

Una Giustizia di qualità: l'esperienza della Procura della Repubblica di Bolzano (Italia)

1. Perché un processo di riorganizzazione (dei processi lavorativi) e di ottimizzazione (delle risorse)?

Il sempre più grande ed evidente solco venutosi a creare negli ultimi anni tra coloro che amministrano la Giustizia e coloro in nome dei quali la Giustizia viene amministrata, è sotto gli occhi di tutti ed i suoi motivi sono stati oggetto di continua analisi, riflessione e discussione nell'ambito del nostro Ufficio.

Uno dei motivi che abbiamo individuato, probabilmente non il motivo principale, ma certamente l'unico su cui è possibile incidere a prescindere dal quadro normativo (modificabile dal legislatore) e dai beni e servizi (influenzabile dal Ministero), è stata l'organizzazione oltremodo superata dell'ufficio che non fonda su modelli organizzativi ben definiti e precisi, ma sulla base di regole consuetudinarie che spesso non tengono nemmeno in considerazione modifiche normative intervenute. Il personale di ogni ordine e grado è poco coinvolto nella vita dell'Ufficio e quindi non ha né stimoli, né entusiasmo ed è totalmente demotivato. Questo stato di cose si riflette giocoforza anche verso l'esterno sotto forma di servizi poco efficienti e poco efficaci che il cittadino, che nel frattempo si è evoluto diventando legittimamente molto più critico ed esigente verso la Pubblica Amministrazione, non è più disposto ad accettare.

Maturata quindi la consapevolezza della necessità di intervenire in termini riorganizzativi per rendere l'azione della Procura della Repubblica più efficace sotto il profilo amministrativo e più efficiente sotto quello economico, coinvolgendo in questo processo riorganizzativi tutto il personale, nasce nel 2004 il "progetto pilota di riorganizzazione e di ottimizzazione della Procura della Repubblica di Bolzano" che il Fondo sociale europeo ha finanziato con un contributo di 203.000,00 €

Per la sua concreta realizzazione, ci siamo affidati a dei consulenti esterni. Gli "oggetti" attraverso i quali abbiamo pensato di realizzare il nostro "sogno" di innovazione e di modernizzazione sono stati tre ed un quarto che è trasversale e di supporto agli altri e precisamente:

1. la carta dei servizi
2. il sistema qualità certificabile secondo le norme ISO
3. il bilancio sociale
4. i sistemi informativi

In questo contributo concentrerò la mia attenzione in particolare sullo sviluppo del sistema qualità,

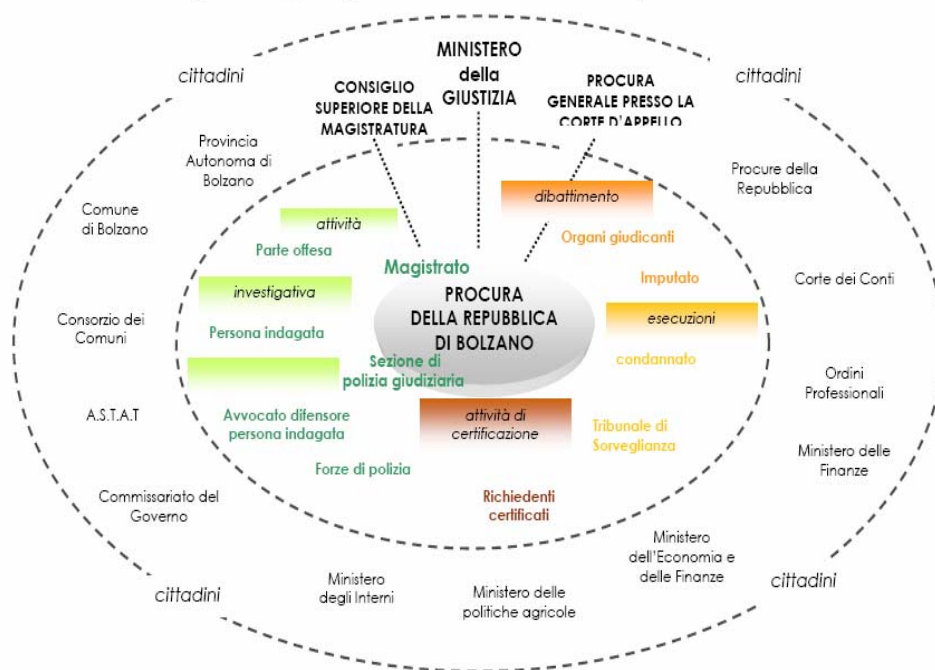
anche se, ovviamente, non si può prescindere da tutto il contesto e dagli altri interventi che si sono susseguiti nell'Ufficio negli ultimi tre anni.

2. La Procura della Repubblica, un ufficio che eroga un servizio al cittadino e non solo

Lo sforzo concettuale iniziale è stato quello di collocare la Procura della Repubblica al centro di uno scenario, di un contesto molto più ampio, proiettandolo verso l'esterno, acquisendo di conseguenza una nuova "Weltanschauung". Abbiamo abbandonato la visione autoreferenziale dell'ufficio per acquisire la cultura del confronto, della comunicazione e dell'informazione verso l'esterno, verso tutti coloro che hanno interesse all'attività dell'ufficio.

Si è in questo modo preso piena coscienza e consapevolezza del fitto reticolo in cui si muove una Procura della Repubblica e del consistente numero di *stakeholder* con cui essa quotidianamente dialoga.

