

QUADERNI DI GIUSTIZIA E ORGANIZZAZIONE

Il piano strategico della giustizia nella città di Milano¹

Claudio Castelli e Giovanni Xilo²

Premessa

Nell'articolo si presenterà il percorso di nascita, elaborazione e prima stesura del Piano strategico per la giustizia della città di Milano, utilizzando come traccia di narrazione un documento di sintesi del piano abitualmente usato per presentarlo sinteticamente agli interlocutori interni ed esterni dell'ufficio giudiziario. Si analizzerà di conseguenza il *background* all'interno del quale è nato il piano, le motivazioni che hanno portato l'ufficio ad elaborare una sua prima stesura, la sua struttura ed i principali contenuti, rimandando a successivi approfondimenti le caratteristiche dei singoli progetti che compongono il piano stesso.

1. Perché un piano strategico per la giustizia a Milano?

Il mondo della giustizia è un arcipelago in piena evoluzione; un arcipelago di uffici ed organizzazioni poco conosciute per la loro vastità e varietà di funzioni, realtà e territori, ma al cui interno stanno maturando forti e significative esperienze d'innovazione. Accanto al progetto transazionale/interregionale "*Diffusione di best practices negli uffici giudiziari italiani*" sono fioriti, a volte scoordinati, a volte senza futuro, decine di tentativi d'innovazione che in molti luoghi hanno già provocato sensibili miglioramenti. Quella giudiziaria è una realtà in movimento dove parlare di strategia, di piani, di ricerca e reperimento di risorse, di cambiamento, è ancora raro, ma nella quale, a differenza del passato, si incontra più interesse che diffidenza negli interlocutori interni e che in alcuni casi, sia pure pochi, può già confrontarsi con esperienze concrete. Milano è una di queste realtà, decollata grazie ad una serie di condizioni favorevoli.

Il terreno interno ed esterno su cui operare era di per sé fecondo: un livello di informatizzazione elevato, dove, primi in Italia, si è attivato a valore legale il decreto ingiuntivo telematico, ed una comunità locale e produttiva attenta e recettiva. Ma tali elementi si sarebbero fermati ad una singola positiva sperimentazione se non si fossero coniugati con altri tre fattori fondamentali: una forte e determinata leadership sia del Tribunale che dell'Ordine degli Avvocati di Milano; una coraggiosa sinergia tra ufficio giudiziario ed avvocatura, senza commistioni di ruoli, improntata alla leale collaborazione; la presenza di una serie di professionalità, formatesi sul campo, a vario titolo protagoniste del processo d'innovazione (magistrati, avvocati, cancellieri, esperti informatici, consulenti), valorizzate unicamente sulla base delle capacità e non del ruolo formale. Questi elementi hanno consentito di fuoriuscire da una visione ripiegata sull'interno e di guardare con coraggio alle potenzialità di miglioramento e ai progetti possibili.

Contrariamente a quello che la teoria a volte fa pensare, l'elaborazione di un piano strategico è normalmente un processo molto meno lineare e razionale di quanto si possa pensare. Se l'idea del

“piano” evoca concetti quali chiarezza, controllo, programmazione, capacità di previsione, unitarietà di intenti, ecc., la sua elaborazione e successiva realizzazione si scontra, negli uffici giudiziari e nelle altre organizzazioni pubbliche e private, con una realtà in movimento caratterizzata da continue emergenze reali o apparenti, progetti avviati e da guidare, volontà e finalità diverse, ambiguità, scarse informazioni e contraddizioni operative. Ma è proprio questa realtà che caratterizzava anche il Tribunale di Milano, che ha spinto il vertice dell’ufficio ad intraprendere un percorso di programmazione e realizzazione dell’innovazione più consapevole, più trasparente e conosciuto, in grado di integrare gli sforzi collettivi ed individuali dell’organizzazione verso il cambiamento. Di qui il “*Piano Strategico per la giustizia nella città di Milano*”, la cui denominazione deriva da scelte molto precise:

- per “piano” si intende la volontà di proporre un percorso di miglioramento progettato, governato e conosciuto da tutti;
- per “strategico” si vuole definire l’approccio attivo e proattivo alla sua realizzazione, la sua importanza e la sua valenza di medio-lungo periodo;
- per “giustizia della città di Milano” si intende circoscrivere un campo d’azione delle innovazioni che deve essere ricondotto non all’organizzazione dell’ufficio ed ai suoi problemi, ma alle performance che il polo giudiziario nel suo complesso è in grado di offrire alla propria comunità di riferimento.

