

PON Governance 2014-2020 - Asse 1, Obiettivo Specifico 1.4, Azione 1.4.1

Decreto del Ministero della Giustizia del 05 agosto 2021 e successiva rettifica del 09 agosto 2021

Progetto “Modelli Organizzativi e Innovazione Digitale. Il Nuovo Ufficio per il Processo per l’Efficienza del Sistema-Giustizia” – MOD-UPP - CUP E75F21001650007 – CLP PON_MDG_1.4.1_17



Università degli Studi di Napoli “Parthenope”

Linea di intervento 1 - Azione 1.1

INDIVIDUAZIONE BEST PRACTICES E BENCHMARKS

Il presente report intende evidenziare le procedure e le consuetudini adottate dal Tribunale di Nola e di Potenza per il miglioramento e l’efficientamento del sistema organizzativo interno.

Nel corso degli incontri introduttivi dedicati alla formazione e alla ricognizione dell’impianto logistico-funzionale del Tribunale di Nola, è stato possibile rilevare almeno 6 ‘buone pratiche’:

- utilizzo di un sistema di ponderazione nelle assegnazioni delle pratiche ai magistrati;
- divisione in gruppi di lavoro della prima sezione civile;
- formazione personale addetti all’ufficio per il processo (nel seguito AUPP);
- valutazione qualitativa e quantitativa della performance degli addetti;
- creazione di un gruppo denominato “Flussi e Digitalizzazione” formato da due giudici della Prima Sezione Civile;
- creazione di un gruppo finalizzato alla standardizzazione dei provvedimenti relativi alle cause più ricorrenti formato da due giudici della Prima Sezione Civile.

Con specifico riguardo al sistema di ponderazione, va rilevata l’introduzione di un meccanismo informatizzato automatico di assegnazione di pressoché tutti i procedimenti, semi-specializzati o meno. Tale sistema si basa sul programma SICID e sull’utilizzo di un algoritmo specifico.

A ciascuna tipologia di procedimento (individuato per oggetto, secondo i vigenti codici ministeriali) è assegnato un "valore ponderale" (nello spettro compreso tra 0,1 ed 1) che è attribuito secondo la

difficoltà media di definizione del procedimento medesimo.

Nell'analisi dei dati e dei risultati finora raggiunti va considerato anche quanto introdotto dall'art. 11 del D.L. 80/21 (convertito in Legge. 113/21) relativamente all'introduzione degli AUPP che hanno preso servizio solo nel febbraio 2022 per favorire la riduzione dell'arretrato e dei tempi di svolgimento dei procedimenti

L'esigenza di una efficiente distribuzione dei carichi di lavoro, anche con l'ausilio degli AUPP (servizio flussi e digitalizzazione, coordinato dai giudici dott. Rossi e Tufano), ha permesso la revisione di tutti i ruoli di udienza con l'aggiornamento degli oggetti dei procedimenti (non di rado errati) e all'analisi delle c.d. 'false pendenze'. Contribuisce al risultato anche l'eventuale riassetto dei ruoli (anche a mezzo una limitata perequazione, che tenga però conto della suddivisione della sezione in due gruppi e del diversificato valore ponderale dei procedimenti) e, quindi (ma in tempi comunque ristretti) la predisposizione di piani individualizzati di smaltimento dell'arretrato, anche caratterizzate dalle particolarità di ciascun magistrato.

Quanto alla divisione in gruppi di lavoro, il decreto n°19/2022 del Presidente della prima sezione civile, ha previsto che la stessa sia ripartita in due gruppi di lavoro, A e B, cui sono assegnati rispettivamente 6 e 7 magistrati togati. Ciascun gruppo tratta in via esclusiva i procedimenti, di nuova assegnazione, ferma restando la distribuzione "a pioggia" di tutti quelli non espressamente oggetto di semi specializzazione al c.d. gruppo C.

In particolare, si noti che:

- Al gruppo A della prima sezione civile sono assegnati in via esclusiva i procedimenti in materia di: diritti reali (proprietà; servitù; usucapione; uso\abitazione; possesso; superficie; enfiteusi; usufrutto, compresi i procedimenti contrattuali che li concernono, es, vendita di beni immobili), successioni, divisioni anche ereditarie, donazioni, condominio; occupazione senza titolo.
- Al gruppo B della prima sezione civile sono assegnati in via esclusiva i procedimenti in materia di responsabilità professionale (compresi i procedimenti ex art. 696 bis c.p.c. "legge Gelli"), diritto bancario\finanziario, incidenti mortali, appalti, assicurazione contro i danni e sulla vita.
- Tutti gli altri procedimenti, integranti il gruppo (a area) C, sono assegnati "a pioggia" a tutti i magistrati di entrambi i gruppi, compresi i ricorsi per decreto ingiuntivo, nessuno escluso (ferma la specializzazione del giudizio di opposizione, se rientrante nelle materie attribuite in via esclusiva all'uno e all'altro gruppo), e le OIA.

