

**LUISS Guido Carli**  
**Dipartimento di Scienze politiche**

**ICEDD**  
**International Center on Democracy**  
**and Democratization**

---

**La via italiana al cambiamento:  
il programma di diffusione  
delle “best practices”  
negli uffici giudiziari**

**Carmela Germinario**

---

**Working Paper**  
**1/2016**

LUISS Guido Carli / Dipartimento di Scienze politiche  
ICEDD International Center on Democracy and Democratization  
Working paper n. 1/2016  
Publication date: June 2016  
*La via italiana al cambiamento:  
il programma di diffusione delle “best practices” negli uffici giudiziari*

© 2016 Carmela Germinario  
ISBN 978-88-6856-069-0

This working paper is distributed for purposes of comment and discussion only. It may not be reproduced without permission of the copyright holder.

LUISS Academy is an imprint of  
LUISS University Press – Pola s.r.l. a socio unico  
Viale Pola 12, 00198 Roma  
Tel. 06 85225485  
e-mail [lup@luiss.it](mailto:lup@luiss.it)  
[www.luissuniversitypress.it](http://www.luissuniversitypress.it)

*Editorial Committee:*

**Leonardo Morlino (chair)**  
**Paolo Boccardelli**  
**Matteo Caroli**  
**Giovanni Fiori**  
**Daniele Gallo**  
**Nicola Lupo**  
**Stefano Manzocchi**  
**Giuseppe Melis**  
**Marcello Messori**  
**Gianfranco Pellegrino**  
**Giovanni Piccirilli**  
**Arlo Poletti**  
**Andrea Prencipe**  
**Pietro Reichlin**

# **La via italiana al cambiamento: il programma di diffusione delle “best practices” negli uffici giudiziari**

Carmela Germinario

## **Abstract**

*Il paper si propone di fare un bilancio dei risultati effettivamente conseguiti da un recente intervento di policy finalizzato a supportare l'innovazione organizzativa negli uffici giudiziari: il cosiddetto programma di “Diffusione di buone pratiche negli uffici giudiziari”. Avviato nell'aprile del 2008 – e finanziato dai fondi strutturali europei – il progetto aveva come obiettivo quello di migliorare la qualità del servizio “giustizia” favorendo: a) la realizzazione da parte degli uffici di interventi di riorganizzazione interna del lavoro volti a migliorarne l'efficienza; b) la predisposizione da parte degli uffici stessi di strumenti volti a garantire la trasparenza, l'accountability e la facile accessibilità, come bilanci di responsabilità sociale, siti web e carte dei servizi. Ciò che emerge dai contributi e dai dati disponibili è che il programma di diffusione delle best practices ha prodotto risultati assai differenziati da un ufficio all'altro. Uno dei fattori determinanti per il successo dei progetti intrapresi è stata la competenza in materia gestionale-organizzativa dei dirigenti degli uffici. Il programma ha avuto tuttavia l'indubbio merito di diffondere all'interno degli uffici giudiziari la cultura dell'organizzazione e della rendicontazione e di dimostrare che la qualità del servizio “giustizia” può essere migliorata a normativa invariata attraverso interventi mirati di carattere organizzativo.*

## 1. Origini e sviluppo del progetto “Diffusione di buone pratiche negli uffici giudiziari”

Il progetto “Diffusione delle *best practices* negli uffici giudiziari italiani” (da qui in poi DBP) è stato avviato nell’aprile del 2008 grazie all’accordo tra il Ministero della giustizia, il Ministero del lavoro, il Dipartimento della funzione pubblica, le Regioni e le Province autonome<sup>1</sup>. Il programma è finanziato dal Fondo Sociale Europeo nell’ambito della programmazione 2007-2013 (FSE *Pon Governance* 2007-2013)<sup>2</sup>. L’obiettivo del progetto DBP era quello di migliorare la *performance* degli uffici giudiziari favorendo la diffusione sul territorio nazionale delle buone pratiche organizzative e di rendicontazione messe a punto, tra il 2004 e il 2007, dalla Procura di Bolzano.

Nel 2004 l’allora Procuratore della Repubblica di Bolzano – Cuno Tarfusser – aveva deciso di introdurre all’interno del suo ufficio nuovi strumenti e processi volti a migliorarne il funzionamento organizzativo interno ed il rapporto con l’utenza. Il principio alla base di questo processo di revisione organizzativa era quello di migliorare la qualità dell’attività giudiziaria intesa come servizio reso al cittadino. Il progetto – denominato “Progetto pilota di riorganizzazione e di ottimizzazione della Procura della Repubblica di Bolzano” – era riuscito ad ottenere un finanziamento dalla Provincia autonoma di Bolzano con risorse del Fondo Sociale Europeo (programmazione FSE 2000-2006). Tarfusser descrive così la nascita del progetto:

Dall’esigenza (...) avvertita in seno all’ufficio di cercare nuovi e più moderni modelli organizzativi che rendano l’azione della Procura della Repubblica più efficace sotto il profilo amministrativo e più efficiente sotto quello economico coinvolgendo in questo processo riorganizzativo tutto il personale, nasce nel 2004 l’idea di presentare al finanziamento del Fondo Sociale Europeo un progetto che, facendo una radiografia dell’esistente e passando attraverso una completa revisione dei processi lavorativi, fosse in grado di riorganizzare la struttura e i servizi della Procura e di ottimizzare le poche risorse materiali, secondo criteri moderni in un contesto ambientale favorevole, allineando quindi l’Ufficio Giudiziario, tradizionalmente ancorato a concezioni organizzative antiquate e conservatrici, alle molte Pubbliche Amministrazioni che da anni ormai operano avendo ben presente ed assimilato il concetto di *customers satisfaction* attraverso la fornitura di Servizi efficaci ed efficienti.

Misurata quindi la consapevolezza di intervenire in termini riorganizzativi, è sorto il problema di come potevano realizzare queste nostre idee riformatrici che evidentemente necessitavano di finanziamenti e di professionalità che noi non avevamo. Ci è sembrato del tutto improponibile sottoporre il nostro intendimento al Ministero della Giustizia e quindi abbiamo cercato soluzioni alternative trovandole nel Fondo Sociale Europeo cui abbiamo presentato il *Progetto pilota di riorganizzazione e di ottimizzazione della Procura della Repubblica di Bolzano*. Il FSE (...) ha giudicato il nostro progetto estremamente interessante ed innovativo e lo ha finanziato con un contributo di 203.000 euro.

Per la sua concreta realizzazione, ci siamo affidati a dei consulenti esterni che abbiamo individuato in una società di consulenza che già aveva operato per diverse Pubbliche Amministrazioni e quindi, pur non conoscendo le specificità dell’Amministrazione della Giustizia, aveva ben presente i principi fondamentali su cui poggia l’azione della Pubblica Amministrazione (Tarfusser 2006, 52-53).

Gli obiettivi chiave del progetto erano quelli di accrescere l’efficacia e l’efficienza dell’ufficio attraverso una riorganizzazione in senso manageriale dei processi di lavoro (in sostanza, attraverso l’ottimizzazione delle prassi di gestione dei fascicoli nelle segreterie/cancellerie), nonché di avvicinare l’ufficio al cittadino-utente approntando strumenti volti a garantire la trasparenza, l’*accountability* e la facile accessibilità.

La rilevanza della comunicazione tra la procura e il cittadino-utente viene concretizzata innanzitutto nella redazione di una Carta dei servizi, con cui vengono fornite informazioni sulle modalità di accesso all’ufficio, sui servizi da questi erogati, sulle modalità di richiesta dei certificati, dei

<sup>1</sup> Il Protocollo d’intesa sottoscritto dai partner del progetto è consultabile sul sito del Ministero della giustizia [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_9\\_4.wp](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_4.wp).

<sup>2</sup> Anche la nuova programmazione prevista dal Pon Governance 2014-2020 include obiettivi di miglioramento della giustizia. I dati della programmazione sono disponibili sul sito del Ministero della giustizia.

quali vengono anche indicati i costi e i tempi di rilascio (*ibidem*, 55). Attraverso questo documento l'ufficio si impegnava quindi a rispettare uno *standard* minimo di qualità nell'erogazione dei servizi stabilendo un "patto" con gli utenti<sup>3</sup>. Altri progetti che vengono realizzati sono:

- l'introduzione di strumenti di rendicontazione (dunque di responsabilizzazione), ovvero la redazione di un Bilancio di responsabilità sociale in cui vengono comunicati ai propri *stakeholder* i risultati conseguiti dall'attività della Procura.
- la creazione di un sito web interattivo della Procura attraverso cui il cittadino può richiedere informazioni, presentare reclami ecc. risparmiando tempo e costi;
- il conseguimento della certificazione di gestione per la qualità secondo i requisiti della norma ISO 9001:2000.

Nelle parole di Tarfusser, i principali traguardi raggiunti dalla Procura sono stati i seguenti:

(...) generalizzata riduzione degli arretrati a livello fisiologico, riduzione dei tempi di definizione delle indagini con azzeramento delle prescrizioni, evasione delle richieste e istanze con rilascio di atti e copie in tempo quasi reale, abbattimento delle spese della giustizia di oltre il 60%, aumento della qualità con riduzione dei costi delle attività investigative, specie di quelle tecniche e tecnologiche (Tarfusser 2013, 610).

