

Giancarlo Vecchi

**LA VALUTAZIONE
DELLA PERFORMANCE
NEGLI UFFICI
GIUDIZIARI
COME STRUMENTO
DI POLITICA
PUBBLICA**

STUDI E RICERCHE



**Associazione
Italiana
di Valutazione**

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Collana dell'Associazione Italiana di Valutazione

L'Associazione Italiana di Valutazione (AIV) ha tra i suoi obiettivi principali la diffusione della cultura della valutazione. Per realizzare la sua mission AIV produce una rivista quadrimestrale, Rassegna Italiana di Valutazione (RIV) - edita da FrancoAngeli, diretta da Mita Marra e il cui Comitato editoriale è composto da Francesco Mazzeo Rinaldi e Gabriele Tomei - e promuove una collana editoriale, che qui si presenta.

Direttore scientifico: Mauro Palumbo.

Comitato scientifico editoriale: Stefano Campostrini, Guido Pellegrini, Nicoletta Stame.

La collana si prefigge la diffusione della cultura della valutazione in Italia. Si articola in tre sezioni, cui i testi sono assegnati anche sulla base del giudizio di referee anonimi:

- *Teoria, metodologia e ricerca* comprende testi di carattere teorico e metodologico, manuali di valutazione di carattere generale o settoriale, antologie di autori italiani e stranieri.
- *Studi e ricerche* accoglie rapporti di ricerca, selezioni di contributi a Convegni, altre opere, monografiche o antologiche, che approfondiscono la valutazione all'interno di un contesto specifico.
- *Strumenti* ospita testi più brevi, dedicati a una tecnica o a un tema specifico, orientati all'utilizzo diretto da parte del fruitore, rivolti di norma a un pubblico di professionisti e operatori.

Comitato scientifico (della Collana e della RIV)

| | |
|----------------------------|--|
| Maria Carmela Agodi | Università di Napoli "Federico II" |
| Gianluca Argentin | Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano |
| Giovanni Bertin | Università di Venezia |
| Ferruccio Biolcati Rinaldi | Università di Milano |
| Raffaele Brancati | MET-Monitoraggio Economia e Territorio |
| Daniele Checchi | Università di Milano |
| Costantino Cipolla | Università di Bologna |
| Guido Corbetta | Università Bocconi |
| Ugo De Ambrogio | IRS, Milano |
| Bruno Dente | già Politecnico di Milano |
| Antonio Fasanello | Sapienza Università di Roma |
| Oswaldo Feinstein | Valutatore indipendente |
| Kim Forss | International evaluator |
| Dora Gambardella | Università di Napoli "Federico II" |
| Giampietro Gobo | Università di Milano |
| Sebastian Lemire | University of California at Los Angeles, UCLA |
| Andrea Lippi | Università di Firenze |
| Andrea Mairate | Commissione europea - Institute for European Studies |
| Giuseppe Moro | Università di Bari |
| Daniela Oliva | IRS, Bologna |
| Katia Papazian | Institut Polytechnique de Lausanne |
| Domenico Patassini | Università IUAV di Venezia |
| Aline Pennisi | MEF |
| Carlo Pennisi | Università di Catania |
| Donatella Poliandri | INVALSI |
| Laura Polverari | University of Strathclyde, Glasgow |
| Claudio Radaelli | University of Exeter |
| Emanuela Reale | CNR, Roma |
| Maria Stella Righettini | Università di Padova |
| Barbara Romano | ASVAPP |
| Paolo Severati | INAPP |
| Claudio Torrigiani | Università di Genova |
| Giancarlo Vecchi | Politecnico di Milano |
| Alberto Vergani | Valutatore indipendente |

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Giancarlo Vecchi

**LA VALUTAZIONE
DELLA PERFORMANCE
NEGLI UFFICI
GIUDIZIARI
COME STRUMENTO
DI POLITICA
PUBBLICA**

FrancoAngeli

Il volume è stato realizzato con il contributo del Politecnico di Milano – Dipartimento di Ingegneria Gestionale.



Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

| | | |
|---|------|----|
| Premessa | pag. | 9 |
| Parte Prima – La valutazione della performance e il paradigma della giustizia come servizio | | |
| Introduzione | » | 15 |
| 1. Il monitoraggio e la valutazione della performance nel settore giudiziario. Da problema a strumento di politica pubblica | » | 23 |
| 1.1. La politica dei controlli interni e della valutazione della performance nella pubblica amministrazione italiana | » | 23 |
| 1.2. Le barriere allo sviluppo della valutazione della performance nel settore giudiziario | » | 27 |
| 2. Policy change: confronto tra paradigmi e processi di apprendimento | » | 30 |
| 2.1. Introduzione | » | 30 |
| 2.2. Il policy change come tema e problema di ricerca | » | 30 |
| 2.3. L'analisi dei processi di cambiamento | » | 33 |
| 3. Il cambio di paradigma nella politica di sviluppo istituzionale e organizzativo del settore giudiziario | » | 39 |
| 3.1. Il paradigma dominante all'approssimarsi dell'anno 2000 | » | 39 |
| 3.2. Pressioni esterne e apprendimenti interni | » | 41 |
| 3.3. Le sperimentazioni associate al paradigma 'giustizia come servizio' | » | 46 |
| 3.4. Il processo di configurazione del nuovo paradigma: l'allargamento della coalizione innovatrice e l'integrazione degli obiettivi della politica di sviluppo istituzionale e organizzativo | » | 51 |

| | | |
|---|------|----|
| 3.5. Lo sviluppo del paradigma: consolidamenti, contestazioni e aggiustamenti | pag. | 53 |
| 3.6. L'istituzionalizzazione del paradigma: dalle sperimentazioni locali all'intervento del livello nazionale | » | 60 |
| 4. Nuovi regimi di performance nel sistema giudiziario come modalità di istituzionalizzazione del paradigma emergente | » | 63 |
| 4.1. I regimi di performance | » | 63 |
| 4.2. Il regime di performance nel precedente modello di relazioni | » | 64 |
| 4.3. La valutazione della performance interna all'ufficio giudiziario: la relazione tra vertici degli uffici, magistrati e personale amministrativo | » | 66 |
| 4.4. Performance dell'ufficio, utenti e stakeholder: il ruolo della misurazione della performance a fini di rendicontazione e di apprendimento | » | 70 |
| 4.5. La performance nelle relazioni tra centro e periferia | » | 75 |
| 4.6. Conclusioni: l'esigenza di istituzionalizzare il performance management | » | 78 |

Parte Seconda – Progettare la valutazione della performance negli uffici giudiziari

| | | |
|--|---|-----|
| 5. Le funzioni della valutazione della performance | » | 83 |
| 5.1. Lo sviluppo delle varie strategie di valutazione in ambito pubblico e le funzioni della valutazione della performance | » | 83 |
| 5.2. Rendicontazione | » | 85 |
| 5.3. Processi di pianificazione e monitoraggio | » | 88 |
| 5.4. Supporto alla valorizzazione e motivazione delle risorse umane | » | 92 |
| 5.5. Valutazione e apprendimento | » | 93 |
| 6. Performance management: definizioni e confini | » | 95 |
| 6.1. Introduzione: le caratteristiche del performance management | » | 95 |
| 6.2. Il concetto di performance nel settore pubblico | » | 96 |
| 6.3. La misurazione della performance | » | 97 |
| 6.4. Misure soggettive e misure oggettive | » | 101 |
| 6.5. Performance management: la misurazione della performance come sistema di gestione | » | 103 |
| 6.6. Valutazione della performance e ricerche di valutazione | » | 107 |