Figura 8: "Mappa" degli stakeholder della Procura della Repubblica di Bolzano



Questa rappresentazione grafica degli interlocutori esterni della Procura della Repubblica di Bolzano non va comunque intesa come una loro mera elencazione. Ne abbiamo descritto i rapporti, definito la frequenza, individuato i "soggetti-chiave", non partendo da una logica di gerarchia, bensì da quella di vicinanza/lontananza rispetto alla Procura.

Un ulteriore elemento qualificante di questo percorso è stato quello di prendere coscienza del diverso "linguaggio di valori" che ci lega alle diverse categorie degli *stakeholder*, perché ciascuno

di loro è portatore di un particolare interesse e questo ci impone di orientare e misurare il dialogo attraverso l'uso di specifici indicatori delle singole attività svolte dal nostro ufficio.

In tale sede si è contemporaneamente avviata la discussione sulla capacità di risposta della Procura alle esigenze e aspettative degli *stakeholder*.

Secondo la logica della *SWOT-analysis* (*S = strenghts, W = weaknesses, O = opportunities, T = threats*) è stato preso in considerazione il tipo di rapporto che ciascun portatore di interesse ha con la Procura, i punti di forza e quelli di debolezza, le opportunità e le minacce di tale rapporto.

È nata immediatamente la necessità di attivare flussi informativi verso gli *stakeholder*, basandoci sulle informazioni esistenti, e, parallelamente, la necessità di attivare processi di adeguamento di tali flussi al fine di allinearli all'evoluzione delle esigenze informative della Procura stessa.

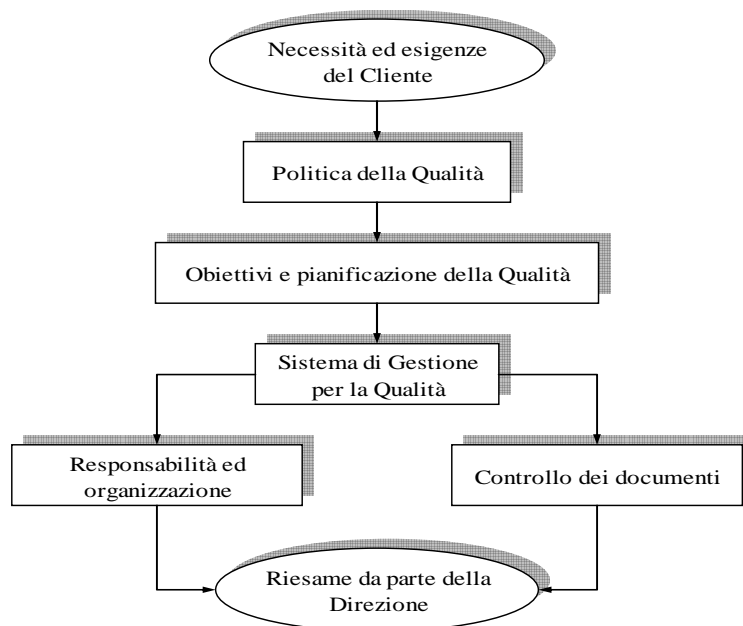
L'attualità della tabella risultante dall'analisi sopra descritta viene continuamente riesaminata e verificata sulla base dei:

- risultati dei questionari distribuiti;
- dei *feedback* dei vari portatori di interesse pervenuti attraverso l'*account* info@procura.bz.it;
- delle reazioni/percezioni raccolte in occasione di presentazioni pubbliche dei risultati del progetto (una conferenza stampa, un convegno, diverse occasioni di presentazione del progetto pilota in ambito di eventi nazionali);
- dell'interesse di numerosi altri uffici giudiziari italiani e soprattutto del grande interesse del Ministero della Giustizia italiano alla diffusione dell'esperienza bolzanina.

Sulla base di questa relazione bidirezionale instaurata con i suoi portatori di interesse, la Procura pianifica e realizza le sue attività nel rispetto delle aspettative dell'utente.

Per assicurare sistematicamente la completa soddisfazione relativamente al servizio erogato (*customer satisfaction*) la Procura ha costruito e implementato un sistema di gestione della qualità, ispirato ai requisiti della norma ISO 9001:2000. In quest'ottica assumono importanza non solo la rilevazione delle non conformità che coinvolgono direttamente il cliente/utente, ma anche attraverso la misurazione della soddisfazione di quest'ultimo nonché il monitoraggio dell'attività svolta.

Il seguente diagramma di flusso descrive le modalità con cui la Procura si impegna a effettuare il monitoraggio e il miglioramento dei propri servizi.



3. Qualità certificata ISO 9001:2000

La norma UNI EN-ISO 9001:2000 enfatizza l'adozione di un approccio per processi, il quale implica:

- l'individuazione dei processi necessari per una efficace messa in atto del sistema gestione qualità
- la comprensione delle interazioni tra questi processi
- la documentazione dei processi essenziali che assicura il loro efficace sviluppo e controllo

Lo sviluppo e l'attuazione del sistema di gestione per la qualità ha richiesto indubbiamente alla direzione (Procuratore della Repubblica e dirigente amministrativo) ma anche a tutto il personale dell'ufficio (magistrati, personale amministrativo e polizia giudiziaria), lo sforzo di ripensare l'organizzazione non più in termini gerarchico - funzionali, bensì come un sistema di processi, dotati quest'ultimi, di una loro autonomia, ma nello stesso tempo tra di loro correlati.