L'esperienza della Procura di Bolzano aveva mostrato: a) che è possibile migliorare il funzionamento organizzativo degli uffici giudiziari a normativa invariata, grazie all'iniziativa "locale" di una *leadership* consapevole e intraprendente e alla collaborazione attiva di tutto lo *staff* dell'ufficio; b) che è possibile avviare progetti di modernizzazione degli uffici giudiziari avvalendosi del finanziamento dei fondi strutturali europei e quindi nell'ambito della politica regionale di coesione economica e sociale messa in campo dall'Unione.

Il successo dell'iniziativa è stato tale da riscuotere l'interesse dell'allora Ministro della giustizia, Clemente Mastella, e dell'allora direttore del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, Claudio Castelli. È così che il "caso Bolzano" viene preso a modello di riferimento per la realizzazione di un programma nazionale di modernizzazione degli uffici giudiziari. Si decide cioè di inserire

all'interno del piano nazionale per le politiche strutturali europee (...) anche l'obiettivo di potenziare la capacità amministrativa e di riqualificare la professionalità del personale amministrativo negli uffici giudiziari (...) Ne scaturisce il programma Diffusione Best Practices, il cui principio ispiratore sarebbe stato quello di diffondere sul territorio nazionale le prassi sviluppate a Bolzano ovvero di rendere possibile tale diffusione migliorando le capacità amministrative degli uffici giudiziari italiani. Sei anni di tempo per un'azione specifica mirata ad intervenire sulla organizzazione. Nessun intervento legislativo infatti è previsto dal programma DBP. In fondo, l'idea che lo anima è che la soluzione dei problemi che caratterizzano il settore giustizia non risiede nella adozione di nuove norme, ma nella efficiente ed efficace attuazione di quelle esistenti. Per fare questo, si assume progettando DBP, si deve agire sulla organizzazione degli uffici (Piana 2015, 98-99).

Diversi fattori concorrono quindi a creare una congiuntura favorevole all'avvio del programma DBP: l'esperienza positiva della Procura di Bolzano, la disponibilità di fondi europei, il riconoscimento – da parte di figure chiave della politica giudiziaria nazionale – dell'importanza della variabile organizzativa. Va altresì ricordato che l'introduzione della temporaneità degli incarichi direttivi con la riforma Castelli-Mastella del 2006-2007 aveva fornito alla dirigenza togata un incentivo istituzionale al buon governo degli uffici, creando così una congiuntura favorevole anche al successo del programma.

---

<sup>3</sup> La Carta dei Servizi è "il documento con il quale ogni Ente erogatore di servizi assume una serie di impegni nei confronti della propria utenza riguardo i propri servizi", le modalità di erogazione di questi servizi, gli standard di qualità e informa l'utente sulle modalità di tutela previste. L'introduzione della Carta dei servizi come strumento di tutela per i cittadini si ha con la Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994". Si veda il portale PAQ (Pubblica Amministrazione di Qualità) del Dipartimento della funzione pubblica e in particolare la pagina web <http://qualitapa.gov.it/relazioni-con-i-cittadini/utilizzare-gli-strumenti/carta-dei-servizi/>.

**Tabella 1. Linee di azione del progetto DBP e prodotti attesi**

<b>Linea di azione</b>	<b>Prodotti attesi</b>
<i>Linea 1</i>	<i>Riorganizzazione dei servizi e dei processi di lavoro.</i> Rientrano in questa linea gli interventi che realizzano delle semplificazioni delle procedure di lavoro, istituiscono nuove unità organizzative (es. uffici di relazione con il pubblico o sportelli polifunzionali), attuano sistemi di controllo di gestione dei procedimenti e/o di riorganizzazione dei servizi, anche in collaborazione con comuni, camere di commercio, altri <i>stakeholder</i> .
<i>Linea 2</i>	<i>Miglioramento dell'utilizzo dell'informatica.</i> La linea racchiude i progetti che hanno l'intento di: ottimizzare l'uso dei sistemi ministeriali, potenziare lo scambio documentale digitale e telematico, creare cartelle condivise, ecc.
<i>Linea 3</i>	<i>Carta dei servizi.</i> Fanno parte di quest'area i progetti che portano alla realizzazione di guide informative rivolte agli utenti e/o modelli semplificati di modulistica, ecc.
<i>Linea 4</i>	<i>Certificazione di qualità.</i> I progetti di questa Linea consentono agli uffici di ottenere la certificazione secondo gli standard previsti dalla norma ISO 9001 o produrre manuali sulla qualità dei servizi.
<i>Linea 5</i>	<i>Bilancio sociale.</i> Bilanci di responsabilità sociale preventivi e consuntivi, piani strategici di miglioramento dell'ufficio, tavoli di consultazione permanenti con gli <i>stakeholder</i> , sono i principali <i>output</i> degli interventi rientranti in questa Linea di attività.
<i>Linea 6</i>	<i>Comunicazione e realizzazione sito web.</i> Le azioni di questa Linea comportano la realizzazione di nuovi siti web o il potenziamento di quelli esistenti, attraverso l'istituzione di servizi informativi, l'inserimento di moduli di prenotazione dei servizi e <i>tracking</i> on line

Fonte: Analisi del Progetto interregionale transnazionale *Diffusione delle best practices negli uffici giudiziari italiani*, Giugno 2015, p. 3 ([risorseperlagiustizia.it](http://risorseperlagiustizia.it)).

Il progetto DBP prevedeva sei linee di attività (tabella1):

- Linea 1 – Riorganizzazione e reingegnerizzazione dei servizi e dei processi di lavoro
- Linea 2 – Miglioramento dell'utilizzo dell'informatica
- Linea 3 – Carta dei servizi
- Linea 4 – Accompagnamento alla certificazione di qualità
- Linea 5 – Bilancio di responsabilità sociale
- Linea 6 – Comunicazione e realizzazione del sito web

A livello di uffici giudiziari le sei linee di azione si sono sostanziate in progetti operativi, cioè in interventi di innovazione organizzativa e gestionale denominati “cantieri”. Non tutti gli uffici hanno però realizzato interventi su tutte e sei le linee di attività: in alcuni bandi regionali la linea 3 e la linea 4 non sono state considerate<sup>4</sup>.

Il carattere innovativo del programma DBP risiede soprattutto nel fatto che, se da un lato gli obiettivi generali del programma (le linee di attività) sono fissati a livello ministeriale e quindi dal centro, dall'altro ai singoli uffici è lasciato un ampio margine di azione quanto alla loro realizzazione concreta: una strategia volta a garantire processi di innovazione coerenti con le caratteristiche e le esigenze dei diversi contesti locali.

Nel 2011 il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato un programma di monitoraggio del

<sup>4</sup> Si veda *Diffusione delle best practices negli uffici giudiziari italiani – Quarto rapporto di monitoraggio*, p. 8 (documento disponibile sul sito [risorseperlagiustizia.it](http://risorseperlagiustizia.it)).



progetto DBP – denominato *Miglioramento Performance Giustizia* (MPG) – il cui principale prodotto è la banca dati – *on line* dal luglio 2013 – *risorseperlagiustizia.it* (figura1), una piattaforma costantemente aggiornata su cui è possibile reperire informazioni sugli uffici giudiziari che hanno aderito al programma, sui progetti operativi avviati dagli stessi e molti altri contenuti ancora (ad esempio, schede dettagliate di alcuni progetti, interviste ad esperti e ai referenti del programma nei singoli uffici giudiziari, ecc.). Sul sito sono inoltre disponibili i quattro rapporti di monitoraggio sull'avanzamento del progetto<sup>5</sup>, assieme a tutta una serie di altri *report* su tematiche specifiche realizzati nell'ambito dell'iniziativa MPG.

Figura 1. La banca dati *Risorse per la Giustizia*

pubblica amministrazione di qualità

Open Data Naviga per temi Mappa degli uffici

Miglioramento Giustizia RisorsePerLaGiustizia.it

uffici coinvolti  
Progetti operativi  
Esperienze e buone pratiche  
Casi internazionali  
Materiali  
Media

**RisorsePerLaGiustizia.it**

Benvenuti in **RisorsePerLaGiustizia.it**, la banca dati creata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, attraverso il Progetto "Miglioramento Performance Giustizia" (MPG), con l'intento di:

- mappare i processi di innovazione e miglioramento delle performance realizzati e in corso di realizzazione da parte degli uffici giudiziari che partecipano al Progetto interregionale transnazionale "Diffusione delle best practices negli uffici giudiziari italiani" (DBP);
- facilitare la diffusione nel sistema della giustizia delle buone pratiche e delle strumentazioni manageriali necessarie per "replicarle", "adattarle", "generare nuove soluzioni" nei territori regionali ed extra regionali.

Il menù di sinistra consente di visitare le diverse sezioni. Sulla destra è possibile navigare nei contenuti tramite mappa. In tutte le sezioni è disponibile un motore di ricerca, con parametri da utilizzare singolarmente o in maniera congiunta, che facilita la ricerca dei contenuti ([Brochure di presentazione](#)).

I numeri dell'iniziativa	
uffici giudiziari:	191
di cui Uffici giudiziari ROC:	51
Progetti operativi:	1780
di cui Progetti operativi ROC:	836

Report di monitoraggio

Grafici

Progetti per linea azione

33,7%

Visualizza tutti i grafici

Mappa degli uffici e dei progetti  
Clicca sulla mappa per accedere alle informazioni sugli Uffici Giudiziari che partecipano al Progetto

Map data ©2016 Google, ORION-AR

Regioni Obiettivo Competitività  
Regioni Obiettivo Convergenza

PON GAS 2007-2013

Logo of the European Union, the Italian Government, and the MPG project.

