

OGGETTO: Pratiche num. 342/VV/2011 e 70/VQ/2011. Nuova normativa prevista dal l' art. 37 D.L. 98/2011, commi 1, 2 e 3.

Comunico che il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 2 maggio 2012, ha adottato la seguente delibera proposta dalle Commissioni Settima e Quarta:

I programmi di gestione ex art. 37 d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011

Sommario

1. - Premessa e quadro di sintesi della risoluzione. Il ruolo del Consiglio Superiore della Magistratura
2. - Definizioni
3. - Finalità ed obiettivi
4. - Il coordinamento tra il Programma di gestione e il Documento Organizzativo Generale
5. - Programmi di gestione e settore penale.
6. - Il procedimento di formazione dei programmi di gestione
 - 6.1. - Le estrazioni statistiche e la collaborazione della Direzione della Statistica Giudiziaria (DGSTAT)
 - 6.2. - Il procedimento di formazione del programma di gestione
7. - I carichi esigibili:
 - 7.1. - Rapporto con gli standard medi di definizione dei procedimenti (art. 11 del D.lvo 160, come riformulato dalla legge n. 111 del 2007)
 - 7.2. - Metodologia unica nazionale di individuazione dei carichi esigibili.
 - 7.3. - Individuazione degli oggetti da campionare (cd. portafoglio provvedimentale)
 - 7.4. - Modalità specifiche di campionamento ai fini della individuazione dei carichi esigibili
 - 7.4.1. - Valorizzazione della produttività quadriennale trascorsa
 - 7.4.2. - Selezione di dati qualitativamente omogenei: il ruolo del dato statistico sezionale o settoriale
 - 7.4.3. - Individuazione di una fascia elastica di produttività sostenibile (cd. range di produttività)
 - 7.4.4. - Selezione ai fini statistici della produttività reale per magistrato presente nell'ufficio
 - 7.5 - Indici di lettura e correzione del dato
 - 7.5.1 - Disponibilità di magistrati onorari e modalità del loro impiego
 - 7.5.2 - Valutazione dei fattori incidenti su una maggiore o minore produttività
 - 7.5.3 - Gli uffici piccoli e le sezioni distaccate
8. - Prospettive di sviluppo
9. - Format unico di redazione del programma di gestione
 - 9.1 - Analisi dei programmi di gestione inviati al Consiglio
 - 9.2. - Contenuto del format
10. - Il riparto delle somme del Fondo Unico Nazionale. L'interlocuzione con il Ministero della Giustizia

1. - Premessa e quadro di sintesi della risoluzione. Il ruolo del Consiglio Superiore della Magistratura.

1.1. - L'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011, introduce le *"Disposizioni per l'efficienza del sistema Giudiziario e la celere definizione delle controversie"* e prevede al primo comma che i dirigenti degli uffici giudiziari redigano annualmente un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti. La normativa è destinata espressamente agli uffici giudicanti, compresi quelli dei Giudici di Pace (per i quali si provvederà con separata delibera).

La disposizione assegna al Consiglio Superiore della Magistratura il compito di individuare i *"carichi esigibili di lavoro"* dei quali i capi degli uffici devono tener conto per la redazione del programma per la gestione dei procedimenti civili.

Il Consiglio ritiene di non fissare parametri unitari a livello nazionale (che, peraltro, non sarebbero definibili con gli attuali sistemi di rilevazione statistica), ma di determinare un percorso metodologico e dei parametri generali ai quali i dirigenti degli uffici devono attenersi nell'individuazione dei *"carichi esigibili"* da porre a base dei programmi di gestione; ciò allo scopo di fornire ai dirigenti uno strumento idoneo alla predisposizione di progetti omogenei che consentano di realizzare le finalità indicate dalla legge.

Deve, peraltro, considerarsi che non può essere articolato alcun razionale programma di gestione dei procedimenti civili se a monte non vengano individuate le risorse umane ad esso destinate e, dunque, non siano chiariti i rapporti numerici tra i magistrati da destinarsi al settore penale e quelli da destinare al settore civile; per questo è necessario invitare i Dirigenti a predisporre adeguati programmi di gestione dei procedimenti anche nel settore penale, lasciando loro la più ampia libertà di individuare le modalità di redazione, fermo restando il vincolo di natura temporale, ed applicando, in quanto compatibili, i criteri fissati per i procedimenti civili. Obiettivo primario della presente risoluzione è, quindi, quello di indicare con riferimento ai programmi di gestione le ragioni ed i limiti dell'intervento del C.S.M., che nel primo comma della norma in esame è chiamato in causa per individuare i *"carichi esigibili"*, che il legislatore rapporta all'obiettivo del *"rendimento"*.

