



pubblica
amministrazione
di qualità

Il percorso di autovalutazione CAF nella Corte d'Appello di Milano e nella Procura della Repubblica di Milano

a cura di Erica Melloni – esperto Centro risorse nazionale CAF

Sommario

Il CAF nel settore giustizia: lezioni dalle esperienze della Corte di Appello e della Procura di Milano.....	4
1. Introduzione.....	4
2. Le esperienze.....	5
2.1 Il CAF nella Corte di Appello di Milano: il percorso.....	5
2.2 Il CAF nella Procura di Milano: il percorso.....	7
2.3 Gli attori dell'autovalutazione CAF: osservazioni e lezioni	8
2.4 Le risorse dell'autovalutazione CAF: osservazioni e lezioni	11
2.5 Gli esiti	13
3. Difficoltà e opportunità di sviluppo del modello CAF applicato al settore Giustizia	15

Il CAF nel settore giustizia: lezioni dalle esperienze della Corte di Appello e della Procura di Milano

1. INTRODUZIONE

A partire dal 2009 nell'area milanese è stato avviato il programma Innovagiustizia-Best Practices, volto alla riorganizzazione del Tribunale e della Corte di Appello; successivamente anche la Procura di Milano è entrata a fare parte del progetto. Innovagiustizia è una delle applicazioni locali del Programma nazionale Best Practices, finanziato dal Fondo Sociale Europeo e promosso da Ministero della Giustizia e dal Dipartimento della Funzione Pubblica su tutto il territorio italiano.

In queste pagine presentiamo due esperienze di applicazione del modello di autovalutazione CAF (nella Corte di Appello di Milano e nella Procura di Milano) e gli effetti prodotti sul programma di intervento Innovagiustizia e sull'attività degli uffici giudiziari.

Obiettivo finale è discutere le criticità legate all'applicazione del modello CAF al settore giustizia e le opportunità di sviluppo del modello.

2. LE ESPERIENZE

2.1 Il CAF nella Corte di Appello di Milano: il percorso

La Corte di Appello ha avviato il Programma Innovagiustizia nel 2009. Il programma di attività prevedeva sei linee di intervento: 1) riorganizzazione dell'ufficio giudiziario, 2) tecnologie a supporto del miglioramento organizzativo, 3) carta dei servizi, 4) certificazione di qualità, 5) bilancio sociale, 6) comunicazione. Il CAF è stato concepito all'interno del piano di lavoro non come una linea di attività a se stante, ma come uno strumento di supporto al programma Innovagiustizia.

In particolare, gli obiettivi dell'intervento CAF erano individuati nel supportare gli uffici in un'autovalutazione preliminare, per valutare la qualità organizzativa in corrispondenza dell'avvio delle attività di progetto, e finale, per l'analisi dei risultati raggiunti al termine delle operazioni.

L'avvio del percorso CAF nella Corte d'Appello ha coinciso con l'attivazione di un gruppo di lavoro interno di 8 unità (Comitato di Autovalutazione) e la nomina di un responsabile di progetto, quest'ultimo individuato nel magistrato responsabile dell'intero programma Innovagiustizia. Varie condizioni hanno consigliato di adottare inizialmente un approccio "light" nella conduzione delle attività:

- Scarsa (più spesso nessuna) confidenza con modelli di analisi organizzativa,
- Assenza di competenze valutative,
- Scarsa conoscenza "integrata" tra settori di lavoro (tipicamente, tra cancellieri e magistrati; e tra lavoratori del settore penale, del settore civile e di altri settori),
- Un malcelato scetticismo nei confronti del linguaggio manageriale del modello CAF,
- Infine, e in conseguenza di quanto appena detto, la percezione che l'attività di autovalutazione dovesse sottrarre il minor tempo possibile alle attività ordinarie del personale.

Si è quindi scelto di limitare la discussione, nella prima fase, ai soli membri del Comitato di autovalutazione, coinvolto in un ciclo di incontri per l'analisi di vari aspetti del modello CAF. Nel frattempo la consulenza ha raccolto dati ed informazioni attraverso l'Ufficio statistica della Corte e interviste dirette a testimoni privilegiati; le evidenze così raccolte sono state utilizzate a supporto delle riflessioni del Comitato.

Il primo periodo è stato quindi dedicato, in primo luogo, a consolidare tra i membri del Comitato di Autovalutazione alcune competenze di base in tema di valutazione e sulla logica

CAF; in secondo luogo, a identificare e condividere alcune misure cruciali per valutare l'andamento dell'attività della Corte d'Appello.

Il calendario degli incontri non ha seguito un andamento consequenziale (dal criterio 1 al criterio 9 del CAF); la strategia seguita è stata quella di partire da questioni di rilevanza condivisa (e in particolare, domande che sollecitavano la competenza professionale dei membri del gruppo di lavoro), cui "agganciare" domande più complesse (ad esempio, concettualizzazioni sul rapporto con l'utenza e sugli strumenti a servizio di questa).