Quanto alla formazione personale degli AUPP, si è rilevato che il percorso formativo è stato tarato in base alle peculiarità dell'ufficio giudiziario. Nello specifico, il presidente della prima sezione civile,

con il decreto n°61/2022, ha invitato i magistrati della sezione stessa a comunicare "i fabbisogni formativi" da espletare in sede di formazione centrale. Richiedeva, inoltre, che gli stessi comunicassero gli specifici oggetti (di diritto sostanziale-processuale, e comunque attinente alla formazione, es. uso degli applicativi informatici ecc.) su cui ritenevano opportuno fosse integrata "in loco", presso l'aula magna dell'ex università Parthenope di Nola, la formazione degli AUPP. Altresì, il presidente sollecitava i giudici della prima sezione ad indicare i settori su cui ritenevano di poter contribuire personalmente alla formazione degli AUPP con lezioni pratico\teoriche.

Infine, sono state previste, con periodicità variabile, ulteriori lezioni sui profili organizzativi della sezione, nonché sui servizi istituiti proprio per l'UPP, tenute dal presidente della sezione, quale coordinatore e dai magistrati referenti dei servizi stessi.

Per quel che concerne la valutazione qualitativa e quantitativa della performance degli addetti, questa è realizzata a cura del Dirigente Amministrativo del tribunale addetto alla valutazione. Tale sistema di valutazione nasce nel 2009 nell'ambito della riforma di privatizzazione portata avanti dal ministro Brunetta. L'obiettivo è quello di monitorare e valutare sia il singolo che il gruppo di lavoro. Infatti, il 50% della valutazione riguarda gli obiettivi raggiunti mentre il restante 50% è relativo al 'comportamento' di ciascun amministrativo. Tuttavia, si è assistito nel tempo ad uno spostamento dei pesi delle performance. In particolare, si è previsto che il 70% riguardi la produttività mentre il restante 30% il comportamento (per comportamento si intende l'affidabilità e la capacità di lavorare in team).

Il sistema di valutazione si presenta in questo modo: ogni responsabile dell'ufficio valuta i suoi sottoposti e i responsabili, a loro volta, sono valutati da un supervisore.

Qualora qualcuno reputasse di essere stato valutato erroneamente, potrà chiedere colloquio alla commissione di conciliazione.

Quanto alle due 'buone' pratiche finali, ovvero la creazione di un gruppo denominato "Flussi e Digitalizzazione" formato da due giudici della Prima sezione civile e la creazione di un gruppo finalizzato alla standardizzazione dei provvedimenti relativi alle cause più ricorrenti formato da due giudici della Prima sezione civile, si procede con trattazione congiunta in quanto entrambe finalizzate all'incremento della nomofilachia orizzontale. In particolare, il gruppo denominato "Flussi e Digitalizzazione", composto dai Dott. Tufano e Rossi, è stato creato per procedere alla bonifica delle false pendenze e al riassetto dell'albo CTU (Consulente Tecnico d'Ufficio), avvalendosi anche dell'ausilio degli AUPP. Il gruppo, nello specifico, verifica la corrispondenza cartacea dei procedimenti iscritti in tutti i registri telematici presupposto necessario ed ineludibile per l'esatta quantificazione dell'entità del carico arretrato su cui programmare il periodico smaltimento, nonché

