

# IL CAMBIAMENTO NELLE POLITICHE GIUDIZIARIE? UN BILANCIO SU QUALITÀ, ACCOUNTABILITY E TECNOLOGIE DALL'EUROPA ALL'ITALIA.

**Cristina Dallara**  
(Università di Bologna)  
[cristina.dallara@cesrog.unibo.it](mailto:cristina.dallara@cesrog.unibo.it)

## Abstract:

Con circa un decennio di ritardo rispetto agli altri settori della pubblica amministrazione, a partire dalla fine degli anni '90 il richiamo a concetti quali *accountability*, qualità ed efficienza inizia a fare breccia anche nei sistemi giudiziari europei (negli USA si diffonde già all'inizio degli anni 80) con l'introduzione di politiche e meccanismi di valutazione orientati alla filosofia NPM. In molti paesi europei, e con un leggero ritardo in Italia, sono state infatti formulate *policies* per la valutazione delle *performances* dei magistrati, del personale amministrativo e delle corti in generale, in nome della qualità e dell'efficienza del servizio giustizia. Parimenti, grandi investimenti sono stati effettuati per l'introduzione delle tecnologie informatiche attraverso grandi e costosi progetti.

Sulla base di queste considerazioni il paper si propone di fare un bilancio dei risultati concretamente ottenuti da queste politiche nel caso italiano e in alcuni paesi europei. Ciò che infatti emerge dai contributi e dai dati disponibili è che non sempre queste politiche hanno dato luogo a reali processi di cambiamento o che addirittura molti progetti sia nell'ambito della valutazione delle *performances*, sia in relazione all'informatizzazione, sono stati abbandonati in corso d'opera senza giungere ad una conclusione. In relazione alle tecnologie informatiche, ad esempio, il passaggio da un servizio prevalentemente cartaceo e basato su procedure standardizzate ad un servizio on-line comporta difficoltà e problemi, come in tutti processi di cambiamento organizzativo, e soprattutto richiede tempo perché il cambiamento (in questo caso la tecnologia) sia assemblato nel paradigma organizzativo (Ciborra e Lanzara 1999, Lanzalaco 1996, Lanzara 2009). Allo stesso modo, in assenza di un profondo apprendimento organizzativo (di secondo livello, utilizzando Argyris e Schon 1996) che riesca a mettere in discussione le routine d'azione e il contesto formativo esistente (Ciborra 1989), gli esercizi di valutazione e controllo delle *performances* sono spesso incorsi, ad esempio nel caso italiano, in una deriva ritualistica senza conseguenze sull'attore singolo e sul sistema nel suo complesso.

## 1. Introduzione

Negli ultimi dieci anni, il funzionamento della giustizia in Italia, ma anche in altri paesi europei (ad esempio Spagna, Belgio e Francia), è stato spesso oggetto di critiche e reclami da parte della classe politica, dei cittadini e dei media. È innegabile, soprattutto nel nostro paese, che il settore giudiziario continui a soffrire di una grave crisi in termini di qualità dei servizi resi, in particolare in relazione ai tempi impiegati per portare a termine i procedimenti.

La situazione rimane tutt'oggi piuttosto critica sebbene a partire dal 2000 in poi, con circa un decennio di ritardo rispetto agli altri settori della pubblica amministrazione, concetti quali *accountability*, qualità del servizio ed efficienza iniziano a fare breccia anche nei sistemi giudiziari europei con l'introduzione di politiche e meccanismi di valutazione orientati alla filosofia del New Public Management (NPM). In molti paesi europei, e con un leggero ritardo in Italia, sono state infatti formulate *policies* per la valutazione delle *performances* dei magistrati, del personale amministrativo e delle corti in generale, in nome della qualità e dell'efficienza del servizio giustizia. Parimenti, grandi investimenti sono stati effettuati per l'introduzione delle tecnologie informatiche attraverso grandi e costosi progetti.

Il primo dato che si evince è dunque un ritardo nella diffusione di questi concetti rispetto al settore privato e agli altri settori della pubblica amministrazione.

Come è ormai ampiamente documentato nell'ampia letteratura sul tema, l'attenzione alla qualità e ai meccanismi di responsabilità connessi all'azione burocratico-amministrativa si diffonde in modo massiccio negli anni '90 attraverso la filosofia del NPM. Tuttavia, già in precedenza alcuni studiosi di management e amministrazioni pubbliche avevano sviluppato modelli di gestione e valutazione delle performance che si richiamavano ai concetti di qualità e responsabilità. Tra gli antesignani nell'utilizzo di questi concetti possono essere inclusi Wilson con il suo richiamo del 1887 ad un approccio più scientifico e *business-oriented* all'amministrazione e Taylor con le teorie sul *Scientific management*. Approcci più specifici sono invece quelli del *Management by Objectives* sviluppato negli anni '50 da Drucker e adottato dall'amministrazione Nixon e il famoso *Total Quality Management* sviluppato da Deming negli anni '80<sup>1</sup>.

È però con la filosofia del NPM negli anni 90 che i richiami alla qualità e alla responsabilità delle amministrazioni nei confronti dei cittadini ottengono la massima diffusione e non solo nel contesto anglosassone. Senza addentrarci in questa sede nella disamina della filosofia NPM basta evidenziare come questo approccio avesse come obiettivo principale il miglioramento dell'efficienza e l'economicità del settore pubblico (Gualmini 2003, Hood 1991, Pollitt e Bouckaert 2004). Vale la pena invece ricordare le ragioni che hanno contribuito alla diffusione di questa filosofia poiché esse sono rilevanti anche in relazione allo specifico settore dei sistemi giudiziari. Come evidenzia Hood (1991), le ragioni della diffusione delle idee di NPM sono da ricercarsi nell'esigenza di rallentare la crescita del settore pubblico, nella crisi del welfare state e nelle privatizzazioni degli anni '80 e infine nei progressi della tecnologia e nella loro crescente applicazione ai servizi pubblici. In virtù di tali motivazioni anche le organizzazioni internazionali, in particolare OSCE e CE, iniziarono a sollecitare i governi nazionali a migliorare l'efficienza dei servizi pubblici e ridurre la spesa. Per questi motivi negli ultimi quindici anni, nei paesi europei e, tra questi, in Italia, si è assistito al progressivo aumento della legislazione volta all'introduzione della valutazione delle prestazioni professionali amministrative, all'interno del più globale processo di modernizzazione del settore pubblico (Gualmini 2008).

Come già affermato questo tipo di policies vengono gradualmente introdotte anche nell'amministrazione della giustizia con un focus particolare sulla valutazione delle performances delle corti e dei singoli magistrati e sull'informatizzazione delle procedure amministrative.

Il presente paper si propone quindi di fare un bilancio dei risultati concretamente ottenuti da queste politiche in alcuni paesi europei negli ultimi dieci anni. Ciò che, infatti, emerge dai contributi e dai dati disponibili è che non sempre queste politiche hanno dato luogo a reali processi di cambiamento

---

<sup>1</sup> Per una rassegna su questi approcci si veda il saggio di Henrich 2003 nell'*Handbook of Public administration* di Peters and Pierre (2003).

o che addirittura molti progetti sia nell'ambito della valutazione delle *performances*, sia in relazione all'informatizzazione, sono stati abbandonati in corso d'opera senza giungere ad una conclusione. In relazione alle tecnologie informatiche, ad esempio, il passaggio da un servizio prevalentemente cartaceo e basato su procedure standardizzate ad un servizio on-line comporta difficoltà e problemi, come in tutti processi di cambiamento organizzativo, e soprattutto richiede tempo perché il cambiamento (in questo caso la tecnologia) sia assemblato nel paradigma organizzativo (Ciborra e Lanzara 1999, Contini e Lanzara 2009). Allo stesso modo, in assenza di un profondo apprendimento organizzativo (di secondo livello, utilizzando Argyris e Schon 1996) che riesca a mettere in discussione le routine d'azione e il contesto formativo esistente (Ciborra 1989), gli esercizi di valutazione e controllo delle *performances* sono spesso incorsi, ad esempio nel caso italiano, in una deriva ritualistica senza conseguenze sull'attore singolo e sul sistema nel suo complesso. Il paper ha come obiettivo quello di evidenziare come, anche nell'amministrazione della giustizia, così come in altri settori, l'introduzione di nuovi concetti e filosofie manageriali non abbia prodotto risultati diretti poiché è mancata una logica di formulazione delle policies condivisa e perché nella fase di implementazione non sono state considerate alcune caratteristiche organizzative fondamentali dell'amministrazione giudiziaria. Sebbene le ragioni per il malfunzionamento del servizio giustizia non possano essere rintracciate esclusivamente nella fallace formulazione delle policies in oggetto o nelle dinamiche di tipo organizzativo che vi sottostanno (poiché è nota, soprattutto per l'Italia, la scarsità di risorse finanziarie in cui operano i tribunali e le corti), si ritiene che le considerazioni qui esposte possano fornire informazioni aggiuntive e suscitare riflessioni sul perché, sebbene alcuni interventi di policies per migliorare la qualità dei servizi siano stati approntati, l'amministrazione della giustizia continui ad essere spesso interessata da disservizi e malfunzionamenti.

