

Gruppo di lavoro per la individuazione degli standard medi di definizione dei procedimenti.
(*Risoluzione del 23 settembre 2008*)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 23 settembre 2008, ha adottato la seguente risoluzione:

GRUPPO DI LAVORO PER LA INDIVIDUAZIONE DEGLI STANDARD MEDI DI DEFINIZIONE DEI PROCEDIMENTI

L'art. 11 del D.lgs n. 160 come riformulato dalla L. 111 del 2007 nell'individuare i parametri ai fini della valutazione di professionalità dei magistrati, prevede che il parametro della laboriosità sia desunto anche dagli standard medi di rendimento rimettendo al Consiglio superiore della magistratura la loro fissazione.

La previsione deve essere inserita nel quadro più generale della trasformazione della valutazione di professionalità dei magistrati che valorizza in modo specifico anche le capacità di organizzare il proprio lavoro e di pianificarne la gestione nel contesto più generale dell'ufficio, partecipando attivamente alla programmazione e gestione di ogni attività.

La circolare sulla valutazione di professionalità n. 20691 dell'8 ottobre 2007 individua gli standard medi di definizione dei procedimenti, in via temporanea ed in attesa di una più compiuta ed articolata specificazione, in base alla media statistica della produzione dei magistrati dell'ufficio di cui il magistrato sottoposto a valutazione fa parte ed assegnati a funzioni, sezioni e gruppi di lavoro omogenei a quest'ultimo, come desunta dalle statistiche ufficiali calcolate al 31 dicembre di ciascuno dei due anni precedenti rispetto ad ognuno degli anni in valutazione. Tali standard medi, secondo la circolare, vanno, comunque, valutati unitamente ed alla luce: della complessiva situazione organizzativa e strutturale degli uffici; dei flussi in entrata degli affari; della qualità degli affari trattati, determinata in ragione del numero delle parti o della complessità delle questioni giuridiche affrontate; dell'attività di collaborazione alla gestione dell'ufficio ed all'espletamento di attività istituzionali; dello svolgimento di incarichi giudiziari ed extragiudiziari di natura obbligatoria; di eventuali esoneri dal lavoro giudiziario; di eventuali assenze legittime dal lavoro diverse dal congedo ordinario.

Allo stato non era infatti possibile individuare un criterio di valore più generale per la disomogeneità dei dati disponibili e la mancanza di criteri certi di comparazione tra realtà fattuali, dal punto di vista dello stato e delle risorse degli uffici. L'art. 11 fa infatti riferimento esplicito alla necessità di tenere conto delle "situazioni organizzative e strutturali dell'ufficio", mentre d'altro canto non è possibile procedere ad una effettiva comparazione tra numeri se questi non rispecchiano in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale il differente peso ponderale dei procedimenti, misurato secondo criteri unificati.

Nella circolare sulle valutazioni di professionalità il Consiglio superiore della magistratura ha già ritenuto di individuare gli standard di rendimento come standard medi di definizione dei procedimenti, intendendo con ciò manifestare la volontà di mettere a punto criteri di valutazione che tengano conto non solo del numero dei provvedimenti adottati e del numero di procedimenti definiti, ma del tempo di durata di ogni procedimento, anche non definito, avanti al medesimo giudice. Sebbene infatti il rispetto dei tempi di deposito dei provvedimenti sia espressamente preso in considerazione ai fini della valutazione del parametro della diligenza, la costruzione di uno standard di rendimento che valorizzi la reale efficacia dello sforzo prodotto dal magistrato non può non tenere conto della finalità del servizio, che è quella della definizione in tempi ragionevoli dei procedimenti.

La fissazione di standard medi deve tenere conto in primo luogo delle diverse funzioni esercitate dal magistrato, come dice la legge: “in relazione agli specifici settori di attività e alle specializzazioni”. In secondo luogo deve tenere conto della tipologia di ufficio nel quale il magistrato svolge il proprio lavoro. Deve poi tener conto delle condizioni specifiche dell'ufficio nel suo complesso e perciò della situazione degli organici del personale togato e del personale amministrativo, delle articolazioni dello stesso sul territorio (come ad esempio numero e consistenza delle sedi distaccate, destinazione del magistrato ad una di esse), delle funzioni esercitate dal magistrato (promiscue, specializzate ecc.), della situazione di organico dello specifico ufficio o sezione cui il magistrato è destinato, del carico di lavoro gravante sul singolo sia in termini numerici che qualitativi, degli eventuali incarichi o situazioni personali incidenti sulla produttività del giudice.

