

## **Statistiche giudiziarie: ricognizione normativa e compiti del Ministero e del C.S.M.**

*(Risoluzione del 15 luglio 1998)*

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 15 luglio 1998, ha deliberato di adottare la seguente risoluzione:

### **1. Statistiche giudiziarie: ricognizione normativa e compiti del Ministero e del C.S.M.**

Nessuna norma affida esplicitamente la raccolta di dati o le rilevazioni statistiche al Ministero di Grazia e Giustizia, anche se tale aspetto ricognitivo e conoscitivo pare una precondizione indispensabile di quell' "organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia" demandati al Ministro dall'art. 110 della Costituzione. Del resto tale competenza risulta esplicitamente disciplinata dal D.M. 16/5/39 e successive modifiche "Costituzione degli uffici del Ministero di Grazia e Giustizia e relative attribuzioni" laddove prevedeva tra le competenze dell'Ufficio IV della Direzione Generale dell'Organizzazione Giudiziaria e degli Affari Generali i "Servizi statistici del personale giudiziario" e dell'Ufficio V della Direzione Generale degli Affari Penali, delle grazie e del casellario l'"Acquisizione, elaborazioni e comparazioni di dati in materia penale" e la "Raccolta, analisi e valutazione di dati sull'esercizio dell'azione e sulle decisioni giudiziarie. "Tali competenze sono confermate e rinnovate dal D.M. 16 febbraio 1992 "Istituzione del Servizio Studi, Statistiche e Programmi" presso il Gabinetto del Ministro con l'attribuzione di "documentazione, ricerche e studi anche comparativi sulla organizzazione e sul funzionamento dei servizi della giustizia" e di "coordinamento delle attività di rilevazione statistica." E sono ulteriormente previste dal DM 7 maggio 1994 che crea il gruppo di lavoro per l'attività statistica del Ministero e dal DM 31 luglio 1997 che istituisce il gruppo di lavoro per il coordinamento dei servizi statistici e di gestione del Ministero di Grazia e Giustizia con lo scopo di "avviare la rilevazione, l'elaborazione, la diffusione e l'archiviazione dei dati concernenti i flussi procedurali, processuali e amministrativi" nonché "concernenti l'utilizzazione di risorse umane e strumentali".

Anche per il Consiglio Superiore della Magistratura l'acquisizione e l'elaborazione di dati è precondizione per consentirgli di svolgere con cognizione i suoi compiti istituzionali in materia di parere sul dimensionamento degli organici, di valutazione della produttività degli uffici e dei singoli magistrati, di ripartizione dei magistrati tra i diversi settori di lavoro in ambito tabellare. Tali necessità hanno portato in parte ad utilizzare i dati in possesso del Ministero ed in parte ad acquisirli direttamente chiedendoli agli uffici giudiziari (in tema di formazione delle tabelle) e ai magistrati (in caso di progressione in carriera, trasferimenti, nomine). Competenza in materia di statistiche è della Settima Commissione che tra le sue competenze annovera l'esame dei prospetti statistici semestrali relativi al flusso di lavoro degli uffici giudiziari e l'elaborazione delle rilevazioni statistiche sul lavoro dei medesimi. Oltre a ciò diverse disposizioni di legge prevedono l'invio di dati al C.S.M. e/o al Ministero al fine di verificare i flussi di lavoro e consentire eventuali interventi. Così è per l'art. 15 delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale che prevede l'invio delle statistiche trimestrali degli uffici di Procura, G.I.P. e Tribunale al Ministero e al C.S.M. e per l'art. 21 L. 11 agosto 1973 n. 533 che impone la trasmissione annuale al C.S.M. e al Ministero dei dati statistici relativi alle controversie in materia di lavoro, previdenza ed assistenza obbligatoria.

Restano poi le rilevazioni svolte dall'ISTAT per i suoi scopi istituzionali, proprio per tali motivi indirizzate a cogliere le tendenze generali, più che rispondere a finalità di gestione.

### **2. Insufficienze ed inaffidabilità delle attuali rilevazioni statistiche.**

Il risultato che si è avuto è del tutto insufficiente. Ad un elevatissimo numero di rilevazioni che vengono chieste agli uffici giudiziari corrisponde una generale inaffidabilità dei dati acquisiti. E le due circostanze non sono prive di collegamento: gli uffici giudiziari vengono sollecitati a fornire complessivamente ben 38 statistiche (di cui alcune annuali, altre semestrali, altre trimestrali - vedi tabella A allegata), cui vanno aggiunte le richieste straordinarie derivanti da qualche emergenza (ad esempio ultimamente sul numero di processi conclusi in esito a prescrizione dei reati). Questo porta gli uffici giudiziari a non percepire l'utilità della statistica e, quindi, la compilazione dei modelli costituisce unicamente un pesante onere, ritenuto peraltro superfluo se paragonato alle altre incombenze dell'ufficio. D'altro canto ai dati raccolti manca qualsiasi omogeneità e validazione sulla rilevazione. I difetti che si possono riscontrare nelle attuali rilevazioni statistiche sono di tre ordini, a volte isolati e a volte sommati:

- carenze nella modulistica e negli schemi utilizzati per le rilevazioni: a volte addirittura assenti, a volte non univoci e suscettibili di letture diverse nelle varie voci e a volte non idonei a raccogliere e rappresentare la realtà;

- insufficienti professionalità specifiche demandate a tale raccolta ed al controllo della veridicità dei dati, adeguatamente responsabilizzate;
- la finalizzazione alla raccolta di meri flussi quantitativi, incapace di ponderare tra le diverse tipologie e di correggere fattori di distorsione soggettivamente o oggettivamente provocati.

