

CONVEGNO 9 GIUGNO 2001

ASSOCIAZIONE DIRIGENTI MINISTERO GIUSTIZIA

LA COSTRUZIONE DI UN MODELLO PER LA QUALITA'

DEI SERVIZI GIUDIZIARI

1. La giustizia non è un'azienda. 2. L'obiettivo del miglioramento della qualità. 3. La valutazione dei dirigenti. 4. Proposte per il miglioramento della qualità. 5. Le certificazioni "ISO". 6. *Le azioni di integrazione.*

1. LA GIUSTIZIA NON È UN'AZIENDA

Il tentativo di innovare e di rendere più efficienti i servizi pubblici ha visto troppo spesso importazioni inadeguate e non meditate di schemi organizzativi nati per il mondo dei servizi privati.

Quanto ai servizi giudiziari, tra le peculiarità che renderebbero impossibile un avventato trasferimento di modelli di innovazione dal mondo aziendalistico vi sono:

- *l'impossibilità di fare riferimento ad un mercato*: il lavoro giudiziario si svolge in un ambito pressoché monopolistico¹[1];
- *l'impossibilità di operare in ogni situazione secondo criteri di convenienza economica*: alcuni istituti e servizi giudiziari, ad esempio il gratuito patrocinio, risulterebbero incoerenti, se rapportati ad un criterio di economicità e convenienza per l'amministrazione, mentre rispondono ad un principio di solidarietà sociale, costituzionalmente tutelato²[2];
- *la difficoltà di contemperare i due criteri di efficacia (rapporto ideale tra concreto impiego delle risorse disponibili e grado di conseguimento degli obiettivi prefissati) e di efficienza (rapporto ideale nell'utilizzo delle risorse disponibili) con i principi costituzionali posti a tutela della funzione giurisdizionale, che si interseca molto frequentemente con l'attività amministrativa giudiziaria*. Ne deriva che, mentre non sorgono questioni sulla misurabilità del prodotto delle cancellerie, condizionato inevitabilmente e indissolubilmente da quello dei magistrati, risulta molto più complesso fissare criteri per misurare quest'ultimo, senza che vengano sollevati timori per le guarentigie poste a tutela dell'ordine giudiziario.

2. L'OBIETTIVO DEL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ'

Tuttavia, per coloro che rivestono a qualsiasi titolo ruoli di responsabilità nella produzione dei servizi giudiziari, vertici ministeriali, dirigenti, funzionariato, è impossibile sottrarsi alla forte pressione esterna ed interna, proveniente da cittadini, avvocati, magistrati, lavoratori, sindacati, affinché si realizzi un miglioramento della qualità nei servizi giudiziari.

In particolare, due obiettivi generali emergono come prioritari, anche in relazione alla recente modifica dell'art. 111 Cost. e della riaffermazione, caso mai ce ne fosse stato bisogno, del principio del *giusto processo* e della sua *ragionevole durata*:

- misurazione e riduzione dei tempi di processo di erogazione dei servizi, distinti per tipologia di “prodotto finale”; a titolo di esempio, per i servizi ministeriali, procedendo a classificare quelli destinati ai dipendenti - uffici pensioni, aspettative, promozioni, etc. - e quelli che hanno relazione solo con altri uffici interni, oppure con altri organi dello Stato - segreterie che hanno rapporto con C.S.M., Parlamento, etc. -; per gli Uffici giudiziari, analizzando e tipizzando i processi produttivi delle diverse attività di cancelleria - famiglia, minori, area delle certificazioni penali, area civile, etc.-, in rapporto ai tempi codicistici e all'attività della magistratura;
- miglioramento della qualità della comunicazione interna ed esterna negli Uffici dell'Amministrazione giudiziaria, diversificando per tipologia di Ufficio (differenti esigenze si prospettano per un Ufficio giudiziario rispetto ad un Ufficio ministeriale, per un Tribunale o per una Procura, per uffici di grandi, medie o piccole dimensioni, etc.).

Come facilitare il cambiamento ?

