

Processo Civile Telematico

Esecuzioni Individuali e Concorsuali

Revisione del modello organizzativo

Azione a.2
31 dicembre 2007

Rapporto finale

PREMESSA

Il Piano di diffusione del Processo Civile Telematico prevede come aree prioritarie di intervento i decreti ingiuntivi, le esecuzioni individuali e concorsuali, la materia previdenziale da realizzarsi a partire da quei tribunali dove esistono le condizioni strutturali, infrastrutturali e culturali più favorevoli per l'adozione delle innovazioni tecnologiche.

In questo quadro, a seguito di un protocollo d'intesa tra il Ministero della Giustizia e l'ABI, è nato il sotto progetto "Esecuzioni individuali e concorsuali" che mira non solo a diffondere il PCT nel mondo delle esecuzioni ma coglie anche l'occasione per proporre una riflessione sugli assetti organizzativi più coerenti tanto con l'innovazione tecnologica che con la recente innovazione normativa. Al momento si ipotizza di realizzare il Sotto progetto, che si avvale anche di un contributo economico della stessa ABI, in 14 tribunali italiani per poi estenderlo a tutti gli altri tribunali.

Il presente documento costituisce il Rapporto Finale relativo alla prima fase del lavoro di analisi organizzativa intitolata "Revisione del modello organizzativo". Scopo di questa fase era quello di progettare alcuni possibili "modelli organizzativi" capaci da un lato di entrare in piena sintonia con la logica e gli strumenti del Processo Civile Telematico e dall'altro di recuperare, laddove possibile, efficienza ed efficacia nelle procedure esecutive. Per raggiungere questo primo obiettivo sono state ricostruite analiticamente, attraverso apposito check up organizzativo, le prassi comportamentali dei tribunali prescelti relativamente alle esecuzioni individuali e concorsuali.

I "prodotti" dell'analisi, della modellizzazione e della progettazione, sintetizzati nel presente documento, vengono presentati analiticamente in altri documenti di lavoro rilevanti:

- **Le schede d'analisi**, che tracciano i profili funzionali dei singoli tribunali esaminati;
- **L'analisi comparata dei modelli organizzativi**, che pone in evidenza le "grandi opzioni" e le "piccole variazioni" sottese alle scelte organizzative dei diversi tribunali;
- **La griglia delle operations**, che contiene l'indicazione puntuale delle prassi comportamentali di ciascun tribunale analizzato con riferimento ai diversi passaggi della procedura relativa alle esecuzioni individuali, ricostruiti in 26 schede analitiche.

I documenti sono disponibili a richiesta presso la segreteria di C.O.Gruppo Srl all'indirizzo cogruppo@cogruppo.it. Tutta l'attività connessa alla "Revisione del modello organizzativo" è stata condotta da C.O. Gruppo s.r.l. di Bologna con una squadra coordinata da Giuliano Nicolini e composta da Luigi Lombardo, Simone Rossi, Giorgia Campana e Fulvio Ventura che ha operato sotto la direzione scientifica del Prof. Stefano



Zan nell'ambito dell'apposito accordo stabilito tra l'ABI e la Fondazione Alma Mater dell'Università di Bologna in ottemperanza al protocollo firmato con il Ministero della Giustizia.

SOMMARIO

Cap. I	L'ANALISI.....	4
1.1	Le evidenze empiriche	4
1.1.1	L'impatto della legislazione	4
1.1.2	Macro e micro variazioni nei comportamenti: la griglia delle operations.....	5
1.1.3	Le soluzioni localistiche ai problemi: la comunità di pratica	6
1.1.4	Il confronto nazionale sui problemi: la comunità professionale	7
1.1.5	I processi di esternalizzazione: il make or buy.....	9
1.1.6	Dati e controllo di gestione	10
1.1.7	Le dotazioni strumentali.....	11
1.1.8	Le esecuzioni concorsuali.....	12
1.1.9	Considerazioni di sintesi	14
1.2	I processi organizzativi fondamentali.....	15
1.2.1	Identificazione dei diritti	15
1.2.2	Identificazione dei beni	16
1.2.3	Vendita	16
1.2.4	La rilevanza dei processi organizzativi	17
1.3	Le variabili critiche.....	18
1.3.1	Il sistema delle competenze.....	18
1.3.2	La gestione dei tempi.....	18
1.3.3	La gestione del sistema e il controllo di gestione.....	19
1.4	I parametri di riferimento	20
1.4.1	L'efficacia.....	20
1.4.2	L'efficienza.....	21
1.4.3	La trasparenza.....	21
CAP. II	LA MODELLIZZAZIONE	22
2.1	Il modello teorico	22
2.2	Il modello empirico	23
2.3	Il modello procedurale	26
CAP. III	LA PROGETTAZIONE	28
BIBLIOGRAFIA	33

*Nothing is more practical
than a good theory (B. Clark)*

Cap. I L'ANALISI

Scopo dell'analisi sia teorica che empirica condotta sul tema delle esecuzioni individuali e concorsuali era quello di individuare le coordinate teoriche e metodologiche necessarie per procedere alla individuazione di uno o più modelli organizzativi capaci di rendere più efficienti ed efficaci le procedure in oggetto, da "attivare" parallelamente all'avvio del Processo Civile Telematico in alcuni tribunali di riferimento. Al termine dell'analisi possiamo sintetizzare il lavoro svolto ed i risultati ottenuti in quattro paragrafi:

- le evidenze empiriche;
- i processi organizzativi fondamentali;
- le variabili critiche;
- i parametri di riferimento.

1.1 Le evidenze empiriche

In questo paragrafo vengono sintetizzate le principali evidenze empiriche emerse dall'analisi sul campo.

1.1.1 L'impatto della legislazione

Le innovazioni intervenute nel 2006, per quanto riguarda le esecuzioni individuali, sono state sostanzialmente accolte positivamente in tutti i tribunali e, nella più parte dei casi hanno portato, dato per nulla scontato, ad un confronto diretto tra giudici delle esecuzioni di ciascun tribunale per trovare soluzioni comuni puntualizzando scelte procedurali e approntamento di modulistica che hanno rafforzato l'omogeneità delle prestazioni. Possiamo dire che per ciascun tribunale esiste uno "stile" comune e tendenzialmente condiviso nella gestione delle procedure esecutive. Per quanto riguarda invece le procedure concorsuali l'innovazione normativa ancora attualmente in corso ha creato al momento uno stato di "sospensione" in attesa sia di meglio comprendere il funzionamento reale di quanto previsto dalla nuova normativa (la cui ultima "revisione" diventerà efficace a partire dal gennaio 2008) che di apprezzarne concretamente le conseguenze in termini di risultato finale. Questa diversa condizione rilevata nel momento in cui è stata svolta l'analisi ha dei riflessi non secondari sia in fase di modellizzazione e progettazione, come vedremo in seguito, sia in termini di presentazione dei risultati dell'analisi. Dedicheremo i

primi paragrafi alla presentazione delle evidenze empiriche relative alle esecuzioni individuali e l'ultimo paragrafo a quelle relative alle esecuzioni concorsuali.

1.1.2 Macro e micro variazioni nei comportamenti: la griglia delle operations

A fronte di una tendenziale omogeneità di comportamento nei singoli tribunali emerge di converso una straordinaria varietà di comportamenti (varianza) tra i tribunali analizzati. L'applicazione della recente legge di riforma delle esecuzioni individuali viene interpretata diversamente da ciascun tribunale con riferimento ai numerosi passaggi di cui si compone la procedura tanto sul versante delle macro opzioni che su quello delle micro operations.

Per macro opzioni intendiamo la scelta discrezionale che la legge riserva al giudice su alcuni passaggi della procedura e che ovviamente può dare luogo a varianza in ragione della scelta del singolo giudice. Quello che emerge dall'analisi è da un lato la tendenziale omogeneità di comportamento dei giudici dello stesso tribunale (cosa per nulla scontata dato che la discrezionalità è del singolo giudice e non del tribunale) dall'altro l'ampio spettro che assume la varianza in ragione della quantità di combinazioni possibili. Per quanto riguarda la delega alla vendita, ad esempio, non solo è possibile delegare tutto o in parte a professionisti esterni ma spetta al giudice decidere a chi delegare. Abbiamo allora tribunali in cui si delega tutta l'attività all'esterno ad un singolo professionista, salvo le procedure di minor valore economico, tribunali invece in cui i giudici vendono direttamente salvo delegare le attività a monte e a valle dell'atto di vendita ed infine tribunali in cui si applica una delega frazionata, a professioni specializzati per singola fase (vendita, distribuzione, trasferimento del bene). Alcuni delegano tutto ai notai o a società di notai all'uopo costituite, rifiutandosi di delegare ad esempio agli avvocati; altri invece non delegano mai ai notai.

Lo stesso possiamo dire che avviene con riferimento alla nomina del custode, alla liberazione dell'immobile, alla vendita con incanto o senza incanto, etc. (Per una ricostruzione puntuale delle variazioni si veda il Documento di analisi comparata e la Griglia delle operations).

Per micro variazioni intendiamo quelle difformità di comportamento che si riferiscono agli aspetti più operativi (operations) della gestione della procedura e che non hanno particolari previsioni legislative. Rientrano in questo campo le modalità di gestione della pubblicità, l'approntamento di modulistica per l'insieme degli "ausiliari" dei giudici, l'utilizzo dei libretti piuttosto che dei conti correnti, il rapporto con una o più banche per la gestione dei fondi delle procedure, l'ampiezza o meno del numero di professionisti esterni con cui si interagisce, l'uso delle strumentazioni informatiche, etc. (Per una ricostruzione puntuale delle micro variazioni si vedano le Schede di analisi e la Griglia delle operations)

Anche in questo caso una grande varianza di comportamenti nelle micro operations che sommate e combinate alle scelte discrezionali di cui sopra danno luogo ad una gamma pressoché infinita di prassi.

“Una prassi è una modalità di comportamento uniforme che si caratterizza per essere reiterata e socialmente condivisa fra i praticanti di un contesto. La prassi è la dimensione della routine, della consuetudine del “fare”; è ciò che gli individui comunemente fanno, sanno come fare e tendono a fare all’interno di un contesto sociale (Bauman 2007).

Il concetto di prassi è un qualcosa di processuale, che si costruisce ogni giorno nelle occasioni di confronto fra pari. Gli attori inseriti in un contesto sociale stabilizzano quotidianamente un complesso sistema di “arrangiamenti pratici” (Benson 1977) per operare in un contesto. Questi arrangiamenti sono continuamente modificati e sostituiti nel tempo (Evered and Louis 1981).

Il concetto di prassi risulta particolarmente saliente dal punto di vista organizzativo perché mette in luce una distanza più o meno significativa fra regole formali e concreto funzionamento di un contesto organizzativo (Zan 2006). La dimensione della pratica sottolinea l’interazione dialettica esistente fra organizzazione formale ed arrangiamenti pratici costruiti dagli attori operanti in un contesto (Benson 1977)”.

Se da un lato la presenza di macro e micro varianze di tali dimensioni conferma quanto previsto dalla letteratura che vede i sistemi giudiziari come *loosely coupled systems* (Weick 1976, Zan 2006), e cioè come sistemi composti da una pluralità di unità organizzative locali, autonome e caratterizzate da bassa interdipendenza gerarchico-tecnologica, dall’altro impedisce di individuare modelli comportamentali tendenzialmente omogenei e congruenti: ogni tribunale è un modello a sé stante.

