



Consiglio Superiore della Magistratura

Allegato 3

NOTA ESPLICATIVA DEI REQUISITI DI VALIDAZIONE

(Delibera del 7 luglio 2016 "*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. Le buone prassi nella giustizia italiana	2
2. I criteri per la validazione e le materie di interesse	2
3. Innovatività e creatività. Programmazione.....	3
4. Riproducibilità e trasferibilità; sostenibilità nel tempo della prassi in relazione alle risorse utilizzate e disponibili	4
5. Efficacia e rendicontazione	5

1. Le buone prassi nella giustizia italiana

Per buone prassi¹ si intendono, in generale, esperienze più significative o dai migliori risultati adottate in diversi contesti, per perseguire determinati obiettivi. Esse potrebbero essere definite come raccolte di esempi opportunamente formalizzati in regole che possono essere generalizzate a tutto il contesto. Un aspetto peculiare di questa nozione va individuato appunto nella trasferibilità della pratica al di fuori del suo contesto nativo, per essere elevata a *standard* di tutta l'organizzazione².

In ambito giudiziario si tratta di esperienze che non sono state imposte dall'alto o dal centro, ma assumono carattere qualificante di esperienze "di base", nate cioè o dall'iniziativa dei dirigenti degli uffici giudiziari, ovvero sollecitate dai magistrati dell'ufficio e, in taluni casi, dai Magistrati referenti per l'informatica, come risposta alla progressiva carenza di risorse umane e materiali al fine di ricercare in via alternativa risorse ovvero rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse disponibili allo scopo di mantenere, se non migliorare, gli standard qualitativi e quantitativi del sistema. In questo contesto si è rilevato il rapporto privilegiato che sussiste tra iniziative di miglioramento organizzativo ed innovazione tecnologica e, in particolare, informatica: il tutto con il fine di coprire aree non ancora presidiate dagli interventi ministeriali oppure di integrare e migliorare interventi ministeriali già in atto.

2. I criteri per la validazione e le materie di interesse

Il C.S.M., sin dalla delibera del 27 luglio 2010, destinata alla "Definizione, Rilevazione, Classificazione, Valutazione e Diffusione - Note metodologiche" in materia di prassi virtuose e poi della Istituzione della Banca Dati Nazionale delle Buone Prassi, decisa dal Consiglio con Delibera del 16 marzo 2011 (sempre nella pratica n. 54/VV/2008 relativa alle "Buone Prassi presso gli Uffici giudiziari"), per poi pervenire alla delibera del 17 giugno 2015 ed a quella cui accede il presente allegato, si è posto il problema della selezione e validazione delle numerose attività pervenute alla

¹ Con tutti i vari sinonimi di uso comune: buona o migliore pratica, prassi virtuosa, *best practice*.

² Si suole spesso attribuire la paternità del concetto di buona pratica alla dottrina di F. W. TAYLOR, *The Principles of Scientific Management* - New York, 1911. In realtà la dottrina taylorista era più rispondente alla nozione di "migliore" e non di buona prassi: essa per Taylor era espressione del primato assoluto della organizzazione su ogni componente umana. Questo primato trovava la propria legittimazione nel ricorso alla scienza e, in particolare, nel postulato dell'*one best way*: per ogni problema esiste sempre una e una sola soluzione ottimale, da individuare con metodo scientifico da parte del vertice dell'organizzazione, per poi essere imposta alla organizzazione stessa. Secondo questa visione la ricerca dell'*one best way* non garantisce solo una maggiore efficienza, ma proprio la sua scientificità fornisce alla soluzione ottimale una superiorità anche "politica", perché la fa apparire al di sopra delle parti. Invece, nel contesto attuale la *best practice* assume piuttosto il significato non tanto di esperienza imposta per via gerarchico-burocratica, ma piuttosto di esperienza di base nata in determinati contesti grazie al concorso di vari attori: il riconoscimento del suo valore fra tutte le altre esperienze similari ne comporta la progressiva e spontanea diffusione e replicazione fino a che una superiore autorità non la eleva a standard organizzativo secondo una propria politica.

sua conoscenza, allo scopo di definire un metodo di selezione adeguatamente rigoroso: solo individuando un nucleo di attività rispondenti a *standard* elevati è possibile definire una politica di sostegno e diffusione.

Si pone ora la questione di individuare, nel quadro di una complessiva risistemazione teorica e pratica della materia che tenga conto del percorso già compiuto, i criteri di spoglio e di validazione del nuovo materiale che perverrà da ora in poi all'esame del Consiglio.