| | | |
|--|------|-----|
| 7. Valutare la performance delle attività pubbliche | pag. | 110 |
| 7.1. Valutazione della performance: l'identificazione dell'unità di analisi | » | 110 |
| 7.2. Le dimensioni di valutazione relative ai processi di realizzazione | » | 114 |
| 7.3. L'analisi della performance dei processi realizzativi: i contenuti delle diverse dimensioni di valutazione | » | 117 |
| 7.4. L'analisi degli outcome | » | 120 |
| 7.5. Due sfide per il performance management: la misurazione degli outcome e delle relazioni inter-organizzative | » | 124 |
| 7.6. Il giudizio valutativo | » | 128 |
| 8. Gli indicatori e le principali tecniche di misurazione | » | 131 |
| 8.1. Definizione | » | 131 |
| 8.2. Indicatori e pianificazione nel settore pubblico | » | 133 |
| 8.3. Indicatori: introduzione alle principali tecniche di analisi | » | 138 |
| 8.4. L'analisi e la rappresentazione degli scostamenti tra programmato e realizzato | » | 139 |
| 8.5. L'analisi di serie storiche | » | 140 |
| 8.6. Benchmarking e modalità di comparazione | » | 143 |
| 8.7. Caratteristiche e selezione degli indicatori | » | 152 |
| 8.8. Gli errori da evitare: conseguenze indesiderate del performance management | » | 157 |
| 9. La valutazione della performance organizzativa | » | 161 |
| 9.1. Introduzione | » | 161 |
| 9.2. Modelli di misurazione multidimensionale della performance organizzativa: il Common Assessment Framework | » | 164 |
| 9.3. Rendicontazione sociale: il bilancio sociale | » | 166 |
| 10. Conclusioni. Il performance management come politica di sviluppo amministrativo e come innovazione | » | 171 |
| Appendice 1. La misurazione della performance negli uffici giudiziari: i principali indicatori per i tribunali ordinari | » | 183 |
| 1. Introduzione | » | 183 |
| 2. Gli indicatori di flusso | » | 186 |
| 3. Indicatori di efficacia esterna (outcome) | » | 197 |
| 4. Dati e indicatori per il rendiconto economico-finanziario | » | 200 |
| 5. La valutazione della filiera della giustizia e dei network | » | 202 |

| | | |
|--|------|-----|
| Appendice 2. La misurazione della performance negli uffici giudiziari: i principali indicatori per le procure della Repubblica | pag. | 203 |
| 1. Indicatori di flusso | » | 203 |
| 2. Indicatori specifici | » | 205 |
| 3. Monitoraggio delle spese | » | 207 |
| 4. Monitoraggio delle entrate | » | 208 |
| Appendice 3. L'autovalutazione organizzativa | » | 209 |
| 1. Introduzione | » | 209 |
| 2. Due questionari per l'autovalutazione di un ufficio giudiziario | » | 215 |
| Appendice 4. Principali interviste, colloqui personali e incontri con magistrati italiani, dirigenti amministrativi e personale degli uffici giudiziari | » | 229 |
| Bibliografia di riferimento | » | 235 |

Premessa

Il contenuto di questo libro è il frutto di un decennio di collaborazioni con magistrati e personale amministrativo di diversi uffici giudiziari e di varie istituzioni, tra cui il Consiglio superiore della magistratura (CSM), la Scuola superiore della magistratura (SSM), il Ministero della giustizia e il Dipartimento della funzione pubblica.

Alcuni dei contenuti sono stati elaborati nell'ambito delle collaborazioni sopra citate; in particolare, sono da ricordare:

- la collaborazione, tra il 2007 e il 2009, come consulente scientifico, con il Ministero della giustizia per le attività di elaborazione e avvio del progetto inter-regionale transnazionale «Diffusione delle *best practices* negli uffici giudiziari italiani»;
- la collaborazione, tra il 2008 e il 2009, con il Dipartimento della funzione pubblica, il Foromez e il Ministero della giustizia, per l'elaborazione del CAF Giustizia;
- le lezioni realizzate presso il CSM nel periodo 2009-2010 in tema di valutazione delle prestazioni, nell'ambito degli incontri di studio sul tema «Strumenti per i capi degli uffici: la comunicazione pubblica, la valutazione delle prestazioni, governare le interdipendenze organizzative», lezioni che hanno coinvolto all'epoca la maggior parte dei vertici degli uffici giudiziari italiani;
- il progetto «MPG - Miglioramento della performance della giustizia» del Dipartimento della funzione pubblica, che ha usufruito di risorse comunitarie del Fondo sociale europeo e per il quale ho lavorato come esperto scientifico nel periodo 2012-2015; il progetto, in collaborazione con il Ministero della giustizia, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le regioni italiane, ha realizzato attività di monitoraggio e valutazione del progetto inter-regionale trans-nazionale «Diffusione delle *best practices* negli uffici giudiziari italiani»;
- il coordinamento del gruppo di lavoro del Politecnico di Milano che ha supportato il Tribunale di Milano, la Procura della Repubblica di