Negli ultimi anni sono state impiegate molte risorse, sono state realizzate riforme, si è incrementato il personale, è stata diffusa l'informatizzazione. Ciò non è avvenuto in modo "uguale" dappertutto, ma non si spiega comunque la permanente scarsa qualità, mediamente, dei servizi giudiziari e la conseguente insoddisfazione degli utenti, sia interni, sia esterni, nonché degli stessi operatori.

Il tema più scottante è quello della *tempestività* della risposta alla domanda di giustizia, correlato a quello delle frequenti condanne dell'Italia da parte della Corte di Giustizia europea.

Su tale parametro di qualità, come su tutti gli altri - accessibilità, precisione, correttezza, chiarezza, personalizzazione, riservatezza, etc.- è possibile intervenire su fronti diversificati (normativo, giurisprudenziale, promuovendo o ricercando le interpretazioni delle regole procedurali, che consentano di limitare i tempi morti, etc.).

Tra i diversi fronti possibili di intervento vi è certamente quello organizzativo-gestionale, per individuare quale assetto sia più efficace, affinché le risorse disponibili risultino adeguate a rispondere ai bisogni espressi.

Lavorare per l'obiettivo della qualità significa costruire un modello di *apprendimento organizzativo fondato sul miglioramento continuo e sullo sviluppo permanente delle risorse umane* e questo coinvolge sia i dirigenti, che devono i propulsori delle iniziative, i *coach* (gli

allenatori) del proprio personale, sia i collaboratori, per realizzare un presidio costante e vigile sui processi di produzione dei servizi.

Non è sufficiente lanciare un *progetto per la qualità* e passare il testimone alle persone che concretamente lo dovrebbero attuare: occorre presidiare tutto il percorso e deve farlo un soggetto capace di essere guida, in grado di trasmettere, se si vuole, una certa *passione per l'obiettivo* (ed è chiaro che ciò può avvenire soltanto a patto di crederci in proprio).

Non si ha timore di apparire retorici, richiamandosi a valori, quali la *passione per il lavoro* e *l'etica del fine pubblico*, che molto potrebbero contribuire oggi nella attivazione e conduzione di percorsi quali quelli indicati.

3. LA VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI

Non esiste certamente una ricetta valida per tutte le "stagioni" e per tutte le situazioni organizzative giudiziarie, molto diversificate fra loro sul territorio nazionale, per conseguire risultati in termini di miglioramento della qualità dei servizi.

Tuttavia, si possono avanzare alcune indicazioni, sull'onda, tra l'altro, di iniziative già avviate sotto i precedenti ultimi Dicasteri, dal '96 in poi, con particolare riguardo ad attività nell'area, *lato sensu*, dell'organizzazione giudiziaria.

Una realizzazione importantissima è consistita, in tempi recenti, nell'avviare l'attuazione del decreto legislativo 286 del 30/7/99 sul **controllo di gestione**³[3].

Tra le prime concrete azioni vi è stata l'istituzione della *Commissione per la Valutazione dei dirigenti amministrativi*.

Sono note la genesi della Commissione, il modello di valutazione che la stessa ha prodotto, la ricerca di un atteggiamento costruttivo che l'Amministrazione ha offerto nel lanciarne le attività, le discussioni e i dubbi, le critiche, anche aspre, levate da più parti, in presenza di alcuni aspetti delicati della futura attività valutativa alla quale dovranno sottoporsi i dirigenti.

Tuttavia, è possibile tradurre in una importante occasione di cambiamento l'istituzione del citato organismo.

La valutazione è legata agli obiettivi.

Gli obiettivi, per quanto premesso, ma soprattutto per ciò che è sotto gli occhi di tutti, non possono non contemplare (anche) il miglioramento del livello di qualità dei servizi giudiziari.

Se l'avvio di una attività valutativa di tipo meritocratico nei confronti dei dirigenti si legasse ad ***un progetto integrato per il miglioramento della qualità dei servizi giudiziari e ministeriali***, la stessa valutazione potrebbe avere maggiore efficacia e sarebbe più generalmente accettabile dalla classe dirigenziale amministrativa, a fronte dell'attuale rischio di sentirsi sottoposti a giudizi che potrebbero essere fortemente condizionati da personalizzazioni, da qualche pregresso episodio di comunicazione inefficace nei rapporti con la magistratura e l'avvocatura, nonché verso il personale (soggetti tutti, che, a vario titolo, entrano nel "gioco" della valutazione, così come è stato strutturato).