In ordine a tale profilo si dirà in seguito in maniera più dettagliata, mentre qui preme rilevare che il ruolo del Consiglio rispetto ai programmi di gestione è stato contemplato anche in fase di valutazione dei risultati.

Invero, nel comma secondo della norma in esame si prevede che i programmi siano trasmessi al Consiglio "ai fini della valutazione per la conferma dell'incarico direttivo" ai sensi dell'art. 45 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160.

Come specificato nella Parte III, par. 2, del T.U. sulla Dirigenza Giudiziaria di cui alla delibera del Consiglio Superiore del 30 luglio 2010 e successive modifiche, oggetto di valutazione in sede di conferma è principalmente la capacità organizzativa, di programmazione e di gestione dell'ufficio ovvero dei singoli settori di questo affidati al magistrato, da valutarsi alla luce dei risultati conseguiti e di quelli programmati. La concretezza e la serietà dei programmi di gestione devono dunque costituire oggetto di attenta valutazione da parte del C.S.M., giacché essi devono dimostrare la capacità di compiere una rigorosa analisi della situazione esistente con determinazione dei risultati realizzabili sulla base dei carichi di lavoro e delle risorse effettivamente disponibili, nonché della tipologia di contenzioso (anche in relazione al contesto territoriale, economico e sociale).

1.2. - Il procedimento di individuazione dei carichi esigibili e di definizione dei programmi di gestione presuppone, annualmente, la raccolta dei dati statistici, adeguatamente scomposti quantitativamente e qualitativamente per sezione o settore dell'ufficio, relativi al quadriennio precedente al primo semestre dell'anno in corso, coinvolge i magistrati dell'ufficio e si conclude con la predisposizione del programma, alla quale fa seguito un parere del Consiglio Giudiziario ed una delibera di presa d'atto del Consiglio Superiore, eventualmente corredata da rilievi, da trasmettersi al Ministero della Giustizia, per le valutazioni di competenza ai sensi dei commi 11, 12 e 13 dell'art. 37.

A partire dal secondo anno andranno anche allegati i risultati conseguiti negli anni precedenti e dovranno essere specificate le ragioni dell'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati.

1.3. - La predisposizione dei progetti di gestione presuppone l'individuazione, da parte di ciascun dirigente dell'ufficio, del "*carico esigibile di lavoro dei magistrati*".

Ritiene il Consiglio che ai fini dell'individuazione dei carichi esigibili sia necessario:

- individuare la produttività quadriennale trascorsa dell'ufficio, con riferimento alle sentenze e ai procedimenti altrimenti definiti, specificando successivamente il dato di produttività sezionale o settoriale;
- determinare la produttività di ciascun giudice per anno e, quindi, la produttività media della sezione, del settore o dell'ufficio, tenendo conto della effettiva presenza in ufficio dei magistrati (al netto di esoneri, assenze, aspettative ecc.).

Individuata la produttività media della sezione (per gli uffici divisi in sezione) o del settore, il Dirigente

potrà determinare, sulla base di una valutazione prognostica, i livelli di produttività realizzabili per l'anno a venire.

Il carico esigibile è individuato nel dato di produttività media per giudice della sezione o del settore, con una fascia di variabilità che si estende dal -15% (arrotondato all'unità) sotto la media fino al +15% (arrotondato all'unità) sopra la media.

Tale fascia di variabilità consente una valutazione elastica delle variabili che influenzano la produttività dell'ufficio e impone di richiedere al dirigente una motivazione dettagliata delle ragioni che lo inducono a prevedere e proporre una produttività superiore o inferiore alla media anche rispetto ai limiti percentuali suindicati.

Tra le ragioni che potranno incidere sulla scelta della proposta concreta di carico esigibile vi sono, per un verso, quelle relative alla disponibilità di risorse umane e materiali, all'organico effettivo, alle prospettive di trasferimento di magistrati in servizio, alla significatività del turn-over di magistrati nell'ufficio, alla disponibilità di locali per le udienze, al livello di informatizzazione e, per altro verso, quelle relative alle pendenze ed alle sopravvenienze, alla natura dei procedimenti e alla loro complessità procedurale, alla disponibilità di GOT e alle modalità del loro impiego, all'anzianità delle cause ecc.

Facendo ricorso al suddetto metodo, il dirigente e i magistrati dell'ufficio, che prendono parte al procedimento di determinazione dei carichi esigibili, potranno stabilire, in base alla situazione specifica dell'ufficio, il carico esigibile al quale fare riferimento per impostare il programma di gestione.

