



UNI 4 JUSTICE

UNIVERSITAS PER LA GIUSTIZIA. PROGRAMMA PER LA QUALITÀ DEL SISTEMA GIUSTIZIA E PER L'EFFETTIVITÀ DEL GIUSTO PROCESSO

AZIONE 2.1

MODELLI ORGANIZZATIVI E DEI PROCESSI PER L'ARRETRATO

MODELLI DI UFFICIO PER IL PROCESSO CON CLUSTER DI INDICATORI DI RENDIMENTO ASSOCIATI

TOOL DI VALUTAZIONE DELLA RESILIENZA DEGLI UPP

AZIONE D.1
RAFFORZARE LA FIDUCIA

TOOL DI RILEVAZIONE DELLE BARRIERE ALL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA

AZIONE E1
LA METRICA DELL'UPP

HANDBOOK DI MONITORAGGIO DELL'UPP

Sommario

1. Modelli di UPP.....	2
1.1. Focus 1: Trasversalità	2
1.2. Focus 2: Approccio settoriale e sezionale	4
1.3. Focus 3: Cultura diffusa dell'UPP	4
2. Creazione di un tool per attività di monitoraggio e valutazione che sia in capo alle corti e che sia partecipato dai COA per la parte di design della metrica e delle modalità di rilevazione dei dati.....	6
2.1. Il monitoraggio e la valutazione degli uffici nella prassi distrettuale	6
2.1.1. Il quadro teorico e normativo.....	6
2.1.2. I risultati dell'indagine a livello distrettuale	22
2.1.3. Rilevanza dei risultati rilevati.....	23
Bibliografia essenziale e fonti	23

1. Modelli di UPP

Come illustrato per l'Azione 1.1, sono stati sviluppati nella macroarea più modelli di UPP, con diverse dimensioni di rendimento. Di seguito riassumiamo quel contributo.

1.1. Focus 1: Trasversalità

Il bisogno di accompagnamento sulle trasversalità menzionato in Sezione 1 si avverte in tre contesti. Il primo riguarda la sede o le unità organizzative dove le prassi sviluppate sono più

legate al rapporto di collaborazione virtuosa con il mondo esterno all'UG. Queste prassi prendono la forma di (lista non esaustiva):

- stesura dei vari protocolli con gli enti e/o associazioni esterne: ad es. protocollo con il C.O.A. per le udienze da remoto; protocollo con Procura per utilizzo Consolle del P.M.;
- prenotazione telematica obbligatoria dei procedimenti di pignoramento presso terzi;
- gestione telematica degli appuntamenti per l'utenza esterna;
- protocollo per la gestione dei flussi per le citazioni dirette a giudizio;
- protocollo per i reati che si prescriveranno entro 2 anni dall'esercizio dell'azione penale;
- istituzione di una cartella condivisa in cui vengono caricati i provvedimenti di maggiore interesse della sezione e la giurisprudenza più rilevante ai fini della continua formazione dei magistrati (cartella a cui è permesso accedere anche agli addetti UPP);
- adempimenti di cancelleria codificati così da creare un'uniformità di lavorazione del fascicolo in tutte le sue fasi di transito all'interno della sezione;
- vademecum gestionali da potere consultare;
- incontri tra tutta la filiera di lavorazione del fascicolo, qualora sia stato riscontrato un errore nella procedura al fine di rilevare ed evitare in futuro il ripetersi della problematica.

La trasversalità emerge non solo come precipitato organizzativo della combinazione delle norme – si vedano le circolari ministeriali e il decreto 151 pubblicato il 17 ottobre 2022 in G.U. – e delle condizioni interne degli uffici giudiziari, ma anche come ipotesi di lavoro suffragata dalla evidenza empirica. L'evidenza empirica mostra, infatti, che la trasversalità è premiante – ossia è condizione facilitante – alla creazione di quelle condizioni interne agli UUGG capaci di costruire in modo duraturo una governance virtuosa.

In particolare, si osserva come le prassi innovative emergano coadiuvate dalla presenza di un contesto favorevole allo scambio di informazioni, orientamenti e prassi, attraverso la frequente comunicazione tra personale togato e cancellerie, tra gli stessi magistrati (soprattutto a mezzo di riunioni periodiche interne), nonché tra UUGG, Procure e Ordini degli Avvocati.

Sul punto, emerge negli UUGG il ruolo nodale che giocano i Dirigenti amministrativi nel coordinamento e nella predisposizione delle diverse prassi innovative. Di seguito si riportano alcuni esempi di ciò che è stato inteso come “prassi innovativa”:

- redazione di ordini di servizio per la diffusione dell'interpretazione unitaria delle circolari e delle novità normative;
- creazione di protocolli operativi nel settore della volontaria giurisdizione; procedimenti esecutivi virtualizzati;
- pianificazione di accesso alle Cancellerie con prenotazione informatica.

In particolare, le trasversalità risultano ipotesi di lavoro di particolare rilievo strategico – anche in termini di durevolezza delle capacità amministrative create in vista di e attraverso il UPP – nelle sedi che risentono di turn over particolarmente alti o di discontinuità negli assetti organizzativi.

1.2. Focus 2: Approccio settoriale e sezionale

Vi sono sedi nelle quali esistevano UPP (ad esempio nel settore civile, ovvero nel settore famiglia, in quello dei diritti reali, delle successioni), ma anche UPP in supporto della sezione GIP/GUP, anche nel supporto alla organizzazione e alla preparazione documentale in previsione delle riunioni sezionali. Questo, in talune sedi, ha significato costruire forme di collaborazione che hanno coinvolto i magistrati onorari e i tirocinanti ex art. 73.

Vi sono sedi nelle quali le esperienze pregresse di collaborazione intra-sezionale hanno teso a lavorare su aggiornamenti giurisprudenziali, discussione di soluzioni, anche di carattere redazionale.

La stessa ratio organizzativa si trova attualmente applicata a valle della assegnazione dei FUPP. Gli UPP sezionali risultano infatti molto diffusi, in particolare in connessione con i settori che risentono di attenzione particolare in ragione delle priorità associate con la riduzione dell'arretrato o del disposition time – per quei settori specifici. In questo contesto si rilevano diversi pattern di carattere collaborativo, sia *one-to-one* – affiancamento FUPP e magistrato – sia in supporto alla cancelleria della sezione. Sovente, e soprattutto quando non vi sono modelli pregressi di collaborazione “team” i FUPP svolgono e si occupano della parte standardizzabile e scalabile delle procedure e delle routine di lavoro. La modalità *one-to-one* richiede una prevedibilità legata alla stabilità del personale in supporto al magistrato, quando invece il pattern possono meglio tollerare in termini funzionali le discontinuità. Tuttavia, negli schemi collaborativi “team” si rileva il bisogno di definire una minima riorganizzazione e distribuzione del lavoro anche dettagliando il mansionario dei FUPP.

Quando si è in presenza del modello *one-to-one* si rileva la forte motivazione da parte del giudice nel formare la “propria” risorsa. Pur richiedendo valutazioni di resilienza organizzativa a lungo termine, questo ha come effetto una maggiore specializzazione dell'addetto FUPP con conseguente positivo impatto sulla qualità del lavoro svolto. Tale specializzazione di merito – connesso al settore – riguarda diverse mansioni di affiancamento al giudice nell'attività giurisdizionale, mediante lo svolgimento dello studio del fascicolo, del controllo (e del monitoraggio) dei tempi processuali, della ricerca giurisprudenziale, nella stesura di bozze dei provvedimenti.

Anche laddove i FUPP sono organizzati in raccordo alle cancellerie emerge con evidenza l'importanza di uscire dalla logica della risposta data nella urgenza ovvero nella emergenza per passare ad una logica di carattere programmatico e di pianificazione. In questo contesto, alcune mansioni si ritrovano con ripetuta e rinnovata (anche al variare dell'organizzazione dell'ufficio giudiziario) frequenza: lo scarico dei fascicoli di udienza, la relazione del verbale di udienza.