Il progetto DBP ha preso avvio nel 2008 (con la sottoscrizione del protocollo d'intesa) ma è soltanto a partire dal 2010 che diviene concretamente operativo con l'apertura di "cantieri" in

<sup>5</sup> I dati analizzati nei quattro rapporti di monitoraggio sono stati raccolti presso i singoli uffici giudiziari tramite somministrazione di un questionario compilato *on line* dai referenti degli uffici o delle società di consulenza che supportano la realizzazione dei progetti. Il primo rapporto è stato pubblicato nell'aprile 2012 (con dati aggiornati al 26 marzo 2012), il secondo nel luglio 2012 (con dati aggiornati al 15 giugno 2012), il terzo nell'agosto 2013 (con dati aggiornati al 30 luglio 2013) e il quarto nell'aprile 2014 (con dati aggiornati al 1 marzo 2014).

diversi uffici sul territorio nazionale. Ad oggi sono stati avviati 1.780 progetti operativi in 191 uffici giudiziari (tra tribunali ordinari, tribunali per i minorenni, procure della Repubblica, procure per i minorenni, corti d'appello e procure generali)<sup>6</sup>, volti “ad analizzare le prassi di lavoro, a modificarle, a introdurre moduli organizzativi capaci di semplificare, accelerare, migliorare il servizio e le funzioni interne alla amministrazione, a creare siti web e strategie di comunicazione verso l'esterno, come la carta dei servizi e il bilancio sociale” (Piana 2016, 94). Hanno aderito al progetto – seppure in tempi diversi – tutte le 19 regioni e le 2 province autonome<sup>7</sup>.

**Tabella 2. Progetti per linea di azione del programma DBP**

Linea di azione	Numero di progetti
Linea 1 – Riorganizzazione e reingegnerizzazione dei servizi e dell'ufficio	636 (36%)
Linea 2 – Miglioramento dell'utilizzo dell'informatica	398 (22%)
Linea 3 – Carta dei servizi	217 (12%)
Linea 4 – Accompagnamento alla certificazione di qualità	101 (6%)
Linea 5 – Bilancio di responsabilità sociale	184 (10%)
Linea 6 – Comunicazione e realizzazione sito web	244 (14%)

Fonte: MPG, Risorse per la Giustizia ([risorseperlagiustizia.it](http://risorseperlagiustizia.it))

Come si osserva nella tabella 2, più di un terzo dei progetti operativi ha riguardato interventi di riorganizzazione e reingegnerizzazione dei servizi e dell'ufficio, dunque l'analisi e la semplificazione dei processi di lavoro interni, la riduzione dei costi di gestione, la riorganizzazione dei servizi per l'utenza, ecc. La seconda linea per numerosità di progetti implementati è quella dedicata al miglioramento dell'utilizzo dell'informatica (Linea 2), che riguarda il 22% dei progetti operativi. Si tratta in questo caso di interventi caratterizzati dall'analisi e lo sviluppo degli applicativi in uso negli uffici, dalla mappatura e il conseguente potenziamento delle competenze informatiche del personale amministrativo e così via. È opportuno evidenziare che uno dei principali obiettivi delle prime due linee di azione di DBP era ridurre i tempi di lavoro interni agli uffici e i tempi di erogazione dei servizi agli utenti finali<sup>8</sup>.

Questo obiettivo è stato declinato, all'interno del progetto, nei termini di una riorganizzazione del lavoro amministrativo delle cancellerie e delle segreterie: DBP non prevedeva esplicitamente un intervento diretto anche sull'organizzazione del lavoro giurisdizionale. Non vi era cioè tra le intenzioni dichiarate del progetto quella di migliorare le prassi di lavoro dei magistrati, miglioramento che, com'è ovvio, è anch'esso necessario ai fini di una generale riduzione dei tempi di erogazione dei servizi (e, *in primis*, di una riduzione della durata dei procedimenti). Si tratta di una scelta comprensibile dato il contesto istituzionale, culturale e politico, che avrebbe certamente opposto un veto fortissimo ad un eventuale inserimento del programma DBP di obiettivi che avessero come conseguenza quella di intervenire sul lavoro della magistratura. Tuttavia, com'è stato evidenziato in un recente rapporto di monitoraggio del progetto DBP<sup>9</sup>, in molti uffici giudi-

<sup>6</sup> I dati sono stati reperiti sul sito [risorseperlagiustizia.it](http://risorseperlagiustizia.it), visitato il 28-05-2016.

<sup>7</sup> Le Regioni e le Province autonome partecipano al programma con due funzioni principali: il finanziamento degli interventi di assistenza previsti nel progetto DB e l'appalto e la gestione dei servizi di assistenza (si veda il Rapporto *Analisi del Progetto interregionale transnazionale “Diffusione delle best practices negli uffici giudiziari italiani”*, Giugno 2015, p. 6, consultabile sul sito [risorseperlagiustizia.it](http://risorseperlagiustizia.it)).

<sup>8</sup> Si veda *Diffusione delle best practices negli uffici giudiziari italiani – Quarto rapporto di monitoraggio*, p. 21 (documento disponibile sul sito [risorseperlagiustizia.it](http://risorseperlagiustizia.it)).

<sup>9</sup> Si tratta di un rapporto presentato a maggio 2015 nell'ambito dei lavori svolti dall'Osservatorio per il monitoraggio degli effetti sull'economia delle riforme della giustizia presieduto dalla Prof.ssa Paola Severino.



ziari sono stati realizzati interventi il cui *target* comprendeva *de facto* anche l'organizzazione del lavoro giurisdizionale di giudici e pubblici ministeri e che riguardano per lo più:

- il potenziamento delle funzioni di controllo di gestione sull'attività;
- il potenziamento dell'interscambio tra uffici giudiziari;
- l'ottimizzazione della gestione di cause seriali;
- il recupero dell'arretrato (con riferimento alla legge Pinto o ai piani ex art. 37 del d.l. n. 98 del 2011 “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”<sup>10</sup>, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111);
- la distribuzione dei procedimenti fra magistrati;
- la gestione condivisa con la procura delle udienze;
- il potenziamento degli archivi e degli strumenti informativi per i magistrati.

Seguono, nell'ordine, per numerosità di progetti operativi realizzati le linee inerenti: la realizzazione di siti web (Linea 6); la definizione della carta dei servizi (Linea 3); la redazione del bilancio di responsabilità sociale (Linea 5); la certificazione di qualità dei servizi erogati dall'ufficio (Linea 4).

Nelle sezioni che seguono verrà fornita una valutazione degli effetti conseguiti dal programma DBP in termini di durata media dei procedimenti giudiziari, di realizzazione di siti internet e di introduzione della rendicontazione attraverso il bilancio di responsabilità sociale.

## **2. Gli effetti del programma DBP sulla durata dei procedimenti civili nei tribunali ordinari**

La tabella 4 riporta il tasso di variazione dal 2010/11 al 2014<sup>11</sup> della durata media dei procedimenti civili, differenziati per materia<sup>12</sup>, in un campione di 17 tribunali ordinari, selezionati sulla base di due criteri, ovvero l'adesione al progetto DBP e la realizzazione di innovazioni organizzative che sono state giudicate virtuose (tali innovazioni sono indicate nella tabella 3). Attraverso l'analisi empirica si vuole rispondere alla seguente domanda: il progetto di diffusione delle buone pratiche ha migliorato la *performance* dei tribunali sotto il profilo della durata dei processi? L'attuazione di progetti di DBP ha cioè comportato di per sé una riduzione dei tempi medi di definizione dei procedimenti?

Purtroppo la risposta è negativa. Infatti, se si considerano i tassi di variazione della durata media dei procedimenti dall'anno di avvio dei progetti di DBP ad oggi, si osserva un andamento differenziato sia tra i vari uffici (ed anche tra uffici appartenenti alla medesima regione) sia, all'interno di ciascun ufficio, tra le diverse materie oggetto di procedimento. Riguardo al primo aspetto (la variabilità tra uffici), non si è registrata una riduzione dei tempi della giustizia in tutti (o quasi tutti) i tribunali considerati, neanche rispetto ad una sola delle tre materie oggetto di procedi-

---

<sup>10</sup> L'art. 37 (*Disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie*) stabilisce al comma 1 che “i capi degli uffici giudiziari, sentiti i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti. Con il programma il capo dell'ufficio giudiziario determina: a) gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso; b) gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa”.

<sup>11</sup> Nel calcolo del tasso di variazione della durata media dei procedimenti si considera come punto di partenza l'anno in cui, in ciascun ufficio, hanno preso avvio i progetti di DBP.

<sup>12</sup> Non si dispone per ciascun ufficio del campione dei dati relativi a tutte le materie (dati esaustivi sono disponibili soltanto in materia di diritti reali).

mento. Se si considerano i diritti reali, dal 2010/11 al 2014 vi è stato un calo del tempo medio di definizione dei procedimenti soltanto in 9 dei 17 tribunali considerati. In particolare, si osserva un forte miglioramento nel tribunale di Ferrara (-34%) e, a seguire, nei tribunali di Ravenna (-27%), Sciacca (-23%), Gela (-19%), Cagliari (-18%), Reggio Emilia (-14%), Bari (-10%), Rovereto (-7%) e Brescia (-7%). Negli altri uffici la durata media dei procedimenti in tale materia è invece aumentata, in alcuni casi anche in maniera consistente. Si tratta dei tribunali di Potenza (+42%), tribunali di Potenza (+42%), Torre Annunziata (+36%), Modena (+22%), Salerno (+21%), Milano (+17%), Taranto (+15%), Monza (+5%) e Foggia (+3%).