Figura tratta dal doc. ISO/TC176/SC2/N544R

Muovendo dalla definizione di *processo* quale “insieme di attività correlate o interagenti che trasformano elementi in ingresso in elementi in uscita”, punto di partenza del progetto è stata la rivisitazione delle singole attività svolte all'interno di una Procura della Repubblica, alla luce di

questa nuova chiave di lettura.

E infatti nonostante il fatto che gran parte delle attività che si svolgono in un ufficio giudiziario siano regolate dettagliatamente dal diritto sia sostanziale che processuale, tale normativa non governa i processi operativi che rispetto alle attività “principali”, che si declinano nelle attività giudiziarie e di certificazione, possono essere definiti come “trasversali”.

Abbiamo voluto di conseguenza recuperare la dimensione e la valenza più propriamente organizzativa di tali processi concreti.

A tal fine abbiamo proceduto, tramite il coinvolgimento e la proficua collaborazione di tutto il personale, all’individuazione e analisi delle criticità nonché dei margini di miglioramento di quasi tutti i processi organizzativi presenti in una Procura della Repubblica (dal processo di erogazione di un servizio - il rilascio di certificati - al processo di supporto all’attività giudiziaria (segreteria generale, segreterie particolari dei Pubblici Ministeri etc.

Attraverso inoltre l’utilizzo di *flowcharts* si è potuto rappresentare, in forma schematica, i passaggi, le sequenze di operazioni delle singole procedure, delineando in questo modo una vera e propria “mappatura” dei processi lavorativi tipici di un ufficio giudiziario requirente.

Considerata la complessità e il carattere fortemente innovativo per un ufficio giudiziario, l’implementazione di questo modello organizzativo, , ha richiesto un approccio graduale, lento e continuo e ciò al fine di permettere a tutto il personale dell’Ufficio di assimilare le logiche e i concetti che stanno alla base di un sistema di gestione della qualità.

L’approccio seguito è stato denominato in corso d’opera “3P”: ovvero “dalle procedure, ai processi, per migliorare le performance”; la forte attenzione rivolta ai processi, secondo la logica *total quality management*, rappresenta di per sé una decisa innovazione all’interno degli uffici della pubblica amministrazione, in particolare di un ufficio giudiziario; l’introduzione del concetto di “catena cliente-fornitore” all’interno della Procura rappresenta la prima idea chiave intorno alla quale ruota il cambiamento basato sull’approccio per processi. La seconda idea, strettamente connessa alla precedente illustra l’esigenza di centrare l’attenzione sui risultati in termini di efficacia ed efficienza dell’ufficio in relazione agli altri uffici connessi (tribunale, uffici ministeriali e Consiglio superiore della magistratura, etc.)

Infine l’attenzione particolare rivolta al “fare e all’apprendere” mette in primo piano il ruolo fondamentale svolto da tutto il personale (procuratore e sostituti, agenti di polizia giudiziaria, funzionari amministrativi). A seguito di questo apprendimento *in itinere*, sono stati apportati in corso d’opera una serie di cambiamenti rispetto a quanto definito nel progetto iniziale.

Lo sviluppo del progetto si è articolato nell’esecuzione delle seguenti fasi ed attività.

Tra le più importanti ricordiamo:

- La costruzione del gruppo di lavoro “qualità” con assegnazione preliminare dei ruoli e delle responsabilità, definizione dei tempi e degli obiettivi;
- l’indagine conoscitiva dei processi realizzativi svolta presso i singoli uffici (segreteria generale, segreterie dei Pubblici Ministeri, ufficio economato, casellario giudiziale, segreteria affari del Giudice di Pace, etc.) attraverso interviste ai vari collaboratori addetti ai relativi servizi, l’analisi dei documenti in uso, nonché l’osservazione delle dinamiche interne;
- l’individuazione di criticità e di cattive prassi emerse, la loro revisione in sede di gruppo “qualità” e la loro successiva validazione in sede di comitato di pilotaggio;
- il ridisegno dei processi nonché la loro definizione.

Oggetto di questa analisi organizzativa sono stati i processi realizzativi (segreteria generale, segreterie dei pubblici ministeri, etc.), i processi direzionali e di supporto (segreteria indagini tecnica e informatica, ufficio economato, ufficio personale) nonché i processi di sistema. Partendo dall’analisi e dalla mappatura dei processi realizzativi, abbiamo cercato di integrarli e gestirli secondo un approccio sistemico - logica sottesa al Sistema Qualità ISO - in quanto identificare, capire e gestire, come fossero un sistema, processi tra loro correlati, contribuisce all’efficacia e all’efficienza dell’organizzazione nel conseguire i propri obiettivi.

In questa ottica il sistema qualità viene inteso come effettivo strumento di supporto alla direzione per la pianificazione e la programmazione strategica, ma allo stesso tempo permette alle singole unità operative la condivisione sia dei principi e delle logiche del nuovo modello organizzativo, sia degli strumenti gestionali che il sistema mette a disposizione (es. procedure, istruzioni operative, modulistica etc).