D’altro canto il miglioramento del funzionamento del sistema passa attraverso una sostituzione delle prassi meno efficienti con quelle più efficienti ancorché sia difficile definire a priori quali siano quelle più efficienti. Sarebbe però già un passo avanti (verso il possibile cambiamento) se i diversi tribunali conoscessero dettagliatamente (e non solo con riferimento alle macro opzioni) come si comportano gli altri tribunali al fine di avere la prova empirica che anche sulle operations più minute sono possibili diverse alternative di comportamento che possono semplificare la procedura e risolvere i diversi problemi di gestione che essa incontra.

Di qui la scelta di costruire la **griglia delle operations** che riporta per ciascun micro passaggio della procedura come si comportano, i tribunali su cui è stato realizzato il *check up* organizzativo..

1.1.3 Le soluzioni localistiche ai problemi: la comunità di pratica

Se le prassi sono soluzioni localistiche ai problemi di gestione della normativa le **comunità di pratica** sono la risultante più o meno consapevole dell’interazione tra i diversi professionisti che intervengono nella procedura: magistrati, cancellieri, periti, avvocati, custodi, delegati, notai, curatori, ufficiali giudiziari, etc. L’insieme degli attori che interagiscono costituiscono una comunità di pratica.

“Una comunità di pratica si articola e sviluppa attorno all’esistenza di un repertorio condiviso di simboli, valori e conoscenze, frutto dell’interazione situata fra i praticanti del

gruppo (Lave and Wenger 1991). Attraverso l'interazione e l'impegno reciproco, i praticanti creano una comprensione comune di un problema e ne costruiscono delle soluzioni condivise (Wenger 1998). Ogni comunità si articola attorno ad un patrimonio di conoscenze comuni, spesso di natura tacita. Questo processo di apprendimento reciproco si costruisce quotidianamente nella condivisione di un repertorio comune di esperienze lavorative e nella sperimentazione di nuove pratiche (Gherardi 2000)"

Dall'analisi sul campo emerge come in tutti i tribunali analizzati sia possibile evidenziare l'esistenza di una comunità di pratica più o meno consolidata e che va dalla semplice interazione bilaterale (del singolo giudice con i diversi interlocutori) a metodologie di confronto periodico e sistematico (ad esempio del gruppo dei giudici delegati con il gruppo di curatori) fino ad arrivare alla redazione di un vero e proprio "protocollo d'udienza" (come nel caso di Verona e di alcuni altri Osservatori sulla giustizia) dove vengono formalizzati i risultati della negoziazione tra gli attori (in questo caso giudici e avvocati).

La rilevanza della comunità di pratica come leva strategica del cambiamento risiede fondamentalmente in due aspetti centrali.

Il primo aspetto attiene al fatto che la comunità di pratica produce conoscenza tacita che è comunque quella conoscenza prodotta dal *learning by doing* che, se da un lato è fondamentale per la gestione ordinaria e per la soluzione dei problemi, dall'altro lato, per definizione, è difficilmente formalizzabile (in norme) e quindi riproducibile. Ma se la conoscenza tacita si riversa nelle prassi il censimento delle prassi nella griglia delle operations consente di rendere meno tacita e più esportabile la conoscenza stessa.

Il secondo aspetto attiene al fatto che se le prassi sono il "prodotto" della comunità di pratica il loro cambiamento passa ancora una volta attraverso le scelte prodotte dalla stessa comunità. Questo significa che la comunità di pratica può essere il motore principale del cambiamento ma può essere anche l'ostacolo principale qualora decidesse di resistere al cambiamento magari in virtù di una situazione attuale considerata dai più come soddisfacente.

L'attivazione, la mobilitazione, il consolidamento della comunità di pratica (attraverso la costruzione di veri e propri "cantieri locali", come vedremo meglio più avanti) rappresenta dunque una leva strategica del cambiamento che vogliamo realizzare con questo progetto.

1.1.4 Il confronto nazionale sui problemi: la comunità professionale

Se la comunità di pratica è l'espressione localistica (locale) dell'interazione tra professioni e professionalità diverse che interagiscono nella gestione della procedura, **la comunità professionale** è l'espressione universalistica (nazionale) dell'interazione degli individui che hanno la stessa competenza e svolgono lo stesso ruolo seppure in sedi fisiche diverse.

"Una comunità professionale è un insieme di professionisti che si caratterizza per uno spirito diffuso di comunanza materiale, culturale e simbolica fra i suoi membri (Burrage, Jarausch and Siegrist 1990; Sciulli 2005). La comunità fonda il proprio operato sulla

presenza di una conoscenza esclusiva, profonda e non accessibile ai profani (Abbott 1988; Sciulli 2005). Questo sapere esperto è legato a ragioni tecniche, economiche, morali, psicologiche o di status (Hughes 1958; Abbott 1981). Ogni comunità professionale si articola parallelamente attorno ad un corpus di attività lavorative complesse e ad un patrimonio di metodologie e tecniche specialistiche (Bucher and Strauss 1961)". La comunità professionale è auto-governata, autonoma ed indipendente dal giudizio degli esterni (Barber 1978; Freidson 1984; Abbott 1988).

L'analisi sul campo ha messo in evidenza come nell'ambito di ogni professione coinvolta (giudici, avvocati, geometri, ingegneri, architetti, notai, commercialisti, etc.) esistano momenti più o meno strutturati dedicati allo specifico delle esecuzioni e/o dei fallimenti che si esprimono normalmente attraverso una intensa attività convegnistica dedicata alle innovazioni legislative, ad attività formative mirate, alla costituzione di commissioni e/o gruppi di lavoro tematici nell'ambito della comunità professionale più vasta. Di particolare rilievo ai nostri fini è stata la scoperta dell'esistenza di una comunità professionale particolarmente coesa ed attiva composta da numerosi giudici delle esecuzioni.

Tale comunità si è espressa fino ad ora con l'attivazione di una lista telematica di confronto sui problemi connessi alle procedure esecutive, di richiesta di suggerimenti da parte dei meno esperti, di proposta di soluzioni alternative e ha altresì realizzato, a fine settembre 2007, un seminario tenutosi all'isola di San Servolo. Il seminario autogestito ed autorganizzato da un gruppo di giudici ha visto la presenza di ottanta giudici provenienti da trentasei diversi tribunali che per due giorni si sono confrontati sui temi specifici e sulle opzioni comportamentali relative a questioni quali la vendita, la perizia, la delega, la liberazione dell'immobile, a partire dai dati emersi da un questionario, anche questo autogestito, che mirava a raccogliere i diversi modi di procedere dei singoli giudici. Al di là del merito dei lavori del seminario, i cui atti dovrebbero essere pubblicati a breve, l'esistenza di una comunità professionale di giudici così coesa ed attiva è di rilevanza strategica per la realizzazione del nostro progetto da almeno tre punti di vista.

Il primo attiene al fatto che in assenza di interdipendenze gerarchiche e a fronte della piena autonomia e indipendenza dei giudici solo l'autoconvincimento degli stessi può portare alla scelta di un'opzione piuttosto che di un'altra riducendo progressivamente l'ampiezza della discrezionalità prevista dalla legge in ragione di motivazioni di opportunità giuridica e funzionale ("vera nomofilachia via processo di apprendimento?").

Il secondo attiene al fatto che se la comunità di pratica, per definizione, "inventa" soluzioni localistiche aumentando così la varianza del sistema, la comunità professionale, sempre per definizione, "inventa" soluzioni universalistiche riducendo la varianza e producendo standard professionali di comportamento elaborati da e tra i pari che è l'unico modo per sviluppare il cambiamento nell'ambito di qualsiasi professione.

Il terzo aspetto attiene al fatto che la comunità professionale rappresenta il principale utente delle strumentazioni tecnologiche in via di approntamento e una componente fondamentale del processo di cambiamento organizzativo. In questa veste la comunità professionale può essere "utilizzata" sia come validatore degli strumenti informatici che poi sarà chiamata ad utilizzare nella quotidianità sia come "supporto", "promotore",

“accompagnatore” dei processi di cambiamento organizzativo che, necessariamente, dovranno realizzarsi in loco attraverso l’attivazione della comunità di pratica.

Per tutte queste ragioni è evidente che la comunità professionale costituisce una leva strategica dell’intero progetto perché, a seconda di come deciderà di muoversi, può rappresentare un elemento di facilitazione o, viceversa, di ostacolo alla realizzazione del progetto stesso.

1.1.5 I processi di esternalizzazione: il make or buy

L’esternalizzazione di funzioni a terzi rappresenta un’alternativa normale in tutte le organizzazioni sulla base di opzioni chiaramente inquadrabili nell’ambito della teoria dei costi di transazione (Williamson 1975, Ouchi 1980). Nel nostro caso assume una rilevanza particolare perché negli ultimi anni l’esternalizzazione (opzione **buy**) ha assunto una valenza risolutiva rispetto alle disfunzioni ed ai ritardi del sistema precedentemente in essere (opzione **make**). Una accurata valutazione della efficacia delle esternalizzazioni richiede una attenta stima di alcune dimensioni per verificare le ragioni che hanno portato alla scelta di questa alternativa.

Si esternalizza per:

- assenza di competenze specialistiche interne all’organizzazione. Nessuno all’interno dell’organizzazione ha le competenze per svolgere una funzione per altro necessaria al raggiungimento del risultato;
- sovraccarico di lavoro. Esistono tutte le competenze all’interno dell’organizzazione ma sono già tutte occupate. Per svolgere un surplus di lavoro ci si rivolge ad attori esterni che hanno più o meno le stesse competenze;
- per scelta ideologica. Si ritiene che il “privato” sia per definizione più efficiente ed efficace del pubblico (salvo conclamata prova contraria);
- per scelta razionale. Si esternalizza per minimizzare i costi di transazione, cioè si individuano modalità organizzative diverse per ottenere lo stesso risultato in termini di qualità-quantità a costi (di gestione) più contenuti.

L’analisi condotta ha messo in evidenza come ci sia un ricorso consistente alla delega che in realtà rappresenta una forma “debole” di esternalizzazione in quanto il potere e la titolarità ultima dell’azione e delle scelte resta nelle mani del delegante. Nella esternalizzazione viene contrattualmente trasferito anche il potere (la differenza tra ausiliario del giudice e curatore esemplifica la questione) sulla base di una qualche forma di contratto che non prevede una relazione gerarchica tra delegante e delegato bensì una definizione di ruoli, di compiti, di risultati attesi e di parametri di controllo degli stessi. Nell’ambito dell’analisi invece si è evidenziato come l’esternalizzazione non sempre risponda a criteri razionali. Spesso si delega a numerosissimi professionisti senza verificare che abbiano competenze specialistiche comprovate. La gestione della pubblicità all’esterno frequentemente non è governata da chiare relazioni contrattuali bensì da semplici accordi verbali che i più però percepiscono come vincoli contrattuali. Praticamente tutti gli intervistati sottolineano di non avere a disposizione gli strumenti per

monitorare in itinere quanto fanno i delegati anche se al contempo danno una valutazione impressionistica positiva del processo di delega. Il fenomeno però più sorprendente dal punto di vista economico-organizzativo è che tutti i tribunali non delegano e gestiscono in proprio le cause di minor valore sostenendo che l'esternalizzazione avrebbe un'incidenza economica troppo elevata sulla procedura. Il risultato è che il tribunale, in questo caso la cancelleria, deve restare attrezzata per gestire tutte le farraginose operations legate al completamento della procedura.