**Tab. 3. Buone pratiche negli uffici giudicanti di primo grado**

Ufficio	Buona pratica
Tribunale di Rovereto	Customer satisfaction dei servizi civili del Tribunale
Tribunale di Monza	La riorganizzazione della Volontaria Giurisdizione presso il Tribunale di Monza: ridefinizione della gestione interna dei fascicoli e costituzione di sportelli decentrati di consulenza e orientamento gestiti da partner locali
Tribunale di Brescia	L'URP del Palazzo di Giustizia di Brescia
Tribunale di Milano	I progetti di innovazione organizzativa del Tribunale di Milano
Tribunale di Modena	L'Ufficio per i delegati alle vendite immobiliari
Tribunale di Reggio Emilia	Lo sportello per l'utenza delle amministrazioni di sostegno
Tribunale di Ravenna	Sportello polifunzionale per il deposito degli atti del contenzioso civile
Tribunale di Ferrara	La progettazione del punto informativo agli utenti
Tribunale di Potenza	Il percorso di innovazione organizzativa del Tribunale di Potenza
Tribunale di Cagliari	L'intervento di riconfigurazione organizzativa degli uffici amministrativi e dei servizi all'utenza
Tribunale di Foggia	I progetti Ufficio unico spese di giustizia e Ufficio unico esecuzioni
Tribunale di Salerno	Codice C.Uf.: soluzioni di contrasto alle principali cause di rinvio delle udienze presso il Tribunale di Salerno e riduzione della durata del processo penale
Tribunale di Gela	Il percorso di innovazione e cambiamento al Tribunale di Gela
Tribunale di Torre Annunziata	La gestione centralizzata dell'albo CTU e Periti e dell'albo addetti alle vendite
Tribunale di Taranto	Sviluppo delle capacità di "auto-organizzazione e riorganizzazione"
Tribunale di Bari	La diffusione delle Best Practices negli uffici giudiziari: l'esperienza del tribunale di Bari
Tribunale di Sciacca	L'esperienza del cantiere "Best Practices" al Tribunale di Sciacca

Fonte: MPG, Risorse per la Giustizia (risorseperlagiustizia.it)

**Tab. 4. Tasso di variazione della durata media dei procedimenti dal 2010-2011 al 2014 in 17 tribunali ordinari**

TRIBUNALE ORDINARIO (DURATA CANTIERE DBP)	DURATA	DURATA	DURATA	TASSO	TASSO
MATERIA	MEDIA	MEDIA	MEDIA	VAR %	VAR %
	2010	2011	I SEM. 2014	2010-2014	2011-2014
<b>ROVERETO (09/2011-11/2012)</b>					
<i>DIRITTI REALI</i>	707	568	531	-24,9	-6,5

<b>MILANO (01/2010-07/2013)</b>					
<i>DIRITTI REALI</i>	948	1.057	1.108	16,9	4,8
<b>MONZA (01/2010-06/2013)</b>					
<i>FAMIGLIA</i>	179	167	151	-15,6	-9,6
<i>LAVORO PRIVATO E PUBBLICO</i>	296	358	389	31,4	8,7
<i>DIRITTI REALI</i>	705	750	740	5,0	-1,3
<b>BRESCIA (01/2010-06/2013)</b>					
<i>FAMIGLIA</i>	192	189	221	15,1	16,9
<i>LAVORO PRIVATO E PUBBLICO</i>	511	469	526	2,9	12,2
<i>DIRITTI REALI</i>	1.322	1.244	1.230	-7,0	-1,1
<b>REGGIO EMILIA (07/2010-04/2012)</b>					
<i>FAMIGLIA</i>	275	267	164	-40,4	-38,6
<i>LAVORO PRIVATO E PUBBLICO</i>	710	647	491	-30,8	-24,1
<i>DIRITTI REALI</i>	1.499	1.441	1.285	-14,3	-10,8
<b>MODENA (05/2010-04/2012)</b>					
<i>DIRITTI REALI</i>	1.406	1.214	1.717	22,1	41,4
<b>FERRARA (06/2010-04/2012)</b>					
<i>DIRITTI REALI</i>	1.149	824	757	-34,1	-8,1
<b>RAVENNA (05/2010-06/2012)</b>					
<i>DIRITTI REALI</i>	1.222	1.516	891	-27,1	-41,2
<b>TORRE ANNUNZIATA (05/2011-09/2012)</b>					
<i>DIRITTI REALI</i>	1.513	1.535	2.084	37,7	35,8
<b>SALERNO (01/2011-05/2012)</b>					
<i>FAMIGLIA</i>	524	557	464	-11,5	-16,7
<i>LAVORO PRIVATO E PUBBLICO</i>	805	824	809	0,5	-1,8
<i>DIRITTI REALI</i>	2.081	2.231	2.701	29,8	21,1
<b>FOGGIA (03/2010-05/2011)</b>					
<i>FAMIGLIA</i>	384	462	500	30,2	8,2
<i>LAVORO PRIVATO E PUBBLICO</i>	1.172	1.151	1.292	10,2	12,3
<i>DIRITTI REALI</i>	1.532	1.495	1.573	2,7	5,2
<b>BARI (01/2010-01/2012)</b>					
<i>DIRITTI REALI</i>	2.368	2.037	2.141	-9,6	5,1
<b>TARANTO (05/2010-01/2012)</b>					
<i>DIRITTI REALI</i>	1.524	1.602	1.748	14,7	9,1
<b>POTENZA (11/2010-06/2013)</b>					
<i>FAMIGLIA</i>	382	579	718	88,0	24,0
<i>LAVORO PRIVATO E PUBBLICO</i>	1.057	849	641	-39,4	-24,5
<i>DIRITTI REALI</i>	2.238	2.567	3.175	41,9	23,7
<b>GELA (07/2011-09/2013)</b>					
<i>DIRITTI REALI</i>	2.166	1.821	1.747	-19,3	-4,1
<b>SCIACCA (09/2011-09/2013)</b>					
<i>DIRITTI REALI</i>	1.634	1.755	1.356	-17,0	-22,7
<b>CAGLIARI (02/2010-11/2013)</b>					
<i>FAMIGLIA</i>	481	402	390	-18,9	-3,0
<i>LAVORO PRIVATO E PUBBLICO</i>	1.089	1.207	1.102	1,2	-8,7
<i>DIRITTI REALI</i>	2.755	2.327	2.263	-17,9	-2,8
<b>ITALIA</b>					
<i>FAMIGLIA</i>	307	316	311	1,3	-1,6
<i>LAVORO PRIVATO E PUBBLICO</i>	693	664	706	1,9	6,3

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica

Il quadro si complica ulteriormente se si confronta l'andamento di ciascun singolo ufficio nelle tre diverse materie. Si osserva infatti una forte variabilità interprocedimentale. *Trend* uniformi si registrano soltanto nel tribunale di Reggio Emilia (in cui vi è stata una riduzione generalizzata del tempo medio di definizione) e nel tribunale di Foggia (che, all'opposto, ha registrato un aumento dei tempi della giustizia in tutte e tre le materie oggetto di procedimento). Nei restanti tribunali invece, i tempi della giustizia sono aumentati o diminuiti a seconda dell'oggetto di procedimento considerato. Il caso più evidente è il tribunale di Potenza, che esibisce una *performance* eccellente in materia di lavoro (con un tasso di variazione della durata media dei procedimenti pari a -39%), laddove invece i procedimenti in materia di famiglia e diritti reali hanno registrato dal 2010 ad oggi un aumento pari rispettivamente all'88% e al 42%. Non è dunque sostenibile la tesi secondo cui l'attuazione di progetti DBP negli uffici giudiziari abbia, di per sé, effetti positivi sotto il profilo della riduzione dei tempi della giustizia. Detto in altri termini, "*best practice*" non è necessariamente sinonimo di miglioramento della *performance* organizzativa, quantomeno in relazione ai tempi di definizione delle cause: le variabili che entrano in gioco andando ad incidere sulla durata dei procedimenti sono molteplici ed in interazione reciproca. Alla luce di questo risultato è utile fornire una descrizione delle prassi virtuose sviluppate in uffici che hanno sperimentato buone *performance* (Reggio Emilia, Ferrara, Ravenna, Cagliari e Sciacca). Si vedano per questo i box riportati di seguito.

#### **Box 1.**

##### **Tribunale di Reggio Emilia. Lo sportello per l'utenza delle amministrazioni di sostegno**

L'idea di creare uno sportello di supporto all'utenza non professionale per l'amministrazione di sostegno nasce dalle evidenze dell'analisi organizzativa e dalla mappatura dei processi di lavoro interni all'ufficio giudiziario effettuata nel corso del progetto Best Practices. Da tale lavoro è emerso come l'afflusso non regolato di utenza alla cancelleria "Volontaria Giurisdizione", oltre 50 domande di assistenza al giorno, non permettesse la corretta gestione del servizio per gli utenti non professionali che volessero accedere all'amministrazione di sostegno per soggetti terzi (familiari di soggetti deboli, piuttosto che associazioni di volontariato impegnate nell'assistenza sociale, ecc...). Di fatto, la scarsità del supporto informativo fornito agli utenti, rendeva estremamente difficile l'accesso diretto, senza patrocinio legale, al servizio.