Uno degli aspetti più problematici connessi ai processi di governo ed anche di cambiamento delle organizzazioni pubbliche attiene al loro forte rischio di solipsismo operativo e di conseguenza all’irrelevanza dei risultati ottenuti, siano essi operativi o di miglioramento per il sistema della giustizia nel suo complesso e soprattutto per gli utenti esterni e per la comunità locale.

Gli uffici giudiziari corrono con maggiore facilità questo rischio in quanto costituzionalmente ed operativamente legati ed eterodiretti da una pluralità di enti statali che si configurano come centri del sistema³, propulsori di *policy* e servizi, di regole e prescrizioni comportamentali e quindi anche come definitori degli standard di prestazione attesi a prescindere dalla realtà locale. Non è un caso che esistano misure della prestazione dei magistrati e degli apparati amministrativi periodicamente monitorate ed ispezionate dal centro che prescindono completamente dalla qualità e dalla capacità di risposta dell’ufficio e del polo giudiziario nei confronti del proprio territorio. Ciò non significa che gli uffici giudiziari non possano tenere in considerazione le esigenze dell’utenza, ma questo avviene frequentemente solo in relazione ai singoli “processi” nei confronti delle parti e dei loro avvocati, ovvero grazie al lavoro ed alle scelte di ogni magistrato ed ufficio amministrativo coinvolto in queste relazioni operative, senza una visione d’insieme ed una capacità di azione unitaria da parte dell’ufficio e del polo giudiziario. Non è un caso che in numerosi uffici giudiziari la collaborazione tra ufficio e avvocatura sia nata e si sia sviluppata, in realtà, solo in surroga alla scarsità di risorse del sistema giudiziario, secondo la prassi che se gli avvocati vogliono un servizio (di deposito, di copia, di verbalizzazione, di autenticazione, ecc.) nessuno gli impedisce di ottenerlo, basta che lo realizzino loro, in parte o in toto. Non è un caso che ancora oggi molti interlocutori interni ed esterni del sistema della giustizia considerino le relazioni tra Tribunale ed Ordine degli Avvocati come obbligatoriamente dialettiche e conflittuali. Sono poi rare e scarsamente diffuse le esperienze di organizzazione ed i servizi orientati alla totalità degli utenti della giustizia ed alla comunità locale⁴, tanto è vero che basta entrare in un ufficio giudiziario immaginando di non conoscere il linguaggio e le regole del “gioco”, per poter verificare in fretta che nessun servizio e informazione risultano costruiti e pensati per un non addetto ai lavori.

Lo stato di solipsismo gestionale e prestazionale degli uffici giudiziari e, di conseguenza, i “non rapporti” o i rapporti conflittuali con il suo ambiente di riferimento, stanno però abbastanza rapidamente mutando, per una pluralità di fattori e tensioni che orientano sempre più gli attori della giustizia a costruire un diverso sistema di relazioni locali e a ridefinire anche, come vedremo, la

propria *mission*, il proprio sistema gestionale, a vantaggio di un approccio più ricco, articolato e responsabile nei confronti della comunità dei cittadini all'interno della quale operano.

I motivi di tale cambiamento di prospettiva sono sostanzialmente due:

- 1) la sempre più forte consapevolezza che le performance della giustizia civile e penale influiscono direttamente sullo stato di benessere economico e sociale delle comunità locali. Questa influenza è non solo legata alle misure e alle percezioni della sicurezza di un luogo, ma anche alle performance economiche che le imprese locali, grazie anche ai tempi ed ai modi di generare giustizia, sono in grado di produrre ed alle forme di tutela e protezione che un territorio garantisce nei confronti dei singoli individui, dei minori ed in generale della famiglia. Se ci poniamo nell'ottica di un utente finale o di un cittadino, non sono le prestazioni del singolo ufficio quelle che contano, ma il risultato finale, ovvero il combinato disposto di contributi e azioni svolte da più uffici giudiziari ed in alcuni casi da più organizzazioni pubbliche locali, fra le quali gli uffici giudiziari. Ottenere alte performance nel proprio ufficio senza considerare minimamente dove comincia un servizio e dove realmente finisce, significa, dal punto di vista del cittadino, avere un atteggiamento burocratico e privo di valore, perché non risolutivo dei problemi che l'hanno portato/obbligato a rivolgersi al tribunale. Dobbiamo prendere atto che se vogliamo ottenere risultati utili per la comunità locale siamo chiamati ad affrontare i servizi della giustizia considerandoci per quello che siamo: un polo di uffici giudiziari ad alta interdipendenza operativa e di risultato;
- 2) la progressiva riduzione delle risorse statali sia per la gestione corrente, in linea di massima attuata con il blocco pressoché totale del *turnover* del personale di cancelleria e con il progressivo taglio dei capitoli di spesa dedicati ai c.d. "consumi intermedi", sia per gli investimenti e per l'assistenza nei confronti dei nuovi servizi informativi ed informatici connessi alla digitalizzazione e telematizzazione dei flussi documentali e informativi. L'impossibilità di attuare cambiamenti ed investimenti senza il contributo di altri enti pubblici o privati sta di fatto portando a ripensare alle modalità con le quali gli uffici giudiziari si rapportano con il loro ambiente esterno, a favore di un approccio di scambio più aperto, responsabile ed autonomo. Se chiedo ed ottengo risorse dagli utenti o da altri enti locali, per la gestione dei servizi e per l'innovazione, la relazione dovrà obbligatoriamente essere improntata sulla responsabilità nell'uso di queste risorse e sulla valutazione dei risultati. I partner della relazione non sono lontani e non hanno bisogno di rendiconti scritti per misurare se i patti sono stati rispettati ed i servizi sono migliorati.