In sostanza si è cercato di guidare le discussioni da temi su cui fosse più semplice attivare un dibattito (in particolare, quali misure utilizzare per valutare i risultati chiave della Corte di Appello?) a rimandi a temi di meno immediata comprensione o su cui i partecipanti non avevano un giudizio consolidato (ad esempio, come vengono definite e implementate le politiche dell'organizzazione?). In alcuni casi sono stati organizzati dei sottogruppi di lavoro per trattare temi specifici; le riflessioni dei sottogruppi sono state quindi poste all'attenzione del Comitato nel suo complesso.

I risultati delle discussioni sono stati via via sintetizzati (col supporto della consulenza) in documenti scritti e quindi in una complessiva relazione di Autovalutazione, secondo la prospettiva emersa dal gruppo di lavoro CAF. Gli incontri hanno coperto un periodo di alcuni mesi (con riunioni ogni 2-3 settimane) al termine dei quali è stato completato il rapporto di Autovalutazione in bozza.

I membri del gruppo di lavoro sono stati quindi chiamati ad attribuire individualmente i punteggi ai criteri e sottocriteri analizzati secondo il metodo CAF. Questi punteggi sono stati messi a confronto tra di loro (mediazione tra i punteggi attribuiti da ciascun membro del gruppo di lavoro per arrivare a un punteggio condiviso del Comitato di Autovalutazione), e con una simulazione di valutazione "esterna" realizzata dalla consulenza.

A questo punto il giudizio consolidato del gruppo di lavoro aveva individuato alcune specifiche aree di debolezza della Corte di Appello e alcuni punti di forza, nonché alcune priorità di intervento. Con l'accordo del Comitato di autovalutazione e il supporto del Responsabile di progetto si è deciso di realizzare un approfondimento rivolto a tutto il personale amministrativo della Corte d'Appello. È stato quindi realizzato un questionario basato sul modello CAF, adattato alle specificità della Corte d'Appello e condiviso con il Comitato di autovalutazione. L'analisi delle risposte fornite ha permesso di aprire un ulteriore spazio di discussione dal momento che sottolineavano in modo piuttosto chiaro l'esistenza di criticità specifiche, non considerate o sottostimate dalla analisi condotta all'interno del Comitato di autovalutazione. È stato quindi realizzato un Rapporto di autovalutazione CAF finale, che ha incluso anche i

risultati del questionario al personale. Il Rapporto è stato presentato e discusso con il Presidente della Corte d'Appello recentemente insediato¹.

Il percorso di lavoro si è articolato lungo diversi mesi; ciò ha permesso di internalizzare alcuni primi risultati emersi dai progetti di innovazione realizzati dalla Corte in autonomia, e dal Progetto Innovagiustizia (tra cui ad esempio, la riorganizzazione delle cancellerie per fornire un migliore servizio all'utenza; lo sviluppo di sistemi informatici; eccetera). Le competenze acquisite dal gruppo di lavoro e la base di dati raccolta per l'autovalutazione CAF sono state integralmente riversate nel progetto di Bilancio di Responsabilità Sociale della Corte di Appello di Milano, per la realizzazione del quale è stato attivato un gruppo di lavoro praticamente coincidente con il Comitato di autovalutazione CAF, e nella Relazione di apertura dell'anno giudiziario della Corte di Appello.

Il percorso di autovalutazione CAF realizzato dalla Corte di Appello è stato infine presentato al III Evento nazionale CAF a Roma.

2.2 Il CAF nella Procura di Milano: il percorso

La Procura di Milano ha avviato le attività del progetto Innovagiustizia circa un anno e mezzo dopo la Corte d'Appello. Anche in questo caso il CAF è stato utilizzato all'avvio dei lavori, per condividere, all'interno di un gruppo di lavoro selezionato in base alle specifiche competenze e responsabilità, le principali criticità dell'organizzazione su cui sviluppare le strategie di innovazione.

Le difficoltà delineate per la Corte d'Appello di Milano (assenza di competenze valutative, scetticismo rispetto a modelli di analisi di tipo "organizzativo", ecc) si presentavano in modo molto simile anche presso la Procura di Milano. Anche in questo caso si è scelto quindi di limitare l'analisi, inizialmente, ad un gruppo di lavoro relativamente ristretto (circa otto persone), coordinato da un magistrato in qualità di responsabile di progetto. Il Comitato di autovalutazione era composto sia da magistrati sia da cancellieri, anche se i secondi hanno garantito una più assidua presenza agli incontri rispetto ai primi. Anche in questo caso il lavoro sul CAF ha visto numerosi punti di incontro con il progetto di Bilancio di Responsabilità Sociale, condotto in modo quasi parallelo a causa di tempistiche di progetto più ravvicinate.

Anche in questo caso il metodo di lavoro seguito è stato "light", cioè prevalentemente realizzato entro il Comitato di autovalutazione (in alcuni casi creando dei "sottogruppi" incaricati di approfondire alcuni temi specifici), ma con il coinvolgimento dei vertici (Procuratore e dirigente amministrativo).