per la correzione di ogni altro errore riscontrato (segnalando al coordinatore del servizio eventuali anomalie riscontrate nelle registrazioni delle sopravvenienze, delle definizioni ecc.). Il gruppo si occupa, inoltre, del controllo dell'esattezza (anche sotto il profilo dell'omogeneità) delle statistiche periodiche (al fine, tra l'altro, della predisposizione del programma di gestione cit., nonché della relazione sull'amministrazione della Giustizia ai fini della inaugurazione dell'anno giudiziario). Infine, il gruppo si impegna nel controllo di gestione, attuato attraverso la rilevazione ed il monitoraggio degli aspetti sia statistici sia dinamico-gestionali, relativamente sia all'attività giurisdizionale sia a quella amministrativa (flussi statistici e di lavorazione dell'ufficio); da qui anche l'estensione del monitoraggio in parola al raggiungimento degli obiettivi del PNRR, sia a livello aggregato sia a livello sezionale. Potranno così valutarsi costantemente i livelli dei risultati raggiunti, verificando la coerenza dei traguardi intermedi in rapporto al risultato finale, segnalando eventuali disarmonie rispetto ai cronoprogrammi. Il gruppo segnala eventuali ritardi nel deposito delle sentenze e delle ordinanze e sul rispetto della calendarizzazione, funzionale all'attuazione del PNRR. Il gruppo si avvale della collaborazione della Dott.ssa Capozzi (Magrif del settore civile) e sarà composto da 4 AUPP (anche in co-assegnazione con i giudici della sezione e in modo da assicurare la rotazione; non può però escludersi una volta attivato il servizio, e verificatene in concreto le esigenze, l'assegnazione a ciascuno, in via esclusiva).

Invece il secondo gruppo, composto dalle Dott.sse Astarita ed Esposito, è un servizio di studio, di supporto alla raccolta giurisprudenziale e di predisposizione di modelli decisionali standard finalizzato all'individuazione delle cause seriali e alla conseguente standardizzazione degli atti del giudice. Ai suddetti gruppi si aggiunge il lavoro della Dott.ssa Ferraro, RAM (referente Archivio di Merito) della sezione civile, che si occupa della massimizzazione delle sentenze.

Benchmarks

Riguardo l'individuazione del benchmark, la letteratura prevalente (Marselli, 2004; Crocetta, 2015; Nissi, Giacalone e Cusatelli C., 2019) sembra convergere sull'utilizzo di modelli non parametrici, in particolare sulla Data Envelopment Analysis (nel seguito DEA), introdotta da Charnes, Cooper e Rhodes (1978) e successivamente oggetto di contributi metodologici ad opera di moltissimi autori.

In particolare, con riferimento all'analisi dei tribunali - i cui dati sono disponibili sul sito webstat. giustizia - è possibile procedere con un'analisi preliminare, tenendo conto di una sperimentazione con un numero ridotto di variabili, in particolare le seguenti:

- numero dei giudici in servizio presso il tribunale;
- numero dei procedimenti sopravvenuti;
- numero dei procedimenti pendenti;
- numero dei procedimenti arretrati;
- numero dei procedimenti definiti;
- valore del Disposition_Time;
- valore del Clearance_Rate.

Il numero dei Tribunali da considerare per la valutazione dei benchmark utilizzabili come suggerimenti di policy è scaturito da una preventiva selezione dei tribunali con caratteristiche simili in termini di dimensione (in particolare: piccolissimi, 0-10 magistrati; piccoli 11-20 magistrati; medio-piccoli 21-50; medio grandi 51-100, Metropolitani, 101-) e quindi da una selezione di un numero (25) di tribunali 'affini' per caratteristiche nell'ambito del cluster di appartenenza considerato (medio piccoli).

Riguardo la selezione degli input (Numero dei giudici in servizio presso il tribunale; Numero dei procedimenti sopravvenuti; Numero dei procedimenti pendenti; Numero dei procedimenti arretrati; valore del Disposition_Time) la tabella 1 riporta i valori normalizzati tra il minimo ed il massimo. In modo analogo sono riportati i valori nella tabella 2 gli output (Numero dei procedimenti definiti; valore del Clearance_Rate).

