

Dalle buone prassi ai “modelli”. Una prima manualistica ricognitiva delle pratiche di organizzazione più diffuse negli uffici giudiziari italiani.

(Delibera del 7 luglio 2016)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 7 luglio 2016, ha adottato la seguente delibera:

**DALLE BUONE PRASSI AI “MODELLI”:
UNA PRIMA MANUALISTICA RICOGNITIVA DELLE PRATICHE DI ORGANIZZAZIONE PIÙ
DIFFUSE NEGLI UFFICI GIUDIZIARI ITALIANI**

(prec. delibere 27 luglio 2010 "Definizione, Rilevazione, Classificazione, Valutazione e Diffusione - Note metodologiche" e 16 marzo 2011 "Istituzione della Banca Dati Nazionale delle Buone Prassi", delibera del 17 giugno 2015 "Aggiornamento delle Buone Prassi presso gli Uffici giudiziari")

Sommario

1. Premessa: il ruolo del CSM nelle buone prassi degli uffici giudiziari e l’attuazione della delibera del 17.6.2015
2. Buone prassi come declinazioni dei principi e dei valori costituzionali
3. I risultati della nuova rilevazione e la nuova analisi statistica
4. Dalle buone prassi ai “modelli”: verso una prima manualistica delle pratiche di organizzazione più diffuse negli uffici giudiziari italiani. Il manuale ricognitivo dei modelli
 - 4.1 Contenuto del documento sui modelli organizzativi
5. Il progetto ministeriale Buone prassi – FSE
6. Le fasi successive del progetto
7. La pubblicazione delle Buone prassi sul nuovo sito del Consiglio nell’ambito della più ampia sezione “Innovazione, organizzazione e statistiche”
8. Ulteriore verifica e integrazione del materiale analizzato
9. Promozione del manuale ricognitivo

1. Premessa: il ruolo del CSM nelle buone prassi degli uffici giudiziari e l'attuazione della delibera del 17.6.2015

Con delibere 27 luglio 2010 (“Definizione, Rilevazione, Classificazione, Valutazione e Diffusione - Note metodologiche”) e 16 marzo 2011 (Istituzione della Banca Dati Nazionale delle Buone Prassi), il Consiglio ha delineato un percorso indirizzato a mettere a fuoco la realtà delle prassi territoriali in base ad un metodo di definizione delle prassi virtuose meritevoli di attenzione, creando uno strumento di catalogazione e conoscenza a disposizione degli attori del sistema. Il settore è stato recentemente rielaborato nel segno di una selezione delle prassi attuali e più adeguate alla moderna situazione degli uffici giudiziari ed alla persistente carenza di risorse umane e materiali, più volte richiamata.

Il nuovo progetto è stato compiutamente definito nella delibera del 17 giugno 2015, nell'ambito di un più ampio lavoro in materia di innovazione e organizzazione degli uffici giudiziari che ha trovato riscontro anche nelle delibere del 13 maggio 2015 sul processo civile telematico e del 14 ottobre 2015 in materia di informatizzazione e processo telematico nel settore penale, nonché nelle delibere del 25 marzo 2015, 23 settembre 2015 e 27 gennaio 2016 istitutive del nuovo portale di comunicazione del CSM.

In particolare - a cura del Comitato di progetto, della Struttura Tecnica per l'Organizzazione (STO) e dell'Ufficio per lo sviluppo informatico (USI) nell'ambito del progetto complessivo di reingegnerizzazione del CSM - si è disposta la creazione di un archivio storico delle prassi indicate dagli uffici giudiziari italiani (ad oggi risultano essere oltre 1500) e la creazione, nel nuovo portale internet del CSM, di un'area relativa all'organizzazione degli uffici e al progetto Buone prassi. E' stato altresì disposto un monitoraggio volto alla verifica dell'attualità delle buone prassi catalogate nella banca dati, della persistenza di buone prassi connesse al progetto ministeriale Buone prassi – FSE stabilmente assunte nell'organizzazione dell'ufficio, alla natura e diffusione delle prassi in materia informatica, attraverso il coinvolgimento dei magistrati referenti distrettuali (RID).

Il Consiglio, nell'ambito di questo più ampio progetto, sulla base delle soluzioni adottate dal gruppo di lavoro sulle buone prassi, ha voluto in particolare concentrare la propria attenzione, e sollecitare in tal senso i dirigenti degli uffici giudiziari, sulle pratiche organizzative che siano state sperimentate e abbiano assicurato risultati positivi, e in qualche modo misurabili, in due settori fondamentali del sistema giudiziario attuale:

- 1) **La pianificazione della gestione dei carichi di lavoro, lo smaltimento dell'arretrato e la ragionevole durata del processo** e altre buone pratiche relative al contenimento della durata del processo ed alla gestione degli affari seriali.
- 2) **L'assistenza al magistrato – l'Ufficio per il processo** (es. modalità di organizzazione ed utilizzo dei tirocinanti o di altre risorse umane esterne, specificando le modalità di acquisizione di tali risorse – utilizzo avanzato e innovativo della magistratura onoraria - tecniche di integrazione delle diverse risorse umane interne ed esterne al servizio della giurisdizione - integrazione con gli strumenti tecnologici ed informatici come la Consolle del magistrato).

2. Buone prassi come declinazioni dei principi e dei valori costituzionali

L'organizzazione degli uffici giudiziari, finalizzata alla migliore efficienza ed efficacia dell'azione giudiziaria, richiama immediatamente l'applicazione del principio di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) che, sempre più, nell'elaborazione culturale e normativa, si ritiene debba contribuire, con altri principi, a costituire il quadro costituzionale di riferimento per l'esercizio complessivo della giurisdizione, anche con riferimento al canone della trasparenza che da esso immediatamente discende.