L'idea che il piano strategico sia costruito non attorno al tribunale, ma alla giustizia per la città di Milano, è di conseguenza una scelta deliberata per definire quale ambito nel tempo dovranno assumere le azioni d'innovazione (le prestazioni finali della giustizia tout court e non le sole prestazioni dell'ufficio giudiziario), quali processi e progetti di cambiamento saranno considerati prioritari e quale contesto di alleanze e partnership si dovrà costruire per poter realmente incidere sulla qualità delle performance della giustizia.

Il piano in quanto tale ha dunque alcune finalità interne ed alcune esterne. Fra quelle interne ricordiamo la necessità di definire un ambito e delle finalità comuni a tutti i progetti e tutti gli attori promotori dei progetti d'innovazione, ovvero permettere di selezionare in base alle priorità dichiarate quali progetti sono prioritari e quali possono invece aspettare o essere addirittura dimenticati, favorire l'interrelazione e l'integrazione fra i diversi progetti operativi evitando ridondanze, interventi contraddittori e dispersioni di risorse. Dal punto di vista esterno il piano strategico deve rendere visibili e leggibili, anche per i non addetti ai lavori, le finalità del processo di cambiamento in corso ed il livello di impegno e responsabilità che l'ufficio ha messo in campo.



Verso il piano strategico

- Le esperienze passate di miglioramento dei servizi e dell'organizzazione ci hanno convinti a proseguire su questa strada, potenziandola ed ampliandola;
- nella convinzione che dobbiamo essere noi come ufficio ad attivarci per primi ed a guidare i processi di cambiamento;
- non da soli, ma senza aspettare;
- per questo dobbiamo organizzare l'innovazione, coinvolgere più persone, imparare a governare il cambiamento.

Figura A - Le premesse al Piano Strategico del Tribunale di Milano.

2. Le missioni della giustizia

Definire la *mission* della giustizia può apparire come un'operazione scontata ed irrilevante, tanto è ovvia la finalità sociale e costituzionale del terzo potere di uno stato moderno e democratico. Allo stesso tempo però la direzione ed i risultati che si possono individuare grazie solo alle indicazioni di carattere costituzionale e normativo possono apparire, nella loro ovvietà, distanti, ideali e prive di finalità pratiche nella realtà quotidiana e nella programmazione di medio e lungo periodo. Dare poi per scontato che gli obiettivi generali, le missioni della giustizia, in un dato periodo storico ed in uno specifico contesto, siano sempre chiari a tutti, conosciuti, condivisi e definiti nello stesso elenco di priorità è come minimo un'ingenuità organizzativa, che non coglie gli effetti che i ruoli professionali, l'esperienza dei singoli, l'appartenenza a diversi gruppi di lavoro e gli interessi contingenti hanno nei confronti degli individui. Peraltro, se anche vivessimo in un contesto omogeneo dove sono certe e note le finalità di azione e le direttrici di cambiamento, aprirsi a partnership esterne e dichiarare di voler operare nel medio-lungo periodo per ottenere risultati qualitativamente migliori per i cittadini della propria comunità di riferimento, come minimo obbliga ad esplicitare e rendere pubbliche queste finalità, se non altro per condividerle.

Di conseguenza, il piano strategico è stato costruito e classificato individuando ed esplicitando sei *mission* generali, sulla base delle quali classificare gli obiettivi particolari dei progetti in corso, individuare nuovi progetti operativi, selezionare i risultati più importanti e quindi prioritari. L'individuazione delle *mission* ha anche permesso indirettamente di ritrarre gli obiettivi di molti interventi poco chiari nelle loro finalità generali e soprattutto nei risultati per gli attori interni ed esterni.



