

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 1.3

REPORT PRELIMINARE DI ANALISI DELLE SOLUZIONI ORGANIZZATIVE

Il presente report intende fornire un breve quadro di analisi delle soluzioni e dei modelli organizzativi in essere presso il Tribunale di Nola in relazione all’area civile. Per quanto concerne il Tribunale di Potenza, in ragione di una concreta difficoltà di avviare fattivamente l’interlocuzione con gli uffici, non sussiste, ad oggi, un quadro informativo tale da consentire analisi in merito.

L’analisi è stata realizzata attingendo al quadro informativo raccolto nella fase di ricognizione, nel corso della quale sono stati condotti una serie di incontri, sia individuali che collettivi, con una serie di figure chiave afferenti alla struttura organizzativa del Tribunale di Nola, utilizzando un idoneo modello di rilevazione, dettagliatamente descritto nel “*Report di sintesi sul modello di rilevazione e relativi dati della rilevazione*”, afferente all’Azione 1.1.

In particolare, la ricognizione ha avuto l’obiettivo di comprendere lo stato effettivo di attuazione degli UPP (*As it is*), di individuare le funzioni svolte e la sussistenza di eventuali interconnessioni tra queste, l’esistenza di procedure strutturate e strumenti di supporto alle attività svolte, nonché, infine, la definizione di soluzione e modelli organizzativi più o meno strutturati.

Fin da ora, è possibile evidenziare che la rilevazione ha messo in evidenza una limitata concretizzazione articolata degli UPP, la sostanziale assenza di specifici modelli organizzativi, della

definizione di linee guida e processi definiti per la gestione delle procedure, a cui si aggiunge una carenza di carattere logistico e tecnologico.

L'organizzazione del lavoro, in via generale, può essere definita come la definizione dei compiti, la loro assegnazione alle risorse umane, la loro pianificazione e i metodi e i mezzi utilizzati per eseguirli.

È evidente che, mentre nelle organizzazioni private il grado di libertà nella definizione della struttura organizzativa e dei compiti da svolgere è ampio, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche si riduce, in primo luogo in ragione della necessità di regolare a priori, attraverso un solido corpo normativo, l'assetto organizzativo, al fine di garantire uniformità di relazione e trattamento con i cittadini, ma anche, e soprattutto, al fine di salvaguardare l'interesse pubblico.

A ciò si aggiungono ulteriori vincoli determinati dall'appartenenza dei singoli enti a un più ampio network, dalla costante interazione (anche se nell'ambito specifico il livello di autonomia è assolutamente ampio e tutelato dalla Costituzione) tra realtà gestionali e organi politici, nonché dalla difficoltà, in molti casi, di definire adeguati e certi criteri certi di valutazione dei risultati, se non quelli strettamente quantitativi (nel caso specifico il numero di procedure avviate e concluse e la loro durata).

Nella cornice dei suddetti vincoli, sussistono tuttavia dei margini di intervento all'interno dei quali le singole amministrazioni possono definire propri assetti organizzativi e modalità di svolgimento delle attività idonee alle caratteristiche della singola realtà, per giungere alla definizione di una propria configurazione, diversa da quella assunta dalle altre che operano nel medesimo settore.

La fase di ricognizione condotta, tra i suoi obiettivi ha avuto anche quello di comprendere la configurazione organizzativa attuale del Tribunale di Nola, restituendola in modo da poter rappresentare la base del successivo confronto con le diverse componenti dell'Ente.

In questa prima attività di ricognizione, la ricostruzione dello stato dell'arte è essenziale per affrontare, nel corso della successive fasi di progetto, le eventuali criticità emerse in relazione agli attuali assetti e procedure adottate, nonché per comprendere le modalità più idonee per accrescere il livello di impatto degli UPP rispetto agli obiettivi prefissati, sia definendo eventuali nuovi e diversi modelli, sia per comprendere appieno i fabbisogni formativi degli AUPP in relazione alle finalità generali ed al miglioramento del funzionamento delle diverse parti dell'organizzazione.