¹ Nel corso della prima fase di progetto, la Presidenza è stata a lungo vacante. L'attuale Presidente si è insediato nell'ottobre 2011, cioè circa due anni dopo l'avvio del progetto Innovagiustizia. A lungo è stato inoltre vacante il posto di

Le discussioni sono state supportate da dati ed evidenze raccolti tramite l'ufficio statistica, comparazioni con le statistiche nazionali del Ministero della Giustizia, interviste dirette a alcuni testimoni privilegiati.

Si è inoltre deciso di realizzare un questionario basato sul modello CAF per consentire il coinvolgimento di tutto il personale, togato e non togato (presso la Corte d'Appello il questionario aveva riguardato solo i cancellieri). L'invio del questionario ha sollecitato un certo dibattito interno, sia da parte del personale amministrativo sia da parte dei magistrati (con posizioni contrarie alla privacy garantita dal questionario, e al contrario posizioni che lamentavano la scarsa garanzia di tale privacy); in ogni caso la rilevazione ha riscosso un soddisfacente tasso di risposta e i risultati sono stati utilizzati per completare la Relazione di Autovalutazione CAF della Procura di Milano.

I risultati complessivi sono stati presentati al Procuratore della Repubblica e al Dirigente Amministrativo, che peraltro erano stati coinvolti in vari momenti intermedi nel corso del percorso di autovalutazione. La discussione ha consentito di condividere alcune priorità di intervento e la possibilità di avviare immediatamente alcuni interventi di miglioramento, a partire da quelli più rapidamente attuabili e nel contempo identificando i progetti di più ampia portata la cui rilevanza era giudicata strategica.

2.3 Gli attori dell'autovalutazione CAF: osservazioni e lezioni

L'approccio seguito per il coinvolgimento di appropriati interlocutori all'interno di uffici poco abituati a metodi di valutazione e controllo è stato basato su alcune considerazioni preliminari.

La prima è la presenza, negli uffici giudiziari, di **diversi settori** (il civile e il penale) e **profili di carriera** (magistrati e personale amministrativo o "cancellieri") che identificano in modo netto il personale, con rari, talvolta assenti momenti di interlocuzione trasversale e una ancora scarsa abitudine al confronto interno.

Vale la pena inoltre ricordare che, oltre alla nota questione della "**doppia dirigenza**" (il Presidente a capo dei magistrati e il Dirigente amministrativo a capo del personale non togato), negli uffici giudiziari esiste di fatto anche un'implicita **gerarchia** che vede il personale di magistratura in una posizione di superiorità rispetto al personale amministrativo. Questa gerarchia è immediatamente visibile nell'attività degli uffici giudiziari e la discussione nei Comitati di autovalutazione può risentirne, almeno nelle fasi iniziali.

Queste diverse fratture e gerarchie aumentano la difficoltà del personale di leggere entro una "logica organizzativa" l'attività degli uffici. A questo si aggiunge il debole sviluppo di sistemi di programmazione e controllo annuali e pluriennali, se si eccettuano alcuni strumenti (come la

dirigente amministrativo.

relazione di apertura dell'anno giudiziario, il piano tabellare, il piano di performance ex d.lgs 150/09) che tuttavia vengono redatti prevalentemente dal personale apicale, senza coinvolgere il restante personale.

Tutto ciò significa, in altre parole, che l'invito del CAF a selezionare le priorità strategiche da conseguire a livello organizzativo, a individuare politiche e programmi, e la conseguente attribuzione di compiti e responsabilità, può essere percepito come una retorica manageriale distaccata dai compiti della giustizia, in cui il valore fondamentale della tutela universalistica del diritto sovrasta qualunque considerazione di carattere organizzativo.

In questo quadro, compito di un percorso CAF è quello di tenere conto e ricomporre queste diverse fratture e al loro posto sollecitare tra il personale un ragionamento condiviso, che si collochi ad un livello superiore rispetto ai compiti e alle responsabilità individuali o del singolo settore di lavoro.

In particolare, è risultato essenziale:

- **Comporre gruppi di lavoro misti** sia dal punto di vista del profilo di carriera (magistrati e personale amministrativo) sia dal punto di vista del settore di lavoro (in particolare, settore penale e settore civile), e compararne i giudizi e le percezioni²;
- **Utilizzare un approccio metodologico “light”** al percorso di autovalutazione, lavorando nella prima fase con un nucleo ristretto di interlocutori per poi allargarsi progressivamente a tutto il personale. Ciò è servito per consolidare la partecipazione e l'interesse di un gruppo di attori sui quali fare leva per approfondimenti a maggiore complessità.
- **Condividere da subito un nucleo di indicatori di outcome** (i risultati chiave del Criterio 9), rappresentativi della performance complessiva dell'organizzazione, per concordare sulle condizioni minime perché il ruolo dell'ufficio giudiziario possa dirsi assicurato;
- **Legare le misure di outcome alla prospettiva dell'utente**, in un esercizio di simulazione che sollecita il personale, togato e non togato, a chiedersi *cosa si*

² Il Comitato di autovalutazione CAF della Corte di Appello è stato composto da 8 membri (3 magistrati rispettivamente del settore civile, penale e lavoro; e 5 amministrativi afferenti ai servizi centrali, alle cancellerie civili e penali) più il Responsabile di progetto (magistrato del settore civile).