## **2. La specificità del servizio giustizia: la motivazione per il ritardo?**

Come evidenziato in apertura, le idee e gli approcci legati alla filosofia del NPM tardano a diffondersi nell'amministrazione della giustizia, o meglio si potrebbe dire che per i primi dieci anni il settore giudiziario ne rimane quasi immune (Malleson 1999). Le ragioni di tale ritardo sono da ricercarsi nella specificità del settore che, in virtù della sua funzione, ha sempre funzionato solo sulla base di principi legali e di diritto. La legge, le norme rappresentavano l'unica possibile ispirazione per il funzionamento delle corti e dei tribunali. Inoltre, la struttura duale che caratterizza i sistemi giudiziari, vale a dire la presenza di un gruppo professionale (i magistrati) e una struttura burocratico-amministrativa, ha reso più difficile, in assenza di una leadership unitaria, la

penetrazione delle idee e dei valori manageriali (Langbroek 2005). L'amministrazione giudiziaria viene infatti efficacemente descritta come una burocrazia professionale, intesa alla Mintzberg (1985) ovvero un modello organizzativo che, come per le università e gli ospedali, vede al suo interno sia un gruppo professionale, sia una struttura amministrativa con caratteristiche burocratiche. L'amministrazione giudiziaria vede, infatti, la compresenza di magistrati con una forte autonomia ed indipendenza funzionale, contrapposti allo staff amministrativo inserito in logiche gerarchiche e burocratiche (Fabri 2006). Vi è quindi una forte autonomia e discrezionalità del gruppo professionale che rende difficile la standardizzazione delle procedure, al contrario il lavoro dello staff amministrativo, come in ogni altra burocrazia, si basa su una forte aderenza alla norma e sulla ripetizione delle procedure e delle routines d'azione. I due gruppi, sebbene entrambi interessati da fenomeni di incapacità addestrata, vale a dire imbrigliati nelle trappole delle rispettive competenze (Lanzara 1993), funzionano quindi con logiche di azione opposte che portano a forti tensioni organizzative.

I sistemi giudiziari possono essere anche intesi, infatti, come strutture a legame debole (Weick 1976), con un notevole distacco e tensione tra la parte professionale e quella amministrativa.

A partire dal 2000, assistiamo però all'introduzione di politiche e meccanismi di valutazione dell'operato dei magistrati e delle corti anche nei sistemi giudiziari europei (Fabri 2006, Contini e Mohr 2008). Le ragioni che sottostanno a questo cambiamento di rotta sono da ricercarsi in parte nelle motivazioni sopra ricordate per la diffusione del NPM e in parte in quella "grande trasformazione" del ruolo della magistratura nelle società contemporanee (Guarnieri 2008). E' con l'affermarsi dello stato del benessere, con l'espansione dei diritti sociali, con la crescita degli apparati amministrativi e delle imprese private che aumentano drasticamente le occasioni di conflitto tra cittadini, stato e grandi organizzazioni contribuendo ad una drastica espansione del potere e del ruolo della magistratura (Tate e Vallinder 1995). Questa espansione è stata inoltre sostenuta dall'evolversi di un nuovo costituzionalismo che ha enfatizzato la tutela dei diritti fondamentali.

La crescita del rilievo politico della magistratura ha posto in primo piano il problema della responsabilità del giudice e di come conciliarla con l'indipendenza e l'imparzialità. Inoltre si è posta attenzione al funzionamento dell'apparato e sulla capacità di fornire risposte in modo efficiente ed efficace.

Come vedremo in seguito, sebbene la valutazione e il controllo siano concetti da sempre insiti nel funzionamento del sistema giudiziario, essi vengono utilizzati limitatamente alla sola corretta applicazione della legge e non in relazione al servizio reso da questa pubblica amministrazione. Le forme tradizionali di valutazione e controllo, insite nei sistemi giudiziari, non sembrano quindi

essere adatte al nuovo ruolo dei sistemi giudiziari nella società che, in virtù del loro espanso potere, necessitano di essere rispondenti ai criteri di trasparenza, efficienza ed efficacia che oggi permeano tutti i servizi pubblici.

Come è già stato evidenziato, infatti, negli ultimi dieci anni, nella maggioranza dei paesi europei, sono state introdotte politiche e progetti per migliorare la qualità della giustizia e quindi l'efficacia e l'efficienza. Fabri (2006) ha proposto una classificazione di tali politiche distinguendo politiche di "governance", "strutturali", "processuali" e "gestionali-manageriali".

In questo paper ci si focalizzerà sull'ultima categoria di policies, quelle "gestionali-manageriali" ed in particolare sulle politiche che, in nome della qualità e dell'*accountability*, hanno tentato di introdurre sistemi di valutazione delle performances (individuali e collettive) e sui programmi per l'introduzione delle tecnologie informatiche nelle corti e negli uffici giudiziari. Utilizzando i dati e il materiale di ricerche empiriche condotte dal 2000 in poi<sup>2</sup> si presenteranno esempi relativi ad alcuni paesi europei e al caso italiano.

### **3. Qualità e *accountability* nei sistemi giudiziari**

Come già anticipato la valutazione e il controllo sono concetti centrali per il normale funzionamento dei sistemi giudiziari. I registri, la pubblicazione delle sentenze, la verbalizzazione e gli appelli sono tutti esempi di approcci legalistici al controllo e alla valutazione. Come ricordano Contini e Mohr (2006), le corti d'appello hanno la propria ragione d'essere nel rivedere le decisioni delle corti di primo grado; le cancellerie tengono traccia di ogni singolo evento procedurale, cosicché le parti o le autorità ispettive possano controllare la regolarità delle operazioni. Tuttavia questi approcci si basano esclusivamente sulla verifica di legalità delle azioni e delle decisioni, effettuata a livello di singolo caso o decisione. Il problema delle risorse non viene contemplato (Contini e Mohr 2008, Yein Ng 2007). Fanno eccezione i meccanismi che portano a sanzioni disciplinari per i magistrati e i meccanismi, dove presenti, tramite cui i cittadini possono esprimere reclami (*complaints*) sull'operato dei magistrati. Tuttavia, i dati disponibili (Cavallini 2009) su tali strumenti, dimostrano che è molto difficile per il cittadino ricorrere a strumenti di reclamo, a causa della complessità della materia e che anche le sanzioni disciplinari previste negli ordinamenti europei producono effetti

---

<sup>2</sup> Questa analisi utilizza principalmente i risultati di diversi progetti di ricerca condotti dai ricercatori dell'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari del CNR di Bologna con l'obiettivo di descrivere e analizzare le riforme varate per migliorare la qualità della giustizia, tra cui le prassi utilizzate per valutare il funzionamento dei sistemi giudiziari.

I progetti sono 'The administration of justice in Europe and the evaluation of its quality', finanziato dall'Agis programme dell'Unione Europea, 'Case Assignment to courts and within courts,' finanziato dal Ministero della giustizia olandese e "The quality of justice in Europe: policies, results and institutional settings' finanziato dal MIUR e da un International Strategic Links Grant dell'University of Wollongong, Australia.

blandi poiché le decisioni finali sull'applicazione delle sanzioni spettano ad organi composti esclusivamente dagli stessi magistrati<sup>3</sup> e raramente si riescono ad accertare mancanze nello svolgimento dei processi e a comminare vere e proprie sanzioni.

Alcune importanti misure, sebbene sempre di tipo legalistico, sono state introdotte per garantire il rispetto dei tempi, o meglio, per evitare eccessivi ricorsi alla Corte Europea sui Diritti Umani (CEDU) in relazione all'Articolo 6.1 sulle garanzie al giusto processo. In Francia, ad esempio, come conseguenza dei ricorsi alla CEDU, la Corte di cassazione ha intrapreso alcune misure per garantire ulteriormente il rispetto di tempi ragionevoli per i processi.

