

Il New Public Management nel Settore Giudiziario

Nadia Carboni



IRSiG
CNR

Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari

Consiglio Nazionale delle Ricerche

ISBN 978-88-97439-03-5

ANNO
2012

IRSiG-CNR Via Zamboni, 26 – 40126 BOLOGNA
Tel. +39 051 2756211 Fax +39 051 250260
e-mail: irsig@irsig.cnr.it
sito: www.irsig.cnr.it

Copyright © IRSIG-CNR, 2012

Quest'opera è rilasciata nei termini della

Licenza Creative Commons

Attribuzione – NonCommerciale - Non opere derivate 3.0 Italia



il cui testo è disponibile alla pagina Internet
creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it

INDICE

Introduzione	5
Le politiche di modernizzazione del settore giudiziario	6
Conclusioni	10
Riferimenti bibliografici	11

Introduzione

Negli ultimi anni le pubbliche amministrazioni delle principali democrazie occidentali sono state oggetto di un ampio processo di riforma ispirato alla filosofia di matrice manageriale, nota sotto l'etichetta di New Public Management (Gualmini, 2008; Pollitt e Bouckaert, 2000).

La necessità di ridurre il deficit pubblico, causato dall'esplosione del big government nell'età d'oro del welfare, unita alla contrazione di risorse disponibili, ha spinto i governi internazionali a rivedere il funzionamento delle burocrazie pubbliche nell'ottica di una *“administration which costs less and works better”* (Osborne e Gaebler, 1992).

La *“reinvenzione del governo”* (Osborne e Gaebler, 1992) si è quindi fondata sull'idea di avvicinare il funzionamento dell'amministrazione al modello d'azienda, importando principi, parametri, standard e strumenti propri del settore privato nel settore pubblico (Gualmini, 2003).

Il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione ha così introdotto nuove modalità d'azione in ambito pubblico, improntate a valori quali la produttività, l'efficienza, l'efficacia, l'economicità, la trasparenza, la soddisfazione dell'utenza, ecc.

Anche l'amministrazione giudiziaria, in quanto organizzazione che eroga servizi pubblici, è stata oggetto di riforma. In particolare, la modernizzazione del settore giudiziario è coincisa nel panorama internazionale prevalentemente con le politiche per il miglioramento della qualità della giustizia, soprattutto sul fronte della riduzione dei tempi, uno dei problemi che più attanagliano i sistemi giudiziari¹.

L'organizzazione giudiziaria presenta, inoltre, alcune peculiarità che hanno reso il processo di riforma e innovazione più complesso e difficoltoso rispetto ad altre realtà del settore pubblico.

¹ L'Italia tra l'altro è tra i paesi ad aver subito più condanne da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo per la violazione del principio di *“ragionevole durata”* contenuto nell'art. 6 della Convenzione Europea per i diritti dell'uomo.

La giustizia, infatti, è un ambito densamente regolato dal punto di vista normativo, caratterizzato da una cultura giuridica diffusa poco incline al cambiamento, e intriso di valori fortemente sedimentati, quali i principi di legalità, imparzialità, uguaglianza, indipendenza, ecc. (Lanzara e Contini, 2009).

Obiettivo del presente elaborato sarà pertanto passare in rassegna le principali politiche per la qualità della giustizia in Europa (con un'attenzione particolare al caso italiano), mettendo in luce le principali difficoltà incontrate dai sistemi giudiziari nell'implementazione degli assunti innovativi del New Public Management. L'assetto istituzionale e di governance del sistema, come vedremo, è una delle variabili che maggiormente ha influito sul processo di riforma della giustizia. Uno degli ostacoli più evidenti per la modernizzazione del settore giudiziario si esplicita in particolare nella tensione tra il principio di indipendenza che caratterizza l'operato dei giudici (in Italia garantito dall'art. 104 della Costituzione) rispetto alle parti in causa del procedimento e agli altri poteri (esecutivo e legislativo) e il principio di *accountability* associato ai valori manageriali del New Public Management.