Milano e la Corte d'appello di Milano nella realizzazione dei bilanci di responsabilità sociale, dei processi di autovalutazione organizzativa e nelle analisi riguardanti lo sviluppo del monitoraggio della performance; attività realizzate nell'ambito del progetto «Innovagiustizia» e cioè l'intervento che in Lombardia è stato finanziato con risorse del Fondo sociale europeo nell'ambito del progetto inter-regionale transnazionale «Diffusione delle best practices negli uffici giudiziari italiani» (2009-2015);

- la collaborazione con la Scuola superiore della magistratura nella progettazione del primo corso di formazione manageriale per aspiranti ai ruoli direttivi e semi-direttivi; in questo caso ho fatto parte del gruppo di lavoro con Federico Butera, Bruno Dente e Daniela Piana, coordinato da Valerio Onida e Beniamino Deidda; collaborazione proseguita con il coordinamento di diversi corsi e la preparazione di un report e di esercitazioni sulla valutazione della performance nel settore giudiziario (2014-2017);
- la collaborazione con gli uffici giudiziari del distretto di Catania per la realizzazione di una indagine sugli stili direzionali e sul benessere organizzativo (2015);
- la collaborazione con la VII Commissione e la Struttura tecnica per l'organizzazione del Consiglio superiore della magistratura, per la realizzazione di analisi sull'efficacia dei programmi di gestione per la riduzione dell'arretrato ultra-triennale in materia civile; collaborazione avviata sulla base di una convenzione tra Politecnico di Milano, Università Luiss e CSM (2016-2017);
- la gestione di una ricerca-intervento sullo sviluppo delle analisi della performance in materia civile nell'ambito del Progetto «PSC – Piattaforma dei servizi per giustizia civile», finanziato con fondi Miur e coordinato dal Politecnico di Milano (2017-18).

Ho discusso alcuni dei contenuti del libro in convegni italiani e internazionali, tra cui:

- la 34a Conferenza Egpa di Bergen, 5-8 settembre 2012, dove ho presentato il paper «The modernization of judicial system in Italy and the search for good practices: first results of the national program 'Diffusion of best practices in the italian judicial officies'. An analysis using a causal mechanisms approach»;
- la 9a Conferenza TAD – Transatlantic Dialogues, Baltimore 12-15 giugno 2013, dove ho presentato il paper «The performance of the judicial system for efficient and effective urban services. The case of the

- Social Responsibility Report of the Court Law of Milan and the partnership relations with the local institutions»;
- il Congresso Sisp 2013 di Firenze, dove ho presentato il paper «Le innovazioni negli uffici giudiziari italiani. Il caso del Tribunale di Milano. Un'analisi basata su meccanismi causali»;
 - la Conferenza ICPP 2 – International Conference on Public Policy di Milano, 1-4 giugno 2015, nell'ambito della quale ho organizzato con Daniela Piana il panel «Judicial policies and organizational modernization. A paradigm shift in the comparative analysis of the judiciary» e ho presentato il paper scritto con Simone Busetti «Opening the black box of administrative innovation: A process tracing application» (ora pubblicato in *International Journal of Public Sector Management* vol. 31(5), con il titolo «Process Tracing Change Management: The Reform of the Italian Judiciary»);
 - il Convegno «Dall'eccezione alla regola. Le politiche di qualità della giustizia 2014-2020», Senato della Repubblica, Roma, 26 settembre 2014, organizzato con Daniela Piana e il supporto di Innovazione per Area;
 - il Simposio dell'*International Journal of Public Administration*, Palermo 25-27 maggio 2016, dove ho presentato il paper «Performance Management Uses, Outcome Measures and Mechanisms-Based Explanations. The Case of the Judicial Sector» ora pubblicato in Borgonovi, Anessi-Pessina and Bianchi. Eds. *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector*. Cham (CH): Springer, 2018, pp. 331-348.

