



IL PIANO DI MODERNIZZAZIONE DEI SERVIZI DELLA GIUSTIZIA A BOLOGNA E IN EMILIA-ROMAGNA

- 1.14. PIANO DI SVILUPPO DEI SERVIZI DELLA GIUSTIZIA CIVILE DI BOLOGNA
- 1.15. RIDUZIONE DEI TEMPI DEI PROCEDIMENTI CIVILI
PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI BOLOGNA**

INTRODUZIONE AL PROGETTO

La Corte d'Appello di Bologna, per funzione istituzionale, è il più alto organo giudicante della Regione: La sua capacità decisionale e i tempi nei quali riesce a definire i procedimenti sono quindi importanti fattori per l'attrattività della città metropolitana e di tutto il territorio regionale. Da diversi anni, la Corte ha un rapporto tra procedimenti pervenuti e procedimenti definiti sostanzialmente insoddisfacente, con circa 17.000 cause pendenti nel settore civile e tempi di definizione che arrivano a sette anni (Relazione del Presidente della Corte all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013). La Commissione per l'Efficienza della Giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ) ha definito una serie di linee guida per ridurre i tempi dei procedimenti giudiziari. L'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari del Consiglio Nazionale delle Ricerche da anni collabora a diversi progetti della CEPEJ e questa proposta vuole partire proprio dalle linee guida della CEPEJ con l'obiettivo di definire un piano per la riduzione della durata dei procedimenti civili presso la Corte d'Appello di Bologna.

Caratteristiche di strategicità del progetto

Negli ultimi dieci anni, una serie di riforme ha incrementato la giurisdizione della Corte, finendo per aumentarne il contenzioso, in un quadro in cui le risorse umane e finanziarie sono progressivamente calate. Nonostante gli importanti sforzi fatti, la Corte d'Appello non è in questo momento in grado di "smaltire" l'ingente mole di procedimenti in entrata in tempi ragionevoli, e nel corso degli anni sta accumulando in modo incrementale "pendenze". E' questo il principale problema che questo progetto vuole affrontare nella convinzione, ormai diffusamente accettata, che l'efficienza della giustizia sia un fondamentale elemento di sostegno allo sviluppo economico.

SEZIONE A: DESCRIZIONE DEL PROGETTO

1. Descrizione

a. obiettivi dell'intervento (indicare gli obiettivi generali)

L'obiettivo del progetto è di definire e implementare un piano per invertire questa tendenza, mettendo la Corte nelle condizioni di risolvere un numero di casi maggiore rispetto a quelli in entrata. Solo in questo modo è possibile, progressivamente, ridurre la durata dei procedimenti e contribuire ad un sistema giudiziario più efficiente che, come ben noto, rappresenta un componente fondamentale per l'attrattività del territorio. Per definire l'impatto di un piano di questo tipo è necessario partire con una valutazione analitica dei fattori che determinano l'attuale durata dei procedimenti e individuare misure correttive; solo a questo punto sarà possibile stabilire obiettivi precisi e realistici circa l'impatto del progetto sulla durata dei procedimenti (ad esempio una riduzione della durata del 20% del contenzioso presso la sezione lavoro). Questo livello di dettaglio sarà quindi definito in una fase successiva, e sarà parte integrante del Piano per la riduzione dei tempi della Corte d'Appello.

L'obiettivo sarà affrontato cercando di potenziare sia la "capacità decisionale" della Corte, cioè il numero di procedimenti definiti, sia di monitorare e possibilmente ridurre il numero di procedimenti in entrata.

b. fasi di lavoro

Le fasi di lavoro, le idee progettuali e le metodiche di lavoro sono quelle suggerite dalle linee guida CEPEJ:

Fase 1 Analisi

L'analisi si concentrerà su una o due sezioni con competenza in materia civile o di lavoro e previdenza sociale, prendendo in considerazione i fattori che contribuiscono a determinare l'attuale durata dei procedimenti. L'analisi sarà basata su una combinazione di metodi statistici (grazie anche alla collaborazione dell'ufficio statistico della Corte), e più limitatamente di tipo organizzativo (analisi di procedure e assetti strutturali).