La definizione di standard medi di rendimento, relativamente ad ogni singola funzione o settore di attività, dovrebbe essere possibile attraverso l'individuazione di valori medi nazionali con riferimento alla tipologia dimensionale degli uffici secondo la suddivisione in piccoli (unica sezione promiscua e le rispettive procure della Repubblica), medi (uffici giudicanti bi o tri sezionali o uffici di procura con un aggiunto), grandi (uffici giudicanti plurisezionali o uffici di procura con due o più aggiunti) e metropolitani (Roma, Napoli, Milano) ai quali applicare coefficienti correttivi in grado di consentire il massimo avvicinamento alla situazione concreta, in modo che il parametro della laboriosità “intelligente” del magistrato sia depurato da tutti i fattori di ostacolo di natura ambientali e contingente.

La individuazione degli standard medi e la loro applicazione all'interno degli uffici dovrebbe agire in un circuito sinergico positivo con il lavoro delle commissioni flussi e con l'elaborazione dei piani organizzativi, dei progetti tabellari e delle loro variazioni superando un'ottica di controllo individuale meramente quantitativo in favore di una prospettiva di controllo di gestione complessivo. Il lavoro della IV commissione, sotto tale profilo, intende procedere in stretta correlazione con quello della VII commissione, che interviene parallelamente sulla elaborazione, approvazione e verifica dei progetti tabellari avvalendosi anche del lavoro della appena istituita struttura tecnica dell'organizzazione.

Nella individuazione dei dati significativi inoltre occorre valorizzare non solo le categorie di provvedimenti che fino ad oggi sono stati ritenuti rilevanti ai fini della valutazione della laboriosità, ma anche il ricorso a tutti gli istituti processuali idonei alla più rapida definizione o, specie nell'ambito della giustizia civile, alla definizione anticipata dei procedimenti.

Al fine di pervenire alla individuazione degli standard e dei coefficienti correttivi e alla fissazione dei criteri per la classificazione ponderale degli affari si ritiene indispensabile procedere ad un ampio lavoro di ricognizione della situazione, di verifica delle risorse statistiche e della modalità di migliore utilizzazione dei sistemi di rilevazione già in atto, di analisi delle sperimentazioni già poste in essere in diverse sedi giudiziarie nei diversi settori di attività, di raccolta e di verifica dei diversi metodi di misurazione del valore ponderale attuati in diverse realtà su tutto il territorio nazionale.

A tal fine occorre operare raggiungendo con il Ministero della giustizia le opportune intese per l'accesso ai dati che fanno capo alle competenti strutture ministeriali e per coordinare con esse l'impostazione e l'attuazione dell'attività.

In questa fase si ritiene di procedere alla definizione degli standard con riferimento al primo grado di giudizio, riservando la fissazione di quelli per i gradi di appello e di cassazione alla fase immediatamente successiva.

Il Consiglio ritiene indispensabile costituire un gruppo lavoro che operi presso di sé composto di magistrati con comprovata esperienza nella specifica attività di analisi, valutazione, ponderazione, organizzazione del carico di lavoro del magistrato e degli uffici con specifico e particolare riferimento a uno o più dei principali settori di attività di seguito indicati a mero titolo esemplificativo: ordinario civile, fallimentare, lavoro, esecuzione, minori, procura della repubblica (ordinaria e presso il tribunale per i minorenni), ufficio Gip, tribunale del riesame, ordinario penale, sorveglianza.

Tale gruppo è composto dai seguenti magistrati:

Lucio Aschettino – giudice del Tribunale di Napoli
Enrico Consolandi – giudice del Tribunale di Milano
Anna Di Stasio – sostituto procuratore presso Tribunale per i minorenni di Roma
Fabio Fiorentin – giudice del Tribunale di Sorveglianza di Vercelli
Antonio Lepre – giudice del Tribunale di Napoli
Federico Augusto Mazza – consigliere Corte d’appello di Brescia
Luigi Marini – consigliere Corte di Cassazione
Grazia Miccoli – giudice del Tribunale di Trani
Luca Minniti – giudice del Tribunale di Firenze
Patrizia Morabito – giudice della sezione lavoro del Tribunale di Reggio Calabria
Mariano Sciacca – giudice del Tribunale di Catania
Gemma Tuccillo – giudice del Tribunale per i minorenni di Napoli
Salvatore Vitello – sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica di Roma

Al fine di mettere al punto criteri e coefficienti e di procedere a sperimentazioni sul campo, sono individuati alcuni uffici, scelti tenendo conto delle esperienze già maturate in loco, della consolidata operatività di software e dell’utilizzo già sperimentato di estrattori statistici, nonché della possibilità di avvalersi sul posto della cooperazione di personale statistico sperimentato. All’interno dei ogni sede la sperimentazione potrà riguardare tutti i settori di attività o solo uno o più di essi.

Allo stato si ritiene di individuare le seguenti sedi:

Ancona
Bari
Bologna
Caltanissetta
Firenze
Genova
Milano
Napoli
Palermo
Roma
Trento
Venezia

Per la sperimentazione nelle sedi di piccole dimensioni, la commissione individuerà le sedi idonee e necessarie su indicazione del gruppo di lavoro.

