

**Relazione sulle attività svolte dalla Commissione paritetica in tema di misurazione dell'efficienza degli uffici e del lavoro giudiziario**  
(Deliberazione del 23 febbraio 2005)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 23 febbraio 2005, ha adottato la seguente delibera:

«Con delibera 10 luglio 2002 il Consiglio superiore della magistratura ha approvato la relazione degli esperti nominati componenti del “Gruppo Misto” Ministero – C.S.M., relativa all’elaborazione di un progetto volto alla definizione di un *“sistema di monitoraggio dei flussi giudiziari in grado di render conto in tempo reale degli andamenti delle principali variabili che intervengono direttamente o indirettamente sull’andamento dei processi e, più in generale, sulle prestazioni del sistema giustizia nel suo complesso”*».

Tale risultato era il frutto di un lavoro che il Consiglio ha da tempo perseguito con determinazione nella convinzione che la definizione della migliore struttura organizzativa di un ufficio non può prescindere dalla completa e adeguata conoscenza della realtà e che le statistiche giudiziarie, così com'erano e sono attualmente elaborate dal Ministero, sono del tutto aride, evanescenti ed inaffidabili.

L’elaborazione svolta muoveva dalla premessa che la progressiva informatizzazione dei servizi di cancelleria consentiva di disporre di una rilevante massa di dati tra i quali occorreva individuare quelli che potevano essere d’immediata utilità per i fini del C.S.M., del Ministero, dei Capi degli uffici.

Si sono così individuati e distinti i dati “funzionali” (che riguardano l’andamento del processo in ragione dell’attività dei giudici, degli avvocati, degli ufficiali giudiziari, delle cancellerie) dai dati “strutturali” (che riguardano la struttura dei processi, la dotazione organica effettiva di giudici e personale, la logistica, le dotazioni informatiche). Dall’intersezione dei dati funzionali e strutturali deriva la possibilità di valutare e spiegare le prestazioni di un singolo ufficio giudiziario e l’omogeneità dei dati consente altresì la comparazione tra la produttività di diversi uffici.

Attraverso l’elaborazione progressiva del tema si è così giunti a definire una serie di quadri di sintesi (in gergo definiti “cruscotto”) che partendo dai dati quantitativi di base esprimono una serie d’incroci significativi relativamente agli uffici giudiziari di primo grado sia per il settore civile che per quello penale. I vari indici individuati portano a definire, per ogni ufficio, il “carico di giustizia”, la “tempestività del giudizio”, la “persistenza del giudizio” e l’“efficiente utilizzo delle risorse”.

La fase successiva alla definizione del prototipo di cruscotto ha riguardato, da un lato, una necessaria sperimentazione per verificare, in concreto, l’estraibilità dei dati e l’adeguatezza degli indici ed i criteri d’aggregazione degli oggetti, dall’altro l’elaborazione di un software che consenta l’elaborazione dei dati così ordinati. La sperimentazione ha avuto luogo dapprima presso il Tribunale di Bologna ed in seguito presso il tribunale di Roma ed è stata svolta dai tecnici nominati dal C.S.M. con la collaborazione dei referenti informatici di Bologna. Da parte del Ministero si è dato incarico alla società Global Brain di predisporre il software operando di concerto con gli esperti del C.S.M..

La sperimentazione bolognese pur fornendo alcuni dati significativi ha incontrato difficoltà legate a rapporti col Ministero per risolvere problemi d’estrazione dei dati dal sistema Re.Ge. e per lo sviluppo del software da parte della società incaricata dal Ministero mentre la sperimentazione presso il Tribunale di Roma (curata dal dott. Mauro Lambertucci) ha fornito, considerando il periodo 1 gennaio 2002 – 31 dicembre 2004, risultati soddisfacenti relativamente al settore civile com’è emerso nel corso della riunione del 21 gennaio 2005 in occasione della quale sono stati esposti i risultati. Si possono quindi ritenere superati gran parte dei limiti nell’acquisizione dei dati

che i referenti informatici di Bologna avevano segnalato al termine della prima parte della sperimentazione. In particolare:

- A) Il progetto prevede che la valutazione dei flussi e, in particolare, del rapporto tra il carico di lavoro e la capacità di smaltimento avvenga tenendo anche conto delle risorse umane teoricamente disponibili e di quelle che hanno operato in concreto nell'arco di tempo esaminato (presenze effettive) avendo riguardo anche all'entità del turn over. Il dato relativo alle presenze effettive nel periodo considerato e della loro distribuzione all'interno dell'ufficio costituisce quindi un elemento di conoscenza essenziale. Il dott. Lambertucci, in assenza d'adeguato sistema informatico ministeriale per la gestione del personale della pubblica amministrazione, ha utilizzato con progressivi affinamenti la base dati creata da tempo presso il Tribunale di Roma ottenendo un risultato soddisfacente che consente di avere un quadro preciso delle presenze e dell'attività del personale di magistratura ivi compresi Got e Goa.
- B) Quanto ai dati di flusso è stata operata la scelta, nel settore civile, di formare aggregazioni all'interno delle grandi aree del contenzioso, del fallimentare e delle esecuzioni con la possibilità di avere in visione, separatamente, i dati diversamente aggregati con riferimento all'intero complesso delle attività svolte dai giudici fallimentari e di quelli che si occupano in modo specializzato della famiglia o d'esecuzioni mobiliari o immobiliari. La scelta appare condivisibile in quanto rispondente ad esigenze di coerenza di sistema così come appare condivisibile la scelta di distinguere quattro fasi procedurali: quell'introduttiva, quell'istruttoria, quella della decisione e quella della pubblicazione della decisione. Questa soluzione rende chiaro in quali momenti il giudice ha assunto la responsabilità del procedimento ed ha esaurito il proprio compito ed in quali momenti il procedimento è rimasto entro la sfera di responsabilità della cancelleria;
- C) Quanto ai dati relativi al penale l'esperienza compiuta presso gli uffici giudiziari di Roma ha messo in evidenza una maggiore attendibilità statistica dei dati relativi al dibattimento risultando l'attività della sezione GIP/GUP più articolata e disomogenea. Inoltre il dato relativo alle cinque fasce di complessità in cui sono divisi i procedimenti è disponibile solo dal gennaio 2002 data d'introduzione di questa specificazione nel sistema Re.Ge.

Così sinteticamente esposti gli aspetti essenziali del progetto e lo stato dei lavori volti alla sua realizzazione si possono svolgere considerazioni generali e specifiche sull'esperienza sinora svolta e sulle prospettive future.

- 1) Il Consiglio ha avuto un ruolo importante e, per certi aspetti, decisivo, nell'elaborazione del progetto e nel suo sviluppo. Tale attività è avvenuta nell'ambito delle competenze della settima commissione la quale, dall'inizio della presente consiliatura, ha provveduto a designare stabilmente i consiglieri Marini, Tenaglia ed Arbasino (che si sono anche succeduti nella presidenza della commissione nel primo triennio) a far parte del gruppo misto ed a coordinarne le attività.

L'elaborazione e lo sviluppo del progetto comporta, per la sua complessità e necessità di progressive sperimentazioni ed affinamenti, un impegno che investe un ampio arco di tempo e che interesserà anche la prossima consiliatura. D'altro canto sussiste la necessità che la attività del Consiglio prosegua, nello specifico, senza soluzioni di continuità in modo da evitare pause necessariamente connesse a fisiologici ricambi sia nella composizione della commissione che nella funzione di consiglieri.

Appare pertanto opportuno che, ferme restando le competenze della settima commissione e del plenum, si segua, per il restante periodo di consiliatura, un criterio di individuazione dei consiglieri che si occupano del progetto che tenda a conservare le conoscenze e le esperienze acquisite. Quanto all'aspetto relativo alla prosecuzione della attività nella prossima consiliatura si ravvisa l'inderogabile necessità di costituire uno stabile e ben individuato nucleo di segreteria operante all'interno della struttura amministrativa della settima commissione e

coordinato dal dirigente che rappresenti, da un lato, un duraturo patrimonio di conoscenza del progetto e del suo sviluppo e, dall'altro, che segua stabilmente lo sviluppo dei programmi informatici (anche con riferimento alle connessioni con il programma Valeri@) ed operi come raccordo tra il Ministero ed il Consiglio. Allo scopo è quindi necessario, da un lato valorizzare a questo fine competenze specifiche (particolarmente nel settore statistico) già esistenti nell'ambito del personale destinato alla settima commissione e, dall'altro, potenziare con adeguate qualifiche il personale stesso.

