

Misurare la qualità della giustizia. Un progetto pilota della Procura di Benevento e Università del Sannio

Dott. Orlando Biele
Dottorando

Prof. Giuseppe Marotta
Economia Agroalimentare

Prof.ssa Annamaria Nifo
Economia Applicata

orlando.biele@gmail.com

marotta@unisannio.it

nifo@unisannio.it

Outline

- Motivazioni
- Letteratura
- Obiettivi e risultati attesi
- Metodologia
- Le fasi del lavoro e i dati
 - WP1 – Dotazioni
 - WP2 – Analisi quantitativa
 - WP3 – Analisi qualitativa
- Cronoprogramma

Motivazioni

Perché è importante monitorare e assicurare una elevata qualità dei servizi della Giustizia?

Nel framework istituzionale, la *rule of law* è considerata un pilastro delle istituzioni di un paese (Kaufman et al., 2010): un sistema legale efficiente, sicuro e ben definito riduce l'incertezza e i costi di transazione, facilita la produzione e lo scambio, promuove l'accumulazione di capitale fisico e capitale umano (Rodrik et al., 2004), accresce la fiducia reciproca e il capitale sociale (Efendic et al., 2015), attrae investimenti di imprese high-growth (Estrin et al., 2013), incoraggia le imprese ad operare su più larga scala e con un orizzonte temporale di lungo periodo (Aron, 2000), ad usare la tecnologia e investire maggiormente in R&S (Loayza et al., 2005).

Più in generale nella letteratura economica prevalente, maggiore efficienza e qualità della magistratura sono associate a migliori performance di lungo periodo di paesi e regioni (Haggard e Tiede, 2011).

Dunque **produttività** e **qualità** dell'azione giudiziaria sono determinanti cruciali della qualità istituzionale di un paese.

Letteratura

Da un punto di vista strettamente teorico, la letteratura riconosce che la peculiarità del *servizio giustizia* - servizio fondamentale reso al cittadino - non consente di fermarsi alla sola valutazione dell'*efficienza* misurata su dati quantitativi (*produttività stricto sensu: ad es. nr di cause decise e timing delle decisioni*), ma richiede altresì di estendere l'analisi alla valutazione degli aspetti qualitativi (ad es. *effettività del sistema di appello, soddisfazione dell'utenza*).

Tuttavia le analisi empiriche continuano a basarsi esclusivamente su **dati quantitativi: numero e durata** dei procedimenti.

Ciò perché gli **elementi qualitativi** della produzione giudiziaria presentano problemi di individuazione, rilevazione e loro interpretazione, limitando molto questo genere di analisi sicché sono davvero poche le indagini empiriche che negli ultimi anni si sono concentrate sulla qualità del sistema giudiziario (Calabrese R., 2013, "*La giustizia vista dall'utente. Un'indagine di customer satisfaction presso il Palazzo di Giustizia di Torino*").

In questo lavoro proveremo a superare questo gap: mettere assieme una valutazione di efficienza basata su indicatori quantitativi, con una valutazione del grado di soddisfazione degli utenti e della effettività del sistema di appello, seguendo l'impostazione olistica del "Measuring the Quality of Judicial Services" dell'European Commission for the Efficiency of Justice (2016).

Obiettivi e risultati attesi

- (1) Misurare e analizzare il livello di performance della Procura di Benevento per individuare la soluzione organizzativa più ottimale.
- (2) Disegnare le possibili azioni di miglioramento sugli *asset* che risultino deboli all'analisi delle performance al fine di conseguire recuperi di produttività e miglioramento nella qualità del servizio finale reso al cittadino.
- (3) Introdurre criteri di gestione basati su una certificazione di qualità
- (4) Trasferire i risultati del progetto al personale della Procura attraverso l'organizzazione di seminari. Presentarli alla più ampia platea di stakeholders in un convegno finale.
- (5) Presentare il progetto pilota alle autorità centrali di giustizia (CSM, Ministero) al duplice scopo: (i) promuovere a livello interregionale un modello di monitoraggio e autovalutazione delle Procure finalizzato all'adozione di criteri di gestione basati su certificazione di qualità, (ii) avere - in futuro - dei parametri omogenei di confronto per una valutazione (anche) relativa delle performance.