L’adozione e lo sviluppo all’interno dell’ufficio di questi due principi organizzativi (approccio per processi e approccio sistemico alla gestione) hanno permesso di:

- migliorare la comunicazione interna/esterna in particolare per quanto concerne l’uniformità dei processi e della documentazione nella forma e nella sostanza;
- aumentare la riconoscibilità interna/esterna dell’immagine-identità dell’organizzazione, in particolare per quanto riguarda l’uniformità e omogeneità nelle prassi potenziando in questo modo l’identità unica della Procura;
- impostare un piano di miglioramento dell’efficienza, impostato su un impiego più razionale dei collaboratori, sull’ottimizzazione delle prassi, la tempestività ed economia dei tempi.

La reingegnerizzazione e la gestione a livello sistemico delle procedure lavorative non può

prescindere dal continuo monitoraggio dei processi stessi, basato su misure e analisi, al fine di verificare e garantire l'efficacia delle prestazioni complessive.

Per monitorare *i processi lavorativi* che influiscono sulla qualità del servizio e dei risultati che si vuole raggiungere, la Procura della Repubblica si avvale del controllo costante operato dai responsabili delle singole fasi di lavoro. La Procura si impegna a attuare tale controllo su più livelli: risultati, procedure, attività, personale. Qualora si verificasse uno scostamento dei risultati rispetto a quanto prefissato in sede di pianificazione (ad esempio mancato rispetto della normativa o delle procedure gestionali), il responsabile della qualità assieme alla Direzione attiva la risoluzione delle "non conformità" così come previsto nella relativa procedura gestionale allegata al manuale della qualità.

Anche per quanto attiene al monitoraggio del servizio, i singoli responsabili sono tenuti alla continua e costante verifica della completezza e della adeguatezza degli elementi in uscita del processo di erogazione (ad esempio il rispetto dei tempi definiti dalla normativa o esplicitati come impegno nella carta dei servizi, nel rilascio dei certificati):

Gli eventuali scostamenti rispetto alle procedure gestionali descritte dovranno essere corretti e successivamente monitorati secondo la prevista procedura gestionale, di "non conformità – azioni correttive e preventive", descritta e definita nel manuale della qualità.

Sulla base delle informazioni e dei dati raccolti durante i processi di misurazione e di analisi, la Procura stabilisce obiettivi e identifica strategie opportune per il loro raggiungimento, definendo e gestendo le risorse necessarie.

L'analisi dei dati, ai fini del riesame della politica, viene effettuata a cadenza annuale, sulla base di strumenti di misurazione (sistemi applicativi), alcuni di essi diffusi dal Ministero, altri ancora, più innovativi, elaborati dagli stessi responsabili/operatori dei vari servizi.

Procedere attraverso l'analisi dei processi, attraverso la misurazione degli stessi al fine di una loro ottimizzazione, nonché garantirne il monitoraggio continuo, ha imposto inoltre all'organizzazione di rivolgere una particolare attenzione ai documenti utilizzati dall'ufficio (atti processuali, modelli dei certificati ed altro). Parallelamente al monitoraggio delle *performances* la Procura della Repubblica ha proceduto quindi alla standardizzazione della documentazione prodotta dall'Ufficio. L'obiettivo era quello di garantire vera l'esterna coerenza e trasparenza dell'organizzazione. Nel nostro caso abbiamo rivisitato quasi tutta la modulistica amministrativa e degli atti processuali.

La gestione dei documenti implica non solo la fase di identificazione (ogni documento è individuato in base ad un codice, titolo, data di emissione e indice di revisione), la fase di

redazione, di verifica e approvazione del documento, ma anche in questo caso, la fase del monitoraggio. E' necessario infatti controllare e garantire la adeguatezza dei documenti e questo tramite la creazione di un elenco aggiornato degli stessi da diffondere al personale nonché la previsione di una procedura per la loro revisione.

Ad oggi l'Ufficio ha standardizzato e tradotto in tedesco (l'Alto Adige è una provincia autonoma bilingue) più di un centinaio di modelli processuali. Tali modelli inoltre sono oggetto di revisione/aggiornamento ogniqualvolta lo impongano novità legislative.

Questo nuovo approccio organizzativo ha richiesto una forte attenzione al dato informativo e alla sua corretta gestione.

E proprio dall'attenzione al miglioramento del flusso informativo interno un sistema applicativo informatico, altamente innovativo sotto il profilo gestionale, tale da ottenere l'apprezzamento dei vertici ministeriali anche per una sua futura diffusione a livello nazionale.

Attraverso tale sistema informatico la Direzione può attuare una pianificazione ed un controllo annuale delle spese di giustizia, incidendo in questo modo anche sull'andamento delle stesse. E infatti, stabilito un obiettivo di risparmio a inizio anno, il sistema permette il monitoraggio in tempo reale dello stato di avanzamento delle singole voci di costo; evidenzia eventuali scostamenti rispetto a quanto programmato, permettendo così di esercitare azioni correttive o di revisionare gli stessi obiettivi precedentemente formulati. In questo modo è possibile esercitare un controllo della prestazione (liquidazione delle spese di giustizia) in via preventiva, concomitante e consuntiva.

Il valore aggiunto sta ovviamente nella possibilità di agire tempestivamente, in una sorta di adeguamento, di orientamento della gestione, concomitante alla stessa attività quotidiana.

In quest'ottica è stato creato, sempre su base volontaria, un ulteriore sistema applicativo, dedicato al monitoraggio della gestione dei beni sottoposti a sequestro e affidati in custodia a terzi.