STRUTTURA ORGANIZZATIVA

La configurazione organizzativa del tribunale, risponde, in larga parte, ai criteri generali, prima indicati, tipici delle strutture burocratiche, in cui:

- le regole e le procedure sono standardizzate, al fine di consentire che la loro esecuzione sia “prevedibile” e routinaria;
- i compiti siano specializzati e definiti con sufficiente grado di chiarezza;
- vi sia un modello di gerarchia tale da garantire la supervisione ed il controllo;
- la competenza tecnica costituisce il criterio di base dell’attribuzione dei compiti;
- le posizioni individuali sono indipendenti dalle persone che le ricoprono (imponendo, in tal senso, una significativa formalizzazione dei compiti e delle procedure);

Tuttavia, nonostante il rispetto di questi criteri generali, la struttura organizzativa del tribunale - per le materie trattate, per le caratteristiche delle attività svolte e per le figure professionali in esse impegnate - presenta una certa complessità.

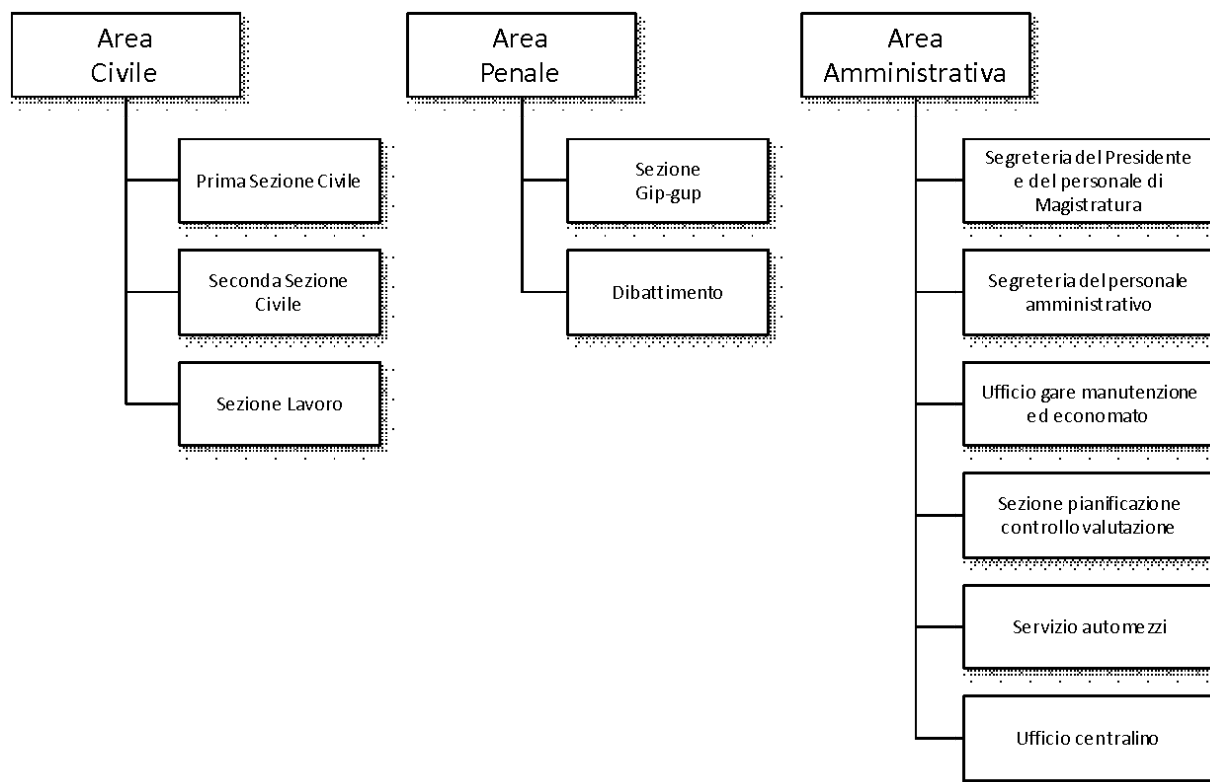
All’interno di una organizzazione che, per caratteristiche, attività ed obiettivi generali, va considerato un modello tipicamente “burocratico”, si rileva la sussistenza di due distinte linee gerarchiche ed operative (quella giurisdizionale e quella amministrativa), che parrebbe configurare un modello di natura divisionale. Una struttura nella quale la divisione del lavoro è determinata in prima istanza base ai servizi svolti ed erogati e le responsabilità si fondano sulla specializzazione orizzontale (nel caso specifico definita in base alla materia trattata: civile o penale).