In questo modo, ovviamente, non si riducono i costi di transazione che anzi aumentano perché i costi organizzativi che non si ripagano con la procedura vengono sostenuti dal tribunale e cioè dallo Stato e non dal mercato. In realtà il tribunale si sobbarca i costi sia del *make*, lavorando direttamente, che del *buy*. Quando le procedure sono delegate infatti il tribunale sostiene comunque costi, forse meno espliciti, sia da parte dei giudici per il trasferimento di conoscenze che da parte delle cancellerie per la gestione dell'integrazione dei delegati ed, in alcuni casi, per la consulenza amministrativa. In ogni caso la questione dei "costi delle deleghe" che ricadono sulle singole procedure è questione ancora aperta, mai analizzata sistematicamente, sulla quale si registrano solo posizioni impressionistiche di singoli operatori.

Una soluzione particolarmente interessante dal punto di vista dell'ottimizzazione organizzativa è quella realizzata dal tribunale di Bologna. Il dirigente di cancelleria, di concerto con i giudici, ha strutturato un Ufficio Vendite che centralizza le funzioni relative per le vendite derivanti da esecuzioni immobiliari, fallimenti e contenzioso (tipicamente eredità e cause di divisione). Con l'introduzione della delega l'Associazione dei notai è stata collocata fisicamente accanto all'Ufficio Vendite, quindi all'interno del tribunale. Tale scelta ottimizza i costi di gestione complessiva, garantendo un servizio uniforme all'utenza, maggiore efficienza ed integrazione funzionale, ma soprattutto scambio reciproco di competenze.

1.1.6 Dati e controllo di gestione

Una delle evidenze più significative e inquietante, comune a tutti, è la non disponibilità, ma anche lo scarso interesse, per dati statistici significativi relativi all'andamento delle procedure, con particolare riferimento a quelle delegate. A parte le statistiche ministeriali, assai povere di informazioni, e in qualche caso il numero di vendite realizzate per anno, manca completamente un presidio puntuale dei flussi, degli andamenti, degli esiti connessi alle diverse modalità di vendita. Alcuni di questi dati sono in possesso di agenzie esterne ma raramente vengono richieste dai tribunali. Per contro c'è la convinzione diffusa, assolutamente impressionistica, che le cose stiano andando meglio ed una vaga consapevolezza che non sarebbe male avere un presidio più attento dell'iter delle procedure (soprattutto quelle delegate). Solo in un caso abbiamo registrato una forte attenzione ai dati sia in chiave statistica che in chiave di vero e proprio controllo di gestione con la predisposizione di "maschere di dati" capaci di render conto in modo sintetico dell'andamento delle procedure. L'incapacità degli attuali strumenti informativi di fornire dati tempestivi, affidabili, leggibili e consistenti costituisce una spiegazione della scarsa attenzione al tema, ma si tratta di una spiegazione solo parziale. L'altra spiegazione è che ancora manchi nei principali attori del processo quella cultura della

gestione e quindi anche dei dati e degli andamenti che rappresentano le basi per un vero controllo di gestione. Le *technicalities* relative al controllo di gestione (indicatori e strumenti automatici di rilevazione e riproposizione dei dati) vengono dopo la volontà e la capacità di gestire la procedura nel suo insieme e l'insieme delle procedure anziché limitarsi a svolgere, magari al meglio, le funzioni (i "pezzi" della procedura) di propria competenza. Vale inoltre la pena ricordare che in assenza di un sistema di indicatori affidabile l'apprezzamento dell'impatto delle riforme, ma anche del nostro progetto, sulle prestazioni dei tribunali resterà sempre impressionistico e reputazionale così come impressionistiche e reputazionali saranno in larga misura le ragioni che motivano la scelta di una prassi piuttosto che di un'altra.

1.1.7 Le dotazioni strumentali

Anche l'analisi delle dotazioni strumentali ha messo in evidenza grandi variazioni. Per quanto riguarda i registri di cancelleria (la situazione è monitorata e costantemente aggiornata dai CISIA) si va dai vecchi programmi ai più recenti SIEC ed APC che comunque impongono ancora un uso massiccio della documentazione cartacea ed un intervento diretto dei cancellieri per l'imputazione dei dati.

Tutti i tribunali hanno predisposto una modulistica più o meno sofisticata e completa per standardizzare sia le operazioni routinarie (decisioni del giudice) che per orientare le attività delegate (modalità di redazione della perizia, di gestione della vendita, di redazione del piano di riparto). Tutta la modulistica esistente, disponibile a volte solo su cartaceo spesso su file, è stata raccolta in fase di analisi e verrà progressivamente allegata alla griglia delle operations.

Ma il dato forse più interessante è quello relativo all'attitudine e all'uso delle tecnologie informatiche che, ancora una volta, registra grandi variazioni. Infatti andiamo dalla tradizionale gestione cartacea del processo laddove tutta la documentazione è prodotta su carta e costituisce il tradizionale fascicolo e la decisione del giudice viene scritta a mano su moduli prestampati, così come a mano viene redatto il verbale, a situazioni in cui si registra un uso sistematico del computer.

In un tribunale i giudici tengono udienza con il personal computer dove ritrovano il "fascicolo telematico" grazie al fatto che in precedenza qualcuno ha scannerizzato tutta la documentazione cartacea prodotta dai diversi attori (procedimento costoso e certamente poco telematico).

In altro, i giudici utilizzano la "consolle del magistrato", anche come strumento di supporto in alcune specifiche udienze, per quello che attualmente il sistema operativo consente di fare, non gestendo direttamente la consolle il ruolo delle esecuzioni.

Al di là anche in questo caso di ogni valutazione di merito il dato empirico ci dice che in un quadro di generale arretratezza tecnologica, cui verrà comunque posto rimedio anche da questo progetto, ci troveremo di fronte a situazioni profondamente differenziate in termini di cultura, competenza e dimestichezza tecnologica nell'ambito di un contesto dove gli attori si reputano sostanzialmente liberi ed autonomi nelle scelte organizzative e procedurali.

1.1.8 Le esecuzioni concorsuali

La sintesi delle evidenze empiriche relative alle esecuzioni concorsuali è più lineare di quella relativa alle esecuzioni individuali perché nelle prime, in termini generali, non si è rilevata quella straordinaria varianza nei comportamenti dei tribunali (giudici e cancellerie) che è invece presente nelle seconde ed anche perché, in questa sede, possiamo presentare i dati per differenza rispetto a quanto avviene nelle esecuzioni individuali. L'apparente assenza di varianza, lungi dal definire omogeneità comportamentali su tutto il territorio, è da ascrivere ad una pluralità di fattori che conviene rapidamente richiamare.

Innanzitutto il recente, reiterato e non ancora terminato processo di revisione e innovazione legislativa ha creato e crea una situazione di stallo, di sospensione, che si esprime in una notevole attività convegnistica multiprofessionale per cogliere ed interpretare il senso profondo delle innovazioni, ma non si è ancora tradotto in prassi comportamentali stabili e consolidate.

In secondo luogo non esistevano e non esistono esperienze "forti" e riconosciute di *best practice* (come Bologna e Monza per le esecuzioni individuali) che possano far da traino e da punto di riferimento nell'applicazione della nuova normativa. In terzo luogo non risulta dall'analisi l'esistenza di un confronto sistematico ed operativo tra i giudici della stessa sezione che porti ad individuare prassi comuni all'interno dello stesso tribunale così come non abbiamo rilevato l'esistenza di una comunità professionale altrettanto significativa come quella delle esecuzioni individuali. Il comportamento dei giudici della fallimentare è tendenzialmente "individualistico" sia per la natura stessa della procedura che da un lato esternalizza ai curatori ed al comitato dei creditori la gestione del procedimento e dall'altro lato comprende una serie di attività, specifiche per ogni procedura, molto più variegata e reiterate della "semplice" vendita di un immobile. Di qui la difficoltà di definire standard o modelli comportamentali tendenzialmente omogenei e ricorrenti anche in ragione del ruolo delle cancellerie che si concentra sostanzialmente nella funzione di filtro (gestione della documentazione) tra il giudice e gli altri interlocutori della procedura, *in primis* il curatore.

L'insieme di questi fattori porta a dire, paradossalmente, che l'assenza di varianze significative nelle prestazioni dei tribunali esaminati nasconde in realtà una varianza molto maggiore di prassi comportamentali e di operations legata in primo luogo alla natura stessa della procedura fallimentare (sia sul piano normativo che su quello sostantivo). Per loro natura i fallimenti hanno una specificità ed una unicità, non riscontrabile nella vendita di un immobile, che determina una gamma estremamente vasta di fattispecie e rende difficile l'individuazione di modelli comportamentali standard. A questo si aggiunga che la varianza legata alla varietà dei singoli fallimenti è gestita in massima parte dai curatori all'esterno del tribunale e sarebbe quindi oltremodo costoso non solo rilevarla analiticamente ma anche gestirla organizzativamente.

Le differenze tra procedure individuali e concorsuali sono dunque sia di tipo strutturale (natura del procedimento) che di tipo culturale (livello di elaborazione della comunità professionale).

A fronte di questa situazione comune a tutti i tribunali esaminati abbiamo rilevato alcune opzioni comportamentali (più dei singoli giudici che dei singoli tribunali) che attengono a

diversi momenti della procedura e che, allo stato, possono essere rappresentati più in termini di orientamenti dicotomici che di pluralità di modelli o prassi.

L'interpretazione della norma

La dicotomia "interpretazione letterale vs. interpretazione restrittiva" delle innovazioni normative attiene all'auto-interpretazione che il singolo giudice dà del proprio ruolo. Da un lato il giudice si attiene rigidamente a quanto previsto dalla norma e lascia l'intera gestione della procedura al curatore. Dall'altro lato il giudice utilizza il suo potere di (rinnovo della) nomina dei curatori per indurre informalmente il rispetto di alcune modalità comportamentali che lui ritiene fondamentali (modalità di stesura della documentazione, modalità di vendita, nomina di periti, tempistica, etc.) esercitando un ruolo "proattivo" di gestione della procedura piuttosto che di mero controllo.

Il rapporto con i curatori

La dicotomia "tanti vs. pochi curatori" sta ad indicare la tendenza di alcuni giudici (in questo caso sezioni e tribunali) a scegliere i curatori tra un numero estremamente vasto di professionisti in una logica redistributiva, rispetto alla scelta di nominare sempre gli stessi professionisti, in numero limitato, in una logica di forte specializzazione e di consolidamento delle relazioni giudice-curatore.

La vendita dell'immobile

L'orientamento principale dei giudici, in linea con la Riforma, è quello di lasciar libero il curatore di vendere gli immobili di un fallimento come meglio ritiene, salvo verificare il rispetto di non meglio definite "modalità competitive". Solo in un caso, quello di Bologna, viene data ai curatori l'indicazione di utilizzare le strutture ed i servizi di vendita (Associazione dei notai) che sostengono le esecuzioni immobiliari.