In Italia invece è stata introdotta la legge n. 89 del 2001, denominata comunemente legge Pinto. L'Italia fino al 2000 era il paese con il più alto numero di ricorsi per la durata dei procedimenti. La CEDU ha quindi esplicitamente chiesto al governo italiano di risolvere il problema che, a causa dell'alto numero di ricorsi, rischiava anche di bloccare la capacità decisionale della Corte Europea. La legge Pinto ha così assegnato alle corti di appello la competenza in merito ai ricorsi e l'eventuale compensazione del danno subito. In questo modo le corti di appello hanno agito da filtro riducendo il numero dei ricorsi che approdavano alla Corte Europea. Tuttavia, è necessario sottolineare come la misura introdotta con la legge Pinto si è limitata a trattare il sintomo e non la patologia del problema, ovvero l'eccessiva durata dei procedimenti (Contini e Mohr 2006).

È evidente che, sulla base di quanto detto prima, queste forme di valutazione e controllo non sono sufficienti per garantire un'effettiva *accountability* e nemmeno una misura della qualità del servizio giustizia.

Senza entrare qui nella sterminata letteratura sulla *accountability*, oggi più che mai utilizzata in tema di qualità della democrazia (Diamond e Morlino 2005), ci limitiamo ad utilizzare una definizione classica del concetto, suggerita da Contini e Mohr (2008) proposta da Simon (1961): *"..la combinazione di metodi, procedure e forze che determinano quali valori devono riflettersi nelle decisioni .."*. Un'altra definizione particolarmente utile è quella proposta da Bovens (2006) secondo cui l'*accountability* è *"una relazione tra un attore e un forum a cui l'attore è obbligato a spiegare e giustificare la propria condotta. Il forum può fare domande e giudicare e l'attore ne subisce le conseguenze"*. Data questa definizione, ciò che appare rilevante è il fatto che gli esercizi di valutazione e controllo producano conseguenze sull'attore singolo e sul sistema nel suo complesso. Questo non avviene con i controlli di tipo legalistico tradizionali poiché raramente queste forme hanno conseguenze concrete, tranne in rari casi mediante le sanzioni disciplinari (Cavallini 2004). Inoltre questi approcci legalistici non considerano assolutamente il problema delle risorse che vengono utilizzate dai sistemi giudiziari e del come vengono spese.

---

<sup>3</sup> Si veda ad esempio la composizione della commissione disciplinare del CSM italiano che si occupa dei procedimenti disciplinari a carico dei magistrati ordinari (<http://www.csm.it/pages/sezioneDisciplinare.html>).

Per questi motivi, come in altri ambiti della pubblica amministrazione, in molti paesi sono stati introdotti approcci che cercano di valutare i sistemi giudiziari in termini di output, in particolare sulla base del numero di casi risolti in relazione alle risorse impiegate.

Questi interventi, nello stile del *management by objectives* (MBO), hanno cercato di introdurre nell'amministrazione della giustizia una logica per cui i giudici e il personale siano stimolati al raggiungimento di risultati stabiliti. Generalmente la distribuzione delle risorse viene poi organizzata sulla base dei risultati raggiunti. Di seguito vengono descritti alcuni esempi di policies introdotte nei paesi europei per l'introduzione del MBO nelle corti, tratti dall'analisi di Contini e Mohr (2008).

In Finlandia, ad esempio, in seguito all'introduzione di un approccio per obiettivi a livello d'intera pubblica amministrazione nel 1995, il Ministero della giustizia ha collaborato con gli uffici giudiziari per introdurre sistemi di MBO da applicare sia al singolo giudice sia a livello di corti.

Il sistema valuta le performance sia delle corti, sia del singolo giudice utilizzando indicatori di produttività, economicità ed efficacia.

La produttività è calcolata in termini di numero di decisioni per giudice e per unità di staff amministrativo. L'economicità della corte è intesa come il costo per decisione, calcolato dividendo il budget annuale di una specifica corte per il numero di decisioni prese dai suoi giudici. Come misura chiave dell'efficacia si considera il tempo di definizione delle cause; basandosi sulla premessa che la durata sia un valore fondamentale per il procedimento giudiziario e i diritti dei cittadini<sup>4</sup>.

Gli indicatori non sono utilizzati in modo diretto per allocare i fondi ma formano la base per una negoziazione tra Ministero e funzionari degli uffici per allocare il budget annuale di ciascuna corte e i corrispondenti obiettivi. Anche qui però, sebbene si tratti di un approccio soft basato sulla negoziazione, il sistema è stato criticato dai magistrati. Alcuni hanno sostenuto che la definizione di obiettivi secondo questa modalità violasse l'indipendenza del giudiziario protetta dalla costituzione<sup>5</sup>. Altri hanno sostenuto che con l'introduzione di questo sistema di MBO l'attenzione del giudice si sarebbe spostata verso il numero di casi trattati ed i tempi della loro definizione, riducendo così la qualità delle decisioni.

In Olanda nel 2002 è stato introdotto un programma da parte del Consiglio Giudiziario (equivalente del CSM in Italia) che ha stabilito un collegamento diretto tra la valutazione del numero dei casi, dei tempi e del personale in genere e l'ammontare delle risorse annuali assegnate ad ogni corte. La responsabilità per il raggiungimento dei risultati è condivisa dal presidente della corte e dal

---

<sup>4</sup> Si veda Aarnio, A., Laukkanen, S., Liljeros, H. and Raitio, J., 'Finland' in *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Pauliat, H.(ed.) (2005). Paris: Montchrestien.pp. 231-232

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 176

dirigente amministrativo. Questo sistema viene infatti definito di *integral management* perché coinvolge sia lo staff amministrativo, sia i magistrati. In questo modo, dovendo raggiungere obiettivi comuni, i due gruppi, quello burocratico e quello professionale, sono incentivati alla collaborazione e al confronto.

In Italia invece la valutazione per obiettivi è stata introdotta solo per i dirigenti amministrativi escludendo i magistrati e esacerbando ancora di più la distanza e la conflittualità tra i due gruppi.

Come ricordano Contini e Mohr (2008) la decisione del Ministero della Giustizia italiano di limitare il suo approccio di MBO ai dirigenti amministrativi potrebbe essere interpretata come una strategia per attaccare prima di tutto il gruppo di minor resistenza (lo staff amministrativo). Tuttavia, la spiegazione ufficiale del Ministero, pone l'accento sulla necessità di sviluppare un adeguato sistema informativo in grado di monitorare accuratamente il grado di raggiungimento degli obiettivi di ciascuna corte a livello amministrativo prima di discuterne l'estensione ai magistrati. Una volta consolidato, il sistema avrebbe potuto essere esteso anche ai magistrati dirigenti; tuttavia, al momento non si hanno notizie di tale estensione.

In Spagna ed in Austria sono stati introdotti sistemi che mettono in relazione gli output della corte (cioè il numero di casi processati) con il numero di magistrati che vengono assegnati ogni anno alle piante organiche.

Nel caso austriaco si è adottato un sistema computerizzato in uso nel Ministero della Giustizia (*Personnel Information Systems*) che può essere utilizzato per calcolare il numero di giudici – e di personale amministrativo - necessario ad una qualsiasi corte<sup>6</sup>.

In Spagna, il Consiglio Giudiziario ha tentato anche di introdurre un sistema per stabilire le retribuzioni dei magistrati sulla base del numero dei casi svolti, offrendo bonus o applicando una penalità fino al 10% del salario. Il metodo di calcolo forniva però solo una generica indicazione del numero di casi che ciascuna corte poteva trattare nel corso di un anno. Per questo fu criticato dai magistrati sulla base del fatto che le misure non tenevano adeguatamente in considerazione la complessità e il peso dei differenti tipi di procedimenti.

Nel 2000 il sistema è stato parzialmente modificato. In pratica, i giudici che portano a termine almeno il 20% dei casi in più, rispetto a quanto previsto, ricevono un premio di produzione variabile tra il 5 e il 10% del loro salario<sup>7</sup>.

