gli studiosi ad "imporre" sulla realtà organizzativa "cose" che invece non accadono per nulla o accadono solo in parte. Noi ci sforziamo di raccontare le organizzazioni come sono e non come vorremmo che fossero».

(Ferrante e Zan, 1994: 16).

1. Introduzione: i molti modi di essere delle organizzazioni

Nel 1991, Stefano Zan ha pubblicato un saggio dal titolo "*I molti modi di essere delle organizzazioni*". Lo scritto rappresenta un manifesto, da un lato, sull'importanza che gli studi organizzativi hanno per comprendere le logiche che guidano il funzionamento delle organizzazioni – intese come "arene politiche" (Crozier, 1963) – ossia la distanza tra dimensione formale e reale e, dall'altro, sulla necessità di superare gli antichi steccati disciplinari, in primo luogo, nei confronti della scienza politica (Kaufman, 1964). Come già rilevato da Olsen (1989), se si escludono alcuni rari studi e ricerche pionieristiche, sia a livello internazionale sia nazionale (Freddi, 1978; Panebianco, 1989; Zan, 1989, 1991; Lanzalaco, 1995), scienza politica e studi organizzativi hanno sempre viaggiato su binari paralleli. Ciò è evidente se si considera il fatto che, da sempre, gli autori afferenti a queste due discipline nella stragrande maggioranza dei casi pubblicano su riviste differenti, si riferiscono a diversi approcci teorici e metodologici e partecipano a convegni nettamente separati.

Inserendosi in questo scenario, l'articolo intende riflettere sul valore aggiunto che la teoria dell'organizzazione può dare allo studio della giustizia – intesa come ambito e settore della pubblica amministrazione.

Il saggio nasce dall'esigenza di interrogarsi su alcune domande teoriche, traendo spunto dalle esperienze e dai risultati di ricerca:

1. cosa significa studiare i sistemi giudiziari come *organizzazioni complesse*?

2. Perché è necessario passare dallo studio dei *sistemi giudiziari* a quello dei *sistemi giustizia*, ossia dall'analisi delle strutture organizzative – per definizione statistiche – a quello dei processi organizzativi che superano, idealmente, i confini degli uffici giudiziari?

3. In che modo l'integrazione di concetti e metodi provenienti tanto dalla scienza politica quanto dagli studi organizzativi ha supportato lo sviluppo di *nuove prospettive di ricerca* sull'amministrazione della giustizia?

Stefano Zan nel corso della sua carriera si è profondamente interrogato sui "diversi modi di essere" dei sistemi giudiziari, offrendo riflessioni teo-

riche e metodologiche, ma al contempo estremamente operative e fondate su evidenze empiriche raccolte “sul campo” (Zan, 1988, 1991). Nei suoi numerosi contributi sui sistemi giudiziari (Zan, 2003, 2006, 2011), ha ricordato come, per comprendere appieno le caratteristiche di tale settore, sia opportuno considerare almeno tre dimensioni: gli attori, le unità organizzative e il sistema – che rappresenteranno il filo rosso di questo contributo.

In primo luogo, gli attori organizzativi – facendo riferimento alla nota metafora del teatro, tanto cara agli studiosi delle scienze sociali – ossia il cosiddetto “margine di manovra” di cui godono le persone che, a vario titolo, svolgono le loro funzioni in un sistema organizzativo complesso – come, appunto, la giustizia.

In secondo luogo, le unità organizzative, nella consapevolezza della necessità di tenere conto dell'effettiva coerenza tra i meccanismi di differenziazione e integrazione che governano i processi intra-organizzativi che hanno luogo negli uffici giudiziari – intese come organizzazioni a supporto dell'attività degli esperti (i magistrati), ossia quelle che vengono definite dalla letteratura di stampo organizzativo come *expert dependent organizations* (Blackler, 1995; Butera, 2013; Verzelloni, 2019).

In terzo luogo, il sistema organizzativo, inteso nel suo complesso. Al pari di altri sistemi con caratteristiche analoghe – i c.d. *loosely coupled systems*, d'ora in poi anche LCS (Weick, 1976)¹ – per comprendere il funzionamento della giustizia è necessario interrogarsi sui rapporti fra centro e sue periferie, sulle diverse forme di interdipendenza tra uffici giudiziari, così come sulle interazioni tra questi ultimi e le istituzioni del territorio e, in primo luogo, gli ordini forensi.

Alla luce della rilevanza di queste tre dimensioni, l'articolo intende dimostrare come l'approccio della teoria dell'organizzazione permetta una visione contemporanea e a tutto tondo del funzionamento di sistemi complessi, come la giustizia, evitando di fornire spiegazioni solamente parziali. In particolare, un'analisi che si limiti a tracciare il quadro ordinamentale rischia di restituire un'immagine lontana dalla realtà, in quanto incapace di cogliere la distanza che intercorre tra “*law in the book*” e “*law in action*”. Viceversa, una ricerca che dipinga soltanto la rete di interazioni che hanno luogo all'interno di un ufficio giudiziario – l'organizzazione *de facto* – non sarebbe in grado di rilevare l'influenza di quel complesso sistema di vincoli e opportunità, determinato proprio dalla presenza delle norme, che ne di-

¹ I *loosely coupled systems* sono sistemi organizzativi complessi, che si caratterizzano per la presenza di legami tendenzialmente deboli fra le diverse unità organizzative. Ogni componente di tali sistemi interagisce con le altre: «*in modo discontinuo (piuttosto che continuamente), occasionalmente (piuttosto che costantemente), trascurabilmente (piuttosto che significativamente), indirettamente (piuttosto che direttamente) ed eventualmente (piuttosto che immediatamente)*» (Weick, 1982: 380).

sciplinano il funzionamento da un punto di vista formale – l'organizzazione *de jure*.

2. Dai "sistemi giudiziari" ai "sistemi giustizia": il contributo di scienza politica e teoria dell'organizzazione

Come evidenziato da altri contributi in questo numero monografico della Rivista, nonostante l'evoluzione di scienza politica e teoria dell'organizzazione abbia viaggiato, di fatto, in parallelo, sono comunque ravvisabili alcune tendenze comuni, soprattutto con le articolazioni della scienza politica (Freddi 1989), come la scienza dell'amministrazione e l'analisi delle politiche pubbliche.

Come ricostruiva Panebianco (1989), per molto tempo gli studi organizzativi sono stati pressoché ignorati dalla scienza politica a causa dei predominanti modelli meccanicisti o di scopo (Bonazzi, 2008). Questa concezione interpretava l'organizzazione come uno strumento razionalmente progettato per il conseguimento di uno scopo. Il comportamento dell'attore e dell'organizzazione nel suo complesso era totalmente prevedibile perché effetto diretto del sistema di norme formali e della conseguente struttura dei compiti e dei ruoli. La diffusione delle ricerche di carattere empirico, soprattutto nella sociologia dell'organizzazione, e la pubblicazione di alcune celebri ricerche, come, in particolare, quelle di Merton (1949), Gouldner (1954) e Selznick (1949), hanno portato alla luce l'evidente divario tra la norma e il fatto, tra il "dover essere" e le concrete logiche d'azione di un'organizzazione (Catino, 2001). Il superamento dell'idea di organizzazione come macchina porta all'affermazione di una nuova visione dell'organizzazione, da prima intesa come sistema socio-tecnico (Trist e Bamforth, 1951) e, in seguito, come arena (Crozier, 1963; Panebianco, 1989). A partire della fine degli anni '60 (Weick, 1969), gli studi organizzativi riorientano il loro focus sui processi e considerano le organizzazioni come dei sistemi complessi che, per cercare legittimazione e risorse di diverso tipo (Thompson, 1967) – non solo finanziarie, ma anche strumentali, tecnologiche, conoscitive, ecc. – interagiscono con un ambiente esterno, che si compone, a sua volta, di una pluralità di organizzazioni (Aldrich, 1979; Zan, 1984; Catino, 2012).

Come illustrava Freddi (1989), anche la scienza politica si è progressivamente allontanata dalla natura "istituzionalistica", focalizzata sulle sole istituzioni formali dello Stato e sulle regole che le governavano, per indirizzarsi maggiormente sulle interazioni tra tali istituzioni e il sistema politico, il sistema sociale e quello economico. Il focus si sposta, quindi, anche sulle interazioni e sulle dinamiche che si verificano in assenza di previsioni formali e fuori dai confini stabiliti dal diritto e dalle procedure amministrative; vale a

dire, il funzionamento delle istituzioni pubbliche *de facto* e non solo *de jure* (Catino e Dallara, 2021). Questa evoluzione comporta per la scienza politica una serie di conseguenze e di corollari sia sul piano teorico sia su quello empirico (Aberbach *et al.*, 1981; Capano, 2008; Gualmini, 2008). Tra queste, la formulazione di ipotesi teoriche non normative, la verifica empirica delle ipotesi con il conseguente monitoraggio delle regolarità e il sempre più frequente ricorso al metodo comparato.