Ulteriore obiettivo è la creazione di un vero e proprio cruscotto digitale. La Procura infatti intende migliorare il suo sistema informativo attraverso, inizialmente, la trasposizione dei flussi mappati in un sistema informatico di *workflow* utilizzando ad esempio prodotti *open source*, per poi procedere alla creazione di un cruscotto digitale a supporto della gestione dei servizi e dei documenti. L'obiettivo è di realizzare un sistema informativo agile e trasparente per l'utente.

4. Comunicare con il cittadino per migliorare la qualità del servizio

Il processo di costruzione del sistema qualità si è sviluppato parallelamente alla realizzazione di altri strumenti gestionali: la carta dei servizi, il bilancio sociale, il sito *web*. Obiettivo principale perseguito con la realizzazione del progetto di riorganizzazione è stato quello di recuperare il

dialogo con il cittadino al fine di offrirgli e garantirgli un servizio Giustizia il più efficace, efficiente e trasparente possibile.

La Carta dei servizi è il primo strumento di comunicazione con il cittadino di cui la Procura si è dotata. Si tratta allo stato attuale dell'unico esempio di carta dei servizi di un ufficio giudiziario.

Muovendo dalla considerazione per cui la qualità di un servizio dipende molto anche dalla conoscenza che il cittadino/utente ha dell'organizzazione con cui si interfaccia, si è voluto fornire tramite la carta dei servizi una serie di informazioni fondamentali volte, in primis, a presentare l'istituzione e a semplificare le modalità di interazione tra essa e i cittadini.

La carta dei servizi, pertanto, presenta le attività tipiche della Procura con particolare riguardo ai servizi che comportano contatto e relazione diretta con il pubblico. In questo senso, l'organizzazione intende avvicinarsi al cittadino, attraverso la presentazione in forma sintetica delle proprie funzioni, delle aree di intervento, del personale coinvolto.

Nel definire l'architettura e i contenuti della carta dei servizi, il gruppo di lavoro ha posto particolare attenzione alla funzione di educazione civica che un tale documento può e deve svolgere. E infatti, da un primo sondaggio a campione di cittadini, era emerso che a solo qualche singolo intervistato era nota la missione e i compiti di una Procura della Repubblica.

Da qui la decisione di descrivere l'istituzione in sé, per poi personalizzare l'organizzazione descrivendo il nostro carico di lavoro, la nostra dotazione organica, più in generale le attività della Procura di Bolzano.

I contenuti nonché il linguaggio utilizzato sono stati oggetto di validazione interna, da parte degli operatori del servizio nonché dei magistrati, coinvolgendo anche il personale del tribunale, e ciò al fine di verificare il livello di condivisione, l'eshaustività e comprensibilità delle informazioni; è stata inoltre oggetto di validazione esterna attraverso il confronto con un campione casuale di cittadini al fine di verificarne la chiarezza e l'utilità.

Per garantire la semplicità e comprensibilità del linguaggio, è stata richiesta la revisione dei testi da parte di una docente di sociolinguistica dell'Università di Firenze e sono state fatte determinate scelte comunicative relative anche alla grafica e al *lay out*.

Attraverso l'esplicitazione degli impegni futuri nella carta dei servizi, la Procura si è voluta impegnare con obiettivi di sviluppo e di miglioramento, nell'ottica della trasparenza e della verificabilità da parte della cittadinanza a cui di fatto promette specifici tipi di performance in base ai quali è possibile giudicare la qualità del suo operare.

Oltre che uno strumento ad alta valenza comunicativa ed informativa, la carta dei servizi è stato uno strumento di sviluppo organizzativo. In questo senso, l'attivazione di uno specifico gruppo di lavoro

ha innescato una riflessione sui processi organizzativi che più impattano su coloro che fruiscono dei servizi e sulle attività di *front-office*.

Nel complesso le carte dei servizi sono state stampate e distribuite, tramite gli uffici pubblici del territorio (comuni), in versione bilingue, per tutte le famiglie residenti della Provincia (copia della carta dei servizi è inoltre scaricabile dal sito web della procura www.procura.bz.it).

Capillare è stata inoltre la diffusione alle Procure della Repubblica Italiana, agli uffici del Ministero della Giustizia, alle associazioni degli avvocati e dei magistrati.

La vicinanza al cittadino cercata con la carta dei servizi si traduce addirittura in interattività con il sito *web*.

La progettazione ed attivazione della nostra pagina *web*, in versione bilingue, ha risposto alla necessità di mettere a punto uno strumento di facile e rapida consultazione.

La struttura del sito *web* è stata pensata con una struttura analoga, quasi speculare, a quella proposta dalla Carta dei servizi e ciò per favorire al massimo l'uso e più in generale per integrare le diverse strategie comunicative.

Il sito *web* è la vetrina virtuale costantemente aggiornata capace di dare visibilità alle azioni intraprese dalla Procura e in grado di fornire informazioni sempre aggiornate sulle modalità di fruizione dei servizi erogati. Il sito *web* permette un facile lavoro di aggiornamento da parte degli operatori della Procura nonché la possibilità di implementare servizi in rete quali la richiesta di documenti ed atti amministrativi.

E' infatti *in itinere* un aggiornamento del sito a cura di uno specifico gruppo di lavoro. Gli obiettivi di questo intervento sono:

- il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni erogate on line (ad esempio il rilascio immediato dei certificati per i cittadini, via *web* presso le sedi Comunali ottenendo in questo modo una diminuzione dei tempi, snellimento delle pratiche e indirettamente un contributo al miglioramento del traffico e della qualità della vita dei cittadini);
- l'innovazione e potenziamento tecnologico a supporto dei servizi interni all'amministrazione ;
- sviluppo di una coerente politica di comunicazione integrata con i cittadini.