Le missioni

- Ridurre i tempi del processo/dei processi;
- Aumentare la trasparenza dell'azione amministrativa e dei risultati organizzativi;
- Rendicontare ed assumere una responsabilità sociale;
- Ridurre i costi e semplificare le procedure di accesso ai servizi per avvocati e cittadini;
- Formare ed aggiornare continuamente le professionalità di cancellieri e magistrati;
- Qualificare il lavoro ed il benessere organizzativo.

Figura B - Le missioni e gli obiettivi generali del Piano Strategico.

L'obiettivo di un miglioramento gestionale e dei tempi dei processi non può riguardare solo gli aspetti relativi ai provvedimenti giurisdizionali, ma più complessivamente, come abbiamo anticipato, il rapporto fra l'ufficio giudiziario, i cittadini e la città. I provvedimenti giurisdizionali sono un aspetto fondamentale e l'obiettivo di ridurre i tempi ed assicurare una giustizia di qualità è centrale e scontato, ma il rapporto dei cittadini con il Palazzo di Giustizia non si esaurisce nel contenzioso civile o nell'intervento penale, se più delle metà delle migliaia di persone che ogni giorno accedono al Palazzo di Giustizia di Milano vengono per avere certificazioni o per quell'attività variegata e insufficientemente esplorata che corrisponde alla volontaria giurisdizione, oppure ancora perché coinvolti solo indirettamente nei procedimenti processuali e di contenzioso in corso, per esempio in qualità di testimoni.

Mettersi in un'ottica d'innovazione pone nuovi problemi e nuovi obblighi nei confronti dei cittadini, della comunità locale, del personale interno. A livello sia di magistrati che di personale giudiziario l'obiettivo ambizioso è quello di mettere in atto progetti ed azioni che consentano una reale funzionalità del servizio, migliorino le condizioni di lavoro all'interno del tribunale, realizzando un ambiente qualificato e degno della funzione che svolge, anche fornendo gli strumenti per una formazione permanente, intesa come arricchimento continuativo della professionalità. Gli obiettivi sono molteplici e riguardano la stessa costituzione di un tessuto di rapporti e di comprensione tra i cittadini, la comunità locale ed i "suoi" giudici. Tutto ciò comincia con una politica di informazione ed accoglienza nel Palazzo di Giustizia, che lo riqualifichi come un luogo pubblico della città e dei cittadini, non ostile e soprattutto non lontano. Questo percorso prosegue con misure che cercano di contenere al minimo i costi economici "puri" che la giustizia comporta ed i costi sociali che ne derivano (a partire dagli aspetti più elementari, quali evitare accessi inutili nei Palazzi di giustizia o ridurre al minimo i tempi d'attesa). Si pone in prospettiva la necessità di rendere trasparenti le procedure amministrative e i tempi, ed essere in grado di effettuare un bilancio sociale della propria attività e di rendicontare quanto si è fatto, come sono state impegnate le risorse, gli obiettivi raggiunti, quelli che ci si propone.

3. Gli accordi e le partnership

Per puntare a questi obiettivi, tanto ambiziosi da apparire irrealistici, la tradizionale partnership e dipendenza con il Ministero della Giustizia, specie in tempi come questi, è apparsa come del tutto insufficiente, sia per le risorse che si devono mettere in campo, sia per il nuovo legame con la collettività che è necessario costruire.

Il primo passo, più facile, perché formalizza e consolida un'alleanza ed una sinergia già da tempo operativa, è stato impostare un protocollo d'intesa con l'Ordine degli Avvocati. Un protocollo di grande rilievo perché stabilisce un obiettivo comune di tempi e qualità dei processi e perché riconosce a pieno titolo un'avvocatura moderna, protagonista dell'innovazione e del rinnovamento, negando con i fatti i luoghi comuni su una professione forense ripiegata su se stessa e tesa a guadagnare dai rinvii e dalla durata delle cause.