Eppure, questa transizione da un approccio strutturale a uno processuale-sistemico, comune a entrambe le discipline, non sembra essersi ancora completata nell'ambito degli studi sulla giustizia – oggetto di questo saggio. Nella maggioranza delle ricerche su questi temi prevale ancora, infatti, una concezione di tipo giuridico-formale (Catino 2001), focalizzata sulle strutture e sulle regole che disciplinano, da un punto di vista formale, l'attività degli apparati giudiziari.

Soltanto alcuni studi, che si collocano nel solco degli insegnamenti di Zan e di altri esperti del “gruppo bolognese” (tra questi Giuseppe Di Federico, Giorgio Freddi e Giovan Francesco Lanzara) cominciano a esaminare criticamente le logiche di funzionamento dei “sistemi giustizia” e non solamente dei “sistemi giudiziari”.

Lungi da configurarsi come sinonimi, le due espressioni hanno significati profondamente diversi. Per *sistema giudiziario* si intende quel complesso di unità organizzative cui è affidato il compito di amministrare la giustizia, espressione del terzo potere dello Stato, così come definito dal quadro ordinamentale vigente in un dato territorio. Il *sistema giustizia* comprende, invece, il sistema giudiziario, ma ne supera idealmente i confini, per includere al suo interno una pluralità di processi sociali (come, per esempio, le occasioni di interazione e confronto tra uffici giudiziari e ordini degli avvocati, la collaborazione con le forze di polizia giudiziaria, l'attività di supporto da parte del mondo associativo in materia di tutela di minori, ecc.) che si sviluppano dentro e fuori le aule di giustizia (Piana, 2016; Verzelli, 2020).

Come è stato chiarito da alcuni autori *pionieristici*, come Weick (1969, 1995), è opportuno distinguere l'impianto strutturale, per definizione statico – l'organizzazione – dai processi dinamici, in continuo divenire, che si verificano nei contesti organizzativi e che ne travalicano, metaforicamente, le mura – il cosiddetto “*organizing*”. Studiare i sistemi giudiziari – come fa ancor'oggi una parte considerevole della letteratura interdisciplinare su questi temi – significa occuparsi delle sue configurazioni strutturali e funzionali. Analizzare i sistemi giustizia – come propongono di fare alcuni autori contemporanei – vuole dire, invece, seguire il percorso intrapreso tanto dalla scienza politica quanto dagli studi organizzativi, per cogliere appieno le interazioni che collegano la legge alla giustizia, così come viene effettivamente resa ai cittadini (Verzelli, 2020).

Come anticipato nell'introduzione, i prossimi paragrafi presentano le tre dimensioni che, attraverso una prospettiva multilivello e sistemica, consentono di comprendere le logiche del funzionamento reale degli apparati giudiziari:

1. livello micro, gli attori organizzativi; in primo luogo, i magistrati, ma anche tutte le altre professionalità della giustizia, come personale di cancelleria e avvocati – intesi non come semplici *utenti* della giustizia (Verzelli, 2015);

2. livello meso, le unità organizzative, ossia gli uffici giudiziari sparsi sul territorio, nonché le articolazioni centrali del sistema;

3. livello macro, il sistema nel suo complesso.

Questa trattazione ci permetterà di illustrare la valenza euristica dell'analisi dei sistemi giudiziari, intesi come sistemi organizzativi complessi, superando la mera analisi delle strutture per focalizzarsi, invece, sull'attività degli attori e sui processi che possono anche superare – idealmente – i confini formali degli uffici giudiziari.

2.1. *La dimensione individuale: seguendo gli attori organizzativi*

La prima dimensione da considerare è quella dei singoli individui – da intendersi come attori organizzativi. Come detto in precedenza, gli uffici giudiziari possono essere inclusi tra le cosiddette “*expert dependent organizations*” (Blackler, 1995), ossia tra quelle particolari realtà organizzative che sono state progettate per supportare e coordinare l'attività dei professionisti che, in ragione delle conoscenze e competenze specialistiche che incarnano (Abbott, 1988), godono di ampia autonomia organizzativa (Butera, 2013). Nel caso della giustizia queste dinamiche appaiono oltremodo evidenti, soprattutto nel contesto italiano.

Numerosi autori, provenienti tanto dalla scienza politica quanto dagli studi organizzativi, hanno cercato di analizzare le caratteristiche distintive dei magistrati italiani (Pagani, 1969; Freddi, 1978; Guarnieri, 1981; Zan, 1976, 2006). La letteratura concorda su un punto: la magistratura italiana – ma non solo – combina elementi tipicamente professionali, come la presenza di una conoscenza esclusiva oppure l'alto livello di autonomia e indipendenza, ad altri di stampo prettamente burocratico, come lo status contrattuale o la progressione di carriera.

La figura del giudice, in Italia, come negli altri paesi sia di tradizione Common Law sia Civil Law, non è assimilabile a quella del funzionario pubblico. Nel primo caso, infatti, il giudice rappresenta un “*legislatore interstiziale*” (*interstitial law-maker*) (Cappelletti, 1981; Guarnieri, 2013). Nel secondo caso, la progressiva reiezione dei paradigmi del positivismo giuridico (Bobbio, 1989) ha portato ad abbandonare, gradualmente, l'idea del giudice

come mera “bocca della legge” (Montesquieu). Ogni singolo magistrato, a prescindere dalle funzioni che svolge, è chiamato a interpretare la legge. Il magistrato, infatti, sviluppa le proprie decisioni sulla base di un processo dialettico di tipo interpretativo-argomentativo (Marinelli, 2008). L'applicazione di un sistema normativo a un caso giuridico assume i connotati di un processo di *problem solving* (Greenebaum, 2003). La legge, essendo necessariamente generale e astratta, non può regolamentare ogni possibile situazione empirica (Pascuzzi, 2008). Lungi dal mettere in luce una disfunzione da eliminare, la distanza tra legge e pratica esprime proprio lo spazio interpretativo detenuto dal giudice (Verzelli, 2009).

Inoltre, accanto alle decisioni sia sul merito dei casi giudiziari sia sul “metodo” con cui risolverli, in termini di scelte processuali e procedurali, i magistrati – intesi, ancora una volta, come attori organizzativi – godono strutturalmente di un ampio “margine di manovra”. Facendo riferimento alla letteratura organizzativa e, in particolare, a Crozier (1963; Crozier e Friedberg, 1977, 1995), il concetto di “margine di manovra” può essere definito come «*lo spazio di autonomia che le persone hanno di interpretare il ruolo che svolgono, nel quadro del sistema di vincoli e opportunità determinato dalle regole che ne disciplinano formalmente l'attività*» (Verzelli, 2020a: 83).

In tal senso, come messo in luce dalla recente letteratura sui sistemi giustizia, per comprendere appieno sia le pratiche lavorative dei singoli attori sia le prassi condivise, che si sono sedimentate nel corso del tempo (Verzelli, 2019), è necessario “seguire gli attori” – richiamando il celebre motto di Hughes (1971): “*follow the actors*”. Qualsiasi riflessione sul “margine di manovra” degli attori presuppone, pertanto, di superare, metaforicamente, la facciata istituzionale delle corti, per indagare le logiche che guidano il funzionamento, per certi versi misterioso, della “fabbrica del diritto” (Latour, 2002).

2.2. La dimensione organizzativa: le corti come organizzazioni complesse

Come rilevato sia dalla letteratura politologica sia da quella organizzativa, gli uffici giudiziari possono essere definiti come delle “organizzazioni complesse” (Zan, 2011)², al cui interno operano, come detto, dei funzionari amministrativi a supporto di professionisti-esperti – i magistrati – che incarnano un bagaglio di conoscenze e competenze specialistiche e che godono di ampi margini di autonomia e di discrezionalità (Guarnieri e Pederzoli, 2002;

² Come definito da Zan (1988), la compresenza di razionalità diverse e di differenti “logiche di azione organizzativa”, rende alcune organizzazioni particolarmente complesse da governare. Date le sue caratteristiche strutturali e comportamentali, la giustizia, al pari di altre realtà, può essere definita un sistema organizzativo complesso (Zan, 2006, 2011).

Zan, 2003, 2011; Fabri, 2006; Verzelloni, 2009, 2019; Garapon *et al.*, 2014; Vigour, 2018; Di Federico, 2019).