1.4. - La fissazione dei *carichi esigibili* si pone su un diverso piano rispetto all'individuazione degli *standard medi di rendimento* poiché i primi hanno la finalità di individuare la produttività possibile dell'ufficio nel suo complesso mentre i secondi riguardano la valutazione individuale dei singoli magistrati.

In prospettiva si tratta di indici che dovranno essere coordinati ma, al momento, la metodologia degli *standard medi di rendimento*, pur in fase di progettazione avanzata, non consente ancora che si possa tenere conto di questi.

1.5. - Nel caso di uffici piccoli, monosezionali o che hanno solo due sezioni, in quelli nei quali i magistrati svolgono funzioni promiscue o, ancora, per i magistrati addetti alle sezioni distaccate è estremamente difficile fare riferimento a una produttività media distinta per settore ovvero per sezioni o materie omogenee.

A fronte di tali difficoltà, si ipotizza in una prima fase la possibilità di individuare le modalità di redazione dei programmi di gestione applicando in quanto compatibili i criteri fissati per gli uffici giudiziari di maggiori dimensioni e, pertanto, - a titolo esemplificativo - l'individuazione della media può avvenire,

sempre in riferimento al medesimo arco temporale quadriennale, con riguardo alle materie ovvero ai ruoli dei singoli giudici in servizio presso l'ufficio o presso la sezione distaccata.

In tali uffici il "*metodo partecipato*" per la determinazione dei "*carichi esigibili*" deve essere ulteriormente valorizzato, poiché il dirigente deve tener conto della potenzialità di produttività dell'ufficio facendo specifico riferimento a ciascun magistrato e al singolo ruolo dallo stesso gestito in un arco temporale ben definito.

In una seconda fase, acquisiti i dati stabili di un significativo arco temporale, potrà essere fatta una elaborazione che eventualmente metta a confronto tali uffici.

1.6. - Infine va considerato che la "gestione" (dei procedimenti civili) impone di valorizzare non solo il rendimento in senso "quantitativo" ma una valutazione del risultato anche sotto il profilo "qualitativo" (ad esempio impatto sulle cause più vecchie o complesse), anche considerando che la valorizzazione del solo dato quantitativo può condurre ad effetti distorti (in particolare il rischio che gli uffici si impegnino prevalentemente sull'abbattimento del solo contenzioso seriale). A tal riguardo si segnala la delicatezza della scelta dei settori sui quali impostare in via principale il programma di gestione, dovendosi considerare prioritari i settori caratterizzati da procedimenti di più risalente iscrizione ed evitando di privilegiare i soli settori a più alto indice di ricambio (come quelli caratterizzati da materie seriali di rapida definizione).

2. - **Definizioni.**

Il primo comma del citato art. 37 dispone quanto segue:

« I capi degli uffici giudiziari sentiti, i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti. Con il programma il capo dell'ufficio giudiziario determina:

- a) gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso;*
- b) gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa»*

In ragione della loro novità occorre definire in maniera sintetica la portata di alcune espressioni contenute nella disposizione normativa in esame:

- **programma per la "gestione" dei procedimenti civili:** da qualificarsi in termini di progettazione della trattazione degli affari con il duplice obiettivo ovvero promuovere la definizione degli stessi e nel minor tempo possibile;
- **obiettivi di "rendimento" dell'ufficio:** da intendersi quale capacità di produzione dell'ufficio, da

individuarsi avendo presente la complessiva "amministrazione" degli affari pendenti;

- **carichi esigibili:** rappresentano la "capacità di lavoro" dei magistrati che fisiologicamente consenta di coniugare qualità e quantità del lavoro in un dato periodo di tempo, da individuarsi alla luce della concreta situazione dell'ufficio presso il quale sono in servizio;
- **ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti:** da individuarsi secondo criteri trasparenti ed oggettivi, alla luce delle indicazioni contenute nell'art. 37.

3. - Finalità e obiettivi.

Come si è evidenziato, secondo l'essenziale schema normativo del primo comma dell'art. 37, con il programma di gestione il dirigente dell'ufficio giudiziario è chiamato a determinare: «a) gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso; b) gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa.»

Sebbene la norma sia subarticolata in sole due lettere, è evidente che con il programma di gestione devono essere perseguiti tre diversi obiettivi:

- la lettera a) individua quale obiettivo la *"riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso"*.