Le critiche da parte dei giudici spagnoli non sono mancate in particolare da parte delle associazioni dei magistrati. Nonostante le forti critiche, il Consiglio giudiziario continua ad applicare le misure

---

<sup>6</sup> Si veda Kodek, G.E. and Stelzer, M., 'Quality and Justice in Austria' in Pauliat, H.(ed.) (2003).*The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, Bologna:, Lo Scarabeo. pp. 15;

<sup>7</sup> Si veda Munoz, H.S., 'Qualité et Justice en Espagne' in Pauliat, H.(ed.) (2003)*The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*,. Bologna: Lo Scarabeo., p. 157. e Signifredi, P., 'Misurare la produttività dei giudici: il caso Spagnolo' (2006). Bologna: IRSIG-CNR.

per determinare il salario e sta impegnandosi per migliorare la metodologia. Recentemente, il Consiglio giudiziario ha affidato ad una società di consulenza la definizione un nuovo metodo di misurazione della produttività dei giudici. Il nuovo sistema è molto più complesso di quello precedentemente utilizzato e rischia quindi di andare incontro a resistenze e difficoltà.

Gli esempi riportati finora illustrano come vi sia stato un tentativo nei vari paesi di introdurre forme di valutazione sull'operato dei giudici e delle corti in generale. A parte il caso italiano in cui il sistema è stato utilizzato limitatamente ai soli indicatori di tipo amministrativo relativi allo staff, questi approcci sono stati contestati dai magistrati perché non in grado di cogliere la complessità del lavoro giudiziario e la differenza tra i vari tipi di casi. Per questo motivo, questi approcci sono stati spesso considerati lesivi dell'indipendenza della magistratura. Il dibattito sulle relazioni tra valutazione e indipendenza e sulla possibilità che questa ultima sia lesa da politiche manageriali è tuttora aperto (Sapignoli 2009); sul tema i magistrati, utilizzano spesso la bandiera dell'indipendenza in modo rituale per nascondere in realtà, come altri settori professionali, una paura verso la valutazione. Tuttavia non si può negare che valutare il lavoro giudiziario solo sulla base di criteri di economicità ed efficienza non rappresenti un esercizio utile e corretto poiché sono ovvie le differenze qualitative tra i diversi tipi di cause.

Alcuni paesi hanno sperimentato soluzioni per la formulazione di queste policies che sembrerebbero offrire maggiori garanzie di una corretta valutazione del lavoro giudiziario. La novità in questi casi è rappresentata da una maggiore inclusività degli attori e degli stake-holder nella fase di definizione degli indicatori e delle politiche.

In Finlandia, ad esempio, nel distretto di Rovaniemi è stato ideato dalla corte di appello il cosiddetto *Rovaniemi Quality Project*. Tale progetto si basa su una conferenza annuale (*Annual Quality Conference*) che ha come obiettivo quello di far discutere magistrati sul tema della qualità della giustizia proponendo temi e micro progetti da implementare durante l'anno nella corte. I micro progetti sono risultati essere fattibili ed azzeccati poiché implementati da chi li aveva proposti. I risultati di questo *Quality project* sono stati discussi dal Ministero della Giustizia e sulla base di questi è stato assegnato il budget annuale al distretto. L'idea del Ministero è stata subito quella di estendere il progetto anche agli utenti, così dal 2003 vengono coinvolti anche procuratori, avvocati e notai, giudici laici e rappresentanti dei media. Il punto cruciale qui è l'esistenza della *Annual Conference* e dei *quality teams* per la predisposizione dei micro progetti. Essi si sono configurati come spazi fisico-temporali per la valutazione del servizio e per la formulazione delle policies. Un altro aspetto rilevante è da individuarsi nel fatto che gli standard e le politiche sono state implementate da chi le aveva proposte.

Una situazione simile, è stata sperimentata in Danimarca dal 2002 in poi sebbene con un minor coinvolgimento degli stake-holder. Nel caso danese la condivisione sugli obiettivi e sui criteri per la valutazione delle corti è avvenuta tra gli attori istituzionali chiave: Parlamento, Ministero della Giustizia, Consiglio della Magistratura e *general public auditor*<sup>8</sup>. In un clima di grande rispetto e collaborazione le tre istituzioni sono riuscite ad elaborare un sistema, con il supporto delle corti, che sembra garantire una buona aderenza alla complessità del lavoro giudiziario e, allo stesso tempo, permette un efficace controllo della qualità del servizio, degli obblighi verso gli utenti e delle spese. Anche quest'ultimo esempio dimostra come l'inclusione e la collaborazione tra i vari soggetti istituzionali che hanno la responsabilità del servizio giustizia può portare alla formulazione di policies che hanno maggiori chance nella fase di implementazione. È chiaro che, come in questo caso, gli equilibri istituzionali e i rapporti tra le istituzioni rappresentino un aspetto cruciale per l'attuazione di un metodo condiviso nel design delle politiche. Il caso italiano in questo senso sembra essere ancora molto distante da tali scenari, soprattutto nel settore delle politiche che riguardano il sistema giudiziario.

Prima di trarre conclusioni più approfondite dagli esempi richiamati in questo paragrafo si ritiene utile presentare, nel prossimo paragrafo, l'analisi relativa ad un altro tipo di politiche introdotte in modo massiccio alla fine degli anni 90 come antidoto per modernizzare e velocizzare il servizio giustizia: le politiche per l'introduzione delle tecnologie informatiche.

#### **4. L'introduzione delle tecnologie informatiche**

La diffusione delle ICT nel settore pubblico quale mezzo ed antidoto per garantirne l'efficienza e l'efficacia rappresenta ormai, da una decina di anni, una questione di opinione comune, non più di appannaggio esclusivo delle comunità scientifiche ed accademiche, ma ampiamente dibattuta e diffusa dai media ed, in particolare, dagli esponenti politici. Il richiamo alle tecnologie, all'*e-government*, alle virtù dell'*e-democracy* è stato infatti una costante dei programmi elettorali e dei dibattiti politici pre-elettorali negli ultimi anni (Miani 2005). Sono invece ancora rare discussioni più approfondite sulle dinamiche specifiche e sui profondi cambiamenti necessari nelle strutture istituzionali ed organizzative delle amministrazioni pubbliche perché le ICT possano davvero essere integrate ed adottate dispiegando effetti concreti, senza ridursi ad una mera adozione rituale in nome della modernità e del riformismo (Lanzara 2009).

In Europa l'introduzione delle ICT nel settore pubblico avviene come conseguenza e in contemporanea alla diffusione del New Public Management (Hood 1991). Più specificatamente l'e-

---

<sup>8</sup> Agenzia indipendente che valuta e controlla tutti i settori della pubblica amministrazione e che riferisce al parlamento. Per maggiori informazioni si veda: <http://www.rigsrevisionen.dk/composite-130.htm>.

government inteso come “ *processo di innovazione tecnico-organizzativo della PA attraverso l'adozione delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione finalizzato a migliorarne le prestazioni.*” (Freschi 2004) è stato progressivamente inteso come una tappa successiva nello sviluppo della filosofia di NPM (Cordella and Willcocks 2009). La letteratura settoriale evidenzia in particolare come l'*e-government* venga considerato come strumento e mezzo di riforma della PA in grado di impattare sui quattro pilastri fondamentali del NPM: efficienza, *accountability*, decentralizzazione e marketizzazione (Schedler and Scharf 2001, Navarra and Cornford 2005).

La letteratura sul tema si è poi ampliata con studi e ricerche che hanno considerato variabili sociologiche e psicologiche per analizzare come le ICT interagiscono e influenzino la fornitura di servizi pubblici e la loro qualità e il conseguente impatto sui valori della democrazia (Freschi 2004). Complessivamente, i paradigmi utilizzati per analizzare questa interazione sono essenzialmente due: uno riconducibile al determinismo tecnologico, le ICT influenzano la società, e l'altro riconducibile al determinismo sociale, la società influenza le ICT. Nella realtà la situazione è ovviamente più complessa e se è vero che le ICT hanno introdotto novità rilevanti nel modo di concepire, fornire ed utilizzare i servizi pubblici, è pure vero che in spesso la società, le organizzazioni e le istituzioni hanno recepito in maniera attiva le tecnologie appropriandosene a plasmandole in base ai propri bisogni e caratteristiche (Mosca 2010).

Questo doppio processo di influenza lo si osserva anche in relazione ai sistemi giudiziari, che sebbene presentino caratteristiche specifiche rispetto alle altre amministrazioni pubbliche, tuttavia ne condividono i tratti burocratici fondamentali. Infatti, anche nei sistemi giudiziari le ICT sono state introdotte con lo scopo di aumentare l'efficienza delle prestazioni, l'economicità e la trasparenza. Come e quanto tali risultati siano stati raggiunti è ancora difficile da valutare in modo univoco per l'UE, le esperienze dei vari paesi sono molto diverse e, come per l'*e-government* in generale, si evidenziano dei gap tra i paesi nordici e quelli del sud Europa (Cordella 2007).