Metodologia

- Individuando gli elementi chiave dell'organizzazione e i processi di lavoro
- Rilevando il grado di soddisfazione dei servizi erogati dalla PdR
- Costruendo un indicatore di performance sul modello dell'IQI (Nifo & Vecchione, 2014) capace di cogliere gli elementi qualitativi e quantitativi del processo di erogazione dei servizi della Procura ed individuarne i punti forza e di debolezza dell'assetto organizzativo/gestionale

Le fasi del lavoro e i dati

Il progetto si articola in tre Fasi (o Work Package, WP), nelle quali si inquadrano le attività per il raggiungimento degli obiettivi del progetto e dei risultati attesi.

WP1 – DOTAZIONI: si chiarirà il framework organizzativo della Procura [**Risorse umane:** personale di magistratura, PTA, PG  Antonelli et al., 2019; Altro ???
Risorse tecniche: dotazioni informatiche - hardware e software, altre dotazioni - tangibili e intangibili  INVENTARIO?]

WP2 - ANALISI QUANTITATIVA: si valuterà la capacità produttiva degli uffici mediante la costruzione di un indicatore sintetico di performance - capace di confrontare le risorse disponibili (input) con i procedimenti definiti (output) - basato su quattro indici elementari: (1) Pendenze, (2) Ricambio, (3) Carico, (4) Esaurimento.

WP3 - ANALISI QUALITATIVA: si approfondiscono gli aspetti correlati al contesto socio-ambientale-culturale dando risalto al ruolo centrale della *civicsness* e del “clima aziendale” nelle performance. Questa fase dell’analisi è basata su **dati di survey**: un questionario sul grado di soddisfazione dei servizi erogati dalla Procura sarà somministrato a dipendenti, avvocati e praticanti, consulenti tecnici, polizia giudiziaria, utenti della Procura.

WP1 – Dotazioni

L'analisi della dotazione delle risorse umane e tecniche, sarà integrata da un indicatore di risorse organizzative e strutturali. Per il calcolo di tale indice e delle dimensioni che lo compongono, le variabili di interesse sono:

$$(1.1) \frac{\text{Giudici}}{\text{Popolazione}} =$$

$$\frac{\text{NUMERO DI PROCURATORI/MAGISTRATI}}{\text{POPOLAZIONE DELLA CIRCOSCRIZIONE}}$$

$$(1.2) \frac{\text{Giudici}}{\text{Risolti}} =$$

$$\frac{\text{NUMERO DI PROCURATORI/MAGISTRATI}}{\text{DEFINITI NEL PERIODO}}$$

$$(1.3) \text{ Giudici/Avvocati} =$$

$$\frac{\text{NUMERO DI MAGISTRATI}}{\text{AVV. ISCRITTI ALL'ORDINE}}$$

$$(1.4) \text{ Giudici/PTA} =$$

$$\frac{\text{NUMERO DI PROCURATORI/MAGISTRATI}}{\text{NUMERO PERSONALE AMMINISTRATIVO}}$$

$$(1.5)$$

Efficiency Rate

$$= \frac{\text{DEFINITI NEL PERIODO}}{\text{NUMERO DI PROCURATORI/MAGISTRATI}}$$

Il tasso di produttività per Magistrato (*Efficiency Rate*) rapporta il numero dei procedimenti definiti con il numero dei magistrati

(NB: il numero dei magistrati potrebbe essere espresso in anni-persona per tenere conto della presenza effettiva).

WP2 – Analisi quantitativa

Per il calcolo dell'indice sintetico (e degli indici elementari) le variabili di interesse sono:

	Casi Pendenti al 1° gennaio (PS = “Pending Start”)	Casi Sopravvenuti nell’anno (N = “New”)	Casi Risolti nel Periodo (R = “Resolved”)	Casi Pendenti al 31 dicembre (PE = “Pending at the End”)
Unità di misura	Pendenze Inziali	Sopravvenuti nel Periodo	Risolti nel Periodo	Pendenze Finali

Da cui deriveranno i seguenti indici:

$$(2.1) \text{ Case Flows} = PE = PS + N - R$$

Il flusso dei casi rappresenta il principale indicatore del carico di lavoro dell’attività della PdR.

Le pendenze rappresentano il numero dei casi che, ad un dato periodo di tempo, devono ancora essere lavorati.

L’efficienza della Procura risulterà inversamente proporzionale al numero delle pendenze finali (PE).

WP2 – Analisi quantitativa

(2.2) Clearance Rate (CR)

$$\begin{aligned} &= \frac{\text{RISOLTI NEL PERIODO}}{\text{SOPRAVVENUTI NEL PERIODO}} \times 100 \\ &= \frac{R}{N} \times 100 \end{aligned}$$

Il *Clearance Rate* è il tasso di smaltimento, l'indicatore che misura la capacità della PdR di risolvere i casi da lavorare.