Si terranno distinte le fasi attive (in cui la causa viene effettivamente "lavorata") e quelle inattive (in cui, per ragioni da accertare) il procedimento resta in "stand by"; sarà considerato il numero massimo di sentenze per giudice stante l'attuale assetto organizzativo e procedurale, verificando se diversi modelli organizzativi possono portare a risultati differenti.

Risorse: L'analisi sarà condotta dall'IRSIG-CNR in collaborazione con i giudici e il personale della Corte. L'analisi sarà coordinata da un ricercatore esperto che sarà affiancato da un ricercatore "junior" (assegnista di ricerca o ricercatore con contratto a tempo determinato) attraverso un possibile contributo finanziario del PSM.

Fase 2 Individuazione delle misure, stima dei loro effetti e definizione del piano

I dati raccolti in fase di analisi saranno presentati in un rapporto che sarà discusso anzitutto con i giudici e il personale della Corte e quindi, nei limiti stabiliti con i vertici dell'Ufficio, anche con l'avvocatura e con gli stakeholders.

In parallelo saranno organizzati alcuni seminari in cui esperti internazionali della CEPEJ e/o ricercatori dell'IRSIG-CNR, presenteranno al personale, ai giudici e agli avvocati interessati le linee guida della CEPEJ, e le modalità attraverso le quali la loro adozione può portare alla riduzione dei tempi dei procedimenti. Queste vogliono costituire sia un menù di possibili soluzioni da adattare e adottare nel caso concreto, sia uno stimolo all'individuazione di soluzioni innovative.

A questo punto sarà possibile effettuare una progettazione congiunta, in cui sarà definito il piano per la riduzione dei tempi, con le misure da prendere, e i risultati attesi e misurabili. La progettazione congiunta sarà condotta attraverso una serie di incontri nei quali saranno esplorate, discusse e formalizzate le modalità attraverso cui possono essere ridotti i tempi dei procedimenti presso la Corte.

Risorse: Gli incontri saranno condotti da ricercatori IRSIG-CNR, la partecipazione di esperti internazionali CEPEJ dovrà essere finanziata dal PSM.

Fase 3 Implementazione del piano

Il piano conterrà una serie di misure e interventi a livello di ufficio giudicante, e potrà prevedere anche accordi tra la Corte e l'avvocatura circa la modalità di trattazione delle cause. E' possibile anche rilevare la necessità di sviluppare sistemi informativi ad hoc per il supporto ad alcune fasi procedurali attualmente non informatizzate in modo adeguato (ad esempio la gestione del calendario, o la pubblicazione online delle sentenze della corte).

Risorse: L'implementazione del piano richiede risorse aggiuntive a livello di Corte d'Appello da dedicare al monitoraggio dell'andamento e dei tempi dei procedimenti e alla gestione del calendario, oltre a sostenere gli interventi che saranno definiti nel piano. L'IRSIG-CNR sosterrà il piano sia attraverso il suo monitoraggio, sia facilitando l'individuazione delle misure correttive necessarie e sostenendone l'adozione. L'assunzione di un giovane ricercatore per la durata del progetto è funzionale allo svolgimento di queste attività.

c. metodologia e strumenti

E' evidente a chi scrive che, stante l'attuale organizzazione di procedure e strutture, la dotazione di risorse umane (giudici e personale amministrativo) sia sostanzialmente inadeguata a far fronte al carico di procedimenti. E' altrettanto evidente, tuttavia, come l'attuale quadro della finanza pubblica renda non realistico attendersi rilevanti incrementi di risorse umane.

Il progetto mira quindi ad affrontare la questione "tempi", utilizzando strumenti di tipo organizzativo e procedurale. Una caratteristica del progetto è di cercare soluzioni mirate sulle peculiarità della Corte alla luce delle linee guida per la gestione dei tempi procedurali che la Commissione per l'Efficienza della Giustizia del Consiglio d'Europa ha definito nel corso degli anni. Queste linee guida, che a livello internazionale sono univocamente riconosciute come buone pratiche, sono state sperimentate con successo in altri uffici giudiziari Europei e presso il

Tribunale di Torino con il cosiddetto “Progetto Strasburgo”.

In questo modo, la Corte può candidarsi a diventare un ufficio sperimentatore di buone pratiche CEPEJ.

