

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Progetto “Il Miglioramento delle Performance per la Giustizia” – MPG

PON “Governance e Azioni di Sistema” - 2007/2013

Ob. 1 – Asse E “ Capacità Istituzionale” – Obiettivo specifico 5.3 (FSE)

Codice Progetto 003

Abstract del Progetto

“Il Miglioramento delle Performance per la Giustizia”

1.

La finalità di questo progetto è quella migliorare le *performance* delle Amministrazioni regionali dell'Obiettivo Convergenza in relazione alla definizione ed attuazione dei programmi finalizzati alla diffusione di *best practices* negli Uffici Giudiziari, per sostenere:

- a) la diffusione e l'utilizzo di servizi avanzati a beneficio dei cittadini e delle imprese;
- b) la cultura della valutazione e dell'*accountability*;
- c) le capacità di comunicazione interna ed esterna.

Il sistema della giustizia civile e penale italiana sta attraversando una fase di profonda revisione dei propri assetti organizzativi e gestionali interni, che interessa tutte le sue articolazioni locali e tutte le funzioni svolte. Il sistema nel suo complesso è attraversato da "tensioni" al cambiamento derivanti dalla necessità di recuperare efficienza operativa a fronte di una progressiva crescita degli affari da gestire e nel contempo dall'imperativo di qualificare le sue *performance* al fine di attuare concretamente l'art. 111 della Costituzione Italiana (giusto processo) e rispondere alle continue censure e raccomandazioni dell'Unione Europea.

Infine, occorre ricordare che le nuove regole dell'ordinamento giudiziario valorizzano e premiano esplicitamente i comportamenti manageriali da parte dei capi degli uffici italiani sia per la loro selezione che per la loro carriera. La conseguenza dell'introduzione di queste dimensioni nello sviluppo professionale dei magistrati sta determinando una forte domanda - da parte dei capi degli uffici e dei cosiddetti "semidirettivi" - di formazione e di partecipazione attiva a processi di miglioramento e modernizzazione dell'organizzazione degli Uffici Giudiziari.

A fronte di questo quadro in essere delle tensioni e degli obiettivi generali che attraversano il sistema, occorre affrontare e superare numerosi ostacoli e vincoli propri della giustizia italiana che rallentano e contrastano il processo di modernizzazione che si vuole realizzare. Tra questi ricordiamo:

- la pressoché totale assenza di una diffusa strumentazione per il *court management* ed il *case management* nella gestione degli affari civili e penali della giustizia. La cultura professionale dominante negli Uffici Giudiziari è tuttora, nonostante l'interesse, la curiosità e la disponibilità crescenti dei loro vertici ai processi di innovazione organizzativa, profondamente legata solo alla gestione della "giurisdizione" dal punto di vista giuridico e burocratico;
- la dualità di governo e gestione del sistema a livello nazionale (Ministero della Giustizia da una parte e Consiglio Superiore della Magistratura dall'altro) che rallenta l'acquisizione di una cultura di governo unitaria dei servizi della giustizia a livello locale.

Nello stesso tempo, si guarda finalmente con rilevante attenzione ai programmi di modernizzazione della Pubblica Amministrazione italiana promossi in particolare dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Sono un significativo segnale di questi fattori il fatto che anche nel sistema della giustizia si sta attivando un piano generale di informatizzazione e telematizzazione interna e nei rapporti con l'utenza esterna, che obbligatoriamente ridefinisce all'interno di ogni ufficio i ruoli professionali e le prassi gestionali consolidate in decenni, offrendo, nel medio lungo periodo, la possibilità di recuperare risorse professionali e migliorare l'efficienza e l'efficacia operativa dell'organizzazione.

Attraverso il Progetto "Il Miglioramento delle Performance per la Giustizia (MPG) si propone un intervento per favorire l'estensione agli Uffici Giudiziari del territorio delle Regioni Obiettivo

Convergenza del Piano nazionale “Diffusione delle Best Practices presso gli Uffici Giudiziari italiani”, con il quale si vuole diffondere l’esperienza della Procura della Repubblica di Bolzano che è riuscita a ridurre le spese di gestione e migliorare l’organizzazione dei propri Uffici utilizzando il finanziamento del Fondo Sociale Europeo.