Accanto a questi due strumenti di comunicazione, carta dei servizi e sito *web*, sicuramente il bilancio sociale rappresenta, nella ricerca di nuove fonti e canali di informazioni rivolte al cittadino, l'esperienza più innovativa e faticosa di tutto il percorso di ottimizzazione intrapreso.

Varie sono le valenze del bilancio sociale inteso quale strumento di rendicontazione delle ricadute sociali delle attività di un ente. Per quanto attiene più strettamente alla sua dimensione

comunicativa e di orientamento al cittadino/cliente, il bilancio sociale rappresenta per la Procura di Bolzano un processo di autoconsapevolezza attraverso il quale:

- si individuano i soggetti prioritari (ovvero importanti ed influenti rispetto al funzionamento istituzionale ed organizzativo);
- si instaura con ognuno di essi una comunicazione a partire dal preliminare riconoscimento delle loro aspettative;
- si aumentano le competenze di questi soggetti a tutto vantaggio del funzionamento complessivo del servizio e questo perché un servizio nasce solo dalla interazione tra cittadino-utente e organizzazione-soggetto che eroga il servizio;
- si scoprono le informazioni pertinenti da comunicare, le si confrontano nel tempo, e, a partire da questo si fissano obiettivi, si dichiara il grado del loro raggiungimento, si fissano strategie di miglioramento:

Nella accezione che se ne è voluta dare si tratta pertanto di uno strumento di “sviluppo organizzativo” e di “comunicazione interna ed esterna”.

5. Innovare i processi coinvolgendo i cittadini/clienti

La Procura della Repubblica intende acquisire il pieno governo delle dinamiche organizzative, investendo in particolare in soluzioni gestionali innovative che possono tradursi in altrettante soluzioni di servizio per il cittadino, più efficienti ed efficaci.

In tale ottica, la Procura vuole definire con il supporto della Libera Università di Bolzano un programma di sviluppo verso *l'e-justice*, già incominciato con la razionalizzazione dei processi, la mappatura dei flussi documentali, la loro modellazione e la conseguente redazione del bilancio sociale.

La nostra convinzione è che tramite la tracciatura dei processi, la loro chiarificazione per tutti gli attori in gioco, una chiara contabilizzazione delle attività e delle spese ed il supporto di sistemi informatici, si riesca ad ottenere risparmi di tempi e di costi sostanziali. Il beneficio che ne trae l'intero Sistema Giustizia è evidente.

Punto di partenza però è gestire un dato informativo certo e affidabile.

Per questo la Procura ha già cominciato a sensibilizzare i suoi “fornitori” principali, vale a dire le Forze dell'Ordine dalle quali pervengono le notizie di reato.

Per garantire uniformità nella ricezione dei dati, sono stati predisposti e diffusi dei modelli uniformi di trasmissione delle notizie di reato, reperibili anche sul sito *web*. Contemporaneamente si cercherà

di aumentare le competenze dei fornitori di notizie di reato al fine di snellire i processi di selezione della Procura evitando di intasare gli uffici con procedimenti non fondati.

Come già accennato in riferimento al miglioramento del sito *web*, grande attenzione viene rivolta ai diversi portatori di interesse del nostro ufficio (avvocati, polizia giudiziaria, forze dell'ordine e magistrati appartenenti agli altri uffici giudiziari). Ad essi saranno dedicate delle aree riservate a cui accedere tramite preventiva attribuzione di *password*, nel rispetto della normativa sulla *privacy*.

La Procura intende proseguire questo percorso promuovendo un confronto continuo con le altre pubbliche amministrazioni, sia nazionali che internazionali.

Una immediata ricaduta in termini di ottimizzazione del servizio è nata ad esempio dal confronto tra l'atto di citazione quale testimone in uso in Germania e in Italia.

Mentre la modulistica adottata in Italia, nell'utilizzare un tono poco cortese fino ad essere aggressivo verso il testimone-cittadino, fa minacciosamente riferimento solamente ai doveri e agli obblighi dello stesso rimarcando le sanzioni in cui questi può incorrere nel caso in cui dovesse contravvenire agli ordini, il modello tedesco, rivolgendosi al testimone con forme e tono cortese, oltre a evidenziargli i suoi doveri di testimone, gli spiega il significato e il valore della testimonianza che dovrà rendere e dettaglia anche quelli che sono i suoi diritti.

Muovendo da questo esempio, abbiamo immediatamente proceduto alla rivisitazione in termini di "umanizzazione" del nostro modello per la citazione dei testimoni, unendo al modello più propriamente tecnico-processuale, un avviso, rivolto alla persona chiamata a testimoniare, contenente informazioni sull'importanza che può avere la sua deposizione per la ricostruzione della verità e per la decisione del giudice, il tutto con un linguaggio comprensibile e colloquiale nell'ottica di un rapporto corretto tra Stato e cittadino.

Per quanto attiene alla misurazione e monitoraggio dei bisogni del cittadino/utente, le informazioni sono ricavabili dalla raccolta sistematica e dalla elaborazione di notizie contenute in reclami/suggerimenti, (che possono pervenire via web o essere raccolti direttamente allo sportello) nonché dalla rilevazione sistematica della soddisfazione dell'utente.