Come già evidenziato, anche nei sistemi giudiziari europei la diffusione delle ICT avviene in modo massiccio a partire dal 2000, anche se alcune sporadiche applicazioni introdotte da magistrati “illuminati” sono già rintracciabili nel ventennio precedente (Contini and Velicogna 2009). Il percorso di sviluppo tecnologico è abbastanza simile per tutti i paesi europei in cui le prime applicazioni erano costituite da data-base relativi alle proprietà immobiliari e banche dati giuridiche (Fabri 2006). Il passo successivo è consistito in quasi tutti i paesi nell'automazione dei registri giudiziari, fino ad arrivare, solo in alcuni paesi, a sistemi più sofisticati che prevedono la possibilità di accogliere documenti predisposti dalle parti in formato elettronico, ovvero sistemi di *e-filing* (Contini 2006).

L'introduzione delle ICT nei sistemi giudiziari europei rientra nell'ambito di un più ampio processo di riforma volto a migliorare la qualità della giustizia e quindi l'efficacia e l'efficienza; infatti tali politiche ricadono nella categoria delle cosiddette politiche gestionali-manageriali (Fabri 2006). L'utilizzo delle tecnologie all'interno dei sistemi giudiziari può essere collocato su di un continuum che va dall'automazione dei registri generali<sup>9</sup>, ai sistemi di case management, ai programmi per la raccolta di dati statistici sui procedimenti, fino ad arrivare alle tecnologie di supporto all'attività dei magistrati e ai veri e propri sistemi di e-filing. A questa lista si aggiungono inoltre i web-site delle corti che aumentano la trasparenza e la visibilità delle informazioni (Carnevali 2006, Lanzara 2009).

Come già accennato la mera introduzione delle tecnologie non garantisce di per sé un effetto diretto ed immediato sulla qualità del servizio. Come in tutti i processi di cambiamento organizzativo il passaggio da un servizio prevalentemente basato sulla carta e su procedure standardizzate ed altamente formalizzate comporta difficoltà e problemi e soprattutto richiede tempo perché il cambiamento (in questo caso la tecnologia) sia metabolizzato e assemblato nel paradigma organizzativo (Ciborra e Lanzara 1999, Lanzara 2009). Necessita quindi di un profondo apprendimento organizzativo di secondo livello (Argyris e Schon 1996). Come in ogni processo di cambiamento organizzativo è il processo di apprendimento che sta alla base che è fondamentale.

Vi sono infatti tre ordini di fattori di complessità che devono essere considerati per comprendere appieno l'impatto che le tecnologie possono esercitare sulla qualità della giustizia. La complessità istituzionale (il numero e il tipo di organizzazioni coinvolte nello sviluppo ed adozione della ICT); la complessità organizzativa (il grado di invasività della tecnologia; il tipo di adozione che richiede – individuale o collettiva; il tipo di attori coinvolti – magistrati o amministrativi) e infine la complessità normativa (il cambiamento normativo necessario).

La complessità istituzionale, vale a dire della *governance*, è strettamente collegata a problemi di *accountability* poiché, maggiore sarà il numero delle organizzazioni coinvolte nello sviluppo e adozione della tecnologia, maggiore sarà la complessità. Si pensi alla difficoltà di rendere *accountable* le numerose agenzie che sviluppano e applicano i software; in alcuni casi, ad esempio in relazione ad un sistema informatizzato per la giustizia penale in Olanda, la complessità della *governance* del sistema ha portato al fallimento dell'applicazione stessa. Vale a dire che l'elevato numero delle società e delle istituzioni coinvolte nello sviluppo e nell'implementazione dell'applicativo ha comportato grossi problemi ed alti costi di coordinamento, tanto che dopo pochi anni il Ministero della Giustizia olandese ha deciso di abbandonare il progetto (Langbroek 2004).

---

<sup>9</sup> Il registro in cui vengono iscritte le notizie di reato con cui si dà avvio al procedimento.

Ma è la complessità di tipo organizzativo a porre maggiori problemi. Vi sono infatti degli elementi fondamentali nel design delle tecnologie che influiscono pesantemente sulla loro successiva adozione. La necessità ad esempio che le tecnologie da introdurre si fondino e si sviluppino a partire dalla base installata esistente, vale a dire l'insieme di routine, artefatti e premesse che caratterizzano le azioni organizzative, senza sostituirvisi in modo invasivo. La base installata deve essere assemblata nella tecnologia nelle sua doppia veste di risorsa ma anche di trappola per l'innovazione (Lanzara 2009). In quest'ottica il design di tecnologie si definisce piuttosto come un processo di *institution building* attraverso il bricolage e la coltivazione del materiale esistente per nuovi propositi.

Un esempio ormai classico di efficace utilizzo della base installata è quello dell'applicazione *Money Claim on Line* in Inghilterra e Galles (Kallinikos 2009). Qui il materiale tecnologico e normativo esistente è stato riutilizzato per creare un servizio che permette l'emissione di decreti ingiuntivi esecutivi, prevedendo inoltre il pagamento dei diritti di cancelleria tramite carte di credito. La ricaduta sulla velocizzazione e semplificazione del servizio fornito è quindi piuttosto evidente.

In relazione alla complessità normativa, un aspetto essenziale da considerare nella fase di design è quello della semplificazione funzionale delle operazioni che si vogliono tradurre tecnologicamente (Kallinikos 2009). Vale a dire selezionare solo le operazioni che possono essere facilmente trasposte tecnologicamente. Ancora una volta *Money Claim On Line* costituisce un esempio positivo avendo selezionato solo le cause più semplici (decreti ingiuntivi) e con un valore fisso. Anche in Austria sono stati applicati sistemi di informatizzazione delle sole cause più semplici e di valore limitato (Contini e Lanzara 2009). Al contrario l'esperienza del Processo Civile Telematico in Italia rappresenta un caso di tentativo di trasporre tecnologicamente tutte le singole e complicate parti del codice italiano che ne ha compromesso significativamente la riuscita (Zan 2004).

Infine è la diffusione e il reale utilizzo delle tecnologie che permettono a queste ultime di divenire vere e proprie tecnologie dell'informazione. L'auto-potenziamento delle tecnologie attraverso la diffusione è fondamentale perché queste abbiano effetto sulla qualità del servizio.

In Finlandia ad esempio è stato utilizzato un servizio che permette l'iscrizione al ruolo delle cause civili tramite e-mail o fax. È evidente come l'utilizzo delle e-mail e del fax ha garantito la diffusione dell'applicativo auto-potenziandolo. È importante inoltre evidenziare che questo tipo di sistema è possibile perché la legislazione Finlandese non prevede la firma autografa per molti documenti e quindi non si presentano molti di quei problemi di identificazione che invece troviamo in altri contesti. In questo caso laddove le informazioni inviate via mail o fax non permettessero l'identificazione chiara del soggetto del procedimento, il personale addetto può richiedere informazioni suppletive. Questo caso dimostra come l'assenza di complessità normativa (il

cambiamento normativo necessario per introdurre una policy) rende più snello e veloce il processo di implementazione degli interventi.

Il problema dell'auto-potenziamento degli applicativi e del loro reale utilizzo da parte degli utenti si è posto in modo massiccio anche nei numerosi progetti di sviluppo di ICT nei paesi in via di democratizzazione. Qui le organizzazioni internazionali, in particolare USAID, hanno implementato numerosi progetti per introdurre applicativi informatici nelle corti. Molto spesso però la logica adottata è stata quella del mero trasferimento di programmi già utilizzati negli Usa. Come evidenziano ricerche specifiche su questo tema (Gramckow 2005) una volta che i programmi sono stati implementati i magistrati locali, in particolare in Croazia e Serbia, hanno iniziato a non utilizzarli o ad evidenziare la troppa complessità e distanza con le procedure e le pratiche locali di svolgimento dei procedimenti. I progetti hanno quindi fallito nel loro intento e si è dovuto spesso riniziare completamente le sperimentazioni prevedendo prima dell'introduzione delle ICT adeguate analisi di fattibilità.