1.3. Focus 3: Cultura diffusa dell'UPP

Sul versante delle possibili criticità nell'implementazione dell'UPP, c'è sostanziale uniformità di vedute rispetto all'ipotetica incidenza negativa di alcuni fattori (cf. D1.3, Sezione 4):

- La prevalenza di personale con una certa anzianità di servizio, il quale, abituato a una routine di lavoro individuale, potrebbero non ritenere utile l'ausilio offerto dagli addetti all'UPP;

- Gli aspetti logistici legati alla ritenuta inadeguatezza strutturale di alcune sedi giudiziarie. In questi casi, infatti, l'immissione in servizio di nuove risorse viene percepita come un fattore suscettibile di aggravare ulteriormente la situazione, rendendo complicato/inefficiente lo svolgimento delle funzioni degli addetti e del personale amministrativo e giudiziario dell'ufficio;
- La necessaria attività di formazione delle nuove risorse.

La prognosi – formulata sulla scorta dell'esperienza maturata con i tirocinanti ex art. 73 d.l.n.69/2013 – è di una formazione integrata, di taglio sia teorico che pratico.

Negli UUGG che presentano consolidate tradizioni innovative si osservano buoni livelli di governance eco-programmazione. Questo aspetto è legato in maniera forte alla presenza di una leadership impegnata nella programmazione.

Laddove vi è una bassa condivisione degli obiettivi, delle metodologie e della direzione in cui l'UG/Sezione sta andando, questo aspetto è connesso spesso alla mancanza di spazi adeguati e di momenti formali di scambio e condivisione.

Laddove infine siamo dinanzi a UUGG con esistenza di UPP trasversale, la costituzione di UPP trasversali, come quelli sul monitoraggio degli obiettivi PNRR previsti, è stata una strategia percepita come estremamente utile per compensare la mancanza di amministrativi specializzati nelle relative aree.

Laddove si evidenziano condizioni interne di forte frammentazione ciò che si rileva è l'emergenza di criticità che restano legate a settori, ancorché l'impatto complessivo sulla cultura riflessiva dell'UG resta capace di andare a detrimento di una visione di insieme. In questi contesti la creazione di pattern "team" può risultare di grande impatto e di grande ausilio.

Si evidenziano due situazioni diverse:

- UUGG con criticità diffuse e tutte di alta complessità:
- UUGG con criticità diffuse ma molto moderate.

Gli esiti delle due situazioni sono diametralmente opposti: nel primo caso emergono difficoltà nella gestione che richiederebbero maggiori risorse (anche togate); nel secondo caso gli obiettivi di riduzione dell'arretrato e dei tempi diventano accessibili e raggiungibili.

Più che di UUGG, è possibile fare l'esempio di poche sezioni o, meglio, collegi giudicanti con una forte coesione interna. Il lavoro in team, che per alcuni è imprescindibile e un fattore estremamente positivo per la gestione dei procedimenti, si scontra con la percezione di molti che l'approccio maggioritario sia ancora troppo individualista.

Questi esempi rappresentano comunque una parte importante ma minoritaria. Fatti salvi casi specifici, l'impressione generale emersa dall'interlocuzione con i singoli è che vi sia ancora un approccio individualista all'esercizio delle funzioni giurisdizionali. La maggior parte, però, riconosce che lavorare in team potrebbe portare a un vero cambiamento positivo nella gestione dei flussi.

In questo senso, molti riconoscono che l'UPP può favorire questo approccio, tuttavia c'è diffidenza verso il modello "misto" che comporta anche un supporto verso l'amministrazione, laddove invece un UPP dedicato unicamente ai giudici (sullo stampo di un "centro studi") sarebbe più utile e funzionale, se avesse anche un orizzonte temporale stabile e strutturato.

Uno degli aspetti più innovativi riguarda l'organizzazione del lavoro dei FUPP, con progetti organizzativi studiati per pervenire ad un reale raggiungimento degli obiettivi che lascia trasparire una elevata capacità di organizzare il lavoro in funzione dei risultati; un secondo aspetto sono le innovazioni tecnologiche, in particolare quelle che abbiano delle ricadute chiare, evidenti immediate sul lavoro (sistemi di filtro, costruzione di banche dati di merito, migliore gestione degli spazi tramite calendarizzazione avanzata, per citarne alcuni); un terzo aspetto riguarda la predisposizione mentale al prendere decisioni basate sull'osservazione dei fenomeni e dei dati, che ha fatto maturare la consapevolezza della necessità di migliori dati seppur a fronte dell'impossibilità ad implementare ulteriori attività a parità di risorse; infine, si rileva un elevato livello di apertura alla sperimentazione di novità che possano avere un impatto positivo sulla riduzione delle criticità.

Infine, sono state riscontrati pochi esempi di UUGG senza una lunga tradizione di prassi innovative. In essi non si osservano traiettorie strutturali passate d'innovazione, nonostante non manchino esempi di innovazioni e best practice via via introdotte con caratteristiche di elevata novità.

2. Creazione di un tool per attività di monitoraggio e valutazione che sia in capo alle corti e che sia partecipato dai COA per la parte di design della metrica e delle modalità di rilevazione dei dati

2.1. Il monitoraggio e la valutazione degli uffici nella prassi distrettuale

2.1.1. Il quadro teorico e normativo

La ricerca su sistemi e modelli di valutazione degli Uffici giudiziari italiani ha preso avvio anzitutto da una ricognizione delle prassi seguite e della stratificazione della normativa di rango primario e secondario che è stata riscontrata negli ultimi anni.

Gli esiti della ricognizione vanno infatti ponderati tenendo conto delle ricadute delle garanzie costituzionali di indipendenza e autonomia della magistratura (artt. 104, 107, 108 e 111 Cost.), da un lato, e degli *input* ad adottare criteri di rendicontazione e valutazione delle performance provenienti dal Ministero della Giustizia e dall'ambito europeo, con particolare riferimento alla CEPEJ, al European Judicial Network, al European Judicial Training Network e al European Networks of Councils for the Judiciary.

Preliminarmente, si deve considerare la prassi che si è via via maggiormente strutturata di riportare i dati sul funzionamento del singolo ufficio giudiziario nell'annuale relazione del Magistrato a capo dell'Ufficio che viene redatta con l'ausilio del dirigente amministrativo. Fino al 2006, il contenuto delle relazioni variava sostanzialmente da ufficio a ufficio in dipendenza delle attitudini e della capacità organizzativa dai singoli presidenti, mancando un efficace coordinamento da parte del Ministero o di altri organi. Di fatto, il contenuto delle relazioni rispecchiava i verbali delle riunioni di

vertice con i capi delle cancellerie e con i presidenti delle sezioni dell'Ufficio giudiziario, con conseguente elevata eterogeneità delle metodologie di analisi seguite e dei dati riportati.

Tuttavia, i limiti al giudizio sull'operato e l'efficienza della magistratura (al di fuori dell'ambito disciplinare di competenza del CSM) sono mutati anche in ragione di una crescente attenzione verso i canoni costituzionali di buon andamento, imparzialità e trasparenza (nonché, dalla riforma del 2012, sostenibilità) dell'organizzazione amministrativa pubblica (art. 97 Cost.), così come sostenuta anche dalla stessa Corte costituzionale.

A partire dal periodo tra il 2010 e il 2011 si assiste a una progressiva maggiore ingerenza delle istituzioni europee sui programmi di efficientamento del sistema giustizia che conduce ad un mutamento del paradigma in favore della definizione di metodologie comuni di analisi, comparazione fra Stati, e misurazione del gradiente di efficienza tra impiego delle risorse e prestazione del servizio secondo il paradigma del *Common Assessment Framework* (CAF- Griglia Comune di Autovalutazione) sviluppato in sede europea come strumento di Total Quality Management dall'European Institute of Public Administration sul modello del EFQM della European Foundation for Quality Management e su quello Speyer della German University of Administrative Sciences.

In questo contesto, la *Commission européenne pour l'efficacité de la Justice* (CEPEJ) ha costituito uno specifico gruppo di lavoro (*SATURN working group on judicial time management*) con lo scopo di esaminare anche in chiave comparata i diversi sistemi adottati e le prassi seguite per consentire una forma di valutazione dell'efficienza degli uffici giudiziari.