Va rilevato che il concetto di riduzione della durata dei procedimenti non coincide con quello della riduzione delle pendenze pregresse, atteso che la valutazione sulla durata media tiene conto necessariamente (nell'ambito del rapporto tra le definizioni e le sopravvenienze) del complesso dei procedimenti dell'ufficio. Ad esempio, se si assume che il contenzioso arretrato ammonta ad un quantitativo pari al doppio delle sopravvenienze di un intero anno e la capacità di definizione dell'ufficio è pari alla metà delle sopravvenienze annue, ove si ritenesse di adottare un programma di gestione che concentri gli sforzi solo sul contenzioso di nuovo ingresso giungendo a definire tutte le sopravvenienze nel corso dello stesso anno, ne risulterebbe un sensibile abbassamento della durata media dei procedimenti, pur in assenza della definizione di un solo procedimento arretrato.

- la lettera b), invece, individua quali obiettivi quelli del *"rendimento dell'ufficio" e dell'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti"*, concetti che non hanno ulteriori specificazioni.

L'obiettivo del "rendimento" viene rapportato dal legislatore ad un presupposto, nel senso che per perseguirlo si deve tenere conto dei *"carichi esigibili di lavoro dei magistrati"*, i quali devono essere individuati dal C.S.M.

L'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti", invece, deve essere individuato dal dirigente dell'ufficio sulla base di criteri oggettivi ed omogenei, individuati attraverso un "procedimento partecipato", tenendo conto della "durata" complessiva (quindi, anche di eventuali gradi di giudizio precedenti), *"nonché della natura e del valore della causa"*. A titolo esemplificativo potrebbero individuarsi i procedimenti pendenti in relazione sia all'anno di iscrizione a ruolo sia all'oggetto e, quindi, stabilirsi ambiti di intervento diversificati tenuto conto *"della durata della causa"* nonché *"della natura e del valore della stessa"*.

Occorre poi precisare che, al fine di fissare l'ordine di priorità, la durata complessiva dei procedimenti costituisce solo uno dei criteri da utilizzare, posto allo stesso livello della natura del procedimento e del valore della causa, senza che venga individuato alcun elemento di contemperamento.

A tal riguardo è fondamentale segnalare ai dirigenti la delicatezza della scelta dei settori sui quali impostare in via principale il programma di gestione, dovendosi da parte loro considerare i settori prioritari e quelli caratterizzati da procedimenti di più risalente iscrizione. Va, peraltro, sollecitata l'attenzione dei dirigenti affinché, nell'individuazione dei settori prioritari e di quelli sui quali si intende incentrare il programma di gestione per lo smaltimento, sia evitata la selezione in via esclusiva dei soli settori a più alto indice di ricambio (come quelli caratterizzati da materie seriali di rapida definizione: si pensi, a titolo di esempio, al settore previdenziale).

4. - Il coordinamento tra il Programma di Gestione e il Documento Organizzativo Generale.

Nella Relazione introduttiva alla nuova circolare sulle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari già si prevede che il Documento Organizzativo Generale (DOG) sia essenzialmente incentrato, tra l'altro, sulla fissazione degli obiettivi prioritari da perseguire nel triennio di validità della tabella - tra i quali va necessariamente inserito quello di smaltire tutte le cause di più antica iscrizione - e delle scelte organizzative adottate per realizzarli, anche ricorrendo alla predisposizione di adeguati piani di smaltimento.

Il rapporto di reciproca interdipendenza tra DOG e programma di gestione dei procedimenti si coglie in relazione al comune substrato costituito dall'analisi dei dati statistici relativi ai flussi ed alle pendenze, adeguatamente scomposti sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo, in rapporto alle risorse personali e materiali di cui l'ufficio può effettivamente disporre. Le scelte da compiere in sede di redazione del progetto tabellare triennale e in occasione delle successive variazioni tabellari in vista del possibile potenziamento dei settori o delle singole sezioni ovvero di una diversa organizzazione dell'ufficio, infatti, devono sempre conseguire ad un'attenta analisi dei fattori innanzi ricordati, dalla quale, del resto, non può prescindere neppure per la redazione di un serio programma di gestione dei procedimenti.

Pertanto, l'articolazione di tale programma può costituire l'occasione maggiormente proficua per l'adozione delle modifiche eventualmente necessarie all'assetto tabellare, secondo moduli razionali e coerenti alle scelte formulate nel medesimo programma.

Con tale strumento di nuovo conio, quindi, il dirigente dell'ufficio può declinare con cadenza annuale parte del contenuto del Documento Organizzativo Generale previsto dal par. 2 della circolare sulle tabelle per il triennio 2013/2015.

