

9R) - 54/VV/2008 - (relatore Dott. CARRELLI PALOMBI)

Buone Prassi presso gli uffici giudiziari.

Relazione sulle Buone Prassi – Definizione, Rilevazione, Classificazione, Valutazione e Diffusione - Note metodologiche, operative e di programma – luglio 2010

Sommario:

- *premessa*

1 - la nozione di *best practice*

2- le *best practices* nella P.A.

3- le *best practices* nella Giustizia

4 – il censimento delle buone prassi sul territorio

5- gli obiettivi maggiormente perseguiti

6 – buone prassi: tipologia di base e schema di classificazione

7 - buone prassi: scheda di classificazione

8 – la banca dati delle buone prassi

9 - le condizioni della diffusione delle buone prassi

10- le linee di sviluppo per il futuro

PREMESSA

La delibera del 23 luglio 2008 del Consiglio superiore della magistratura, nell'istituire la Struttura tecnica per l'organizzazione (art. 29 *ter* reg. int.), ha definito, tra gli obiettivi del nuovo organismo, il "promuovere il confronto e la diffusione di buone prassi metodologiche ed operative anche attraverso la sperimentazione e l'utilizzazione di tecniche innovative" e "favorire omogeneità e qualità delle attività e delle strumentazioni informatiche a livello nazionale".

Sin dalla sua costituzione, la Struttura tecnica per l'Organizzazione si è assunta il compito di stabilire adeguate premesse di metodo e di linguaggio che consentissero a tutti gli attori del complesso movimento della innovazione organizzativa di intendersi sulla nozione stessa di buone prassi, sulla loro origine storica, sul loro background culturale e sulla complessa e delicata trama dei rapporti con i valori essenziali dell'autogoverno e della giurisdizione. Ma si poneva in termini assoluta evidenza anche la necessità di stabilire con rigore scientifico le regole di rilevazione delle buone prassi sul territorio e di classificazione delle stesse, in primo luogo in ragione degli obiettivi perseguiti. Infine, appariva essenziale stabilire, almeno in prima approssimazione, le condizioni di individuazione delle prassi da ritenersi meritevoli di particolare approfondimento e, in ultima analisi, di sostegno alla diffusione.

Le pagine che seguono rappresentano il frutto della riflessione e del lavoro dei primi mesi di vita della Struttura, come ufficialmente presentati nel corso del recente incontro promosso in Roma dalla VII commissione con i presidenti delle Corti di appello e con i Procuratori generali: si veda il materiale di consultazione messo a disposizione nel corso dell'incontro.

Il buon favore riservato nel corso del seminario ai primi risultati del lavoro conforta la Struttura nella convinzione di aver posto ragionevoli basi di metodo e di linguaggio, premessa indispensabile per l'adempimento delle delicate responsabilità attribuite dalle delibere consiliari. Ma va considerato con adeguato senso di responsabilità il delicato compito della programmazione degli obiettivi di breve e medio periodo, cui è dedicata l'ultima parte di questa relazione.

1 - LA NOZIONE DI BEST PRACTICE

Per migliori pratiche o prassi virtuose (dall'inglese *best practice*) si intendono in genere le esperienze più significative o dai migliori risultati adottate in diversi contesti. Il termine, usato in origine nel *business management*, oggi è di uso comune, ad esempio, nel *software engineering*, in medicina e nel linguaggio delle organizzazioni aziendali o governative.

In sostanza le "migliori pratiche" possono essere definite come raccolte di esempi opportunamente formalizzati in regole che possono essere generalizzate a tutto il contesto.

Si ritiene che il concetto ha origine all'inizio del secolo scorso¹ ed evidenzia l'esistenza di una tecnica, un metodo, un processo o un'attività che risulta più efficace, nel raggiungere un particolare risultato, di qualunque altra.

In ambito manageriale, le "migliori pratiche" possono allora essere definite come il metodo migliore per effettuare la produzione. Muovendo dalle procedure ripetibili che nel tempo si sono dimostrate migliori sia per la loro efficienza (meno quantità di sforzo) sia per la loro efficacia (risultati migliori), la *best practice* garantisce il raggiungimento degli obiettivi nel massimo dell'economia e/o della qualità. Si suole affermare che il programma di progetto o *Project Plan* è parte integrante della *best practice*.

Nel contesto manageriale spesso si muove da un giudizio comparativo definito tramite la metodologia del *benchmarking*, cioè un confronto fra le esperienze considerate più significative nell'ambito in esame.

Le buone prassi presentano caratteristiche ricorrenti:

- Efficienza ed efficacia
- Ottenimento di risultati tangibili e misurabili che diano soluzioni per tutti gli attori
- Sostenibilità del progetto nel territorio nel territorio di riferimento

¹ FREDERICK TAYLOR, *The Principles of Scientific Management* - New York, 1911.

- Contenuto innovativo
- Implementazione delle capacità di autovalutazione professionale e personale
- Criteri di standardizzazione e indicatori
- Cambiamento di cultura e comportamento nelle istituzioni, negli utenti, negli operatori, nella collettività
- Riproducibilità e trasferibilità
- Visibilità a breve e a lungo termine
- Supporto organizzativo.

Un aspetto fondamentale del concetto di buone pratiche è dunque legato alla “trasferibilità” o “ripetibilità”: applicando le stesse metodologie e combinando allo stesso modo le risorse, è possibile prevedere di ottenere, a parità di altre condizioni, gli stessi risultati.

In termini semplici, si può dire che una buona prassi muove dalla comparazione di diverse possibilità nel raggiungere un determinato obiettivo con la massima efficacia ed efficienza possibile. Si connota per la sua componente di elevata progettualità, per la sua innovatività rispetto al contesto e per la sua tendenziale idoneità ad essere generalizzata a tutto il contesto per divenire standard operativo valido per tutti.