Sulla base di questa duplice criticità, difficoltà per la cancelleria a gestire il flusso d'utenza complessivo, e difficoltà d'accesso al servizio da parte degli utenti non professionali, il Tribunale ha attivato un percorso di coinvolgimento degli enti locali attivi sul territorio nell'ambito dei servizi sociali. In primis sono state coinvolte la Provincia, il Comune di Reggio Emilia e i Comuni della provincia. Successivamente, sono state coinvolte le associazioni di volontariato.

Lo sportello ha l'obiettivo prioritario di fornire all'utenza esclusivamente non professionale, un luogo di accoglienza e ascolto, e successivamente un supporto all'attivazione dell'amministrazione di sostegno. Lo sportello funge anche da mediatore tra i cittadini che si rivolgono autonomamente al Tribunale per presentare istanza di accesso all'amministrazione di sostegno, i servizi sociali comunali che segnalano casi di disagio e altri soggetti privati e del volontariato e la cancelleria della volontaria giurisdizione del Tribunale. Il servizio consiste nell'orientamento iniziale, e nel supporto per la predisposizione delle richieste secondo la modulistica definita dai giudici tutelari. Viene seguito anche il percorso successivo all'attivazione dell'amministrazione di sostegno, attraverso il supporto alla presentazione della documentazione e l'inoltro delle richieste successive.

Lo sportello ha anche permesso una riduzione dei flussi in cancelleria, consentendo complessivamente un recupero di risorse che sono state riutilizzate per migliorare il servizio all'utenza professionale, con un relativo miglioramento degli standard qualitativi di servizio. L'attività dello sportello viene effettuata in costante confronto e collaborazione con la cancelleria della volontaria giurisdizione, grazie al quale si è instaurato un clima di reciproca collaborazione.

Fonte: MPG, [risorseperlagiustizia.it](http://risorseperlagiustizia.it), schede "Esperienze e buone pratiche".

## **Box 2.**

### **Tribunale di Ferrara. La progettazione del punto informativo agli utenti**

L'assistenza tecnica fornita dalla Regione Emilia Romagna è stata orientata dal Tribunale di Ferrara a progetti di sviluppo dei processi di lavoro in grado di migliorare le capacità di risposta, anche con interventi di modernizzazione, alle domande della cittadinanza, dei diversi utenti e dei portatori di interesse; inoltre, per rafforzare gli aspetti gestionali di funzioni e servizi secondo i principi della gestione in qualità. Gli obiettivi che hanno guidato l'intervento sono: a) rendere trasparenti e semplificare i processi organizzativi interni, anche abbassando i livelli di spesa e b) "avvicinare" gli uffici giudiziari al cittadino, migliorando l'immagine pubblica del Tribunale ed in generale del sistema giustizia. In quest'ottica, in seguito all'analisi organizzativa dell'ufficio, è stato progettato il nuovo punto informativo del tribunale, razionalizzata e riprogettata la segnaletica presente all'interno dell'ufficio giudiziario, costruito il nuovo sito web ed implementato un sistema di gestione di qualità relativo al processo di asseverazione delle perizie.

L'analisi delle attività del tribunale, in particolare delle modalità operative adottate sia per le operazioni di back office sia di front office da parte delle cancellerie, ha permesso di mappare in modo chiaro e strutturato l'articolazione dei processi interni al tribunale, definendone l'organigramma funzionale e la strumentazione ICT (hardware e software) a disposizione. È stato così inoltre possibile identificare le attività maggiormente dispendiose in termini di tempi e di risorse e le principali criticità organizzative, ottenendo una conoscenza approfondita dei punti di forza e di debolezza dell'ufficio, con riferimento anche al complesso contesto in cui opera, ovvero del territorio di riferimento, della litigiosità, del volume di attività e dei principali portatori di interesse. In particolare, per ciascuna cancelleria e unità organizzativa, è stata effettuata una ricognizione di dettaglio dei servizi offerti al fine di poter individuare i nuovi canali per la loro erogazione e definire diverse e più razionali modalità di erogazione.

Uno dei principali aspetti critici emersi ha riguardato, infatti, il notevole afflusso dell'utenza nelle cancellerie. Afflusso reso particolarmente critico a causa della mancanza di una front-line dell'ufficio in grado di fungere da filtro per le cancellerie, notevolmente sollecitate dalle richieste di informazioni e/o di modulistica. Nell'ottica di gestire e razionalizzare tale afflusso, sono state avviate una serie di iniziative progettuali integrate tra loro, ovvero la progettazione di un punto informativo; realizzazione del sito web dell'ufficio; realizzazione della carta dei servizi.

Fonte: MPG, *risorseperlagiustizia.it*, schede "Esperienze e buone pratiche".

**Box 3.**  
**Tribunale di Ravenna.**  
**Sportello polifunzionale per il deposito degli atti del contenzioso civile**

Il Tribunale di Ravenna, nell'ambito del Progetto interregionale/transnazionale "Diffusione di best practices presso gli uffici giudiziari italiani", ha progettato e attivato uno sportello per il deposito degli atti del contenzioso civile e la gestione del relativo flusso d'utenza. Lo sportello, situato al piano terra del Palazzo di Giustizia, è attivo dal 18 giugno 2012. La necessità di riprogettare le operazioni di front-office della cancelleria del contenzioso civile si è basata su precedenti riflessioni interne che con il progetto Best Practices sono state supportate dalle analisi condotte dai consulenti. L'emergenza rilevata ha riguardato l'organizzazione del lavoro di cancelleria, caratterizzata dalla commistione tra attività di back-office e front-office: i continui accessi dell'utenza nelle stanze della cancelleria, causavano l'interruzione delle operazioni di gestione delle procedure (back-office) con ricadute negative sulla produttività complessiva. In seguito alla rilevazione empirica degli accessi e del tempo utilizzato per la gestione dell'utenza, è stato disegnato un progetto di sportello di front-office per il deposito della documentazione distinto, sia dal punto di vista organizzativo che logistico, dalla cancelleria del contenzioso civile vera e propria. Dopo oltre sei mesi di attività, gestita in modalità incrementale e attualmente ancora in fase di sperimentazione e assestamento, vengono generalmente rilevati miglioramenti rispetto alla gestione del tempo delle risorse dedicate all'attività di back-office. L'attuale presidente al suo arrivo presso il Tribunale di Ravenna ha quasi immediatamente individuato due aspetti migliorabili, riguardanti uno i magistrati e l'altro l'organizzazione del tribunale, in particolare il settore civile:

1. I magistrati fino al momento dell'insediamento dell'attuale presidente avevano svolto il proprio ruolo seguendo un'organizzazione del lavoro basata prettamente sul lavoro professionale individuale, poco orientata al confronto e alla collaborazione con gli altri colleghi togati e in generale senza coinvolgimento nel trattamento dei problemi organizzativi dell'ufficio giudiziario.
2. L'organizzazione dell'ufficio, pur nel complesso non mostrando gravi carenze d'organico o criticità produttive, risentiva di una visione a "compartimenti stagni" delle cancellerie del settore civile. Ciò causava una rigidità nell'utilizzo delle risorse tra le diverse cancellerie, in particolare tra il contenzioso civile e la cancelleria del lavoro.

Alla luce di questa analisi, la presidenza ha impostato la propria agenda all'insegna di uno sviluppo della cultura organizzativa tra il personale togato e, con il supporto dei consulenti, ha cercato una modalità risolutiva legata agli aspetti di compartimentazione delle cancellerie. Inoltre il presidente, indipendentemente dal progetto Best Practices ha attivato diverse linee del processo telematico, puntando sull'innovazione del Tribunale e la telematizzazione delle procedure.

Alla luce del breve periodo di apertura effettiva dello sportello, al momento in cui viene redatta questa analisi, i primi risultati del progetto possono essere giudicati complessivamente positivi. Dal punto di vista della specifica criticità affrontata, la gestione dell'utenza, i risultati sono ancora di difficile quantificazione, valutazione e lettura e risentono ancora di alcune residue difficoltà nel supportare il cambiamento adottato, manifestate sia internamente che esternamente. Dai colloqui effettuati è emerso, inoltre, lo sviluppo di una visione organizzativa nella gestione delle risorse dell'Ufficio con l'obiettivo di fornire un servizio di Giustizia che, ferme restando le prerogative giurisdizionali, ottemperi anche esigenze di un'erogazione rapida, poco onerosa e flessibile legata alle esigenze dell'utenza in senso lato.

Fonte: MPG, *risorseperlagiustizia.it*, schede "Esperienze e buone pratiche".



#### Box 4.

### **Tribunale di Cagliari. L'intervento di riconfigurazione organizzativa degli uffici amministrativi e dei servizi all'utenza**

Già a partire dal 2008, a fronte della carenza di risorse sia umane e materiali, il Dirigente Amministrativo avviava un progetto di riorganizzazione dei servizi dell'ufficio, concretizzatosi con l'ideazione di un nuovo modello organizzativo a "struttura modulare", attraverso il quale i carichi di lavoro vengono ripartiti e assegnati a specifici *team* di lavoro (...). A valle della fase di analisi, in relazione al **settore penale**, si è passati alla fase operativa: l'intervento riorganizzativo – che ha riguardato il GIP-GUP, il Dibattimento e l'Esecuzione – ha portato, una volta separate le attività urgenti da quelle programmabili, alla suddivisione dei servizi in specifiche aree.