In tale ottica il DOG triennale deve essere redatto, pur nel rispetto dell'articolazione strutturale disegnata dal par. 2 della circolare tabelle 2013/2015, in forma maggiormente agile e flessibile, dal momento che in sede di redazione dei programmi annuali di gestione dei procedimenti i dirigenti dovranno curare di verificare quanto realizzato rispetto alle linee di indirizzo contenute nel DOG e, al contempo, provvedere ad una più specifica programmazione annuale, con le eventuali "correzioni di rotta" rese nel frattempo necessarie, da apportare con opportune variazioni tabellari. Si tratta, allora, di immaginare una "programmazione quadro" triennale, vale a dire quella contenuta nel DOG, rispetto alla quale i programmi di gestione costituiscono una occasione di verifica annuale.

Tale forma di progettualità dovrebbe, allora, imporre un ripensamento generale in ordine alla programmazione della mobilità interna e al riassetto dei settori tramite variazioni tabellari, prevedendo sessioni annuali coordinate con il programma ex art. 37 e le analisi ed obiettivi ivi contenuti, utilizzando gli istituti tabellari che consentono di procrastinare ed accorpare le scelte organizzative (es.. supplenza provvisoria dei magistrati di nuova destinazione; assegnazione interna; ecc.) anche allo scopo di razionalizzare il fascicolo dell'ufficio giudiziario ed agevolare il lavoro degli organi di governo autonomo centrale e locali.

In altri termini i dirigenti, secondo una nuova prospettiva progettuale che tenga conto dell'avvenuta introduzione dei programmi di gestione annuali, dovrebbero porre in stretto nesso di collegamento temporale - compatibilmente con le situazioni concrete e senza alcun appesantimento dell'attività di loro competenza - le variazioni tabellari all'adozione del programma di gestione.

5. - Programmi di gestione e settore penale.

La sopra delineata impostazione della interdipendenza tra DOG e programmi ex art. 37 cit. impone di allargare il campo di intervento anche al settore penale, nell'esercizio di quel potere di normazione secondaria riconosciuto al CSM, tutte le volte in cui esso si espliciti sul fondamento della legge e trovi in essa i limiti del suo esercizio.

In questa prospettiva, considerando che non può essere articolato alcun razionale programma di gestione dei procedimenti civili se a monte non vengano individuate, sulla scorta della ragionata analisi dei fattori più

volte ricordati, le risorse umane ad esso destinate e, dunque, non siano chiariti i rapporti numerici tra i magistrati da destinarsi al settore penale e al settore civile (non esistendo una pianta organica distinta per settore, argomentando ex par. 18 circolare tabelle 2013/2015), appare quanto mai necessario invitare i Dirigenti a predisporre adeguati programmi di gestione dei procedimenti anche nel settore penale, lasciando loro la più ampia libertà di individuare le modalità di redazione, fermo restando il vincolo di natura temporale, ed applicando, in quanto compatibili, i criteri fissati per i procedimenti civili.

Del resto alcuni indici legislativi (si veda il decreto legge 23 maggio 2008 n. 92, concernente misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008 n. 125) già militano nel senso dell'opportunità di predisporre adeguati strumenti organizzativi per la gestione dei procedimenti penali, con ampia discrezionalità riconosciuta ai Dirigenti nella scelta delle modalità con le quali assicurare il conseguimento dello scopo di riduzione dei tempi dei processi.

6. - Il procedimento di formazione dei programmi di gestione.

I primi programmi di gestione redatti dai dirigenti degli uffici hanno scontato la necessità di rispettare i tempi stretti fissati dalla norma, sicché nei singoli uffici non si è posto il problema della proceduralizzazione della loro formazione.

L'elaborazione culturale degli ultimi venti anni, con riferimento ad un modello di organizzazione degli uffici giudiziari caratterizzato dalla presenza di necessari e imprescindibili meccanismi di partecipazione alle principali scelte di gestione, ha consentito di introdurre e di affinare un procedimento di formazione tabellare che costituisce, tra l'altro, importante strumento proprio di democrazia interna e di capacità di "*autogoverno diffuso*", caratterizzato dal coinvolgimento diretto dei magistrati attraverso le prescritte assemblee d'ufficio ed il potere di osservazione che è loro riconosciuto, nonché attraverso la partecipazione indiretta nei Consigli giudiziari. In quest'ottica un'interlocuzione del dirigente dell'ufficio nella redazione del programma di gestione di cui all'art. 37 cit., secondo un modello di cooperazione e comunicazione tra soggetti del medesimo ufficio giudiziario, è funzionale ad assicurare concretezza alle scelte contenute nel citato programma e a consentire una lettura completa dei dati statistici e gestionali sui quali si fonda l'individuazione degli obiettivi di rendimento.