Nel corso del tempo e, in particolare, con la digitalizzazione di ampi comparti della giustizia, la disponibilità e interoperabilità dei dati delle cancellerie sono progressivamente e costantemente aumentate e ciò ha determinato una progressiva evoluzione in termini sempre più tecnici ed accurati del contenuto delle relazioni annuali sugli uffici giudiziari.

Non di meno, costituisce una indubbia e inedita novità nella storia nazionale delle riforme in materia di giustizia il rilievo espressamente attribuito al metodo empirico del monitoraggio, della verifica sistematica e, ove occorra, della revisione del funzionamento dei nuovi istituti, che si riscontra nelle iniziative PNRR.

I programmi annuali delle attività previsti dall'art. 4, D. Lgs. n. 240/2006, e i programmi di gestione dei procedimenti ex art. 37 D.L. n. 98/2011, così come altre analoghe previsioni normative con le quali il Legislatore si è sforzato negli ultimi anni di orientare la dirigenza degli uffici Giudiziari nella loro attività organizzativa, sono ora destinati ad assumere finalmente la funzione di validi strumenti di analisi e di gestione degli uffici.

Del 12 novembre 2021 è la circolare della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della Giustizia (prot. DOG.12/11/2021.0238068.U), recante "*Indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza*", illustrativa dei dati e degli aggregati considerati dalla Commissione europea per individuare e monitorare i target nazionali quantitativi indicati nel piano di riduzione dell'arretrato civile (in primo e secondo grado) e di

riduzione della durata civile e penale, secondo il criterio Cepej del *disposition time* (complessivo dei tre gradi di giudizio).

Individuazione degli indicatori quantitativi

Anche se esistono numerose metodologie e relativi indicatori utilizzabili per misurare l'efficienza e l'efficacia di un sistema giudiziario, a livello internazionale gli osservatori si concentrano principalmente sui seguenti:

- Durata dei procedimenti (c.d. *disposition time*);
- Pendenze e arretrato;
- Indicatori di "giusto processo" (*qualità del sistema*).

Tali parametri si ritrovano sostanzialmente nei più recenti *EU Justice Scoreboard* come: a) *efficiency* (la durata dei procedimenti, le pendenze e l'arretrato), *quality* (il giusto processo), *independence*.

L'individuazione di indicatori comuni e affidabili è volta a consentire il monitoraggio e la misurazione o valutazione attendibile dell'assetto e dell'azione di una data organizzazione giudiziaria.

I parametri contemplati dallo Scoreboard europeo, che saranno monitorati annualmente attraverso il nuovo *European Rule of Law Mechanism* – stabilito nelle ultime linee guida della Commissione Europea –, disegnano la dimensione etica e democratica di un Paese e, al contempo, ne misurano l'impatto sulla sostenibilità a lungo termine della crescita economica.

Esistono fondamentalmente due indicatori della durata dei procedimenti giudiziari (sia di una causa civile che di un processo penale o amministrativo): la durata effettiva e la durata media prevedibile.

Dal 2013 il Ministero della Giustizia italiano, tra i primi in Europa, si è dotato di un moderno sistema di *datawarehouse* che consente la misurazione della durata effettiva di tutti i singoli procedimenti trattati. Ciò permette di esaminare nel dettaglio le durate per materia, per ufficio, ma anche per specifiche fasi processuali. Tuttavia, non tutti i sistemi giudiziari dispongono di una base dati con la durata effettiva di tutti i procedimenti definiti e ciò rende ancora molto difficoltoso per la Cepej svolgere valide comparazioni.

Per realizzare confronti significativi viene pertanto normalmente utilizzata una formula, presa in prestito dalla teoria della logistica, che misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti mettendo a confronto tutti i processi aperti a una certa data (pendenze) con quelli definiti nell'ultimo anno fino a quella data ($Pendence_t / Definiti_{t-1,t}$). La Cepej definisce questa stima *Disposition Time* (DT)¹.

Tra il 2010 e il 2016 il *Disposition Time* dell'Italia è progressivamente diminuito ma non in misura sufficiente da portarlo ai livelli degli altri paesi.

¹ La formula è una versione di quella ampiamente utilizzata in Italia in passato per esaminare e confrontare le durate dei procedimenti: $\frac{Pt-1+Pt}{St+Et} \times 365$ dove P sono le pendenze, S i ricorsi sopravvenuti nel periodo, ed E gli esauriti nel periodo.

I procedimenti avviati in un ufficio giudiziario, di qualsiasi natura essi siano, fino a che non sono stati completati attraverso l'emissione di un provvedimento decisorio (sentenza, decreto, altro) sono definiti "pendenti". Le pendenze rappresentano dunque la misura del carico di lavoro cui è sottoposto un giudice, un tribunale o un intero sistema giudiziario in un dato momento.

Le pendenze possono essere distinte in due sottoinsiemi di procedimenti: l'insieme delle pendenze fisiologiche, che comprende quei processi o cause avviati da "poco" tempo, ossia che hanno una possibilità di essere completati entro un lasso di tempo ragionevole; l'insieme delle pendenze patologiche, quelle cioè, che alla data di riferimento, non sono state risolte entro i termini previsti dalla legge e per le quali i soggetti interessati potrebbero richiedere allo Stato un risarcimento per irragionevole durata secondo *l'acquis communautaire*.

Il rapporto tra questi due dati è quindi, analogamente alla durata, un indicatore di efficacia del sistema, della sua capacità di gestire in tempi ragionevoli la domanda.

In genere, a livello internazionale è possibile misurare solo le pendenze mentre a livello nazionale sono disponibili anche i monitoraggi dell'arretrato.

Individuazione degli indicatori qualitativi

Tuttavia, secondo il modello del CAF², non è esaustivo considerare ai fini di una completa valutazione esclusivamente indicatori di tipo quantitativo.

Un indicatore cui si ricorre frequentemente per valutare anche la "qualità" è quello del "tasso di impugnazione" (ancora meglio se analizzato insieme al tasso di "revisione" delle pronunce). L'assunto teorico è che decisioni di bassa qualità portino con maggiore probabilità all'impugnazione e, eventualmente, alla revisione.

Questo indice andrebbe valutato con riferimento non solo alla percentuale di sentenze impugnate rispetto a quelle emesse (indice di stabilità), ma altresì alla percentuale dei casi in cui la decisione impugnata venga confermata o meno nel successivo grado di giudizio (c.d. *reversal rate* o indice di prevedibilità).

Questa posizione ha acceso un ampio dibattito a livello europeo tra chi è critico rispetto a una qualunque forma di misurazione della qualità e chi invece lo considera un necessario criterio oggettivo.

Un indicatore ancora più puntuale della qualità (intesa nell'accezione di prevedibilità) sarebbe una misura di quanto casi simili vengano decisi in modo differente in uffici diversi³.

² <https://www.eupan.eu/caf/>

³ Un tentativo di valutazione diretta della qualità delle pronunce è stato realizzato per la materia del diritto societario da L. Enriques (2002), *Do Corporate Law Judges Matter? Some Evidence From Milan*, *European Business Organization Law Review*, Vol. 3, No. 4, 2002, pp. 756-821

Tuttavia, il dato di partenza è la necessità di una specifica declinazione dei sistemi di valutazione, da un lato, rispetto a ciò che concerne l'effettivo esercizio della giurisdizione da parte della magistratura, che è e deve essere condizionato dalle garanzie costituzionali di indipendenza e imparzialità; dall'altro lato, rispetto a ciò che concerne la pubblica amministrazione della giustizia che, invece, è condizionata dai canoni di buon andamento e trasparenza di cui all'art. 97 Cost.

L'amministrazione della giustizia si fonda enormemente sulla componente umana costituita dal personale di magistratura – giudicante e requirente – e da quello con funzioni amministrative. La Cepej, nel suo rapporto biennale dedica ampio spazio all'analisi del fattore umano impiegato nei sistemi giudiziari europei.