Lo scontro tra le diverse logiche e razionalità (legale vs. manageriale) presenti nell'amministrazione giudiziaria ha causato in alcuni paesi, tra cui l'Italia, delle vere e proprie resistenze organizzative al cambiamento, producendo giochi a somma zero (Contini e Mohr, 2008). In altri paesi, invece, il trade off tra *accountability* e indipendenza, è stato in parte risolto attraverso approcci inclusivi che hanno coinvolto i diversi attori² (e quindi i diversi interessi di cui sono portatori) del sistema giudiziario nel processo di implementazione delle riforme.

² Stakeholders e utenti/clienti

Le politiche di modernizzazione del sistema giudiziario

Quali sono state dunque le innovazioni più importanti introdotte e gli approcci adottati dalle organizzazioni giudiziarie nel panorama europeo³? Sulla base delle letterature, è possibile individuare tre dimensioni, attraverso cui i sistemi giudiziari hanno cercato di “misurare” la qualità della giustizia e dei servizi giudiziari.

Il primo ambito è rappresentato dalla **valutazione delle performance** degli uffici giudiziari. La valutazione delle prestazioni include diversi strumenti, che vanno dalla raccolta di dati statistici sulla produttività degli uffici giudiziari ai sistemi di collegamento dei salari alla produttività dei giudici (*performance related payment*), fino all’approccio più recente di natura multidimensionale che tiene conto non solo della misurazione dell’efficacia/efficienza delle prestazioni, ma anche della soddisfazione dell’utenza (*customer satisfaction*).

L’utilizzo di un approccio manageriale nella gestione dei tribunali, e l’uso di sistemi di valutazione delle performance dovrebbero essere di aiuto sia ai dirigenti che ai magistrati, per monitorare l’andamento delle attività giudiziarie, il raggiungimento degli obiettivi e quindi migliorare l’efficienza e l’efficacia della giustizia. L’importanza dell’adozione di strumenti di natura manageriale all’interno degli uffici giudiziari è attestata dagli studi e dalle ricerche compiuti negli ultimi decenni dal filone americano di *Court Management and Judicial Administration* che ha dedicato particolare attenzione alla costruzione di sistemi di misurazione delle performance nei tribunali degli Stati Uniti (Lepore, 2012). Come suggeriscono i risultati delle ricerche di settore, la misurazione delle performance è fondamentale per la capacità di un’organizzazione di erogare servizi di alta qualità ai propri utenti. Perché questo avvenga è però necessario che gli strumenti per la valutazione siano integrati nel sistema di governo dell’organizzazione. Uno dei principali fattori che hanno contribuito alla difficoltà, e

³ Nel presente elaborato non verrà trattata in dettaglio l’introduzione delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione negli uffici giudiziari, non perché considerata meno importante, ma in quanto trasversale (ovvero fattore di supporto) alle politiche della qualità della giustizia.

talvolta all'insuccesso, dell'adozione di parametri e strumenti di misurazione da parte delle amministrazioni pubbliche, è stata proprio la mancata integrazione delle nuove technicalities nell'assetto di governo complessivo dell'organizzazione, rimanendo esperienze isolate o mera prassi retorica (Carboni, 2007).

In altre parole la valutazione delle performance, così come qualsiasi riforma per lo sviluppo e il cambiamento organizzativo, funziona se concepita come una politica, e cioè come una serie di interventi intenzionali (attori, processi, strumenti) per trattare problemi (Vecchi, 2012).

Un esempio concreto di come ciò viene sviluppato è il sistema di "integral management" realizzato in Olanda. Nel 2002 è stato introdotto un programma da parte del Consiglio Giudiziario (l'equivalente del CSM in Italia) che collega i risultati della valutazione (del numero dei casi, dei tempi e del personale) al processo di allocazione delle risorse annuali per ciascuna corte. La responsabilità per il raggiungimento dei risultati è condivisa dal presidente della corte e dal dirigente amministrativo, coinvolgendo in maniera paritaria e collaborativa sia il management di carattere amministrativo che quello di carattere professionale (i magistrati).