In particolare questo progetto si pone in perfetta sintonia con quanto contenuto nel contributo dell’Organismo Intermedio, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - al Piano economico biennale 2009-2010 del PON GAS (FSE) ciclo di programmazione 2007-2013, in cui è previsto l’avvio nel 2010 di interventi diretti ad adottare e sviluppare modalità di misurazione delle *performance* delle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali, sulla base di esperienze nazionali e internazionali, nonché iniziative di *benchmarking* specifiche finalizzate al miglioramento delle *performance* amministrative della P.A.

Il Piano nazionale “Diffusione delle Best Practices presso gli Uffici Giudiziari italiani”, finanziato dal Fondo Sociale Europeo, vede coinvolte 19 Regioni italiane, due Province Autonome, oltre 100 Uffici Giudiziari, il Ministero della Giustizia ed il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il Piano è governato a livello nazionale da un Comitato di Pilotaggio composto da tutti i rappresentanti delle Regioni, dei Ministeri e Dipartimenti succitati e da un’Unità Strategica composta da rappresentanti del Ministero della Giustizia e del Dipartimento della Funzione Pubblica delegato alla promozione del progetto presso gli Uffici Giudiziari. In particolar modo l’Unità Strategica presidia tutte le dimensioni di partecipazione al Piano presso i singoli Uffici Giudiziari.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, in quanto attore “terzo” e neutrale (rispetto al Ministero della Giustizia, al Consiglio Superiore della Magistratura), le altre Amministrazioni centrali, tra cui ovviamente il Ministero della Giustizia, e le Amministrazioni regionali attraverso il Piano transnazionale “Diffusione delle Best Practices presso gli Uffici Giudiziari italiani”, possono giocare, per ruolo e competenza, una funzione fondamentale di supporto ai processi di modernizzazione del sistema e dei singoli Uffici Giudiziari. Peraltro, tutte queste Amministrazioni, come indicato, sono presenti nel Comitato di Pilotaggio del Progetto.

2.

Nell’ambito del Piano nazionale di modernizzazione della giustizia, si vogliono sviluppare i seguenti cambiamenti:

- a) il passaggio dalla cultura del procedimento a quella del provvedimento, da quella dell’adempimento a quella del risultato, da quella della funzione a quella del processo, da quella dell’autotutela a quella della responsabilità;
- b) una profonda revisione dei processi produttivi delle amministrazioni, con l’obiettivo di ottenere risparmi economici e una migliore soddisfazione dell’interesse del cittadino-cliente;
- c) un progressivo e generale allineamento delle organizzazioni pubbliche sia ai *top performer* esistenti, sia ai *benchmark* internazionali più evidenti e più mutuabili;
- d) l’apertura a concetti, indirizzi e pratiche analoghi a quelli presenti nel privato in termini di autonomia, economicità e delegificazione della gestione.

Sia alla base del Progetto “Diffusione delle Best Practices presso gli Uffici Giudiziari italiani” che dell’intervento di personalizzazione e sperimentazione del Common Assessment Framework (CAF) per la giustizia, promosso in accompagnamento dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sono presenti aspetti legati alla gestione per processi e alla valorizzazione dell’orientamento al servizio e ai risultati; l’attenzione ai principi della qualità e della soddisfazione degli utenti/clienti e degli *stakeholders* in generale; l’introduzione di misurazioni orientate sia all’efficacia che all’economicità e all’efficienza; la semplificazione, la trasparenza e l’*accountability* verso l’esterno; l’adozione del

principio del confronto e della comparazione anche con realtà europee. Inoltre, un rilievo specifico ha il tema della pianificazione e della valutazione, coerente con gli orientamenti del recente schema di decreto legislativo di attuazione della Legge n. 15/09, pur con le specificità da rispettare per l'ambito dell'ordinamento giudiziario.