Il tema dei carichi di lavoro è peraltro un indicatore di difficile comparazione in un'ottica internazionale. Nel caso dell'Italia, ma l'organizzazione non è dissimile in altri paesi, l'attività del magistrato è supportata fondamentalmente da due categorie di risorse umane: il personale con funzioni amministrative e la magistratura onoraria.

Le funzioni concretamente svolte nei tribunali dai giudici onorari di tribunale (GOT) e nelle procure dai vice-procuratori onorari (VPO) sono di varia natura e vanno dal mero supporto al giudice nella preparazione delle udienze, alla sua sostituzione solo in alcune sedute, fino alla vera e propria presa in carico di procedimenti per alcune selezionate materie. In ogni caso, l'attività dei magistrati onorari non è adeguatamente rendicontata e pertanto calcolare l'effettivo carico di lavoro tenendo conto anche di questa categoria di personale che, come abbiamo visto, pure incide, è sempre stato assai difficile.

Gli Stati hanno dichiarato infatti una certa difficoltà a classificare esattamente il proprio personale all'interno delle rigide categorie definite da Cepej e tale problematica si estende altresì alla nuova classe di addetti all'ufficio per il processo recentemente inserita in organico. Il modo migliore per operare un confronto appare dunque quello di valutare il rapporto tra personale amministrativo totale non già rispetto alla popolazione ma ai giudici.

Sebbene questa sia la soluzione condivisa in sede di lavori Cepej, dal punto di vista costituzionale non scioglie il nodo del diverso paradigma che deve caratterizzare la valutazione delle performance del personale giudicante rispetto a quello applicabile al personale amministrativo dirigenziale e non dirigenziale.

D'altra parte, questa è la ragione per la quale la CEPEJ si è concentrata in ambito giudiziario su indicatori che sono influenzati sia dall'una categoria che dall'altra.

Il *clearance rate* (o se si preferisce, l'indice di rotazione dei procedimenti iscritti) misura il rapporto tra numero di casi definiti e numero di casi iscritti. Esso misura la capacità di un ufficio o di un intero sistema giudiziario di definire (e quindi smaltire) i casi sottoposti al giudizio in un intervallo di tempo. Un tasso minore di 1 indica che nell'unità di tempo considerata, il sistema giudiziario non riesce a lavorare una quantità di affari pari al numero di iscrizioni di nuovi affari, con la conseguenza che si tenderà a generare arretrato. Viceversa, un indice che assume un valore maggiore di 1 denota una produttività più alta della domanda e quindi una capacità del sistema giudiziario di lavorare una

quantità di affari pari a quella in ingresso nell'ultimo periodo con l'aggiunta di una quota di affari pendente da periodi precedenti.

Non di meno, qualsiasi sistema di monitoraggio e valutazione non può prescindere da una analisi individuale a fianco di quella organizzativa, pur nel doveroso rispetto delle prerogative del CSM e del Ministero della Giustizia. In questo senso, la valutazione ministeriale di personale che è investito di funzioni ibride, almeno in parte giudicanti, pone un problema sul piano costituzionale.

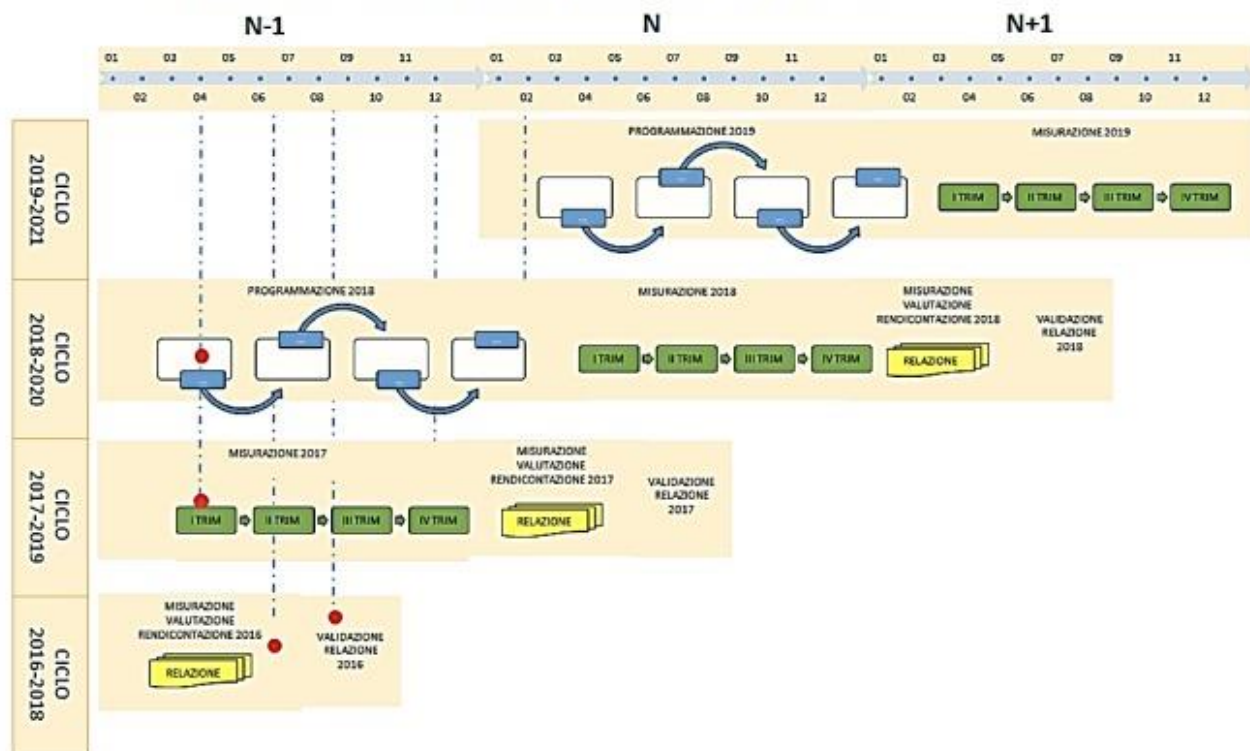
Da due anni, la Banca Mondiale ha integrato il set dei propri indicatori della categoria che misura l'efficienza della giustizia civile con un indicatore di "qualità" che misura in qualche modo aspetti organizzativi del sistema. Questo indicatore misura il livello di adozione, verificato in circa 190 economie del mondo, di una serie di buone pratiche nel proprio sistema giudiziario in quattro aree: organizzazione giudiziaria, case management, informatizzazione, e risoluzione alternativa delle controversie.

A livello nazionale, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, così come modificato e integrato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n.74, ha apportato elementi di novità in tema di controlli interni, con l'introduzione di disposizioni volte a rimodulare il sistema di valutazione delle strutture, nonché dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche soggetti alla disciplina di cui all' articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, con la finalità di assicurare più elevati standard qualitativi ed economici del servizio, tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale.

In particolare, l'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo n.150/2009 prescrive alle amministrazioni pubbliche l'obbligo di adottare e aggiornare annualmente un Sistema di misurazione e valutazione idoneo a rilevare la performance organizzativa e quella individuale dei dipendenti (SMVP), chiarendo che si tratta dello strumento attraverso il quale è disciplinato il ciclo della performance, che viene integrato nel quadro più ampio delle attività di pianificazione, programmazione e rendicontazione, dando origine a una stretta connessione tra programmazione, obiettivi, risorse, attività e risultati dell'Amministrazione.

Il ciclo della performance si articola nelle seguenti fasi: programmazione, misurazione, valutazione.

Figura 1. Sequenza temporale delle fasi del ciclo della performance



A partire dal 2022 le attività di programmazione volte ad assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e a migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese, sono state sostituite dal Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) da adottarsi entro il 31 gennaio di ogni anno.

La misurazione può essere realizzata in momenti differenti in relazione alle esigenze dei diversi decisori. Tipicamente, infatti, i sistemi prevedono delle misurazioni intermedie ed una misurazione finale alla conclusione del periodo di riferimento, normalmente l'anno. La frequenza del monitoraggio può variare a seconda delle caratteristiche dei fenomeni oggetto di osservazione. In tutti i casi le attività di monitoraggio devono essere documentate mediante un efficace sistema di reportistica.

