

## **Struttura Tecnica per l'Organizzazione: sintesi delle iniziative assunte e delle linee di sviluppo per il futuro.**

*(Delibera del 27 luglio 2010)*

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 27 luglio 2010, ha adottato la seguente delibera:

“Con delibera del 23 luglio 2008 è stato introdotto il nuovo art. 29-ter del Regolamento Interno del C.S.M., che istituisce la Struttura Tecnica dell'Organizzazione, con i compiti di *“a) acquisire ed analizzare informazioni sui carichi di lavoro, sui flussi e sulle pendenze dei procedimenti e dei processi sia a livello nazionale sia provenienti dalle Commissioni Flussi distrettuali, al fine di verificare l'efficienza e l'efficacia dei progetti di organizzazione degli uffici giudiziari e di effettuare credibili comparazioni tra gli stessi; b) di promuovere il confronto e la diffusione delle buone prassi metodologiche ed operative anche attraverso la sperimentazione e l'utilizzazione di tecniche innovative; c) di favorire omogeneità e qualità delle attività e delle strumentazioni anche informatiche a livello nazionale; d) di fornire supporto al Consiglio superiore della magistratura sia per la verifica dei risultati operativi ottenuti attraverso le attività di indirizzo e di regolamentazione sia per la definizione periodica del fabbisogno informativo e formativo in questo settore, sia per l'interscambio di dati con il Ministero della giustizia e le sue articolazioni; e) di offrire servizi di assistenza a specifiche richieste di intervento locale; f) di diffondere gli indirizzi e le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura a tutti i responsabili di riferimento a livello locale”*.

La Struttura Tecnica per l'Organizzazione è divenuta operativa dopo la nomina dei componenti, avvenuta con delibera plenaria del 10 febbraio 2010, e si è riunita presso la sede consiliare con cadenza quindicinale. Durante il primo periodo di attività, la Settima commissione ha delegato la S.T.O. alla partecipazione agli incontri organizzati dal Ministero della giustizia in materia di buone prassi collegate al Fondo Sociale Europeo e ad un incontro con magistrati referenti distrettuali per l'informatica, ad una riunione con il *Gruppo di lavoro per la individuazione degli standard medi di definizione dei procedimenti* istituito con delibera del Consiglio superiore della magistratura del 23 settembre 2008. La Struttura inoltre è stata incaricata di redigere apposite relazioni ed interventi per l'incontro tenutosi presso la Sede consiliare con i Capi di Corte ed i Procuratori generali il 17 giugno 2010 sulle buone prassi degli uffici giudiziari.

Durante l'ultima delle riunioni tenute, l'8 luglio 2010, la S.T.O. ha presentato una relazione di sintesi delle iniziative assunte e delle linee di sviluppo per il futuro, che la commissione ha deliberato di fare propria, proponendone l'approvazione all'Assemblea Plenaria.

### **PRINCIPALI AREE DI INTERVENTO DELLA S.T.O.**

In questi primi mesi di attività la Struttura ha concentrato il proprio impegno sulle seguenti aree tematiche:

- 1) L'attività delle Commissioni Flussi, nella prospettiva di una tendenziale standardizzazione delle modalità di lavoro delle Commissioni, con l'obiettivo di costruire un sistema di rilevazione dei dati di flussi e pendenza dei procedimenti omogeneo su tutto il territorio nazionale.
- 2) La prima ricognizione delle Buone Prassi diffuse negli uffici giudiziari, con l'obiettivo della loro catalogazione ai fini delle valutazioni di competenza del Consiglio
- 3) L'acquisizione dei risultati dell'attività del *Gruppo standard*, al fine di individuare e valorizzare le sinergie tra gli obiettivi di tale Gruppo e quelli della S.T.O.

#### **1. Commissioni Flussi e Referenti Informatici**

Per assolvere ai compiti a noi affidati dall'articolo 29 ter del Regolamento interno del C.S.M. alle lettere "a" (*acquisire ed analizzare informazioni sui carichi di lavoro, sui flussi e sulle pendenze dei procedimenti e dei processi sia a livello nazionale sia provenienti dalle Commissioni Flussi distrettuali*) e "c" (*favorire omogeneità e qualità delle attività e delle strumentazioni anche informatiche a livello nazionale*), la S.T.O. ha già intrapreso le seguenti iniziative:

- A. Sul presupposto che il prerequisito di qualunque tentativo di costruire un sistema efficiente di rilevazione dei flussi e delle pendenze dei procedimenti consiste nella disponibilità di dati affidabili ed omogenei su tutto il territorio nazionale, si è deciso preliminarmente di operare una ricognizione dello stato di diffusione degli applicativi relativi alla gestione dei registri negli uffici giudiziari, inviando una richiesta specifica alla Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia, anche in ordine ai piani di installazione ed alle eventuali difficoltà incontrate per la migrazione dei dati. A tale richiesta ha fatto seguito un primo incontro diretto tra i componenti della S.T.O. ed il Direttore della DGSIA, in cui è iniziato l'esame delle problematiche rilevanti ai nostri fini.
- B. Al contempo, al fine di evitare duplicazioni di attività e di richieste agli uffici giudiziari, si è esaminata la possibilità di utilizzare anche per le esigenze consiliari i dati sui flussi e le pendenze dei procedimenti raccolti dalla Direzione Generale di Statistica. A tal fine è stata inviata specifica richiesta al Direttore della Direzione Generale di Statistica, il quale si è conseguentemente incontrato di persona con i componenti della S.T.O., dando avvio ad una serrata e proficua interlocuzione (su cui si riferirà più ampiamente *infra*).
- C. Per esaminare le metodologie di raccolta ed elaborazione dei dati da parte delle commissioni flussi, allo scopo di elaborare un modello ed un metodo di lavoro comune che garantisca uniformità di impostazione, è stato redatto ed inviato alle commissioni flussi un questionario tendente a raccogliere elementi conoscitivi in ordine alle seguenti questioni:
  - a. quali siano state le valutazioni e le verifiche operate dalle Commissioni sulla attendibilità dei dati provenienti dagli uffici;
  - b. quali dati e quali parametri di valutazione siano stati ritenuti utili;
  - c. se i dati relativi a flussi e pendenze siano stati raccolti con riferimento a tempi diversi e come siano stati elaborati gli scostamenti legati all'elemento temporale;
  - d. se siano state effettuate delle comparazioni intercircondariali od interdistrettuali e sulla base di quali parametri;
  - e. se i dati utilizzati siano stati estratti direttamente in via informatica a livello distrettuale o circondariale o se alcuni di questi siano stati comunicati dagli uffici sulla base di rilevazioni manuali;
  - f. se l'esame della Commissioni si sia esteso all'intera organizzazione dell'ufficio o si sia limitato alle eventuali criticità e se detto esame sia stato o meno sollecitato da specifiche richieste degli uffici;
  - g. contestualmente si è anche disposta l'acquisizione dei regolamenti predisposti dalle commissioni flussi."

Nell'ambito dell'area di intervento relativa al funzionamento delle Commissioni Flussi, la S.T.O. ha già individuato i prossimi passaggi della propria azione, che si sintetizzano come segue:

1. raccogliere le risposte ai questionari già inviati e catalogarle in una banca dati elaborata informaticamente;
2. preparare un incontro con i componenti delle Commissioni flussi, fra i quali i referenti informatici, da svolgersi possibilmente in autunno, secondo le indicazioni della Settima commissione, allo scopo di discutere con loro i risultati dei questionari e quindi di individuare gli strumenti che consentano di uniformare la raccolta dei dati informatici provenienti dagli uffici;

3. sulla scorta dei risultati dell'incontro di cui sub 2), elaborare *un modello standard di relazione e di regolamento delle Commissioni flussi*, costruito su parametri omogenei per l'intero territorio nazionale, da sottoporre alla Settima Commissione per le valutazioni di sua competenza in ordine alla possibilità di adottare *detti modelli* come *schemi* base per tutte le Commissioni Flussi, salva la possibilità di ciascuna Commissione di integrarli e arricchirli in relazione alle proprie specifiche esigenze conoscitive o in relazione alle specifiche caratteristiche del lavoro dell'ufficio in osservazione;
4. creazione di una rete dei referenti informatici e dei componenti della Commissione flussi avente lo scopo di favorire lo scambio di metodi di lavoro ed analisi.