Ad incrementare il livello di complessità della struttura organizzativa del tribunale si aggiunge il fatto che, di fatto, nell’ambito delle funzione giurisdizionale non sussiste una vera e propria linea gerarchica, in ragione del fatto che l’autonomia e l’indipendenza dei magistrati non consente la definizione di ruoli di controllo, ma solo l’attribuzione di funzioni di coordinamento/direzione, organizzazione e/o sorveglianza (es. Presidente del tribunale).

Mentre invece, la struttura amministrativa, che svolge una funzione di supporto all’ambito giurisdizionale, presenta una chiara e definita gerarchia formale.

Ad ulteriore supporto di entrambe le grandi aree organizzative (civile e penale), per chiari obiettivi di efficienza, si rileva la presenza di alcune funzioni amministrative, che svolgono funzioni specialistiche.

Per quanto concerne il Tribunale di Nola, in estrema sintesi, l'articolazione organizzativa di base per aree risulta la seguente.



Per quanto concerne l'Area Civile, la Seconda Sezione, per le attività amministrative, si articola in 3 uffici specifici, con un totale di 22 addetti: Volontaria giurisdizione e Famiglia, Esecuzione immobiliare e Sezione fallimentare.

La pianta organica giurisdizionale (in entrambe le aree, civile e penale) - inclusi il Presidente del Tribunale ed i Presidenti di Sezione - vede, nel complesso, la presenza di 45 Giudici Togati e 15 Giudici Onorari (GOP). Il personale amministrativo effettivo si compone di 95 unità, distribuite tra le cancellerie degli affari civili contenziosi e non contenziosi, cancellerie penali e servizi amministrativi.

Le materie di competenza, nonché il personale afferente all'area Civile ed alle diverse sezioni risultano i seguenti.

Prima Sezione Civile

Materie di competenza: fallimenti; procedimenti relativi alle famiglie; tutele procedimenti relativi allo stato e alla capacità delle persone; materia commerciale e societaria, donazioni e

successioni; separazioni giudiziarie; agraria, lavoro e previdenza (secondo grado - vecchio rito); espropriazioni mobiliari e immobiliari; decreti ingiuntivi.

Organico totale: 30 unità

di cui

- Giudici togati: 13
- Giudici onorari: 3
- Addetti amministrativi: 14

Seconda Sezione Civile

Materie di competenza: tutti gli affari non attribuiti alla Prima Sezione.

Organico totale: 34 unità

di cui

- Giudici togati: 8
- Giudici onorari: 4
- Addetti amministrativi: 22

Sezione Lavoro

Materie di competenza: Lavoro e previdenza (Primo Grado).

Organico totale: 24 unità

di cui

- Giudici togati: 7
- Giudici onorari: 3
- Addetti amministrativi: 14

Si riporta, in questo breve documento, anche l'articolazione del personale presente nell'Area amministrativa, come di seguito

Area Amministrativa

Materie di competenza: indagini e udienze preliminari.