Nell'ultima fase, sulla base del livello misurato di raggiungimento degli obiettivi rispetto ai target prefissati, si effettua la valutazione, ovvero si formula un giudizio complessivo sulla performance, cercando di comprendere i fattori (interni ed esterni) che possono aver influito positivamente o negativamente sul grado di raggiungimento degli obiettivi medesimi, anche al fine di apprendere per migliorare nell'anno successivo.

In applicazione della disciplina contenuta nel citato articolo 7, l'obiettivo di miglioramento dei risultati ottenuti dall'Amministrazione, in termini di efficienza, efficacia e di creazione di valore pubblico utile al miglioramento del livello di benessere dei destinatari delle politiche e dei servizi, presuppone il corretto svolgimento delle funzioni di programmazione, misurazione, valutazione e

rendicontazione, dove per “misurazione” si intende l’attività di quantificazione e parametrizzazione del risultato al target prefissato, e per “valutazione” l’attività di analisi e interpretazione dei valori misurati, avuto riguardo anche ai fattori endogeni e esogeni che possono avere determinato lo scostamento rispetto al risultato programmato.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, titolare delle funzioni di promozione, indirizzo e coordinamento in materia, ha emanato nel corso degli ultimi anni Linee Guida aventi per oggetto il Piano della performance dei Ministeri (2017), il Sistema di misurazione e valutazione della performance ministeriale (2017), la Relazione annuale sulla performance (2018), la valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche (2019), la misurazione e valutazione della performance individuale (2019), il piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance (2020).

Nel processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale del Ministero della Giustizia intervengono i seguenti attori:

- Il Ministro (organo di indirizzo politico e amministrativo);
- L’Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV);
- I Capi Dipartimento, i Dirigenti di livello generale e non generale;
- I Dipendenti;
- Gli Stakeholder.

Valutazione delle performance individuali

Considerato che la valutazione è una componente essenziale del rapporto di lavoro dei dipendenti ed è finalizzata a valorizzare le competenze e le capacità di sviluppo professionale degli stessi, nel 2009 il Ministero della Giustizia e le Organizzazioni Sindacali di categoria hanno approvato i criteri generali e il procedimento per la valutazione del personale secondo i principi stabiliti con Legge delega n. 15/2009 (Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni...) e in conformità all’art. 23 del CCNL 14/09/2007.

Tale documento conteneva un primo sistema di valutazione già completo di descrittori, griglie di valutazione e scale di giudizio (o meglio, fasce di merito), sostanzialmente coerente con quanto successivamente previsto dal SMVP, e prevalentemente destinato a consentire il riconoscimento di premi e quote di retribuzione accessoria da attribuire al personale.

In quella fase, l’ambito di valutazione era individuato nell’Ufficio di appartenenza di ciascun dipendente anche al fine di tenere conto delle specificità. Inoltre, l’organo valutatore era esclusivamente il Dirigente amministrativo ai sensi dell’art. 2 del D.Lgs. n. 240/2006, mentre il Magistrato Capo dell’Ufficio giudiziario partecipava solo in via residuale ed eccezionale a tale attività.

Già in base a tale schema di valutazione, però, era previsto che il soggetto valutato partecipasse al procedimento presentando eventualmente osservazioni sulla scheda di valutazione predisposta.

L'impostazione del decreto legislativo n. 240 conferma che, tra gli ambiti di valutazione della performance individuale del dirigente dell'Amministrazione della giustizia, rientra il contributo fornito al raggiungimento della performance organizzativa della struttura di riferimento.

Ora, vale la pena di considerare che il magistrato capo dell'ufficio giudiziario, avendo la titolarità e la rappresentanza dell'ufficio ai sensi dell'articolo 1 del d.lgs. 25 luglio 2006 n. 240, è responsabile del "prodotto" della gestione amministrativa dell'ufficio (e non solo della organizzazione e dell'esercizio della giurisdizione), seppure non sia soggetto a valutazione ai sensi del decreto del Ministro della Giustizia n. 279 del 8 giugno 1998.

In effetti, l'art. 4 del d.lgs. n. 240 del 2006 prevede che "entro trenta giorni dalle determinazioni adottate dagli organi dell'amministrazione centrale, a seguito dell'emanazione della direttiva del Ministro della giustizia di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, comunque, non oltre il 15 febbraio di ciascun anno, il magistrato capo dell'ufficio giudiziario, congiuntamente al dirigente amministrativo ad esso preposto, redige, tenendo conto delle risorse disponibili ed indicando le priorità, il programma delle attività da svolgersi nel corso dell'anno. Il programma può essere modificato, durante l'anno, su concorde iniziativa del magistrato capo e del dirigente, per sopravvenute esigenze dell'ufficio giudiziario".

In altri termini, il dirigente amministrativo di un ufficio giudiziario è responsabile, unitamente al magistrato titolare, delle attività di programmazione, monitoraggio e rendicontazione della performance organizzativa nell'ambito del più ampio ciclo di gestione della performance del Ministero della Giustizia.

Costituiscono sezioni del Programma annuale l'analisi del contesto, i risultati, e la prevenzione della corruzione e trasparenza.

La riforma operata dalla legge delega 4 marzo 2009, n. 15 e dal successivo d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, attribuisce al SMVP, con riferimento particolare alla performance individuale, i seguenti obiettivi prioritari:

- Evidenziare l'importanza del contributo individuale del personale valutato rispetto agli obiettivi dell'amministrazione nel suo insieme e della struttura organizzativa di appartenenza;
- Chiarire e comunicare che cosa ci si attende – in termini di risultati e comportamenti – dalla singola persona;
- Supportare le singole persone nel miglioramento della loro performance;
- Valutare la performance e comunicare i risultati e le aspettative future alla singola persona;
- Contribuire a creare e mantenere un clima organizzativo favorevole; premiare la performance attraverso opportuni sistemi incentivanti;
- Promuovere una corretta gestione delle risorse umane, rilevare e valorizzare le competenze e le capacità di sviluppo;

- Favorire un processo di comunicazione tra uffici e dipendenti sulle aspettative e gli obiettivi del Ministero.

La valutazione della performance individuale si propone quindi di verificare i risultati conseguiti da un dirigente o un dipendente in un dato arco di tempo, sulla base della posizione organizzativa ricoperta, delle mansioni svolte ed in riferimento a obiettivi assegnati. L'oggetto della valutazione della performance individuale è il processo di utilizzazione di conoscenze e capacità individuali messo in atto dal valutato ai fini del conseguimento dei risultati.

Il processo di valutazione conduce alla determinazione, per ciascun soggetto valutato, di un punteggio espressione del livello di performance individuale raggiunto.

Entro il 10 del mese di febbraio, al termine dei colloqui, sono trasmessi al valutato il prospetto di valutazione dei risultati e la scheda di valutazione dei comportamenti organizzativi, con assegnazione di un termine non superiore a dieci giorni lavorativi, al fine di consentire di esperire l'eventuale fase di contraddittorio mediante la presentazione di osservazioni o richiesta di confronto diretto sulla regolarità della procedura seguita e sulle valutazioni effettuate.

Entro il 28 febbraio, il valutatore calcola per ciascun valutato il punteggio complessivo e notifica il provvedimento finale. Compila l'elenco delle valutazioni individuali, distribuisce il personale nei livelli di performance, e la porta a conoscenza dei valutati. La valutazione del singolo dipendente non è pubblica e non deve essere trasmessa alle articolazioni centrali. L'Amministrazione provvede a fornire una rappresentazione della distribuzione complessiva delle valutazioni.

Il soggetto valutatore è chiamato a porre in essere un'attività che si compone di una successione di adempimenti che, in particolare, per quanto riguarda il personale dipendente non dirigente, in ragione delle dimensioni rilevanti dell'ufficio o dello svolgimento di attività specialistiche da parte del valutato o della distanza spaziale tra valutatore e valutato (come nel caso di uffici dislocati sul territorio), potrebbe risultare particolarmente onerosa.