Similmente il **quality management** (secondo approccio) tenta di legare i risultati della valutazione delle performance ad un sistema di governo per obiettivi (MBO - *management by objectives*), consentendo sia di responsabilizzare le figure dirigenziali che l'allocazione delle risorse (Fabri, 2006).

A titolo di esempio si riportano l'esperienza francese e finlandese.

In Francia nel 2006 la riforma della legge di bilancio (nota come LOLF - *Loi organique relative aux lois de finances*) prevede la suddivisione del budget delle strutture ministeriali in missioni (non più capitoli) articolate in programmi, a loro volta tradotti in obiettivi, operazionalizzati in indicatori, sulla base dei quali vengono attribuite le risorse. La riforma francese è ad oggi uno dei provvedimenti leader in Europa nel modificare la visione del dirigente pubblico tradizionale – orientato più al rispetto doveroso della norma che di parametri di efficacia ed efficienza –, a favore dell'immagine di un dirigente/ manager responsabile delle prestazioni sia individuali

che organizzative e quindi dei risultati raggiunti. Il nuovo sistema introdotto in Francia è fondato sulla distribuzione delle risorse in base ai diversi programmi che a loro volta devono essere declinati in obiettivi concreti e misurabili. La Lolf disegna un sistema di gestione triangolare, frutto dell'articolazione di obiettivi, risorse e risultati. Al termine dell'anno di esercizio deve essere possibile la misura del raggiungimento degli obiettivi a fronte delle risorse (umane e materiali) distribuite in fase di pianificazione. È evidente il passaggio da una logica di mezzi ad una di risultati (obiettivi), che permette di dare evidenza delle finalità dell'azione pubblica e di attribuire responsabilità e autonomia gestionale ai gestori del programma (Carboni, 2010).

In Finlandia, invece, in seguito all'introduzione di un approccio MBO esteso a tutta la pubblica amministrazione negli anni Novanta, il Ministero della giustizia ha diffuso i sistemi di valutazione per obiettivi all'interno degli uffici giudiziari sia a livello di singolo giudice che di corti. La produttività è calcolata sulla base del numero di decisioni per giudice e per unità di staff amministrativo, mentre 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. A differenza del sistema utilizzato in Olanda, nel caso scandinavo 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.

In Italia invece il MBO è stato introdotto solo per i dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari, ma non per i dirigenti magistrati, creando una sorta di "paradosso dell'innovazione": i dirigenti amministrativi, che dipendono dal Ministero della Giustizia e sono conseguentemente dei burocrati, negoziano gli obiettivi con il capo dell'ufficio giudiziario che invece non è soggetto ad alcun tipo di controllo, poiché tutelato dal principio dell'indipendenza. Ne consegue che i primi vengono valutati in relazione a compiti di natura prevalentemente amministrativa, mentre i secondi non vengono valutati relativamente alle prestazioni che riguardano la gestione dell'ufficio giudiziario, di cui sono a capo. Il problema della "doppia dirigenza" e della mancanza di competenze manageriali all'interno degli uffici giudiziari in Italia si è dimostrato uno dei

maggiori ostacoli all'innovazione. L'assenza di un profilo di court manager all'americana, ovvero di una figura dirigenziale con competenze manageriali e di governo dell'innovazione, è stato infatti uno dei fattori che ha impedito l'apprendimento organizzativo e quindi l'innovazione, intesa come capacità dell'amministrazione giudiziaria di trasformare indicazioni cognitive in programmi d'azione (Lanzara e Contini, 2009).