Un progetto per la qualità di ampio respiro comporterebbe, infatti, *la valutazione* come *momento finale*, o, al più, intermedio (per il riaggiustamento del *tiro* e la proposizione di nuovi o più adeguati obiettivi), mentre i passi precedenti avrebbero coerenza ed *efficacia*, per l'impatto immediato sugli utenti finali dei servizi.

Inoltre, i diretti interessati, i dirigenti amministrativi, sarebbero posti in condizione di possedere gli strumenti per presentarsi specificamente "preparati" alla valutazione, ma soprattutto al conseguimento degli obiettivi stessi.

4. PROPOSTE PER IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ'

I passi essenziali da compiere potrebbero essere i seguenti, a titolo esemplificativo:

A. programmi formativi per diffondere la cultura e gli strumenti per il miglioramento della qualità;

pensando ai dirigenti amministrativi come destinatari di tali interventi, si propongono le seguenti aree di interesse⁴[4]:

1. analisi dei processi di produzione dei servizi;
 2. reingegnerizzazione dei processi, in situazione di risorse scarse;
 3. definizione di obiettivi di miglioramento; selezione delle scelte organizzative locali;
 4. motivazione e responsabilizzazione del personale, in assenza di un sistema premiale adeguato e "disponibile" da parte del dirigente; il lavoro in gruppi di progetto;
 5. attivazione di sinergie con gli altri soggetti del processo produttivo di servizio:
 - a. interni (soprattutto gli specialisti: informatici, formatori, contabili, statistici, etc.; utenti specializzati: magistrati)⁵[5];
-

b. esterni (utenti specializzati, avvocati, e non, cittadini)6[6];

6. pianificazione del miglioramento continuo.

La formazione deve poter condurre i dirigenti a:

- sapere effettuare diagnosi ed autodiagnosi dei servizi erogati dalle proprie unità organizzative, per adeguarli agli *standard* di qualità attesa dagli utenti,
- sapere utilizzare gli strumenti manageriali del controllo di gestione,
- sapere attivare sinergie con le professionalità tecniche presenti nell'Amministrazione,
- **sapere individuare standard di qualità per le diverse tipologie di servizi**7[7].

I parametri fissati dal nucleo di valutazione potrebbero costituire idealmente una sorta di “manuale”, per indirizzare l'azione formativa verso il grado di qualità attesa.

B. Un aspetto irrinunciabile è quello del **coinvolgimento dei capi degli uffici e dell'avvocatura** mediante iniziative almeno di **informativa approfondita**.

In particolare, essendo previsto che i capi degli uffici concordino annualmente gli obiettivi che il dirigente dovrà perseguire, occorrerà favorire una adeguata mediazione, ma soprattutto la considerazione delle situazioni "ambientali" nelle quali opera l'ufficio nel suo complesso.

C. L'iniziativa può essere diffusa anche con l'obiettivo di un **recupero di immagine complessiva dell'Amministrazione**, nell'ambito del quale i dirigenti possono altresì sentirsi protagonisti e avere l'opportunità di far crescere il senso di appartenenza e la condivisione degli obiettivi dal vertice alla base della piramide organizzativa.

Quanto ai tempi di intervento sulle unità organizzative, si propone di fissare una **cadenza triennale** per l'aggiornamento degli obiettivi e degli *standard* di qualità generali, con bilancio e adeguamenti al termine di ciascun anno solare, in analogia a quanto avviene per il piano triennale per l'informatica ed attivando le opportune sinergie con l'URSIA, per gli aspetti del *piano qualità* che coinvolgono l'innovazione tecnologica.

Il progetto complessivo potrebbe essere sottoposto al parere della Commissione di Valutazione, per la compatibilità degli obiettivi con l'impostazione dalla stessa adottata per la valutazione e per il coordinamento delle rispettive schedulazioni.