Il Comitato di autovalutazione della Procura di Milano è stato coordinato da un magistrato è stato composto da cinque referenti amministrativi di vari Dipartimenti della Procura e 5 magistrati. Questi ultimi hanno partecipato solo alle prime riunioni ma vale la pena sottolineare che il lavoro fatto ha consentito di attribuire ad alcuni di essi la responsabilità di altri progetti di innovazione nell'ambito del Progetto Innovagiustizia. Nel caso della Procura di Milano vi è stato inoltre un ampio coinvolgimento del Dirigente Amministrativo e del Procuratore della Repubblica.

aspetterebbero da un ufficio giudiziario che funziona bene (anche nel caso fossero dei condannati!);

- **Muovere chiaramente il dibattito entro una prospettiva di processo**, risalendo dai risultati chiave all'analisi dei fattori abilitanti che spiegano il raggiungimento del livello di outcome rilevati.

Questa prospettiva di analisi era, almeno nei casi qui discussi, del tutto inusuale e ha favorito il passaggio da una percezione del CAF come un "esercizio manageriale" a un'opportunità di intervento per la qualità dell'organizzazione.

La composizione mista dei gruppi di lavoro ha consentito di valorizzare le competenze e i saperi del personale amministrativo che in taluni casi, più che i magistrati, era a conoscenza degli elementi disfunzionali dell'organizzazione e aveva un contatto più diretto con l'utenza e le sue difficoltà.

Nel caso della Procura di Milano ciò è stato particolarmente evidente e il percorso CAF ha consentito di "dare voce" al personale amministrativo, trovando una sede di dibattito con i magistrati e un'occasione di discussione e proposta di vari interventi di miglioramento, molti dei quali prevedevano innovazioni di semplice attuazione.

Il questionario rivolto all'intero personale della Procura ha permesso di evidenziare significative discrepanze di giudizio tra magistrati e personale amministrativo, sia nel clima interno sia nella capacità dell'Ufficio di conseguire i risultati attesi³.

Il tema della collaborazione tra personale amministrativo e personale togato è stato ritenuto cruciale per la Procura: tra i vari interventi proposti è stato, ad esempio, stabilito il principio generale che tutti i nuovi interventi di innovazione della Procura dovessero individuare due referenti (un magistrato e un cancelliere) per assicurare le condizioni minime di fattibilità dei progetti.

Per quanto riguarda la Corte di Appello, il questionario rivolto a tutto il personale amministrativo⁴ ha consentito di mettere in luce una situazione di maggiore criticità del settore penale rispetto a quello civile, elemento che non era stato considerato nella sua portata dal Comitato di autovalutazione (guidato, peraltro, da un magistrato del settore civile).

³ Il questionario CAF della Procura è stato somministrato in forma cartacea a tutto il personale di magistratura (escluso il Procuratore ed i Procuratori Aggiunti) ed agli ausiliari, e per via telematica a tutti i restanti dipendenti amministrativi. Il questionario si compone di 41 domande a risposta chiusa, oltre ad uno spazio volto a raccogliere proposte e suggerimenti. La prima parte è comune sia per magistrati che per gli amministrativi, mentre le ultime 20 domande sono specifiche per le due categorie di intervistati. **In totale sono stati distribuiti 339 questionari: 74 a magistrati e 265 a dipendenti amministrativi. Il tasso di risposta è stato pari al 74%.**

⁴ Il questionario CAF della Corte d'Appello è stato distribuito in 182 copie al solo personale amministrativo; il tasso di risposta è stato attorno al 60%.

I questionari di entrambi gli uffici, che in merito prevedevano una domanda specifica, hanno evidenziato una ampia disponibilità a partecipare a nuovi progetti di innovazione. Ciò è stato colto dalla dirigenza che dopo il CAF ha realizzato procedure di interpello per verificare la disponibilità e quindi comporre i nuovi gruppi di lavoro del progetto Innovagiustizia.

Un'altra questione riguarda la competenza professionale sollecitata dalle domande CAF. E' stato abbastanza chiaro durante tutto il percorso dei lavori che il metodo consentiva di comporre un quadro delle conoscenze, competenze e funzioni richieste al personale con responsabilità direttive (i presidenti e i dirigenti degli uffici; i presidenti delle sezioni e i capi delle cancellerie; i direttori amministrativi) e, allo stesso tempo, di valorizzarle. Ciò ha incentivato una maggiore partecipazione del personale amministrativo rispetto al personale togato (che ha più occasioni di coinvolgimento nell'attività, ad esempio, delle sezioni), favorita dall'organizzazione di momenti di presentazione degli stati di avanzamento dei lavori e delle discussioni finali con i responsabili di progetto e con i capi degli uffici.