Il valutatore può dunque trovarsi nella necessità di ricorrere al contributo di personale non dirigente al fine di coordinare singole fasi della procedura di valutazione.

A tal fine ed in riferimento esclusivo al processo di valutazione del personale non dirigente, è possibile che siano definite da parte del soggetto valutatore specifiche deleghe di carattere istruttorio avente ad oggetto il compimento di atti prodromici alla valutazione (raccolta di documenti od atti, colloqui, gestione di software, ecc.). Le deleghe devono in ogni caso contenere specifica indicazione del personale cui si riferiscono. La soluzione è peraltro espressamente prevista dalle Linee guida n. 2/2017 del Dipartimento della Funzione pubblica che prevede la possibilità che il superiore gerarchico amplii le informazioni in suo possesso per la valutazione coinvolgendo anche figure intermedie a condizione che abbiano diretta visibilità sulla prestazione del valutato. Il giudizio finale, comunque, rimane di competenza del valutatore.

Nell'ambito di tale quadro normativo, tutti i progetti organizzativi del distretto dell'Emilia-Romagna hanno previsto la delega di funzioni di monitoraggio e rendicontazione interna al personale UPP.

Valutazione delle performance organizzative

Nel corso degli ultimi 20 anni il legislatore ha progressivamente innovato la disciplina delle attività di programmazione, controllo, misurazione e valutazione. Con riferimento peculiare alle attività di valutazione, la normativa ha riconosciuto e salvaguardato la specificità del Ministero della Giustizia, riservando alla competenza del titolare del Dicastero la disciplina e l'esercizio di alcune materie.

Per l'Amministrazione della giustizia vige, tra le altre, una particolare deroga, contenuta nell'art. 20 del d.lgs. 29/1993, nell'art. 10 comma 2 del d.lgs. 286/99 e nell'art. 20 del d.lgs. 165/2001 (anche dopo le modifiche apportate dal D.lgs. n. 150 del 2009) secondo cui le operazioni di verifica dei risultati sono effettuate dal Ministro, con termini e modalità di attuazione stabiliti con regolamento ministeriale.

Il Ministro della Giustizia, con decreto 8 giugno 1998, n. 279 (recepito dall'art. 9 del d.P.R. 25 luglio 2001 n. 315), considerata la specificità dell'amministrazione della giustizia, ha istituito la Commissione di valutazione, oggi sostituita dall'Organismo Indipendente di Valutazione, ed emanato il regolamento ministeriale che disciplina il procedimento di verifica dei risultati da parte del Ministro e, in particolare, i principi generali per il controllo e la valutazione dei dirigenti.

Il processo di verifica dei risultati della gestione, previsto dall'art. 20 comma 2° del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 e dal d.lgs. 30 luglio 1999 n. 286 e regolamentato, con riferimento ai dipendenti del Ministero della Giustizia, dal D.M. Giustizia 8 giugno 1998 21 n. 279, si è sempre più concentrato sulla ricerca di metodi oggettivi e indicatori quantitativi, finalizzati alla valutazione della performance individuale del dirigente amministrativo.

Lo sviluppo del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, eventualmente articolato in relazione alle specificità che contraddistinguono ogni Dipartimento, deve fra l'altro avere come punto di riferimento ultimo gli impatti indotti sulla società al fine di creare valore pubblico, ovvero di migliorare il livello di benessere sociale ed economico degli utenti e degli stakeholder (c.d. "benessere organizzativo").

In questo senso la tendenza è verso la creazione di un vero e proprio bilancio sociale partecipato dalle diverse categorie di utenza.

Il Dipartimento O.G. ha messo a disposizione il c.d. "Atlante", una sorta di base dati strutturata relativa alle risorse (capitale umano, beni strumentali, sistemi informatici e informativi etc.) utile per l'avvio di un'analisi critica dell'organizzazione per un controllo di gestione orientato alla qualità della governance.

Il Piano annuale predisposto dai singoli uffici giudiziari del Distretto si compone, come previsto, di: a) analisi di contesto; b) risultati-obiettivi programmazione annuale; c) prevenzione della corruzione e trasparenza. I Piani predisposti per l'anno 2023 delineano dall'analisi di contesto il rapporto tra il

numero di cancellieri e quello dei magistrati al fine di ricavare un parametro di equilibrio amministrativo.

Al fine di mantenere lo standard quali/quantitativo raggiunto nel settore penale all'esito della completa regolarizzazione successiva all'ispezione 2017-2021, la Dirigenza amministrativa del Tribunale di Bologna ha previsto l'introduzione di un sistema interno e stabile di controllo e misurazione dello standard di qualità dei servizi (quattro report trimestrali) partecipato all'interno dell'organizzazione così da rafforzare la cultura organizzativa, la responsabilità per risultati, la trasparenza nella rendicontazione degli stessi.

Inoltre, le recenti modifiche normative, ed in particolare l'art. 19-bis del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, hanno rafforzato il principio della partecipazione degli utenti esterni ed interni e, più in generale dei cittadini, al processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa, richiedendo alle amministrazioni di adottare sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione e di sviluppare le più ampie forme di valutazione partecipativa.

In considerazione della natura della maggior parte delle funzioni svolte dal Ministero della Giustizia, la partecipazione degli utenti alla valutazione mediante indagini di *customer satisfaction* appare riconducibile solo ad una porzione limitata di attività e servizi.

L'OIV presidia l'applicazione del principio di partecipazione dei cittadini e degli altri utenti, verificando l'effettiva realizzazione delle indagini, l'adeguatezza del processo di interazione con l'esterno messo in atto nonché la pubblicazione dei dati. L'OIV inoltre valuta l'adeguatezza dei percorsi di ascolto promossi dall'amministrazione e fornisce eventuali suggerimenti anche in merito all'effettiva sostenibilità degli stessi.

L'Amministrazione sta procedendo all'identificazione di un modello di valutazione partecipativa che identifichi le finalità dell'applicazione di tale approccio al Ministero della Giustizia, i soggetti e i ruoli, gli oggetti valutati (servizi, attività, funzioni) e le dimensioni di performance organizzativa coinvolte.

Per quanto riguarda gli "utenti esterni" (i fruitori del servizio) il SMVP prevede che l'OIV verifichi ogni anno la relativa soddisfazione circa il livello di servizio offerto dalle articolazioni organizzative del Ministero della Giustizia.

L'OIV procede in tal senso mediante il supporto di questionari differenziati a seconda della tipologia di utente e di ufficio e trasmessi a utenti selezionati in una rosa individuata periodicamente da ciascun ufficio. Per gli uffici giudiziari costituiscono utenti esterni i Consigli dell'Ordine degli Avvocati. Per gli archivi notarili distrettuali costituiscono utente esterno i Consigli Notarili. È generalmente allegato al SMVP il format di prospetto standard per la ricognizione del livello di soddisfazione degli utenti interni ed esterni.

Tale format può suscitare critiche per la estrema semplificazione brevità dei quesiti e dei giudizi da esprimere rispetto ai numeri e articoli ambiti da valutare, ma occorre tener conto altresì dell'opportunità di non disincentivare la periodica compilazione da parte di un organo che non include tra le proprie funzioni la partecipazione ai processi di valutazione della giustizia secondo l'art. 29 della L. n. 247/2012.

Ad oggi il coinvolgimento dei COA in attività di valutazione degli Uffici giudiziari si articola fondamentalmente in due contributi, vale a dire: a) la compilazione dei prospetti standard predisposti dal ministero per la ricognizione del livello di soddisfazione degli utenti esterni (allegato 6 del SMVP) in conformità con quanto previsto dall'art. 7, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 150/2009; b) le segnalazioni motivate destinate al Consiglio Giudiziario, in particolare, ai fini delle funzioni consultive per quanto attiene le tabelle di composizione degli uffici, le valutazioni di professionalità dei magistrati, e le attitudini al conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi.

In vero, la partecipazione volontaria dei COA ai processi di autovalutazione potrebbe accrescere il proprio potenziale di utilità in ragione dei dati -detenuti dai locali Consiglio professionali- circa i numeri degli iscritti, tenuto conto che i più recenti studi hanno sostenuto e, almeno in parte, dimostrato una correlazione tra il numero e la distribuzione degli avvocati e le capacità degli uffici giudiziari⁴.