Organico totale: 16 unità

di cui

- Segreteria del Presidente e del personale di Magistratura: 4
- Segreteria del personale amministrativo: 5
- Ufficio gare manutenzione ed economato: 3
- Sezione pianificazione controllo valutazione: 3

- Servizio automezzi: 3
- Ufficio centralino: 3

n.b.: il direttore è unico e viene comunque richiamato nell'organico dei singoli uffici

UFFICIO PER IL PROCESSO

L'introduzione dell'Ufficio per il Processo, quale struttura finalizzata a garantire la ragionevole durata del processo - sia attraverso nuove modalità organizzative che grazie all'impiego efficiente delle tecnologie informatiche - risale al 2012 (art. 16-octies D.L. n.179/2012) e viene ipotizzata quale unità di staff al magistrato, composta da.

- personale amministrativo deputato a svolgere i compiti ordinari, sulla base delle indicazioni impartite dalla dirigenza e dai capi dei diversi uffici;
- magistrati (togati e onorari) con il compito di svolgimento di tutti gli atti propedeutici alla funzione giurisdizionale;
- tirocinanti (ex art. 73, comma 8-bis d.l. 69/2013) con compiti di supporto ai giudici, sia in relazione agli atti preparatori per l'esercizio della funzione giurisdizionale che alle attività amministrative.

L'obiettivo di rafforzare gli UPP contenuto nel PNRR si traduce nell'ampliamento degli organici a disposizione degli UPP, attraverso l'immissione in servizio di figure professionali specificamente addette agli UPP e all'integrazione degli uffici di personale amministrativo di supporto, proveniente dai diversi uffici del tribunale

L'entrata in servizio degli AUPP, avvenuta all'inizio del 2022, è stata finalizzata allo svolgimento da parte dei soggetti reclutati delle seguenti attività:

- studio dei fascicoli e predisposizione di schede riassuntive per procedimento;
- supporto al giudice nel compimento di attività pratiche e materiali o di facile esecuzione;
- verifica della completezza del fascicolo;
- l'accertamento della regolare costituzione delle parti;
- controllo delle notifiche;
- rispetto dei termini, individuazione dei difensori nominati e altro;
- supporto per la stesura di bozze di provvedimenti semplici;
- controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione;

- organizzazione dei fascicoli delle udienze e del ruolo e proposta/segnalazione di eventuali condizioni per la trattazione prioritaria degli stessi;
- approfondimento giurisprudenziale e dottrinale a supporto del giudice (o della sezione in generale) e ricostruzione del contesto normativo;
- supporto per indirizzi giurisprudenziali;
- eventuale individuazione di criticità e formulazione di relative proposte di intervento per la risoluzione delle stesse;
- supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa;
- raccordo con il personale amministrativo.

Il supporto all'attività giudiziaria, appare avere maggiore rilevanza nell'ambito dei compiti attribuiti agli AUPP, come specificato anche dell'art. 10, 6° comma della Circolare CSM sulla formazione delle tabelle, in cui si specifica che *“all'ufficio per il processo sono attribuite tutte le attività di ausilio allo svolgimento del lavoro giudiziario, ivi compresi i compiti di preparazione e ricerca necessari alla soluzione degli affari e alla stesura dei provvedimenti ; la redazione delle minute dei provvedimenti costituisce modalità qualificante di impiego dei giudici”*

Presso il Tribunale di Nola gli UPP, sebbene con una logica di mero supporto non sostenuta da un reale approccio di cambiamento organizzativo, né da criteri e procedure definiti, erano attivi prima dell'entrata in servizio degli AUPP, istituiti con il decreto 141/2018 del Presidente del Tribunale. Gli Uffici erano di fatto composti dai GOP e dai tirocinanti ex art.73 e 37, che svolgevano gran parte delle attività prima indicate, sotto il coordinamento dei magistrati togati. Alle suddette figure si aggiungevano i MOT (magistrati ordinari tirocinanti), i tirocinanti a supporto della Cancelleria (art.2 ter D.L. 98/13), gli stagisti in periodo perfezionamento (ex art. 50 D.L. 90/2014) e quelli attivati attraverso specifiche convenzioni ed accordi di collaborazione.