Fuori dal suo originario contesto di *business management*, oggi il fenomeno ha assunto rilievo globale nei campi più svariati, tanto che un’organizzazione delle Nazioni Unite (UN Habitat) ha istituito un database di più di 3800 delle migliori pratiche a livello mondiale nel campo delle problematiche sociali, economiche ed ambientali, provenienti da 140 paesi. Ad esempio, per rimanere nel campo della giustizia, risultano censite buone pratiche in materia di tecniche alternative di risoluzione delle controversie civili².

Grande attenzione alle buone pratiche in ambito giudiziario riserva anche la CEPEJ, commissione costituita presso il Consiglio d’Europa³. Si veda al riguardo la specifica relazione presentata nel corso del seminario del 17 giugno 2010 con i Capi di Corte.

2 - LE BEST PRACTICES NELLA P.A.

In Italia, la Direttiva del 2006 per una P.A. di qualità impegna le amministrazioni a intraprendere percorsi di miglioramento delle prestazioni e propone il CAF⁴ come valido strumento

² An incentive for and legitimization of the use of new conflict resolution techniques. Furthermore, it becomes of the utmost importance to improve, modify, and expand the legal assistance system so as to integrate better information and orientation strategies in the consultation process; and, so as to incorporate new and distinct "justice operators", or those people who could be more credible and accessible for the majority of the public: cfr. www.bestpractices.org.

³ www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp

di autodiagnosi. Gli obiettivi della direttiva sono di tre ordini: qualità e miglioramento continuo, autovalutazione della prestazione organizzativa e sviluppo della politica per la qualità nelle pubbliche amministrazioni da parte del Dipartimento della Funzione pubblica⁵.

Secondo la direttiva, “l’uso del CAF serve a promuovere un linguaggio e una comprensione comuni della cultura della qualità nei sistemi amministrativi dell’UE, favorendo così anche lo scambio di esperienze e di buone pratiche (*benchlearning*) e la comparazione sistematica delle performance (*benchmarking*) delle amministrazioni pubbliche a livello europeo”.

3 – LE BEST PRACTICES NELLA GIUSTIZIA ITALIANA

Nel mondo giudiziario italiano il concetto di *best practice* assume in origine la connotazione particolare di movimento che nasce dal basso, inteso in chiave di esperienze locali sorte per lo più dal confronto ragionato e dalla negoziazione dei vari attori, individuali o collettivi, orientati da una comune cultura di cambiamento e di progresso nella qualità del servizio giustizia. L’idea di fondo è che in contesti storicamente negativi e sfavoriti, connotati da una cronica e intollerabile quantità di arretrato e da scarsa qualità del servizio percepito dal cittadino è possibile instaurare o comunque rilevare prassi virtuose e farne un volano di cambiamento. La percezione della efficacia della scienza dell’organizzazione, già stabilmente presente e utilizzata in altri apparati anche statali, costituisce una intuizione decisiva per il successo di questa rivoluzione culturale.

Così magistrati, avvocati e cancellieri, riuniti intorno a tavoli comuni, cominciano l’elaborazione di prassi che vanno dagli aspetti organizzativi attinenti alla gestione delle udienze, alle modalità di partecipazione dei professionisti all’attività giudiziaria, all’accoglienza dell’utenza

⁴ *Common Assessment Framework*, frutto della cooperazione informale dei Ministri e Direttori Generali delle funzioni pubbliche, è uno strumento per la gestione della qualità specificamente realizzato per favorire l’introduzione dell’autovalutazione e della cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche dell’Unione Europea.

⁵ Le amministrazioni devono impegnarsi a:

- prevedere specifici obiettivi di miglioramento delle prestazioni e della qualità in sede di pianificazione strategica e programmazione operativa;
- sfruttare in tale direzione le potenzialità offerte dalle tecnologie, anche attraverso l’interconnessione dei sistemi informativi dei diversi attori coinvolti nelle politiche pubbliche, rendendo inoltre evidente, in sede di valutazione di efficacia, il contributo effettivamente fornito dagli investimenti tecnologici;
- sviluppare un proficuo collegamento tra i sistemi di controllo interno e le azioni di miglioramento della qualità e delle prestazioni attraverso il monitoraggio, la valutazione e la rendicontazione strutturata del miglioramento continuo;
- ancorare la retribuzione di risultato dei dirigenti al conseguimento di obiettivi di miglioramenti della qualità;
- inserire nei propri piani annuali di formazione interventi volti al rafforzamento delle competenze di dirigenti e funzionari su approcci, strumenti e tecniche di gestione della qualità;
- coinvolgere nelle azioni di miglioramento continuo i destinatari delle politiche e, più in generale, i portatori di interesse assicurando, in ogni caso, informazione adeguata sugli obiettivi di miglioramento e i risultati raggiunti.

privata (testimoni, parti e minori) fino a pervenire a forme che toccano la stessa interpretazione delle norme processuali e la gestione del processo in sé, con lo scopo di migliorare l'efficienza del sistema, rivoluzionarne la cultura di base e, in definitiva, tutelare meglio i diritti dei cittadini.

Tali esperienze, che potremmo definire *circoli di qualità* e che fanno riferimento in molti casi al movimento dei c.d. Osservatori per la giustizia, divengono via via più strutturate e consapevoli, passando attraverso il diffuso uso dei c.d. protocolli di udienza.

Nel contempo, un distinto ma noumeno potente motore delle buone prassi si profila quando alcuni dirigenti intuiscono le possibilità offerte da forme di finanziamento di origine comunitaria o provenienti dal settore privato o dagli enti locali e, avvalendosi anche di consulenze organizzative, elaborano innovative forme di riorganizzazione degli uffici giudiziari che mirano a coniugare buone prassi ed innovazione organizzative e tecnologica. L'alleanza forte con le regioni, gli enti locali e settori privati qualificati nonché la raccolta di un solido consenso nelle categorie interessate rappresentano i punti di forza della metodologia di questi dirigenti, alcuni dei quali assurti a notorietà nazionale ed internazionale.

Per altro verso, il Ministero della Giustizia assume un ruolo forte nella materia, rivendicando la propria adesione al movimento di innovazione della P.A. in atto nel Paese nell'ultimo decennio.