A titolo puramente esemplificativo, la CEPEJ, nel “Compendium of Best Practice for time management in judicial proceedings” suggerisce interventi volti sia a velocizzare e rendere prevedibili i tempi di definizione delle cause, sia a ridurre il numero di procedimenti.

Per velocizzare i procedimenti da definire, il primo passo, secondo la CEPEJ dovrebbe essere quello di individuare tempi procedurali attesi, cioè obiettivi di durata dei procedimenti, che siano realistici, misurabili, condivisi e perseguiti non solo dai membri dell’ufficio giudiziario ma anche dagli avvocati. E’, infatti, molto difficile agire su un fenomeno complesso come la durata dei procedimenti senza adottare obiettivi realistici e misurare in modo accurato e regolare il loro grado di raggiungimento. La CEPEJ prosegue poi suggerendo una serie di misure per controllare e ridurre la durata dei procedimenti, intervenendo sui comportamenti che finiscono per ritardare la definizione delle cause, e promuovendo un più stretto controllo dei singoli eventi procedurali da parte della Corte. Le linee guida suggeriscono anche di adottare politiche di monitoraggio e disseminazione dei dati sui tempi, per rendere gli sforzi fatti visibili e condivisibili da tutti gli attori coinvolti nei procedimenti.

Occorre inoltre esplorare una serie d’interventi orientati a ridurre il contenzioso in entrata. E’ in genere riconosciuto come la riduzione dell’incertezza sui possibili esiti delle cause possa avere effetti deflattivi. Si può quindi verificare la possibilità di individuare “cause pilota”, in cui i giudici della Corte possono individuare, appena sorge la necessità, una linea giurisprudenziale comune in determinate materie. Questo, ad esempio, sarebbe particolarmente efficace nel caso di specifiche riforme normative (ad esempio le recenti riforme di lavoro e previdenza), poiché una trattazione tempestiva delle cause pilota (poste su un binario prioritario rispetto alle altre cause) metterebbe in tempi rapidi gli uffici di primo grado nelle condizioni di decidere conoscendo l’orientamento giurisprudenziale della Corte d’Appello.

Si dovrebbe inoltre fare in modo che ciascun giudice di primo grado sia messo in condizione di conoscere le sentenze della Corte, soprattutto quelle relative a cause definite dallo stesso giudice di primo grado. Il “beneficio” sarebbe poi maggiore se tutte le sentenze, eventualmente anonimizzate, fossero rese disponibili online a tutti i soggetti interessati.

Oltre al “Compendium” a cui si è fatto brevemente cenno, la CEPEJ ha messo a punto e promosso un’ampia serie di strumenti per la riduzione dei tempi procedurali, ed esempi di uffici giudiziari che li hanno utilizzati con successo. Tali materiali, in inglese, sono disponibili sul sito: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/default_en.asp

d. risultati attesi

I risultati minimali sono la definizione di un piano per la riduzione dei tempi dei procedimenti e l’inversione del rapporto tra procedimenti iscritti e definiti, con una conseguente riduzione dello stock di casi pendenti presso alcune sezioni civili.

Una volta definito il piano sarà possibile stimare obiettivi più precisi circa la durata dei procedimenti e la capacità di smaltimento dell’Ufficio.

e. ambito territoriale di impatto del progetto/localizzazione

Poiché il distretto di Corte d'Appello ha competenza su tutta la Regione Emilia-Romagna, i risultati del progetto avranno effetti a livello regionale.

2. Attori/Enti coinvolti e/o da coinvolgere

Denominazione ente/ associazione /organizzazione	Contributo al progetto	Già coinvolto nel progetto
Corte d'Appello	Analisi statistica e organizzativa; Definizione del piano per la riduzione dei tempi; Monitoraggio del piano	Sì
IRSIG-CNR	Presentazione linee guida CEPEJ; Analisi statistica e organizzativa; Collaborazione alla definizione del piano per la riduzione dei tempi; Monitoraggio del piano	Sì