Sono stati selezionati e privilegiati alcuni "utenti/clienti" di importanza strategica: gli avvocati, i cittadini che si rivolgono agli sportelli per ottenere documentazione amministrativa, i cittadini che interagiscono con la Procura tramite il sito www.procura.bz.it.

Come previsto nel Manuale della Qualità, adottato dalla Procura in conformità ai requisiti della norma ISO, la raccolta delle informazioni viene curata dal responsabile della Qualità e dal webmaster, entrambi funzionari della Procura, e periodicamente discussi con la Direzione (Procuratore della Repubblica e dirigente amministrativo), la quale potrà elaborarle in una eventuale

azione correttiva/preventiva o tradurla direttamente in una strategia.

6. L'importanza del coinvolgimento di tutto il personale

Per realizzare gli oggetti elencati inizialmente sono stati utilizzati approcci, strumenti e metodi innovativi per una Pubblica Amministrazione; in particolare si è introdotta la logica del “lavoro di gruppo”, del lavoro per progetti, della “qualità totale”.

Per garantire la massima condivisione e la generazione di una cultura della qualità all'interno della Procura, sono stati costruiti 4 gruppi di lavoro (uno per ogni servizio/prodotto citato sopra) composti da personale amministrativo, magistrati e polizia giudiziaria, coordinati da un consulente esterno nonché dal comitato di pilotaggio. In questo modo si è potuto garantire la diffusione, all'interno dell'organizzazione, di tutte le decisioni progettuali, dei prodotti e dei saperi che man mano maturavano attraverso gli incontri, le analisi e i lavori dei singoli gruppi.

La costruzione di un organismo tecnico di questo tipo, è stata ritenuta necessaria al fine di creare un luogo in cui soggetti che detengono la responsabilità per la promozione, la progettazione e l'attuazione del programma, potessero confrontarsi in modo snello ed operativo, fornendo risposte di tipo prevalentemente tecnico, di supporto ai processi decisionali. Il gruppo di pilotaggio ha costituito in questo modo la cerniera tra livello strategico e livello tecnico-partecipativo.

Sorprendente l'esperienza estremamente positiva del “gruppo di lavoro “ (*team work*). I risultati ottenuti sono stati indubbiamente una maggiore responsabilizzazione dei singoli dipendenti ed un conseguente arricchimento delle loro mansioni. Aumentato inoltre il senso di appartenenza all'ufficio e di condivisione della nuova vision dell'organizzazione, che ha facilitato e favorito il radicarsi nella cultura organizzativa della necessità del miglioramento continuo inteso quale momento dinamico della qualità.

Durante tutto l'arco di tempo che ha visto impegnati i singoli team, costituiti per ogni grande macro area di intervento (sistema qualità, carta dei servizi, sito web e bilancio sociale), si è potuto osservare e sperimentare una vera e propria dinamica e processo di gruppo riconducibile a grandi linee alle 3 fasi individuate nella letteratura in punto:

1. *forming* (fase di orientamento caratterizzata dalla ricerca di scopi e obiettivi),
2. *norming* (fase di coesione caratterizzata dal consenso sugli obiettivi, dalla fiducia e gradimento reciproco)
3. *performing* (fase di strutturazione ove il gruppo ha dimostrato un forte senso di appartenenza nonché impegno per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito).

7. Il miglioramento continuo

Per attuare il processo di miglioramento continuo è stato richiesto il contributo dei responsabili dei principali servizi, e questo tramite la diffusione di moduli standard ove registrare eventuali criticità, scostamenti rispetto alla procedura definita oppure suggerire alla direzione interventi di miglioramento.

Quest'ultimi, in particolare, vengono adottati nelle forme di ordini di servizio, circolari, a seguito di un confronto con i pubblici ministeri durante le riunioni periodiche con la Direzione. Di tutto ciò il Responsabile della qualità registra l'evidenza nella prevista documentazione del sistema qualità (verbali di non conformità e azioni correttive ovvero preventive intraprese).

In quest'ottica, il miglioramento diviene anch'esso un processo equiparato agli altri e l'idea della sua continuità va ad integrare l'intera attività dell'organizzazione. Ciò comporta che i rilevamenti e le analisi, sempre operate dal personale, devono divenire un'attività quotidiana.

Operando in questo modo, la Procura intende ulteriormente implementare il processo di ottimizzazione delle procedure e dei servizi in modo coerente con il principio del “ciclo PDCA (*plan-do-check-act*)”.

Il miglioramento interno della Procura è direttamente collegato al mantenimento, allo sviluppo e al miglioramento di quanto già realizzato nel progetto appena concluso; in particolare si intende migliorare (a) l'organizzazione nella redazione del Bilancio Sociale e (b) perfezionare i processi descritti nel Manuale della Qualità e le relative procedure anche attraverso la messa a regime di adeguati “sistemi informatici” (*e- Justice*) capaci di rafforzare il “controllo” da parte degli operatori e ciò anche attraverso la messa a disposizione di informazioni puntuali relative al monitoraggio dei vari procedimenti (fascicoli) a livello di tempi, “percorso” (tracciabilità), costo (*time report*). L'obiettivo è di ottenere da tale sistema indicatori idonei a fornire in modo semplice le informazioni indispensabili per la gestione delle fasi di monitoraggio e valutazione descritte nel Manuale della Qualità, per la redazione veloce del Bilancio Sociale e per la compilazione dei rapporti e delle relazioni richieste dal ministero e/o da altri *stakeholder* rilevanti.