Potrebbe altresì essere utile raccogliere in un'unica *base dati* la casistica per gli *standard* di qualità dei servizi giudiziari.

Annualmente dovrebbero essere pubblicati i risultati conseguiti con le attività del piano.

La premiazione delle situazioni di eccellenza, sul modello di altre simili iniziative, potrebbe completare il progetto e rappresentare un ulteriore momento motivante per i soggetti coinvolti.

Il premio, sull'esempio dell'iniziativa "Cento Progetti", a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica, dovrebbe essere destinato, non tanto ai singoli attori individuali delle realizzazioni, quanto all'unità organizzativa che sia risultata qualitativamente "migliorata".

Iniziative di tale natura si prestano altresì ad essere trasformate in eventi per una informazione e diffusione a carattere generale, per farne momenti di *comunicazione pubblica*, che, gestiti adeguatamente, possono essere qualcosa di più e di meglio di certe *campagne di pubblicità progresso*: possono diventare momenti di coinvolgimento dell'utenza e di restituzione a questa di un primo patrimonio informativo e formativo su come meglio relazionarsi alle istituzioni giudiziarie.

5. LE CERTIFICAZIONI "ISO"

Il passo successivo ? La certificazione esterna dei servizi.

Non si pensi ad un azzardo o ad una sorta di provocazione, per stimolare curiosità intorno al tema.

Sempre più frequentemente le amministrazioni pubbliche decidono di certificare i propri servizi.

Il modello più rispondente sembra essere ISO 9000 (versione Vision 2000), focalizzato sulla soddisfazione dell'utente e caratterizzato dall'enfasi sui processi⁸[8].

Numerosi enti pubblici (molti territoriali, ma non solo), sottopongono a certificazione proprio il *sistema della qualità interna*⁹[9].

Il principale *input* alle azioni che consentono di realizzare il miglioramento continuo della qualità dei servizi è rappresentato dalla soddisfazione dell'utenza (*customer satisfaction*)¹⁰[10].

La rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza interna e/o esterna, mediante la somministrazione di semplici questionari, da ripetere a distanza di tempo, contribuisce al recupero di immagine dell'Amministrazione.

La Commissione Europea, in cooperazione con *EFQM (European Foundation for Quality Management)* ha lanciato il Premio di Qualità Europea per la Pubblica Amministrazione, per definire un modello di valutazione dei miglioramenti ottenuti nell'applicare i metodi della c.d. *qualità totale* nel settore dei pubblici servizi¹¹[11].

Nel frattempo, l'avvocatura si sta già attrezzando: un gruppo di lavoro formato da legali e consulenti esperti di certificazione di qualità ha recentemente messo a punto un modello per applicare la norma Uni En Iso 9001:2000 negli studi legali¹²[12].

Il sistema è basato su cinque aspetti principali, assunti a parametro di qualità:

1. costruzione di un sistema di gestione della qualità
2. responsabilità della direzione
3. gestione delle risorse
4. realizzazione del prodotto
5. misurazione, analisi, miglioramento.

Non è possibile nascondersi le difficoltà di un simile percorso, tuttavia, almeno come *linea di tendenza per migliorare il livello delle prestazioni di servizio* è indispensabile assumere anche detto obiettivo come prioritario, in relazione ad una visione più allargata, che tenga conto che il confronto non è più soltanto interno, ma deve ragionarsi su dimensione almeno europea.

6. LE AZIONI DI INTEGRAZIONE

La suestesa proposta nulla toglie alla opportunità di proseguire su percorsi più volte indicati dai dirigenti amministrativi, in particolare da quelli associati, non tanto in chiave rivendicativa, quanto, ancora una volta, con spirito propositivo, nei confronti di qualunque soggetto sia disponibile ad operare in sinergia per i seguenti obiettivi:

- serietà nel reclutamento e nelle selezioni (incluse quelle relative a *riqualificazione*) di tutti gli operatori e per la stessa qualifica dirigenziale, al fine di non deprimere il livello qualitativo delle diverse risorse umane;
 - istituzione di un efficace sistema premiale, con valutazione rigorosa delle prestazioni, a tutti i livelli;
-