3. Grado di maturità attuativa/istituzionale

È già in atto una prima sperimentazione (progetto pilota)?	No
È già presente uno studio di fattibilità operativa?	Sì (relativamente alla fase 1)
Se no, si può promuovere subito uno studio di fattibilità operativa?	Sì (la fase 1 è congegnata come studio di fattibilità)
Esiste l'esigenza di creare condizioni di contesto preliminari favorevoli? Quali?	Sì, (ottenere il sostegno di larga parte del personale interessato)

4. Stima tempi di realizzazione (cronoprogramma)

2. Anno	2013		2014				2015				2015	
Trimestre	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
Avvio del progetto (accordi operativi, selezione staff, ...);												

Fase 1 Analisi																					
Recupero e analisi statistica dati di flusso		■	■																		
Ricostruzioni prassi operative e loro analisi			■	■																	
Predisposizione schema di Monitoraggio tempi procedurali				■	■																
Fase 2 Individuazione delle misure, stima dei loro effetti e definizione del piano																					
Presentazione dei primi risultati (interna ed a stakeholders)			■	■																	
Seminari di presentazione approccio CEPEJ (interni ed a stakeholders)			■	■																	
Individuazione delle misure e stima effetti				■	■																
Definizione del piano di riduzione tempi				■	■																
Fase 3 Implementazione del piano																					
Implementazione del piano riduzione tempi					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Monitoraggio effetti sulla durata dei procedimenti						■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Adattamento piano e individuazione nuove misure										■										■	

Il cronoprogramma si basa sull'ipotesi di avvio del progetto nel terzo trimestre 2013.

SEZIONE B: ELEMENTI DI SPECIFICITÀ DEL PROGETTO

1. Se esiste, descrizione del progetto pilota

Non esiste un progetto pilota a livello nazionale, mentre ne esistono in diversi paesi europei.

2. Fattori critici di successo (FCS)

Descrizione dei FCS negativi (fattori, elementi, situazioni, posizioni, stati che possono compromettere il successo del progetto; probabilità che insorgano); contromisure previste:

Il coinvolgimento dei magistrati, del personale di cancelleria e dell'avvocatura rappresenta un fattore essenziale e non può essere dato per scontato. Il sostegno da parte dei vertici della Corte d'Appello costituisce un ottimo punto di partenza, ma ulteriori interventi possono rendersi necessari. L'idea di avviare il progetto in una o due sezioni, permette inoltre di mitigare il rischio di cui sopra.

Descrizione dei FCS positivi (fattori, elementi, situazioni, posizioni, stati che possono favorire il successo del progetto; probabilità che insorgano); misure previste:

La possibilità di ottenere rapidamente risultati in termini di riduzione dei tempi potrebbe rappresentare un volano in grado di motivare gli attori coinvolti nel progetto, fattore critico per il successo dell'iniziativa. Nel corso dell'analisi (fase 1) si cercheranno di individuare misure finalizzate al raggiungimento di questo obiettivo.

3. Stima soggetti interessati (se applicabile)

Breve descrizione dei soggetti interessati	Diretta/indiretta	Stima numerica
Ordini degli avvocati dell'Emilia Romagna	Diretta Riduzione tempi dei procedimenti	4800 Avvocati iscritti all'ordine di Bologna; gli iscritti agli altri altri ordini devono essere quantificati
Sistema economico dell'Emilia Romagna	Diretta Riduzione tempi dei procedimenti	Difficilmente quantificabile

SEZIONE C: QUADRO ECONOMICO/SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA

1.a Stima costi di realizzazione progetto

Due unità di personale part time, una con competenze amministrative da utilizzare in supporto alle cancellerie coinvolte nel progetto e per la gestione del calendario, l'altra con competenze tecnico-statistiche da impiegare per il monitoraggio del flusso dei procedimenti e la pubblicazione delle sentenze. Costo previsto circa 26.000 Euro anno per ciascuna annualità di sviluppo del progetto. Costo totale previsto 78.000 Euro.

Scanner OCR per la scannerizzazione delle sentenze da pubblicare online circa 2000 Euro.

IRSIG-CNR: un ricercatore a tempo determinato (o assegnista di ricerca) per la durata del progetto, costo annuale 28.000 Euro, costo totale 84.000 Euro.