Molti dei contenuti del libro sono il frutto di anni di ricerche e collaborazioni con istituzioni nell'ambito delle attività realizzate con Bruno Dente all'Istituto per la ricerca sociale di Milano e al Politecnico di Milano, in tema di riforme amministrative, controlli interni e di valutazione delle politiche pubbliche; ringrazio Bruno per la sua capacità di porre sempre domande e sviluppare ipotesi di ricerca in termini di policy analysis: una lezione fondamentale per trattare tematiche come quella della valutazione della performance. E con lui ringrazio Simone Busetti, Marco Di Giulio, Erica Melloni e Cristina Vasilescu che spesso hanno collaborato con me a queste ricerche.

Un grazie particolare va a Maria Grazia Sampietro, cui devo non solo alcuni approfondimenti sulle relazioni tra il sistema giudiziario e le altre istituzioni, ma anche molteplici sollecitazioni per approfondire queste analisi.

Per le ricerche che sono alla base del libro, un ringraziamento va a Giovanni Xilo per avermi coinvolto sin dal 2006 nel progetto «Diffusione delle *best practices* negli uffici giudiziari italiani» e aver condiviso molti dei miei

obiettivi di ricerca; a Giovanni Azzone, Emilio Bartezzaghi e al gruppo di lavoro del Politecnico di Milano, per avermi coinvolto nei vari interventi di reingegnerizzazione del settore giudiziario seguiti dal Politecnico di Milano e aver sostenuto le mie proposte sulla valutazione della performance. Ho ricevuto molteplici suggerimenti sui temi affrontati da Valerio Onida, Federico Butera, Pia Marconi, Stefano Zan, Massimo Morisi, Alessandro Arrighetti, Gabriella Nicosia e dai ricercatori di CO Gruppo, di IRSO, di IRSIG, Gruppo Clas e del progetto MPG-Miglioramento performance giustizia del Dipartimento della funzione pubblica, da Cristina Dallara, Daniela Piana, Luca Verzelloni, Tullia Galanti. Un grazie personale va a Mariano Sciacca e a Claudio Castelli, due magistrati con cui mi sono confrontato spesso in questi anni; e ai magistrati con cui ho collaborato presso i vari uffici giudiziari, la Scuola Superiore della Magistratura e il CSM, tra cui voglio ricordare Livia Pomodoro, Edmondo Bruti Liberati, Enrico Consolandi, Mario Barbuto, Lucia Russo, Caterina Interlandi, Cuno Tarfusser, Vittorio Borraccetti, Pino Airò, Luigi De Ruggiero, Francesco Mannino, Francesco Cananzi, Beniamino Deidda, Bruno De Marco, Ezia Maccora, Marilena Rizzo, Giuseppe Meliadò, Giovanni Canzio, Nicola Clivio; così come Raffaele Mea e Michele Del Medico, che mi hanno spesso aiutato nella comprensione degli aspetti procedurali e gestionali che caratterizzano gli uffici giudiziari.

Un ulteriore sentito ringraziamento va ai referee anonimi che hanno letto e commentato il libro per conto del Comitato editoriale della Collana AIV; e a Mauro Palumbo e Nicoletta Stame per l'attenzione che mi hanno dedicato.

Un grazie speciale a Stefania e a Pietro: senza la loro presenza e pazienza tutto sarebbe molto più complicato.