Sempre in relazione al settore penale nel 2012 è stato avviato il progetto **TIAP (Digitalizzazione degli atti penali)** che semplifica la trattazione del fascicolo penale. Tale strumento, modificando le modalità di erogazione dei servizi agli avvocati mediante postazioni a loro dedicate per la consultazione e per le richieste di rilascio copie, ha consentito un notevole risparmio in termini di carichi di lavoro per il personale, non più dedicato alla produzione di fotocopie, per le quali era talvolta necessario organizzare un servizio ad hoc con tutti gli ausiliari del Tribunale.

Relativamente al **settore civile** l'accorpamento di attività omogenee tra le Sezioni Contenzioso Civile e Lavoro ha consentito di smaltire in soli tre mesi l'arretrato accumulato: mandati di pagamento e voci di spesa iscritte al modello delle spese prenotate a debito per quanto riguarda la sezione Contenzioso Civile; fissazioni udienze, conciliazioni sindacali e patrocini a spese dello stato per quanto riguarda la sezione Lavoro. Dal punto di vista organizzativo il processo di integrazione intrapreso consente di avere almeno due persone per ogni servizio di modo che lo stesso, in caso di assenza di una delle due unità, venga comunque espletato.

Ulteriore progetto relativo al settore civile è stato quello dei **Servizi sportelli al pubblico**: sono stati analizzati flussi ed attività dello sportello ufficio copie al fine di snellirne le procedure e conseguentemente le code dell'utenza. In particolare i servizi di copia e di richiesta atti vengono pertanto svolti, in seguito all'intervento progettuale, all'interno del modulo dell'Ufficio del Processo dato che gli operatori di tale modulo sono i custodi dei fascicoli del ruolo del giudice. Sono poi stati riorganizzati i punti di accesso per l'utenza.

Gli importanti cambiamenti sopra descritti hanno fatto registrare un incremento dell'efficienza dei servizi del settore civile così come rilevato nel 2011 da Cittadinanza Attiva.

Fonte: MPG, *risorseperlagiustizia.it*, schede "Esperienze e buone pratiche".

## Box 5.

### Tribunale di Sciacca. L'esperienza del cantiere Best Practice al Tribunale di Sciacca

Nella prima fase del cantiere è stata compiuta un'analisi organizzativa del Tribunale e un'analisi del fabbisogno di competenze informatiche del personale amministrativo. Queste attività hanno permesso l'elaborazione di un piano di change management, concordato dal Tribunale insieme agli esperti esterni, che ha evidenziato come principale criticità l'eccessiva compartimentazione delle cancellerie, in particolare della cancelleria del contenzioso civile e quella delle procedure di lavoro e previdenza, le due che registrano il maggiore afflusso di pubblico. Dall'attività d'analisi del fabbisogno informatico è emerso un basso livello medio d'informatizzazione che è stato recuperato attraverso l'organizzazione di giornate di formazione sull'utilizzo degli strumenti informatici di base, e che ha visto coinvolto la totalità del personale amministrativo.

Il cantiere "Best Practices" è stato anche l'occasione, attraverso l'attività di autovalutazione secondo la metodologia del "Common Assessment Framework"(CAF), per una riflessione sui livelli di performance dell'intero Ufficio. Il CAF è stato elaborato da un gruppo di undici persone, rappresentanti delle articolazioni organizzative del Tribunale, attraverso la compilazione collettiva del questionario e la successiva elaborazione di una relazione sottoposta al dirigente. Sempre nell'ambito delle azioni di miglioramento delle performance e della qualità dei servizi erogati è stato predisposto il percorso per la certificazione di qualità delle procedure legate alle spese di Giustizia per le quali il Tribunale utilizza il sistema ministeriale SIAMM, all'interno del quale ha attivato anche la gestione telematica delle richieste di liquidazione.

Un'ulteriore area di intervento individuata dall'Ufficio Giudiziario, era finalizzata ad aumentare la trasparenza delle attività del Tribunale e diminuire eventuali barriere d'accesso ai servizi per gli utenti. In tal senso i gruppi di lavoro del cantiere hanno elaborato per la prima volta la "carta dei servizi" del Tribunale, dove sono state dettagliati, con un linguaggio accessibile anche ai non addetti ai lavori, le modalità di accesso ai servizi erogati dal Tribunale, indicando anche per ognuno di questi i tempi standard di erogazione. Parallelamente alla carta dei servizi, il Tribunale ha elaborato il bilancio sociale attraverso il quale si è cercato di dare evidenza a tutto il contesto locale, delle attività dell'Ufficio. Infine un ulteriore strumento su cui il Tribunale ha investito con l'obiettivo di facilitare l'accesso ai servizi è stato il sito web istituzionale. All'interno del sito è possibile accedere alle news riguardanti il Tribunale, la carta e una guida ai servizi, la modulistica necessaria per la presentazione di istanze e in generale per richiedere tutti i servizi erogati dall'Ufficio. Sul sito sono anche accessibili le informazioni riguardanti l'organizzazione dell'ufficio, l'organizzazione dei magistrati, i compiti delle cancellerie e i contatti dei responsabili, le informazioni sulle vendite giudiziarie.

Fonte: MPG, *risorseperlagiustizia.it*, schede "Esperienze e buone pratiche".

Le rilevazioni effettuate dal Dipartimento della Funzione pubblica hanno mostrato che risultati positivi in termini di miglioramento della *performance* si sono avuti in quegli uffici in cui i progetti:

- sono stati guidati da una dirigenza (togata/amministrativa) motivata e dotata di esperienze pregresse in materia di organizzazione – e in cui quindi le società di consulenza sono state debitamente relegate a un ruolo abilitante e non sostitutivo;
- hanno guadagnato il consenso e l'impegno di tutto lo *staff* dell'ufficio;
- hanno coinvolto sia la dimensione amministrativa sia la dimensione giurisdizionale;
- sono stati realizzati con il supporto di *partner* locali (consigli dell'ordine degli avvocati, enti locali, università, ecc.).

Non è emersa una rilevanza del dato territoriale: miglioramenti significativi si sono avuti in uffici localizzati in tutte le aree del Paese. DBP, in altre parole, non risente di un divario Nord-Sud.

### 3. Accessibilità, comunicazione e trasparenza: i siti *web* e i bilanci di responsabilità sociale

Nell'era della digitalizzazione il canale *web* rappresenta un importante strumento di comunicazione pubblica e di relazione con l'utenza anche nel settore giudiziario. È indubbio che la possibilità di accedere a informazioni, a documenti e soprattutto di svolgere operazioni *on line* abbia ripercussioni fortemente positive sulla qualità della giustizia intesa come servizio reso alla cittadinanza: attraverso il *web* gli utenti professionali e non possono compiere tutta una serie di attività in tempi rapidi e senza recarsi personalmente al palazzo di giustizia. È su questa consapevolezza che si innesta una delle linee di intervento previste dal progetto DBP, in particolare la linea di attività 6, che consiste appunto nella creazione di siti internet degli uffici giudiziari o nel miglioramento di quelli esistenti. Come emerge dai rapporti di monitoraggio MPG, la maggior parte degli uffici coinvolti nel progetto ha effettivamente lavorato su questo ambito di intervento. Ad oggi quasi tutti gli uffici giudiziari presentano un proprio sito internet.

La qualità dei "prodotti" realizzati si differenzia però notevolmente da ufficio a ufficio, sotto vari punti di vista, come ad esempio la facilità di accesso e di navigazione, la quantità e la qualità delle informazioni fornite, la possibilità di fruire di servizi *on line*. Quanto a quest'ultimo aspetto, emerge dai rapporti di monitoraggio che soltanto una minoranza di uffici ha sviluppato siti internet interattivi, in cui cioè l'utente può accedere ad alcune prestazioni direttamente sul web. La maggior parte dei siti si limita a fornire informazioni sui servizi erogati dall'ufficio oppure consente soltanto di scaricare i moduli per l'erogazione del servizio allo sportello di front office. Come emerge dai dati forniti dal Dipartimento della funzione pubblica, su 157 uffici monitorati 133 presentano un sito web dell'ufficio. Soltanto il 38% di questi ha sviluppato siti interattivi. I restanti uffici hanno un sito di carattere meramente informativo. Di questi il 14% presenta però un sito standard evoluto (figura 2).

**Figura 2. Tipi di siti web negli uffici giudiziari**

Sito presente	Interattivo 38%	Sito standard evoluto
85%	Non interattivo 62%	14%
Sito assente		
15%		

Fonte: MPG, *risorseperlagiustizia.it*

In realtà, com'è stato osservato:

Ai fini di una approfondita analisi dell'impatto che i servizi interattivi hanno sull'utenza, sia in termini di gradimento del servizio, sia in termini di semplicità e di efficacia delle procedure (indicatori di carattere soggettivo e indicatori di carattere oggettivo) sarebbe utile rilevare dati di survey nel 38% degli uffici suddetti ovvero in un sottogruppo di essi. Va fatto notare inoltre che sul piano della qualità della giustizia intesa come servizio alla cittadinanza l'offerta di documenti di facile accesso e di facile lettura costituisce un indubbio indicatore di cui tenere conto, in linea con gli standard internazionali e di immediata salienza per l'utenza professionale e non<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Rapporto di monitoraggio delle BP dell'Osservatorio per il monitoraggio degli effetti sull'economia delle riforme della giustizia (maggio 2015).