Il secondo passaggio, sicuramente più impegnativo ed ambizioso, è stato costruire il Tavolo della giustizia per la città di Milano. Passaggio difficile perché ha significato far condividere obiettivi e interventi a soggetti istituzionali nazionali e locali poco abituati a relazionarsi direttamente con gli uffici giudiziari. Questa iniziativa è anzitutto diretta ad uscire da un'ottica di autoreferenzialità del tribunale, mettendosi in gioco e confrontandosi con la comunità locale e con gli enti locali per dare risposta alle loro aspettative ed esigenze. Peraltro attorno al Tavolo si sono associati enti pubblici locali e nazionali che stanno realizzando o che realizzeranno con il tribunale progetti specifici d'innovazione dei servizi della giustizia. Queste forme di partnership se da un lato aiutano nel reperimento di risorse, dall'altro determinano dei diritti di informazione e voce in capitolo da parte dei partners stessi e degli obblighi di trasparenza e responsabilità dell'ufficio giudiziario. Di conseguenza era logico, anche per coordinare i contributi dei diversi enti coinvolti, che il piano strategico fosse vagliato ed approvato nell'ambito di un accordo più generale. Appare evidente che questo tipo di alleanze apre un fronte nuovo sinora non esplorato che mira, più che alla crescita di una punta d'eccellenza isolata, alla creazione di un polo di sperimentazione dell'innovazione con responsabilità anche di tipo nazionale. Da qui l'impegno da parte del tribunale a farsi promotore e a partecipare alla costituzione di un *network* nazionale di uffici giudiziari per valorizzare non solo le innovazioni elaborate dagli uffici milanesi, ma anche tutte le esperienze positive di miglioramento delle performance nel mondo della giustizia.



Figura C - Gli accordi istituzionali e il quadro delle partnership sottesi al Piano Strategico.

4. Il Piano strategico ed i piani nazionali d'innovazione della giustizia

L'elaborazione e realizzazione del Piano Strategico coincide e si incrocia con il proseguimento e l'avvio di due piani nazionali orientati all'innovazione della giustizia in Italia: da un lato il progetto nazionale “*Diffusione di best practices negli uffici giudiziari italiani*” finanziato dal Fondo Sociale Europeo e affidato per la sua realizzazione a Milano al Politecnico; dall'altro il percorso di digitalizzazione degli uffici giudiziari, con l'obiettivo di piena realizzazione del processo civile telematico e di dematerializzazione degli atti penali. Si tratta di due piani nazionali assolutamente prioritari ed innovativi nel panorama e nella storia della giustizia in Italia. Anche se il Processo Civile Telematico è un piano di più lunga data, solo in questi anni si sta riuscendo, certamente non solo a Milano, a diffonderlo raggiungendo significativi risultati in termini di migliore qualità dei servizi (informativi e d'accesso) nei confronti degli utenti e nel recupero di risorse da parte dell'ufficio giudiziario.

Il piano nazionale di diffusione delle *best practices* è invece appena decollato ed interessa oltre che Milano un centinaio di altri uffici giudiziari italiani in un progetto d'analisi e riorganizzazione dei servizi della giustizia che non conosce paragoni nella storia dell'innovazione amministrativa pubblica nel nostro Paese ed a livello europeo. Milano è pienamente coinvolta in questo progetto non solo come Tribunale, ma anche come Corte d'appello.

Entrambi i piani nazionali, calati nella realtà milanese, sono stati adattati e personalizzati per rispondere alle criticità ed esigenze di cambiamento prioritarie definite dall'ufficio, anche per ricondurre le innovazioni di carattere tecnologico alla loro valenza esclusivamente strumentale rispetto agli obiettivi di recupero di efficienza ed efficacia operativa.

I piani

Direttrici di miglioramento	Progetto nazionale BEST PRACTICES	PCT digitalizzazione penale
Nuova struttura organizzativa di front/back office e snellimento delle procedure di lavoro	X	X
Qualificazione dei servizi all'utenza	X	X
Potenziamento delle capacità di gestione dei servizi	X	
Potenziamento delle capacità di informazione e comunicazione con utenza e stakeholders	X	
Progetti di informatizzazione dei servizi civili e penali		X
Altri progetti		



Figura D - Le interdipendenze tra missioni del Piano ed i progetti nazionali a cui aderisce il Tribunale di Milano.

5. I progetti

I singoli progetti d'innovazione, in corso o in elaborazione, sono stati classificati per macro obiettivi e per dimensioni di intervento, al fine di ricondurre ad unità e leggibilità le azioni di tutti gli attori coinvolti.



I progetti (1/6)

Cod	MACRO OBIETTIVI E DIMENSIONI DI INTERVENTO	N.	LINEE DI AZIONE
A	Nuova struttura organizzativa di front/back office e snellimento delle procedure di lavoro	A.1	Riorganizzazione dei servizi di front e back office
		A.2	Istituzione di Punti di accesso e Ufficio relazioni con il pubblico
		A.3	Ottimizzazione delle soluzioni logistiche
		A.4	Piano straordinario per le sezioni distaccate

Figura E - I progetti operativi previsti per la realizzazione del Piano Strategico.