Con specifico riferimento, poi, alla posizione dei referenti informatici, oltre al loro coinvolgimento in qualità di componenti della commissione flussi, occorrerà ripensare al loro ruolo, traendo spunto dalla recente nomina operata dal C.S.M. e considerando la mutata organizzazione della DGSIA, ormai stabilmente radicata sul territorio attraverso i CISIA per le esigenze più immediatamente operative degli uffici giudiziari. In particolare, i referenti assumono un ruolo fondamentale nella promozione e diffusione degli applicativi sul territorio e nella verifica del loro corretto utilizzo, funzione per l'appunto essenziale anche per la rilevazione del dato in termini di omogeneità sul territorio nazionale e per la stessa disponibilità del dato, essendosi riscontrate diverse criticità che richiedono un consapevole ed attento controllo in sede locale, anche in funzione propulsiva. In questo senso, si segnala l'opportunità di una collaborazione fra la S.T.O. ed i referenti, anche al fine di monitorare costantemente l'adeguatezza dei sistemi informatici in uso, non solo per le esigenze degli uffici, ma anche sotto il profilo della disponibilità dei dati di interesse e per eventuali suggerimenti ed indicazioni per lo sviluppo.

## **2. Buone Prassi**

La S.T.O. ha provveduto ad esaminare tutto il materiale inviato dagli uffici giudicanti e requirenti di ogni distretto, ha elaborato uno schema di catalogazione e lo ha riempito per ogni ufficio che ha segnalato l'adozione di buone prassi. Questa è stata la base sulla quale si è provveduto alla elaborazione di relazioni sulle categorie generali di buone prassi presenti nell'ambito giudiziario, esposte e distribuite in occasione dell'incontro con i Capi di Corte ed i Procuratori generali il 17 giugno 2010.

Il programma di lavoro futuro, esposto in modo dettagliato in una apposita relazione del Dott. Giuseppe Rana inviata alla Settima Commissione affinché possa essere assunta una autonoma delibera a conclusione della pratica aperta in occasione dell'incontro sulle buone prassi del 17 giugno 2010, può essere riassunto nei seguenti punti:

- nella elaborazione di categorie generali di buone prassi, che ne consenta la classificazione sotto i diversi profili rilevanti ai fini della loro catalogazione;
- nella creazione di una banca dati delle buone prassi che passi attraverso un approfondimento ed eventualmente una ulteriore articolazione delle griglie analitiche adottate nella scheda di rilevazione già inviata alla settima commissione e distribuita in occasione dell'incontro del 17 giugno 2010, *anche per ottenere un permanente monitoraggio delle nuove buone prassi eventualmente introdotte da singoli uffici*;
- nella individuazione, *previa ovviamente verifica*, delle buone prassi suscettibili di agevole diffusione in uffici diversi da quelli in cui sono sorte;
- nella diffusione presso i singoli uffici di principi e linee guida espressi dalla Commissione Europea per l'Efficacia della Giustizia (CEPEJ), finalizzati al rispetto del termine ragionevole di durata del procedimento, ormai cogenti e imprescindibili.

- nella creazione di una rete di collegamento tra il Primo Presidente della Corte di cassazione, il Procuratore Generale presso la Corte, i Capi di Corte ed i Procuratori generali, o loro delegati, e la S.T.O., allo scopo di implementare la banca dati e di verificare, mediante anche visite mirate e scelta di progetti pilota, quali buone prassi possano in concreto essere proposte alla Settima commissione come oggetto di un possibile programma di diffusione, da realizzare con il coinvolgimento dei responsabili della formazione in sede centrale e in sede decentrata; in tale ambito si ritiene importante, per la compiuta analisi dei documenti organizzativi delle Procure, intraprendere una proficua collaborazione con la Procura generale presso la Suprema Corte di cassazione, che ha già intrapreso una attività di monitoraggio dei documenti organizzativi degli Uffici Requirenti.

### **3. Acquisizione dei risultati dell'attività del Gruppo Standard**

A seguito della riunione congiunta tenutasi il 24 maggio 2010, per iniziativa della Settima e della Quarta commissione, tra i componenti della S.T.O. e i componenti del *Gruppo standard*, nel corso della quale questi ultimi hanno illustrato i risultati a cui è pervenuto il loro lavoro, è emersa la opportunità di una sinergia tra l'attività del *Gruppo standard* e l'attività della S.T.O..

E' infatti evidente, per un verso, che gli standard medi di definizione dei procedimenti non costituiscono una variabile indipendente ed immutabile ma, al contrario, sono condizionati dalle scelte organizzative operate dagli uffici, sia in ordine all'architettura tabellare e organizzativa che in ordine alle prassi operative adottate; per altro verso, che il patrimonio di informazioni e di analisi formatosi nel corso del lavoro del Gruppo Standard è prezioso ai fini dell'assolvimento dei compiti assegnati alla S.T.O. dall'articolo 29 ter del Regolamento interno del C.S.M..