Inoltre, a seguito delle ultime riforme, la partecipazione degli avvocati nei Consigli giudiziari potrebbe rappresentare una delle chiavi di volta per sciogliere il nodo della valutazione dell'attività del personale amministrativo con funzioni paragiurisdizionali (i.e. AUPP) senza interferire con il quadro costituzionale.

Le attività di monitoraggio svolte dal Ministero

Come accennato, il Ministro della Giustizia emana la direttiva generale contenente gli indirizzi strategici, adotta in collaborazione con i vertici dell'amministrazione il Piano e la Relazione sulla Performance, verifica con il supporto dell'OIV il conseguimento degli obiettivi strategici, adotta il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché gli eventuali aggiornamenti annuali dei richiamati documenti, valuta i dirigenti dell'amministrazione.

Nella figura, desunta dalle Linee Guida sul Sistema di misurazione e valutazione della performance dei Ministeri, predisposte dal Dipartimento della Funzione Pubblica, è rappresentata la sequenza temporale di tutte le fasi che compongono il ciclo della performance, assumendo a riferimento un orizzonte triennale.

L'Organismo indipendente di valutazione della performance è istituito dal d.lgs. 150 del 27 ottobre 2009 e sostituisce i Servizi di controllo interno (SE.C.IN.), previsti dal d.lgs. 286 del 30 luglio 1999, esercitando, in piena autonomia, le attività di cui all'articolo 14 comma 4 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, nonché le attività di controllo strategico, e riferendo in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

Presso l'Organismo indipendente di valutazione è costituita una struttura tecnica permanente di supporto per la misurazione della performance. Il responsabile della struttura tecnica è nominato dal Ministro, sentito l'OIV, tra il personale in servizio presso l'amministrazione in possesso di una

⁴ Cfr. A. Carmignani, S. Giacomelli (2010), Too many lawyers? Litigation in Italian civil courts, Temi di discussion Banca d'Italia n. 745.

specificata professionalità ed esperienza nel settore della misurazione e valutazione della performance nelle amministrazioni pubbliche.

L'OIV monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi; comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti e al Dipartimento della funzione pubblica; valida la Relazione sulla performance, a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione; garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione con particolare riferimento alla significativa differenziazione dei giudizi nonché dell'utilizzo dei premi, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità; propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti e l'attribuzione ad essi dei premi; è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica; promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità; verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

L'Organismo indipendente di valutazione svolge le funzioni e le attività di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009 con l'obiettivo di supportare l'amministrazione sul piano metodologico e verificare la correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della performance organizzativa e individuale.

Verifica, inoltre, che l'amministrazione realizzi nell'ambito del ciclo della performance un'integrazione sostanziale tra programmazione economico-finanziaria e pianificazione strategico-gestionale. Ai fini della valutazione della performance organizzativa, promuove l'utilizzo da parte dell'amministrazione dei risultati derivanti dalle attività di valutazione esterna delle amministrazioni e dei relativi impatti.

Costituiscono documenti di rendicontazione del Ministero della Giustizia:

- La Relazione sull'amministrazione della giustizia che, in occasione dell'inaugurazione di ciascun Anno Giudiziario, riferisce in merito all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia;
- La Nota integrativa al rendiconto generale dello Stato che illustra i risultati raggiunti e le relative risorse impiegate in relazione a quelle programmate e le motivazioni per gli scostamenti tra i risultati conseguiti e gli obiettivi fissati in fase di predisposizione del bilancio;
- La Relazione sulla Performance che, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, costituisce il principale momento di verifica circa il raggiungimento degli obiettivi fissati nell'Atto di indirizzo politico istituzionale, nella Direttiva annuale del Ministro, nel Piano della Performance e negli altri documenti di programmazione dipartimentale;
- La Relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, redatta ai sensi dell'art. 1 c14 della l. 190/2012, secondo il formato

identificato dall'Autorità Nazionale Anti-Corruzione che contiene considerazioni generali sull'attuazione del piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza e sul ruolo del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;

- I documenti di rendicontazione predisposti al fine di dare evidenza dei risultati ottenuti lungo le tre linee di intervento relative al PNRR di competenza del Ministero della Giustizia.

Al fine di razionalizzare complessivamente le attività di programmazione e valutazione e garantire condizioni di omogeneità a livello metodologico, l'amministrazione adotta format a supporto della declinazione degli obiettivi specifici.

Il monitoraggio dei dati di gestione costituisce un'attività fondamentale che dovrebbe trovare attuazione mediante la selezione di un set di indicatori in ciascuna delle articolazioni organizzative rette da una figura dirigenziale, tanto a livello centrale quanto a livello territoriale, a prescindere dalla natura contrattuale di tale figura. Inoltre, il monitoraggio dei dati di gestione si configura come attività che deve svolgersi necessariamente in modo integrato rispetto alle attività di controllo di gestione dell'amministrazione. Solo la rilevazione periodica e costante, nell'ambito di un processo strutturato di controllo, consente infatti di attribuire ai dati raccolti quelle caratteristiche di affidabilità e correttezza che costituiscono il presupposto all'impiego degli stessi nei processi valutativi in generale e nella valutazione individuale in particolare.

Il report di gestione riporta dati, indicatori e informazioni utili per comprendere l'efficienza e la qualità delle attività svolte da ciascun ufficio nonché gli impatti generati sulla gestione dal raggiungimento degli obiettivi programmati. Tale documento è sviluppato nel rispetto dei seguenti criteri.

Copertura e periodicità. Le attività di rilevazione dei dati di gestione sono impostate e realizzate da tutte le articolazioni organizzative centrali e territoriali affidate alla responsabilità di un dirigente. Le attività di monitoraggio devono essere strutturate in modo da fornire un riscontro periodico dei dati di gestione, almeno semestrale.

Integrazione con i sistemi informativi e qualità delle informazioni. La selezione dei dati e degli indicatori deve avvenire tenendo conto della presenza o della possibilità di sviluppo di adeguati sistemi informatici per la raccolta dei dati. I report di gestione contengono elenchi di dati e indicatori selezionati dall'amministrazione assumendo a riferimento il significato gestionale del valore assunto da tali grandezze. Il report di gestione comprende un breve referto a commento delle rilevazioni che da riscontro, in particolare delle motivazioni sottostanti le variazioni più rilevanti intervenute nel corso del periodo monitorato. **Diffusione.** I report di gestione sono trasmessi periodicamente, all'interno di ogni Dipartimento e di ogni Direzione, ai dirigenti di livello generale e ai soggetti responsabili di coordinare le attività di controllo di gestione.

L'adozione di uno strumento di valutazione del personale, oltre a costituire un adempimento previsto da precise disposizioni normative e contrattuali, rappresenta un punto di passaggio fondamentale. In tale prospettiva, il SMVP prevede l'introduzione a partire dal 2018 di un processo di valutazione esteso a tutti i dipendenti dell'amministrazione.

L'attività di valutazione del personale, quindi, deve essere sostenuta da un'intensa, incisiva, capillare azione formativa promossa dall'OIV e destinata alla dirigenza, che si concreti in un laboratorio all'interno del quale esperienze, conoscenze, senso di responsabilità agiscano da motore di un processo virtuoso che accresca la capacità dell'organizzazione di adattare se stessa ai cambiamenti in una tensione costante verso l'innalzamento della qualità del servizio reso nell'adempimento del proprio compito istituzionale.

In ragione di ciò, la rendicontazione interna include una sezione dedicata alla formazione svolta per ciascuna categoria di personale nel corso dell'anno.

Il Ministero ha altresì svolto un monitoraggio parallelo integrato quali-quantitativo sull'UPP (nota prot. 0304759 del 28/12/2021) in ragione delle necessarie verifiche di attuazione degli obiettivi PNRR (v. circolare Ministero della Giustizia m_dg.DOG.02/12/2021.0254463.U).