Nell'ordinamento italiano, così come in altri sistemi Civil Law (Spagna, Portogallo, Francia ecc.), ogni ufficio giudiziario replica a livello locale la struttura centralistica a "compartimenti stagni" che contraddistingue il centro del sistema giustizia, ossia la rigida separazione tra personale di cancelleria e togati (Zan, 2003, 2006). In particolare, in Italia ci si riferisce al c.d. principio della "doppia dirigenza", ai sensi del d.lgs. 240/2006 e ss. mod.

Il combinato disposto di questi fattori rende gli uffici giudiziari delle organizzazioni particolarmente complesse da governare (Zan, 2011). Uno degli effetti più significativi della managerializzazione della giustizia riguarda i vertici degli uffici giudiziari. L'affermazione del "paradigma manageriale" ha avuto, infatti, un riflesso diretto sui magistrati con funzioni direttive. La letteratura in materia di *court management* pone questi attori al centro delle sue riflessioni: i vertici delle corti di giustizia sono chiamati a interpretare il loro ruolo in modo "proattivo". I dirigenti degli uffici giudiziari dovrebbero essere concepiti come delle "figure ibride" tra manager e imprenditore pubblico (*public entrepreneur*): da un lato, devono gestire in modo efficace ed efficiente le strutture che governano e, dall'altro, devono promuovere in prima persona dei processi di innovazione e miglioramento continuo del servizio erogato ai cittadini (NACM, 2003; Machado *et al.*, 2018).

In quest'ottica, il Curriculum delle competenze di base dell'Associazione Nazionale per il Management delle Corti (National Association for Court Management) (NACM, 2003), individua cinque aree di espressione della leadership dei magistrati dirigenti. Fra queste, la capacità di «*creare un ambiente di lavoro ad alte prestazioni*» si realizza attraverso la «*capacità di supportare e promuovere l'innovazione e il miglioramento delle prestazioni giudiziarie*» (NACM, 2003: 3). Allo stesso modo, il quadro internazionale per l'eccellenza delle corti (International Framework for Court Excellence) affida ai capi ufficio il compito di diffondere «*una nuova cultura dell'innovazione, del coinvolgimento e della responsabilità*» (ICEE 2013: 26). Il vertice di ogni ufficio giudiziario è chiamato, pertanto, a diventare un attore istituzionale a tutti gli effetti, con competenze organizzative e gestionali che, oltre a governare l'organizzazione interna dell'ufficio che dirige, dialoga e interagisce con il territorio circostante (Castelli *et al.*, 2014).

Nel caso italiano, ma non solo, queste dinamiche hanno portato gli uffici giudiziari ad aprirsi al loro territorio di riferimento. In particolare, negli ultimi vent'anni, sono emerse svariate forme di collaborazione tra uffici giudiziari e altre istituzioni del territorio: *in primis*, gli ordini degli avvocati, ma anche altri ordini (notai, commercialisti, ecc.), enti locali, aziende sanitarie, camere di commercio, forze dell'ordine, università, centri di ricerca, associazioni di volontariato, associazioni di rappresentanza, istituti e fondazioni bancarie,

ecc. La definizione di queste partnership ha permesso alle corti, da un lato, di legittimarsi nel territorio in cui operano e, dall'altro, di ottenere quelle risorse – principalmente umane, strumentali e tecnologiche, ma anche conoscitive – che, fino al recente passato, il centro del sistema – *in primis*, il Ministero della giustizia (così come previsto dall'art. 110 Cost.), ma anche il CSM – non era più in grado di garantire (Castelli *et al.*, 2014; Verzelloni, 2019).

Un aspetto molto interessante, legato a quanto esposto sopra, riguarda l'elemento della discrezionalità che i capi degli uffici possono e devono esercitare per tradurre, implementare e mettere in pratica gli input provenienti dai decisori pubblici nazionali. Come discuteremo nel prossimo paragrafo, a livello di servizio all'utenza ciò si è tradotto in pratiche ancora più eterogenee e differenziate su base locale, rafforzando ulteriormente l'elemento del localismo e della bassa interdipendenza gerarchica.

2.3. *La dimensione sistemica: il sistema giustizia come LCS*

La giustizia, al pari di altri sistemi organizzativi – che sono oggetto di diversi contributi inclusi in questo numero monografico della rivista – è definita dalla letteratura come un classico esempio di *loosely coupled system* (Weick, 1976; Orton e Weick, 1990; Singer, 1998; Zan, 2006, 2011; Verzelloni, 2020a).

Il concetto di LCS è stato introdotto da Weick, in un noto articolo sui sistemi educativi (1976). Secondo l'autore, questi particolari sistemi organizzativi possiedono una serie di proprietà comuni, che hanno, potenzialmente, sia una valenza positiva sia negativa (Weick, 1976: 6; Zan, 2011: 95). Le loro caratteristiche fondamentali sono sette: «1. *il legame debole permette di perdurare nel tempo*; 2. *il legame debole può rappresentare un sensibile meccanismo di percezione*; 3. *un sistema debolmente legato può essere un buon sistema per l'adattamento localistico*; 4. *il sistema può conservare potenzialmente un numero di mutazioni e di soluzioni nuove maggiore di quelle di un sistema a legame rigido*; 5. *se si verifica un cedimento in una porzione di un sistema a legame debole, il cedimento rimarrà isolato*; 6. *in un sistema debolmente legato c'è più spazio per l'autodeterminazione degli attori*; 7. *un sistema a legame debole dovrebbe essere poco costoso da gestire, in quanto coordinare le persone richiede tempo e denaro*»³.

A dispetto dell'apparente rigidità di stampo burocratico, i sistemi giustizia sono organizzazioni caratterizzate in prevalenza da legami tendenzialmente deboli, ossia si contraddistinguono per l'assenza di rigide interdipen-

³ Questa caratteristica è stata molto dibattuta, in particolare, con riferimento alle difficoltà connesse alla razionale allocazione delle risorse all'interno di un LCS (Zan, 2006: 37).

denze, sia di tipo gerarchico sia tecnologico (Zan, 2011). A questa peculiarità di tipo strutturale si lega un'implicazione di tipo comportamentale tipica dei sistemi a legame debole: il localismo. L'attributo del localismo indica che le articolazioni del sistema non sono mai uguali tra di loro, anche a parità di etichettatura, denominazione e funzione (Zan, 2011). Ogni ufficio rappresenta quindi una realtà organizzativa a sé stante, il cui funzionamento potrebbe rispondere a logiche differenti da quelle di un altro contesto organizzativo formalmente identico. Ogni articolazione del sistema appare come una realtà organizzativa differenziata, ma debolmente integrata dove hanno luogo dei "giochi separati", esattamente come avviene in una struttura abitativa di tipo condominiale (Zan, 2003).

Tale configurazione – comunemente descritta come a "geometria variabile" o a "macchia di leopardo" – rende questi sistemi difficilmente governabili, ma, al contempo, stimola l'innovazione locale. Come messo in luce da Weick: «*in un sistema a legami tendenzialmente deboli, c'è più spazio disponibile per l'autodeterminazione degli attori. [...] In un sistema a legame debole con unità autonome, il senso di efficacia degli individui è maggiore di quanto sarebbe in uno a legame rigido, dove la discrezionalità è limitata*» (1976: 7-8). A differenza di quanto avviene nei sistemi a legami tendenzialmente rigidi, infatti, gli attori organizzativi che operano nelle "periferie" sono portati a sviluppare delle innovazioni locali che, tuttavia, di sovente rimangono una sorta di "patrimonio locale", senza diffondersi nelle altre unità del sistema stesso (Verzelloni, 2019, 2020; Dallara *et al.*, 2022a, 2022b).

Queste dinamiche sono, ancora una volta, molto evidenti nel caso italiano. Negli ultimi anni, infatti, diversi uffici giudiziari italiani hanno intrapreso dei percorsi paralleli di innovazione "dal basso". In questo senso, per finalità euristiche, è possibile individuare dieci macro tipologie di innovazione, che sono state promosse dagli uffici giudiziari italiani, sia giudicanti sia requirenti (Verzelloni, 2020a):

- innovazioni attinenti alla struttura organizzativa, come accorpamento di uffici di cancelleria e segreteria, creazione di sportelli polifunzionali e divisione tra *front* e *back office*;
- tecnologie informatiche e telematiche, come sperimentazione del Processo Civile Telematico e introduzione di altri applicativi;
- tecniche di *case management*, come impiego del "calendario del processo";
- *court management* e sistemi di monitoraggio e controllo, come targatura dei fascicoli, cruscotti di gestione e apertura di uffici per l'innovazione;
- forme e modalità di erogazione dei servizi agli utenti, come ridefinizione della modulistica, revisione della segnaletica interna, creazione di uffici relazioni con il pubblico e sportelli di prossimità sul territorio;

- strumenti di comunicazione interna, come introduzione di specifiche riunioni periodiche, utilizzo di *chat* e *mailing list*;
- strumenti di comunicazione esterna e rendicontazione sociale, come progettazione di siti web, pubblicazione di carte dei servizi e bilanci sociali;
- forme di interazione e collaborazione con enti e istituzioni del territorio, come stipula di protocolli, creazione di tavoli e fondazioni per la giustizia;
- forme di interazione e collaborazione con altri apparati e articolazioni del “sistema giustizia”, come cartelle condivise, trasmissione dei fascicoli, politiche a livello distrettuale e criteri condivisi di priorità delle trattazioni;
- formazione e sviluppo professionale, come avvio di collaborazioni con ordine degli avvocati, università e scuole di specializzazione.