Nell'ambito del Piano nazionale di modernizzazione del settore della giustizia a livello nazionale, gli obiettivi del Dipartimento della Funzione Pubblica riguardano il rafforzamento delle competenze delle Regioni e degli Uffici Giudiziari Obiettivo Convergenza in relazione:

- al presidio della coerenza degli orientamenti di innovazione e miglioramento organizzativo, con particolare riferimento ai temi della misurazione e valutazione delle *performance*, l'orientamento alla qualità e alla soddisfazione degli utenti, l'orientamento all'*accountability* e alla trasparenza;
- alla sperimentazione di modalità di comparazione e verifica dei risultati raggiunti dagli interventi realizzati nell'ambito del Piano nazionale "Diffusione delle Best Practices presso gli Uffici Giudiziari italiani" anche con riferimento agli interventi attuati nelle altre Regioni italiane;
- all'analisi delle buone pratiche realizzate con metodologie appropriate ed all'ampliamento della disponibilità di esempi nel proprio sistema di *knowledge management*;
- all'incentivazione e supporto alla reingegnerizzazione dei processi di lavoro fra le Amministrazioni locali e gli Uffici Giudiziari al fine di semplificare le modalità di accesso e fruizione dei servizi da parte dei cittadini e dei professionisti;
- all'acquisizione di un ruolo di rilievo nelle attività di comparazione europea.

Altre finalità collegate agli obiettivi sopra indicati e, più in generale, al rafforzamento delle capacità delle autorità regionali Obiettivo Convergenza di gestire il Piano nazionale di miglioramento delle performance degli uffici giudiziari, sono:

- costituire e consolidare una comunità di confronto e alimentare la costruzione di un linguaggio connesso al cambiamento basato non più su riferimenti esogeni al contesto della giustizia, ma su esperienze "interne";
- supportare la diffusione nel sistema della giustizia delle buone pratiche via via realizzate dagli Uffici coinvolti e delle strumentazioni manageriali necessarie per "replicarle", "adattarle", "generare nuove soluzioni" nei territori regionali ed extra regionali;
- promuovere la cultura di *management* e del *case management* negli Uffici Giudiziari italiani per aumentare la comprensione e la consapevolezza delle problematiche, delle opportunità di cambiamento qualitativo dei servizi della giustizia civile e penale e della strumentazione utilizzabile a supporto.

Più in generale, il legame fra qualità dei servizi – competitività - sviluppo dei territori.

In particolare, nell'ambito della più generale finalità di rafforzamento delle capacità delle Regioni Obiettivo Convergenza e degli Uffici Giudiziari, gli obiettivi specifici del Progetto "Il Miglioramento delle Performance per la Giustizia" sono i seguenti:

1. Monitoraggio e valutazione del Piano nazionale "Diffusione delle best practices presso gli Uffici Giudiziari italiani" nella sua realizzazione presso le Regioni Obiettivo Convergenza;
2. Supporto alla costruzione e gestione di una banca dati delle buone pratiche amministrative sviluppate dagli Uffici Giudiziari delle Regioni Obiettivo Convergenza; approfondimenti sulla trasferibilità delle buone pratiche individuate;
3. Progettazione e realizzazione di interventi e di materiali di divulgazione dei progetti, delle esperienze e dei risultati delle azioni di modernizzazione della giustizia presso gli Uffici Giudiziari che operano nelle Regioni Obiettivo Convergenza;

4. Supporto alla diffusione della metodologia del Common Assessment Framework (CAF) presso gli Uffici Giudiziari;
5. Personalizzazione e sviluppo di strumenti gestionali a supporto del governo degli Uffici Giudiziari e della qualificazione dei servizi erogati.

Le Regioni Obiettivo Convergenza non hanno in generale una esperienza significativa nella conduzione di azioni di modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni nei rispettivi territori. In particolare non hanno mai sviluppato interventi a supporto della riorganizzazione degli Uffici Giudiziari per favorire la modernizzazione dei servizi della giustizia anche perché non hanno, in quanto Regioni, alcuna competenza specifica di intervento, salvo il loro coinvolgimento nel Piano nazionale “Diffusione delle Best Practices presso gli Uffici Giudiziari italiani”. Non esiste di conseguenza alcun *know how* in merito agli ambiti di intervento e ai vincoli all’azione; agli attori da coinvolgere, al loro ruolo ed alle potenzialità di collaborazione, cooperazione e *partnership* nella realizzazione degli interventi di modernizzazione; ai possibili risultati ottenibili anche sulla falsariga di esperienze di cambiamento di successo ottenute da Uffici Giudiziari italiani.