In tal prospettiva appaiono di grande interesse i suggerimenti emersi nella relazione del *Gruppo standard* in ordine alla stretta correlazione rilevata fra organizzazione e produttività, con particolare riferimento, tra l'altro alla opportunità di:

- favorire la specializzazione;
- curare la fluidità della relazione tra più apparati coinvolti nella trattazione di un medesimo procedimento (si pensi alla relazione procura-gip/gup-dibattimento, che costituiscono un complesso operativo la cui efficienza va valutata sia unitariamente sia con riferimento ai singoli uffici che lo compongono);
- evidenziare l'adozione di prassi organizzative che risultino difformi rispetto alle previsioni della normazione secondaria sulle tabelle.

Si ritiene di evidenziare che potrà essere valutata anche la percorribilità della proposta, avanzata dal *Gruppo standard*, di proseguire l'analisi dell'attività degli uffici, con particolare riferimento al settore penale degli uffici giudicanti, proprio valorizzando i dati raccolti dalle commissioni flussi, a partire da un ristretto numero di distretti in via sperimentale.

Del pari si segnala, come possibile futuro sviluppo, l'opportunità di valorizzare come buone prassi alcuni casi specifici, segnalati dal *Gruppo standard* come modelli organizzativi idonei ad incrementare e favorire la produttività

### **Principali linee di azione programmatiche**

La S.T.O., d'intesa con la Settima commissione, ha ritenuto di segnalare le linee di azione operativa sinora seguite e cui si pensa di continuare ad attenersi, nel rispetto degli indirizzi che verranno formulati dalla Settima commissione nella nuova consiliatura, per svolgere il mandato conferito alla S.T.O. con la delibera istitutiva.

#### **1. Collaborazione con la Direzione Generale di Statistica del Ministero della giustizia.**

Sono stati sinora promossi incontri specifici col Direttore generale, dott. Bartolomeo, ed i suoi collaboratori, il 7 giugno e il 12 luglio 2010, aventi lo scopo di:

- individuare i dati sull'attività dell'ufficio giudiziario già a disposizione del ministero, onde evitare sovrapposizioni o duplicazioni;

- iniziare una collaborazione per elaborare modelli di analisi della realtà statistica degli uffici e per individuare sistemi di estrazione automatica dei dati dai registri e di aggregazione e verifica dei dati stessi; in tale ambito è stata altresì richiesta la collaborazione di personale della Direzione di statistica nelle stesse forme già sperimentate dal *Gruppo standard*, al fine di individuare e verificare i comuni fabbisogni informativi, a partire dai dati di rilevazione delle presenze in servizio del personale di magistratura ed amministrativo;
- realizzare la rilevazione periodica dei dati statistici in occasione della preparazione delle relazioni per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, come momento in cui, previa predisposizione di criteri uniformi di raccolta dati, si possa avere una fotografia della situazione annuale degli uffici, con rappresentazione di dati statistici omogenei e quindi comparabili tra loro; ciò che consentirebbe una più agevole lettura della situazione degli uffici. Tali dati potrebbero essere poi utilizzati anche dalla Settima commissione per i suoi compiti istituzionali.

## **2. Partecipazione a tavoli tecnici tra Ministero della giustizia e C.S.M.**

La Settima commissione, nell'ambito della pratica **203/VV/2010** - Legge 22 febbraio 2010, n. 24 recante - Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario - (G.U. n. 47 del 26 febbraio 2010) Modifiche al D. lgs. 109/2006 e al D. Lgs. 240/2006, ha deliberato la possibile partecipazione di componenti della S.T.O., di volta in volta individuati a seconda delle competenze specifiche, all'unità di coordinamento tra Ministero e C.S.M. in relazione sia alle piante organiche che alla elaborazione del regolamento previsto dall'art. 4, comma 10, L. 22 febbraio 2010 n. 24, destinato a "*disciplinare la tipologia e le modalità di estrazione, raccolta e trasmissione dei dati statistici dell'Amministrazione della giustizia all'archivio informatico centralizzato esistente*".

## **3. Interventi tecnici della S.T.O. in relazione a problematiche organizzative degli uffici**

In supporto all'attività propria della Settima commissione sono individuabili, nell'ambito delle competenze tecniche attribuite alla S.T.O., le seguenti prospettive di intervento, che si pongono in linea con la deliberazione generale e programmatica del 25 luglio 2007 e in diretta prosecuzione con quanto già attuato con la circolare vigente. In particolare,

### **a. Interventi sulla circolare per la formazione delle tabelle.**

La S.T.O. potrà prefigurare indicazioni dirette a introdurre nella prossima circolare sulle tabelle degli uffici giudiziari modifiche che consentano di rendere il DOG più funzionale a fornire una descrizione dell'ufficio idonea a permettere la confrontabilità tra uffici e a standardizzare il rapporto tra progetto organizzativo e interventi delle commissioni flussi.