Vi è un altro aspetto, già menzionato in precedenza, che influisce sulla diffusione e sull'adozione delle tecnologie: la struttura duale, che vede i magistrati con una forte indipendenza funzionale, contrapposti allo staff amministrativo dipendente da logiche burocratiche. L'indipendenza funzionale di cui godono i magistrati in virtù degli ordinamenti nazionali fa sì che essi si possano opporre e rifiutare di utilizzare le applicazioni tecnologiche, poiché non sottoposti a rigido controllo gerarchico. Questo ha un impatto diretto sulla diffusione e sul potenziamento delle innovazioni introdotte. È evidente, infatti, che se le ICT vengono utilizzate solo dagli amministrativi il beneficio sull'intero procedimento giudiziario, in termini di velocizzazione e semplificazione del servizio, sarà fortemente ridotto poiché solo una parte delle procedure sarà automatizzata. Inoltre, se una volta sperimentati la maggior parte dei giudici non ritiene gli applicativi introdotti utili e in linea con le proprie metodologie di lavoro, questi vengono generalmente abbandonati portando al fallimento di interi progetti spesso molto dispendiosi. È il caso di Polis Web in Italia: sistema pensato come supporto ai magistrati nella redazione delle sentenze che avrebbe dovuto consentire la visualizzazione dello stato dei procedimenti (registro udienze, avanzamento del procedimento, ecc) da parte degli avvocati. In realtà oggi viene utilizzato solo come registro delle udienze e lo stato dei procedimenti e non per le sentenze poiché quasi tutti i magistrati lo hanno rifiutato. Il personale amministrativo, invece, è costretto ad aggiornare l'applicativo per permettere agli avvocati di visualizzare almeno il registro delle udienze. Questo ha ovviamente esacerbato la tensione tra le due componenti (togata ed amministrativa) con ripercussioni sul servizio nel suo complesso (Carnevali 2006, Contini e Cordella 2009).

Anche in relazione alle tecnologie informatiche si registra dunque un notevole gap tra gli obiettivi e le potenzialità dei progetti sulla carta e i loro effettivi risultati una volta “calati” nel contesto organizzativo. Vediamo ora di trarre delle conclusioni più generali sulla base di quanto fin qui descritto.

## **5. Conclusioni.**

Nei paragrafi iniziali si è evidenziato come, sebbene con un notevole ritardo rispetto alle altre burocrazie pubbliche, a partire dal 2000 anche nell'amministrazione della giustizia si è tentato di introdurre politiche e progetti aventi come obiettivo il raggiungimento di quell'efficienza manageriale che, durante gli anni novanta, figurava come l'obiettivo principale di ogni intervento, sia nel settore privato, sia in quello pubblico. Zan (2004) è su questo aspetto molto drastico affermando che per molti anni la giustizia sia stata l'unica parte della pubblica amministrazione rimasta indenne da processi di adattamento isomorfo ai miti ambientali del NPM e dell'efficienza. Le ragioni di questa “granitica resistenza” (Zan 2004, p.85) sono da ricercarsi in quelle caratteristiche descritte nella parte iniziale del paper, nella prevalenza di quella cultura giuridico-legale che molto si distanziava da quella manageriale e nella totale assenza di una seppur minima “cultura della valutazione dei servizi” sia tra gli amministrativi, sia tra i togati. Si è evidenziato, infatti, come in quasi tutti i sistemi giudiziari europei esistevano già strumenti per la verifica di legalità delle azioni e delle decisioni a livello di singolo caso o decisione (Contini e Mohr 2008, Yein Ng 2007); ma tali strumenti, in quanto giuridico-legali, si limitavano essenzialmente ad una verifica delle azioni giuridiche per valutare la corretta applicazione della legge, non contemplando assolutamente, tra gli altri, il problema dell'utilizzo delle risorse.

Il primo tipo di politiche di stampo manageriale introdotte anche all'interno dei sistemi giudiziari, ai fini di valutarne la capacità di fornire risposte in modo efficiente e di migliorare la qualità del servizio reso, si basavano principalmente sulla tecnica del *management by objectives*.

I metodi di valutazione propri di questi approcci manageriali, soprattutto nelle prime sperimentazioni, concepivano come unità d'analisi il dato aggregato e le metodologie erano principalmente di tipo statistico-economico. Per questo motivo tali interventi sono spesso osteggiati dai magistrati, che vi si sono opposti anche boicottandoli, argomentando come tali metodi non riescano a cogliere la complessità e la specificità del lavoro giudiziario. Questo è avvenuto in particolare in Spagna e in Italia dove addirittura il Ministero della Giustizia ha proposto la valutazione per obiettivi solo per i dirigenti amministrativi e non per i magistrati per il timore di una “rivolta” di questi ultimi.

L'osservazione avanzata in precedenza, relativa alla non corrispondenza tra le valutazioni di tipo quantitativo e la complessità del lavoro giudiziario, è facilmente comprensibile in riferimento alle singole decisioni, poiché le singole decisioni giudiziali non possono certo essere analizzate solo in termini statistico-economici, focalizzandosi solo sul numero di casi risolti e sul tempo impiegato per concludere il caso; ogni caso è molto diverso in termini di complessità e competenze richieste per risolverli. Tuttavia, tale osservazione perde valore se si cerca di considerare il magistrato non più come un singolo decision-maker ma come attore di un'organizzazione che, seppur con specificità, produce servizi. In questo contesto la valutazione delle performances individuali e collettive può comunque rappresentare uno strumento utile, sebbene non il solo, per aumentare la qualità del servizio nel suo complesso.

Come superare dunque questi problemi ed introdurre politiche di valutazione delle performances che non incontrino l'opposizione degli attori rilevanti nella fase di implementazione?

In termini ideali tali politiche ed interventi dovrebbero riconciliare meccanismi di valutazione giuridico-legali (la corretta applicazione della legge) e meccanismi manageriali. Questo sembra essere possibile però solo se nelle fasi di formulazione delle policies vengono inclusi quantomeno anche gli attori giudiziari più rilevanti. Gli esempi positivi, riportati nel paper, della Finlandia e, in misura minore della Danimarca, dimostrano come la creazione di spazi istituzionalizzati per la partecipazione degli attori giudiziari e non alla formulazione delle policies possa rappresentare una soluzione positiva. Il fatto che in Finlandia i micro-progetti di valutazione vengano elaborati e proposti dagli stessi magistrati, poi discussi con il Ministero e successivamente presentati ed dibattuti con la partecipazione di altri attori (avvocati, utenti, pubblico in generale) ha contribuito ad autopotenziare gli stessi interventi, rendendo effettivi e utilizzabili i dati che emergevano da tali esercizi di valutazione. Un ulteriore aspetto rilevante, che emerge dall'esperienza finlandese, riguarda il fatto che i dati ricavati dalla valutazione delle performance, sia individuali, sia collettive, sono utilizzati come base per la discussione del budget annuale tra rappresentanti del sistema giudiziario e rappresentanti del Ministero della Giustizia. I dati quindi non vengono utilizzati in modo diretto, con una netta corrispondenza tra risultati e budget da assegnare per l'anno successivo, ma vengono contestualizzati ed inseriti in un contesto valutativo più ampio che tiene conto anche di altre attività sperimentate attraverso i progetti dei "quality teams" attivi nelle corti.

Per quanto attiene al rapporto problematico tra valutazione ed indipendenza della magistratura, che spesso viene richiamato dai magistrati come una delle motivazioni che rendono complessa la valutazione nei sistemi giudiziari, i due esempi di Finlandia e Danimarca dimostrano come le politiche basate sulla valutazione dei magistrati, se correttamente sviluppate (tenendo conto delle specificità e delle differenze insite nel lavoro giudiziario) potrebbero avere anche un effetto positivo

sull'indipendenza, poiché permetterebbero di evidenziare differenze tra magistrati più adatti a trattare determinati casi rispetto ad altri. In questo modo verrebbe ulteriormente rafforzata l'imparzialità del giudice che, come insegna Cappelletti (1988), è il vero fine ultimo dell'indipendenza.

Per concludere questa disamina, non si può non menzionare come, finora, in relazione alle politiche di valutazione del servizio giustizia il grande assente, sia stato il pubblico o meglio l'utenza del servizio. Anche su questo aspetto l'amministrazione della giustizia presenta un notevole ritardo rispetto alle altre burocrazie pubbliche in cui ormai sono stati inseriti svariati programmi e strumenti per misurare la *customer satisfaction* e per ottenere feedback sui servizi erogati. Benché spesso questi strumenti abbiano un valore rituale piuttosto che effettivo, raramente essi sono stati impiegati nei sistemi giudiziari, in Italia in particolare. Com'è dunque possibile includere l'utenza nella valutazione del servizio giustizia garantendo anche una sorta di *accountability* pubblica (Bovens 2006)?