È tuttavia indubbio che il progetto DBP abbia avuto effetti positivi in termini di risparmi non soltanto per gli utenti del servizio “giustizia” ma anche per la stessa amministrazione giudiziaria. È infatti probabile che anche soltanto la disponibilità di modulistica *on line* e la possibilità di prenotare atti o certificati via web abbia contribuito a ridurre il carico di lavoro per cancellerie e segretarie e abbia quindi liberato risorse da impiegare in altre attività all’interno dell’organizzazione. Va peraltro sottolineato che per molti uffici il progetto DBP ha significato di fatto la sperimentazione del primo sito internet.

Come segnalato dal rapporto di monitoraggio MPG su *Le caratteristiche e i contenuti dei siti web degli Uffici giudiziari*, tra i casi più virtuosi spicca quello del Tribunale per i minorenni di Napoli con il progetto *Servizio adozioni on line*, di seguito descritto.

### **Box 6.**

#### **Il servizio Adozioni del Tribunale per i minorenni di Napoli**

La gestione informatizzata della procedura permette, alle coppie richiedenti l’adozione nazionale, di: predisporre on line la domanda di adozione in maniera guidata e corretta; monitorare a distanza lo stato di avanzamento del procedimento; consultare ed estrarre copia di tutta la documentazione personale; usufruire di un servizio di messaggistica on line con i funzionari del tribunale, sia in entrata che in uscita.

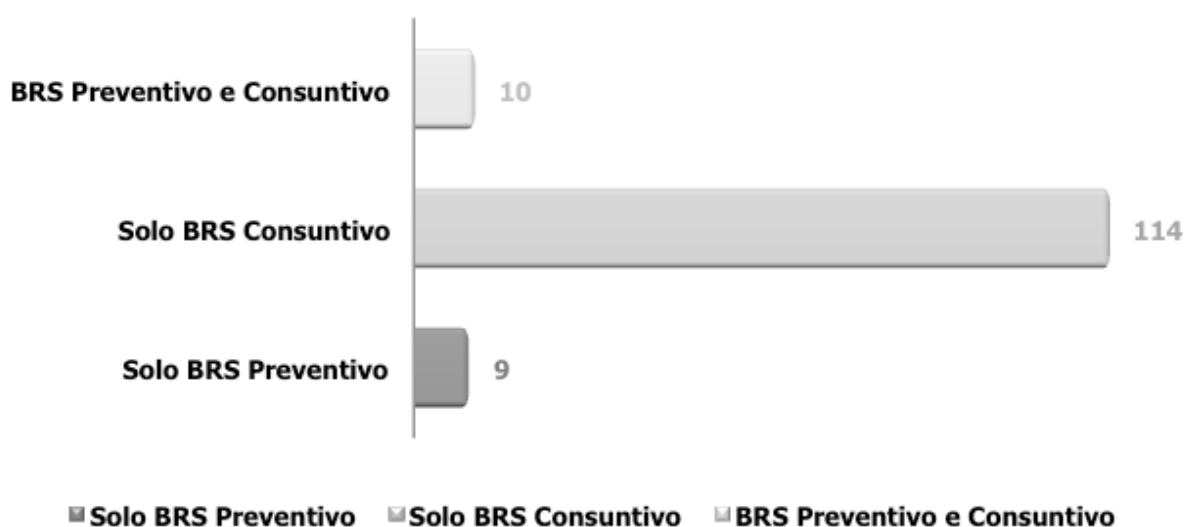
Questa semplificazione ha permesso agli utenti di ridurre i costi di accesso e comunicazione con l’ufficio giudiziario, sia in termini di tempo che di costi di trasferimento.

Per gli uffici si tratta, inoltre, di un risparmio in termini di personale addetto (che è passato da 5 a due persone dedicate) e di standardizzazione dell’attività, con riduzione degli errori, dei tempi di ricerca e gestione pratiche: le funzioni informatizzate a supporto della cancelleria sono: calendario udienze, segnalazione termini, aggiornamenti documentazione, messaggistica e posta certificata. Inoltre, l’innovazione ha avuto come ovvia conseguenza una riduzione dell’accesso degli utenti allo sportello fisico presso il Tribunale. Una funzione rilevante che ha tratto beneficio dall’informatizzazione è la fase dell’abbinamento tra coppie che hanno presentato domanda e minori disponibili per l’adozione; la possibilità di gestire in modo informatizzato l’archivio delle informazioni relative alle varie copie (circa 1.200 in archivio) facilita l’applicazione dei criteri di selezione e rende trasparente ogni passaggio procedurale. Non è stata eliminata la stampa della documentazione poiché la normativa prevede comunque la disponibilità di fascicoli cartacei (è quindi prevista la scansione di documenti cartacei e la loro gestione in formato pdf). Ulteriori elementi che qualificano il progetto di semplificazione e miglioramento del procedimento relativo alle adozioni riguarda la gestione delle relazioni inter-organizzative previste. Ad esempio, oggi, con la nuova procedura online viene supportata in automatico la comunicazione con forze dell’ordine ed i comuni per le informative sulle coppie richiedenti. Infine, ma anch’essa di significativa rilevanza, la gestione informatizzata ha permesso un monitoraggio costante dei procedimenti e, non irrilevante, la produzione di analisi in serie storica che supportano la riflessione sulle dinamiche in corso e, quindi, sulle strategie da intraprendere per la gestione di eventuali nuovi fenomeni emergenti. Successivamente alla conclusione del Progetto Best Practices, pur se progettata nel suo ambito, anche le procedure relative alle adozioni internazionali sono state informatizzate. L’Ufficio ha concordato con la Procura per i minori la trasmissione telematica del fascicolo informatizzato con la richiesta del parere conclusivo del Pubblico ministero per i minorenni, il quale ritrasmette sempre in via informatica il parere stesso. In definitiva, tutte le procedure riguardanti le adozioni - nazionali ed internazionali - sono stata informatizzate, anche se rimane in parallelo la tenuta del fascicolo cartaceo.

Fonte: MPG, *risorseperlagiustizia.it*, schede “Esperienze e buone pratiche”.

Risultati differenziati tra uffici si rilevano anche nell'ambito della realizzazione dei bilanci di responsabilità sociale (BRS) prevista dalla linea di intervento 4 del progetto DBP. In questo caso l'analisi condotta dal Dipartimento della funzione pubblica si è concentrata su quattro aspetti principali: a) la fruibilità, ovvero la disponibilità on line del BRS; b) la reiterazione, cioè l'aggiornamento o la redazione di una nuova edizione del BRS; c) il tipo di informazioni fornite. Stando ai dati riportati nel relativo rapporto di monitoraggio MPG su *Il Bilancio di responsabilità sociale: accessibilità e contenuti*, gli uffici che hanno realizzato un BRS sono 133, pari all'86% dei 154 uffici osservati. Si tratta però nella quasi totalità dei casi di bilanci di tipo consuntivo: soltanto 9 uffici hanno redatto un bilancio di tipo preventivo e 10 entrambi i tipi di BRS (figura 3). Va altresì evidenziato che non tutti gli uffici hanno reso disponibile una versione online del BRS e che nella grande maggioranza dei casi esso è stato un'esperienza annuale non reiterata. Per quanto riguarda invece contenuti, emerge dall'analisi condotta una sostanziale omogeneità tra gli uffici. In tutti i BRS analizzati viene fornita una descrizione dell'ufficio e del contesto territoriale in cui opera. Nella quasi totalità dei casi è contenuta nel documento un'analisi dei flussi di risorse economiche (entrate e spese) che hanno riguardato l'ufficio giudiziario e vengono altresì riportati dati relativi ai flussi dei procedimenti trattati nonché dati di *performance* (durata media dei procedimenti, indice di ricambio, indice di smaltimento, ecc.).

**Figura 3. Tipi di BRS negli uffici giudiziari**



Fonte: MPG, *risorseperlagiustizia.it*

Nel complesso le principali criticità individuate riguardano l'assenza del rapporto consuntivo-preventivo di bilancio nella maggior parte degli uffici giudiziari, la tendenziale mancata reiterazione dello strumento – cosa questa che fa ipotizzare che il BRS abbia configurato un'esperienza isolata di rendicontazione, conclusasi assieme al progetto DBP – e il fatto che soltanto in pochissimi casi (il 17,1% del totale) vi sia stato un coinvolgimento degli *stakeholder* nella predisposizione del documento. Coinvolgimento che invece sarebbe in linea con le finalità del BRS come strumento di *accountability* pubblica. Su quest'ultimo aspetto appaiono invece virtuosi uffici come i tribunali di Firenze e Milano (si vedano i box che seguono).