- 2) Il sistema di misurazione che è in fase d'elaborazione dovrebbe, una volta perfezionato ed adeguatamente sperimentato, trovare applicazione con riferimento a tutti gli uffici giudiziari del territorio nazionale. I positivi risultati della sperimentazione effettuata presso il Tribunale di Roma sono in buona parte dovuti alla grande attenzione riservata all'aspetto statistico ed all'ottimo livello d'informatizzazione che caratterizza quella sede giudiziaria. Non altrettanto può dirsi con riferimento ad altri uffici. Nella prospettiva futura quindi occorrono interventi, di competenza del Ministero della giustizia (che è responsabile della gestione dei programmi informatici per la tenuta dei registri e la gestione del personale amministrativo – gestione che dovrebbe essere estesa anche al personale di magistratura-) per migliorare la qualità dei dati presenti nei registri e sulla base dati e garantire quindi l'omogeneità delle procedure e delle informazioni. In modo specifico poi appare indispensabile la creazione di archivi, a partire dal 2002, che consentano di determinare, con riferimento sia ai magistrati che al personale amministrativo, il rapporto tra la prestazione lavorativa teorica sulla base dell'organico dell'ufficio e quella effettiva (rapportata quindi a vacanze, assenze, esoneri etc.); per i registri del settore civile (ed eventualmente anche per il settore penale) occorre introdurre nel software dei "blocchi" che impediscano l'introduzione di dati palesemente errati; i dati di flusso dovrebbero essere verificati nella loro correttezza sui registri e, in prospettiva, occorrerebbe creare una base dati statistica che consenta apposite elaborazioni; occorre infine individuare e definire i compiti del responsabile degli archivi e dei registri informatici rendendo effettive le relative competenze del dirigente amministrativo. Tutte queste tematiche dovranno essere oggetto di approfondito confronto con il Ministero ed al riguardo si deve rilevare come il mancato inserimento nella rappresentanza ministeriale nel "gruppo misto" di responsabili della DGSIA abbia rappresentato un ostacolo ad un confronto complessivo per il miglior sviluppo del progetto.
- 3) Per quanto riguarda la sperimentazione eseguita presso il Tribunale di Roma va dato atto della validità del risultato conseguito relativamente al settore civile e della condivisibilità delle scelte operate dal dott. Lambertucci nella definizione dei criteri d'organizzazione dei dati e d'aggregazione degli oggetti che paiono entrambi funzionali, con le modifiche emerse nel corso dell'incontro del 21 gennaio 2005, all'obbiettivo perseguito. Il momento immediatamente successivo è costituito dall'inserimento dei dati così elaborati nel software applicativo elaborato, per conto del Ministero, dalla società Global Brain in quanto in tal modo sarà possibile avere una prima verifica concreta della funzionalità del complesso sistema elaborato. Và quindi **operata** la trasmissione dei dati elaborati dal dott. Lambertucci al Ministero per la realizzazione di quanto sopra.
- 4) Sotto il profilo della sperimentazione occorre approfondire, presso il tribunale di Roma, la verifica relativa al settore penale ed allo scopo il gruppo misto dovrà valutare se avvalersi, nella definizione dei criteri d'organizzazione e aggregazione dei dati di flusso, di magistrato particolarmente esperto nel settore delle statistiche penali. Peraltro per un più completo approfondimento della sperimentazione appare necessario estendere l'acquisizione dei dati anche all'Ufficio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma e ciò anche con riferimento alle presenze effettive dei magistrati possibilmente suddivisi secondo i dipartimenti specialistici. Analoga esigenza di dati di presenza dovrebbe anche riguardare il personale amministrativo dello stesso ufficio.
- 5) Visti i risultati raggiunti presso il Tribunale di Roma, con significativo ed essenziale sviluppo

della sperimentazione avvenuta presso il Tribunale di Bologna, appare utile, al fine di un completamento della stessa con riferimento a diverse realtà giudiziarie, procedere ad una verifica dei dati esistenti presso i tribunali civili (ed eventualmente, in un momento successivo, dei tribunali penali e procure) del distretto di Corte di appello di Roma – utilizzando le possibilità fornite dal locale sistema informativo e il lavoro del dr. Lambertucci, Referente distrettuale per l'informatica. In una prospettiva ulteriore, analoga sperimentazione potrà essere svolta presso gli otto tribunali ove è in corso la sperimentazione del “processo telematico”;

- 6) Poiché, come si è detto, il progetto in fase d'elaborazione è destinato, nelle intenzioni, ad essere operativo presso tutti gli uffici del territorio nazionale appare opportuna un'analisi del cruscotto e dei criteri utilizzati nella sperimentazione romana per la raccolta dei dati, da parte di magistrati esperti d'informatica o di statistica giudiziaria operanti presso altri uffici con competenze riguardanti sia il settore civile che il settore penale che il settore del lavoro. Al riguardo quindi la settima commissione potrà individuare alcuni referenti informatici o magistrati con i requisiti di cui sopra costituendo gruppi di lavoro relativi ai tre settori sopra indicati. In tal modo sarà possibile raccogliere valutazioni, rilievi e suggerimenti sui criteri adottati derivanti anche da esperienze proprie d'altri uffici giudiziari e ciò al fine di rendere il sistema il più possibile duttile in funzione dei diversi criteri organizzativi esistenti presso i diversi uffici.
- 7) In una prospettiva d'ulteriore sviluppo ed integrazione del progetto v'è poi segnalata la opportunità di iniziare ad affrontare gli aspetti generali dell'attribuzione dei pesi alle singole tipologie di procedimenti. Si tratta di un tema di grande delicatezza e difficoltà ma fondamentale per il completamento del progetto in quanto appare evidente che solo disponendo di un criterio di valutazione dell'onerosità di un procedimento è possibile una completa ricostruzione della attività di un ufficio o di una sezione ai fini della definizione dell'adeguata sua struttura organizzativa. Questa attività peraltro dovrebbe rimanere nell'ambito esclusivo delle competenze consiliari, pur in un quadro di perdurante confronto con il Ministero.»