La scadenza annuale dello strumento del programma per la gestione e la sua refluenza sul progetto organizzativo, unitamente alla necessità di non onerare di incumbenti eccessivi i protagonisti del citato programma, inducono però ad individuare strumenti di interlocuzione *leggeri* e parametrati alle dimensioni dell'ufficio.

Spetta, quindi, al dirigente dell'ufficio provvedere, con l'ausilio dei magistrati di riferimento (MAGRIF) e con i magistrati distrettuali per l'informatica (RID), alla più completa raccolta dei dati statistici,

adeguatamente scomposti quantitativamente e qualitativamente per singolo ufficio, relativi al quadriennio precedente al primo semestre dell'anno in corso. Ciò significa che ogni anno il dirigente dell'ufficio deve procedere alla raccolta dei dati statistici del quadriennio maturato sino al 30 giugno dello stesso anno (per esempio, al 30 giugno 2012 si procederà alla estrazione dei dati statistici a partire dal 1 luglio 2008).

6.1. - Le estrazioni statistiche e la collaborazione della Direzione della Statistica Giudiziaria (DGSTAT).

Il legislatore ha introdotto un obbligo di pianificazione gestionale dei procedimenti civili; programmazione che impone una prognosi sulle possibilità di gestione e definizione dei procedimenti basata su dati oggettivi e verificabili, piuttosto che su valutazioni soggettive dei dirigenti o di singoli magistrati.

La necessità di una compiuta analisi dei flussi per la gestione dei procedimenti civili ha posto il problema della estrazione dei dati statistici: a tal riguardo il Consiglio ha avviato, attraverso il Tavolo Paritetico CSM - Ministero di Giustizia, un'utile interlocuzione con la Direzione della Statistica Giudiziaria (DGSTAT) al fine di organizzare in modo tempestivo e razionale le estrazioni statistiche necessarie all'elaborazione dei programmi di gestione dei procedimenti e alla individuazione dei carichi esigibili.

L'esigenza di una raccolta coordinata, prevedibile quanto ai tempi di estrazione ed omogenea sotto il profilo contenutistico e funzionale, ha infatti consigliato di individuare preventivamente i dati necessari ai fini previsti dall'art. 37, le concrete prospettive di estrarre in sede centrale i dati sulla base delle attuali possibilità degli applicativi informatici, le relative modalità di estrazione e i tempi (ulteriori e specifiche indicazioni in ordine alla collaborazione della DGSTAT sono riportate nell'allegato relativo alla relazione illustrativa del FORMAT - allegato B).

6.2. - Modalità e scansione temporale dei procedimento di formazione dei programma di gestione.

Venendo quindi al procedimento di formazione del programma di gestione e alla previa determinazione dei carichi esigibili (individuati secondo la metodologia descritta successivamente nel par. 7), va indicata la scansione temporale di seguito indicata.

Entro il 30 ottobre di ciascun anno ogni presidente di sezione - previa acquisizione dei dati statistici sezionali e all'esito di apposita riunione con i magistrati della sezione - deposita una relazione contenente i prospetti statistici, la proposta elaborazione dei carichi esigibili e le proposte di gestione dei ruoli civili della sezione. Nella relazione dovrà risultare il verbale dell'assemblea dei giudici di sezione e le osservazioni eventualmente proposte.

Deve essere garantita nell'occasione la consultazione dei magistrati in congedo per ogni causa.

Nei tribunali monosezionali o privi di sezioni gli adempimenti di cui sopra sono curati direttamente dal Presidente del Tribunale, previa riunione con tutti i giudici dell'ufficio

Entro il 30 novembre di ciascun anno il Presidente del Tribunale, acquisite le relazioni delle sezioni civili, deposita presso la propria segreteria il programma di gestione ai sensi dell'art. 37 cit., con allegati i prospetti statistici e i carichi esigibili proposti, eventualmente integrati e/o modificati con esplicita motivazione delle ragioni dell'accoglimento o del rigetto delle osservazioni e delle proposte presentate dalle singole sezioni civili.

Detto programma ed i relativi allegati sono inviati, sempre per via telematica ed utilizzando la casella di posta elettronica dell'ufficio, a tutti i giudici, anche onorari, ed al dirigente amministrativo, nonché alla Commissione Flussi, ai RID ed ai MAGRIF, oltre che, per espresso disposto normativo, al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

Entro il 20 dicembre ciascun magistrato può depositare osservazioni sul programma di gestione ovvero sulla determinazione dei carichi esigibili presso la segreteria dell'ufficio. Analoga facoltà di segnalazione e proposta ha il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

Nei soli Tribunali metropolitani o con organico Superiore a 40 unità il dirigente entro il 15 gennaio deve indire una riunione con tutti i presidenti di sezione ed i giudici coordinatori. Alla riunione prende parte anche il dirigente amministrativo dell'ufficio. Ne prende, altresì, parte un rappresentante della Commissione Flussi istituita presso il distretto di Corte di Appello, un RID e i MAGRIF. Detta presenza può essere sostituita con un eventuale loro contributo scritto. Nel corso delle riunioni dovranno essere rappresentate le criticità riscontrate con riferimento al progetto organizzativo di gestione depositato. Degli argomenti trattati nelle riunioni deve essere predisposto verbale riassuntivo.