Fermo restando che i generali obiettivi del PNRR attengono a una scala nazionale, il Ministero ha offerto delle forcelle di target stimati di riduzione durata e *disposition time* per ogni singolo ufficio, ragguagliati ai dati statistici di partenza, alle risorse PNRR assegnate e all'andamento dei principali indicatori degli ultimi anni, al fine di orientare gli uffici nella prosecuzione del lavoro, e soprattutto per consentire un continuo monitoraggio, che è invece milestone riguardante anche gli uffici.

Tutti gli Uffici giudiziari del Distretto stanno procedendo all'aggiornamento dei progetti organizzativi al fine di tenere conto degli esiti del primo monitoraggio, nonché del mutato quadro normativo a seguito dell'entrata in vigore dal 1/11/2022 del Decreto legislativo n. 151/2022 "*Norme sull'ufficio per il processo*" giacché l'UPP non può più considerarsi un mero modello organizzativo teorico da adottarsi su base volontaria o sperimentale, bensì come il modello organizzativo stabile a supporto della giurisdizione, formalmente previsto dall'art. 21 del decreto.

Presso il Tribunale di Bologna, alcuni AUPP sono stati applicati come previsto al monitoraggio di flussi statistici dell'Ufficio e al monitoraggio dell'andamento dei flussi di lavorazione finalizzato al controllo delle basi dati e alla loro epurazione dalle c.d. false pendenze. In ambito civile, il monitoraggio sui flussi di lavoro viene svolto con cadenza trimestrale mentre quello per il controllo dei ritardi nel deposito delle sentenze con cadenza semestrale. Anche nell'ambito penale è stato predisposto un monitoraggio periodico, ancorché con un certo ritardo rispetto all'ambito civile in ragione del recente mutamento di sede.

D'altra parte, come previsto dalla stessa circolare ministeriale del 2/12/2021, lo stesso progetto organizzativo dell'Ufficio giudiziario serve primariamente per rendicontare l'assegnazione delle risorse oltre che per verificare la coerenza al Piano per il raggiungimento degli obiettivi dati.

La rilevazione primaria, utile ai fini della rendicontazione, è a livello di macroarea (settore civile, settore penale, settore/servizio trasversale), anche perché la Commissione europea non richiede un livello di dettaglio maggiore.

Ai fini di una maggiore comprensione delle finalità, però, sono stati indicati anche i singoli e specifici settori di assegnazione, ove esistenti (es. famiglia, contratti, GIP, GUP, ecc.), anche al fine di parametrare sin da subito per il Ministero i settoriali fabbisogni formativi.

Infine, le attività di monitoraggio ministeriali avvengono anche per tramite delle ispezioni da remoto ed in loco pianificate in via ordinaria e, eventualmente, straordinaria su specifiche segnalazioni. In genere le ispezioni hanno durata triennale e hanno come conseguenza istruzioni specifiche e target di settore da conseguire entro determinate scadenze per l'ufficio giudiziario.

2.1.2. I risultati dell'indagine a livello distrettuale

Dalla indagine svolta risulta che tutti gli uffici giudiziari del Distretto abbiano completato il ciclo di valutazione delle performance 2022, restituendo al Ministero entro il mese di marzo 2023 l'esito della graduatoria redatta per la valutazione del personale amministrativo. In base alla comunicazione dirigenziale trasmessa in data 22 marzo 2023 (prot. N. 954), il 99,3 del personale amministrativo del Tribunale di Bologna ha riportato un punteggio sufficiente a ottenere un giudizio "più che adeguato", mentre nessuno del restante 0,7% ha conseguito un giudizio "adeguato" o "non adeguato".

A partire dai cicli 2022 e, soprattutto 2023, l'impiego strategico degli addetti UPP assegnati al Distretto è entrato a pieno titolo nei documenti di programmazione per obiettivi e indicatori previsti dal SMVP. Il dato interessante che emerge è la particolare valorizzazione del ruolo strategico degli AUPP con qualifica di "tecnico dell'amministrazione" e operatore data entry da applicare ai servizi amministrativi.

Dall'esito dei questionari somministrati in sede distrettuale si è potuto evincere il numero esiguo degli AUPP applicati a tali funzioni (forse anche in ragione delle particolari competenze del personale reclutato), nonostante la notevole importanza strategica della funzione sia in relazione alle onerose attività di rendicontazione imposte dal SMVP sia per agevolare una più realistica definizione degli obiettivi annuali da parte della dirigenza e del Capo dell'Ufficio.

Nel corso del 2022, il Tribunale di Bologna ha colto l'occasione di una ispezione ordinaria programmata del Ministero per adottare la buona prassi di eseguire un controllo periodico di gestione generalizzato (e non più settoriale) sui servizi di cancelleria.

Inoltre, dagli esiti dei questionari è emerso che solo una ristretta minoranza dei rispondenti (14 su 188 su base distrettuale) non hanno preso parte ad alcuna attività di monitoraggio e valutazione delle performance, mentre ben 106 hanno dichiarato di avere in qualche modo partecipato alle attività di valutazione predisposte dalla Dirigenza amministrativa.

Il dato che emerge dalle risposte, tuttavia, è quello di una carenza formativa sul quadro normativo dei sistemi di valutazione delle performance degli uffici giudiziari, ancorché le precise istruzioni del dirigente amministrativo non abbiano fatto emergere in modo netto una urgenza formativa specifica nei relativi quesiti. Alcuni rispondenti hanno esplicitato di non essere a conoscenza di altre forme di monitoraggio diverse da quelle organizzate dalla dirigenza amministrativa.

In proporzione, sono stati gli AUPP trasversali ad avere maggiormente evidenziato l'esigenza di formazione specifica in materia di governance dei dati e gestione dei modelli organizzativi

2.1.3. Rilevanza dei risultati rilevati

La prevalenza ed incidenza degli AUPP con funzioni miste (amministrative/giurisdizionali) ha come conseguenza la necessità di sviluppare un sistema di monitoraggio e valutazione delle nuove risorse non più contingente, ma stabile e conforme al quadro costituzionale.

A tal fine, l'implementazione della partecipazione dei COA potrebbe rivelarsi utile nei limiti dell'impostazione data dal format ministeriale.

Inoltre, la rendicontazione in punto di formazione pare destinata ad includere anche quella svolta dagli AUPP secondo le specificità di funzione.

Bibliografia essenziale e fonti

- 1) Giancarlo Vecchi, La valutazione della performance negli uffici giudiziari come strumento di politica pubblica, Franco Angelo, 2018
- 2) Daniela Cavallini, La selezione e valutazione dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari: problematiche e prospettive a confronto, Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 2019
- 3) AA.VV., Il management degli uffici giudiziari. Innovazione, connessione, Leadership, performance, CEDAM, 2022
- 4) Claudio Miele, Un nuovo metodo per l'analisi di gestione degli uffici giudiziari, Il Foro italiano, vol. 136, n. 10 (ottobre 2013), pp. 279-284.
- 5) Daniela Marchesi (2003), Litiganti, avvocati e magistrati, il Mulino, Bologna.

* * *

- a) Decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 (art. 7): introduzione dell'obbligo per le PA di adottare un sistema di misurazione e valutazione delle performance a decorrere dal 2010.
- b) Decreto ministero Giustizia 23 dicembre 2021 Aggiornamento del sistema di misurazione e valutazione della performance
- c) Circolare DG Stat Ministero della Giustizia prot. DOG.12/11/2021.0238068.U recante "Indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di Ripresa e resilienza";
- d) PON Governance 2007-2013 : la quarta linea di azione consisteva nel supporto alla diffusione della metodologia del Common Assesment Framework presso gli uffici giudiziari come metodologia di autovalutazione già personalizzata dal Dipartimento per la Funzione Pubblica

- e) Rapporto “European Judicial Systems – Efficiency and Quality of Justice 2016 (data 2014)” redatto dalla Commission for the Efficiency of Judicial Systems (CEPEJ)
- f) Rapporti “Doing Business” redatti dalla World Bank (con dati relative agli anni 2015 e 2016)
- g) EU Justice Scoreboard 2022