Parte Prima

*La valutazione della performance
e il paradigma della giustizia come servizio*

Introduzione

La rilevanza del tema

Le caratteristiche e la performance del sistema giudiziario costituiscono un elemento fondamentale per la qualità della democrazia e un requisito per l'efficacia di altre politiche pubbliche. Da un lato, l'indipendenza e l'autonomia della magistratura costituiscono una dimensione essenziale della *rule of law* e fattori cardinali per la tenuta del principio di legalità degli ordinamenti democratici. Dall'altro lato, si richiede al sistema giudiziario il perseguimento di buoni risultati complessivi, poiché la performance dell'azione giurisdizionale (nelle sue diverse dimensioni) può costituire un elemento critico a diversi livelli: ad esempio, per politiche quali quelle di coesione e sviluppo locale; per la tenuta del principio di concorrenza e della relativa regolazione (influenzando in tal modo i comportamenti degli operatori economici); per il mantenimento dei livelli di fiducia nelle istituzioni; e, in definitiva, può concorrere ad accrescere o a diminuire la qualità della democrazia sotto il profilo del valore prodotto per cittadini e imprese (Morisi 1999; Diamond and Morlino 2005; Morlino 2014).

Questo volume affronta il secondo tema, quello dei risultati del sistema giudiziario, ponendo l'attenzione sull'esigenza di attuare una politica di modernizzazione e sviluppo organizzativo basata, anche, su processi di valutazione della performance degli uffici giudiziari.

Fino all'inizio degli anni Duemila, l'analisi e la comparazione delle prestazioni degli uffici non ha costituito la base di particolari programmi di intervento in Italia; le statistiche giudiziarie sono considerate un corredo più che sufficiente per rendicontare la situazione della giustizia e come base per richieste di risorse e interventi normativi. Non che le criticità dell'apparato giudiziario in tema di rendimento non siano riconosciute, poiché già alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso viene sottolineata la lunghezza dei tempi dei procedimenti e la tendenza al loro aumento, indicatore della difficoltà del sistema giudiziario a svolgere la funzione istituzionale di risoluzione delle

controversie (Guarnieri 1990). Ma il nostro Paese vive l'ultimo decennio del 1900 segnato dagli eventi di Tangentopoli e del consistente intervento della magistratura nella vita politica, che ha portato ad un elevato livello di legittimazione sociale della stessa e a prestare maggiore attenzione ai tentativi della politica di ridimensionarne i livelli di autonomia (Pederzoli et al. 2008).

All'inizio del nuovo secolo lo scenario cambia rapidamente, sotto le spinte della crisi economica e del rischio di perdita di legittimazione percepito dalla magistratura. La lunghezza dei procedimenti, in particolare quelli del settore civile, inizia ad essere oggetto di attenzione e critica da parte di istituzioni economiche come la Banca d'Italia e il Fondo Monetario Internazionale e ad essere enfatizzate dai mass media. Le difficoltà delle finanze pubbliche e gli interventi di *spending review* iniziano a colpire anche il sistema giudiziario, sia in termini di trasferimenti di risorse finanziarie che di riduzione del personale amministrativo, oltre che togato. In questa situazione, parte della magistratura inizia a dibattere l'opportunità di interventi di modernizzazione dell'organizzazione attraverso utilizzo delle tecnologie digitali, in funzione del miglioramento delle prestazioni. E a livello locale vengono avviate le prime sperimentazioni. È in questo *milieu*, che comprende anche l'interazione con esperti di organizzazione e management, di politiche pubbliche e di tecnologie digitali, che si fa strada il paradigma basato sulla "qualità della giustizia" e sulla "giustizia come servizio", in cui devono convivere: da un lato, i principi di autonomia e indipendenza così come quei tratti caratteristici dell'azione giurisdizionale che Garapon (2010) ha definito la 'funzione simbolica' della giustizia; e, dall'altro lato, un insieme di concetti, strumenti e capacità per gestire organizzazioni che devono trattare problemi collettivi e rispondere adeguatamente alle esigenze di cittadini e imprese. Un paradigma che considera come rilevante l'idea della misurazione e valutazione della performance per rispondere a esigenze di apprendimento (imparare dagli errori e da chi ha fatto meglio), di rendicontazione (giustificare l'utilizzo delle risorse e la gestione delle attività) e di programmazione (individuare priorità d'azione e obiettivi). L'attuazione di questa visione della giustizia appare in fase di sviluppo, trainata anche dal ruolo delle nuove tecnologie informatiche, si basa su rilevanti esperienze ma sconta anche significativi ritardi. Questo lavoro vuole costituire uno stimolo per proseguire in questa direzione.