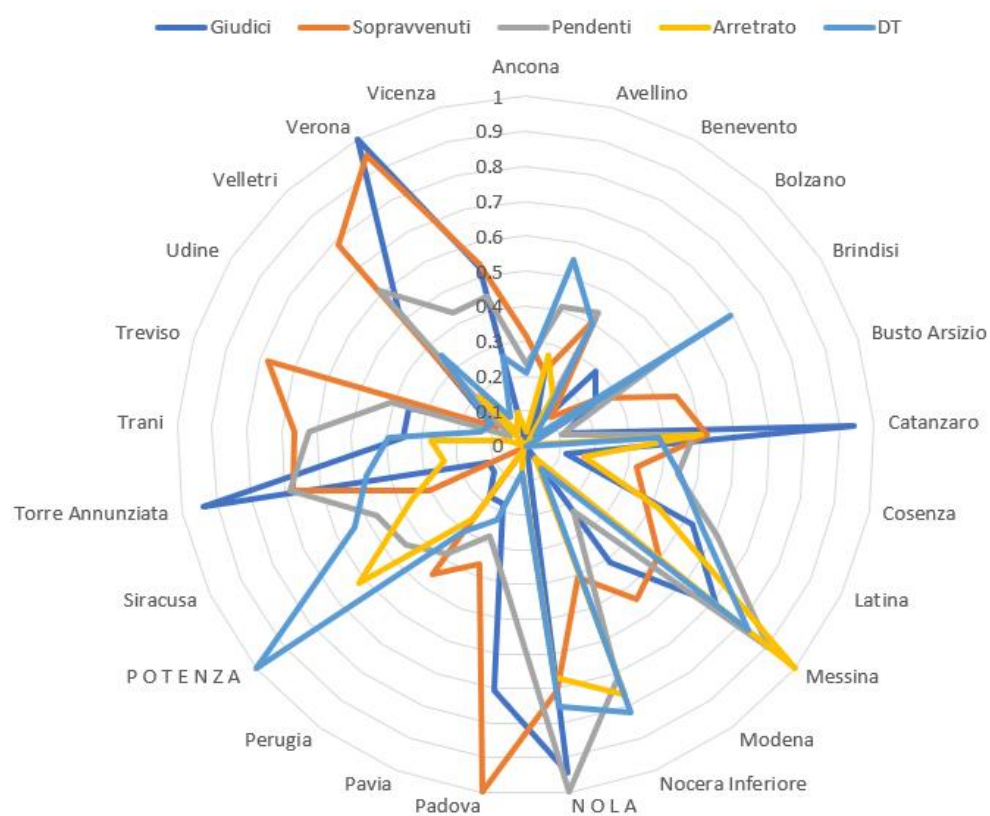


Tabella 1: Valori normalizzati tra il minimo ed il massimo degli input utilizzati nel modello DEA.

Fonte: elaborazione degli autori su dati di fonte <https://webstat.giustizia.it>

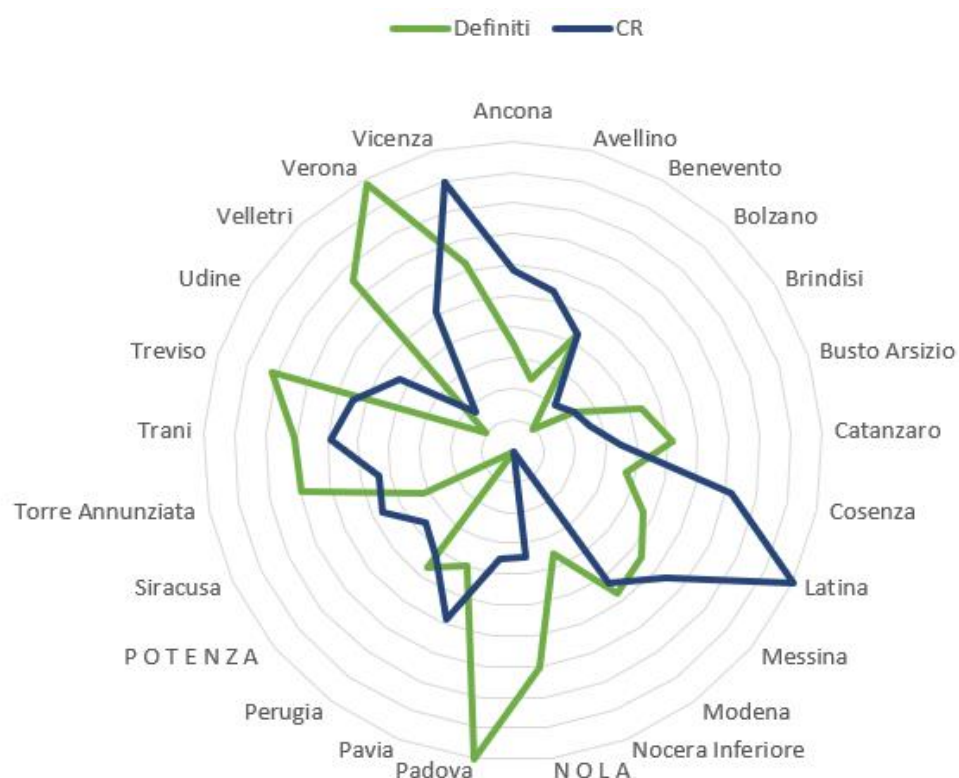


Tabella 2: Valori normalizzati tra il minimo ed il massimo degli output utilizzati nel modello DEA.