In questo contesto si pongono di conseguenza problematiche e necessità di supporto alle Regioni per le loro attività di:

- pianificazione ed attivazione degli interventi da realizzare presso gli Uffici Giudiziari che si sono candidati alla partecipazione al Piano nazionale “Diffusione delle Best Practices presso gli Uffici Giudiziari italiani” nelle Regioni in esame;
- monitoraggio sugli stati di avanzamento dei progetti di diffusione delle *best practices*. Al di là degli stati di avanzamento “contrattuali” si prevede la necessità di supportare le Regioni Obiettivo Convergenza sulla misurazione dei miglioramenti dell’efficienza e dell’efficacia dei sistemi locali della giustizia coinvolti nei progetti regionali di attuazione del Piano nazionale;
- costruzione di una banca dati delle buone pratiche amministrative sviluppate dagli Uffici Giudiziari e la valutazione della loro trasferibilità oltre che delle modalità di trasferimento;
- progettazione e gestione di iniziative di divulgazione dei progetti, dei risultati delle esperienze di modernizzazione della giustizia locale;
- diffusione della metodologia del Common Assessment Framework (CAF) presso gli Uffici Giudiziari regionali;
- sviluppo di strumenti gestionali a supporto del governo degli Uffici Giudiziari e della qualificazione dei servizi erogati.

Analogamente gli Uffici Giudiziari candidati alla realizzazione del Progetto Best Practices, non avendo mai sviluppato appieno una cultura manageriale ed una consolidata esperienza di modernizzazione dei servizi, avranno difficoltà a gestire le risorse, le competenze e le azioni di analisi ed intervento necessarie per attivare i processi di sviluppo previsti nell’ambito del progetto.

Di conseguenza le Regioni saranno chiamate ad uno sforzo di assistenza aggiuntivo nei confronti degli Uffici Giudiziari selezionati per la realizzazione del Piano nazionale al fine di raggiungere gli obiettivi del piano stesso.

A tale fine, vale anche ricordare che, in sede di Comitato di Pilotaggio delle Regioni del 21 ottobre 2010, i rappresentanti delle Regioni stesse hanno richiesto l’attivazione di una struttura nazionale a supporto della loro attività con particolare riferimento alle regioni obiettivo convergenza.

3.

Gli obiettivi specifici per assistere i piani di miglioramento delle *performances* e diffusione delle *best practices* negli Uffici Giudiziari nelle Regioni Obiettivo Convergenza sono:

1. garantire il supporto alla pianificazione ed avvio degli interventi di assistenza rivolti agli Uffici Giudiziari delle Regioni Obiettivo Convergenza che hanno aderito al Piano nazionale;
2. garantire il monitoraggio e la valutazione degli interventi realizzati negli Uffici Giudiziari delle Regioni Obiettivo Convergenza;
3. supportare le Regioni nella costruzione e gestione di una banca dati delle buone pratiche amministrative sviluppate dagli Uffici Giudiziari in una logica di analisi comparata regionale – interregionale e nazionale;
4. rafforzare le capacità delle Regioni Obiettivo Convergenza a collaborare con il Dipartimento della Funzione Pubblica nella diffusione di strumenti di autovalutazione e nello sviluppo di strumenti gestionali a supporto del governo degli Uffici Giudiziari che operano nel loro territorio;
5. progettare e realizzare interventi e materiali di divulgazione dei progetti, delle esperienze e dei risultati degli interventi di modernizzazione della giustizia.

1. *Supporto alla pianificazione*

L'attività prevede di assistere le Regioni Obiettivo Convergenza nella:

- promozione del progetto presso gli Uffici Giudiziari;
- analisi e selezione delle candidature più coerenti con le finalità del Piano nazionale;
- realizzazione di interventi presso gli Uffici Giudiziari per allineare le domande di assistenza con le finalità del Piano nazionale e gli specifici interventi previsti dalle Regioni;
- definizione dei contenuti specifici dei bandi di gara, laddove sono richieste personalizzazioni coerenti con gli obiettivi del Piano nazionale di Diffusione delle Best Practices;
- realizzazione di iniziative ed azioni per favorire lo *start up* del progetto presso i singoli Uffici Giudiziari.