Il percorso di autovalutazione non ha invece coinvolto in modo diretto gli **utenti**: i risultati nei loro confronti sono stati approssimati attraverso giudizi dei gruppi di lavoro interni o comunque prendendo atto dell'assenza di analisi mirate rivolte a questa importante categoria di interlocutori (con le conseguenze sui punteggi attribuiti al criterio 6 Risultati orientati al cittadino-utente). Si tratta, evidentemente, di un limite importante all'approccio seguito che potrà essere superato in occasione di ulteriori aggiornamenti dell'autovalutazione CAF. Vale la pena comunque notare che l'assenza di indagini dirette non ha impedito di pianificare interventi di miglioramento rivolti a questa categoria di stakeholders, semplicemente partendo dalle osservazioni sulla qualità dei servizi forniti. Ne è un esempio il progetto della Procura di Milano di revisione del servizio di rilascio dei permessi di colloquio ai familiari di persone incarcerate, orientato a garantire una maggiore privacy e semplificazione delle procedure a vantaggio degli utenti.

2.4 Le risorse dell'autovalutazione CAF: osservazioni e lezioni

In entrambe le esperienze qui presentate, il percorso CAF è servito a raccogliere una solida base di evidenze per rappresentare l'attività dell'ufficio nelle sue diverse articolazioni.

A questo scopo la risorsa principale è stata di tipo **conoscitivo**: dati di performance relativi a un nucleo di processi chiave dell'ufficio giudiziario, giudizi e percezioni del personale, informazioni relative ad aspetti organizzativi e gestionali, inclusi i dati relativi alla consistenza e all'impiego del personale disponibile. La collaborazione degli uffici di statistica, per la costruzione della base informativa indispensabile all'esercizio di autovalutazione, è stata essenziale e non può che costituire una raccomandazione per qualunque esercizio di questo tipo.

La seconda risorsa è, potremmo dire, "**politica**": l'appoggio al processo da parte di personale apicale dell'ufficio giudiziario, ed in particolare da parte del Presidente e del Dirigente

amministrativo. Questo appoggio può non essere garantito fin dall'inizio ma può essere costruito o rafforzato, coinvolgendo la dirigenza in alcuni step intermedi del percorso, con l'obiettivo di richiamare l'attenzione sulla rilevanza delle questioni trattate nell'esercizio di autovalutazione e sulle opportunità offerte, in termini di interventi di miglioramento organizzativo.

La terza risorsa essenziale è il **tempo**: l'esercizio CAF, soprattutto quando debbano essere gettate le basi conoscitive sul funzionamento e sui risultati dell'organizzazione, richiede un investimento piuttosto elevato in termini di tempo dedicato, anche quando sia affrontato con un approccio "light", che nella composizione dei gruppi di lavoro non può essere sottostimato. La risorsa "tempo" è scarsa per definizione e può costituire un problema per l'organizzazione degli incontri di autovalutazione CAF: in particolare i giudici possono presentare un calendario di impegni complesso e mal conciliabile con gli orari di lavoro del personale amministrativo. Nelle esperienze trattate si è cercato di sopperire a queste difficoltà, attraverso l'organizzazione di riunioni nell'orario di pausa pranzo, concedendo margini di flessibilità nella partecipazione (gli impossibilitati a partecipare venivano aggiornati dai presenti e con l'invio di verbali), e soprattutto compensando l'impegno richiesto e dedicato dal personale con un incarico formale e con la pubblicazione, nei report finali, dei nomi degli effettivi partecipanti al gruppo di lavoro e relativi ringraziamenti da parte del Presidente. Questo ultimo accorgimento è stato particolarmente apprezzato dal personale amministrativo per il riconoscimento pubblico dell'impegno profuso.

Un'ulteriore risorsa, infine, è stata la disponibilità, offerta dal progetto Innovagiustizia, di **professionisti esterni**, con competenze sulla conduzione di autovalutazioni CAF, che hanno fornito il necessario supporto all'organizzazione delle riunioni e alla discussione dei vari elementi sollecitati dal modello. Ciò ha consentito di aggredire una delle maggiori criticità dell'applicazione del CAF, cioè l'assenza di competenze valutative all'interno degli uffici giudiziari, e come si diceva in precedenza, un certo scetticismo rispetto all'utilità di un esercizio dal sapore "manageriale". Il supporto esterno ha anche permesso di temperare, almeno in parte, i limiti di un approccio condotto prevalentemente entro il comitato di autovalutazione, sollecitando i valutatori a prendere in considerazione e trattare argomenti di rilievo per altre categorie di lavoratori dell'ufficio, dimensioni rilevanti nella prospettiva dell'utente e, infine, la valutazione comparativa con altri Enti.

2.5 Gli esiti

Le esperienze CAF qui esposte hanno costituito il primo esercizio di autovalutazione condotto negli uffici giudiziari milanesi e tra i primi casi di applicazione CAF realizzati a livello italiano.

Proprio perché si è trattato della prima esperienza di autovalutazione, l'esercizio è stato forzatamente parziale e l'osservazione ha potuto concentrarsi soltanto su alcuni aspetti dell'organizzazione, mentre altri sono rimasti in ombra. Ad esempio, l'analisi dei processi si è concentrata soprattutto sulle attività civile e penale, mentre analisi più approfondite sarebbero state opportune in settori specifici come quello del lavoro, o relativamente a processi di "supporto" come la gestione del personale o la gestione delle spese di giustizia.