Il contenuto del volume

Il volume è articolato in due parti e alcune appendici. La prima parte è dedicata alla ricostruzione del processo che ha condotto all'emergere della

misurazione e valutazione della performance come strumento di politica pubblica, e cioè come intervento intenzionale orientato ad affrontare il problema dello sviluppo istituzionale, organizzativo e dei risultati degli uffici giudiziari, così come del sistema giudiziario nel suo complesso. La seconda parte ha, invece, presenta i concetti e alcuni esempi per la realizzazione di un sistema di performance management negli uffici giudiziari; a completamento di questa parte, le appendici elencano una serie di indicatori e di strumenti di supporto alla valutazione di programmi e all'autovalutazione di tipo organizzativo. Si tratta della riorganizzazione a fini editoriali di materiali che ho utilizzato spesso negli incontri formativi con i magistrati.

Le ipotesi del lavoro e le metodologie utilizzate

La prima parte del volume contiene la ricostruzione del recente processo attraverso cui la valutazione della performance ha acquisito rilievo nell'ambito del sistema giudiziario italiano. Ho cercato di sviluppare e verificare due ipotesi a riguardo.

La prima ipotesi è che l'attenzione verso il performance management costituisca il risultato di un cambio di paradigma intervenuto nell'ambito del sistema giudiziario, sintetizzabile nella formula 'giustizia come servizio': un concetto non nuovo nel dibattito della magistratura ma che trova all'inizio degli anni 2000 condizioni e strumenti per affermarsi. La politica istituzionale e organizzativa della magistratura fino a quel momento si era basata su una prevalente attenzione agli input (le qualità dei magistrati sulla base di modalità specifiche di selezione, il supporto amministrativo) e ad output quali la qualità delle indagini e delle sentenze. Ora si assiste a una sua modificazione: emerge, cioè, l'obiettivo della modernizzazione degli uffici giudiziari e del miglioramento della performance in termini di miglioramento dei tempi di indagini e processi, di efficienza e di economicità, di efficacia in termini di soddisfazione di cittadini e imprese.

La seconda ipotesi riguarda le condizioni che, in un assetto multi-livello come quello della giustizia, hanno reso possibile un cambiamento di paradigma innescato dal basso, dal livello locale costituito dagli uffici giudiziari; in altre parole, frutto di processi di apprendimento in parte falliti a livello centrale e che, invece, hanno trovato terreno fertile in una serie di territori, in cui è risultata possibile l'interazione tra leader del sistema giudiziario (magistrati e, a volte, dirigenti amministrativi), attori esterni ed esperti.

Le metodologie utilizzate per supportare la prima parte fanno ricorso allo strumentario di indagine di tipo qualitativo:

- a) una lunga serie di interviste e colloqui con i protagonisti degli interventi di modernizzazione (magistrati, personale amministrativo, esperti, avvocati, attori esterni coinvolti), così come a soggetti critici con questo orientamento, nel periodo 2009-2017;
- b) tecniche di tipo etnografico-interpretativo che, cioè, utilizzano descrizioni dense per identificare le costruzioni di significato che orientano le azioni di attori e le modalità scelte per agire; in particolare ho fatto ricorso all'osservazione partecipata nell'ambito dei molteplici progetti, corsi di formazione, tavole rotonde e convegni, che mi hanno coinvolto a partire dal 2007 ad oggi; e, inoltre, mi sono basato sull'accesso a documentazione ufficiale e documentazione grigia (sulla rilevanza di queste tecniche per la ricerca di politiche pubbliche e delle scienze sociali, cfr. Bevir and Rhodes 2002; Furlong and Marsh, 2010);
- c) studi di caso, realizzati nell'ambito del progetto del Dipartimento della funzione pubblica 'MPG - Miglioramento della performance della giustizia' e nell'ambito di ricerche autonome, con particolare riferimento ai casi di: Procura, Tribunale e Corte d'appello di Milano; Procura e Tribunale di Monza; Tribunale per i minorenni di Salerno e di Napoli; Tribunale di Brescia.