Parafrasando una famosa massima di Shapiro (1988): l’aspirazione di ogni operatore del diritto – e, aggiungiamo noi, di ogni cittadino – è quella di entrare in un ufficio giudiziario e sapere già cosa aspettarsi. Paradossalmente, invece, il ricorso continuo all’innovazione rischia di allargare, invece di diminuire – o comunque di cristallizzare, soprattutto, nel lungo periodo – le differenze tra le corti, sia in termini di prestazione sia di comportamento (Verzelloni, 2020b). Il fatto che per un cittadino o per un’impresa non sia affatto indifferente doversi difendere oppure promuovere un procedimento in un ufficio giudiziario piuttosto che in un altro, solleva una serie di implicazioni di natura sociale, economica e politica. Questo scenario, infatti, rimette in discussione il principio fondamentale secondo cui “la legge è uguale per tutti”, dal momento che determina delle disuguaglianze di accesso delle persone a diritti, beni e servizi pubblici, che incidono sulla capacità dei diversi territori di raggiungere uno sviluppo socio-economico sostenibile (Piana, 2016; Verzelloni, 2020a).

3. Scienza politica, teoria dell’organizzazione e giustizia: temi e prospettive

La scienza politica ha da sempre analizzato il sistema giudiziario – e la sua *governance* – come parte integrante del sistema politico e come quel «*complesso di strutture, procedure e ruoli mediante il quale il sistema politico, di cui quello giudiziario è un sottosistema, agisce*» (Marradi, 1983: 1045). Tuttavia, fino all’inizio degli anni Duemila, raramente il rapporto sistema politico e sistema giudiziario veniva considerato nelle sue molteplici sfaccettature di relazioni spesso conflittuali o integrative e di supplenza.

L'applicazione delle prospettive della teoria dell'organizzazione allo studio del sistema giudiziario ha sicuramente contribuito ad analizzare la giustizia come un campo organizzativo (Thompson, 1967; Powell e Di Maggio, 2000) variegato e composto da numerose organizzazioni pubbliche e private e attori di natura differente (ordini professionali, associazioni, ecc.). La teoria dell'organizzazione, che dagli anni '50-'60 si è focalizzata sul rapporto con l'ambiente esterno e sulla dimensione inter-organizzativa, ha consentito di individuare empiricamente, anche nello studio dei sistemi giustizia, così come nell'analisi della pubblica amministrazione, i reticoli e le connessioni reali, non sempre allineate con le norme, ma spesso, come già descritto nelle pagine precedenti, "deboli" (*loose coupling*), e contraddistinti da un'azione autonoma e negoziale delle singole unità (Zan, 2011).

La diffusione, seppur ancora parziale, di questo approccio multi-livello, sistemico e organizzativo nello studio dei sistemi giustizia (descritto nella parte iniziale), ha prodotto una serie di implicazioni sia sul piano dei temi, emersi come prevalenti, sia sul piano delle prospettive teoriche ed empiriche.

La letteratura politologica sui sistemi giustizia è tendenzialmente concorde nell'evidenziare come, nella maggioranza delle democrazie occidentali, siano emerse una serie di trasformazioni e regolarità che hanno interessato non solo i sistemi giustizia, ma l'intero campo organizzativo (Thompson, 1967; Powell e Di Maggio, 2000). Similmente, vengono evidenziate anche tendenze e traiettorie specifiche che riguardano il caso italiano o che accomunano i paesi del sud Europa (Verzelloni, 2020a; Guarnieri e Pederzoli, 2021).

I cambiamenti più evidenti e tangibili riguardano: il crescente ruolo politico e decisionale della magistratura, il rapporto tra le organizzazioni della giustizia con il territorio, il ruolo della tecnologia, la figura dei vertici dell'ufficio e la loro discrezionalità operativa. Partendo dalle caratteristiche a livello sistemico e di relazione con gli altri poteri dello Stato, per poi focalizzare l'attenzione sugli aspetti di organizzazione degli uffici e delle pratiche di azione, in questo paragrafo si presentano i principali temi emersi nell'analisi politologica dei sistemi giustizia e degli uffici giudiziari.

La letteratura internazionale evidenzia, *in primis*, una continua e crescente giudiziariizzazione della società (Hirschl, 2013). Le corti sono oggi da considerarsi attori fondamentali nel risolvere *issue* potenzialmente divisive per l'opinione pubblica, nonché difficili da controllare per le istituzioni democraticamente elette, in quanto interessano aspetti definitori della *polity*. Ciò ha comportato un massiccio spostamento delle competenze decisionali dal legislativo, dall'esecutivo o dall'amministrazione verso i tribunali e la progressiva espansione del raggio d'azione dei tribunali o dei giudici a scapito dei legislatori e/o amministratori (Tate e Vallinder, 1995). Inoltre, si acuisce la relazione sussidiaria delle corti rispetto al sistema politico e tale

connessione esercita un impatto anche sul livello meso-organizzativo (Guarnieri e Pederzoli, 2017). Tra gli effetti principali si può annoverare un cambiamento che riguarda il ruolo e il lavoro del magistrato, oggi molto diversi dal passato. Come affermato in precedenza, l'attività dei magistrati non è più intesa come semplice applicazione delle norme (giudice come bocca della legge), ma come interpretazione e decisione su diritti e temi sociali dirimenti. Come conseguenza di questi cambiamenti, il lavoro giudiziario si caratterizza altresì per margini sempre più ampi di discrezionalità, sia interpretativa sia operativa (Garapon e Bifulco, 2007).

In virtù di quanto esposto sopra, anche il rapporto tra uffici giudiziari e territorio è profondamente mutato. Come discusso nelle pagine precedenti, il sistema giustizia, che agisce come attore *de facto* del sistema politico, non si caratterizza più come un sistema omeostatico chiuso o una torre di avorio del diritto, ma sempre di più come insieme di strutture e relazioni in rapporto con l'ambiente sociale e istituzionale a livello locale (Vecchi, 2018; Verzelli, 2020a).

Queste trasformazioni a livello sistemico, che hanno interessato dunque il sistema giustizia italiano nel suo complesso, vanno di pari passo e si collegano a una serie di cambiamenti a livello meso-organizzativo, ossia all'interno degli uffici giudiziari, che dalla fine degli anni Novanta sono stati interessati da numerose riforme di ispirazione *New Public Management* (NPM). Anche in relazione ai sistemi giustizia, come in molti altri settori delle PPAA (Battistelli, 2002; Capano, 2002; Adinolfi, 2005; Bolgherini e Dallara, 2016), tali riforme hanno prodotto effetti paradossali minando ulteriormente la già scarsa interdipendenza funzionale e tecnologica (Thompson, 1967) e rafforzando l'attributo del localismo (Verzelli, 2019).