In ogni caso, le analisi hanno permesso di tratteggiare un compiuto, pur se parziale, ritratto del funzionamento dei rispettivi uffici, corredato da descrizioni e giudizi argomentati di indubbio rilievo. **E' stata in altre parole la prima occasione in cui queste organizzazioni sono state "narrate" dall'interno**, mettendo in luce aspetti di buon funzionamento accanto a settori di riconosciuta criticità.

Il metodo CAF ha costituito sicuramente un supporto valido per compiere questo ritratto e, dopo le difficoltà iniziali, la logica di valutazione dei fattori abilitanti e dei risultati ha iniziato a diventare un parametro di riferimento condiviso per l'espressione dei giudizi da parte dei membri del Comitato di autovalutazione. Particolarmente efficace è stata la prospettiva del benchlearning: la comparazione con Uffici di pari livello ha costituito un forte incentivo al miglioramento del posizionamento nei ranking nazionali. Tuttavia, lo scoglio iniziale (lo ripetiamo in termini di conoscenze, tempo, fiducia nello strumento) è stato rilevante e molto probabilmente sarebbe risultato esiziale in assenza di un supporto professionale esterno.

Un secondo esito di rilievo del percorso di autovalutazione CAF è stata la **costruzione di un gruppo di lavoro interno** capace di discutere e trattare le attività in termini organizzativi, e cioè con riferimento all'obiettivo generale di migliorare gli outcome dell'Ufficio nella prospettiva dell'utente. Si tratta di un esito a supporto dell'implementazione di un vasto programma come quello rappresentato da Best Practice. Ciò in particolare ha permesso di attivare gli apporti individuali su diversi altri progetti di innovazione. Si pensi, ad esempio:

- alla creazione negli uffici giudiziari considerati dell'**Ufficio Innovazione**, una nuova struttura interna responsabile della gestione delle procedure informatiche e delle rilevazioni statistiche nonché del coordinamento dei progetti di innovazione,
- ai progetti di miglioramento dei servizi all'utente (tra cui ad esempio il Progetto Testimoni, volto a qualificare le modalità di contatto e informazione con le persone chiamate a testimoniare nei procedimenti giudiziari; lo sviluppo delle Guide-carte dei servizi finalizzate a fornire tutte le informazioni necessarie all'utente prima di accedere al Palazzo di giustizia),

-
- ai progetti di rendicontazione esterna quali il Bilancio di Responsabilità Sociale. Quest'ultimo progetto ha assunto un rilievo importante all'interno delle organizzazioni, (anche grazie a una certa competizione tra gli Uffici nel dimostrare di avere intrapreso seriamente un percorso di innovazione), e il modello CAF ha costituito una base analitica e conoscitiva fondamentale per la realizzazione dei documenti di rendicontazione.

Il modello CAF ha costituito un utile punto di riferimento per collocare e “dare senso” ai numerosi progetti di innovazione in corso, e ad altri emersi proprio nel corso dell'autovalutazione, evidenziando i legami tra tali progetti e il contributo che avrebbero offerto al miglioramento della qualità complessiva dell'organizzazione.

Il terzo esito di rilievo è stato costituito dal fatto che il CAF ha fornito, agli attori chiave degli uffici giudiziari coinvolti, un **quadro completo delle questioni da considerare in maniera organica al fine di governare e gestire le organizzazioni** ed ottenere migliori risultati interni ed esterni; quali ad esempio, la gestione del personale, delle risorse informative, informatiche e finanziarie e, particolarmente rilevante nelle esperienze trattate, la gestione e lo sviluppo delle partnership esterne per l'attuazione delle politiche e dei programmi. In altre parole ha costituito un **modello per lo sviluppo della programmazione annuale e pluriennale** degli uffici e dei sistemi di controllo interno.

In particolare, la necessità implicita di **selezionare le priorità** su cui l'organizzazione deve lavorare, è emersa progressivamente dalle discussioni dei gruppi di lavoro e dei responsabili apicali, e si è agganciata ad una attività, molto dibattuta, di definizione della mission e vision degli uffici nonché dell'articolazione delle priorità strategiche. Si tratta di un esito di rilievo, dal momento che il concetto stesso di “politica” presenta vari elementi di conflitto con l'attività giudiziaria, tanto da essere considerato perfino improprio.

3. DIFFICOLTÀ E OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO DEL MODELLO CAF APPLICATO AL SETTORE GIUSTIZIA

Le esperienze trattate consentono di avanzare alcune osservazioni sulle difficoltà e le opportunità di sviluppo del modello CAF applicato al settore della Giustizia.

Una osservazione generale è relativa al linguaggio manageriale. Ancora più che in altri settori, negli uffici giudiziari si presentano varie difficoltà di traduzione terminologica ed in alcuni casi vere e proprie opposizioni all'utilizzo di alcuni concetti propri della valutazione organizzativa. In questi ed altri ambiti sono state necessarie specificazioni ed approfondimenti, talvolta rivedendo e sviluppando gli esempi inclusi nel modello CAF Giustizia.