Alla cosiddetta "incapacità addestrata" ad apprendere degli uffici giudiziari, si è poi aggiunta la mancanza di effettivi strumenti di governo dell'innovazione da parte della struttura di governance del sistema giudiziario italiano (Carnevali, 2010). Una governance debole, in cui i due principali attori, il Ministero responsabile delle politiche di innovazione, e il Consiglio Superiore della Magistratura, non certo attivo promotore del cambiamento tra i giudici, non hanno dato prova di saper costruire un programma di innovazione della giustizia coordinato e condiviso (Contini e Mohr, 2008).

Tornando invece alle principali criticità che il management by objective ha incontrato nei sistemi giudiziari sono da ricordare:

- a) definizione di obiettivi condivisi dall'organizzazione;
- b) individuazione di standard e indicatori misurabili che permettano di raccogliere dati comparabili e attendibili;
- c) collegamento dei risultati della valutazione a livello individuale (salario, promozione, incarichi, formazione, ecc.), a livello organizzativo (riforme procedurali e strutturali), a livello istituzionale (riforma del sistema giudiziario, processo di allocazione delle risorse);
- d) focus eccessivo sull'aspetto manageriale (efficacia, efficienza, produttività) a scapito della dimensione legale (principio di legalità, imparzialità, ecc.) con la conseguenza di un rifiuto/opposizione della componente professionale del sistema (i giudici in particolare) a implementare i nuovi strumenti del New Public Management.

Per ovviare in particolare a questa ultima rilevante criticità, ma in generale per risolvere il dilemma tra indipendenza e accountability, citato in precedenza, alcuni paesi hanno sviluppato un approccio innovativo il cosiddetto “quality organization” o “learning organization” (terzo approccio).

Tale paradigma – di tipo bottom up – si basa sull’idea dell’apprendimento organizzativo (Argyris e Schon, 1996) e del miglioramento continuo (Contini, Mohr 2008). In questa prospettiva l’ufficio giudiziario è una organizzazione che apprende alla luce dei propri errori, attraverso un processo condiviso di valutazione dei propri punti di forza e di debolezza. L’ufficio giudiziario, grazie ad una operazione di autovalutazione (“self-assessment”), individua quelle che sono le criticità e sulla base delle risorse disponibili mette in atto misure di miglioramento. In tal modo il percorso di valutazione è in grado di coinvolgere non solo il personale amministrativo e i giudici, ma anche gli stakeholders e gli utenti, le cui aspettative e punti di vista contribuiscono al processo di valutazione e miglioramento dell’amministrazione giudiziaria (Contini, 2010). E’ questo il caso dei circoli della qualità costituiti dalla Corte d’Appello di Rovaniemi in Finlandia o del “dialogo” messo in atto dall’esperienza svedese per aprire un confronto tra il personale dell’ufficio giudiziario e la propria utenza.

In Finlandia, ad esempio, la corte di appello del distretto di Rovaniemi ha implementato un progetto di coinvolgimento dei magistrati, chiamati a discutere i temi della qualità nell’ambito di una conferenza annuale (Annual Quality Conference). Dall’esperienza dei meeting annuali si sono creati dei circoli virtuosi all’interno delle corti, laddove i progetti proposti sono stati poi implementati, dando origine a dei quality teams dedicati all’implementazione. In altre parole sono stati creati degli spazi fisico-temporali per la valutazione del servizio e per la formulazione delle policies.

Conclusioni

Le difficoltà incontrate dal sistema giudiziario nell’implementazione delle riforme orientate a migliorare la qualità della giustizia attraverso l’introduzione del paradigma manageriale, ci mostrano ancora una volta quanto l’innovazione organizzativa per

realizzarsi necessiti di un processo di cambiamento profondo e soprattutto incrementale. Nessuna riforma può avere luogo con la semplice introduzione di nuovi strumenti e prassi se non è accompagnata da una trasformazione delle caratteristiche istituzionali e culturali che caratterizzano il portato dell'organizzazione stessa. Questo è ancora più vero nel settore giudiziario dove le organizzazioni sono densamente regolate da un sistema normativo codificato che orienta e permea azioni e principi valoriali.