In questo ambito, le buone prassi meritano di essere considerate innanzitutto come declinazioni di principi e valori costituzionali di riferimento.

Il governo collettivo dell'amministrazione della giustizia, per esempio, su cui il Consiglio Superiore ha inteso tenere vivo un focus, trova la sua massima espressione nel riparto di competenze costituzionali fra magistratura e potere esecutivo richiamato dall'art. 110 Cost., e rappresenta la risposta alla complessità del mondo giudiziario ed alle istanze di giustizia che, direttamente o in via mediata, scaturiscono dal territorio (uffici giudiziari, realtà professionali, enti locali, università istituzioni pubbliche e private).

In altro ambito, come si vedrà, le buone prassi selezionate si inseriscono nel solco del costante sforzo della magistratura di assicurare il pieno rispetto del vincolo costituzionale del giusto processo e della ragionevole durata (art. 111 Cost.), che allo stato attuale spesso non trovano sufficiente ed adeguata risposta nello stato della legislazione processuale e nell'impiego, purtroppo contingentato, delle risorse (soprattutto in termini di copertura degli organici di magistratura e personale amministrativo), chiamando la dirigenza degli uffici giudiziari ad uno sforzo aggiuntivo sussidiario o a volte surrogatorio, in termini di organizzazione non solo dell'ufficio ma, soprattutto, del processo, finalizzato alla razionalizzazione delle risorse per il conseguimento del risultato processuale utile della decisione irrevocabile nel merito.

In altra e non meno rilevante ottica, però, i valori costituzionali nel loro complesso, e l'interazione con le fonti sovranazionali, pretendono che i temi della "ragionevole durata" e della "efficienza" finiscano per non mettere in secondo piano quello della qualità del servizio. La logica della cooperazione stabile, nel rispetto delle rispettive responsabilità istituzionali e delle specifiche competenze, aumenta la motivazione dei diversi attori a raggiungere risultati soddisfacenti, anche attraverso una parziale ridefinizione dei propri obiettivi e ad una concertazione con gli altri attori, favorendo un più efficace raggiungimento di soluzioni comuni e, dunque, qualitativamente in grado di fornire la decisione giusta, rapida e nel rispetto delle garanzie difensive (art. 24 Cost.).

Va rilevato, infine, in questa sede, che nel processo di osservazione e catalogazione delle prassi innovative segnalate dagli uffici, quella sull'organizzazione del processo penale è risultata la macroarea più fertile in tema di identificazione di nuovi modelli organizzativi, con ulteriore particolare riferimento all'attività degli uffici di Procura, alle prese con l'esigenza di assicurare, pur con risorse ridotte, una adeguata risposta all'imponente richiesta di giustizia della collettività, attraverso buone prassi innovative e che sappiano massimizzare l'apporto innovativo dell'informatizzazione per concretizzare il principio di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.).

Queste brevissime considerazioni consentono con immediatezza di cogliere la natura più profonda dell'attività di organizzazione che si traduce nella elaborazione di prassi che sono diretta declinazione dei principi costituzionali che devono costantemente orientare l'esercizio della giurisdizione (art. 24, 97, 110, 111, 112).

3. I risultati della nuova rilevazione e la nuova analisi statistica

Gli esiti della nuova rilevazione disposta dal CSM con la delibera del 17.6.2015 sono stati oggetto di spoglio ed esame da parte della STO e del gruppo di lavoro sulle buone prassi, che ha depositato una completa relazione in data 24 aprile 2016. Essi sono quantitativamente assai rilevanti, a conferma del costante impegno dei dirigenti e degli uffici nella direzione di ottimizzare l'organizzazione e far fronte nel modo più adeguato alla carenza di risorse. Si tratta di un impegno che rappresenta una componente culturale strutturale del sistema giudiziario, frutto della migliore capacità di evoluzione della professionalità complessiva della magistratura in ossequio alle direttive sollecitatorie in tal senso del Consiglio superiore della magistratura e su cui non può che ausparsi un sempre maggiore e rinnovato impulso da parte della Scuola Superiore della Magistratura. Qualche dato statistico di sintesi può ben spiegare la dimensione del fenomeno, mentre i per dati più completi e di dettaglio si rinvia la consultazione all'allegato 2 a cura dell'Ufficio statistico.

Complessivamente, dal 17.6.2015 al 15.5.2016, sono state inserite 709 buone prassi, di cui 445 dagli uffici giudicanti e 264 dai requirenti. In particolare, sono state rilevate 347 buone prassi in materia di "Pianificazione della gestione dei carichi di lavoro, smaltimento dell'arretrato e