Un primo esempio è relativo al **concetto di utente** (Criterio 6), che può risultare particolarmente spinoso dal momento che spesso il personale degli uffici giudiziari fa coincidere questa categoria con quella dei condannati nei processi civili o penali. Questa associazione porta con sé l'ipotesi che rilevare la qualità dell'azione nei confronti dell'utente sia impossibile, perché si tratta di utenti contro interessati all'azione giudiziaria. In questo caso è necessario uno sviluppo della riflessione che da una parte **articoli le varie attività di giustizia** mettendo in luce quelle che sono più simili ad un'attività amministrativa tradizionale (particolarmente importante è in questo senso tutto il settore della *volontaria giurisdizione*, attività civilistica che si rivolge a utenti generalizzati, senza l'assistenza di un avvocato, e che non prevede una contesa tra parti ma la concessione di ordinanze di autorizzazione da parte del giudice), dall'altra **distingua le diverse categorie di utenti di un ufficio giudiziario**, rendendo più semplice la valutazione della qualità dell'organizzazione nel rapporto con queste diverse categorie. Di seguito si segnalano alcune categorie di utenti identificati dagli Uffici giudiziari:

- ❖ Utenti in qualità di parti dei procedimenti giudiziari (quanto al processo penale, gli imputati, i testimoni, le parti offese, le parti civili, i responsabili civili ed i civilmente obbligati per la pena pecuniaria; nel processo civile, le parti e i testimoni); per la Procura: gli indagati e le parti offese (direttamente coinvolti nei procedimenti);
- ❖ I soggetti nei confronti dei quali è stata emessa una condanna definitiva che interagiscono con l'Ufficio Esecuzione (che a sua volta interagisce con il Tribunale di sorveglianza e con gli Istituti penitenziari);
- ❖ Gli avvocati, in qualità di parte processuale, che possono depositare atti, memorie, istanze nonché richiedere copie e certificati (agendo, quindi, a tutela dei propri assistiti).
- ❖ Coloro che trasmettono alla Procura le "notizie di reato": forze di polizia, enti pubblici e soggetti privati che presentano una denuncia direttamente o tramite avvocato.

-
- ❖ I privati per il rilascio di copie, di atti e di certificazioni (ad esempio per il rilascio di certificati del Casellario Giudiziario, del certificato di chiusura inchiesta, o, ancora, all'attività del settore civile della Procura); gli utenti dei procedimenti di volontaria giurisdizione, normalmente non assistiti da avvocati;
 - ❖ I parenti dei soggetti in detenzione, che si rivolgono alla Procura per ottenere il rilascio di permessi di colloquio.

Nella trattazione del Criterio 6 Risultati relativi al cittadino-utente, una particolare attenzione è stata dedicata al tema dei **tempi di giustizia**. Per quanto riguarda le parti in causa nei procedimenti della Corte di Appello, la durata dei procedimenti è stata così articolata:

- tempi di avvio del procedimento: dalla data di iscrizione del fascicolo presso l'Ufficio alla data della prima udienza;
- tempi di decisione: dalla prima udienza alla definizione della decisione;
- tempi di deposito: dalla data della decisione al deposito della motivazione della sentenza;
- tempi di irrevocabilità della decisione: dal deposito della sentenza al passaggio in giudicato (su questo tempo può influire la presentazione di un ricorso in Cassazione)
- tempi di esecuzione della sentenza: dal passaggio in giudicato all'esecuzione della sentenza (da notarsi che: l'esecuzione della sentenza nel rito penale scatta dal momento in cui essa è diventata irrevocabile e si esplicita ad un doppio livello: quello del recupero delle spese di giustizia e quello dell'esecuzione della condanna. Nel rito civile, le sentenze di condanna sono normalmente esecutive già in primo grado a cura della parte interessata – salvo successivi provvedimenti che inibiscano tale esecutività).

Un ulteriore indicatore considerato di particolare rilevanza per gli utenti, a livello di distretto di Corte d'Appello, è il numero di ricorsi attivati ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 e s.m. "legge Pinto", sull'eccessiva durata dei procedimenti.

Sempre con riferimento agli utenti, un altro concetto che presenta possibili ambiguità è quello di **reclamo**, largamente utilizzato in molte PA come attività di raccolta di critiche e segnalazioni degli utenti, ma che negli uffici giudiziari è sinonimo dell'attività di appello a seguito di un giudizio di primo grado. Chiarite le differenze sostanziali tra i due concetti, è presto divenuto evidente che l'assenza di procedure codificate di reclamo da parte degli utenti verso l'Ufficio giudiziario costituiva una criticità organizzativa di rilievo, e l'attività è stata inclusa nel nuovo Ufficio Relazioni con il Pubblico del Palazzo di Giustizia.