Il Comitato dei creditori

Il nuovo istituto, previsto dalla Riforma come organo centrale della procedura, trova una applicazione estremamente difficoltosa e disomogenea. Molti giudici denunciano la difficoltà di procedere alla sua costituzione per l'indisponibilità dei creditori a farne parte. La dicotomia in questo caso è rappresentata dall'atteggiamento del giudice che può essere "passivo" di semplice presa d'atto oppure "attivo" di tentativo di convincimento. Rileviamo che in alcuni casi l'atteggiamento "passivo" sottende la volontà di riportare in capo al giudice, in modalità suppletiva delle funzioni del Comitato, alcune importanti funzioni autorizzative.

Le attività prefallimentari

Anche su questa fase la dicotomia si incentra sul ruolo formale di rigida applicazione della norma oppure sul ruolo proattivo del giudice sia in termini di raccolta "autonoma" di documentazioni e informazioni che spetterebbero al precedente, sia in termini di velocizzazione dei tempi.

Il controllo della procedura

Tutti i giudici lamentano la difficoltà di avere un monitoraggio delle procedure, per i volumi e la specificità delle attività e documentazione relativi alle procedure fallimentari; la Riforma accentua maggiormente tale difficoltà, aumentando l'autonomia del curatore ed i poteri del Comitato dei creditori. Per evitare la "perdita di controllo" sostanziale della procedura, alcuni hanno: standardizzato gli atti e le comunicazioni fra giudice e curatore, elaborato un sistema di indici sull'andamento delle procedure e creato meccanismi informatici di monitoraggio dell'attività dei curatori .

Le criticità percepite

A fronte di attitudini parzialmente diverse dei singoli giudici, riconducibili sostanzialmente all'interpretazione del ruolo che debbono/possono giocare nell'ambito delle nuove procedure fallimentari, abbiamo però una sostanziale e convergente individuazione delle principali criticità organizzative che possono essere ricondotte ad un'unica esigenza: un adeguato sistema informativo. La richiesta pressante di un adeguato sistema informativo informatizzato risponde a tre esigenze fondamentali tanto dei giudici che delle cancellerie che dei curatori:

- ridurre significativamente la movimentazione di documentazione cartacea particolarmente consistente e frequente in questo tipo di procedure (e quindi l'accesso alle cancellerie);
- favorire la comunicazione diretta, anche informale, tra giudice e curatore;
- garantire il monitoraggio delle procedure con meccanismi di controllo di gestione automatizzati a disposizione di tutti gli interessati (ad esempio tutti i creditori e non solo i componenti il comitato).

1.1.9 Considerazioni di sintesi

In estrema sintesi possiamo dire che l'analisi teorico-empirica delle esecuzioni individuali e concorsuali conferma:

- il carattere loosely coupled del sistema (organizzativo) della giustizia;
- la presenza di soluzioni erratiche (a volte bizzarre a volte geniali) diffuse nel sistema;
- la difficoltà di sviluppare e sostenere processi di apprendimento organizzativo che caratterizzino l'intero sistema e non solo alcune unità organizzative;
- l'incapacità della normativa a fungere da integratore e a "normalizzare" i comportamenti e le prestazioni delle diverse unità organizzative;
- la configurazione funzionale (e non per risultato) in base alla quale l'apparato organizzativo che sostiene le procedure organizzative è una sommatoria di funzioni e non una organizzazione orientata primariamente alla realizzazione dei valori (degli immobili).

1.2 I processi organizzativi fondamentali

Acquisito che la finalità del procedimento esecutivo è quella di trasformare gli asset del debitore in denaro per soddisfare i diritti dei creditori, è possibile rileggere tanto la procedura che l'organizzazione che oggi la sostiene attraverso la ricostruzione dei principali processi organizzativi che caratterizzano lo stesso procedimento (*Business Process Management*).

Una lettura dinamica e trasversale piuttosto che funzionale-formale delle norme, procedure e prassi porta ad individuare tre processi organizzativi fondamentali che etichettiamo come:

- identificazione dei diritti;
- identificazione dei beni;
- vendita dei beni.

1.2.1 Identificazione dei diritti

Per identificazione dei diritti intendiamo tutte quelle attività che sono poste in essere per verificare, apprezzare e tutelare i diritti del debitore e dei creditori (ovvero del creditore procedente e dei creditori concorrenti) e per stabilire le priorità tra i diversi tipi di crediti. In questo rientrano tanto le molteplici possibilità (e le relative decisioni in merito) di ricorso, opposizione, sospensione, apertura di "incidenti di cognizione" quanto il riparto finale della massa monetaria tra i creditori. In assenza di contestazioni e/o di "incidenti" di varia natura il processo "fila liscio" perché tutte le possibili situazioni sono previste e normate dalla legge sia per quanto riguarda il riconoscimento della figura del creditore (titolo esecutivo, insinuazione allo stato passivo, etc.) che per quanto riguarda la "graduatoria" dei crediti rilevanti per i piani di riparto. Ma l'interpretazione della legge da parte dei numerosi professionisti che intervengono nelle procedure esecutive (in primis avvocati e curatori) è esposta (naturalmente) da un lato a letture "partigiane" ad opera delle singole parti che esprimono interessi competitivi e conflittuali dall'altro (a volte) a letture non perfettamente corrette dal punto di vista dottrinale e giurisprudenziale. Il ruolo del giudice quale massimo interprete della legge e quale risolutore primo dei conflitti possibili diventa centrale e, ancorché sempre in logica di "eccezione", ricorrente. Possiamo quindi parlare di un vero e proprio processo organizzativo, e non di un semplice e formale riconoscimento *in tantum*, perché la tematica dei diritti si presenta e si può presentare nelle diverse fasi della procedura, prevede l'interazione dialettica tra i diversi attori, può incidere significativamente sui tempi complessivi e sull'esito finale. Per queste ragioni alla identificazione dei diritti corrispondono necessariamente metodologie per la gestione di questa componente del processo esecutivo. Da questo punto di vista mentre per le esecuzioni concorsuali la nuova normativa sembra distinguere nettamente la funzione di identificazione e tutela dei diritti (che spetta comunque al giudice) dalle funzioni "economico-commerciali" (per la realizzazione monetaria dei beni da alienare in cui è sovrano il curatore) per le esecuzioni individuali assistiamo a numerosi prassi che intrecciano la funzione propriamente "giuridica" con quelle più propriamente mercantili a seconda di come i singoli giudici intendono ed applicano le deleghe previste come opzioni (e non come obbligo) dalla legge.

1.2.2 Identificazione dei beni

Per identificazione dei beni intendiamo tutte quelle attività che sono poste in essere per rendere identificabile, misurabile e trasferibile il bene oggetto del pignoramento (e più in generale i vari asset compresi in una procedura fallimentare). In questo rientrano la precisa identificazione fisica del bene, la regolarità di tutte le registrazioni previste, l'assetto proprietario (comproprietà, ipoteche, etc.), la misurazione del bene (localizzazione, dimensioni, pertinenze, prezzo di mercato, etc.). A questo si aggiungono tutti gli interventi necessari per eventuali necessarie regolarizzazioni al fine di rendere trasferibile a terzi il bene così identificato nonché la tutela del valore del bene stesso fino al suo trasferimento (custodia). Un insieme di attività di diversa natura aventi duplice finalità: la misurabilità del bene da esitare sul mercato e la sua effettiva trasferibilità. Anche in questo caso possiamo parlare di un processo organizzativo perché la precisa identificazione dei beni, la loro effettiva disponibilità, la stima del loro reale valore di mercato se, da un punto di vista logico costituiscono precondizioni per la vendita, nella realtà possono presentare problemi anche nel corso della procedura: dal riconoscimento di errori (anche antichi) di registrazione e accatastamento, alle cause di divisione; dalle procedure per la liberazione dell'immobile al diverso valore di mercato che certi beni possono assumere, anche in tempi brevi, a causa di contingenze esterne. In questo processo organizzativo si intrecciano due aspetti concorrenti ancorché logicamente distinti almeno quanto a competenze specifiche. Il primo riguarda l'identificazione precisa ed il "censimento" dei beni disponibili che comporta operazioni di indagine e verifica di stampo sostanzialmente "notarile". Il secondo riguarda l'apprezzamento economico del bene (dei beni) da esitare sul mercato al fine di avere a priori un'idea di quanto si potrebbe realizzare se il mercato funzionasse correttamente e se le procedure di vendita fossero adeguate. Due variabili (funzionamento del mercato e adeguatezza delle procedure di vendita), l'una esogena e l'altra endogena, che incidono profondamente sull'esito delle procedure esecutive, che sono difficilmente definibili puntualmente a priori, che richiedono competenze diverse tanto da quelle "giuridiche" che da quelle "notarili", ma che richiedono una gestione attiva per tutto l'iter della procedura (almeno fino al completamento della vendita).

1.2.3 Vendita

La vendita è l'insieme delle azioni poste in essere per esitare sul mercato i beni "misurati" e resi disponibili per il trasferimento di proprietà, al fine di ottenere il miglior prezzo a soddisfazione dei diritti dei creditori. In questa dimensione, tipicamente di mercato perché è sul mercato che vengono trattati beni di questa natura a prescindere dalla loro provenienza ed è sul mercato (competitivo) che si formano i prezzi, rientrano un insieme di attività tra loro così interdipendenti da rendere del tutto legittimo parlare della vendita come di un processo organizzativo caratterizzato da diverse scansioni che devono tutte essere gestite privilegiando, almeno in teoria, la logica di mercato. Tra le principali attività che interessano il processo organizzativo della vendita e che presentano sempre e

comunque criticità che devono essere gestite ed opzioni/scelte che devono essere esercitate e prese ricordiamo:

- l'accesso ai beni posti in vendita perché il potenziale acquirente possa apprezzare de visu quanto intende acquistare;
- la pubblicità che dovrebbe garantire il massimo interesse del mercato e quindi la massima competizione tra i potenziali compratori per aumentare il valore commerciale del bene;
- la creazione di competizione nel momento della vendita (asta, gara, incanto) per valorizzare i beni ed ottenere valori di realizzo più elevati;
- l'eventuale predisposizione di "supporti all'acquisto" quali, ad esempio, l'accesso immediato al mutuo per la casa che, ancora una volta, allarga il mercato potenziale degli acquirenti;
- fino ad arrivare al trasferimento definitivo del bene con tutto ciò che questo comporta.

Tutte le attività che costituiscono il processo (organizzativo) della vendita dovrebbero rispondere a logiche di mercato (e richiedere quindi competenze di mercato) perché è nel mercato competitivo dei beni (a prescindere dalla loro origine) che si creano i prezzi ed i valori di realizzo (finalità tutt'altro che secondaria delle procedure individuali e concorsuali). Inoltre, cosa di non poco conto in un settore che in passato ha conosciuto non poche distorsioni, (per usare un eufemismo), è nel mercato e nella sua trasparenza e fluidità che risiede la massima garanzia rispetto a comportamenti opportunistici e fraudolenti di alcuni "soggetti" aggiudicatari..

1.2.4 La rilevanza dei processi organizzativi

La ricostruzione dei processi organizzativi (di qualsiasi organizzazione) è fondamentale, secondo tutte le più recenti teorie del management, per una pluralità di motivi che conviene, seppur brevemente, richiamare.