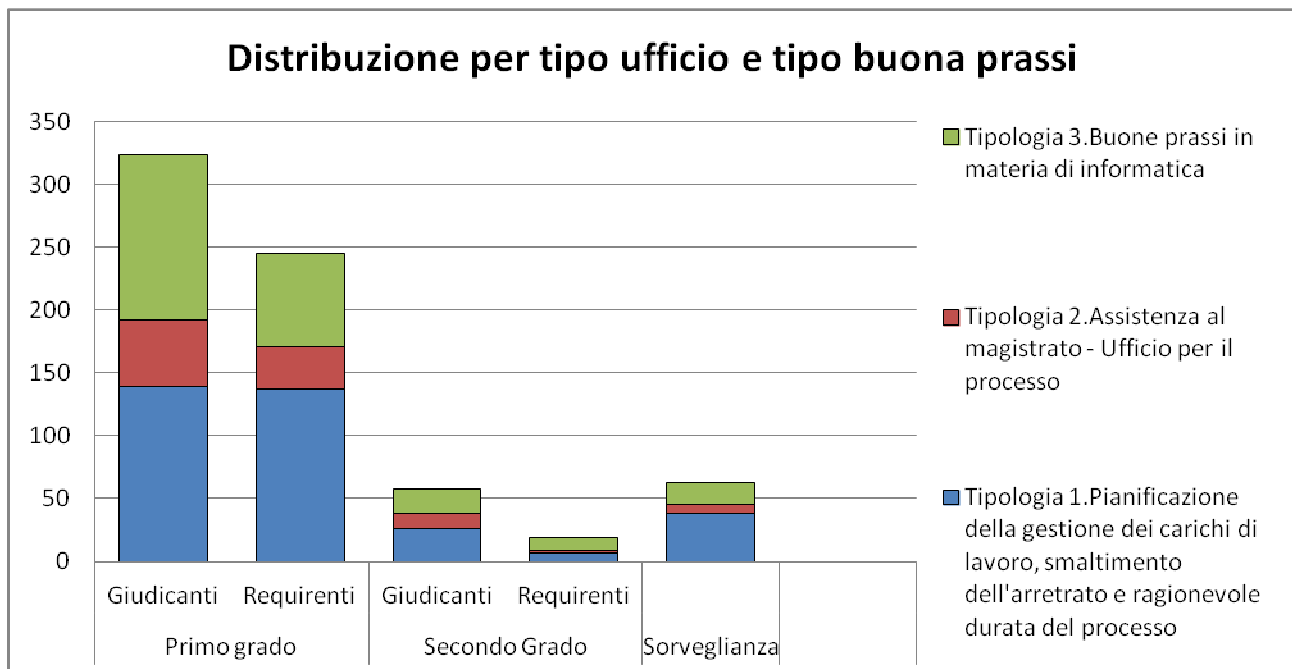
ragionevole durata del processo”, 108 in materia di “Assistenza al magistrato - Ufficio per il processo”, e 254 “Buone prassi in materia di informatica”.

Il grafico sotto riportato evidenzia i risultati in percentuale.



Distinguendo per grado degli uffici, sono complessivamente 569 i progetti adottati in primo grado e 77 quelli in secondo grado. Nell’ambito della sorveglianza i progetti pervenuti sono 63.

Nel grafico successivo è riportata la distribuzione delle buone prassi per tipologia e tipo di ufficio e di prassi adottata, al fine di evidenziarne le differenze.



Rispetto a tale materiale pervenuto è stata operata una selezione rigorosa, sulla base delle linee di metodo stabilite dalle delibere consiliari già citate, e sono state selezionate le prassi ritenute meritevoli di attenzione in quanto caratterizzate da:

- efficacia;
- innovatività e creatività;
- valida attività di programmazione e progettazione degli interventi;
- riproducibilità e trasferibilità;
- sostenibilità nel tempo, che tiene conto dei costi dell’iniziativa;

- capacità di coinvolgimento orizzontale e verticale (mainstreaming), come riportato in allegato 3).

Inoltre, il restringersi dell'obiettivo consiliare verso specifiche aree di interesse ha contribuito a rendere necessariamente più selettivo lo spoglio, onde assicurare che il materiale di interesse selezionato possa costituire una base sicura per le successive scelte strategiche. L'esclusione di un numero rilevante di segnalazioni non intende dunque esprimere alcun disvalore ma solo una scelta di opportunità che il Consiglio ha ritenuto di adottare sulla base di prestabilite regole di metodo, in funzione delle proprie finalità volte a selezionare alcuni modelli nell'ambito del predetto focus, in questa fase di lavoro che si arresta alle buone prassi pervenute entro il 31.5.2016. Una certa attenzione è stata poi assicurata alle prassi segnalate con riferimento al parametro della effettività del risultato conseguito, anche se sotto questo profilo sarà necessario un supplemento di approfondimento e nuove indicazioni da fornire agli uffici. In questo ambito il Consiglio ha per esempio avuto modo di considerare positivamente, durante una visita agli uffici giudiziari del Distretto di Reggio Calabria, la prassi segnalata dal Tribunale di Locri che dal novembre dell'anno 2015 ha avviato, con la collaborazione dell'Amministrazione Penitenziaria di Locri un progetto denominato "*I colori della legalità*" per la ritinteggiatura dello stabile, utilizzando alcuni detenuti del carcere di Locri che hanno prestato la loro opera gratuitamente.

Dalla rilevazione emerge un modello di magistrato dirigente sempre più attento ai profili organizzativi del lavoro ed alla sperimentazione delle migliori soluzioni volte ad ottimizzare le risorse disponibili che si presentano come chiaramente insufficienti a fronte della domanda di giustizia.

Si è riscontrata una limitata risposta alla richiesta di aggiornamento delle prassi inoltrata agli uffici con delibere del 17.6.2015 e del 23.7.2015 relativamente alle attività già censite a quella data. Circostanza che appare spiegarsi in parte con la naturale obsolescenza delle prassi, che vanno di conseguenza archiviate, in parte con una perdita di attenzione conseguente al passaggio ad altro incarico o alla quiescenza di taluni dirigenti o di altri attori che avevano promosso gli specifici progetti, condizione che deve essere sottolineata all'attenzione degli uffici per evitarne l'effetto in futuro. E' altresì emersa la difficoltà di una rilevazione esauriente nella misura in cui alcune iniziative sono percepite non più in termini di innovazione (e perciò meritevoli di essere segnalate come tali), ma come *standards* acquisiti che trovano una fisiologica collocazione negli ordinari strumenti di gestione come i piani ex art. 37 l. 111 del 2011 o i documenti organizzativi generali di cui alle tabelle degli uffici (si pensi per esempio alle metodologie strutturate di smaltimento delle cause civili ultratriennali che molti uffici non considerano più un dato innovativo ma strutturale per l'organizzazione dell'ufficio).