Due esempi confortano queste affermazioni. Alcune considerazioni svolte dal gruppo di studio per la elaborazione di nuovi indici di lavoro degli uffici giudiziari presieduto dal prof. Zuliani sono emblematiche. "Con gli indici di lavoro elaborati nel 1994 è stata abbandonata la strada delle statistiche giudiziarie, in quanto ritenuta scarsamente significativa; si era difatti riscontrata una scarsa omogeneità di rilevazione e di aggregazione dei dati, con il rischio di valorizzare l'impropria moltiplicazione delle sopravvenienze e non la capacità di rendere un servizio efficiente. (Pag.2)" "La lunga e meticolosa valutazione della cospicua documentazione ha portato alla conclusione che i dati e le notizie illustrate nelle relazioni ispettive, pur costituendo un rilevante patrimonio informativo sull'attività svolta dagli uffici giudiziari, poco si prestano a comparazioni omogenee dal punto di vista temporale e spaziale." (Pag.9)

La discrasia tra i dati sull'arretrato civile (ovvero i procedimenti instaurati prima del 30 aprile 1995) raccolti nell'estate del 1997 e poi comunicati dal Ministro in data 25 settembre 1997 alle Commissioni Giustizia di Camera e Senato con quelli poi riscontrati dagli uffici spoglio dei tribunali con una verifica fascicolo per fascicolo è allarmante. Dalla tabella B allegata risulta che la differenza tra gli uni e gli altri è del 31 %. Il numero superiore di procedimenti riscontrato in sede di spoglio causa per causa evidenzia come non possano avere influito nè i tempi diversi in cui è stata effettuata la rilevazione, nè tentativi di gonfiare in qualsiasi modo i dati (stante la affidabilità di quelli rilevati dagli uffici spoglio). Proprio il metodo seguito per individuare il numero di cause civili arretrate evidenzia come l'unica probabilità di addivenire a dati affidabili sia quella di abbinare ad indicazioni precise, instradate su di un binario informatico, una responsabilizzazione dei soggetti incaricati della rilevazione, cercando di espungere ab origine i dati che possono alterare il prodotto.

### **3. Le proposte ed i tentativi svolti nella presente consiliatura.**

In più occasioni questo Consiglio e autorevoli gruppi di studio hanno individuato i terreni da perseguire per ottenere risultati credibili ed utilizzabili. Il gruppo di lavoro presieduto dal prof. Zuliani ha evidenziato che "Il rischio di premiare chi è più inefficiente è superabile sulla base della concreta esperienza giudiziaria che rivela, ufficio per ufficio, quali siano i settori maggiormente esposti a anomali gonfiamenti, nonchè quali siano i dati realmente significativi per rappresentare l'attività svolta. Un tale approccio porta ad individuare, per ogni tipologia di ufficio e di attività giudiziaria, i dati che possono essere rappresentativi e significativi dell'impegno lavorativo, espungendo quelli marginali o che possono introdurre alterazioni. "La difficoltà di raccogliere dati omogenei e affidabili se già risulta evidente dalla tabella B che precede, emerge con ben più drammaticità nel campo lavoristico (per il noto fenomeno delle cause seriali) e, in misura massima, nel settore penale per gli stessi differenti criteri utilizzati nella registrazione dei procedimenti, nella riunione dei medesimi, nei canali processuali utilizzati e negli esiti. Il C.S.M. nella delibera 11 ottobre 1995 evidenziava che "oggi le statistiche sulla attività svolta dagli uffici giudiziari vengono chieste ed inviate a ben tre enti (ISTAT, Ministero e C.S.M.) senza alcun coordinamento tra gli stessi" con "uno spreco e assenza di visione di insieme che si avrebbe qualora ogni istituzione pensasse di sviluppare proprie banche dati in cui inserire le informazioni di propria competenza. "D'altro canto tutti i tentativi sinora perseguiti per giungere ad avere dati affidabili ed utilizzabili da tutte le istituzioni interessate, attraverso una sinergia di interventi, sono naufragati. Il gruppo di lavoro tra C.S.M., ISTAT e Ministero istituito su impulso di questo Consiglio a seguito della menzionata delibera dell'11 ottobre 1995 per giungere ad una banca dati comuni, non è più stato convocato. Il coinvolgimento del Ministero di Grazia e Giustizia riscontrato indispensabile nella prima riunione del gruppo di studio C.S.M. - ISTAT, creato a seguito della convenzione tra le due istituzioni approvata l'11 luglio 1997, si è rivelato problematico. Ma tale prospettiva sembra pur sempre l'unica che realmente può portare a risultati, evitando un proliferare delle rilevazioni con ulteriori frammentazioni e disomogeneità. L'idea, che pure potrebbe essere coltivata dal C.S.M., di acquisire dati in proprio può valere solo in via episodica e per situazioni particolari, senza alcuna possibile generalizzazione. Difatti la sperimentazione effettuata lo scorso anno per settori specifici (Corti di Assise, Tribunali del riesame, preture del lavoro, arretrato civile), pur utilissima, ha evidenziato le ben diverse strutture che sarebbero necessarie per rilevazioni su scala generale e con carattere di continuità oltre a scontare l'inevitabile parzialità dell'oggetto delle stesse.