In ognuno degli uffici indicati verrà individuato un magistrato che, facendo capo al gruppo istituito presso il Consiglio e avvalendosi della collaborazione che sarà garantita attraverso intese con il Ministero, procederà all’esame dei dati, alla formulazione di proposte, alla verifica di fattibilità delle eventuali soluzioni prospettate e concordate con gli altri componenti del gruppo di lavoro.

Periodicamente e a seconda delle esigenze, i magistrati operanti presso le singole sedi procederanno a incontri e confronti, mettendo a disposizione il materiale raccolto ed elaborato tra loro e con i componenti del gruppo centrale.

A secondo delle rispettive competenze tra i componenti del gruppo centrali verranno individuati i coordinatori delle attività nelle sedi periferiche. Il gruppo di lavoro centrale sarà coordinato da due componenti, uno per il civile e l’altro per il penale, successivamente individuati dal Consiglio.

Periodicamente, e ogni volta che sarà necessario, il gruppo di lavoro, attraverso i coordinatori, singoli componenti o secondo il settore di attività, o nella sua interezza, riferirà alla commissione competente.

Il gruppo di lavoro opera, avvalendosi anche delle sue articolazioni periferiche, una ricognizione e una comparazione delle principali soluzioni adottate negli uffici per una più analitica conoscenza del carico di lavoro di ogni singolo giudice.

Opererà inoltre una ricognizione ed una analisi sistematica dei dati disponibili e delle loro possibili interazioni.

Nello svolgimento dell'attività si avvarrà di ogni utile cooperazione con le commissioni flussi operanti presso i Consigli giudiziari, con il gruppo misto CSM - Ministero, e con la struttura organizzativa istituita a supporto dell'attività della VII commissione per l'analisi dei flussi.

La commissione assicurerà, attraverso scambi di valutazioni e la previsione di riunioni congiunte, la necessaria osmosi tra l'elaborazione del gruppo di lavoro della IV Commissione, la VII Commissione e la struttura organizzativa ivi istituita.

Il gruppo procederà in via sperimentale alla individuazione degli standard medi di definizione e dei coefficienti correttivi idonei a fornire indicazioni significative sull'attività svolta dal singolo giudice tenendo conto delle condizioni di lavoro, dell'organizzazione dell'ufficio, della molteplicità dei compiti attribuiti, della permanenza del magistrato nell'ufficio, degli eventuali esoneri, degli incarichi di natura extragiudiziari obbligatori o che comportino una riconosciuta incidenza sul lavoro, delle condizioni personali, della partecipazione all'attività di organizzazione dell'ufficio.

Procederà ad una ricognizione dei sistemi adottati negli uffici per la misurazione del valore ponderale dei procedimenti nei vari settori di attività e proporrà, settore per settore, una o più metodologie di unificazione sul territorio nazionale, procedendo ove possibile ad una verifica attraverso simulazione o sperimentazione.

I componenti saranno esonerati dalla assegnazione di nuove cause e procedimenti o processi, e tratteranno esclusivamente le procedure cautelari e d'urgenza, i procedimenti con imputati detenuti, quelli per i quali è imminente la prescrizione e quelli che, per la loro complessità, rendano necessario garantire la stabilità del collegio e della rappresentanza dell'accusa.

I dirigenti degli uffici adotteranno le misure organizzative più idonee per la sostituzione del magistrato componente del gruppo di lavoro, nelle cause, nei procedimenti o processi già loro assegnati e non esclusi dall'esonero.

Il gruppo di lavoro, non appena insediato stabilirà un programma di massima dei lavori, che sottoporrà alla valutazione della commissione, previa una prima ricognizione dei materiali e delle risorse disponibili. La commissione indicherà ai componenti del gruppo di lavoro la data dalla quale opererà per i componenti stessi l'esonero innanzi indicato, che non dovrà in ogni caso essere successiva al 1° dicembre 2008.

Il gruppo di lavoro si avvarrà del supporto della struttura amministrativa del Consiglio superiore, per quanto riguarda l'attività che si svolgerà in sede centrale e di quella degli uffici periferici nelle rispettive sedi. Tutti i dirigenti degli uffici sono invitati a dare disposizioni per agevolare nella massima misura l'attività del gruppo di lavoro.

All'esito dei lavori, che dovranno concludersi nel termine massimo di sei mesi dalla data di inizio del periodo di esonero, il gruppo rassegherà un elaborato relativo alla attività di analisi e ricognizione, una proposta di individuazione degli standard, dei coefficienti di correzione e dei criteri di valutazione ponderale dei procedimenti e uno o più elaborati relativi alle simulazioni e alle sperimentazioni poste in essere.