Varie ricerche sulle unità organizzative nel settore giustizia (Vigour, 2018; Vecchi, 2019; Verzelli, 2020a) hanno dimostrato che, a fronte di stimoli esogeni comuni a livello nazionale, le prassi di funzionamento e le routine di azione (Lanzara, 1993) presentano elementi di estrema eterogeneità fortemente legati alle caratteristiche organizzative delle sedi locali. Gli input di derivazione manageriale portano a far prevalere una concezione e un ruolo del Presidente di Tribunale, e ancora di più del Procuratore Capo nelle Procure, totalmente diversi rispetto al passato. Come accennato nelle pagine precedenti, il vertice dell'ufficio diventa un attore istituzionale a tutti gli effetti, con competenze organizzative e gestionali, che dialoga e interagisce con il territorio e con i diversi *stakeholder* (Verzelli, 2020a; Catino e Dallara, 2021)⁴. Queste nuove figure dirigenziali, oltre a doversi interfacciare

⁴ A partire dal 2014, anche in virtù delle previsioni normative del 2006-2007, la Scuola Superiore della Magistratura ha iniziato a organizzare in modo sistematico corsi di formazione per la dirigenza focalizzati sulle competenze organizzative e manageriali.

costantemente con le tecnologie informatiche, devono padroneggiare altri strumenti, che incidono molto sul lavoro quotidiano, quali, ad esempio, i provvedimenti organizzativi. Attraverso questi artefatti, i magistrati dirigenti possono esercitare ampi margini di discrezionalità operativa che nulla hanno in comune con la sola discrezionalità giurisdizionale (vale a dire la facoltà di scegliere tra due o più alternative nell'applicazione precipua delle norme sulla base di criteri giuridici stabiliti e ritenuti legittimi). Nella definizione dei provvedimenti organizzativi, i magistrati dirigenti esercitano una discrezionalità del tutto assimilabile a quella degli altri attori che operano nelle organizzazioni *street level* (Lipsky, 1980; Brodtkin, 2012). Alcune ricerche, seppur ancora sporadiche, hanno iniziato, infatti, a esplorare il comportamento dei magistrati e le loro routine d'azione, adottando la prospettiva della *Street Level Bureaucracy* – SLB (Lipsky, 1980), che si è rivelata particolarmente proficua anche per l'analisi degli uffici giudiziari (Biland e Steinmetz, 2017; Halliday *et al.*, 2009). Così come osservato in molte ricerche sul ruolo dei manager nelle organizzazioni *street level* (Brodtkin, 2012; Evans, 2011), anche nel settore giustizia la diffusione delle idee di ispirazione NPM ha comportato per i vertici degli uffici una sempre maggiore richiesta di attenzione ai tempi, alla quantità di casi trattati e agli indicatori di performance con l'intento di uniformare e livellare la qualità dei servizi. Il risultato però, in linea con gli esiti complessivi delle riforme di ispirazione NPM (Capano e Gualmini, 2011) è stato anche in questo caso paradossale. La spinta verso una maggiore responsabilizzazione al risultato per i manager degli uffici ha comportato nella pratica ancora più autonomia nell'interpretazione della normativa nazionale e nella scelta degli strumenti operativi. Discrezionalità che diventa funzionale al raggiungimento stesso degli obiettivi organizzativi di *performance*.

In quest'ottica, appare utile approfondire tre temi, che sono tuttora prevalenti nell'agenda di ricerca degli studi sulla giustizia e per i quali risulta fondamentale l'adozione di un approccio processuale-sistemico: 1. il complesso rapporto tra giustizia e politica; 2. una nuova visione della giustizia come servizio pubblico e non solo come “terzo” potere dello stato; 3. la trasformazione del concetto di qualità della giustizia.

3.1. *Il rapporto tra giustizia e politica e il divario tra organizzazione formale e reale*

Negli studi politologici sull'amministrazione della giustizia, l'emergere di un gap tra organizzazione formale e organizzazione reale, ossia il sistema concreto di azione (Crozier e Friedberg, 1977) degli uffici (Catino e Dallara, 2021), ha portato a una riscoperta dell'utilità e dell'estrema rilevanza di quella letteratura che si è focalizzata sullo studio del potere all'interno

delle arene organizzative e che considera quest'ultimo come un rapporto di scambio, dunque di negoziazione (Crozier e Friedberg, 1977). L'attenzione alla dimensione del potere organizzativo si è dimostrata cruciale anche per approfondire l'annoso problema del rapporto tra politica e magistratura.

La crescente giudiziariazione della società e della politica (Hirschl, 2004), già menzionata sopra, ha comportato una serie di cambiamenti nelle risorse a disposizione, gli *atout* così come descritti da Crozier, e nelle conseguenti strategie degli attori prevalenti dell'arena di riferimento (Lippi, 2022).

Come abbiamo già evidenziato, nella maggior parte delle democrazie occidentali, si assiste a uno spostamento delle competenze decisionali dal legislativo, dall'esecutivo o dall'amministrazione verso i tribunali (Tate e Valinder, 1995). Le corti sono sempre più spesso chiamate a decidere su *issues* potenzialmente divisive per l'opinione pubblica che riguardano aspetti definitivi della comunità politica. Le istituzioni politiche invece di deliberare al riguardo, delegano alla magistratura, chiedendole poi di tener conto di una serie di fattori d'interesse collettivo (Guarnieri e Pederzoli, 2017). In pratica, come descritto in Catino e Dallara (2021), gli organi legislativi e governativi, non essendo in grado di occuparsene come dovrebbero, spostano su un'altra istituzione – quella giudiziaria – il problema. È una specie di *scaricabarile*, un tipo di gioco strategico simile ad altri contesti politico amministrativi, finalizzato alla *blame avoidance* per spostare i costi delle decisioni su altri soggetti (Hood, 2014).

Si tratta di quel fenomeno che Pizzorno aveva descritto come «*l'accresciuta tendenza degli organi legislativi e amministrativi a delegare a quelli giurisdizionali decisioni delicate, che si ritiene possano comportare conseguenze negative per i rappresentanti eletti*» (1998: 12). Questo processo di delega sempre più ampia comporta una serie di implicazioni per il funzionamento dei sistemi democratici e ne mette in risalto le criticità, tra cui la crisi di legittimità. Le decisioni di *policy* su *issues* salienti e divisive vengono prese da soggetti, i giudici, non eletti e non rappresentanti, quindi, la sovranità popolare.

Nel caso italiano sono numerosi e molto evidenti i casi in cui la politica delega al sistema giudiziario una serie di questioni d'interesse collettivo che la politica non vuole e non è più in grado di decidere, come, ad esempio, temi riguardanti i diritti individuali, tra cui la protezione internazionale⁵, il fine vita, la fecondazione eterologa (Catino e Dallara, 2021), così come decisioni economico-sociali di grande salienza sociale. Catino, Dallara e Rocchi (2022) ricordano ad esempio i casi Ilva di Taranto, il Mose di Venezia, l'Expò

⁵ L'Italia è uno dei pochi paesi europei ad aver scelto di affidare interamente alla magistratura ordinaria l'appello contro le decisioni che rifiutano la protezione internazionale o il diritto di asilo ai migranti (Dallara e Lacchei, 2021).

di Milano, fino alle recenti indagini sui fattorini dei servizi di consegne a domicilio a Milano. In questi casi le decisioni di *policy* sono state prese dalla magistratura, nella totale assenza della politica, che, come detto, ha invece attuato una strategia di *blame avoidance* (Ellis, 1994).

Le degenerazioni rese pubbliche a partire dal 2019-2020 riguardanti il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura dimostrano quanto sia complessa e irrisolta la relazione tra la magistratura e gli organi legislativi e governativi. La disamina del funzionamento dell'organizzazione reale e del sistema concreto di azione del CSM, ha dimostrato come, soprattutto per le nomine dei pubblici ministeri, l'istituzione deviasse totalmente dal modello di regolazione formale, dal dover essere, per mettere in atto un sistema di regolazione informale e reticolare, che si ampliava ben oltre i confini convenzionali del perimetro istituzionale. L'attuale governo della magistratura italiano è, infatti, caratterizzato da un apparente paradosso: le garanzie di indipendenza e autonomia sono state fortemente aumentate nel corso del tempo – in modo di molto superiore alla maggioranza dei paesi occidentali – per separare il più possibile politica e magistratura, ma questa situazione ha favorito lo sviluppo di legami paralleli e non visibili con l'ambiente politico e sociale, mettendo di fatto a rischio l'indipendenza reale della magistratura (Guarnieri e Pederzoli, 2017).

Come descritto sopra, i pubblici ministeri detengono un'elevata capacità di poter incidere sulla vita delle istituzioni politiche, economiche e sociali, sia al livello nazionale sia locale. A tale capacità si accompagna però una scarsa *accountability* in termini di scelte di indirizzo della politica giudiziaria o di previsione sulle conseguenze (Benvenuti, 2020). Anche da questo punto di vista emerge, dunque, l'inadeguatezza del modello giuridico formale che ha separato totalmente i due sottosistemi, politico e giudiziario, negandone le interconnessioni, che invece trovano canali di comunicazione e di relazione paralleli, così come avevano magistralmente rintracciato Crozier e Friedberg (1977, 1995).

Come dimostra il recente e incompleto progetto di riforma promosso dall'ex-Ministra della giustizia Cartabia, il tema della *governance*, del ruolo del CSM e dell'arena della politica giudiziaria sono tornati prepotentemente al centro del dibattito pubblico e politico (Catino e Dallara, 2021).