Emblematico, nel caso degli obiettivi di riorganizzazione della struttura organizzativa, è la complessiva revisione delle cancellerie, imposta dal numero sempre più carente di cancellieri e personale amministrativo (giunto nel settore civile al rapporto assurdo di 120 cancellieri per 150 magistrati), ma anche indotta dalla necessaria differenziazione tra *front office*, che deve rapportarsi con gli avvocati e gli utenti, e *back office*, che deve adempiere agli oneri di cancelleria e dare assistenza ai magistrati. Riorganizzazione che, almeno quanto alle cancellerie, può giungere a mettere in discussione la tradizionale ripartizione per sezioni, creando *front office* per dipartimenti, gruppi di sezioni unite per materie omogenee.

La prospettiva, rispetto al cittadino, è fargli vivere il palazzo di giustizia come luogo non ostile ed in cui riconosce lo svolgimento di una funzione fondamentale per qualsiasi comunità. Si devono, pertanto, evitare accessi inutili fornendo informazioni e certificazioni *on-line*, creare sportelli polivalenti ove il cittadino può rivolgersi per avere informazioni, chiedere certificazioni, accedere al patrocinio, adottare una logistica che faciliti l'accesso, garantire una segnaletica facilmente comprensibile.



I progetti (2/6)

Cod	MACRO OBIETTIVI E DIMENSIONI DI INTERVENTO	N.	LINEE DI AZIONE
B	Qualificazione dei servizi all'utenza	B.1	Progetto "testimoni" ed accompagnamento al processo di certificazione della procedura di gestione
		B.2	Riprogettazione del sistema di gestione dei periti
		B.3	Carta dei servizi del tribunale

Figura F - I progetti operativi previsti per la realizzazione del Piano Strategico.

Significativi dell'attenzione a particolari forme di utenza qualificata, che rendono prestazioni civiche o tecniche per l'amministrazione giudiziaria, sono i progetti relativi ai testimoni ed ai periti. Il progetto testimoni punta a far sì che l'adempimento di un dovere civico come quello di teste sia quanto più possibile alleggerito da ogni ulteriore onere, il che vuol dire assistenza ed informazione di diritti, doveri, logistica e tempi al teste, percorsi e locali riservati, certezza della data dell'audizione. Quanto ai periti l'intenzione è invece di coniugare la realizzazione di un albo informatizzato più moderno ed efficiente correlato di maggiori informazioni su specializzazioni e idoneità nelle diverse materie con la possibilità per i magistrati di ripartire con equità gli incarichi verificando capacità e rispetto dei tempi.



I progetti (3/6)

Cod	MACRO OBIETTIVI E DIMENSIONI DI INTERVENTO	N.	LINEE DI AZIONE
C	Potenziamento delle capacità di gestione dei servizi	C.1	Sviluppo e messa in opera di un sistema di controllo di gestione
		C.2	Attivazione del progetto di autovalutazione <i>Common Assessment Framework (CAF)</i>
		C.3	Intervento formativo per i responsabili dei progetti
		C.4	Piano formazione del personale di cancelleria
		C.5	Attivazione di una intranet di servizio per cancellieri e magistrati

Figura G - I progetti operativi previsti per la realizzazione del Piano Strategico.



I progetti (4/6)

Cod.	MACRO OBIETTIVI E DIMENSIONI DI INTERVENTO	N.	LINEE DI AZIONE
D	Potenziamento delle capacità di informazione e comunicazione con utenza e stakeholders	D.1	Sviluppo sito web
		D.2	Bilancio di responsabilità sociale
		D.3	Sviluppo di una policy e di iniziative di comunicazione e coinvolgimento di tutti i magistrati

Figura H - I progetti operativi previsti per la realizzazione del Piano Strategico.



I progetti (5/6)

Cod.	MACRO OBIETTIVI E DIMENSIONI DI INTERVENTO	N.	LINEE DI AZIONE
E	Progetti di informazione dei servizi civili e penali	E.1	Digitalizzazione e telematizzazione delle memorie processuali in ambito civile
		E.2	Diffusione del sistema di riconoscimento vocale in udienza e redazione dei verbali online
		E.3	Digitalizzazione del fascicolo penale
		E.4	Procedura fallimentare digitale ed online
		E.5	Estensione delle procedure di esecuzione immobiliare digitale ed online
		E.6	Estensione della gestione telematica dei decreti ingiuntivi alla fase di esecutorietà
		E.7	Costruzione dell'archivio sentenze
		E.8	Sviluppo di un rete wireless per gli utenti all'interno del tribunale

Figura I - I progetti operativi previsti per la realizzazione del Piano Strategico.