Si è intanto ritenuto di definire alcune macroaree di interesse, che risultano definite nell'allegato manuale e nella delibera cui accede la presente scheda: esse hanno valore classificatorio ma è bene chiarire non escludono, per il futuro, segnalazioni relative a diverse materie o attività, fermi restando i criteri generali di valutazione che seguono.

In sintesi, le materie oggetto allo stato di particolare attenzione sono:

- a) la cooperazione con il territorio, ossia con soggetti esterni alla dirigenza degli uffici giudiziari ed in particolare l'adozione di modelli di governance collettiva;
- b) l'organizzazione del processo penale 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;
- c) l'organizzazione del processo civile, nell'ambito della quale si annoverano la pianificazione per obiettivi e la gestione dei flussi informativi;
- d) l'organizzazione dell'ufficio per l'assistenza al magistrato e dell'Ufficio per il processo;
- e) l'assistenza al cittadino.

Ad esse sono state aggiunte, sebbene con caratteristiche di trasversalità e di maggiore volatilità, le buone prassi informatiche.

Vi è poi un preciso elenco di caratteristiche peculiari che dovranno coesistere ai fini della validazione da parte del Consiglio e che specificamente sono illustrate nei seguenti paragrafi.

Va ribadito anche per il futuro che la non validazione di una segnalazione non intende 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 di approfondimento e divulgazione di alcuni modelli, fermo restando che ogni prassi adottata e comunicata conserverà la sua visibilità nel fascicolo dell'Ufficio giudiziario ed utile alla consultazione nell'ambito della banca dati sulle buone prassi consultabile sulla intranet.

3. Innovatività e creatività. Programmazione

Si tratta delle caratteristiche essenziali e, per così dire, storiche di ogni buona prassi.

Non deve trattarsi, pertanto, di misure organizzative ordinarie o di gestione quotidiana dell'ufficio o dell'attività. Tanto meno deve trattarsi di semplice attuazione di direttive o regolamenti già esistenti, senza aggiunta di elementi innovativi, così come va esclusa ogni forma di realizzazione riproduttiva di standard organizzativi già acquisiti dalla comunità, sebbene non disciplinati normativamente, o comunque di iniziative già ampiamente riconosciute o diffuse. Queste ultime infatti saranno già state segnalate e monitorate e la loro ripetizione in differenti uffici ne rappresenterà un consolidamento utile a rafforzarne la natura.

Deve dunque essere evidente una soluzione di continuità rispetto al contesto ed alle condizioni date in un certo ambito, nella direzione di una progettualità strutturata, della definizione di un percorso, della individuazione delle risorse necessarie e, soprattutto, del perseguimento di un obiettivo predefinito: ad esempio il miglioramento della produttività attraverso l'uso innovativo e combinato delle risorse umane (stagisti, magistrati onorari, cancellieri); la messa in opera di soluzioni che coinvolgono più uffici per finalità deflative o di gestione dei tempi del processo.

Le iniziative segnalate devono riflettere una progettualità ben strutturata: si tratta di fare un uso elementare e ragionevole di strumenti concettuali e pratici tipici della programmazione per obiettivi. Occorre pertanto che siano definiti e descritti gli obiettivi da raggiungere. Vanno individuate le risorse umane e materiali disponibili e quelle da acquisire, le modalità di acquisizione ed i relativi tempi. Va stilato e comunicato un programma che definisca i tempi ed attribuisca i compiti di coordinamento e di presidio delle relative attività. Vanno definiti ed esplicitati i mezzi di controllo intermedio dei risultati, gli indici di verifica degli eventuali scostamenti ed i mezzi per segnalare le anomalie ai soggetti deputati al coordinamento.

4. Riproducibilità e trasferibilità; sostenibilità nel tempo della prassi in relazione alle risorse utilizzate e disponibili

Anche in questo caso si tratta di caratteristiche essenziali e storiche del concetto di buona prassi. La scelta della validazione di una certa pratica da parte del Consiglio presuppone senz'altro che la stessa sia valutata come idonea ad essere trasferita in contesti diversi da quello nativo. E' compito di chi segnala la prassi mettere in luce, se possibile, gli elementi indicatori che inducano a ritenere che il modello adottato può funzionare, ed a quali condizioni, anche in diversi uffici giudiziari o addirittura in tutta l'organizzazione come tale.

È bene specificare che la questione ha un duplice aspetto. Da un lato vi è la riproducibilità in sè, che comporta la verifica di eventuali legami specifici ed indefettibili rispetto al contesto nativo che ne impediscono, in qualunque caso, la esportazione. Dall'altro lato vi è l'aspetto ben più essenziale della definizione delle condizioni richieste dalla riproduzione in altro contesto e della

graduazione dei diversi risultati ottenibili in ambiti territoriali caratterizzati da condizioni di partenza diverse: l'esperienza ha dimostrato la infondatezza di quei pregiudizi fondati sulla non attuabilità di alcuna innovazione in determinati contesti ritenuti per definizione svantaggiati.