Si dovranno inoltre supportare le Regioni Obiettivo Convergenza nell'interlocuzione e nei rapporti con l'Unità Strategica composta dal Ministero della Giustizia e dal Dipartimento della Funzione Pubblica per la gestione del Piano nazionale in merito all'allineamento strategico ed operativo della realizzazione del Piano stesso a livello regionale.

2. *Garantire il monitoraggio e la valutazione*

Questa attività riguarda il presidio di un piano intrinsecamente complesso ed attuato sulla base di un'ampia articolazione di interventi. Il rischio di questi programmi è che l'assenza di un presidio regionale abbia come esito lo sviamento dagli obiettivi principali verso finalità espresse esclusivamente da esigenze locali e non coerenti con le finalità del Piano nazionale. Il Dipartimento della Funzione Pubblica presidierà l'orientamento e gli obiettivi operativi del piano che si sta realizzando in ogni Regione Obiettivo Convergenza, anche attraverso analisi comparate dei risultati ottenuti a livello regionale - interregionale e nazionale. L'analisi ed il monitoraggio saranno così realizzati proprio per favorire la disponibilità per le Regioni Obiettivo Convergenza di un ampio spettro informativo sugli esiti del Piano nazionale. In questo senso, la presenza del Dipartimento della Funzione Pubblica è essenziale anche per ribadire le coordinate concettuali e metodologiche. Le attività comprendono l'impostazione di un sistema di monitoraggio e la sua applicazione ed attuazione periodica, fino al termine degli interventi locali.

3. Banca dati buone pratiche

Con questa attività si intendono innescare processi di apprendimento derivanti dall'attuazione dei vari progetti locali, processi importanti per il DFP in quanto il Piano riguardante gli Uffici Giudiziari rappresenta attualmente uno dei più rilevanti, se non il più importante, degli interventi di modernizzazione rivolti alle Amministrazioni dello Stato. L'intento è di costituire una "palestra" significativa per mettere a punto metodologie per evidenziare le buone pratiche e per configurare casi rilevanti da presentare come esempio a livello nazionale ed europeo. L'attività riguarda l'analisi e il confronto delle esperienze attuative condotte dagli Uffici Giudiziari aderenti ai progetti regionali rilevando i risultati, effettuando delle comparazioni regionali, interregionali ed a livello nazionale fra le diverse realizzazioni, soluzioni organizzative e gestionali.

In particolare, l'analisi delle buone pratiche ha il compito di individuare, formalizzare e diffondere i risultati, le soluzioni organizzative, le condizioni di cambiamento, gli ostacoli ed i fattori critici di successo da presidiare, affrontare e superare. Una crescente letteratura nel campo del *management* pubblico e delle politiche pubbliche sottolinea come sia rilevante basare i programmi di diffusione non solo sull'individuazione delle pratiche che abbiano ottenuto risultati positivi, ma anche e specialmente sull'analisi delle caratteristiche che hanno reso possibile in contesti dati il raggiungimento di tali risultati.

4. Diffusione strumenti di autovalutazione

Il Dipartimento della Funzione Pubblica gestisce, attraverso il Centro risorse CAF e il Portale della Qualità, le attività di diffusione del Common Assessment Framework (CAF), il modello europeo alla base dei percorsi di miglioramento delle amministrazioni. Inoltre, il Dipartimento della Funzione Pubblica presidia le relazioni con l'Eipa, Istituto Europeo di Amministrazione attraverso il quale vengono definite e coordinate le iniziative comunitarie in tema di promozione e confronto delle metodologie della qualità nel settore pubblico. Il Piano nazionale Diffusione delle Buone Pratiche e numerosi piani locali delle Regioni Obiettivo Convergenza prevedono che gli Uffici Giudiziari coinvolti adottino il CAF come strumento su cui basare i propri piani di miglioramento. In tal modo si apre per il Dipartimento della Funzione Pubblica e per le Regioni interessate un ampio terreno sia per supportare gli stessi Uffici Giudiziari, compresi quelli che intenderanno in seguito concorrere ai finanziamenti nell'ambito del Piano nazionale, attraverso i finanziamenti messi a disposizione delle Regioni, sia per attivare le Amministrazioni che vorranno concorrere alle iniziative nazionali ed europee in tema di qualità. In questa direzione, la personalizzazione del CAF per il settore giustizia rappresenta un'occasione di significativo interesse anche in chiave europea.