4. Dalle buone prassi ai "modelli": verso una prima manualistica delle pratiche di organizzazione più diffuse negli uffici giudiziari italiani. Il manuale ricognitivo dei modelli (all. 1)

Il manuale ricognitivo (allegato 1) rappresenta il risultato del lavoro dei primi diciotto mesi di consiliatura in materia di buone prassi e la prima parte del progetto che può condurre alla redazione del manuale che era stato programmato nel lontano 2010 e non più realizzato.

Esso consente:

- 1) di raccogliere per materie, obiettivi e linee organizzative le buone prassi vigenti, così da costituire un vademecum per gli uffici che, consultandolo, potranno trovare i riferimenti per le prassi da replicare o da cui comunque trarre spunto, anche in relazione alla dimensione dell'ufficio di riferimento, così da potersi ipotizzare spontanei "gemellaggi" – virtuali o effettivi – fra uffici omologhi;
- 2) di delineare alcuni "modelli", intesi come schemi di prassi che hanno già raggiunto una diffusività ed una replicabilità tale da farne un sicuro riferimento per una buona organizzazione dell'ufficio;
- 3) di costituire la base, allo stato, per una più completa e strutturata manualistica delle migliori prassi, che deve mirare a delineare analiticamente lo schema del singolo modello,

supportato da una analisi e da uno studio (statistico, tecnico, giuridico, informatico) che lo renda facilmente applicabile alle diverse realtà giudiziarie e territoriali. Si tratta di un obiettivo ulteriore che richiede l'apporto di risorse e professionalità specialistiche – eventualmente da reperire attraverso strumenti convenzionali con soggetti esterni come le università - che dovranno eventualmente essere acquisite nell'ambito di una nuova fase del progetto; in ogni caso ci sarà la pubblicazione sul portale con la conseguente normale interazione fra uffici, nonché un'attività di supporto del Consiglio e, auspicabilmente, della Scuola Superiore della Magistratura, a realizzare di fatto la piena concretizzazione del manuale ideato nel 2010.

I modelli di riferimento assumono nella prassi le denominazioni più diverse ma è utile una catalogazione che preveda una denominazione comune che il CSM suggerisce agli uffici, per facilitarne la consultazione, la stabilizzazione evolutiva e l'esportazione.

4.1 Contenuto del documento sui modelli organizzativi

Il manuale ricognitivo fa riferimento alle esperienze di court management, selezionando 33 modelli, secondo una classificazione in sette ambiti, o macroaree:

1. **la cooperazione con il territorio (Macroarea 1)**, ossia con soggetti esterni alla dirigenza degli uffici giudiziari ed in particolare l'adozione di modelli di governance collettiva;
2. **l'organizzazione del processo penale (Macroarea 2)** nell'ambito della quale si annoverano i processi di interorganizzazione tra uffici, e il coordinamento tra uffici nella gestione dei carichi di lavoro e dei flussi informativi;
3. **l'organizzazione del processo civile (Macroarea 3)**, nell'ambito della quale si annoverano la pianificazione per obiettivi e la gestione dei flussi informativi;
4. **l'organizzazione dell'ufficio per l'assistenza al magistrato e dell' Ufficio per il processo (Macroarea 4);**
5. **l'organizzazione dell'ufficio per l'assistenza al cittadino (Macroarea 5).**

Ad esse sono state aggiunte, sebbene con caratteristiche di trasversalità e di maggiore volatilità, le **buone prassi informatiche** distinte nelle macroaree delle prassi informatiche nel settore civile (**Macroarea 6**) e penale (**Macroarea 7**).

Con riferimento alla Macroarea 1—**Cooperazione con il territorio** sono stati selezionati *quattro* modelli: uno, che ha assunto la forma dei “*patti per la giustizia*” e dei “*tavoli di concertazione*”, con il supporto della stipula di convenzioni o di protocolli con soggetti esterni all'ufficio giudiziario; un secondo, interno all'amministrazione giudiziaria, con le caratteristiche delle commissioni o degli “*uffici per l'innovazione*”; un terzo e peculiare modello, le “*commissioni permanenti sul Pct*” a cavallo fra i due, che è replicabile in vista del processo penale telematico, ed un quarto relativo ai “*bilanci sociali e le carte dei servizi*”.

Per quanto attiene alla Macroarea 2 **Organizzazione del processo penale** sono state raggruppate le buone prassi che sotto il profilo organizzativo si sono sviluppate in tre direzioni: la programmazione della trattazione degli affari e dei tempi del processo, il coordinamento dell'attività di uffici diversi, la cooperazione con uffici esterni all'amministrazione giudiziaria.

In merito alle buone prassi relative alla Macroarea 3 **Organizzazione del processo civile** sono state individuate le buone prassi essenzialmente caratterizzate dalle attività di gestione dei carichi di lavoro e di riduzione dell'arretrato infratriennale, nonché dalle iniziative volte a fronteggiare l'impatto del processo civile telematico.

In relazione alla Macroarea 4 **Organizzazione dell'ufficio per l'assistenza al magistrato** e alla Macroarea 5 **Organizzazione dell'ufficio per l'assistenza al cittadino** sono stati elaborati modelli di organizzazione interna all'ufficio che garantiscono migliori performance di lavoro e di accesso alla giustizia.