Così, nel novembre 2008 il Ministro può affermare con forza che “le buone pratiche nel campo della giustizia debbono diventare buone abitudini e poi abitudini normali di tutti”.

Occorre allora precisare da subito che nel mondo della giustizia italiana il concetto di *best practice* assume connotazioni molto varie, che possono tradursi in ambiguità e confusioni.

Non va dimenticato infatti che il riconoscimento di una prassi virtuosa comporta in genere l'adozione di precisi criteri discretivi, tra cui:

- l'efficacia;
- l'innovatività,
- la valida attività di programmazione e progettazione degli interventi;
- la riproducibilità e trasferibilità, di modo che i progetti selezionati come buone pratiche non presentino caratteristiche “irripetibili” troppo rilevanti;
- il grado di sostenibilità nel tempo, che tiene conto dei costi dell'iniziativa;
- la capacità di coinvolgimento orizzontale e verticale (*mainstreaming*);

Ciò detto, le prassi virtuose possono essere legate, in primo luogo, all'organizzazione dell'attività giudiziaria: ad esempio dell'udienza, del lavoro individuale del giudice, della sezione o dell'ufficio; oppure dei servizi, con particolare riferimento al supporto alla giurisdizione o a quelli amministrativi veri e propri, orientati al cittadino.

Si consideri anche che le buone prassi possono - ma non debbono necessariamente - coinvolgere la vera e propria attività giurisdizionale e quindi la interpretazione delle norme, specie del processo. Possono fondarsi ancora su innovazioni tecnologiche oppure solo su interventi di tipo organizzativo basati su risorse di tipo tradizionale (personale, locali, dotazioni); possono altresì essere “a costo zero” oppure presupporre un investimento in risorse a più o meno alto tasso tecnologico.

E' importante ribadire che le prassi virtuose, o almeno quelle di qualità più elevata, sono in genere connotate da una progettualità forte, spesso frutto di elaborazioni collettive e del concorso di vari attori.

A titolo di prima esemplificazione, può essere considerata prassi virtuosa la distinzione dell'udienza in fasce orarie così come una metodologia tesa a concentrare, da parte del giudice, l'attività istruttoria e quella decisoria, magari ricorrendo a forme semplificate di motivazione. Può essere considerata prassi virtuosa l'applicazione di innovazioni tecnologiche come il processo civile telematico o la posta elettronica certificata, specie se connesse a misure di tipo organizzativo che riguardano il personale addetto e la metodologia del lavoro (*front offices* unificati o ufficio del processo). Può considerarsi prassi virtuosa quella attività del dirigente tesa a varare programmi di smaltimento dell'arretrato basato su un'analisi scientifica ed intelligente dei flussi e delle pendenze, e così via. Di certo non rientra nel concetto di buona prassi qualsivoglia forma di regolamentazione semplice di attività, come gli ordini di servizio, a meno che non presenti un evidente contenuto progettuale ed innovativo, tale da poter essere proposta per una qualche forma di generalizzazione fuori dal suo contesto specifico ed originario.

Altra distinzione fondamentale è tra attività promosse dalla base, come la politica dei protocolli; attività che attengono al governo dirigenziale degli uffici (come i documenti organizzativi annuali); infine, attività “di vertice” come i progetti nazionali promossi dal Ministero della Giustizia. Si considerino anche i progetti di innovazione che, nati dall'iniziativa di singoli uffici locali (con il concorso dei referenti per l'informatica e dei dirigenti), risultano poi recepiti da politiche centrali.

4 – IL CENSIMENTO DELLE PRASSI SUL TERRITORIO

In occasione del suddetto incontro con i vertici delle Corti di appello, la VII Commissione CSM ha promosso un percorso di censimento e monitoraggio delle attività degli uffici riconducibili alle buone prassi.

Pur con inevitabili imprecisioni ed equivoci derivanti dalla materiale impossibilità di diffondere per tempo le opportune premesse metodologiche, in quel momento ancora in fase di

definizione, ne è risultato un quadro molto composito, dal quale emergono molti spunti di grande interesse ma anche una evidente esigenza di coordinamento e di indirizzo che muova dalla individuazione di talune priorità, che a loro volta presuppongono scelte di fondo attinenti al modello di giurisdizione che si intende perseguire e consolidare.

L'esame delle esperienze sul campo ha condotto ad individuare alcune invarianti, il cui valore emblematico è espressione proprio della loro ampia condivisione in realtà territoriali diverse e dalla evidente comune percezione dei problemi e delle possibili soluzioni.

In primo luogo la prima fase del Processo civile telematico nelle sedi pilota (Genova, Padova, Bergamo, Bologna, Bari, Catania e Lamezia Terme), problematica per molti versi, ha di certo posto le basi dell'ingresso della cultura dell'organizzazione nel mondo della giustizia⁶, vincendo così il diffuso pregiudizio, ma forse sarebbe meglio dire alibi, che la specificità della burocrazia giudiziaria e del suo scopo la rendesse estranea a saperi che in altri contesti costituivano invece fattori vincenti di innovazione e miglioramento. Saperi che nel contesto giudiziario venivano talvolta ritenuti non necessari ed anzi perfino confliggenti rispetto al fine ultimo della tutela dei diritti e della condanna dei colpevoli⁷.

Inoltre è evidente la diffusa percezione delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie intese quale fondamentale supporto (ma non l'unico) alla innovazione organizzativa. Percezione agevolata certo dal fenomeno dell'isomorfismo tecnologico che ormai pervade la vita pubblica del Paese ed al quale inevitabilmente anche il modo giudiziario dovrà, a dispetto delle resistenze, accedere⁸.

D'altra parte, la tradizionale configurazione organizzativa degli uffici e la mancanza di risorse tecnologiche costituiva serio ostacolo all'acquisizione di una cultura e di una logica dei servizi fondata sulla relazione organizzazione-utente, sull'individuazione delle responsabilità, sulla definizione di tempi certi, sui diritti dell'utente e sulla ricerca della qualità del servizio stesso. L'innovazione organizzativa e tecnologica, se ben progettata, può consentire una progressiva crescita di una cultura unitaria dei servizi, la valorizzazione della responsabilità sociale del tribunale come ente erogatore di giustizia, fino ad arrivare ad una carta dei servizi della giustizia che farebbe accrescere notevolmente la legittimazione sociale dell'intero sistema agli occhi del cittadino.