L'UPP si è quindi tradotto nell'istituzione di due strutture organizzative, una per ciascuna area e con una articolazione per Sezioni.

Ai responsabili degli Uffici veniva data la possibilità di accentrare in uno o più UPP funzioni di cancelleria di carattere trasversale ed afferenti alle responsabilità di diverse sezioni.

Era inoltre prevista la costituzione di una struttura di coordinamento e vigilanza di ciascuna area composta dai Presidenti delle sezioni e dai direttori amministrativi, con la possibilità di avvalersi di collocatori, tra cui tirocinanti ex art. 73 dl 69/2013.

Il Presidente Vicario è stato individuato quale coordinatore e responsabile del monitoraggio, ed ha provveduto, in base alle richieste pervenute all'assegnazione delle risorse (in particolare, tirocinanti

e GOP), con una sistematizzazione degli UPP attraverso la predisposizione di una tabella per ciascuna sezione (civile e penale).

Nel caso specifico del del Tribunale di Nola, dal documento avente ad oggetto “organizzazione dell’Ufficio per il processo (UPP). Indicazioni per l’attuazione (integrazione e parziale modifica della nota del 17\12\21, prot, n. 0008978.E, recepita dal Progetto organizzativo del presidente f.f. del 20\12\21, prot. n. 9064)” si desume che il compito degli AUPP, quale che sia la loro collocazione nella sezione, e tenuto conto del mansionario di cui all’all. A del d.l. 80\21, nonché delle specificazioni di cui alla circolare del Ministero della Giustizia del 21\12\2021 cit., dovranno contribuire (“in sinergia” con i magistrati professionali, e con particolare riferimento ai procedimenti di iscrizione ultratriennale) all’incremento di produttività dei magistrati stessi, conformemente agli obiettivi del PNRR, e quindi, come più volte detto, da un lato all’abbattimento dell’arretrato, dall’altro alla riduzione dei tempi di durata dei procedimenti

Vista la circolare del 25.2.2022 del dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, che ha richiesto la segnalazione urgente entro l’1.3.2022 della destinazione degli addetti UPP alle sezioni ed ai servizi degli Uffici per definire i fabbisogni formativi degli stessi, al Tribunale di Nola sono stati assunti n.68 AUPP. Il decreto n.58/2022 del 25.2.2022 ha disposto per l’Area Civile la seguente ripartizione:

- prima sezione civile: 28
- seconda sezione civile: 9
- sezione lavoro e previdenza: 13

Va sottolineato che le rinunce ed il turnover degli AUPP immessi in servizio nell’ambito del progetto previsto dal PNRR rappresenta una problematica con elevati livelli di criticità, che impone una riflessione sia sui criteri di reclutamento e di stabilizzazione, sia sui rischi di inefficienza dovuti alla necessità di formare sempre nuove risorse umane, sia, infine, sulla necessità di definire, laddove possibile, procedure e processi via via più standardizzati che riducano, o almeno siano in grado di mitigare l’impatto negativo del turnover

I criteri adottati per la ripartizione e l’assegnazione degli AUPP alle singole sezioni hanno tenuto conto delle esigenze espresse dai presidenti nei rispettivi progetti di organizzazione, nonché di una serie di parametri di valutazione connessi ai profili professionali dei nuovi addetti, tra cui: la sussistenza di pregresse esperienze lavorative, l’eventuale svolgimento di tirocini formativi (conclusi e/o in itinere), eventuali attività formative (concluse o in corso di svolgimento), eventuali richieste avanzate dagli addetti.

Ulteriore valutazione è stata condotta sulla base di specifici questionari redatti dagli addetti e la realizzazione di colloqui individuali.

Le conoscenze e le competenze degli addetti rappresentano una risorsa chiave all'interno di qualsiasi contesto organizzativo e sono da porre in stretta correlazione, in una logica di causa-effetto circolare, con il perseguimento degli obiettivi di cambiamento organizzativo e con quelli strategici.