- Innanzitutto costringe ad interrogarsi sull'essenza stessa dell'organizzazione, sul perché esiste e su quale sia la sua "funzione sociale" essenziale (in un contesto nazionale in cui esistono tanti enti inutili l'operazione è meno banale di quanto potrebbe sembrare a prima vista).
- In secondo luogo offre una lettura diversa dell'organizzazione perché, non partendo dagli assetti strutturali attuali di divisione dei compiti e di specializzazione normalmente di stampo funzionale, individua le componenti fondamentali dell'agire organizzativo che molto spesso sono "nascoste" dall'attenzione che viene dedicata da un lato alla configurazione amministrativa in essere (l'attuale burocrazia-organigramma) dall'altra al quadro normativo esistente.
- Infine costituisce un indispensabile parametro di valutazione al quale rapportare qualsiasi modello organizzativo ma anche qualsiasi prassi comportamentale. Infatti la teoria ci dice che è migliore (nel senso che funziona meglio in termini di prestazioni) quella configurazione organizzativa che rende più fluido lo svolgimento

dei processi (organizzativi) eliminando tutte le barriere che le configurazioni pre esistenti frappongono.

1.3 Le variabili critiche

In questo paragrafo vengono evidenziate e descritte le principali variabili critiche emerse direttamente dall'analisi e dalla ricostruzione dei principali processi organizzativi. Qualsiasi modello organizzativo si voglia proporre non solo dovrà, come già detto, rendere più fluidi i processi organizzativi ma dovrà anche presidiare adeguatamente le variabili critiche di seguito esaminate.

1.3.1 Il sistema delle competenze

Al fine di raggiungere il risultato finale complessivo delle procedure esecutive devono necessariamente interagire una pluralità di competenze (giuridiche, amministrative, contabili, urbanistiche, commerciali, fiscali, etc.) che, normalmente, fanno capo a figure almeno in parte diverse. L'attribuzione a singoli professionisti, interni e/o esterni al tribunale, di parti dell'insieme comporta inevitabilmente rischi di ridondanza e ripetizione di certi passaggi (certificazioni, visure relazioni, perizie) e di sub-ottimizzazione nell'attribuzione dei compiti: non sempre è il professionista più esperto che svolge una data funzione (es. il perito che fissa il prezzo di vendita non necessariamente è effettivamente il miglior conoscitore del mercato). Ai rischi di sub ottimizzazione, ridondanza, ripetizione si affianca la possibilità concreta (se non adeguatamente presidiata) che il professionista esterno consideri marginale e riempitiva l'attività svolta in nome e per conto del tribunale rispetto all'insieme della sua attività professionale. Una cattiva qualità relativa a qualsiasi fase della procedura dovuta a mancanza di esperienza e di competenza specialistica comporta conseguenze su più livelli. Costringe innanzitutto qualcuno a valle a rilevare l'errore e a porvi rimedio ripetendo operazioni già fatte. Rischia di ridurre il valore dei beni esitati sul mercato vuoi per sottostima del bene, per pubblicità inadeguata o tardiva, per modalità di vendita non perfettamente regolari. Infine aumenta sensibilmente i tempi di completamento della procedura perché la correzione dell'errore oltre alla ripetizione di alcune attività, implica necessariamente il rinvio o comunque il ritardo di altre operazioni a valle quando non costringe a ricominciare tutto da capo in caso di grave errore iniziale (ad esempio errata identificazione del bene).

1.3.2 La gestione dei tempi

La gestione dei tempi rappresenta una variabile critica perché nella complessità delle interazioni si sommano tempi diversi. Ai tempi previsti dal codice, peraltro il più delle volte ordinatori e non perentori, si aggiungono i tempi "amministrativi" degli enti terzi (es. agenzie del territorio e agenzie delle entrate); i tempi negoziali degli attori in gioco per cercare accordi extragiudiziali o che comunque facilitano la ricerca della soluzione; i tempi tecnici necessari per avere prodotti di qualità (perizie, piani di ripartizione, etc.) nonché i

tempi fisici per la produzione e movimentazione della documentazione cartacea; infine i tempi per la ripetizione in fasi diverse di atti già predisposti.

A questo si aggiunge da un lato la tendenza a gestire in sequenza e non in parallelo le diverse fasi (tempi) della procedura, dall'altra il fatto che ai tempi appena identificati devono sommarsi i "tempi di attraversamento" che sono i tempi nei quali la procedura passa da una fase all'altra, da un professionista all'altro, e che sono "tempi di nessuno" perché nessuno ne ha la responsabilità diretta (Zan 2003). Anche nel caso in cui ciascun responsabile della singola fase rispettasse correttamente i tempi di sua pertinenza tutti questi tempi devono essere sommati e ad essi vanno ulteriormente sommati i tempi di attraversamento. Il risultato è che l'iter per il completamento della procedura si allunga senza che sia possibile individuare una responsabilità specifica di questo risultato.

1.3.3 La gestione del sistema e il controllo di gestione

Il quadro che emerge dall'analisi empirica e dalla rilevazione sul campo delle prassi vigenti, unitamente alla ricostruzione dei processi organizzativi e alla criticità delle competenze e dei tempi, indica come nodo centrale per l'efficienza e l'efficacia delle procedure il governo consapevole della complessità delle interazioni in gioco. Se è vero che le procedure esecutive non sembrano essere particolarmente apprezzate dai giuristi (giudici ed avvocati) è altrettanto vero che dal punto di vista gestionale, è indispensabile "governare" una pluralità di attori, tempi, competenze e risorse diverse che nella loro interazione "producono" il risultato finale. Di qui la convinzione che la gestione delle interazioni rappresenta, nel gergo organizzativo la vera variabile critica dell'intero processo. Se ben si analizzano le ragioni profonde del vero successo di Bologna prima e di Monza poi (ma anche di altri limitati casi in tribunali di minori dimensioni) è facile verificare che si tratta sempre di casi in cui il giudice (o alcuni giudici) hanno deciso, del tutto volontariamente, di prendere in mano la situazione, di gestirla in prima persona, di apportare tutte le innovazioni e i cambiamenti che ormai conosciamo. Ma non sta scritto da nessuna parte, e men che meno è insito nella cultura professionale della maggioranza dei giudici, che spetti loro la gestione e il governo di tutta la procedura nella sua complessità. E nemmeno la legge prevedeva ieri e prevede oggi che tocchi al giudice governare la complessità in una prospettiva di *service management*. Vale la pena sottolineare che proprio in questo risiede la scarsa diffusione delle *best practice*, per altro già da tempo conosciute nell'ambiente. Non sono molti i giudici che hanno l'attitudine (interesse, volontà, competenza) per farsi carico dell'insieme e non è per nulla chiaro, anche alla luce delle recenti normative, se debba spettare loro questo compito. Nello stesso tempo solo il presidio di tutta la complessità porta ad un risultato finale soddisfacente. Un solo esempio vale a richiamare l'attenzione sul tema. Se tutta la procedura si sviluppa correttamente e in tempi adeguati anche grazie alla competenza e all'impegno del giudice ma poi è necessario un anno perché venga effettuato il mandato di pagamento in che modo si può darne la responsabilità al giudice? Ma se non è sua la responsabilità di chi è allora e chi deve-può prendere gli adeguati provvedimenti? Ma lo stesso potremmo dire con riferimento alla pubblicità e ad altri aspetti che abbiamo già esaminato.

La questione è cruciale perché se vogliamo che il nuovo modello organizzativo, qualunque esso sia, funzioni non possiamo certamente basarci sulla speranza che tutti i giudici vogliano e sappiano svolgere un ruolo che a rigor di logica non è propriamente il loro e per il quale non necessariamente hanno capacità, interessi, attitudini.

Pur trattandosi della variabile critica per eccellenza, quella che rischia di mettere in discussione l'intero progetto, fortunatamente può essere affrontata da una pluralità di "soluzioni" tra loro concorrenti. Intanto possiamo cominciare a distinguere, almeno concettualmente, tra gestione e controllo di gestione. La gestione può essere garantita *in primis* da prassi operative consolidate nella loro efficacia che individuano con chiarezza tempi, modi e risultati attesi della singola fase della procedura e le relative responsabilità. In secondo luogo adeguati strumenti di controllo di gestione, in larga misura già "inventati" dai tribunali eccellenti, possono essere diffusi universalmente grazie al fatto che verranno inseriti "automaticamente" nei nuovi applicativi in corso di realizzazione i cui risultati, in termini di monitoraggio dei flussi, degli andamenti, dei *trend* e degli *outcome* potranno essere letti tanto all'interno che all'esterno del tribunale (principio di trasparenza). Infine la responsabilità complessiva di "governo" della complessità del processo in chiave di *service management* può essere attribuita, a seconda del modello organizzativo prescelto, ad una pluralità di attori. Certamente al Presidente del tribunale o della sezione o al giudice. Ma si può pensare, per il futuro, al dirigente della cancelleria che, sgravato grazie all'utilizzo del PCT da numerosi compiti e opportunamente formato potrebbe essere responsabilizzato sul conseguimento del risultato complessivo. Oppure ancora, in una logica di forte esternalizzazione e di distinzione tra gestione e controllo di gestione, potrebbe spettare ad un ente esterno la gestione ed al giudice il controllo di gestione sulla falsariga di quanto ipotizzato dalla riforma del fallimentare.

Comunque sia se molte e concorrenti sono le soluzioni possibili ipotizzabili e praticabili resta il fatto che si tratta di una variabile critica da tener costantemente presente.

1.4 I parametri di riferimento

In questo paragrafo vengono declinati i parametri di riferimento per la modellizzazione. Infatti se efficacia, efficienza e trasparenza sono valori universali e largamente condivisi con riferimento a qualsiasi sistema organizzativo conviene in ogni caso sottolineare cosa significano tali concetti e tali valori in relazione alle procedure esecutive individuali e concorsuali per aver ben chiaro quali sono gli obiettivi finali del progetto e, correlativamente, i parametri per valutarne il successo.

1.4.1 L'efficacia

L'efficacia, definita in letteratura come il grado di raggiungimento degli obiettivi, può essere declinata su due parametri fondamentali strettamente connessi all'obiettivo generale della massima soddisfazione dei creditori nel rispetto, ovviamente, dei diritti dei debitori e di tutte le parti in causa. Il primo parametro attiene alla durata della procedura perché come noto qualsiasi procedimento giudiziario che superi la "ragionevole durata del processo" mette in dubbio lo stesso concetto di giustizia. Ma in questo caso particolare, vista la

consistente quantità di risorse economiche che restano sospese e bloccate durante l'iter delle procedure esecutive, la ricerca dell'efficacia non è solo una questione di giustizia ma anche una condizione per dare maggiore vivacità al sistema economico, per garantire maggiore capacità di attrazione degli investimenti stranieri, per ridurre in maniera generalizzata il costo dei mutui. Il secondo parametro attiene al valore di realizzo dei beni venduti. Evidentemente più questo valore si avvicina ai valori di mercato maggiore è la massa monetaria disponibile per i creditori e più si scoraggiano eventuali comportamenti che potrebbero alterare le regole del gioco del mercato.