Inoltre, si è aperta una seria riflessione sul fatto che l'utilizzo sistematico delle nuove tecnologie comporta inevitabilmente un aumento della trasparenza in tutto ciò che viene prodotto

⁶ Cfr. ZAN, *Fascicoli e tribunali, il processo civile in una prospettiva organizzativa*, Bologna, 2003; Id., *Tecnologia, organizzazione e giustizia*, Bologna, 2004.

⁷ Secondo ZAN, *Tecnologia, organizzazione e giustizia*, cit., pag. 166, l'organizzazione della giustizia italiana si presentava all'inizio degli anni 2000 come "un sistema acefalo, frammentato, autoreferenziale, tecnologicamente obsoleto e cristallizzato, incapace di correggersi in funzione dei propri errori, sostanzialmente impermeabile alle pressioni dell'utenza finale".

⁸ ZAN, *Tecnologia, organizzazione e giustizia*, cit., pag. 172.

dai singoli e dall'organizzazione del suo complesso. Nel difetto di trasparenza, nell'ambiguità ed opacità si nascondono prassi opportunistiche da parte di tutti gli attori organizzativi che saranno anche quelli che si opporranno più ferocemente al cambiamento anche con motivazioni surrettizie ed apparentemente nobili.

La diffusione dei relativi *software*, la loro sperimentazione, verifica, aggiornamento consentiranno in tempi brevi di cominciare a ragionare in termini di controllo di gestione non in chiave aziendalistica bensì in piena coerenza con le specificità dell'attività giudiziaria. La stessa strumentazione metodologica che serve a supportare l'organizzazione del lavoro dei tribunali e dei singoli giudici può essere utilizzata al fine di costruire vere e proprie carte dei servizi che traducono in forma visibile e verificabile la responsabilità sociale dei tribunali nei confronti dei cittadini.

Vista dalla prospettiva dell'autogoverno della Magistratura, la questione tecnologica si è posta essenzialmente in termini di nuova cultura della dirigenza, di nuovi strumenti di selezione del personale dirigente e di nuovi strumenti operativi come il Documento organizzativo generale ed il Programma annuale inseriti nei meccanismi tabellari.

D'altra parte, la lezione del necessario connubio tra tecnologia ed organizzazione è ormai passata stabilmente nel bagaglio culturale medio degli uffici, attraverso la convinzione che la tecnologia (informatica ma non solo - si pensi alla logistica dei trasporti ed alla archivistica) non ha senso senza adeguamento organizzativo e che anzi la prima è concepibile solo come strumento al servizio della seconda.

Altra esperienza che si è consolidata nelle varie realtà territoriali, rappresentando oggi bagaglio di molti uffici (ma anche delle strutture ministeriali), è il lavoro comune tra rappresentanti di categorie diverse: magistrati, avvocati, esperti di organizzazione, informatici, statistici, cancellieri, professionisti che collaborano con i servizi giudiziari, ufficiali UNEP.

Lo sviluppo di sedi comuni di lavoro, di analisi dei problemi e di ricerca di soluzioni in vista di interessi superiori si è diffusa a macchia d'olio muovendo da un lato dalla esperienza degli Osservatori della giustizia e dall'altro dai laboratori sperimentali del processo civile telematico, fino ai tavoli comuni realizzati negli uffici in relazione agli specifici progetti in fase di sviluppo.

Categorie che non si erano mai confrontate ora considerano del tutto normale ed anzi virtuosa la prassi della collaborazione per obiettivi comuni, secondo una cultura della giurisdizione che trascende gli interessi di categoria e coinvolge direttamente i fondamenti della vita civile e democratica, nel tentativo di valorizzare ed integrare saperi diversi ma complementari tra loro.

La dinamica della collaborazione e della integrazione dei saperi non ha fatto che favorire la percezione e l'analisi di alcune problematiche di fondo che caratterizzano in negativo la vita della macchina giudiziaria.

In primo luogo la lentezza dei processi con la connessa ed onerosa gestione di intollerabili arretrati negli affari è percepita non più grossolanamente come inesorabile conseguenza della carenza delle risorse ma come questione strategica con la quale confrontarsi senza pregiudizi con strumenti scientifici e moderni.

In questo modo, dirigenti illuminati, ma anche ben affiancati da opportune intelligenze, hanno dimostrato come affrontare la questione chiave della durata del processo, muovendo da ben strutturati strumenti di conoscenza e di analisi del lavoro pendente: novità di per sé epocale in un contesto passato in cui uno degli alibi più diffusi dell'immobilità era costituito dalla impossibilità di analizzare in modo intelligente e specifico gli affari pendenti presso l'ufficio.

Altra problematica assai avvertita è quella della gestione del flusso delle informazioni e delle interlocuzioni tra l'ufficio giudiziario e l'utenza, in specie quella forense.

La ormai annosa carenza di risorse umane nel personale di cancelleria, unita al cattivo impiego delle risorse umane esistenti ed a pesanti vincoli organizzativi e architettonici rende problematica la gestione dei numerosi accessi del pubblico finalizzati al rilascio di copie, alla visione dei fascicoli, alle iscrizioni a ruolo ed al deposito di atti. L'attività di *front office* condiziona così tirannicamente tutta la gestione dei servizi, che risulta drammaticamente fuorviata dai suoi equilibri naturali.

La prima e ricorrente risposta emergente dalle prassi è il tentativo di unificare i servizi di *front office* per ottimizzare le risorse e superare quelle arretratezze ben evidenziate nella analisi organizzativa del tribunale di Bari sopra ricordata. Il secondo e forse decisivo *step* si incentra sul superamento della dimensione puramente fisica e cartacea del contatto con l'ufficio per passare alla dimensione digitale dell'informazione ed alla sua circolazione con modalità telematica: si pensi alla cancelleria telematica della Toscana o ad alcune funzioni del Polisweb Internet. Molti uffici evidenziano con orgoglio le statistiche che dimostrano la decisiva caduta del numero quotidiano degli accessi in cancelleria e le ore di lavoro trasferite in altri processi organizzativi ritenuti più strategici.