Entro il 31 gennaio di ciascun anno il dirigente dell'ufficio trasmette al Consiglio Superiore della Magistratura e al Consiglio Giudiziario (o al Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione) il programma di gestione finale ai sensi dell'art. 37 cit..

Il Consiglio Giudiziario (o il Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione) entro il termine di giorni trenta deve trasmettere il suo parere di presa d'atto, con eventuali rilievi, al Consiglio Superiore della Magistratura. Decorso tale termine il Consiglio Superiore della Magistratura può adottare il provvedimento conclusivo del procedimento anche in assenza del parere dell'organo di governo autonomo territoriale.

Il programma deve contenere necessariamente una motivazione, ancorché sintetica ma esaustiva, in ordine alle ragioni dedotte dal dirigente dell'ufficio per l'accoglimento o il rigetto delle osservazioni presentate. Al programma devono essere allegati i prospetti statistici utilizzati, quelli dei carichi esigibili individuati ed i verbali delle riunioni effettuate.

A partire dal secondo programma vanno anche allegati i risultati conseguiti negli anni precedenti e vengono

specificate la ragioni dell'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il programma deve anche prevedere la precisa indicazione di quali meccanismi, frequenza e forme di monitoraggio siano state predisposte per presidiare l'attuazione del programma stesso.

Il programma di gestione ed i relativi allegati devono essere trasmessi per via telematica - utilizzando la casella di posta elettronica dell'ufficio - a tutti i giudici presenti ed a quelli in congedo, nonché al dirigente amministrativo.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nel caso in cui si rendano necessari chiarimenti od approfondimenti, può investire delle questioni riguardanti il progetto presentato il Consiglio Giudiziario competente (o il Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione) e la relativa Commissione flussi ai fini della redazione di un parere integrativo o dello svolgimento della necessaria attività istruttoria.

Il procedimento si conclude con una delibera di presa d'atto, eventualmente corredata da rilievi, da trasmettersi al Ministero della Giustizia, per le valutazioni di competenza ai sensi dei commi 11, 12 e 13 dell'art. 37.

Copia della delibera deve essere inserita nel fascicolo personale del dirigente dell'ufficio.

Va qui sinteticamente precisato che il procedimento sopra indicato deve essere seguito anche per la formazione dei programmi di gestione della Corte di Cassazione, condivisa l'interpretazione secondo la quale la disciplina di cui all'art. 37 riguarda anche tale ufficio Giudiziario, così come già ritenuto dallo stesso Presidente della Corte con la presentazione del programma di gestione nella prima fase di applicazione della disciplina (si veda allegato A).

Nel procedimento interverranno secondo le modalità sopra indicate i Presidenti di Sezione, i RID, la Commissione Flussi e il Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione.

7. - I carichi esigibili.

Il procedimento come sopra delineato per la formazione dei programmi di gestione richiede quale *parametro* un metodo generale al quale i dirigenti devono attenersi sia nella redazione del documento programmatico sia nella individuazione di quello che la norma indica come *presupposto* dell'obiettivo del "*rendimento dell'ufficio*", ovvero *i* "*carichi esigibili*". Partendo da questo secondo profilo (si dirà in seguito del più ampio contenuto del programma di gestione), si rileva che, secondo il dettato normativo in esame, *i* "*carichi esigibili di lavoro dei magistrati*" devono essere "*individuati dai competenti organi di autogoverno*". Il carico esigibile rappresenta la "*capacità di lavoro*" presunta che sia in concreto riferibile ai magistrati di uno stesso ufficio; prognosi di capacità produttiva dell'ufficio che va individuata in relazione alla reale situazione organizzativa (con riguardo anche alle scoperture in pianta organica ed alla frequenza del *turn over*), alla mole di lavoro complessivamente gravante sui singoli magistrati (si pensi alla diversa incidenza