Il Criterio n. 5 **processi**, è a livello terminologico sinonimo dell'attività dibattimentale, cuore e simbolo degli uffici giudiziari. La concettualizzazione di processo organizzativo ha costituito, nelle esperienze considerate, uno degli ostacoli maggiori e ha richiesto una particolare attenzione. La ricostruzione di alcuni dei principali "processi organizzativi" è stata realizzata a

partire da una prima riflessione sui risultati chiave e sulle attività degli uffici. Solo alcuni dei processi censiti sono stati in seguito trattati nell'autovalutazione.

I processi fondamentali degli uffici giudiziari della Corte d'Appello sono stati così articolati:

- Processi di lavoro primari: processi civili, penali, volontaria giurisdizione;
- Processi di supporto all'organizzazione dell'attività giudiziaria (con particolare riferimento alle attività di cancelleria, a garanzia dei processi di lavoro primari);
- Processi amministrativi (cioè l'insieme delle attività a presidio del corretto funzionamento dell'organizzazione nel suo complesso, come gestione del personale, economato, servizio statistica, ecc);

Particolare attenzione è stata rivolta nell'autovalutazione ai processi relativi alle attività penali, civili e di volontaria giurisdizione nonché ad alcuni processi amministrativi di supporto relativi alla gestione del personale.

Per quanto riguarda la Procura, i processi di lavoro primari sono stati articolati in processi penali, civili, amministrativi (casellario giudiziario). Per quanto riguarda i processi penali, sono stati ulteriormente articolati nei seguenti processi:

1. Ricezione delle notizie di reato ed iscrizione dei procedimenti, aggiornamento dei "seguiti" (cioè le ulteriori notizie relative a un reato che giungono successivamente alla prima informazione);
2. Istruttoria dei procedimenti, inclusa l'attività di indagine e le intercettazioni, il sequestro di merci e beni connessi all'attività investigativa; la nomina e la liquidazione dei CTU (consulenti tecnici di ufficio); il processo di gestione dei permessi di colloquio, la citazione dei testimoni;
3. Azione penale, articolata in: richiesta di archiviazione della notizia di reato, esercizio dell'azione penale, o dichiarazione di incompetenza.
4. Esecuzione.

Sono inoltre stati evidenziati alcuni processi "speciali", quali in particolare la Sezione Definizione Affari Semplici (SDAS), finalizzata alla trattazione di una mole rilevante di procedimenti a bassa complessità, che presenta un'organizzazione del tutto peculiare all'interno della Procura.

L'autovalutazione CAF ha messo in evidenza come solo alcuni dei processi chiave identificati fosse stato sottoposto a delle attività di pianificazione, controllo e revisione così come suggerito dalla logica P-D-C-A, individuando contemporaneamente alcuni processi di grande rilevanza in cui una revisione si presentava di particolare urgenza (ad esempio, tutto il settore della ricezione atti; il casellario giudiziario; il processo di nomina e liquidazione dei CTU).

Per quanto riguarda il Criterio 9 Risultati, si è ritenuto distinguere più chiaramente (rispetto agli esempi riportati nel modello CAF Giustizia) gli indicatori di **outcome a rilevanza esterna** del sotto-criterio 9.1, e indicatori di **output** per quanto riguarda il sotto criterio 9.2.

In particolare per la Corte d'Appello, tra i risultati a rilevanza esterna sono stati analizzati:

- i flussi di attività, ed in particolare l'andamento dei procedimenti in ingresso e dei procedimenti esauriti, la variazione delle pendenze, l'indice di ricambio dei procedimenti (numero di procedimenti esauriti sul totale dei sopravvenuti nell'anno); questi dati sono stati suddivisi per materia (civile, lavoro, penale, ecc) e per tipo di rito (ordinario o camerale);
- il numero dei ricorsi in Cassazione ed il numero di sentenze cassate;
- la durata media dei procedimenti della Corte nel ranking nazionale (dati Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica);
- l'indice di produttività dei magistrati (numero di procedimenti esauriti in rapporto ai giudici effettivamente presenti in servizio);
- i costi dell'attività giudiziaria che includono:
 - o i costi del personale, togato e amministrativo;
 - o le spese di giustizia (quali, a titolo di esempio, le spese relative alle trasferte e le spese connesse all'adempimento dell'incarico degli ausiliari del magistrato e dei consulenti; le indennità spettanti, ad esempio, ai magistrati onorari e ai giudici popolari; gli onorari, tra cui quelli dovuti agli ausiliari dei magistrati e quelli corrisposti ai difensori nei casi di patrocinio a carico dello Stato); nel caso della Procura rientrano anche le spese per intercettazioni telefoniche e ambientali nonché le spese per consulenti tecnici di ufficio - CTU;
 - o Le spese di struttura (affitti, utenze telefoniche, materiali di consumo, ecc).

Per la Procura sono inoltre stati individuati i seguenti indicatori:

- il numero di procedimenti archiviati per prescrizione
- il grado di accoglimento delle richieste presentate dal PM al Tribunale, e la percentuale di assoluzioni;
- il valore dei beni sequestrati e i tempi medi di custodia.

Per quanto riguarda i risultati interni sono stati trattati indicatori qualitativi quali la capacità realizzativa di progetti di innovazione, i risultati di ispezioni ed audit, ed altre innovazioni organizzative di rilievo.