Fonte: elaborazione degli autori su dati di fonte <https://webstat.giustizia.it/SitePages/Home.aspx>

Il modello DEA utilizzato per le simulazioni nell'analisi preliminare è di tipo 'Output Oriented' (Charnes, Cooper e Rhodes; 1978). Riguardo i primi risultati, le tabelle 3 e 4 riportano rispettivamente frequenze e valori dell'efficienza dei tribunali considerati.

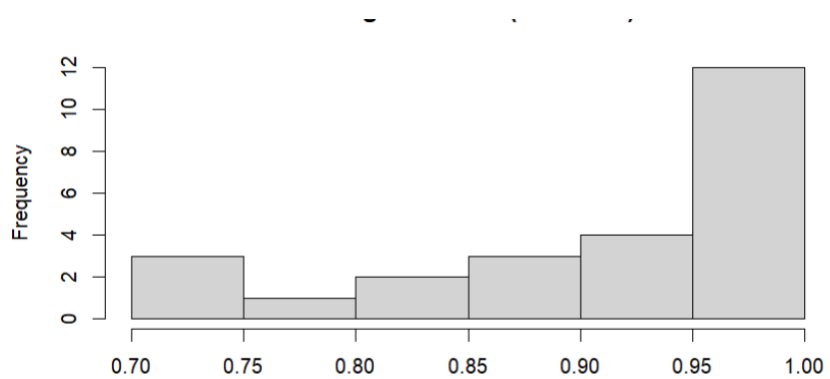


Tabella 3: output del modello DEA: distribuzione dei valori dell'efficienza tecnica

Fonte: elaborazione degli autori su dati di fonte <https://webstat.giustizia.it/SitePages/Home.aspx>

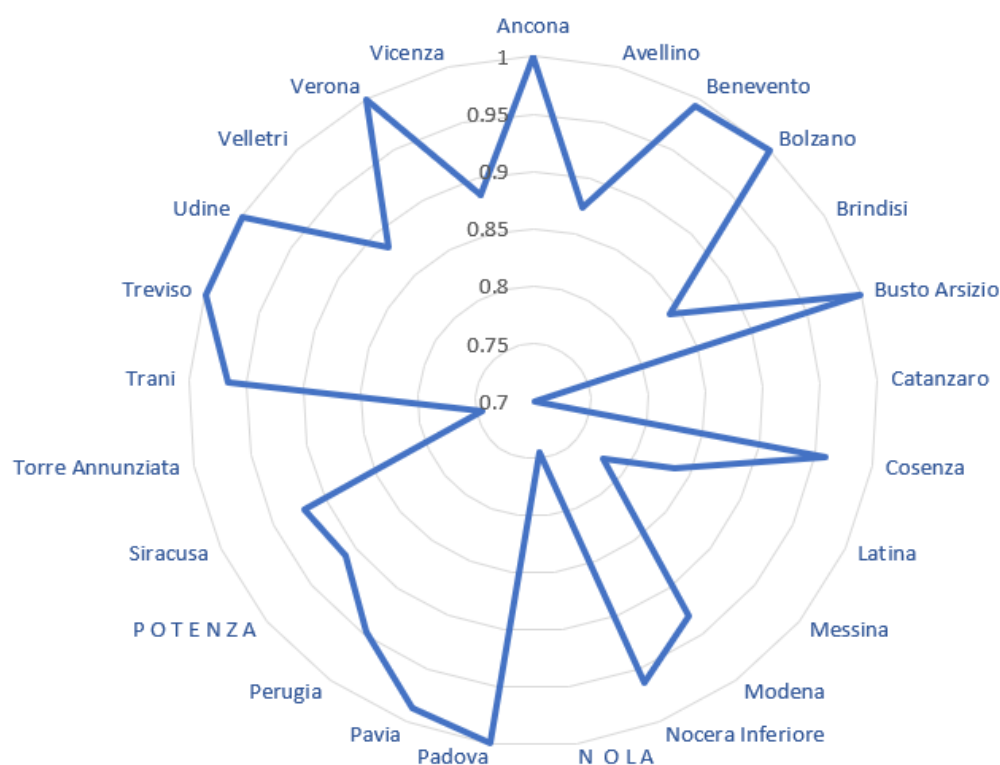


Tabella 4: output del modello DEA: valori dell'efficienza tecnica per tribunale

Fonte: elaborazione degli autori su dati di fonte <https://webstat.giustizia.it/SitePages/Home.aspx>