In tal senso, si segnala che è in corso di completamento la ricognizione dei profili curriculari e delle competenze degli AUPP, attraverso la somministrazione di una scheda di rilevazione semplificata, riportata nella pagina successiva, direttamente compilata dai singoli addetti, eventualmente da accompagnare con una intervista semistrutturata, finalizzata a rilevare la coerenza dei profili e delle aspettative con le funzioni assegnate ed il contesto organizzativo e tecnologico nel quale sono espletate.

L'obiettivo di tale rilevazione, oltre a quello di ricostruire i profili degli addetti in servizio, è quello di acquisire chiare indicazioni in merito alla rispondenza del quadro di conoscenze e competenze dei singoli rispetto alle funzioni ed ai compiti richiesti.

Ciò consente di definire idonei ed efficaci interventi diretti all'attivazione di processi di riorganizzazione e/o di ottimizzazione, alla gestione delle risorse umane, alla definizione di adeguati percorsi formativi adeguati ed alla costruzione di modelli di mansioni, procedure e processi, in linea con il quadro tipico delle competenze possedute dagli addetti (effettivi e potenziali) ed alle aspettative, degli addetti stessi e dell'organizzazione.

La realizzazione di una sistematica attività di rilevazione di questo tipo (accompagnata da una rilevazione delle eventuali criticità/difficoltà e delle aspirazioni degli addetti) consente di ottimizzare le posizioni organizzative, valorizzando le risorse impegnate nell'organizzazione, ma anche, al tempo stesso, di accrescerne il livello di efficacia, con evidenti riflessi positivi sui processi gestiti.

Al di là delle competenze e delle esperienze già possedute, tutti gli AUPP immessi in organico (seppure a termine) hanno svolto una fase iniziale di formazione di ingresso, con una durata non inferiore a due settimane, compresa la formazione sul campo.

Al termine di questa fase preliminare di formazione, con i Decreti della Prima Sezione Civile n.61/2022 e n.88/2022, è prevista un'ulteriore fase di formazione di prima specializzazione sul diritto sostanziale e processuale.

*Gentile dottoressa, egregio dottore,
ringraziandola per la sua cortese collaborazione, la preghiamo di voler compilare la
presente scheda in tutti i campi, con il più ampio grado di dettaglio*

n.b.: le caselle di testo sono direttamente compilabili e si adattano alla dimensione dei contenuti

Nome e cognome	<input type="text"/>
Data di nascita	<input type="text"/>
UPP di Afferenza	<input type="text"/>
Data di entrata in servizio	<input type="text"/>
Principali mansioni svolte	<input type="text"/>
Titolo di studio	<input type="text"/>
Anno di conseguimento	<input type="text"/>
Eventuali corsi di specializzazione e/o master	<input type="text"/>
Tirocinio formativo	SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
Se sì, indicare la sede di svolgimento	<input type="text"/>
Esperienze professionali	SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
Se sì, riportare le più rilevanti, indicando la durata l'ambito, le principali attività svolte e le competenze acquisite	<input type="text"/>
Indicare eventuali altre competenze possedute (informatiche, lingue, ecc.)	<input type="text"/>

Sotto il profilo logistico, gli AUPP sono stati destinati in gruppi di 2/4 nei seguenti uffici:

- Ufficio Recupero crediti
- Ufficio GIP/GUP

- Sezione fallimentare
- Ufficio dibattimento Penale
- Ufficio esecuzione mobiliare
- Ufficio esecuzione immobiliare
- Ufficio corpi reato
- Ufficio Volontaria Giurisdizione

Secondo quanto rilevato nel corso dell'attività di ricognizione condotta, oltre agli AUPP immessi in servizio a febbraio 2022, fanno parte dell'UPP i GOP in servizio presso le singole sezioni sezione. Costituiscono ed integrano l'ufficio del processo (unitamente ai tirocinanti art. 73 L.69/2013), sia ai sensi del d.Lgs 116\17 e degli artt. 176 ss della vigente circolare sulla formazione delle tabelle (nonché i decreti organizzativi del Tribunale di Nola n. 84\19, 9\20,10\20,173\20).