In questa prospettiva, una particolare attenzione merita la individuazione di linee guida di organizzazione degli uffici giudiziari che, alla luce dal lavoro già svolto dalla Settima commissione negli anni dal 2004 al 2006 e di cui alle delibere P20162/2004, P22395/2005 e P14890/2006, consentirebbe la predisposizione di moduli organizzativi omogenei per tipologia e dimensione degli uffici secondo canoni già ritenuti conformi ai criteri normativi e paranormativi dal C.S.M., e ciò, senza assumere valore prescrittivo, assolverebbe allo scopo di facilitare il lavoro dei dirigenti degli uffici nel momento in cui assumono detto incarico.

Inoltre, meritano di essere considerate, anche alla luce dei suggerimenti emersi nella relazione del Gruppo di lavoro sugli standard di rendimento sulla stretta correlazione fra organizzazione e produttività, indicazioni dirette a: favorire la specializzazione; ridurre al minimo le modifiche nella distribuzione delle materie rispetto al singolo magistrato; valorizzare l'incidenza delle relazioni tra uffici – ad esempio procura-gip/gup-dibattimento - sulla efficienza del complesso unitariamente considerato e sul singolo ufficio a valle del procedimento; valorizzazione di prassi organizzative suscettibili di motivare proposte organizzative tabellari originali.

b. Modifica del programma informatico di gestione tabellare Valeri@.

L'attuale sistema informatico di gestione tabellare è improntato, principalmente, alla cura delle tabelle sotto il versante giuridico: l'inserimento dei dati e delle variazioni, pur connesso alla effettiva situazione esistente nell'ufficio, risponde, in primo luogo, all'esigenza di provvedere all'adeguamento dello stato tabellare. Le diverse modalità di inserimento – segnalazione/proposta/deliberato – sono tutte rappresentate e, pur discernibili, creano un effettivo appesantimento della gestione per l'ufficio, il consiglio giudiziario e il C.S.M..

Già con la risoluzione generale del 2007 si era prospettata la necessità di separare la gestione informatico-organizzativa da quella normativa, valorizzando, sotto il primo profilo, la componente conoscitiva generata dall'inserimento dei dati.

Gli interventi necessari in tale prospettiva comportano una serie di passaggi: a) la codifica delle materie e dei reati (ovvero la migrazione di eventuali codifiche già realizzate), nonché dei criteri di assegnazione, sostituzione, formazione dei collegi (già identificati con il lavoro tra il 2004 e il 2006 su citato) e delle tipologie di variazioni; b) la predisposizione di controlli informatici afferenti alle strutture organizzative dell'ufficio nascenti da disposizioni normative o paranormative; c) la possibilità di distinguere tra assetto effettivo ed esecutivo e non esecutivo.

Tale assetto consentirebbe, pertanto, di tenere sempre conto delle presenze e delle risorse concretamente disponibili e, quindi, della situazione effettiva dell'ufficio.

4) Proposta per l'individuazione dei dati di interesse consiliare

La Settima Commissione concorda infine con la S.T.O. sull'opportunità di evidenziare, quale linea di intervento di interesse generale per il C.S.M., quella relativa alla previa individuazione dei dati di interesse per il lavoro delle varie commissioni, al fine di orientare opportunamente le scelte sui metodi di rilevazione e disponibilità dei dati da parte del C.S.M..

In questo senso, la Commissione ha valutato positivamente la proposta di istituire **un gruppo di lavoro, collegato alla S.T.O.**, che individui quali dati appaiono utili e necessari per il lavoro delle varie commissioni del C.S.M.; tale apposita struttura di lavoro, non transitoria e interna al Consiglio, istituita a seguito di preliminare interlocuzione con le varie strutture consiliari competenti, potrebbe essere operativa già a partire dalla ripresa dei lavori consiliari, per poi coordinarsi con la Struttura Informatica per l'analisi e l'elaborazione dei dati degli uffici giudiziari di cui è stata prevista la costituzione presso il C.S.M. con la delibera consiliare d'indirizzo del 24 luglio 2009.”