Mentre nel settore civile lo sviluppo del Processo Civile Telematico ha favorito e per certi versi imposto una forte innovazione, vi è ancora un rilevante ritardo nel settore penale per quanto riguarda l'adozione delle moderne tecnologie di dematerializzazione degli atti e dei flussi informativi e documentali. Tale ritardo è per lo più dovuto all'assenza, almeno sino ad ora, di chiare e definite direttrici e soluzioni innovative indicate dal Ministero della Giustizia. Il Tribunale, in accordo con la Procura della Repubblica e l'Ordine degli Avvocati e con il supporto del Ministero della Giustizia, ha però deciso di muovere i primi passi in questa direzione.

In attesa dell'evoluzione a livello nazionale, si sta cercando di sopperire a tutto ciò con la realizzazione del fascicolo telematico, parallelo a quello cartaceo, a partire dalla fase di chiusura delle indagini, con il deposito degli atti da parte della Procura della Repubblica ai sensi dell'art. 415 bis c.p.p. L'idea condivisa con la Procura della Repubblica, il Dipartimento Amministrazione Penitenziaria e l'Ordine degli Avvocati, è stata affidare la digitalizzazione degli atti a detenuti in semilibertà o con permesso di lavoro esterno nell'ambito di un percorso di risocializzazione e reinserimento sociale finanziato dalla Cassa delle Ammende. Tale attività massiva (le necessità attuali sono di 5.500-6.000 pagine da scannerizzare al giorno) creerà a monte fascicoli digitali che potranno essere utilizzati ed implementati nell'Ufficio GIP, in dibattimento ed in Corte d'appello, con un primo approccio, ancora iniziale, ma quanto mai concreto, di Processo Penale Telematico.



I progetti (6/6)

MACRO OBIETTIVI E		
Cod	DIMENSIONI DI INTERVENTO	N. LINEE DI AZIONE
F	Altri progetti	F.1 Recupero arretrato procedimenti civili
		F.2 Network dei tribunali

Figura J - I progetti operativi previsti per la realizzazione del Piano Strategico.

6. L'organizzazione del piano strategico

Gli uffici giudiziari, anche quelli di più grandi dimensioni, pur avendo realizzato anche significativi cambiamenti, non hanno sviluppato alcuna esperienza continuativa di gestione strutturale e dei processi di miglioramento ed innovazione amministrativa e di conseguenza non hanno mai costruito strutture ad hoc per progettare, assistere e valutare i progetti di miglioramento deliberati. Come detto ciò non significa che gli uffici giudiziari, soprattutto negli ultimi dieci anni, non abbiano avviato processi anche rilevanti d'innovazione, ma l'organizzazione di tali progetti è sempre stata per lo più affidata al volontarismo dei promotori e partecipanti all'intervento, senza che si sia mai sentita l'esigenza di dotare l'ufficio di *staff* con lo specifico compito di assistere i progetti d'innovazione⁵. La progressiva scarsità di risorse, soprattutto di personale, e la poca esperienza che tutti all'interno degli uffici hanno sulle modalità, tecniche e competenze necessarie per gestire il cambiamento, non facilitano affatto tale sviluppo organizzativo.

Nell'esperienza del Tribunale di Milano è emersa però l'esigenza di dotare non solo il Piano strategico, ma anche i singoli progetti, di maggiore continuità, capacità di animazione, valutazione ed integrazione fra gli attori ed i progetti stessi.

I precedenti progetti con i migliori risultati sono, non a caso, quelli che:

- strutturalmente hanno affrontato la complessità di realizzazione, spesso legata all'interdipendenza dei contributi di attori diversi (interni ed esterni), elaborando commissioni, gruppi di lavoro, comitati operativi per il progetto formalizzati e costantemente convocati;
- nonostante il coinvolgimento di molti attori, nell'implementazione del progetto hanno riconosciuto una leadership reale al promotore o realizzatore del progetto d'innovazione a prescindere dal ruolo organizzativo e dall'autorità formale conferitagli dall'ufficio;
- hanno monitorato costantemente i risultati ed erano, alla fine, in grado di valutare sia gli effetti positivi che negativi del progetto, proseguendo l'attività di guida per ottenere vantaggi maggiori.

La scelta che è stata effettuata è affiancare alla tradizionale catena gerarchica degli uffici giudiziari un livello trasversale che tenga conto solo parzialmente dei ruoli e che intende essere l'attore ed il promotore dell'innovazione ai diversi livelli dell'ufficio.