Infine il manuale ricognitivo annovera numerose **prassi informatiche** che completano e fanno da supporto alle varie attività di innovazione afferenti il settore giudicante **civile** (Macroarea 6), il

settore requirente e giudicante **penale** (Macroarea 7). Si tratta per un verso di iniziative volte ad utilizzare software e a organizzare procedure che suppliscono alla mancanza di tempestivi interventi del Ministero, per l'altro di attività che organizzano la diffusione e il consolidamento dei sistemi ministeriali, con una vivace e copiosa produzione legata alla contemporaneità con il processo di informatizzazione in atto ed alla assenza di un processo penale telematico compiuto.

Rinviando alla lettura dell'allegato 2 per gli aspetti di dettaglio, si possono evidenziare alcuni risultati che appaiono di estremo interesse:

- a) l'ultima rilevazione delle buone prassi adottate dagli uffici evidenzia una inversione di tendenza rispetto al passato: il principale settore di intervento non è più l'informatica (benché continui a rappresentare un settore significativo e rilevante) ma è diventato la programmazione del processo, nelle varie sfaccettature della pianificazione della gestione dei carichi di lavoro, della progettazione dello smaltimento dell'arretrato e dell'adozione di sistemi idonei a garantire la ragionevole durata del processo. In altri termini, gli uffici giudiziari stanno concentrando sforzi e inventiva sul *core business* del sistema giudiziario, ossia sulla quantità e qualità della risposta giudiziaria, cercando soprattutto di ridurre la durata temporale di tale risposta;
- b) *la programmazione del processo si articola diversamente tra penale e civile: il dato della pluralità di attori che partecipano alla gestione del processo penale ha reso rilevante la predisposizione di interventi di raccordo tra attività di uffici requirenti e giudicanti (oltre 1/3 del totale delle buone prassi), ossia ha introdotto nel sistema giustizia dei processi interorganizzativi tra uffici ed una pianificazione per obiettivi che rappresentano una metodologia assolutamente innovativa e precedentemente sconosciuta;*
- c) in netta crescita sono poi le iniziative degli uffici giudiziari finalizzate al reperimento di risorse a fronte di una costante riduzione delle risorse di origine ministeriale; tali molteplici iniziative sono caratterizzate da un unico *fil rouge*, costituito dal coinvolgimento del territorio in cui opera l'ufficio o comunque di attori istituzionali esterni all'ufficio giudiziario medesimo;
- d) connesso al tema delle risorse è il tema dell'assistenza al magistrato su cui si innestano le prime esperienze pilota di ufficio del processo: è peraltro importante rilevare che, nell'ambito dell'assistenza al magistrato, il 46% dei progetti riguarda l'utilizzo di tirocinanti o di altre risorse umane esterne: il dato evidenzia come di fatto i tirocinanti stiano diventando un elemento costitutivo dell'organizzazione giudiziaria; tuttavia la persistente mancanza, nella più gran parte degli uffici, di modelli strutturati di utilizzo dei tirocinanti va anche interpretata nel senso della obiettiva difficoltà a fare dei tirocinanti, come oggi disciplinati, la base definitiva dell'ufficio per il processo e della necessità di compiere ulteriori passi in avanti;
- e) nelle buone prassi in materia di informatica si assiste infine ad una sostanziale modifica degli obiettivi perseguiti dagli uffici rispetto al passato: da una attività, propria del precedente ciclo di buone prassi, caratterizzata da una forte supplenza rispetto all'iniziativa ministeriale, si è passati ad una attività di co-ausilio alla diffusione delle soluzioni ministeriali attraverso interventi volti a diffondere i programmi di automazione dei settori penale e civile (tali progetti rappresentano il 50% degli interventi in materia di informatica). Risulta ancora rilevante l'intervento degli uffici nel progettare sistemi di ausilio al giudice nella conoscenza degli atti (22% degli interventi in materia di informatica), settore nel quale l'iniziativa ministeriale è in questo momento maggiormente carente.
- f) quanto alla distribuzione territoriale delle buone prassi, se la differenza tra il Nord e il Sud va complessivamente attenuandosi, rimane invece più evidente la differenziazione tra singoli distretti e tra singoli uffici; rimane infatti netta la prevalenza delle segnalazioni provenienti dai 2 distretti lombardi (pari ad 1/3 del totale delle segnalazioni pervenute) e, più in generale, rimane evidente la diffusione a macchia di leopardo delle buone prassi.

5. Il progetto ministeriale Buone prassi – FSE

Con la delibera del 17 giugno 2015 il Consiglio ha interpellato gli uffici in relazione alle cd. buone prassi ministeriali che sono state attuate nell'ambito del progetto PON 2007/2013 che ha visto il coinvolgimento del Ministero della Giustizia, del Ministero della Funzione pubblica, delle Regioni e degli uffici attraverso appalti a imprese esterne finanziate con i fondi europei per circa 40 milioni di euro.

In particolare il Consiglio aveva osservato che molte prassi virtuose erano state sviluppate in attuazione del progetto ministeriale Buone prassi, o in modo complementare ad esso, e pertanto ha richiesto di comunicare:

- se la buona prassi fosse ancora attuale e frutto della piena partecipazione al progetto ministeriale Buone prassi o se ne costituisse un ulteriore sviluppo;
- quali risultati concretamente verificabili fossero stati ottenuti per effetto del progetto ministeriale, sia sul versante del miglioramento organizzativo interno e in particolare sull'ottimizzazione dell'uso del personale amministrativo, sia sul diffuso piano del rapporto con l'utenza pubblica e privata e della facilitazione dell'accesso alla Giustizia.

Il risultato del monitoraggio non è stato quello sperato, nel senso che sono state inviate informazioni solo frammentarie.