Il progetto mira inoltre a rafforzare le capacità delle Regioni, insieme al Dipartimento della Funzione Pubblica, per promuovere in una serie di contesti-chiave utilizzi metodologicamente coerenti del CAF (realizzazione delle autovalutazioni, approfondimento delle aree chiave, elaborazione dei piani di miglioramento, monitoraggio e valutazione ex post degli esiti) e monitorarne la capacità di influenzare i processi di miglioramento; favorire l'utilizzo del CAF in chiave comparata e realizzare momenti di confronto nazionale ed europeo sull'utilizzo del CAF nel settore giustizia.

5. Diffusione esperienze e progetti

Il compito del progetto a supporto dell'attuazione degli interventi di modernizzazione dell'organizzazione della giustizia è anche quello di sviluppare le capacità delle Regioni Obiettivo Convergenza di perseguire attività orientate allo sviluppo e all'evoluzione del Piano. Si assisteranno le Regioni Obiettivo Convergenza favorendo la creazione di reti di interscambio fra Uffici Giudiziari, delle buone pratiche rilevate sul territorio regionale e nazionale, con l'obiettivo di supportare negli Uffici Giudiziari attori competenti in grado di:

- diffondere nei propri contesti le pratiche di miglioramento continuo;

- favorire il confronto tra esperienze e il dialogo centro/periferia, attraverso la partecipazione ad eventi nazionali/regionali, così da portare contributi sulle realizzazioni effettuate e discutere le proposte avanzate da attori nazionali quali l'Unità Strategica e da altri soggetti (es. Eipa, ecc.);
- favorire la crescita dei leader del cambiamento.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha l'opportunità di ricorrere alle reti di relazioni attivate con le istituzioni ed organizzazioni europee e non (ad es. Ocse), per supportare il confronto europeo utile sia per rapportare i risultati del Piano nelle Regioni Obiettivo Convergenza con il dibattito internazionale, sia per organizzare opportunità di scambio con altre istituzioni del settore giudiziario (ma non solo) impegnate in processi di cambiamento.

4.

I destinatari degli interventi previsti saranno:

- Dirigenti, funzionari regionali delegati alla realizzazione del Progetto "Diffusione delle Best Practices presso gli Uffici Giudiziari italiani";
- Magistrati responsabili di Uffici Giudiziari delle Regioni Obiettivo Convergenza e referenti del Piano nazionale "Diffusione delle Best Practices presso gli Uffici Giudiziari italiani";
- Dirigenti amministrativi e funzionari degli Uffici Giudiziari delle Regioni Obiettivo Convergenza.

Il programma operativo proposto sarà gestito dal Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso la costruzione di una struttura di assistenza nazionale denominata "Staff per il miglioramento delle *performance* della giustizia nelle Regioni Obiettivo Convergenza" che avrà il ruolo di elaborare e coordinare le attività previste e di offrire consulenza specialistica in risposta a specifiche richieste delle Regioni Obiettivo Convergenza in merito al Progetto "Diffusione delle Best Practices presso gli Uffici Giudiziari italiani".

Il progetto viene attuato tramite le seguenti strutture:

- un Comitato Guida costituito da un rappresentante di UPMPA e il coordinatore del progetto stesso;
- uno Staff di progetto composto da ricercatori di fascia A, B e C incaricati da UPMPA;
- una unità operativa di amministrazione del progetto.

Le attività previste dal progetto saranno realizzate in sinergia ed accordo, a livello nazionale con Unità Strategica (Ministero della Giustizia e Dipartimento della Funzione Pubblica) e Comitato nazionale di Pilotaggio (composto dalle Regioni italiane partecipanti al Progetto nazionale Best Practices, Ministero della Giustizia e Dipartimento della Funzione Pubblica); a livello regionale con i Dipartimenti e i Settori regionali delle Regioni Obiettivo Convergenza delegati alla realizzazione del Progetto nazionale Best Practices.