1.b Stima risorse umane necessarie per la realizzazione progetto

Corte d'Appello:

- Presidente della Corte, Presidenti di sezione e giudici delle sezioni coinvolte: 12 mesi uomo;
- Dirigente amministrativo 3 mesi uomo;
- Funzionario statistico 3 mesi uomo;
- Personale amministrativo delle sezioni coinvolte 14 mesi uomo.
- Due unità di personale part time con competenze tecnico- amministrative da destinare alla gestione del calendario, monitoraggio dei procedimenti, pubblicazione delle sentenze online, 33 mesi uomo (da reclutare).

IRSIG-CNR

- Due ricercatori esperti che seguano il progetto in tutta la sua durata. Impegno previsto: 4 mesi uomo per anno, totale sui 3 anni 12 mesi uomo.
- Un ricercatore junior che segua il progetto per tutta la sua durata: impegno previsto 33 mesi uomo (da reclutare).

2. Costi "a regime" del progetto attuato (se applicabile)

- L'intervento prevede risparmi di gestione su altre linee di servizio e funzioni? Sì**

Se sì, indicare quale servizio o funzione potrebbe essere interessato a risparmi di gestione e in che misura

Ente	Servizio o funzione	Stima dei risparmi annui
Corte d'Appello	Definizione procedimenti giudiziari	I benefici saranno in termini di tempestività ed efficacia del servizio più che in una riduzione dei costi a livello di erogazione del servizio

ii. L'intervento prevede nuovi o maggiori costi di gestione di servizio e funzione? Sì

Se sì, indicare quale servizio o funzione potrebbe essere interessato a nuovi o maggiori costi di gestione e in che misura

Ente	Nuovo servizio (SI/NO)	Servizio o funzione	Stima dei nuovi o maggiori costi annui di gestione
Corte d'Appello			E' possibile che alcune attività previste dal progetto, come la pubblicazione delle sentenze online e la loro necessaria anonimizzazione, possano comportare, a regime, costi aggiuntivi (max 1 mese uomo per anno)

3. Possibili Fonti finanziarie per la realizzazione del progetto (non applicabile ai progetti di sola regolazione o amministrazione)

Dovrebbero essere inserite le stesse fonti di finanziamento relative all'altra linea di attività in ambito giustizia (i.e. processo civile telematico) che sulla base degli accordi presi dovrebbero confluire in un unico "progetto giustizia".

Ente / soggetto pubblico	Asse e/o normativa di riferimento e/o riferimenti fondo	Già attivato/ da attivare	Altre risorse messe a disposizione (management, tecnologie,

			infrastrutture, ecc.)
Finanziamenti pubblici anche di derivazione UE		Da attivare	Edifici, tecnologie, personale

Ente / organizzazione / associazione privata	Già attivato/ da attivare	Altre risorse messe a disposizione (management, tecnologie, infrastrutture, ecc.)

Finanziamento attraverso tariffe a carico dell'utenza finale	% sul costo totale

SEZIONE D: PROGETTI CONNESSI

1. Integrazione con altri progetti del medesimo o di altro Gruppo di lavoro (se applicabile)

Titolo del progetto	Indicare i vantaggi derivanti dalla sinergia/collegamento
Piano di sviluppo dei servizi della giustizia civile di Bologna	Sono possibili sinergie tra i due progetti, ad esempio invitare alcuni giudici del Tribunale quando saranno presentate le linee guida CEPEJ, o viceversa utilizzare presso la Corte innovazioni tecnologiche e organizzative messe a punto e sperimentate nell'ambito del piano per lo sviluppo del Processo Civile Telematico

2. Integrazione con progetti complementari (se applicabile)

Titolo del progetto	Indicato nel piano strategico metropolitano (SI/NO)	Indicare i vantaggi derivanti dalla sinergia/collegamento
COBO_IS_12 – COMUNE DI BOLOGNA: Egovernment negli uffici giudiziari - digitalizzazione e telematizzazione dei flussi di lavoro cartacei presso gli uffici giudiziari di Bologna	Sì	
I_IS_85 – CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA: Riduzione dei tempi della giustizia attraverso l'introduzione delle linee guida CEPEJ	Sì	

Referenti/responsabili del progetto

Giuseppe Colonna e Marilena Cerati (Corte d'Appello di Bologna);

Francesco Contini (IRSIG-CNR)

Elenco Allegati (se presenti)