3.2. *La giustizia come potere e come servizio*

Le trasformazioni descritte sopra si innestano e traggono significato dal netto cambio di paradigma culturale che si diffonde negli uffici giudiziari a partire dalla metà degli anni Duemila, anche per effetto delle riforme di ispirazione *New Public Management* (Maier, 1999; Spigelman, 2001; Langbroek *et al.*, 2017). Cambio di paradigma che fa perno sulla concezione di

giustizia come servizio pubblico e come insieme di servizi che devono produrre valore per la collettività. Vecchi (2018) descrive questo momento come il passaggio da un paradigma prevalente incentrato sui valori di autonomia e indipendenza della magistratura (giustizia come funzione) a quello della giustizia come organizzazione complessa che rende un servizio pubblico (giustizia come servizio).

Gli apparati giudiziari non sono paragonabili alle altre articolazioni della pubblica amministrazione, sia per le funzioni che svolgono sia per la loro collocazione nel quadro istituzionale. Tuttavia, nel corso del tempo, è emersa una nuova consapevolezza: anche gli uffici giudiziari, pur con le loro peculiarità, sono chiamati a “rendere conto” del loro operato, non solo in termini di osservanza delle regole processuali e ordinamentali che ne disciplinano da un punto di vista formale il funzionamento, ma anche rispetto ai criteri di efficacia ed efficienza (Fabri *et al.*, 2003; Piana e Raniolo, 2015; Piana, 2016).

La declinazione di questi due principi trova un’immediata e possibile frizione con quelli di autonomia e indipendenza giudiziaria – principi costituzionali a tutela del terzo potere dello stato. I due concetti risultano, infatti, legati a doppio filo, sia con riferimento all’imparzialità delle decisioni formulate dai giudici, sia per ciò che attiene agli aspetti prettamente organizzativi, ai vari livelli – singoli giudici, corti di giustizia e sistemi giustizia, intesi nel loro complesso.

Come rilevato da numerosi autori, provenienti tanto dal campo della scienza politica quanto da quello degli studi organizzativi (Friesen *et al.*, 1971; Guarnieri e Pederzoli, 2002; Zan, 2003; Fabri *et al.*, 2003), esiste una pressoché ineliminabile tensione tra indipendenza e amministrazione giudiziaria che, se non adeguatamente governata, rischia di generare contrasti, disfunzioni e disservizi. Un grado eccessivo di indipendenza può, infatti, minare la capacità di garantire ai cittadini standard di prestazione e comportamento uniformi su tutto il territorio, così come all’interno delle singole unità organizzative (Verzelloni, 2020a, 2020b). Allo stesso tempo, un basso livello di indipendenza, sia interna (rispetto ai magistrati e alle corti con funzioni superiori) sia esterna (rispetto agli altri due poteri dello stato), limita l’effettiva capacità dei magistrati di decidere liberamente, secondo “scienza e coscienza” e condiziona l’evoluzione stessa del “diritto vivente”.

La letteratura contemporanea – divisa, ancora una volta, tra studi organizzativi e scienza politica – concorda sulla necessità che si realizzi un equilibrio tra indipendenza e *accountability* giudiziaria (Contini e Mohr, 2007; Currie, 1998; Piana, 2010). Fino a qualche anno fa, i due concetti venivano considerati in contrapposizione (Verzelloni, 2020); oggi rappresentano due facce della stessa medaglia, proprio per garantire, da un lato, l’equilibrio tra i poteri di uno Stato democratico e, dall’altro, per rendere responsabili i ma-

gistrati e la giustizia – intesa come servizio – nei confronti dei diversi forum di riferimento (Bovens, 2005) e, in particolare, dinanzi ai cittadini.

3.3. Verso una nuova “qualità” di giustizia

Da diversi anni, numerosi autori, con diversi *background* disciplinari, compresi gli studi organizzativi e la scienza politica, discutono di “qualità della giustizia” e delle politiche più opportune per innalzarne il livello. Eppure, il significato di tale concetto è cambiato radicalmente nel corso del tempo.

Fino alla fine degli anni '80, infatti, una giustizia era di qualità se rispettava tutte le garanzie istituzionali a tutela dello stato di diritto e, in particolare, da un lato, l'indipendenza della magistratura e, dall'altro, le regole a fondamento del c.d. “giusto processo” (Russell, 2001; Guarnieri e Piana, 2011).

A partire dall'inizio degli anni '90, la diffusione, anche al di fuori dei paesi anglosassoni, degli studi sull'amministrazione della giustizia, ha stimolato l'avvento di due diversi significati di “qualità della giustizia”: da un parte, la qualità del “prodotto”, ossia la qualità di tutti gli atti decisori dei magistrati e, dall'altra, la qualità del “servizio giustizia” (Piana, 2010; Frydman e Jeuland, 2011).

L'affermazione del “paradigma manageriale” ha fatto emergere, progressivamente, una concezione di qualità della giustizia orientata al risultato, che ha cambiato il modo stesso di governare i sistemi giustizia e le loro articolazioni sul territorio. Il focus si è spostato sulle performance degli apparati e sulla loro effettiva capacità – oppure, di sovente, incapacità – di fornire una risposta adeguata, entro un tempo ragionevole, alla richiesta di giustizia proveniente dai cittadini e, in generale, dalla società (Langbroek *et al.*, 2017).

Alla luce di questa svolta manageriale, l'indipendenza dei singoli giudici e della magistratura, intesa nel suo complesso, si configura come una condizione necessaria, ma non sufficiente. Una giustizia di qualità è anche, al contempo, trasparente e responsabile, in termini di risorse impiegate e risultati ottenuti. In tal senso, la moderna concezione della qualità della giustizia supera, pur incorporandoli nel suo spazio semantico, i principi a fondamento della *rule of law* (Piana, 2010, 2016).

4. Conclusioni

Nel corso della loro evoluzione parallela, tanto la scienza politica quanto la teoria dell'organizzazione hanno abbandonato un approccio di tipo strutturale in favore di uno processuale-sistemico. Tuttavia, questa transizione sembra non essersi ancora completata nell'ambito degli studi sul

funzionamento della giustizia, dove prevale ancora una concezione di tipo giuridico-formale.

Come si evince da quanto esposto in questo articolo, la combinazione di scienza politica e studi organizzativi suggerisce quasi naturalmente una transizione dallo studio dei “sistemi giudiziari” a quello dei “sistemi giustizia”. Sulla scia delle ricerche che si collocano nel solco degli insegnamenti di Zan e di altri esperti del “gruppo bolognese”, il saggio ha dimostrato come questa diversa prospettiva interpretativa abbia favorito l'emergere di una nuova visione della giustizia italiana e, contestualmente, abbia fornito ai ricercatori che si occupano di queste tematiche gli strumenti teorici e metodologici per leggere i molteplici cambiamenti che hanno interessato, e che stanno tuttora interessando, questo peculiare ambito delle PPAA.

Seguendo le tre dimensioni, indicate da Zan, per lo studio della giustizia, l'articolo si è focalizzato: sul singolo magistrato, sulle corti come organizzazioni complesse e sulle caratteristiche del sistema, inteso nel suo complesso. La seconda parte dell'articolo si è concentrata sulle implicazioni che sono ravvisabili negli studi sulla giustizia di matrice politologica, che adottano la già menzionata prospettiva processuale-sistemica, tanto sul piano dei contenuti quanto su quello teorico ed empirico. Sono stati, infatti, descritti e analizzati i temi principali su cui si sono misurati gli studi contemporanei sui sistemi giustizia e i principali approcci adottati. Infine, sono stati approfonditi alcuni macro-temi tra quelli evidenziati: l'annoso rapporto tra giustizia e politica, la giustizia come servizio pubblico e non solo come “terzo” potere e la trasformazione del concetto di qualità della giustizia.

Giunti alle conclusioni dell'articolo, è importante mettere in luce che implicazioni potrebbe avere, tanto sul piano teorico quanto su quello empirico, il completamento del passaggio da un approccio strutturale a uno processuale-sistemico per l'analisi delle logiche di funzionamento della giustizia.

Per ciò che attiene il piano teorico, questa transizione impone di allargare il focus oltre la singola organizzazione, per considerare, invece, tutti quei processi che ne superano, idealmente, i confini, ossia passare dallo studio della struttura (l'organizzazione) a quello dei processi (l'*organizing*) (Weick, 1969; Catino, 2012). Tutto ciò è evidente se si considera che alcuni processi sociali, di particolare complessità, non si sviluppano mai all'interno di un unico contesto organizzativo (Verzelloni, 2020). L'origine e la traiettoria di questi processi è spesso influenzata da una pluralità di attori – individuali e istituzionali – che, da un punto di vista formale, sono collocabili all'esterno di un'organizzazione o di un'istituzione di riferimento. Analizzare soltanto il funzionamento di un'unica organizzazione rischia, pertanto, di restituire una rappresentazione fallace, in quanto parziale, dei processi dinamici, in continuo divenire, che hanno luogo all'interno dei sistemi com-

plexi – come la giustizia, ma non solo. In questo senso, i confini di questi sistemi non possono essere delimitati a priori, ma devono essere definiti dal ricercatore, in funzione dei suoi specifici interessi di ricerca, così come devono essere adottate delle metodologie che permettano di seguire gli attori (Hughes 1971), ossia di ricostruire i processi, invece che focalizzarsi soltanto sulle strutture.