L'intelligenza della decisione del giudice ed il supporto avanzato alla giurisdizione rappresenta un'altra delle problematiche più avvertite sul territorio.

Aggiungere intelligenza all'attività giurisdizionale individuale significa essenzialmente migliorare e rendere più disponibile ed efficiente l'accesso alle fonti informative: da un lato gli atti processuali, che possono essere resi disponibili in formato digitale e quindi resi navigabili e attingibili nel contenuto con modalità di *word processing* avanzato; dall'altro l'accesso alle fonti giurisprudenziali e dottrinali, oltre che normative. Senza trascurare l'accessibilità e la contestualità di moduli di calcolo automatico del danno biologico piuttosto che delle spese oppure la gestione

intelligente del ruolo attraverso forme di agenda digitale. Ma spesso allo strumento informatico si aggiunge l'intelligenza umana calata nel lavoro di gruppo, mediante forme di ufficio del giudice o del processo e la collaborazione di esperti estranei all'amministrazione come specializzandi, dottorandi stagisti e simili, reclutati e selezionati attraverso la politica delle intese con le Università e gli ordini forensi.

Evidente è anche la ricorrenza di specifiche e pressanti istanze del mondo forense, dal quale pervengono essenzialmente esigenze legate alla conoscibilità delle decisioni delle corti e dunque delle prassi giurisprudenziali, spesso ignote all'interno degli stessi uffici con risultati non sempre qualificanti. La realizzazione di banche dati di giurisprudenza comporta peraltro gravi problemi laddove le sentenze nascono in formato cartaceo e richiedono una pronta e fedele digitalizzazione che tenga conto tuttavia delle esigenze di riservatezza. Lo *step* successivo è la classificazione del materiale allo scopo di consentire la successiva ricerca per argomenti e per riferimenti normativi, oltre alla tradizionale modalità per parole del discorso. Va da sé che la progettazione di una banca dati di giurisprudenza comporta anche la predisposizione di idonei motori di ricerca.

La gestione 100% digitale degli atti, e quindi la nascita dei provvedimenti in formato digitale nativo consentirebbe forme di alimentazione automatica della banca dati, superando gli oneri della digitalizzazione. Va da sé che l'utilità interna di una banca dati è fortemente avvertita anche dai magistrati, mentre all'esterno è possibile (e già in taluni uffici se ne vedono gli effetti) integrare servizi avanzati come la pubblicazione dei provvedimenti o il rilascio di copie.

La difficoltà di accesso fisico a molte cancellerie (si pensi a realtà quantitativamente allarmanti come il tribunale civile di Roma o il giudice di pace capitolino) rappresenta un naturale e potente incentivo per il mondo forense nella direzione del passaggio a forme di interazione telematica con gli uffici giudiziari. Di qui il successo di modalità di consultazione remota degli eventi dei processi come il Polisweb (attivo ormai nella più gran parte degli uffici come standard ministeriale appoggiato ai registri informatici), testimoniato da tutte le statistiche.

Tuttavia, fortemente avvertita nel mondo forense è anche l'esigenza dell'affidabilità della informazione e della comunicazione: la correttezza e il tempestivo aggiornamento dei dati possono infatti condizionare fortemente l'attività del difensore, specie ove vi siano in gioco operazioni soggette a decadenze. Allo stesso modo, assai avvertita è la possibilità di validare anche a distanza di tempo il compimento di una certa attività e dimostrarne gli esiti all'interno del processo a fronte di eccezioni dell'avversario.

Da un lato si nota la persistenza di abitudini mentali legate alle tradizionali modalità del "depositato" cartaceo e dall'altro si tende, da parte del foro, a sostenere le tecnologie più rassicuranti: emblematica è la vicenda milanese rispetto alla diffusione della PEC.

La politica delle alleanze strategiche rappresenta poi un dato assai diffuso ed avvertito come passaggio determinante verso forme di prassi virtuose. Il coinvolgimento delle forze vitali del territorio di appartenenza consente di maturare consensi ed appoggi anche in termini di risorse, valorizzando politiche comuni e facendo del miglioramento del servizio giustizia una esperienza largamente condivisa nel mondo degli enti locali, delle professioni, delle imprese.

Fortemente connessa con quanto precede risulta poi la diffusa politica del reperimento delle risorse finanziarie ed umane fuori dell'amministrazione, frutto delle restrizioni di bilancio che rappresentano ormai un dato immanente nella realtà delle istituzioni italiane.

Il maturare di specifiche competenze destinate al reperimento di fondi comunitari, ad esempio, rappresenta un aspetto delle professionalità strategiche che ormai si richiedono per il funzionamento degli uffici.

5 - GLI OBIETTIVI MAGGIORMENTE PERSEGUITI

Nell'esaminare gli aspetti comuni - di metodo, culturali e di raccolta delle risorse e dei consensi - delle buone pratiche sul territorio si è già evidenziata a grandi linee una serie di obiettivi frequentemente perseguiti nelle varie situazioni.

I dirigenti riferiscono in modo ricorrente della necessità di governare in modo più incisivo i tempi dei processi e, nel contempo, l'arretrato più o meno oneroso che condiziona l'attività di molte sedi. Si parte dunque, in una corretta logica di controllo di gestione, dalla analisi scientifica degli affari per numero, stato e oneri di gestione e ci si propongono interventi di medio e lungo periodo prevedendo anche forme di presidio nel tempo della buona esecuzione e/o di verifica dei risultati attesi. La scienza dell'organizzazione prevede che, definiti gli obiettivi, il metodo e le risorse, occorre stabilire chi si occupa di determinate specifiche attività, con quali risultati attesi e con quali forme di presidio e di verifica nel tempo dell'attività e dei risultati. Si punta a ragionare in termini di controllo di gestione, ma non in chiave aziendalistica bensì in piena coerenza con le specificità dell'attività giudiziaria.