1.4.2 L'efficienza

L'efficienza, definita in letteratura come il rapporto tra risultati conseguiti e risorse impiegate per conseguirli, assume particolare rilevanza, oltre che come criterio generale di utilizzo razionale delle risorse, come parametro di riferimento per le scelte dell'intero sistema. Infatti trasferire costi "irragionevoli" dall'uno all'altro soggetto (dallo Stato al mercato o viceversa) attraverso processi di delega e esternalizzazione se può creare soddisfazioni contingenti e temporanee nell'uno e nell'altro soggetto, nel lungo periodo mostra l'irrazionalità della soluzione e inevitabilmente si riflette anche sull'efficacia complessiva del sistema. Ridurre i costi e soprattutto eliminare gli sprechi e le attività inutili ma, soprattutto, utilizzare al meglio tutte le risorse (materiali e immateriali, pubbliche o private) diventa un primario parametro al quale rapportare le scelte connesse all'adozione tanto dei modelli organizzativi, quanto delle strutture e infrastrutture tecnologiche.

1.4.3 La trasparenza

La trasparenza, definita come massima accessibilità ai dati e alle informazioni relative alle procedure (fatte salve ovviamente quelle giustamente riservate e protette) assume nel caso delle procedure esecutive alcune valenze che vanno ben oltre il rispetto di un generale e generico valore etico. Innanzitutto la trasparenza è il miglior antidoto ai sopracitati comportamenti, che non sono così infrequenti in questo campo. In secondo luogo la trasparenza delle procedure rende più trasparente e quindi più fluido anche il mercato favorendo una miglior realizzazione dei beni posti in vendita. Infine, consentendo la comparazione delle prestazioni dei diversi tribunali, induce un'attenzione alle prestazioni per recuperare posizioni particolarmente arretrate rispetto alla media e favorisce altresì processi di imitazione delle prassi e dei modelli dichiaratamente più efficaci ed efficienti.

CAP. II LA MODELLIZZAZIONE

Scopo di questo capitolo è quello di costruire alcuni “modelli organizzativi” in sé coerenti capaci da un lato di affrontare e risolvere le criticità evidenziate dall’analisi empirica e dall’altro di soddisfare i parametri di riferimento individuati intesi in questa sede come gli obiettivi o, meglio, i risultati attesi, dell’intervento organizzativo che verrà progettato nel capitolo successivo. Ovviamente la prospettazione dei modelli che in astratto si possono concepire viene confortata con quanto l’analisi ha messo in rilievo in termini di esperienza concreta e con la reale fattibilità di ogni singolo modello. I modelli proposti sono tre e vengono definiti:

- modello teorico;
- modello empirico;
- modello procedurale.

2.1 Il modello teorico

Il modello teorico, per le esecuzioni, prevede una esternalizzazione radicale di tutte le principali attività connesse alla procedura in base al principio di competenza e specializzazione. Infatti possiamo sostenere che l’intervento del giudice a tutela e garanzia dei diritti è un intervento per eccezione laddove risultino ricorsi, opposizioni, incidenti di cognizione, e di sorveglianza generale sul rispetto delle procedure. Non esiste però, salvo eccezioni individuali, una specifica competenza del giudice in termini di identificazione e stima del valore del bene, di rapporto con il mercato, di vendita, di trasferimento del bene, etc. che non a caso già oggi vengono in larga misura delegate. Tutte queste attività dovrebbero-potrebbero far capo a più società di professionisti (operanti eventualmente a livello distrettuale) che abbiano al loro interno tutte le competenze professionali (perizia, custodia, visura, vendita, riparto) che gestiscono *in toto* tutte le procedure, anche quelle di minor valore, negoziano sul mercato le condizioni per la pubblicità, si rivolgono al giudice al bisogno, alimentano il sistema di controllo di gestione. Rispetto alla delega, spesso parziale, a figure che agiscono in qualità di “ausiliari del giudice” l’esternalizzazione attribuisce ad agenti esterni la responsabilità complessiva della procedura, compreso il rispetto dei tempi e dei valori realizzati. In questo modo si verrebbero a creare sul mercato delle società specializzate nelle esecuzioni, in concorrenza tra loro per evitare rendite di posizione monopolistiche, riducendo drasticamente i costi di transazione connessi a procedure miste di deleghe parziali ad attori diversi che producono ripetizione di molte operazioni e allungamento dei tempi.

Le cancellerie, anche in ragione dei supporti telematici, verrebbero completamente sgravate dei compiti che oggi svolgono con particolare riferimento alle attività di sportello,

alla gestione della documentazione cartacea, alla gestione diretta e oltremodo onerosa delle procedure di minor valore e, con organici oltremodo ridotti, potrebbero fornire assistenza ai giudici per quanto permane di loro competenza.

La specializzazione e la dinamica di mercato renderebbero irrilevante la maggiore o minore propensione del singolo giudice ad occuparsi della “gestione” di tutte le procedure a ruolo (che è quello che oggi fa la differenza nelle prestazioni dei diversi tribunali) producendo maggiore uniformità di comportamento sul territorio e consentendo al giudice di dedicarsi esclusivamente agli aspetti giuridicamente rilevanti della procedura.

Il circuito gestione-monitoraggio-controllo viene garantito, in questa prospettiva, da una pluralità di elementi tra loro interconnessi:

- la specializzazione spinta sulle competenze distintive;
- la dinamica concorrenziale di mercato;
- l'alimentazione costante, in itinere, del sistema di controllo di gestione;
- la trasparenza dell'informazione disponibile per via telematica a tutti gli attori.

Tutti elementi che, stando alla teoria dei costi di transazione e alla logica del *service management* (Normann 1992), dovrebbero altresì garantire una riduzione tanto dei tempi che dei costi, quanto il superamento delle variabili critiche in precedenza evidenziate.

In termini di fattibilità il modello teorico, che abbiamo delineato per sommi capi ma che potrebbe venire ulteriormente specificato previa analisi dettagliata dei costi delle esternalizzazioni, è meno lontano dalla realtà di quanto si possa immaginare a prima vista. In primo luogo le procedure concorsuali post riforma si ispirano al principio di esternalizzazione radicale individuando nel curatore (che non è un delegato ma è il titolare della procedura) la figura cardine per la gestione della complessità della procedura in tutte le sue fasi e nel giudice delegato la funzione di controllo sui passaggi cardine della procedura che, comunque, sono “controllati” in itinere dal comitato dei creditori. In secondo luogo in una sede analizzata, il tribunale di Bologna che da sempre si distingue nell'anticipazione di prassi innovative, si rileva una forte tendenza all'esternalizzazione con la realizzazione, ad esempio, del decreto di trasferimento del bene come atto del notaio, solo controfirmato dal giudice, evitando quindi i tempi della bozza e diminuendo le relative attività di cancelleria; inoltre la sezione bolognese sta valutando di delegare completamente anche l'udienza di approvazione del piano di riparto al commercialista delegato, con il giudice coinvolto solo in caso di opposizione.

Per quanto riguarda le procedure concorsuali, comunque, ci sembra corretto in questa fase storica assumere come modello teorico l'attuale normativa che non è ancora entrata completamente in vigore, salvo verificarne nel medio periodo l'impatto e le conseguenze.

2.2 Il modello empirico

Il modello empirico, in astratto, prevede la rilevazione empirica sul campo di tutte le varianze (macro e micro) oggi in essere per tutte le fasi della procedura, la scelta della migliore di esse e la ricomposizione (sommatoria) delle migliori operations per ogni fase della procedura in un modello ottimale basato non su opzioni teoriche bensì sulle esperienze dirette.

In concreto la costruzione del modello empirico, posto che regga alla verifica della teoria in quanto, ad esempio, richiama una impostazione tayloristica non particolarmente convincente (la ricomposizione delle operazioni elementari nel *task*) resta comunque di difficile realizzazione per almeno due ragioni. In primo luogo la consapevolezza, già maturata con l'analisi condotta, della enorme quantità di varianza imporrebbe una defaticante e costosa operazione di rilevazione sul campo (a rigor di logica sull'universo e non su un campione di tribunali) di tutte le operations oggi in essere. In secondo luogo, e questo vale anche nell'ipotesi che si scelga un campione statisticamente rappresentativo di tribunali, allo stato non esistono dati certi, sistematici e attendibili che consentano di misurare "oggettivamente" quale sia la migliore tra le operations in essere (la *one best way*). Questo significa, ed è esattamente quello che avviene oggi e che dovrà essere superato domani con l'assistenza dei nuovi sistemi informativi, che la valutazione della bontà di un operation avviene per impressioni, percezioni, giudizi di valore e non di fatto (Simon 1957). Quindi la costruzione rigorosamente corretta del modello empirico sarebbe oggi oltre che costosa anche inutile per l'impossibilità di andare al di là di una logica reputazionale dove appunto alcuni, senza evidenti, ricorrenti, sistematiche prove empiriche e comparate, reputano che facendo in quel modo le cose vadano meglio.

Ma se la prospettiva reputazionale è alla stato l'unica disponibile, un altro modo per costruire il modello empirico è quello di fare riferimento all'esperienza che oggi è considerata dai più come la migliore in essere, la cosiddetta *best practice* che può fungere da *benchmark* per tutti gli altri tribunali.

Da questo punto di vista non vi è dubbio che il modello di riferimento più apprezzato nell'ambito della comunità professionale sia quello di Monza che ha sistematizzato nel tempo le esperienze innovative e le intuizioni prodotte dal tribunale di Bologna e che è anche servito da punto di riferimento per le recenti modifiche normative. I dati dichiarati parlano, almeno per le esecuzioni, di assenza di arretrato, di procedure che durano mediamente intorno ai dodici mesi, di valori di realizzo intorno ai valori di mercato.

Vediamo dunque in estrema sintesi le caratteristiche essenziali del "modello Monza" per poi verificarne l'esportabilità in altri contesti.

Il punto di partenza più significativo (in quanto tendenzialmente "unico") che caratterizza l'esperienza monzese è rappresentato dall'esistenza di un gruppo di magistrati che nella stessa sezione, esecuzioni e fallimenti, ha deciso da un lato di assumere in proprio quanto già emerso dall'esperienza bolognese e dall'altro di impegnarsi direttamente nella razionalizzazione di tutti i diversi step delle procedure individuali e concorsuali.