Risulta significativo qualora sia superiore all'unità poiché indica la quota di arretrato smaltito.

(2.3) Case Turnover Ratio (CTR)

$$= \frac{\text{RISOLTI NEL PERIODO}}{\text{PENDENZE FINALI}} = \frac{R}{PE}$$

Il *Case Turnover Ratio* è il tasso di rotazione dato dal rapporto tra casi definiti nel periodo di misurazione e pendenze finali.

Misura il timing impiegato dalla Procura per la risoluzione dei casi.

WP2 – Analisi quantitativa

(2.4) *Variazione delle Pendenze (VP)*

$$= \frac{(FINALI - INZIALI)}{PENDENZE INZIALI} \times 100$$

$$= \frac{(PE - PS)}{PS} \times 100$$

Il tasso di variazione delle pendenze misura il livello della domanda di giustizia rimasta inevasa.

Un indice negativo segnala che c'è stato uno smaltimento dell'arretrato.

(2.5) *Indice di Smaltimento (IS)*

$$= \frac{RISOLTI NEL PERIODO}{(PEND.INIZIALI + SOPRAVVENUTI)} \times 100$$

$$= \frac{R}{(PS + N)} \times 100$$

Un indice >1 indica che non si è prodotto arretrato o che dell'arretrato è stato smaltito.

WP2 – Analisi quantitativa

Indicatori di durata

$$(2.6) \\ \text{Calculated Disposition Time (CDT)} \\ = \frac{365}{CTR}$$

La durata dei procedimenti viene determinata come tempo di disposizione ovvero come numero di giorni necessari per risolvere un caso. Esso fornisce informazioni su *come* (quanto efficientemente) la PdR gestisce il flusso dei casi.

$$(2.7) \\ \frac{(PENDING FINALI - PENDING INIZIALI)}{(SOPRAVVENUTI + DEFINITI)} \times 365$$

Per i procedimenti Mod. 44 e Mod. 45 si può calcolare la giacenza media dei procedimenti utilizzando la formula di giacenza di magazzino.

Mod. 44 per procedimenti contro ignoti
Mod. 45 per atti non costituenti notizie di reato

(2.8) *Average of the Adjournments per Case*

$$= \frac{NUMERO DI RINVII}{(PENDENZE INIZIALI + SOPRAVVENUTI)}$$

La media dei rinvii, data dal totale dei rinvii sul numero dei casi da risolvere, è una misura di efficienza.

WP2 – Analisi quantitativa

Indicatori di durata

(2.9)

	(%)
Casi risolti entro 12 mesi	[...]
Casi risolti entro 13-18 mesi	[...]
Casi risolti oltre 18 mesi	[...]
Quota di casi risolti in un dato arco temporale.	

(2.10)

Età dei procedimenti pendenti	(%)
Casi nuovi a t-1 ancora pendenti al tempo t	[...]
Casi nuovi a t-2 ancora pendenti al tempo t	[...]
Casi nuovi da t-3 indietro, ancora pendenti al tempo t	[...]
Questa evidenza consente di misurare il tempo di lavorazione di un caso e di evidenziare le cause delle pendenze ostinate.	

WP2 – Analisi quantitativa

Indicatori di effettività del sistema di appello

Dati necessari

DPG N. di Decisioni/Sentenze di Primo Grado a favore della PdR

A N. di Appelli presentati

DSG N. di Decisioni/Sentenze di Secondo Grado a favore della PdR

AH N. di Decisioni/Sentenze di Secondo che confermano il primo grado (Appeals Held)

(2.11) *Appel Rate (AR)*

$$= \frac{\text{NUMERO DI APPELLI PRESENTATI}}{\text{NUMERO DECISIONI PRIMO GRADO}} = \frac{A}{DPG}$$

(2.12) *Held Appel Rate (HAR)*

$$= \frac{\text{N}^\circ \text{DECISIONI SECONDO GRADO}}{\text{N DI APPELLI PRESENTATI}} = \frac{DSG}{A}$$

WP3 - Analisi qualitativa

- Selezione e indagine puntuale su un set di reati specifici e qualitativamente rilevanti
- Definizione del(i) questionario(i)* di rilevazione del grado di soddisfazione
- Somministrazione e raccolta risposte
- Costruzione del database
- Analisi dei risultati