Nell'applicazione preliminare proposta nel presente report, solo cinque tribunali (Ancona, Busto Arsizio, Padova, Treviso, Udine) fra i tribunali efficienti sembrano candidarsi a rappresentare utili riferimenti (Peers) per i tribunali 'meno efficienti' fra quelli considerati. Tali lievi inefficienze scaturiscono da una analisi preliminare, che richiede necessariamente ulteriori approfondimenti, coinvolgendo anche ulteriori indicatori. Tanto premesso, la tabella 5 riporta i risultati della valutazione dei benchmark per i vari tribunali, compreso quelli di NOLA e POTENZA.

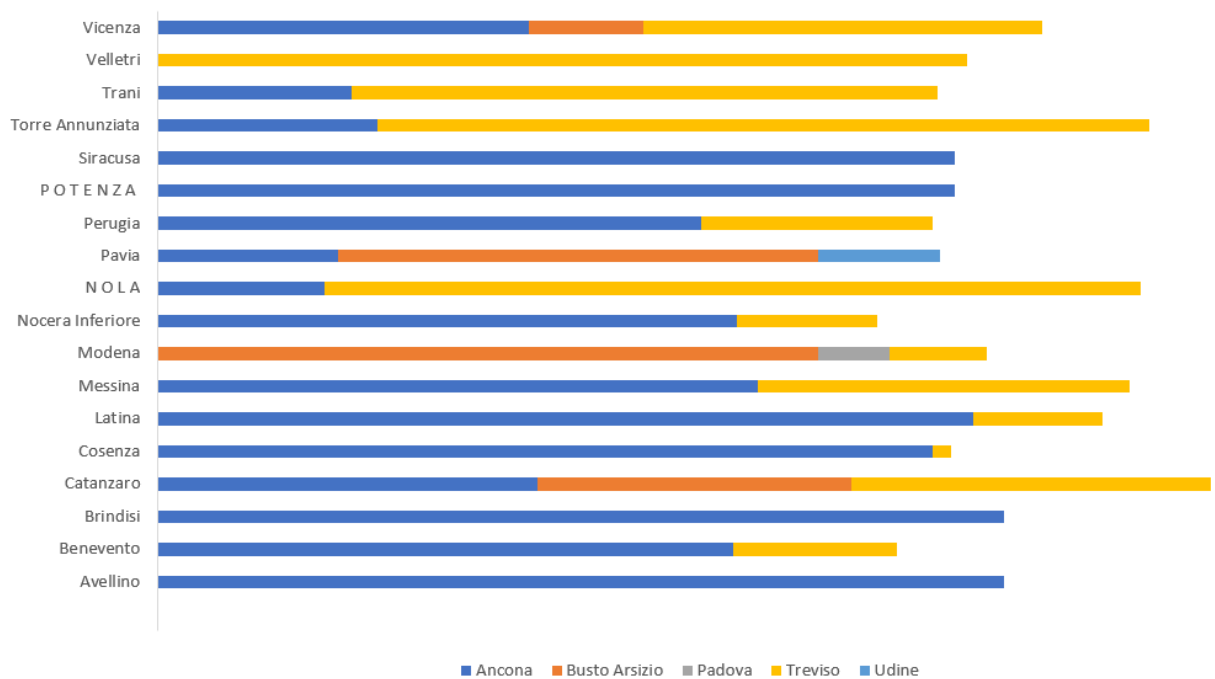


Tabella 5: output del modello DEA: valori dei benchmark

Fonte: elaborazione degli autori su dati di fonte <https://webstat.giustizia.it/SitePages/Home.aspx>

Bibliografia

- Charnes, A., Cooper, W. W., & Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, 2(6), 429–444.
- Crocetta C. (a cura di) (2015), *La situazione della giustizia in Italia. Analisi e prospettive*, Franco Angeli
- Marselli R. (2004), *L'Efficienza tecnica dei distretti di Corte d'Appello italiani: aspetti metodologici, benchmarking e arretrato smaltibile*, Working Papers.
- Nissi E., Giacalone M., Cusatelli C. (2019), *The Efficiency of the Italian Judicial System: A Two Stage Data Envelopment Analysis Approach*, *Social Indicators Research* volume 146, pages 395–407