In questa prospettiva gli elementi salienti possono essere così riassunti (non in ordine di importanza):

- attenzione minuziosa a tutti i dettagli della procedura e delle singole operations, standardizzazione, creazione di apposita modulistica alla quale tutti gli ausiliari del giudice devono attenersi in logica di semplificazione e di facile e immediato ritrovamento delle informazioni essenziali;
- costruzione di un ricco sistema informativo a disposizione dei giudici per il controllo di gestione (es. programma informatico per i fallimenti e modulistica standardizzata e strutturata per le esecuzioni immobiliari) alimentato non dalle cancellerie ma

- direttamente dagli ausiliari del giudice e gestito in outsourcing dalla società che gestisce la pubblicità;
- grande attenzione al momento della pubblicità sia in termini di massima visibilità sul mercato che in termini di razionalizzazione dei costi;
 - deleghe/incarichi (ausiliari del giudice, periti, custodi, curatori) ad un gruppo ristretto di circa quaranta professionisti;
 - per le esecuzioni concorsuali, concezione “restrittiva” della riforma del fallimentare nel senso di mantenere al giudice il massimo possibile di “governo” della procedura attraverso un rapporto “forte” con i curatori;
 - per le esecuzioni individuali, uso sistematico della delega frazionata ancorché sia il tribunale a vendere, con una attenta valorizzazione delle specifiche professionalità e forte standardizzazione delle modalità di lavoro ed integrazione reciproca;
 - il custode viene nominato sempre in prima udienza ed è scelto fra i professionisti che già ricoprono il ruolo di curatore fallimentare, per valorizzarne le competenze economiche e le competenze giuridiche; il custode infatti realizza il piano di riparto e gestisce la liberazione dell’immobile, ordinata sempre in prima udienza ed agisce calibrando i tempi di effettiva esecuzione per consegnare l’immobile libero al trasferimento;
 - il perito, selezionato in un gruppo di trenta periti estimatori, deve rispettare standard precisi nella costruzione della perizia, utilizzando un programma informatico realizzato dal tribunale;
 - la predisposizione del decreto di trasferimento (in bozza) è affidata ad una delle due società esterne specializzate che effettua verifiche e visure aggiornate, occupandosi anche di tutti gli adempimenti amministrativi relativi alle registrazioni, trascrizioni e cancellazioni. Devono rispettare indicazioni molto precise e meticolose fornite dal tribunale, garantendo elevati standard di qualità;
 - assoluta prevalenza della vendita senza incanto, le cui procedure sono state fortemente standardizzate per le operazioni di gara al punto che attualmente i GOT possono sostituire i giudici nelle operazioni materiali di vendita.

Assumendo, appunto in chiave reputazionale, che l’esperienza di Monza possa configurarsi come modello empirico di riferimento rimangono alcune perplessità circa la sua esportabilità.

In primo luogo sono assai rare le situazioni strutturali in cui esista un gruppo ristretto e coeso di giudici delle esecuzioni e dei fallimenti per di più determinati ad assumersi *in toto* il governo complessivo della procedura. In secondo luogo pur essendo l’esperienza di Monza da tempo conosciuta dagli addetti ai lavori sono stati tutto sommato pochi i casi di imitazione anche se le modifiche legislative hanno riaperto l’attenzione sul modello. In terzo luogo la stessa comunità professionale (nell’ambito di convegni nazionali e seminari di studio come quello realizzato a San Servolo) si è confrontata ed ha ampiamente dibattuto su alcune delle scelte fondanti della pratica monzese (nomina del custode, liberazione dell’immobile, vendita senza incanto, vendita affidata ai GOT). Infine alcuni

nutrono forti perplessità sul fatto che la gestione del sistema informativo per il controllo e il monitoraggio delle procedure sia affidata ad una società privata, esterna al tribunale, i cui costi sono caricati sulle singole procedure. Tutto questo induce a ritenere che la proposta di diffondere Monza come modello “obbligatorio” di riferimento in quanto ottimale andrebbe incontro a forti resistenze.

Per quanto attiene alle procedure concorsuali non esiste la possibilità di individuare un modello di riferimento su base reputazionale perché la comunità professionale non riconosce una *best practice* di tribunale particolarmente significativa. Piuttosto in attesa della metabolizzazione e del consolidamento della riforma si riconosce il valore, la capacità, l'esperienza di singoli giudici che però non danno vita a modelli organizzativi particolarmente caratterizzati e caratterizzanti.

2.3 Il modello procedurale

Il modello procedurale è molto più semplice da descrivere in quanto non si tratta tanto di un modello organizzativo in sé compiuto quanto piuttosto di una metodologia di progettazione e pianificazione che si basa su alcuni presupposti di fondo.

Il primo presupposto riguarda il rispetto del carattere localistico di tutti i sistemi a legame debole e quindi l'autonomia e la bassa interdipendenza gerarchica e tecnologica delle unità organizzative che costituiscono il sistema (tribunali, sezioni, singoli giudici). Pensare di forzare la logica d'azione organizzativa di tali sistemi è un'operazione, oltre che sbagliata teoricamente, costosa ed improduttiva. In termini semplicistici ma evocativi potremmo dire che ciascun tribunale deve costruirsi il suo proprio modello.

Il secondo presupposto consiste nell'accettare, in coerenza con quanto prima esposto, una logica incrementale di miglioramento che certamente si muoverà secondo geometrie variabili e con “tempi di realizzo” diversi da realtà a realtà.

Il terzo presupposto consiste nella convinzione che in tutte le sedi si possono sviluppare miglioramenti incrementali anche significativi delle prestazioni favorendo con opportuni accorgimenti i processi di apprendimento organizzativo piuttosto che la replica meccanica di modelli predefiniti. L'indicazione di come favorire concretamente i processi di apprendimento organizzativo e di quali configurazioni potrà quindi assumere il modello procedurale è rinviata al prossimo paragrafo. In questa sede ci basta sottolineare come la scelta di sostenere i processi di apprendimento organizzativo costituisca l'asse portante del modello procedurale (di qualsiasi modello procedurale).

“L'apprendimento organizzativo è quel processo, insito in ogni organizzazione, di creazione e di diffusione di conoscenza. Al pari di un individuo, un'organizzazione apprende ogni giorno dai propri errori, dall'esperienza, nelle diverse occasioni di incontro fra i propri membri (March and Simon 1958; Argyris and Schon 1978; Levitt and March 1988).

Il concetto di apprendimento organizzativo si contrappone all'ideale classico dell'organizzazione come “macchina”, che decide, in modo efficiente ed efficace, considerando tutte le variabili del contesto (Bacharach, Gagliardi and Mundell 1995). La

complessità organizzativa va studiata analizzando le diverse occasioni di apprendimento situato dei singoli e dell'intero contesto organizzativo. Un'organizzazione è un'arena di pratiche e di processi di apprendimento situati.

L'apprendimento è un fenomeno sociale situato in un contesto: apprendere significa essere coinvolti quotidianamente nel processo di costruzione della conoscenza (Wenger 1998). Questa conoscenza ha una componente tacita, che si crea e si diffonde attraverso la partecipazione sperimentale degli attori nelle pratiche situate di un contesto di interazione (Polanyi 1958; Nonaka and Takeuchi 1995)".

Vale la pena ricordare che la scarsa efficacia dei processi di *benchmarking*, soprattutto nei sistemi a legame debole come l'esperienza della scarsa diffusione delle *best practice* dei tribunali in questi anni conferma, è legata al fatto che il "copiare" (traduzione sostantiva se non letteraria di *benchmarking*) non induce processi di apprendimento organizzativo perché le ricette prospettate non sono il frutto di soluzioni valide costruite progressivamente dall'interno dell'organizzazione. (Normann, conversazione privata)

CAP. III LA PROGETTAZIONE

Scopo di questo capitolo è quello di evidenziare le conseguenze operative che derivano dalla scelta del modello procedurale in una prospettiva di pianificazione in “ottica processo” e non in “ottica obiettivo” (Normann 1977) in coerenza con quanto esposto nel paragrafo precedente. Ci limitiamo alla progettazione del modello procedurale perché, per le ragioni più volte espresse, riteniamo allo stato attuale del quadro normativo e del dibattito culturale non fattibile la proposizione del modello teorico o di quello empirico. Assumiamo evidentemente che i criteri di efficacia, efficienza e trasparenza, così come declinati nel capitolo precedente, siano condivisi da tutti gli attori rilevanti del gioco e che diventino quindi gli obiettivi che ciascun tribunale vuole raggiungere nel momento in cui decide di intraprendere il percorso che costituisce l'essenza di questo progetto e, di conseguenza, i criteri di misurazione del successo, o meno, dell'intervento organizzativo. Questa scelta di fondo, unita alla scelta di diffondere il Processo Civile Telematico nelle esecuzioni individuali e concorsuali rappresenta “l'idea di sviluppo” dell'intero percorso destinato a raggiungere i risultati attesi. Secondo Richard Normann, che ha coniato il termine, gli elementi cruciali di un'idea di sviluppo possono essere visualizzati come segue (Normann 1977):

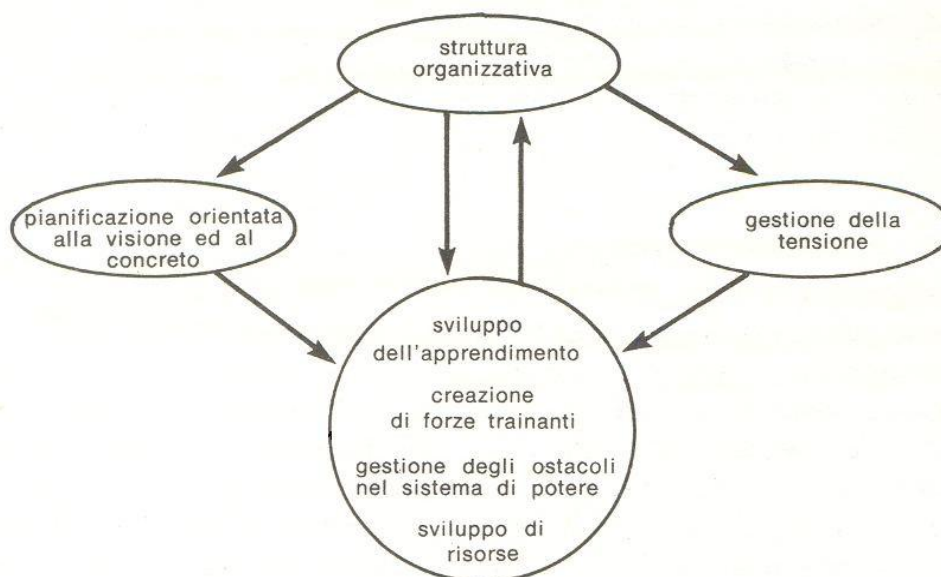


Figura: Schema Normann

La contestualizzazione dello schema di Normann al tema di cui ci stiamo occupando ci porta a dire quanto segue.

La struttura organizzativa, secondo il nostro linguaggio il modello procedurale, sarà determinato in ciascuna sede dalla interazione dinamica degli elementi contenuti negli altri cerchi della figura. In particolare la gestione della tensione è connessa in primo luogo alla diffusione del Processo Telematico e all'utilizzo dei nuovi applicativi che creano tensione (al cambiamento) proprio in quanto rappresentano una forte innovazione nei comportamenti quotidiani che coinvolge tutti gli attori chiamati ad interagire nello svolgimento delle procedure esecutive. Che si tratti di una tensione positiva ce lo dicono le esperienze già condotte in situazioni simili (laboratori sperimentali del PCT, esperienze relative al decreto ingiuntivo per via telematica) perché comunque costituiscono un momento di modernizzazione del sistema oggi particolarmente arretrato rispetto a tutti gli altri sistemi complessi. Nello stesso tempo l'innovazione tecnologica rappresenta un vettore di cambiamento (organizzativo) perché l'utilizzo delle nuove tecnologie induce a e consente di ripensare gli assetti organizzativi esistenti sia per sfruttare appieno le potenzialità offerte dalle tecnologie sia per rivedere prassi consolidate e cristallizzate che possono essere modificate proprio in ragione della spinta al cambiamento indotta dall'adozione di nuove tecnologie. La gestione della tensione che viene inevitabilmente generata da processi di cambiamento di questa natura è il compito principale del Gruppo Guida che verrà chiamato a governare ogni singolo cantiere, del project leader, che a seconda dei contesti potrà essere il presidente del tribunale, il presidente di sezione, un magistrato (ma anche un dirigente di cancelleria, un dirigente tecnico, un avvocato), dei consulenti che assistono il cantiere.