È evidente come in molti paesi europei, ed in particolare in Italia, vi siano enormi problemi di comunicazione, a volte amplificati dall'intervento dei media, tra gli utenti e il sistema giudiziario. Il potenziamento dei canali di comunicazione (siti web, utilizzo di mediatori, commentatori e informatori, coinvolgimento di ONGs) tra utenti e corti, garantendo una mutua intelligibilità, potrebbe rappresentare dunque un primo obiettivo per contribuire ad aumentare la legittimità delle azioni del sistema giudiziario, rafforzando anche la fiducia degli utenti nell'istituzione. Su questo aspetto specifico ha investito molto il Consiglio Superiore della Magistratura in Danimarca che ha attivato un servizio specifico per la comunicazione e la spiegazione delle decisioni giudiziarie agli utenti.

Ma oltre ad un potenziamento dei canali di comunicazione, si dovrebbero sperimentare metodi e progetti per l'inserimento dell'utenza anche all'interno di spazi istituzionalizzati per la valutazione, magari attraverso la mediazione di alcune realtà associative attive sul servizio giustizia (virtualmente assenti in Italia ad esempio). Nell'ottica di un modello ideale di valutazione inclusiva si potrebbe prospettare la creazione di forum per ogni distretto giudiziario composti dagli attori rilevanti e da una rappresentanza del pubblico. Anche su questo aspetto l'esempio finlandese offre spunti interessanti che meriterebbero di essere approfonditi per capire come organizzare e gestire tali forum e per valutarne una trasposizione in contesti istituzionali differenti.

Problemi simili a quelli finora esposti in relazione alle politiche per la valutazione e la qualità della giustizia si presentano anche in relazione alle politiche che hanno come obiettivo l'introduzione delle tecnologie informatiche nei sistemi giudiziari. La seconda parte del paper cerca infatti di evidenziare come l'introduzione delle tecnologie informatiche, su cui tanto è stato investito in Italia

e in Europa, benché rappresenti uno strumento potenzialmente molto rilevante per aumentare la qualità e *l'accountability* dei sistemi giudiziari, non produca esiti automatici e privi di criticità. Perché vi sia un reale impatto su queste dimensioni è necessario che siano affrontati nella fase di design tutti i fattori di complessità che sono stati elencati in precedenza (la complessità istituzionale, la complessità organizzativa e, infine, la complessità normativa).

In generale, si può osservare come (in particolare in Italia) gli interventi per l'introduzione delle tecnologie informatiche siano stati caratterizzati da un metodo prevalentemente olistico-regolativo (Fabri 2006), senza tenere conto delle specificità del servizio, senza prevedere un affiancamento tra vecchi e nuovi progetti ma attuando una sostituzione automatica del "vecchio" con il "nuovo" e con un approccio generalmente top-down nell'implementazione dei progetti a detrimento dei livelli locali. Per questi motivi molti progetti non hanno prodotto i risultati sperati o sono addirittura falliti in corso d'opera.

In questo senso, merita un breve accenno la lunga e costosa sperimentazione del processo civile telematico (PCT) in Italia. Il progetto viene sviluppato a livello di Ministero della giustizia già a partire dal 2000 con l'obiettivo di garantire "la gestione elettronica complessiva di tutto il procedimento civile, dall'iscrizione al ruolo della causa fino alla fase di esecuzione, con lo scambio e l'archiviazione dei relativi atti e documenti" (Carnevali 2006, p.118). La sperimentazione del progetto in alcuni tribunali italiani, dal 2004 al 2007, ha dimostrato come vi fossero tre ordini principali di problemi: i vincoli legislativi italiani impongono un sistema di identificazione molto complesso con firma digitale e punti di accesso specifici solo dai tribunali; l'idea implicita del progetto era quella di tradurre l'intero codice civile italiano in procedure telematiche senza prevedere una selezione di solo alcune parti del processo civile e una semplificazione delle operazioni; infine il progetto prevedeva l'integrazione all'interno del PCT di altri applicativi che secondo il Ministero dovevano già essere in uso negli uffici giudiziari e che invece non venivano mai utilizzati dai magistrati. Tra questi il famoso PolisWeb, descritto in precedenza e pensato come supporto ai magistrati nella redazione delle sentenze. Come già evidenziato in realtà ad oggi il sistema rimane inutilizzato poiché quasi tutti i magistrati, grazie all'autonomia funzionale di cui godono, lo hanno rifiutato.

Da questa breve descrizione emerge come gli errori compiuti nella fase di design del progetto abbiano avuto poi ripercussioni in tutte le fasi successive e in particolare durante le sperimentazioni nelle sedi selezionate. Ad oggi il PCT, sebbene in una versione ridotta rispetto agli obiettivi iniziali, è operativo solo presso il Tribunale di Milano (dal 2007), di Catania, Padova, Napoli e Genova (da dicembre 2008). Tra il 2009 al 2010 il PCT è stato esteso a molte città della Lombardia, ad alcune

città del Veneto, a Torino ed altre città minori<sup>10</sup>. Gli obiettivi di estenderlo a tutto il territorio nazionale non sono stati raggiunti sebbene il progetto sia in corso da più di dieci anni.

Lanzara e Contini (2009) in un lavoro specifico sul tema dell'introduzione delle ICT nel settore giudiziario hanno cercato di identificare quali sono le strategie e gli accorgimenti che in fase di policy-design dovrebbero essere messi in atto perché gli interventi possano poi essere recepiti nella realtà organizzativa a cui sono destinati. I due autori propongono un approccio al design di tali politiche suddiviso in diversi step di azione: un primo step dovrebbe concentrarsi sull'identificazione dei servizi o delle parti di servizi che possono essere messi on-line (I), successivamente dovrebbero essere analizzate le procedure insite in tali servizi al fine di semplificarle funzionalmente (II), suddividendole, se necessario, anche in sub-procedure (III). Esperti informatici dovrebbero individuare un gateway appropriato per collegare le procedure online a quelle offline (IV) e infine dovrebbe essere selezionato il giusto numero di realtà organizzative da coinvolgere nell'implementazione del servizio (V). Questo, in termini descrittivi, è quello che potrebbe essere un processo ideale per il design di interventi volti all'informatizzazione del servizio giustizia.

Cercando di tradurre questi step con concetti propri della teoria organizzativa, Lanzara (2009) evidenzia come essi descrivano un processo che l'autore definisce di "assemblaggio" vale a dire un processo che garantisca l'incontro tra le caratteristiche delle ICT e quelle dell'istituzione giudiziaria. In questo processo gli elementi tecnici e istituzionali già presenti non vengono messi da parte ma integrati con quelli che emergeranno dal nuovo policy-design.

Quale può essere dunque la strategia per progettare questo tipo di assemblaggio? Lanzara (2009) ripropone il concetto di *bricolage* già utilizzato in precedenza (Lanzara 1997) per spiegare come la creazione delle istituzioni che sopravvivono nel tempo non avviene su una *tabula rasa*, ma attraverso la ricombinazione e il rimpasto di componenti già esistenti o di altri materiali istituzionali già disponibili che possono essere utilizzati per nuovi scopi. Con il bricolage vengono edificate strutture flessibili che facilitano l'interpretazione, l'azione, la fissazione di significati e di identità (Ciborra 1989). La tecnica della ricombinazione e del rimpasto delle componenti istituzionali permette alle istituzioni stesse di adattarsi alle conseguenze inattese incamerandole.

Anche nel contesto delle ICT il *bricolage* implica la combinazione creativa e la conversione di nuovo materiale in vecchio. L'innovazione può essere facilitata e indotta anche a livello locale. L'esempio del *Money Claim on Line* in Inghilterra e Galles (Kallinikos 2009), riportato nel paper, evidenzia come il materiale tecnologico e normativo già esistente è stato riutilizzato, selezionando

---

<sup>10</sup> Si veda <http://www.processotelematico.giustizia.it/pdapublic/index.jsp?sid=1&id=10&pid=10>.

solo le operazioni che possono essere facilmente trasposte tecnologicamente, per creare un applicativo che ha permesso una velocizzazione e semplificazione del servizio fornito.

Concludendo, è opportuno evidenziare che oltre alla trasposizione di servizi, prima prevalentemente cartacei a online, le ICT possono contribuire anche nel supportare interventi di valutazione delle performances dei magistrati e delle corti. Tuttavia, finora esse sono state utilizzate principalmente per la fornitura di dati standardizzati sui tempi, sui numeri e sulle prestazioni, organizzative ed individuali.