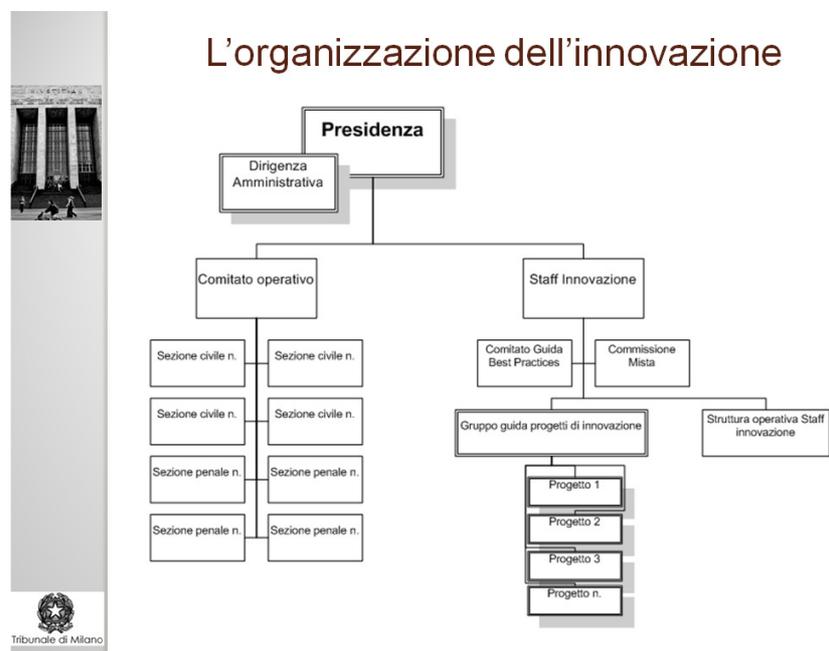


Figura K - Macro organigramma del tribunale con evidenziata l'organizzazione dei progetti d'innovazione.

In particolar modo è stato costituito un Ufficio innovazione che raggruppa le competenze proprie dell'Ufficio statistico e dell'Ufficio informatico, ponendosi più che come gestore dell'esistente, come elemento propulsore dei diversi livelli d'innovazione. Questo ufficio dipende direttamente dallo Staff dell'innovazione, organo di cinque persone (il Presidente del Tribunale, il Dirigente Amministrativo e tre Presidenti di sezione per i diversi settori) che sovrintende alle grandi scelte generali. La quotidianità dell'intervento e dell'assistenza ai diversi progetti è assicurata dal Responsabile per i progetti d'innovazione, nominato con provvedimento tabellare ad hoc.

I singoli progetti sono stati poi affidati a responsabili di progetto e a partecipanti dei gruppi d'innovazione, direttamente coinvolti nell'ambito di intervento del progetto e individuati secondo la loro capacità e disponibilità, più che in ragione del ruolo formale occupato nel tribunale. In linea di massima ogni progetto cerca sempre di costituire gruppi di lavoro che assicurino la presenza di magistrati e funzionari e, dove serve, rappresentanti degli utenti. In alcuni casi, come per esempio per la realizzazione e sviluppo del sito web, il gruppo di lavoro è completato anche da rappresentanti delle amministrazioni pubbliche locali, in qualità di partner e co-finanziatori del progetto stesso.

Note

¹ In corso di pubblicazione nel sesto numero dei *Quaderni di Giustizia e Organizzazione*.

² Claudio Castelli è Presidente aggiunto G.i.p. a Milano e coordinatore dello Staff innovazione, struttura del Tribunale delegata alla guida, presidio ed animazione di tutti i progetti d'innovazione e cambiamento organizzativo dell'ufficio giudiziario. Giovanni Xilo è ricercatore e consulente nell'ambito del cambiamento e *change management* in ambito pubblico, da alcuni anni supporta ed assiste i processi di miglioramento delle performance organizzative di alcuni uffici giudiziari italiani.

³ Ministero della Giustizia e Consiglio Superiore della Magistratura.

⁴ Fra queste citiamo l'esperienza dell'Ufficio relazioni con il pubblico del Tribunale e della Corte d'appello di Genova, raro ed esemplare caso di ufficio nato per orientare e supportare i cittadini nella relazione di servizio con gli uffici giudiziari.

⁵ Una significativa e nota eccezione è legata all'attuazione del cosiddetto "*Programma Strasburgo*" implementato negli anni passati dal Tribunale di Torino. Il programma, prevedendo una sua attuazione continuata nel tempo, ha sviluppato se non un ufficio ad hoc, una serie di procedure e prassi di gestione e monitoraggio a supporto del lavoro di tutti i magistrati e della dirigenza interna al tribunale.