Per ciò che attiene, invece, il piano empirico, è necessario mettere in luce due implicazioni. In primo luogo, questo cambiamento di prospettiva presuppone di superare una visione incentrata esclusivamente sulla “macchina statale”, per concentrarsi, invece, sull’attività di tutti quegli attori che concorrono a definire le logiche di funzionamento dalla giustizia, così come sull’origine dei conflitti che, non trovando altre forme di risoluzione nella società, arrivano, in ultima istanza, nelle corti giudiziarie. In secondo luogo, per comprendere la complessità delle interazioni tra le diverse unità del sistema giustizia appare opportuno interrogarsi sull’interdipendenza tra le stesse – intesa come il grado in cui le parti di una relazione organizzativa dipendono le une dalle altre per svolgere il loro compito (Thompson, 1967). Se ci si concentra, infatti, su un singolo ufficio non si possono cogliere alcune dinamiche inter-organizzative di cruciale importanza. Ragionando in termini di “filiera”, si potrebbero, invece, analizzare le molteplici interazioni tra uffici giudiziari e, in particolare, le interdipendenze sequenziali tra tribunali e corti d’appello e le interdipendenze reciproche tra tribunali e procure della Repubblica – dove spesso si annidano diseconomie e inefficienze, che si riverberano direttamente sui cittadini (tempi di attraversamento, sovrapposizioni, assenza di chiare responsabilità, ecc.), nonché sulla qualità complessiva del “servizio giustizia”.

Riferimenti bibliografici

- ABBOTT, A. (1988), *The system of professions: An essay on the division of expert labor*, Chicago, University of Chicago Press.
- ABERBACH, J., R. PUTMAN e B. ROCKMAN (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- ADINOLFI, P. (2005), *Il mito dell’azienda. L’innovazione gestionale e organizzativa nelle pubbliche amministrazioni*, New York, McGraw-Hill.
- ALDRICH, H. (1979), *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- BATTISTELLI, F. (2002), *Managerializzazione e retorica*, in F. BATTISTELLI (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, Franco Angeli, pp. 22-45.
- BENVENUTI, S. (2020), *Brevi note sull’affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?*, in «Osservatorio costituzionale», 1, pp. 21-48.

- BILAND, E. e H. STEINMETZ (2017), *Are Judges Street-Level Bureaucrats? Evidence from French and Canadian Family Courts*, in «Law and Social Inquiry», XLII (2), pp. 298-324.
- BLACKLER, F. (1995), *Knowledge, knowledge work and organizations: An overview and interpretation*, in «Organization Studies», XVI (6), pp. 1021-1046.
- BOBBIO, N. (1989), *Il positivismo giuridico*, Torino, Giappichelli.
- BOLGHERINI, S. e C. DALLARA (2016) (a cura di), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Istituto Cattaneo.
- BONAZZI, G. (2008), *Dire, fare, pensare. Decisioni e creazione di senso nelle organizzazioni*, Milano, Franco Angeli.
- BOVENS, M. (2005), *The concept of public accountability*, in E. FERLIE, L.E. LYNN Jr e C. POLLITT (a cura di), *The Oxford handbook of public management*, Oxford, Oxford University Press, pp. 182-208.
- BRODKIN, E.Z. (2012), *Reflections on Street Level Bureaucracy: Past, Present, and Future*, in «Public Administration Review», LXXII (6), pp. 940-949.
- (2021), *Street-Level Organizations at the Front Lines of Crises*, in «Comparative Policy Analysis: Research and Practice», XIII (1), pp. 16-29.
- BUTERA, F. (2013), *Incarichi direttivi e cambiamento dell'organizzazione negli uffici giudiziari*, in «Questione Giustizia», 2, pp. 80-98.
- CAPANO, G. (2002), *Le riforme degli anni Novanta: l'adattamento reattivo del paradigma egemonico*, in F. BATTISTELLI (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, Franco Angeli, pp. 47-69.
- (2008), *L'analisi delle politiche pubbliche. Per dire la verità al potere*, in G. CAPANO (a cura di), *Non solo potere. Le altre facce della politica. Saggi in onore di Giorgio Freddi*, Bologna, Il Mulino, pp. 55-81.
- CAPANO, G. e E. GUALMINI (2011) (a cura di), *Le pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, seconda edizione aggiornata.
- CAPPELLETTI, M. (1981), *The law-making power of the judge and its limits: A comparative analysis*, in «Monash University Law Review», VIII (1), pp. 15-67.
- CASTELLI, C. et al. (2014) (a cura di), *Giustizia, territori e governo dell'innovazione*, Roma, Carocci.
- CATINO, M. (2001), *Fatti e norme nell'organizzazione*, in «Studi organizzativi», III (2-3), pp. 5-34.
- (2012), *Capire le organizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- (2020), *Le organizzazioni mafiose. La mano visibile dell'impresa criminale*, Bologna, Il Mulino.
- CATINO, M. e C. DALLARA (2021), *Le regole dell'apprendimento imperfetto. Norme e prassi nel Consiglio superiore della magistratura*, in «Stato e mercato», XLI (2), pp. 235-270.
- CATINO, M., C. DALLARA e S. ROCCHI (2022), *The organizational reasons for wrongdoing. The case of Italy's superior council of the judiciary (CSM)*, in «Crime, law and social change», LXXIX (2), DOI: 10.1007/s10611-022-10064-9.
- CONTINI, F. e R. MOHR (2007), *Reconciling independence and accountability in judicial systems*, in «Utrecht Law Review», III (2), pp. 26-43.

- CORRADI, G. *et al.* (2010), *Through the practice lens: Where is the bandwagon of practice-based studies heading?*, in «Management learning», XLI (3), pp. 265-283.
- CROZIER, M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Éditions du Seuil; trad. it., *Il fenomeno burocratico*, Milano, Etas, 1969.
- CROZIER, M. e E. FRIEDBERG (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil; trad. it., *Attore sociale e sistema*, Milano, Etas, 1978.
- (1995), *Organizzazioni e azione collettiva: il nostro contributo all'analisi organizzativa*, in S. BACHRACH, P. GAGLIARDI e B. MUNDELL (a cura di), *Il pensiero organizzativo europeo*, Milano, Guerini e Associati, pp. 107-129.
- CURRIE, D.P. (1998), *Separating Judicial Power*, in «Law and Contemporary Problems», LXI (3), pp. 7-14.
- DALLARA, C. e A. LACCHEI (2021), *Street-level bureaucrats and coping mechanisms. The unexpected role of Italian judges in Asylum policy implementation*, in «South European Society & Politics», XXVI (1), pp. 83-108.
- DALLARA, C. *et al.* (2022a), *Up-scaling social innovation in asylum adjudication: the case of the Migrants project in Sicily*, in «Innovation: The European Journal of Social Science Research», DOI: 10.1080/13511610.2022.2077705.
- DALLARA, C. *et al.* (2022b), *L'organizzazione della giustizia alla prova dell'emergenza COVID-19. Il ruolo dei presidenti di tribunale nella definizione delle strategie organizzative*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», XVII (1), pp. 93-127.
- DI FEDERICO, G. (2019), *Ordinamento giudiziario. Uffici giudiziari, CSM e governo della magistratura*, Bologna, Bononia University Press.
- ELLIS, R. (1994), *Presidential Lightning Rods. The Politics of Blame Avoidance*, Lawrence, University Press of Kansas.
- EVANS, T. (2011), *Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy*, in «The British Journal of Social Work», XLI (2), pp. 368-386.
- FABRI, M. (2006), *Amministrare la giustizia*, Bologna, Clueb.
- FABRI, M. *et al.* (2003) (a cura di), *The administration of justice in Europe: Towards the development of quality standards*, Bologna, Lo Scarabeo.
- FERRANTE, M. e S. ZAN (1994), *Il fenomeno organizzativo*, Roma, Carocci.
- FREDDI, G. (1978), *Tensioni e conflitto nella magistratura: un'analisi istituzionale dal dopoguerra al 1968*, Bari, Laterza.
- FREDDI, G. (1989) (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- FRIESEN, E.C. *et al.* (1971), *Managing the Courts*, Indianapolis, Bobbs-Merrill.
- FRYDMAN, B. e E. JEULAND (2011) (a cura di), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Paris, Dalloz.
- GARAPON, A. e D. BIFULCO (2007), *Del giudicare: saggio sul rituale giudiziario*, Milano, Raffaello Cortina.
- GARAPON, A. *et al.* (2014), *La prudence et l'autorité. L'office du juge au XXI^e siècle*, Paris, Odile Jacob Droit.
- GOULDNER, A.W. (1954), *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, The Free Press.
- GREENEBAUM, E.H. (2003), *Problem solving in legal education*, in «International Journal of Legal Profession», X (1), pp. 69-91.