### **4. Le prospettive di collaborazione e sinergia.**

La necessità di conoscere i flussi degli affari, la loro tipologia, gli indici di lavoro dei diversi uffici in termini affidabili ed in tempi reali (e non dopo mesi quando non anni come oggi avviene) non è più rinviabile. Tale esigenza di conoscenza è prioritaria per qualsiasi intervento in materia di giustizia che voglia avere carattere di serietà e si pone con estrema urgenza proprio per il periodo di transizione e attuazione delle varie riforme approvate che si sta attraversando. Già oggi sarebbe necessario disporre di indici di lavoro corrispondenti alle realtà degli uffici giudiziari per consentire la formazione dei nuovi organici a seguito dell'unificazione degli Uffici di Procura e Pretura-Tribunale. Fra breve tempo si renderà indispensabile seguire in tempi reali flussi ed andamento delle sezioni stralcio, delle sezioni lavoro e, quindi, dei nuovi uffici unificati quando avrà efficacia la riforma istitutiva del giudice unico di primo grado. L'unica prospettiva perseguibile è quella di un salto di qualità nel settore cui debbono dare un apporto tutti i soggetti interessati. Obiettivo non può essere solo la consapevolezza di ciò che si sta andando ad indagare e della coerenza interna dell'indagine, bensì anche quello del sistema informativo nel suo complesso all'interno del quale l'indagine si va ad inserire e pensare quindi in termini di "sistema informativo" e non più di singola indagine. L'ipotesi da perseguire resta quella di un'unificazione dei dati e delle informazioni tramite un accordo tra Ministero, C.S.M., ISTAT, per raggiungere una serie di obiettivi:

- ridurre il numero di rilevazioni statistiche,
- verificare ed unificare i modelli di rilevazione,
- affinare i dati per eliminare ed elidere i fattori di distorsione e di gonfiamento degli stessi, elaborare indici di complessità in grado di ponderare i diversi procedimenti.

La finalità cui tendere non è tanto quella di individuare i flussi e le tendenze generali, bensì di dotarsi di uno strumento che possa essere di reale conoscenza dell'attività giudiziaria e che possa essere utilizzato a fini di gestione.

Per adeguarsi a tale prospettiva va in primis effettuata una ricognizione delle rilevazioni oggi richieste dal Consiglio eliminando quelle inutili o frutto di sedimentazioni temporali ormai superate e razionalizzando le altre da sottoporre e verificare anche con gli altri enti interessati per consentire eventuali unificazioni.

Le uniche statistiche essenziali per l'attività del Consiglio che occorre continuare a richiedere agli uffici giudiziari (oltre a quelle previste da leggi sopra citate) sono:

- i dati sui flussi di lavoro degli uffici giudiziari, articolati per settori e sezioni, di cui viene chiesta l'allegazione alle proposte di formazione tabellare degli uffici giudiziari come previsto da ultimo nella Circolare sulle tabelle 1998-1999 ai punti 3a ed 1f, che tra l'altro introduce l'invio tramite supporto informatico;

- le statistiche comparate sull'attività prestata dai magistrati, peraltro da disciplinare non essendo mai stati creati modelli di riferimento pur previsti dalla Circolare 30 novembre 1993 in tema di trasferimenti.

Tali statistiche, che interessano sia per i trasferimenti dei magistrati, sia per la loro progressione in carriera, sia per la nomina ad incarichi direttivi e semidirettivi, dovrebbero essere standardizzate per ogni tipologia di funzione svolta dal magistrato e, onde evitare un continuo afflusso cartaceo alle diverse Commissioni, inviate una volta sola periodicamente al Consiglio lasciandone l'onere all'ufficio e non al singolo.

Anche le modalità e gli schemi su cui avvengono tali due rilevazioni vanno però riviste alla luce delle necessità del Consiglio e del coordinamento con gli altri enti interessati. A tal fine una rivitalizzazione del gruppo di lavoro C.S.M. - Ministero - ISTAT può essere utile, oltre che per gli scopi sopra indicati, anche al fine di avere un utile contributo e per evitare duplicazioni di dati e richieste in queste materie.

delibera

- di elaborare i modelli per la rilevazione delle statistiche comparate, differenziati per tipologia di funzioni del magistrato, e di unificare il loro invio e la loro archiviazione;
- di sollecitare un'intesa con Ministero di Grazia e Giustizia e ISTAT per istituire una banca dati comune e per unificare e omogeneizzare i sistemi di rilevazione delle statistiche giudiziarie.