La stessa strumentazione metodologica che serve a supportare l'organizzazione del lavoro dei tribunali e dei singoli giudici comincia ad essere utilizzata al fine di costruire vere e proprie carte dei servizi che traducono in forma visibile e verificabile la responsabilità sociale dei tribunali nei confronti dei cittadini.

Assai avvertita è quasi sempre la questione della qualità della giurisdizione, intesa sia in chiave di recupero della centralità del giudice nel governo del processo sia in chiave di efficiente redazione dei provvedimenti sia in chiave di collaborazione di figure esperte. Il supporto

informatico, come per esempio la *consolle* del magistrato⁹, unito alla progressiva dimensione digitale degli atti ed alla buona collaborazione di esperti in forma di ufficio del processo viene inteso come passaggio obbligato verso una rivoluzionaria forma di intelligenza nella gestione della giurisdizione, che incide sia sulla qualità della decisione sia sui tempi della medesima.

Un efficace ed incisivo governo organizzativo da parte dei magistrati semidirettivi è assai perseguito in delicati settori come il fallimentare e l'esecuzione immobiliare, dove l'efficacia e la solerzia dell'azione degli ausiliari del giudice, nonché la correttezza e la trasparenza del loro agire, si pongono come questione centrale per una efficace e corretta gestione dei procedimenti.

L'ottimizzazione delle risorse del personale di cancelleria sul versante del contatto con il pubblico è altra questione ritenuta centrale quanto a definizione degli obiettivi. Si ricerca quindi costantemente, muovendo spesso da approfondite analisi di tipo organizzativo, forme di innovazione che attraverso il connubio organizzazione-tecnologie telematiche, spostati fuori dagli uffici la gran parte dei contatti fisici necessitati dalla fitta trama di traffico informativo che ruota attorno alla vicenda processuale.

Vi sono poi politiche più specifiche destinate alla fruibilità, interna ed esterna, del materiale giurisprudenziale dell'ufficio.

In quest'ultima ottica emergono questioni di enorme valenza culturale e strategica.

La pronta conoscibilità delle decisioni mediante strumenti informatici e motori di ricerca efficaci implica da un lato la possibilità di benefici effetti sulla uniformità dei giudizi all'interno dell'ufficio e quindi in definitiva sulla possibilità di efficaci politiche di *case management* tali da garantire anche un buon grado di prevedibilità della decisione. Dall'altro, tuttavia, implica un controllo forte dell'attività del singolo giudice che, calato in contesti culturali e politici sfavorevoli, può comportare una minaccia alla sua stessa indipendenza.

D'altro canto, assai avvertite all'interno della magistratura sono le esigenze legate alla conoscibilità da parte del giudice di primo grado degli esiti della sua decisione sui gradi successivi, con ciò realizzando un vero ribaltamento di prospettive culturali che sembravano granitiche solo pochi anni or sono.

Allo stesso modo, forti sono le spinte legate alla necessità che ogni unità organizzativa di base (sezioni di tribunale, *pool* di procure ecc.) disponga di proprie risorse informative evolute e strutturate (precedenti o materiale di studio o fonti normative) cui attingere in modo efficiente.

Nel settore penale, molti interventi muovono dalla criticità ricorrente legata al difficile coordinamento tra attività legate all'esercizio dell'azione penale (come la citazione diretta o la richiesta di udienza preliminare) e programmazione del lavoro da parte degli uffici giudicanti, con

⁹ ZAN, *Tecnologia, organizzazione e giustizia*, cit., pag. 191 e ss.

la variabile non trascurabile rappresentata dall'esigenza di coordinare il lavoro dibattimentale dei P.M. rispetto ai processi da loro singolarmente istruiti.

Ma anche in campo penale l'esigenza di dematerializzazione dei fascicoli e della circolazione digitale delle informazioni è molto sentita, così come quella dell'accesso del pubblico, per non dire di quel che attiene alla questione più generale della ragionevole durata del processo.

Molto avvertita è l'esigenza di una efficiente gestione del materiale che nasce dalle verbalizzazioni stenotipiche, con l'obiettivo di consentire una conservazione in basi dati ben progettate ed una successiva fruizione in formato digitale che favorisca l'attività del giudice e delle parti pubbliche e private.

Trasversale agli uffici è poi la questione della localizzazione e gestione dei grandi archivi o anche la gestione efficiente di specifici ma delicati settori come la contabilità, le spese di giustizia o i corpi di reato.

6 - BUONE PRATICHE: TIPOLOGIA DI BASE E SCHEMA DI CLASSIFICAZIONE

Il complesso lavoro di definizione del metodo e di contemporanea prima rilevazione sul territorio conduce ad individuare alcune tipiche aree "di elezione" delle buone pratiche nella Giustizia italiana.

Va precisato che ciascuna attività può comportare uno o più interventi di tipo tecnologico e non solo organizzativo, con costi che variano dallo zero a cospicui investimenti. Va da sé che alcune aree di intervento possono concorrere, determinando così forme di progettualità ad alta complessità finalizzate a manovrare contestualmente diverse leve: da quella organizzativa a quella tecnologica passando per le risorse umane e le alleanze con soggetti esterni all'Amministrazione..