- GUALMINI, E. (2008), *Restructuring Weberian bureaucracy: Comparing managerial reforms in Europe and the United States*, in «Public administration», LXXXVI (1), pp. 75-94.
- GUARNIERI, C. (1981), *L'indipendenza della magistratura*, Padova, Cedam.
- (2013), *Judicial independence in Europe: Threat or resource for democracy?*, in «Representation», IL (3), pp. 347-359.
- GUARNIERI, C. e P. PEDERZOLI (2002), *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza.
- (2017), *Il sistema giudiziario*, Bologna, Il Mulino.
- (2021), *The judicial system*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- GUARNIERI, C. e D. PIANA (2011), *Judicial independence and the rule of law: Exploring the European experience*, in S. SHETREET e C. FORSYTH (a cura di), *The culture of judicial independence: Conceptual foundations and practical challenges*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 111-124.
- HALLIDAY, S. et al. (2009) *Street-level bureaucracy, interprofessional relations, and coping mechanisms: A study of criminal justice social workers in the sentencing process*, in «Law & Policy», XXXI (4), pp. 405-428.
- HIRSCHL, R. (2013), *The Judicialization of Politics*, in R. GOODIN (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, pp. 119-141.
- HOOD, C. (2014), *Accountability and Blame-Avoidance*, in M. BOVENS, R. GOODIN e T. SCHILLEMANS (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford Academic, pp. 603-616.
- HUGHES, E.C. (1971), *The sociological eye*, Chicago, Aldine.
- ICCE (2013), *International framework for court excellence*, Melbourne, International Consortium for Court Excellence.
- KAUFMAN, H. (1964), *Organization theory and political theory*, in «American Political Science Review», LVIII (1), pp. 5-14.
- LANGBROEK, P. et al. (2017), *Performance management of courts and judges*, in F. CONTINI (a cura di), *Handle with care: Assessing and designing methods for evaluation and development of the quality of justice*, Bologna, IRSiG-CNR, pp. 297-325.
- LANZALACO, L. (1995), *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- LANZARA, G.F. (1993), *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- LATOUR, B. (2002), *La fabrique du droit*, Paris, La Decouverte.
- LIPPI, A. (2022), *Modelli di amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- LIPSKY, M. (1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- MACHADO, M. et al. (2018), *Innovation in judicial services: A study of innovation models in labor courts*, in «Innovation & Management Review», XV (2), pp. 155-173.
- MAIER, P. (1999), *New public management in der Justiz*, Bern-Wien, Paul Haupt.
- MARINELLI, V. (2008), *Studi sul diritto vivente*, Napoli, Jovene Editore.

- MARRADI, A. (1983), *Sistema giudiziario*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, pp. 1045-1051.
- MERTON, R.K. (1949), *Social theory and social structure*, Glencoe, The Free Press.
- NACM (2003), *Core competency curriculum guidelines*, Williamsburg, National Association for Court Management.
- OLSEN, J.P. (1989), *Scienza politica e teoria dell'organizzazione. Le possibili convergenze*, in «Rivista italiana di scienza politica», XIX (1), pp. 3-22.
- ORTON, J.D. e K.E. WEICK (1990), *Loosely coupled systems: A reconceptualization*, in «The Academy of Management Review», XV (2), pp. 203-223.
- PAGANI, A. (1969), *La professione del giudice*, Varese, Istituto Editoriale Cisalpino.
- PANEBIANCO, A. (1989) (a cura di), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bologna, Il Mulino.
- PASCUZZI, G. (2008), *Giuristi si diventa*, Bologna, Il Mulino.
- PIANA, D. (2010), *Judicial accountabilities in new Europe: From rule of law to quality of justice*, Burlington, Ashgate.
- (2016), *Uguale per tutti? Giustizia e cittadini in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- PIANA, D. e F. RANIOLO (2015), *State unbounded. Extra legal professionalism and goal oriented interventions in the Italian judicial system*, Roma, Luiss University Press.
- PIZZORNO, A. (1998), *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo di virtù*, Roma-Bari, Laterza.
- POWELL, W.W. e P.J. DIMAGGIO (2000) *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, Istud.
- RUSSELL, P.H. (2001), *Toward a general theory of judicial independence*, in P.H. RUSSELL e D. O'BRIEN (a cura di), *Judicial independence in the age of democracy: Critical perspectives from around the world*, Charlottesville, University Press of Virginia, pp. 1-25.
- SELZNICK, P. (1949), *VA and the Grass Roots; A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press.
- SHAPIRO, D.L. (1988), *Federal Rule 16: A Look at the Theory and Practice of Rule-making*, in «University of Pennsylvania Law Review», CXXXVII (6), pp. 1969-1998.
- SINGER, S.I. (1998), *Criminal and teen courts as loosely coupled systems of juvenile justice*, in «Wake Forest Law Review», XXXIII (3), pp. 509-527.
- SPIGELMAN, J. (2001), *The 'new public management' and the courts*, in «The Australian Law Journal», LXXV (12), pp. 748-760.
- TATE, C.N. e R. VALLINDER (1995), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York-London, New York University Press.
- THOMPSON, J.D. (1967), *Organizations in Action. Social Science Bases of Administrative Theory*, New York, McGraw-Hill.
- TRIST, E. e W. BAMFORTH (1951), *Some Social and Psychological Consequences of the Long Wall Method of Coal-Getting*, in «Human Relations», IV (1), pp. 3-38.
- VECCHI, G. (2018), *La valutazione della performance negli uffici giudiziari come strumento di politica pubblica*, Milano, Franco Angeli.

- (2019), *Designing on the past? Administrative reforms in Italy during the last decades: From modernization projects to an incrementalism without strategies*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», XIV (3), pp. 383-409.
- VERZELLONI, L. (2009), *Dietro alla cattedra del giudice. Pratiche, prassi e occasioni di apprendimento*, Bologna, Pendragon.
- (2015), *Gli avvocati nella giustizia civile. Utenti e protagonisti*, Bologna, Pendragon.
- (2019), *Pratiche di sapere. I rituali dell'innovazione nella giustizia italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- (2020a), *Paradossi dell'innovazione: i sistemi giustizia del Sud Europa*, Roma, Carocci.
- (2020b), *Riformare la giustizia del lavoro fra disuguaglianze e inefficienze: il prisma del sud Europa*, in «Stato e Mercato», XL (2), pp. 319-357.
- VIGOUR, C. (2018), *Réformes de la justice en Europe. Entre politique et gestion*, Louvain-la-Neuve, De Boeck.
- WEICK, K.E. (1969), *The Social Psychology of Organizing*, Reading MA, Addison-Wesley
- (1976), *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*, in «Administrative Science Quarterly», XXI (1), pp. 1-19.
- (1982), *Management of organizational change among loosely coupled elements*, in P.S. GOODMAN *et al.* (a cura di), *Change in organizations: new perspectives on theory and research and practice*, San Francisco, Jossey-Bass, pp. 375-408.
- (1995), *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks, Sage
- ZAN S. (1976) *Struttura e Organizzazione delle Professioni: un'analisi critica della letteratura*, in «Studi Organizzativi», 2/3, pp. 31-70.
- (1984), *L'analisi interorganizzativa per lo studio delle politiche pubbliche*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», XXXIII (4), pp. 3-54.
- (1988), *Introduzione*, in S. ZAN (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino, pp. 13-75.
- (1989), *Teoria dell'organizzazione e pubblica amministrazione*, in G. FREDDI (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, Nuova Italia Scientifica, pp. 281-311.
- (1991), *I molti modi di essere delle organizzazioni*, in M. DEPOLO e G. SARCHIELLI (a cura di), *Psicologia dell'organizzazione*, Bologna, Il Mulino, pp. 23-54.
- (2003), *Fascicoli e tribunali. Il processo civile in una prospettiva organizzativa*, Bologna, Il Mulino.
- (2006), *Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia. Caratteristiche e prospettive*, in «Quaderni di giustizia e organizzazione», 1, pp. 17-48.
- (2011), *Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole*, Roma, Carocci.