**Box 7.**  
**Il BRS nel Tribunale di Firenze**

La creazione di tavoli di lavoro specifici ed il coinvolgimento dei principali stakeholder nel processo di cambiamento dell'ufficio, rappresentano l'elemento qualificante del BRS del Tribunale di Firenze. E' stata cioè attribuita al bilancio sociale una finalità strategica mediante l'individuazione di quattro interlocutori (Ordine degli Avvocati, Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti contabili, Procura della Repubblica, Polizia Giudiziaria) con i quali sono stati sottoscritti altrettanti protocolli per la costituzione di tavoli tecnici come luogo privilegiato di incontro delle istanze per il miglioramento del servizio Giustizia. Tali tavoli sono sia a carattere "permanente" (Tavolo Ordine degli Avvocati, Tavolo Dottori commercialisti e Tavolo Procura, oltreché il Tavolo tecnico "Comitato Guida"), che "occasionale" (Tavolo Polizia giudiziaria). E' stato così possibile individuare elementi di condivisione su proposte per la soluzione di problematiche comuni di carattere organizzativo.

Fonte: MPG, *risorseperlagiustizia.it*, rapporto di monitoraggio MPG su *Il Bilancio di Responsabilità Sociale: accessibilità e contenuti*.

**Box 8.**  
**Il BRS nel Tribunale di Milano**

Anche il Tribunale di Milano nell'ottica di affrontare i propri punti di debolezza ha condiviso gli obiettivi da raggiungere e le modalità di raggiungimento con i propri utenti e stakeholder. Nell'ultimo BRS, in particolare, il Tribunale di Milano ha avviato un'indagine rivolta alle aziende con l'obiettivo di mettere a confronto il mondo della giustizia e quello dell'impresa, coinvolgendo aziende aventi sede nel circondario di Milano. L'indagine si è basata su un questionario con lo scopo di rilevare la percezione degli operatori economici in merito alla qualità dell'azione dell'ufficio giudiziario, nonché dell'attrattività e del rischio di investimento del territorio, partendo dall'assunto che la qualità di un sistema giudiziario costituisca uno dei criteri per la formazione della percezione del livello di rischio per gli investimenti. Le questioni principali trattate nel corso dell'indagine hanno riguardato la percezione generale degli intervistati circa il funzionamento del sistema giustizia a Milano, il confronto tra il foro milanese ed altri sistemi di giustizia italiani e/o stranieri, la loro esperienza diretta dei Tribunali e il relativo livello di soddisfazione ed, infine, la discussione relativa a possibili suggerimenti per il miglioramento del sistema giustizia a Milano.

Fonte: MPG, *risorseperlagiustizia.it*, rapporto di monitoraggio MPG su *Il Bilancio di Responsabilità Sociale: accessibilità e contenuti*.

In definitiva, la linea di azione 5 sul "Bilancio sociale" non ha di fatto generato un'apertura comunicativa e sistematica degli uffici giudiziari con i rispettivi territori, pur con alcune significative eccezioni. Va tuttavia ascritto al progetto DBP il merito di aver introdotto per la prima volta negli uffici giudiziari il linguaggio della rendicontazione e della *accountability* esterna, nonché di aver portato alla loro attenzione la necessità di costruire dati chiari e comprensibili anche ad utenti non esperti.



#### 4. Rilievi conclusivi

Nel presente lavoro si è inteso accertare se gli interventi di carattere organizzativo realizzati negli ultimi anni sotto l'egida del cosiddetto programma “*best practices*” hanno migliorato la *performance* degli uffici giudiziari e, se l'hanno migliorata, sotto quali aspetti. Il progetto aveva come scopo quello di accrescere la qualità del servizio “giustizia” favorendo: a) la realizzazione da parte degli uffici di interventi di riorganizzazione interna del lavoro volti a migliorarne l'efficienza; b) la predisposizione da parte degli uffici stessi di strumenti volti a garantire la trasparenza, l'*accountability* e la facile accessibilità e che consentissero quindi un maggiore “avvicinamento” dell'ufficio al cittadino-utente. Dall'analisi condotta si evince che il programma ha nel complesso prodotto un miglioramento effettivo della performance degli uffici giudiziari. I risultati conseguiti sono stati però assai diversificati da un ufficio all'altro e non sempre è stato possibile osservare i risultati sperati. Non è emersa una rilevanza del fattore territoriale se inteso nei termini dell'esistenza di un divario Nord-Sud: miglioramenti significativi si sono avuti in uffici localizzati in tutte le aree del Paese. In termini di riduzione dei tempi della giustizia, DBP non ha prodotto un effetto sistematico ed omogeneo: com'è ovvio le variabili che entrano in gioco andando ad incidere sulla durata dei procedimenti sono molteplici ed in interazione reciproca. È tuttavia emerso che uno dei fattori determinanti per il successo dei progetti intrapresi nei singoli uffici sul versante dell'organizzazione interna è stata la competenza in materia gestionale-organizzativa dei dirigenti degli uffici. Sul versante della qualità del rapporto con i cittadini-utenti DBP ha rappresentato per numerosi uffici la prima sperimentazione di strumenti di comunicazione pubblica e di rendicontazione sociale, ma anche in questo caso si riscontrano esiti molto differenziati tra le diverse realtà. È tuttavia innegabile come il programma *best practices* abbia avuto il merito:

1. di diffondere all'interno degli uffici giudiziari la cultura dell'organizzazione e della rendicontazione, nonché l'idea della giustizia come servizio reso al cittadino: efficacia, efficienza, *performance*, *project management*, *stakeholder*, qualità del servizio ecc. sono tutti concetti che fino a pochi anni fa erano del tutto estranei alla mentalità degli operatori del settore “giustizia” in Italia;
2. di dimostrare che la qualità del servizio “giustizia” può essere migliorata a normativa invariata attraverso interventi mirati di carattere organizzativo il cui successo dipende in maniera critica dall'impegno e dalla professionalità del capo ufficio; la nomina dei dirigenti degli uffici rappresenta pertanto un momento cruciale ai fini del concreto rendimento della giustizia in Italia.

In estrema sintesi, l'evidenza empirica mostra che si può migliorare la qualità della giustizia in Italia puntando su interventi di carattere organizzativo all'interno degli uffici e investendo su un'adeguata formazione di tipo gestionale per i magistrati, in particolare per quelli che ambiscono a ricoprire incarichi direttivi.

## Riferimenti bibliografici

- Abravanel R. et al. (2015), *Misurare la performance dei tribunali*, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).
- Bianco M. et al. (2007), *La durata (eccessiva) dei procedimenti civili in Italia: offerta, domanda o rito?*, in *Rivista di politica economica*, settembre-ottobre 2007.
- Camarda M.E. et al. 2014, *La «domanda» di giustizia civile: differenze fra Nord e Sud*, in *Fondazione Res, Collaborare per crescere*, Roma, Donzelli.
- Carmignani A. e Giacomelli S. (2009), *La giustizia civile in Italia: i divari territoriali*, in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia.
- Castelli C. (2015), *Il censimento ministeriale delle performance degli uffici giudiziari: un'occasione da non perdere*, [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it).
- CEPEJ (2014), *European Judicial Systems. Edition 2014 (2012 data)*, Strasbourg, Council of Europe.
- Contini F. e Cordella A. (2010), *ICT e giustizia: successi e fallimenti tra legami deboli e governance duale*, in D. Carnevali (a cura di), *Soggetti smarriti. Perché innovazione e giustizia non si incontrano quasi mai*, Milano, Franco Angeli.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2015), *Analisi del progetto interregionale transnazionale "Diffusione delle best practises negli uffici giudiziari italiani"*, [www.risorseperlagiustizia.it](http://www.risorseperlagiustizia.it).
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2015), *Il bilancio di responsabilità sociale: accessibilità e contenuti*, [www.risorseperlagiustizia.it](http://www.risorseperlagiustizia.it).
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2015), *Le caratteristiche e i contenuti dei siti web degli Uffici giudiziari*, [www.risorseperlagiustizia.it](http://www.risorseperlagiustizia.it).
- European Commission (2015), *EU Justice Scoreboard. Edition 2015 (2013 data)*, Bruxelles.
- Fabri M., Langbroek P.M., Pauliat H. (a cura di), *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, Bologna, Scarabeo.
- Fabri M. (2006b), *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*, Bologna, Clueb.
- Guarnieri C. (2011), *La giustizia in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Oecd (2013), *Giustizia civile: come promuovere l'efficienza?*, Oecd Economics Department Policy Notes, n. 18 June 2013.
- Piana D. (2016), *Uguale per tutti? Giustizia e cittadini in Italia*, Bologna, Il Mulino, in corso di pubblicazione.
- Sciacca M., Verzelloni L., Miccoli G. (a cura di) (2013), *Giustizia in bilico. I percorsi di innovazione giudiziaria: attori, risorse, governance*, Roma, Aracne.
- Tarfusser C. (2006), *Il progetto pilota di riorganizzazione e di ottimizzazione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano*, in *Quaderni di Giustizia e Organizzazione*, n. 2.
- Tarfusser C. (2013), *Il Procuratore della Repubblica. Una figura sospesa tra tutela della legalità, obbligatorietà dell'azione penale ed efficienza del servizio*, in M. Sciacca et al. (a cura di), *Giustizia in bilico. I percorsi di innovazione giudiziaria: attori, risorse, governance*, Roma, Aracne.
- World Bank (2013), *Doing Business in Italia 2013*, Washington.
- World Bank (2015), *Doing Business 2015. 12<sup>th</sup> Edition (2013 data)*, Washington.
- Zan S. (2006), *Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia*, in *Quaderni di Giustizia e Organizzazione*, n. 1.