Va ricordato che il progetto si è mosso su sei linee di intervento offerte agli uffici giudiziari:

- L'analisi e la riorganizzazione degli uffici, con la finalità di migliorare la qualità delle prestazioni e ridurre i costi di erogazione dei servizi;
- La valutazione dei livelli di tecnologia esistenti nell'ufficio per l'implementazione di meccanismi di gestione elettronica di richieste dell'utenza;
- L'introduzione della Carta dei servizi;
- La redazione del Bilancio Sociale;
- L'accompagnamento alla certificazione ISO 9000 dei servizi;
- L'uso efficace dei siti web anche per l'erogazione dei servizi on line.

Orbene, dalle informazioni pervenute dagli uffici - frammentarie ma integrate adeguatamente con i dati evincibili dalle relazioni dei RID e dalla stessa consultazione dei monitoraggi operati dal Ministero della Funzione pubblica consultabili su fonti aperte - emergono alcuni dati che meriterebbero più attenta riflessione e condivisione in sede di Comitato Paritetico CSM - Ministero della Giustizia.

In particolare va segnalato che moltissimi uffici hanno sperimentato forme di organizzazioni volte a migliorare la trasparenza, il rapporto con gli utenti e la più generale verifica dell'efficacia dell'azione dell'ufficio secondo quattro delle citate linee (Guida e carta dei servizi; Bilancio di responsabilità sociale; Accompagnamento alla certificazione di qualità; Siti web). Al tempo stesso va registrato che molte delle esperienze si sono poi arrestate o complicate al momento della cessazione del progetto e, dunque, del venir meno delle risorse che erano state finanziate per lo studio e la realizzazione. Ancora una volta, in molti casi, si è sperimentato che gli uffici sono in grado di migliorare i servizi e l'efficienza, ma che lo stato ordinario delle risorse non consente di stabilizzare progetti che nascono basati sulla erogazione straordinaria di mezzi (ad es. con riferimento al bilancio sociale risulta che, esaurita la presenza degli esperti degli uffici, dei circa 140 uffici che avevano proposto il bilancio, solo 13 hanno proseguito nel secondo anno).

Quanto alle altre due linee di intervento, va segnalato che per un verso in molti progetti di fatto sono stati interventi di supporto o succedanei alle attività di informatizzazione degli uffici (soprattutto nel settore penale) a sostegno delle stesse attività, spesso troppo carenti, dei Cisia, per altro le sperimentazioni che appaiono maggiormente idonee ad una stabilizzazione e diffusione sembrano essere quelle volte allo studio dell'organizzazione del personale e delle cancellerie.

Queste brevi, ma significative considerazioni dovrebbero essere oggetto di attenta riflessione al momento delle riproposizioni del nuovo progetto.

6. Le fasi successive del progetto

Il manuale ricognitivo chiude una fase significativa del progetto che la Settima Commissione e la STO hanno iniziato a partire dai primi mesi della consiliatura. La fase successiva sarà innanzitutto caratterizzata dalla necessità di introdurre nuove e diverse modalità di rilevazione, nonché dalla qualificazione che all'intero progetto sarà fornita dalla messa in esercizio, prevista per i prossimi mesi, del nuovo portale pubblico del CSM che conterrà una completa rivisitazione della banca dati e della sua fruibilità.

La delibera del 17 giugno 2015 richiedeva in termini espliciti agli uffici giudiziari la precisazione dei risultati concretamente misurabili, in termini di efficacia e di efficienza della giurisdizione e di rapporto con l'utenza, nonché di esporre le attuali e nuove buone pratiche di cui si sia in grado di riferire in termini di efficacia concretamente misurabile rispetto all'obiettivo iniziale prefissato, nell'ottica di considerare "buone" le prassi di organizzazione di cui l'ufficio stesso sia in grado di testimoniare la capacità di positiva incidenza sull'organizzazione pregressa, così da indurre lo stesso Consiglio a farne un modello da esportare. Non vi è dubbio che l'approccio ad una cultura della programmazione per obiettivi, fondata non su enunciazioni formali ed autoreferenziali ma sulla concreta misurabilità dei percorsi e dei risultati, è reso difficile sia per la difficoltà di attribuire una misura ad alcune attività interne all'organizzazione giudiziaria, sia per la persistente indisponibilità, a dispetto di molti progressi, di un definitivo ed affidabile apparato di statistica gestionale di pronto utilizzo. E' altrettanto indubbio che la programmazione per obiettivi rappresenta una scelta culturale e politica ormai stabilizzatasi nella produzione consiliare. Occorre pertanto procedere ad una ulteriore raffinazione nel metodo di valutazione delle prassi da parte del Consiglio, ad integrazione di quello già impostato e regolato dalle delibere precedenti da applicarsi a tutte le segnalazioni future, come indicato nell'allegato 3 e nel format in allegato 4: che vanno qui integralmente richiamati.

Ai fini della trasmissione delle future buone prassi è stata rivisitata l'interfaccia delle buone prassi che prevede l'inserimento delle informazioni di cui all'allegato 4 a decorrere dal 1° agosto 2016.

A tale proposito va evidenziato che, nell'ambito del progetto di reingegnerizzazione del sistema informatico del CSM, l'intera banca dati, nonché il sistema di alimentazione della stessa, verranno completamente informatizzati. Peraltro, fino all'avvio del nuovo sistema, la comunicazione delle buone prassi avverrà per il tramite dell'attuale sistema.

La validazione delle buone prassi sarà effettuata periodicamente dalla STO, ogni tre mesi, alla fine dei mesi di settembre, dicembre, marzo e giugno.

Si precisa che eventuali segnalazioni relative a materie non ascrivibili alla classificazione contenuta in questa delibera e nei suoi allegati potranno essere ugualmente inoltrate al Consiglio, che le valuterà secondo i criteri generali di validazione di cui agli allegati.