La pianificazione orientata alla visione ed al concreto, lungi dal rappresentare una contraddizione in termini, indica la necessaria compenetrazione tra la visione di lungo periodo e di largo respiro e le scelte minute e contingenti che concretamente scandiscono il processo di cambiamento organizzativo. Una visione senza concretezza ma anche una concretezza senza visione rendono erratici, casuali, irrazionali i comportamenti e le scelte di cambiamento. Se la visione indica lo stato atteso futuro da realizzarsi nell'arco di alcuni anni in ragione delle convergenze sugli obiettivi dichiarati (efficacia, efficienza, trasparenza) e sulle prassi più produttive che la comunità professionale progressivamente individua e socializza come standard di prestazione, la concretezza è rappresentata dalle scelte operative e contingenti che ciascuna comunità di pratica realizzerà nel perseguimento della visione a partire dalle specificità locali. Entrambi le dimensioni vengono supportate ed alimentate dalla diffusione, essa stessa molto concreta e "immediata", del Processo Civile Telematico.

Lo sviluppo dell'apprendimento, che significa modificazione stabile dei comportamenti di tutti gli attori organizzativi, e che nel nostro caso può essere identificato e quindi anche misurato con il grado di cambiamento delle prassi oggi in essere in ciascun tribunale è condizionato in prima istanza dal consolidamento consapevole sia della comunità di pratica che della comunità professionale. La comunità di pratica si consolida attraverso la creazione dei "cantieri" intesi come sedi di confronto e progettazione condivisa tra

professioni diverse ma interdipendenti e attraverso un forte sostegno-spinta dei dirigenti locali. La comunità professionale si consolida favorendo con ogni mezzo possibile (da parte del Ministero, del CSM, delle associazioni professionali) le condizioni di confronto “autogestito” dei componenti la professione stessa.

La creazione di forze trainanti rappresenta il momento più delicato dell’idea di sviluppo perché è proprio a partire dalle forze trainanti che si genera il processo di cambiamento organizzativo in ottica di apprendimento. Nel nostro caso possiamo individuare le seguenti forze trainanti:

- il nuovo applicativo in quanto vettore di cambiamento che coinvolge tutti gli attori organizzativi del processo modificando sensibilmente prassi consolidate;
- la griglia delle operations che, registrando minuziosamente tutte le prassi in essere, offre al gruppo guida di ciascun cantiere il ventaglio di opzioni che possono essere esercitate per ciascun passaggio della procedura;
- il cantiere come occasione straordinaria di confronto e crescita della comunità di pratica per la verifica e quindi il cambiamento delle prassi in essere;
- il gruppo di accompagnamento costituito da un numero ridotto ma qualificato di rappresentanti delle più importanti comunità professionali (magistrati, commercialisti, avvocati, notai, periti) in veste di “validatori” delle soluzioni informatiche da altri progettate e realizzate;
- l’assistenza organizzativa fornita da consulenti esterni esperti di questioni giudiziarie ma al contempo esperti di *change management* (Butera 2007).

La gestione degli ostacoli nel sistema di potere è la necessaria conseguenza di cambiamenti reali in quanto incidono significativamente su tutti gli assetti preesistenti e quindi anche sugli assetti di potere. La diversa configurazione dei ruoli connessa alla utilizzazione delle nuove tecnologie, la diversa configurazione delle responsabilità connessa a scelte di prassi differenti rispetto a quelle in essere, l’affermazione piena del principio di trasparenza modificano inevitabilmente e necessariamente gli equilibri di potere attualmente esistenti. Questo comporterà inevitabilmente la frapposizione di ostacoli che potranno assumere anche sembianze molto distanti da una pura, semplice, classica resistenza al cambiamento: dall’appello a principi inviolabili dell’autonomia e dell’indipendenza al richiamo di paradigmi cultural-giuridico-processuali di sofisticata complessità fino ad arrivare all’affermazione del primato della Giustizia su ogni logica di efficienza, economicità, tempestività. Ma anche le più semplici e classiche resistenze al cambiamento (“non è di mia competenza”, “sono già sovraccarico di lavoro”, “non sono capace e non ho tempo di imparare”) fino ad arrivare a forme più decise di resistenza sono da mettere in conto e devono essere gestite dal Gruppo Guida, dalla comunità professionale, dai dirigenti in ragione della tensione al cambiamento che, se solida e consolidata, consente di superare anche questo tipo di ostacoli.

Lo sviluppo di risorse si riferisce tanto alle risorse materiali che a quelle immateriali. Le risorse materiali attengono agli investimenti straordinari dedicati specificamente a questo

progetto (Ministero della giustizia/ABI) ma anche a quelli che indirettamente vengono mobilitati dall'attivazione delle diverse componenti professionali ad esempio per la formazione, l'acquisizione del punto d'accesso, l'acquisizione della firma digitale, etc. Le risorse immateriali sono soprattutto quelle legate da un lato alla liberazione da compiti a basso valore aggiunto che vengono eliminati o sostituiti dalle tecnologie e che quindi consentono un utilizzo più qualificato di tale personale sia in tribunale che negli studi professionali e dall'altro quelle legate alla crescita di conoscenza dei diversi attori che vivono l'esperienza dei processi di cambiamento. In questo quadro è opportuno pensare fin da subito alla individuazione sul campo di alcune figure particolarmente capaci e motivate nell'ambito di ogni professione (magistrato, cancelliere, tecnico, avvocato, perito, etc.) da utilizzare come "consulenti itineranti", *on demand*, a supporto del lavoro e delle attività dei singoli cantieri.

In sintesi il modello procedurale prevede per le esecuzioni individuali:

- a) la costituzione di un cantiere (con relativo Gruppo Guida) in ciascun tribunale;
- b) la definizione-negoziata di un piano di lavoro che preveda obiettivi di miglioramento, modalità di adozione e diffusione del PCT, ipotesi di modificazione di alcune prassi;
- c) il supporto al *change management* attraverso:
 - l'utilizzo della griglia delle operations;
 - l'assistenza organizzativa dei consulenti esterni;
 - la formazione;
- d) la costituzione (a livello nazionale) del gruppo di accompagnamento.

Per quanto riguarda le esecuzioni concorsuali la situazione si prospetta in maniera in parte differente in ragione di una pluralità di variabili contestuali quali:

- una maggiore debolezza della comunità professionale che non ha ancora metabolizzato appieno le innovazioni normative;
- un maggior individualismo dei giudici nell'interpretare il proprio ruolo che comunque è stato "ridimensionato" dalla riforma;
- l'assenza del riconoscimento di *best practice* di tribunale che valgano come *benchmark* di riferimento;
- la impossibilità di ancorare il percorso di cambiamento ad una griglia delle operations in quanto le stesse sono demandate in larga misura ai curatori e corrispondono comunque ad una normativa profondamente diversa da quella delle esecuzioni individuali.

In virtù di quanto sopra esposto, che è riconducibile alla necessità comunque di testare e sperimentare la nuova legislazione, e in virtù della principale criticità evidenziata da tutti i magistrati intervistati (necessità di un adeguato sistema informativo che consenta il "controllo di gestione della procedura") il modello procedurale prevede:

- a) a livello locale la costituzione di un cantiere “leggero” volto prevalentemente a negoziare con i curatori standard e prassi comportamentali comuni e condivise, con particolare riferimento alla produzione e diffusione di informazioni pertinenti;
- b) a livello nazionale la costituzione del gruppo di accompagnamento all’implementazione del PCT impegnato a:
 - validare il nuovo software;
 - contribuire alla costruzione del sistema degli indicatori per il controllo di gestione da “inserire” nel nuovo software;
- c) sempre a livello nazionale il massimo supporto al consolidamento della comunità professionale.

BIBLIOGRAFIA

- Abbott, A. (1981) "Status and Status Strain in the Professions", *American Journal of Sociology*, Vol. 86, No. 4
- Abbott, A. (1988) *The System of Professions. An essay on the division of expert labour*, The University of Chicago Press, London
- Barber, B. (1978) "Control and Responsibility in the Powerful Professions", *Political Science Quarterly*, Vol. 93, No. 4
- Bauman, Z. (2007) "Le vespe di Panama. Una riflessione su centro e periferia", [Testo on line], *Lezioni d'Autore*, Laterza, <http://www.laterza.it/pod-lezioni-aut.asp>
- Benson, J. K. (1977) "Organizations: A Dialectical View", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 22, No. 1
- Bucher, R., Strauss, A. L. (1961) "Professions in process", *American Journal of Sociology*, Vol. 66, No. 4
- Burrage, M., Jarausch, K., Siegrist, H. (1990) "An actor-based framework for the study of the professions", in Burrage, M., Torstendahl, R. (a cura di) *Professions in Theory and History*, Sage, Newbury Park, CA
- Butera, F. (2007) "Il change management strutturale nella Pubblica Amministrazione", *Studi Organizzativi*, Vol. 1
- Evered, R., Louis, M. (1981) "Alternative perspectives in organisational science: inquiry from the inside and inquiry from the outside", *Academy of Management Review*, Vol. 6, No. 3
- Gherardi, S. (2000) "Practice-based theorizing on learning and knowing in organizations", *Organization: the interdisciplinary journal of organization, theory and society*, Vol. 7, No. 2
- Hughes, E. C. (1958) *Men and their Work*, Free Press, Glencoe, IL
- Lave, J., Wenger, E. (1991) *Situated Learning. Legitimate peripheral participation*, University of Cambridge Press, Cambridge
- Normann, R. (1977) *Management for Growth*, John Wiley & Sons, Chichester, Trad. It. *Le condizioni di sviluppo dell'impresa*, Etas, Milano, 1979
- Normann, R. (1992) *La gestione strategica dei servizi*, Etas, Milano
- Ouchi, W. G. (1980) "A Framework for Understanding Organizational Failure", in Kimberly, J. H., Miles, R. H. (a cura di) *The Organizational Life-Cycle*, Jossey-Bass, San Francisco, Trad. It. "Uno schema per comprendere il fallimento dell'organizzazione", in Zan, S. (a cura di) *Logiche di Azione Organizzativa*, Il Mulino, Bologna, 1988
- Simon, H.A. (1957) *Administrative Behaviour*, Macmillan, New York
- Sciulli, D. (2005) "Continental Sociology of Professions Today: Conceptual Contributions", *Current Sociology*, Vol. 53, No. 6

- Weick, K. E. (1976) "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 1, Trad. It. "I sistemi scolastici come sistemi a legame debole", in Zan, S. (a cura di) *Logiche di Azione Organizzativa*, Il Mulino, Bologna, 1988
- Wenger, E. (1998) "Communities of practice: learning as a social system", *The Systems Thinker*, Vol. 9, No. 5
- Williamson, O. E. (1975) *Markets and hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, New York
- Zan, S. (a cura di) (1988) *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna
- Zan, S. (2003) *Fascicoli e tribunali. Il processo civile in una prospettiva organizzativa*, Il Mulino, Bologna
- Zan, S. (2006) "Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia: caratteristiche e prospettive", *Quaderni di Giustizia ed Organizzazione*, Vol. 1, Anno 1