Per quanto riguarda la seconda parte e le appendici, la loro rilevanza è sostenuta dal fatto che è limitata e parziale per il settore giudiziario la documentazione sull'attuazione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. Poiché la formazione dei magistrati e del personale amministrativo non prevede specifici approfondimenti né in tema di policy analysis né di management (a parte il corso della Scuola superiore della magistratura per gli aspiranti ai ruoli direttivi), ho ritenuto utile inserire una specifica introduzione, sviluppata nell'ottica di considerare il monitoraggio e la valutazione della performance come uno strumento della politica di sviluppo amministrativo e istituzionale. Gran parte dei contenuti deriva dai progetti di ricerca-intervento attraverso cui ho accompagnato alcuni uffici giudiziari nella realizzazione di strumenti di monitoraggio e valutazione della performance, dalle lezioni tenute presso la Scuola superiore della magistratura in tema di valutazione degli uffici giudiziari nell'ambito dei corsi per magistrati aspiranti dirigenti e da lezioni tenute per dirigenti e funzionari amministrativi. Sono, quindi, il risultato anche dell'interazione con magistrati e personale amministrativo, oltre che con i vari esperti che hanno collaborato a queste attività.

Due approfondimenti preliminari

Due approfondimenti preliminari sono utili come ulteriore premessa al testo. Il primo per delineare i confini dell'analisi riguardante l'introduzione della valutazione della performance nel settore giudiziario come parte dei programmi di modernizzazione. Il secondo per chiarire l'utilizzo del termine "valutazione della performance" che viene utilizzato anche nel titolo.

Una chiarificazione sui confini dell'indagine è opportuna poiché nel testo si fa un cenno rapido al tema delle trasformazioni istituzionali e del ruolo assunto dalla magistratura nel nostro Paese, poiché l'obiettivo dell'analisi è quello di far emergere le condizioni, gli attori e i processi al livello micro che sono alla base dell'emergere di programmi di modernizzazione organizzativa. Non sfugge, tuttavia, come contemporaneamente all'avvio dei programmi di modernizzazione organizzativa, il dibattito politico si sia concentrato su proposte tese ad introdurre rilevanti modifiche ordinarie, anche con l'obiettivo di porre limiti all'azione della magistratura; e, nello stesso tempo, pur rimanendo sullo sfondo, è compreso il contesto in cui questi processi avvengono. A questo proposito, è particolarmente efficace la sintesi che Guarnieri (2007) traccia delle trasformazioni che caratterizzano la magistratura e il suo ordinamento da un lato, e la vita politica e sociale italiana, in particolare dagli anni '70 fino ai primi anni del nuovo secolo.

Questo primo limite delle analisi ne richiama immediatamente un secondo. Si tratta, in particolare, del limitato spazio dedicato al dibattito sui rischi che l'adozione acritica delle dottrine manageriali può comportare per la funzione giustizia e i principi di autonomia e indipendenza della magistratura negli assetti democratici. Ad esempio, uno studioso come Garapon, i cui testi sono spesso citati dai magistrati italiani, scrive come in gioco vi sia la ridefinizione istituzionale della giustizia, se non si presta attenzione alla portata delle istanze di razionalizzazione, incarnate dalla strumentazione manageriale e avanzate dalle idee e dalle politiche neoliberali, per far fronte all'esplosione della domanda di giustizia: «Al giorno d'oggi si presenta un nuovo modello di giustizia: la giustizia manageriale. Questo nuovo modello si caratterizza per un nuovo vocabolario di istituzioni proprie e figurate: matrici dei costi, indicatori di performance, smaltimento dei flussi, riduzione dei tempi, generalizzazione della trattazione in tempo reale dei reati penali, ... moltiplicazione dei riti alternativi di giudizio» (Garapon 2010, cap. 2). La massificazione dei procedimenti, da un lato, e le critiche alla lentezza, dall'altro, hanno obbligato la giustizia a ripensarsi utilizzando la strumentazione offerta dal management del settore privato, oppure rimodellato sulle caratteristiche delle altre amministrazioni di produzione, senza riconoscere la specificità del settore giudiziario: «La giustizia manageriale ricolloca la