Nella giustizia, così come in altri settori della amministrazione pubblica, è necessario che si sviluppi un nuovo approccio/visione fondato sul progressivo allineamento delle diverse componenti istituzionali, organizzative, normative, tecnologiche alle politiche di modernizzazione. Il cambiamento non è un problema di progettazione di sistemi innovativi ma piuttosto di apprendimento e quindi di condivisione di nuovi strumenti per operare, affinché l'organizzazione e con essa i suoi attori siano traghettati verso un nuovo ambiente e una nuova cultura organizzativa. In altre parole, si tratta di ridefinire l'organizzazione in maniera collettiva e partecipata, come gli esempi positivi della Finlandia e della Svezia dimostrano. Il modello organizzativo sviluppato dai paesi scandinavi, attraverso percorsi di autovalutazione e discussione partecipati da tutti gli attori (magistrati, dirigenti dei ministeri, avvocati, utenti, pubblico in generale), ha contribuito a rafforzare gli stessi interventi di riforma, creando le basi per un apprendimento e una crescita collettivi e condivisi.

L'utilizzo di un approccio multidimensionale nelle politiche di riforma che più hanno avuto successo, dimostra, infine, come il miglioramento della qualità degli uffici giudiziari non possa essere costruito su una sola singola variabile (quella manageriale o legale), ma necessiti di un percorso inclusivo e condiviso, che tenga in particolare conto della funzione politica e sociale della giustizia (vedi il concetto di *responsive law* argomentato da Cappelletti, 1988). In questo gli Stati Uniti ci sono di insegnamento laddove l'*accountability* procede di pari passo con l'indipendenza: il giudice americano viene infatti valutato non solo sulla qualità della decisione assunta, ma anche sulle modalità con cui ha condotto la causa.

Riferimenti bibliografici

- Argyris C. e Schön D. (1998) *Apprendimento organizzativo*, Guerrini e Associati, Milano
- Cappelletti (1988), *Giudici irresponsabili?* Giuffrè, Milano.
- Carboni, N. (2007), La qualità dei servizi pubblici: da utente a cliente? Dodici esperienze di rilevazione della *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche”, in Capano, G. e S. Vassallo (a cura di) *Customer satisfaction: a che punto siamo. Indagine sullo stato di attuazione della direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 24 marzo 2004 sulle rilevazioni della qualità dei servizi percepita dagli utenti*, Collana Analisi e Strumenti per l'innovazione, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 21-54.
- Carboni, N. (2010), Politiche e sistemi di sviluppo della dirigenza nelle democrazie occidentali”, in *Amministrare*, n° 3, pp. 461-484.
- Carnevali, D. (2011), *Soggetti smarriti. Perché innovazione e giustizia non si incontrano (quasi) mai*, ed. Franco Angeli Edizioni.
- 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. e R. Mohr (2008), *Judicial Evaluation. Traditions, innovations and proposals for measuring the quality of court performance*, VDM, Saarbrücken.
- Fabri, M. (2006) *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*, Bologna, CLUEB.
- Gualmini E. (2003), *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- Gualmini, E. (2008) Restructuring Weberian bureaucracy: comparing managerial reforms in Europe and the United States, *Public Administration*, 86:1, pp. 75-94.
- Lepore, L., Metallo, C. e R. Agrifoglio, (2012), Court management in the justice system: A performance evaluation model, paper presentato all'EGPA Bergen, 5-8 settembre.
- Osborne, D. e T. Gaebler (1992) *Re-inventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass., Addison Wesley.

Pollitt, C. e G. Bouckaert (2011) (3rd ed.) *Public management reform: a comparative analysis: NPM, governance and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.

Vecchi, G. (2010), Valutazione delle performances e valutazione delle risorse umane. Proposte per l'utilizzo della riforma Brunetta", in Urbani G., a cura di, *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, Milano, Angeli, 2010, pp. 80-101.