Posto che l'analisi complessiva di questi dati è di stretta competenza consiliare, se non altro perché presuppone una conoscenza ed una visione generali del contesto nazionale, è utile da parte degli uffici e dei RID la segnalazione di ogni elemento utile affinché l'organo di autogoverno possa determinarsi in modo attendibile e completo sul piano della replicabilità delle situazioni adottate.

La prassi deve poi essere capace di funzionare indipendentemente dalla presenza fisica, nel contesto nativo, di quegli attori che vi hanno dato impulso: il trasferimento ed il collocamento a riposo non deve determinare una stasi, se non la fine, dell'iniziativa. Allo stesso tempo, vanno garantite le risorse per tutto il tempo necessario, sia nella fase di avviamento sia in quella di mantenimento e consolidamento nel tempo. Troppo spesso, soprattutto con riferimento alle prassi legate ai progetti ministeriali, il venir meno delle risorse straordinarie messe in campo per sostenere l'iniziativa, ha fatto venir meno la sostenibilità della prassi che, pertanto, ha visto la sua fine e la sua stessa negazione ontologica in radice, di modulo capace di essere stabile, efficace e ripetibile. Sarà dunque importante segnalare tutti quegli elementi che possano testimoniare una ragionevole stabilità nel tempo ed un costante apporto delle risorse umane e materiali come previste.

5. Efficacia e rendicontazione

Si deve premettere che l'approdo ad una cultura della programmazione per obiettivi fondata non su enunciazioni formali ed autoreferenziali, ma sulla concreta misurabilità dei percorsi e dei risultati è oggi ancora lungo e difficile non solo per questioni obiettive come la difficoltà di attribuire una misura a certe funzioni giudiziarie o a loro specifici profili (ad esempio la giurisdizione minorile), ma anche per la persistente indisponibilità, a dispetto di molti progressi, di un definitivo ed affidabile apparato di statistica gestionale di pronto utilizzo negli uffici giudiziari.

Tuttavia il Consiglio intende attribuire rilievo politico primario al già iniziato percorso di sensibilizzazione culturale finalizzato ad un modello di giurisdizione nella quale sia dato giusto rilievo alla definizione degli obiettivi ed alla rendicontazione dei risultati, così come alla predisposizione degli strumenti operativi opportuni. Una ragionevole rendicontazione intermedia e finale dei risultati, nonché di quelli già raggiunti al momento della segnalazione, è il mezzo migliore per prevenire forme di innovazione puramente esteriore e narrativa, prive di contenuti concreti.

Dunque, in primo luogo le iniziative segnalate non dovranno consistere in semplici enunciazioni, sebbene strutturate e documentate, di progetti non ancora avviati o di recente avvio:

dovrà trattarsi di iniziative avviate da almeno sei mesi e di cui sia specificata una prima rendicontazione.

In secondo luogo, tutte le buone prassi segnalate dovranno essere oggetto di rendicontazione annuale quanto a risultati quantitativi e qualitativi raggiunti, oltre che ovviamente di rendicontazione finale ove il progetto abbia una durata determinata nel tempo³.

In terzo luogo, va individuato il responsabile della buona prassi, ossia il magistrato e/o il funzionario di contatto, che dovrà essere indicato dall'ufficio al momento dell'inserimento della buona prassi in modo che il nominativo sia pubblicabile sul nuovo sito del CSM.

³ Non si vogliono qui ignorare le difficoltà che sorgono quando da indici di valutazione quantitativa come durata, pendenza, indice di ricambio ed indice di smaltimento si passa ad indici di tipo qualitativo: infatti, gli indicatori quantitativi sono legati ad una dimensione essenzialmente interna dell'attività, intesa come funzione e slegata dalle utilità e dai valori erogati verso l'esterno. È un modo di pensare strettamente legato alla concezione dell'attività come funzione e non invece come servizio: orientarsi in questa direzione non solo ha forti ricadute sulla configurazione del sistema informativo e sul controllo di gestione, ma sugli stessi obiettivi di fondo della pianificazione, in un'ottica strettamente legata ai valori costituzionali di riferimento stabiliti dagli artt. 3, 24 e 111 Cost. Pur dovendosi riconoscere, in concreto, che gli indici non quantitativi appaiono di difficile apprezzamento in quanto legati ad un parere esperto generalmente discrezionale e non a misurazioni delegabili a soggetti di profilo operativo, è comunque opportuno istituire in capo agli uffici un onere di rendicontazione anche della qualità dei risultati delle prassi adottate, con cadenza annuale.