Il valore della individuazione di queste consolidate aree di elezione risiede nel fatto che le corrispondenti attività, proprio per la intrinseca qualità, capacità di diffusione e durata dimostrate nel tempo, assumono di per sé un forte significato orientativo, che si presta a fornire le basi per la definitiva messa a fuoco dello schema di classificazione delle buone prassi della giustizia italiana

Ecco dunque le sette macroaree definite dalla Struttura all'esito del censimento:

- Prassi relative alla flusso telematico di dati con soggetti abilitati (es.: accesso da remoto ai registri di cancelleria e agli atti del giudice e dei suoi ausiliari e delle parti; trasferimento di atti in formato digitale tra uffici inquirenti e giudicanti o tra uffici di primo e secondo grado)
- Prassi volte ad incidere sulla organizzazione quotidiana del lavoro dei magistrati e sulla sua "intelligenza" (es: impiego di stagisti, eliminazione delle duplicazioni del lavoro tra uffici inquirenti e giudicanti, monitoraggio e governo dei flussi di lavoro a livello di sezione o di ufficio)

- Prassi volte a creare banche dati locali (es: banche di giurisprudenza, banche dati investigativi)
- Prassi volte a migliorare i rapporti con l'utenza non professionale (es: sito dell'ufficio, carta dei servizi, bilancio di rendicontazione sociale, u.r.p. etc.)
- Prassi orientate all'abbattimento di specifiche aree della pendenza dell'ufficio e comunque orientate al controllo di gestione (es: programmi di lavoro volti a prevenire il c.d. "rischio Pinto") secondo scelte di priorità predefinite e pubbliche (es: in materia di gestione del rischio prescrizione penale).
- Prassi volte a sviluppare l'adozione di soluzioni organizzative e interpretative condivise con l'Avvocatura (es: protocolli di udienza)
- Prassi volte all'adozione di risparmi e gestionali o al miglioramento di procedure amministrative e contrattuali per la fornitura all'ufficio di servizi funzionali allo svolgimento dell'attività giurisdizionale (incarichi alle ditte di intercettazioni telefoniche, incarichi relativi alle pubblicazioni di annunci per contro degli uffici esecuzioni e fallimenti) .

7 – LA SCHEDA DI CLASSIFICAZIONE

La messa a fuoco delle sette categorie sopra descritte costituisce la base della definizione di una scheda di classificazione che la STO propone di elevare a standard metodologico, con la precisazione che ciascuna di tali voci di buona prassi può comprendere ulteriori varianti in ragione della presenza di un contenuto di innovazione tecnologica e degli investimenti necessari.

Segue la scheda di rilevazione e classificazione:

Ufficio:

Descrizione:

Obbiettivi:

1. razionalizzazione dell'uso delle risorse esistenti
2. ampliamento della comunicazione e dell'approccio con l'utenza
3. implemento delle risorse

Ambiti di incidenza diretta:

1. amministrativo interno

2. amministrativo esterno
3. amministrativo e giudiziario
4. giudiziario

Profili di interesse tabellare:

--/NO

Riconducibilità al progetto b.p. del Ministero della Giustizia (Fondo sociale europeo):

--/NO

Necessità di finanziamento (per i progetti non compresi nel progetto ministeriale):

--/NO

Fonti di finanziamento:

--/ non indicate

Classificazione b.p. (con subripartizione a seconda importi oneri economici (O) o meno (N-O) e richiesta (T) o meno (N-T) implementazione tecnologica)

1. Comunicazione telematica con soggetti abilitati
2. Organizzazione corrente dell'attività dei magistrati
3. Banche dati locali
4. Rapporti con l'utenza non professionale
5. Gestione del contenzioso per priorità
6. Prassi organizzative condivise
7. Gestione funzionale e amministrativa dell'ufficio

8 – LA BANCA DATI DELLE BUONE PRASSI

La scheda che precede, con lo schema di classificazione che essa presuppone e con le considerazioni di metodo che sono state individuate sopra, costituisce a parere della STO il nucleo ideale per la progettazione di una vera e propria banca dati informatica delle buone prassi nella giustizia italiana, laddove la medesima scheda costituisce in tutta evidenza l'unità documentale di base (o record) del costruendo data base.

La scheda, una volta riempita e memorizzata, dovrà essere associata alla opportuna documentazione esplicativa, sempre in formato digitale, tale da informare l'utente su tutti gli aspetti utili dell'attività di innovazione classificata. Dovrà essere offerta una visione dinamica che muove dal progetto originale fino a seguire le fasi della attuazione, della messa a regime e del presidio nel tempo dei risultati ottenuti, nella consapevolezza che proprio la prova del tempo costituisce una dimostrazione di elevata qualità.

La definizione del progetto esecutivo della banca dati e delle politiche di accesso alla stessa dovrà essere oggetto di opportuno approfondimento, ma è essenziale che nella materia in questione il circuito consiliare, con le sue articolazioni deliberative e tecniche, possa disporre di uno strumento di accesso alle informazioni strategiche completo ed aggiornato. Si tratta infatti di un vero e proprio tesoro informativo, ricco di implicazioni che toccano da un lato la vitalità stessa della Magistratura italiana e dall'altro i valori fondanti della giurisdizione e dell'autogoverno.

Un accesso rapido ed affidabile a queste informazioni può consentire di orientare il Consiglio in molte delle sue scelte strategiche, dalla formazione alla organizzazione degli uffici alla selezione dei dirigenti alla strategia della formazione.

9 – LE CONDIZIONI DELLA DIFFUSIONE DELLE BUONE PRASSI: IL LAVORO IN RETE TRA SETTIMA COMMISSIONE, S.T.O. E VERTICI DEGLI UFFICI TERRITORIALI

Il lavoro di definizione, rilevazione e classificazione delle buone prassi costituisce solo la base di quella che costituisce la parte più importante del mandato attribuito alla STO dal CSM, e dunque degli stessi obiettivi strategici che l'Organo di autogoverno si è dato.

Infatti, il cuore strategico del percorso tracciato dalle delibere istitutive risiede nella valutazione delle singole buone prassi e, di conseguenza, nella scelta di quelle da sostenere e diffondere.

In questa ottica è ipotizzabile un percorso che muove dalla approfondita conoscenza delle singole attività mediante l'interlocuzione con i principali attori e, in primo luogo con i capi degli uffici, per pervenire eventualmente anche a forme di contatto diretto all'interno degli uffici stessi. Non va dimenticata peraltro la necessità di coinvolgere, sia pure a livello informativo, anche le categorie professionali interessate e i destinatari finali delle attività di innovazione considerate, al fine di valutare il reale impatto dell'innovazione sia nella vita interna degli uffici sia riguardo ai destinatari finali del servizio.