Ai GOP può essere delegato anche lo svolgimento di singoli atti istruttori (es. assunzione della prova testimoniale), in caso di impedimento dei magistrati togati titolari del procedimento nonché, in caso di specifiche esigenze di ruolo (es. numero eccessivo di iscrizioni), sempre con decreto del presidente della sezione (e secondo criteri organizzativi predeterminati) la trattazione procedimenti di convalida di sfratto.

I tirocinanti ex art. 73 L.69/2013, invece, oltre a svolgere durante l'udienza di contenzioso i compiti agli stessi spettanti ex lege, coadiuvano il giudice in sede di convocazione di rendiconto: in tal caso vengono predisposti dai Giudici appositi specimen e modulistica di supporto, rimettendo al vaglio finale del Giudice titolare (come da Progetto tabellare Tribunale di Nola, decreto n.43 bis, del 31.03.2021).

I referenti degli UPP attivati sono i Presidenti delle diverse Sezioni. Solo per la Prima Sezione Civile si registra la prossima nomina di un referente "ad hoc".

Non si registra alcuna attività di raccordo ed integrazione tra le attività svolte nei singoli UPP attivati, anzi l'approccio sembra essere orientato alla sostanziale autonomia degli UPP afferenti alle singole sezioni, circostanza che presuppone l'impossibilità di attivare processi di sviluppo sinergici, che vedano la definizione di strutture di supporto trasversali ed una maggiore integrazione tra i diversi UPP. Non è prevista, inoltre, alcuna attività di confronto a livello interfunzionale, diretta all'analisi di eventuali criticità, sebbene si sta valutando la possibilità di avviarla

In generale, il modello organizzativo adottato è quello della assegnazione individuale, a ciascun magistrato della sezione (compresi quelli onorari titolari), di almeno di un AUPP, due ai magistrati

più gravati, adottando quello che nella normativa consiliare viene definito come “modello di lavoro per staff”.

Nell’ottica dell’implementazione dell’UPP nel Tribunale di Nola, questo modello di “rafforzamento dello staffa di supporto al singolo giudice, dovrebbe consentire, una volta stabiliti i target ministeriali, di disporre l’assegnazione definitiva degli addetti ed articolare dei piani di smaltimento dell’arretrato per ciascun magistrato. Emerge pertanto un quadro in cui le logiche ed i criteri di affiancamento degli AUPP ai magistrati professionali non sono ancora definiti e non potranno esserlo prima della individuazione dei target ministeriali.

In questo contesto, tuttavia, ancora non si esclude la possibilità di attivare degli UPP focalizzati sullo svolgimento di servizi a carattere trasversale (quali, ad esempio, il monitoraggio dei flussi, la collazione di indirizzi giurisprudenziali, la redazione di modelli di provvedimenti standard ecc.) anche nell’ottica dell’ulteriore informatizzazione dei servizi.

Ulteriori attività di natura trasversale che si prevede potranno essere assegnate agli AUPP (e anche ai tirocinanti “ex art. 73”), con il coordinamento e l’indirizzo di un magistrato professionale e la collaborazione della cancelleria, sono: servizi di monitoraggio, servizi di coordinamento organizzativo delle risorse e di supporto alla digitalizzazione; servizi di studio, di supporto alla raccolta giurisprudenziale e di predisposizione di modelli decisionali standard.

L’istituzione di appositi servizi di Ufficio per il processo distinti dai servizi di cancelleria e segreteria, è necessaria ed essenziale per rendicontare le attività volte al raggiungimento degli allocazione degli addetti all’ufficio per gli obiettivi del PNRR. L’allocazione degli AUPP in “servizi di Ufficio per il processo” deve seguire la composizione delle articolazioni delle sezioni in cui è strutturato il singolo ufficio giudiziario (es. servizio UPP applicato alla sezione civile, servizio applicato alla sezione penale ecc.).