Per sviluppare un simile intervento, si rende indispensabile una attività formativa tesa a sviluppare un pacchetto di competenze omogenee tra gli operatori, specie per quanto riguarda la gestione condivisa del Sistema Qualità (Uni-EN-Iso 9000).

In quest'ottica/scenario è stato predisposto un complesso progetto di sviluppo organizzativo nonché un progetto “speculare” di formazione rivolto a tutto il personale.

Si intende articolare tale piano di lavoro su un periodo orientativo di tre anni ricercando sinergie, anche finanziarie, con le iniziative in materia di formazione e di organizzazione programmate e

sviluppate dal Ministero della Giustizia.

Il primo dei due interventi, tra di loro comunque complementari e trasversali, viene pensato e presentato come ricerca/intervento in quanto si pone due precisi obiettivi: 1. trasferire e diffondere l'esperienza della Procura della Repubblica di Bolzano anche agli altri uffici giudiziari (la Procura diverrebbe in questo modo un "cantiere, un laboratorio sperimentale"); 2. consolidare e migliorare all'interno dell'organizzazione la concettualizzazione della qualità del servizio.

L'approccio fin qui seguito, infatti, implica necessariamente lo sviluppo di ulteriori competenze "manageriali", il miglioramento di processi, la messa a regime di ulteriori indicatori di efficacia ed efficienza, la implementazione di azioni automatiche di miglioramento interno basate sul sistematico coinvolgimento degli operatori seguendo l'idea chiave dei "gruppi di miglioramento interno".

Si intende quindi procedere a :

- verificare la funzionalità, ed eventualmente registrare e migliorare, gli assetti organizzativi conseguiti all'esito del progetto appena concluso;
- consolidare la motivazione, l'orientamento al servizio e la professionalità di tutti gli operatori;
- sviluppare, in sintonia con i programmi ministeriali, i sistemi informativi in un'ottica di controllo di gestione e di controllo della qualità del servizio erogato;
- rivisitare il bilancio sociale, rafforzando il coinvolgimento attivo degli *stakeholder*, rendendo più semplice, accattivante e comparabile la sua comunicazione esterna;
- mettere a punto il sistema per la gestione contabile dei singoli procedimenti, in modo da rendere possibile la definizione indicativa del costo per ogni processo, da inserire nel bilancio sociale;
- mettere a punto un sistema di controllo informatico dei flussi documentali;
- individuare degli indicatori di qualità del lavoro giudiziario;
- migliorare il sistema qualità certificato mettendo a regime le raccomandazioni e i miglioramenti suggeriti in sede di *audit* di certificazione;
- razionalizzare e migliorare gli scambi informativi interni alla Procura della Repubblica.

La formazione gioca un ruolo fondamentale per il raggiungimento di tali obiettivi. In tale prospettiva è stato presentato un articolato progetto di formazione rivolto a tutto il personale al fine di aumentare le competenze degli operatori della Procura, fornendo loro strumenti adeguati per "gestire la qualità" con riferimento particolare a tematiche quali la comunicazione, lo sviluppo del *team*, l'analisi statistica, il *problem solving*, la partecipazione alla gestione del sistema qualità.

La complessità dell'intervento organizzativo qui brevemente descritto, è data dalla volontà di coinvolgere, come *partner*, il Tribunale di Bolzano. Non si può pensare infatti ad un servizio giustizia efficiente ed efficace, se non si tiene in considerazione l'intera "*filiera di produzione di giustizia*" all'interno della quale la Procura è solo una parte che interagisce con numerosi altri attori che contribuiscono alla qualità complessiva del "*sistema*". Tra questi certamente il più importante è il Tribunale.

Come già anticipato, l'interesse che ha suscitato il progetto di ottimizzazione della Procura di Bolzano, è stato notevole. È stato immediatamente apprezzato in molti uffici giudiziari e valorizzato sia dal Consiglio Superiore della Magistratura (delibera del 7 dicembre 2006), sia dal Ministero della Giustizia in persona dello stesso Ministro il quale ha dato incarico ai propri uffici e segnatamente al Capodipartimento dell' Organizzazione Giudiziaria dei Beni e dei Servizi di attivarsi per trovare strade e soluzioni percorribili per un'estensione ad altri uffici giudiziari dell'esperienza della Procura di Bolzano considerata una buona pratica. L'idea è quella di un miglioramento del "Sistema Giustizia" italiano anche attraverso una migliore e più moderna organizzazione.

Il progetto di estensione della buona pratica che ha coinvolto nel corso del 2007 il Ministero della Giustizia, il Dipartimento della Funzione Pubblica, il Ministero del Lavoro, la Commissione Europea e le Regioni quali Autorità di Gestione del Fondo Sociale Europeo, è attualmente nella fase di perfezionamento degli accordi e delle sinergie. Nel corso del 2008 sarà quindi data agli uffici giudiziari l'opportunità di accedere, sulla base degli strumenti giuridici in fase di elaborazione, ai fondi europei nell'ottica di estendere la buona pratica implementata dalla Procura della Repubblica di Bolzano.

Cuno J. Tarfusser
Procuratore della Repubblica di Bolzano

Procura della Repubblica
Piazza Tribunale 1
39100 Bolzano, Italy