7. La pubblicazione delle Buone prassi sul nuovo sito del Consiglio nell'ambito della più ampia sezione "Innovazione, organizzazione e statistiche"

Con le delibere nn 54/VV/2008 e 751/VV/2014, in data 17 giugno 2015 il Consiglio ha già stabilito le linee guida per la gestione automatizzata delle informazioni relative alle buone prassi. La ristrutturazione della banca dati nell'ambito del progetto di reingegnerizzazione e l'edizione del nuovo portale consentiranno di raffinare ulteriormente queste regole prevedendo:

- 1) la realizzazione di una apposita sezione, all'interno dell' "Archivio digitale dell'ufficio giudiziario", dedicata all'immissione diretta da parte dell'ufficio di tutte le prassi e le iniziative attuate da sottoporre alla valutazione della Settima Commissione;
- 2) la comunicazione automatica ai Presidenti delle Corti di appello, ai Procuratori Generali presso le Corti di appello e ai RID in ordine alla buona prassi inserita dal singolo ufficio: in tale modo sarà possibile un aggiornamento in tempo reale sulle attività di tutto il distretto con possibilità, per i vertici dei relativi uffici, di svolgere una azione di divulgazione e sensibilizzazione sulle iniziative ritenute più interessanti;

- 3) la creazione della nuova banca dati delle buone prassi nella quale verranno raccolte tutte le prassi che gli uffici hanno inserito nell'ambito della propria pagina intranet di cui al punto 1); l'alimentazione della banca dati avverrà automaticamente con l'inserimento diretto nell'"Archivio digitale dell'ufficio giudiziario"; anche i RID potranno inserire di loro iniziativa nella banca dati le buone prassi rilevate sul territorio;
- 4) la creazione di un archivio storico delle "buone prassi", sulla base delle indicazioni della STO, mediante la migrazione dei dati già contenuti nell'attuale banca dati delle buone prassi e la loro risistemazione nell'ambito del nuovo sistema informatico;
- 5) una funzione per classificare le nuove buone prassi da parte della Settima Commissione, su proposta della STO, secondo i criteri dettati dalle delibere 27 luglio 2010 e 16 marzo 2011 e da ultimo specificate nella presente delibera ed in quella precedente del 17 giugno 2015 con riferimento ai settori indicati ed al monitoraggio come descritto ad oggi e come sarà nella successiva evoluzione manualistica;
- 6) una funzione per l'aggiornamento delle buone prassi già comunicate, l'integrazione della documentazione, l'indicazione delle evoluzioni della stessa;
- 7) una funzione per l'inserimento della rendicontazione periodica dell'andamento della buona prassi oltre che ovviamente di rendicontazione finale ove il progetto abbia una durata determinata nel tempo.

Tra le prassi inserite nella Intranet verranno scelte e pubblicate nel portale pubblico del CSM quelle più rilevanti in relazione alle categorie indicate nella presente delibera e riportate nel manuale.

Tale pubblicazione avverrà all'interno della sezione del portale denominata "Organizzazione, innovazione e statistiche", gestita dalla Settima Commissione, dalla STO e dall'Ufficio statistico del CSM. L'istituzione della sezione "Organizzazione, innovazione e statistiche" rappresenta una opzione di grande valore nell'ambito della più generale scelta di trasparenza e di condivisione che è stata operata con il nuovo portale pubblico del CSM. L'obiettivo di questa area è infatti di consentire innanzitutto la massima valorizzazione e diffusione di tale attività degli uffici giudiziari, portando anche all'attenzione dell'opinione pubblica lo sforzo organizzativo e gestionale che gli uffici stanno da tempo ponendo in essere per migliorare il servizio reso, pur nella progressiva riduzione delle risorse disponibili. Nel contempo tale area è destinata a costituire un punto di condivisione sui problemi dell'organizzazione e sulle Buone prassi degli uffici giudiziari in modo da fornire agli uffici giudiziari stessi una fonte di conoscenza diretta delle buone prassi ed un punto di confronto anche attraverso la realizzazione, in una seconda fase, di strumenti di discussione *on line*.

La prima organizzazione del materiale da pubblicare sul sito web, in tema di court management, prevede le macro aree che seguono l'impostazione del manuale ricognitivo ed indicate al par. 4.1. della presente delibera.

Verrà altresì prevista nella sezione "Progetto buone prassi" destinata a pubblicare i principi generali, i criteri di valutazione, gli studi e i contributi scientifici nella materia.

Peraltro nel nuovo sito sarà inevitabile la complementarietà con le sezioni dedicate al processo civile telematico ed al processo penale telematico (rectius informatizzazione del settore penale) stante la trasversalità dei contenuti.

8. Ulteriore verifica e integrazione del materiale analizzato

La pubblicazione del manuale – con l'indicazione dei modelli di riferimento - le possibili omesse risposte degli uffici all'interpello del 17 giugno 2015, la constatazione che nella banca dati delle buone prassi non sono contenute tutte le iniziative realizzate dagli uffici giudiziari in quanto alcune di esse sono stabilmente inserite nel DOG (in quanto si tratta di una buona prassi che ormai è entrata a far parte della struttura permanente dell'ufficio) ovvero nella relazione allegata ai programmi di gestione ex art. 37 d.l. n. 98/2011, (in quanto buona prassi connessa alla programmazione degli obiettivi di rendimento e della gestione degli affari), consigliano un nuovo

interpello volto non ad incidere sulla struttura del manuale quanto a completare la ricognizione in vista della pubblicazione del nuovo portale.

In allegato 5) sono riportate le istruzioni per la trasmissione delle prassi entro il 31 luglio 2016 che verranno prese in esame dalla STO per l'integrazione del manuale ricognitivo.