- attivazione di processi di formazione permanente, mirati e connessi ad obiettivi specifici per le diverse qualifiche di personale;
- iniziative di formazione congiunta, destinate ai Dirigenti amministrativi e ai Capi degli Uffici/Magistrati;
- potenziamento di tutte le risorse organizzative, con particolare riguardo alla informatizzazione;
- largo ricorso agli strumenti del Contratto Collettivo Integrativo (progetti ex artt. 30 e 31), lasciando autonomia gestionale agli Uffici e ai loro responsabili nell'organizzazione delle attività;
- attivazione degli URP e/o di validi strumenti di comunicazione pubblica (allo stato, tale si sta rivelando, pressoché in via esclusiva, il sito www.giustizia.it), per facilitare l'esercizio dei diritti di accesso e di informazione degli utenti;
- avviare una politica di benchmarking (confronto tra le migliori pratiche);
- assegnare ai dirigenti amministrativi responsabilità di gestione adeguate alle posizioni organizzative.

La lista appare molto lunga, ma l'atteggiamento costruttivo della gran parte degli operatori della giustizia può consentire un rilancio e condurre al conseguimento di ottimi risultati.

Alcune riforme di recente annunciate, con il fine dichiarato di voler introdurre maggiore efficienza nel processo civile, muovono nella direzione, ad avviso di chi scrive piuttosto pernicioso, di una *privatizzazione del processo civile*.

Sul fronte del processo penale, preoccupa l'ipotesi di fissare annualmente da parte del Parlamento *linee di politica giudiziaria*, per l'attività degli Uffici giudiziari.

Tali proposte, espressione di una ricerca di efficienza orientata soprattutto a *limitare poteri*, potrebbero essere superate, ove si permettesse alle diverse categorie di operatori della giustizia di esprimere adeguatamente la propria professionalità e di espletare un ruolo responsabile ed autonomo.

Con il contributo di tutte le componenti, anche di quelle tenute finora sotto silenzio, sarebbe possibile originare quei circoli virtuosi per il cambiamento organizzativo, indispensabili ad un ambito, quello della giustizia, dove non esiste soltanto il piano della giurisdizione, bensì è fortemente presente anche una larga parte di attività amministrativa correlata ai servizi, che deve essere resa più efficiente ed efficace, facendo salvi i principi fondamentali della Costituzione vigente.

Coloro che credono nel miglioramento continuo non hanno la presunzione di pervenire mai ad un traguardo definitivo, fanno autocritica ed aspirano a crescere professionalmente, senza timore di sentire minata la propria posizione, a causa di tale consapevolezza.

Molti dirigenti hanno già adottato questa ottica del miglioramento continuo e cercano di attuarla negli ambiti di propria competenza.

Tuttavia, progetti integrati ed estesi non possono essere lasciati alla volontarietà dei singoli: per potersi tradurre, a loro volta, in una possibile strategia dell'Amministrazione per il miglioramento dei servizi, occorre che sia delineato un piano ordinato e coerente, con la previsione dei diversi passi, in particolare delle indispensabili fasi di monitoraggio e riprogettazione, disponendo, pertanto, di adeguate risorse, eventualmente attinte all'esterno.

L'Associazione Nazionale dei Dirigenti del Ministero della Giustizia è disponibile a supportare, diffondere, promuovere, progetti di miglioramento della qualità, in un'ottica di cooperazione e di collaborazione doverosa con l'Amministrazione, ma sarà fortemente critica, ove dovesse verificare inerzia e indifferenza per gli obiettivi di incremento della qualità, imposti dal rapporto con l'Europa e dalla forte pressione degli utenti e del mercato¹³[13].

Affermare oggi che la giustizia non è un'azienda ha una precisa valenza politica, prima che organizzativa, ma costituisce altresì un imperativo categorico per la ricerca di schemi operativi che conducano a risolvere almeno alcuni dei problemi attuali della giustizia, vista in chiave di *servizio*, e non soltanto di *funzione*.

Roma, 9 giugno 2001

Daniela Intravia