A tale fine essenziale è una corretta valutazione dei flussi e delle pendenze quali indicatori strategici, sebbene non esclusivi, della effettiva tenuta del progetto di innovazione e dei suoi effetti.

Alla acquisizione delle informazioni segue il momento valutativo, il quale deve necessariamente imperniarsi, almeno in una prima fase, sui tipici elementi costitutivi delle buone prassi e sulla loro consistenza in concreto:

- Efficienza ed efficacia
- Raggiungimento di risultati tangibili, misurabili e durevoli che diano soluzioni per tutti gli attori
- Sostenibilità del progetto nel territorio nel territorio di riferimento
- Contenuto innovativo e progettuale
- Cambiamento di cultura e comportamento nelle istituzioni, negli utenti, negli operatori, nella collettività.

A questo momento di valutazione generale deve seguire quello, determinante, della individuazione del possibile *range* di uffici che debbono costituire il terminale della progettata diffusione, sull'evidente premessa che non tutti i progetti sono utili per tutti gli uffici. Nel contempo, non si può trascurare il fatto che la disponibilità delle risorse non appartiene al circuito dell'autogoverno bensì a quello ministeriale e che molte scelte organizzative sono frutto di competenze frammentate tra autogoverno e potere governativo¹⁰.

Né si può trascurare il fatto che il mondo della giustizia, come tutti gli apparati pubblici, va governato sulla base del rispetto delle norme di legge e regolamentari, non ultima la paranormazione del CSM. Valore particolarmente strategico assume ad esempio la complessa normativa, con implicazioni anche di diritto sindacale, in materia di gestione delle risorse umane con particolare riguardo al personale di cancelleria.

La buone prassi di qualità dovranno, a parere di questa Struttura, essere oggetto di un processo di ampia riflessione, studio e confronto, che veda come protagonisti, oltre alla rete dei dirigenti, gli attori del circuito della formazione - Comitato scientifico del CSM e formatori decentrati - e che veda come presupposto una capillare attività di circolazione delle informazioni relative a quelli che possono essere considerati buoni progetti e come punto di arrivo la selezione delle migliori iniziative e la definizione delle condizioni di diffusione e sostegno del Consiglio.

Ma il fondamentale perno del processo di conoscenza, selezione e sostegno delle buone prassi può essere la stabile e continua interlocuzione tra la VII Commissione C.S.M., S.T.O., Primo Presidente e Procuratore Generale della Suprema Corte, Presidenti di Corte di appello e Procuratori Generali o loro delegati designati *ad hoc*. Vincente può essere infatti una strategia fondata su una vera rete tra i suddetti attori, che possa tradursi in una frequente prassi di incontro e di scambio di

¹⁰ FANTACCHIOTTI, *Il monitoraggio di flussi di lavoro e la managerialità dei capi degli uffici, dei presidenti di sezione e dei giudici*, relazione tenuta al corso CSM sulla ragionevole durata del processo, Roma, 13 maggio 2009.

informazioni. Strumento operativo della conoscenza e della informazione può essere la banca dati delle buone prassi, come sopra delineata.

E' matura la convinzione che la forza della innovazione risiede anche nel consenso che la stessa può creare attorno a sé: consenso che nasce e si rafforza con la informazione, il confronto ragionato e, in ultima analisi, con la sintesi operativa che di tutto ciò può essere efficacemente realizzata in sede nazionale con il concorso del CSM, nelle sue diverse articolazioni, e dei vertici degli uffici giudiziari.

In conseguenza di ciò, non sembra irrealistico pensare nel medio periodo alla possibilità di creare una vera e propria manualistica delle buone pratiche, che consenta a coloro che ricoprono ruoli di responsabilità di adottare le opportune e ragionate scelte organizzative avendo a disposizione tutti i dati informativi ed operativi necessari, da quelli organizzativi a quelli tecnologici fino a quelli normativi e sindacali.

10 – LE LINEE DI SVILUPPO PER IL FUTURO

In conseguenza di quanto detto, possono essere definiti realisticamente i seguenti obiettivi:

- la definitiva elaborazione di categorie generali di buone prassi, che ne consenta la classificazione sotto i diversi profili rilevanti ai fini della loro catalogazione;
- la creazione di una banca dati delle buone prassi che passi attraverso un approfondimento ed eventualmente una ulteriore articolazione delle griglie analitiche adottate nella scheda di classificazione già inviata alla settima commissione e distribuita in occasione dell'incontro del 17 giugno 2010, anche per ottenere un permanente monitoraggio delle nuove buone prassi eventualmente introdotte da singoli uffici;
- la individuazione, previa ovviamente verifica, delle buone prassi suscettibili di opportuno sostegno alla diffusione in uffici diversi da quelli in cui sono sorte, secondo politiche da definirsi volta per volta in ragione delle caratteristiche degli uffici e degli obiettivi da perseguire;
- la diffusione presso i singoli uffici di principi e linee guida espressi dalla Commissione Europea per l'Efficacia della Giustizia (CEPEJ), finalizzati al rispetto del termine ragionevole di durata del procedimento, ormai cogenti e imprescindibili.
- la creazione di una rete di collegamento tra il Primo Presidente della Corte di Cassazione, il Procuratore Generale presso la Corte, i Capi di Corte ed i Procuratori Generali, o loro delegati, e la STO, allo scopo di implementare la banca dati e di verificare, mediante anche visite mirate e scelta di progetti pilota, quali buone prassi possano in concreto essere proposte alla Settima Commissione come oggetto di un possibile programma di diffusione, da realizzare con il coinvolgimento dei

responsabili della formazione in sede centrale e in sede decentrata; in tale ambito si ritiene importante, per la compiuta analisi dei documenti organizzativi delle Procure, intraprendere una proficua collaborazione con la Procura Generale presso al Suprema Corte di Cassazione, che ha già intrapreso una attività di monitoraggio dei documenti organizzativi degli Uffici Requirenti;

- la definizione di una manualistica operativa delle buone prassi da ritenersi mature, da mettere a disposizione dei dirigenti e di quanti ricoprono ruoli di collaborazione dirigenziale.