9. Promozione del manuale ricognitivo

Il restringersi dell'obiettivo consiliare verso specifiche aree di interesse è necessariamente finalizzato non solo alla selezione delle Buone prassi ma, soprattutto, alla loro diffusione. L'attività di raccolta, analisi e selezione svolta, durata oltre un anno, ha evidenziato una criticità, peraltro nota, costituita dalla diffusione a macchia di leopardo di tali iniziative. Concorrono a tale fenomeno vari fattori tra cui, non ultimo, la maggior disponibilità di risorse in alcuni territori rispetto ad altri. Il Consiglio dovrà avviare un'opera di divulgazione e sensibilizzazione sui temi qui individuati al fine di diffondere una più ampia conoscenza e applicazione dei modelli selezionati sulla base dei parametri di efficacia, innovatività e creatività, esportabilità e rendicontabilità già indicate nella delibera di giugno 2015 e nuovamente evidenziate nell'allegato 3. Sarà opportuno organizzare un primo incontro nazionale di presentazione del manuale e dell'area innovazione ed organizzazione del portale ed eventualmente successivi incontri per macroaree territoriali. Si tratta di una attività che dovrà essere affiancata da una stabile interlocuzione con la Scuola Superiore della Magistratura perché il tema delle buone pratiche di organizzazione censite dal CSM (e non solo quelle dei progetti ministeriali) sia parte costante dei corsi di formazione dei dirigenti e dei magistrati sia a livello centrale che di rete per la formazione decentrata. Analogo confronto dovrà proseguire, sia in sede di Comitato paritetico che di elaborazione di progetti ad hoc, con il Ministero della Giustizia nel complessivo settore dell'innovazione e dell'informatizzazione.

Il Consiglio superiore della magistratura

delibera

- a) di pubblicare l'allegato "Manuale ricognitivo delle buone prassi e dei modelli di organizzazione più diffusi negli uffici giudiziari italiani" sul nuovo portale di comunicazione del Consiglio ed in una edizione cartacea;
- b) di validare le buone prassi indicate in appendice all'allegato 1 della delibera, relative ai 33 modelli selezionati;
- c) di indicare ulteriori regole di validazione delle buone prassi secondo quanto indicato nell'allegato 3;
- d) di invitare gli uffici giudiziari alla integrazione on line, secondo le indicazioni dell'allegato 5, entro il 15 settembre 2016 delle buone prassi non ancora segnalate o comunque non ancora censite, nell'ambito dei modelli indicati nel manuale ricognitivo, anche da estrapolare dai documenti organizzativi vigenti;
- e) di invitare gli uffici giudiziari a trasmettere on line a decorrere dal 16 settembre 2016 le altre buone prassi che si ritiene di segnalare secondo le nuove regole di validazione indicate in allegato 3;
- f) di demandare al gruppo di lavoro sulle buone prassi indicato nella delibera del 17 giugno 2015 il perseguimento di una ulteriore fase del progetto che conduca ad una più completa e strutturata manualistica, supportato da una analisi e da uno studio scientifico (statistico, tecnico, giuridico, informatico) anche attraverso l'apporto di risorse e professionalità specialistiche, eventualmente da reperire attraverso strumenti convenzionali con soggetti esterni come le università;
- g) di procedere, con il gruppo di lavoro sulle buone prassi, alla organizzazione di incontri a livello centrale e nelle sedi decentrate volti alla presentazione della sezione "Organizzazione, innovazione e statistiche" del portale, alla diffusione del manuale ricognitivo dei modelli ed a sostenere la cultura dell'organizzazione presso gli uffici giudiziari;

- h) di richiedere al Ministero della Giustizia di considerare le buone prassi ed i modelli di organizzazione indicati nel citato Manuale, per lo sviluppo delle iniziative in materia di innovazione e nel prosieguo del progetto ministeriale buone prassi; nonché di valutare l'opportunità di condividere aree telematiche in materia di innovazione, informatizzazione e buone prassi;
- i) di richiedere alla Scuola Superiore della Magistratura di utilizzare gli esiti ed i contenuti del progetto buone prassi del CSM nell'ambito della complessiva programmazione della formazione iniziale, permanente e dei dirigenti; nonché di valutare l'opportunità di condividere aree telematiche in materia di innovazione, informatizzazione e buone prassi.
- j) invitare gli uffici giudiziari ed i RID del settore penale, in collaborazione fra loro, a verificare l'attuale compatibilità delle prassi indicate nel manuale con specifico riferimento alla progressiva implementazione degli applicativi ministeriali in materia di informatizzazione del processo penale, comunicando gli esiti con nota scritta - gli uffici con riferimento alle singole prassi, ed i RID per i rispettivi distretti - alla Settima Commissione entro il 15 settembre 2016;
- k) demandare al gruppo di lavoro sulle buone prassi di acquisire ogni ulteriore informazione sulla vigenza di modelli organizzativi e buone prassi nelle macro aree indicate nell'allegato manuale (es. interpellando gli osservatori civili o altre fonti di conoscenza); nonché, all'esito dei sopra descritti interPELLI, di completare in via definitiva il manuale ricognitivo entro il 30 settembre 2016 per la sua pubblicazione e diffusione.

ELENCO ALLEGATI:

Allegato 1	Manuale ricognitivo delle buone prassi e dei modelli di organizzazione più diffusi negli uffici giudiziari italiani
Allegato 2	Studio statistico delle buone prassi censite
Allegato 3	Nota esplicativa dei requisiti di validazione
Allegato 4	Format per la comunicazione delle buone prassi al CSM
Allegato 5	Integrazione del materiale da pubblicare entro il 31/07/2016