È evidente però che laddove pratiche e spazi istituzionali per la valutazione di qualità siano effettivamente in essere, con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati, l'utilizzo delle ICT potrebbe rappresentare un importante supporto non solo per la fornitura di dati standardizzati, ma anche come facilitatore dei processi di comunicazione e di sistematizzazione dei feedback che provengono dall'esterno. Ancora una volta, quindi, si ritorna su quanto già affermato in precedenza in merito alle politiche di valutazione: l'utilizzo di tecnologie informatiche non è "l'ingrediente magico" che interviene nei processi valutativi ex abrupto. Indipendentemente dalle tecnologie deve essere sviluppata a priori, attraverso un'adeguata formazione dei magistrati e degli amministrativi, un'effettiva cultura organizzativa della valutazione e della qualità che garantisca sul'utilizzo di pratiche condivise di valutazione delle prestazioni.

### **Bibliografia:**

Aarnio, A., Laukkanen, S., Liljeros, H. and Raitio, J., Finland in *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Pauliat, H.(ed.) (2005). Paris: Montchrestien.

Argyris C., Schon D.A. (1996), *Organizational Learning: Theory, Method, and Practice*, Addison & Wesley Publication, Palo Alto, CA.

Bovens M.(2006), *Analysing and Assessing. Public Accountability: A Conceptual. Framework*. In *European Governance Papers*. No. C-06-01. On-line <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>.

Cappelletti (1988) *Giudici irresponsabili?* Giuffrè, Milano.

Carnevali D. (2006), *L'Italia nel tunnel dell'e-justice*, in Carnevali D., Contini F. e Fabri M. (a cura di), *Tecnologie per la giustizia. I successi e le false promesse dell'e-justice*, Giuffrè, Milano. pp. 83-132.

Cavallini D.(2009), *Magistrati onorari e responsabilità disciplinare*, Giuffrè Editore, Milano.

Ciborra C. (1989), *Tecnologie di coordinamento: informatica, telematica e istituzioni economiche*. Angeli, Milano.

Ciborra C. e Lanzara G.F (1999), *Labirinti dell'innovazione. Tecnologia, organizzazione, apprendimento*, Milano, Etaslibri.

Contini F. (2006), *L'infrastruttura dell'informazione nei sistemi giudiziari*, in Carnevali, D., F. Contini e M. Fabri (2006) (a cura di), *Tecnologie per la giustizia. I successi e le false promesse dell'e-justice*, Giuffrè, Milano, pp. 43-82.

Contini F. e Mohr R (2006), *Riconciliare indipendenza e accountability nei sistemi giudiziari*, CD-ROM atti del "Convegno Nazionale SISP", Bologna, 12-14 set.

Contini F. e Mohr R. (2008), *Judicial Evaluation. Traditions, innovations and proposals for measuring the quality of court performance*, VDM, Saarbrücken, 2008

Contini F. e A. Cordella (2009), Italian justice system and ICT: matches and mismatches between technology and organisation, in A Cerrillio and Pere Fabra (Eds), *ICT in the Court System*, GI, Hershey PA, USA, pp.

Contini F. e G.F. Lanzara (2009), *ICT and Innovation in the Public Sector. European Perspectives in the making of e-government*, Palgrave, London.

Contini F. (2009), ICT, Assemblages and Institutional Contexts: Understanding Multiple Development Paths, in Contini F. e G.F. Lanzara (eds), *Op. Cit.*, pp. 244-272.

Cordella A. (2007) E-government: towards the e-bureaucratic form? In *Journal of information technology*, 22 (3). pp. 265-274.

Codella A. e Willcocks L.P. (2009), ICT, Marketization and Bureaucracy in the UK Public Sector: Critique and Reappraisal in Contini F. e G.F. Lanzara (eds), *Op.Cit.*, pp. 88-113.

Diamond L. and Morlino L. (2005), *Assessing the Quality of Democracy. Theory and Empirical Analysis*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Fabri (2006), Organizzazione giudiziaria e tecnologia, in Carnevali D., Contini F. e Fabri M. (2006) (a cura di), *Tecnologie per la giustizia. I successi e le false promesse dell'e-justice*, Giuffrè, Milano, pp. 9-41.

Fabri, M., Langbroek, P.M. and Pauliat, H.(eds.), *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards* (2003). Bologna: Lo Scarabeo

Fabri, M., Jean, J.-P., Langbroek, P. and Pauliat, H.(eds.), *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité* (2005). Paris: Montchrestien

Freschi A. C. (2004), Dall'e-government all'e-governance: c'e' bisogno di (e) democracy in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n.3.

Gar Yein Ng (2007) *Quality of judicial organisation and checks and balances*. Doctoral thesis, Intersentia; METRO the Maastricht Institute for Transnational Legal Research, Maastricht.

Gualmini E. (2003), *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.

Gualmini E. (2008), *Scienza dell'amministrazione*, in G. Capano (a cura di), *Non solo potere. Le altre facce della politica*, Bologna, Il Mulino, pp. 25-54.

Guarnieri C. (2008), La magistratura in Italia: un profilo storico e comparato, in *La giustizia civile e penale in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 19 – 74.

Guarnieri C. e Pederzoli P. (2002), *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari.

Gramckow H. (2005), Can Us-Type Court Management Approaches Work In Civil Law Systems? Experiences From The Balkans And Beyond in *European Journal on Criminal Policy and Research*, Volume 11, Number 1, pp. 97-120(24).

Heinrich C. (2003), Measuring Public Sector Performance and Effectiveness, in Peters and Pierre (eds), *Handbook of public administration*, Sage Publication, London, pp.25-37.

Hood C. (1991), A Public Management For All Seasons? In *Public Administration*. n. 69, pp. 3-19.

Langbroek P. (2005), Netherlands in Fabri, M., Jean, J.-P., Langbroek, P. and Pauliat, H.(eds.), *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien.

Lanzara G.F. (1993), *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli d'intervento nelle organizzazioni*, Bologna, il Mulino.

Lanzara G. F. (1997), Perché è difficile costruire le istituzioni in *Rivista Italiana di. Scienza Politica*, no. 1, pp. 3-48.

Lanzara G.F. (2009), *Building digital institutions: ICT and the rise of assemblage in government*, in Contini F. e Lanzara G.F. (eds), op.cit.

Navarra, D. and Cornford, T. (2005), ICT, Innovation and Public Management: Governance, Models & Alternatives for E-Government Infrastructures, in *European Conference on Information Systems* (Ed. Bartmann D, R. F., Kallinikos J, Avison D, Winter R, Ein-Dor P, Becker J, Bodendorf F, Weinhardt C), Regensburg, Germany.

Malleson K. (1999), *The New Judiciary: The Effects of Expansion and Activism*, Ashgate Pub Ltd.

Miani M. (2005), *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie*, Il Mulino, Bologna.

Mintzberg H.(1985), *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, Bologna.

Mosca L. (2010), L'e-government in *Mundus. Rivista di didattica della storia*, pp.108-111.

Munoz, H.S., 'Qualité et Justice en Espagne' in *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, Pauliat, H.(ed.) (2003). Bologna: Lo Scarabeo.

Kallinikos J. (2009), Institutional Complexity and Functional Simplification: The Case of Money Claim Online in England and Wales, in Contini, F. and Lanzara, G. F. (eds), Op. Cit, pp. 174-210.

Pollitt and Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.

Sapignoli (2009) *Qualità della giustizia e indipendenza della magistratura nell'opinione dei magistrati italiani*, CEDAM, Padova.

Schedler, K. e Scharf, M. C. (2001), Exploring the interrelations between e-government and the new public management, in B. Schmid and K. Stanoevska-Slabeva and V. Tschammer (Eds.), *Towards the E-Society: E-Commerce, E-Business, and EGovernment*, pp. 775-788. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Signifredi, P., *Misurare la produttività dei giudici: il caso spagnolo*, CD-ROM Atti del “Convegno Nazionale SISP”, Bologna, 12-14 set.2006

Simon H. et all. (1961); *Public administration*, Transaction Publishers, Usa.

Tate N. e Vallinder T. (1995), *The global expansion of judicial power*, New York University Press.

Velicogna M. e Contini F. (2009), Assemblage-in-the-making: Developing the e-services for the Justice of the Peace Office in Italy, in Contini F. and Lanzara G.F. (eds), *Op.Cit.*, pp.211-243.

Zan S. (2004), *Tecnologia, Organizzazione e Giustizia. L'evoluzione del Processo Civile Telematico*, Il Mulino, Bologna.

Weick (1976), Le organizzazioni scolastiche come sistemi a legame debole, in Zan S. (a cura di), *Logiche d'azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna, 1982.