che il carico di ruolo può avere sull'organizzazione del lavoro del magistrato e sulla sua capacità di gestire e definire i procedimenti civili: è noto, infatti, che la gestione di ruoli particolarmente sovraccarichi implica e richiede una serie di adempimenti burocratici, di cancelleria o istruttori che sia sotto il profilo delle energie lavorative che del tempo impegnano notevolmente il magistrato), alla tipologia di contenzioso (diverso è il "peso" di alcune materie e/o controversie rispetto ad altre), a specificità territoriali (è innegabile che i diversi contesti territoriali, economici e sociali incidano sulla stessa qualità del contenzioso). A tal proposito è bene sin d'ora precisare che la determinazione dei "*carichi esigibili*" contemplati dalla norma in esame, proprio perché finalizzata alla redazione del *programma di gestione* che riguarda tutti gli affari di un "ufficio", non può che avere come ottica proprio quella globale delle risorse umane e materiali dello stesso ufficio e quindi la produttività fisiologicamente sostenibile da quest'ultimo e, in ultima analisi, prognosticabile.

Il legislatore con l'introduzione dei programmi di gestione ha infatti inteso richiamare gli uffici giudiziari e la dirigenza ad una diagnosi ed ad una prognosi: si è in altri termini richiesta una preventiva pianificazione dei flussi in uscita, quindi delle definizioni, sulla base di un realistico progetto che tenga conto in prospettiva delle risorse disponibili e del loro efficace ed efficiente utilizzo sulla base di criteri di esperienza (pregressa) e di prognosi futura fondata sulla possibilità oggettivamente fondata e riscontrabile di gestione della pendenza civile.

7.1. - Rapporto con gli standard medi di definizione dei procedimenti (art. 11 del D.lvo 160, come riformulato dalla legge n. 111 del 2007)

Il percorso metodologico indicato dal Consiglio per individuare i "carichi esigibili" di cui deve tener conto il dirigente nel fissare l'obiettivo del "*rendimento dell'ufficio*" si pone su un piano ontologicamente e funzionalmente diverso rispetto alle procedure per la individuazione degli "*standard medi di definizione dei procedimenti*"; invero, la individuazione degli *standard medi di rendimento* dei magistrati è funzionale alla valutazione del parametro della *laboriosità*, a sua volta correlato al giudizio cui i magistrati sono sottoposti in esito alle periodiche valutazioni di professionalità previste dalla legge (art. 11 del D.lvo n. 160, come riformulato dalla L. n. 111 del 2007).

Parimenti va considerato che, se gli *standard medi di rendimento* si inscrivono in una logica di valutazione complessiva della performance individuale dei giudici su scala nazionale, di contro i carichi esigibili previsti dall'art. 37 sono iscritti nella diversa logica di individuazione della produttività possibile dell'ufficio nel suo complesso.

7.2. - Metodologia unica nazionale di individuazione dei carichi esigibili.

11 Consiglio Superiore della Magistratura assume un ruolo centrale nella fissazione del metodo generale per la individuazione dei carichi esigibili che, però, proprio perché sono da ricondursi alla "*capacità di lavoro*" dei magistrati misurabile alla luce della concreta situazione dell'ufficio presso il quale sono in servizio, non possono prescindere dalla diversità che caratterizza i *mestieri* del giudice nelle diverse realtà degli uffici giudiziari del territorio nazionale:

- da una parte, quindi, si deve tener conto delle diverse funzioni esercitate dal magistrato in relazione agli specifici settori di attività e alle specializzazioni;
- dall'altra, si deve tenere conto della tipologia di ufficio nel quale il magistrato svolge il proprio lavoro; delle condizioni specifiche dell'ufficio nel suo complesso e conseguentemente della situazione degli organici del personale togato e del personale amministrativo; delle articolazioni dell'ufficio sia nella suddivisione in sezioni nella sede centrale sia sul territorio (numero e consistenza delle sedi distaccate, destinazione dei magistrati in via esclusiva o meno ad una di esse, promiscuità delle funzioni); della situazione di organico; del carico di lavoro gravante sui singoli magistrati sia in termini numerici che qualitativi, della rotazione sui singoli ruoli che caratterizzino anno per anno il lavoro del settore civile e delle singole sezioni.

Le diversità organizzative, dimensionali e delle situazioni di fatto (carenze di organico, vacanze nei posti di direttivi o semidirettivi, etc.) degli uffici giudiziari richiedono una considerazione dei carichi esigibili contestualizzata alle varie realtà.

Il ruolo, propositivo e di controllo, del Consiglio Superiore della Magistratura deve essere quello di "garante" della uniformità del percorso metodologico al quale i dirigenti degli uffici devono attenersi nell'indicazione dei carichi esigibili nei programmi di gestione.

7.3. - Individuazione degli oggetti da campionare (cd. *portafoglio provvedimentale*).

L'individuazione dei "*carichi esigibili*" nei programmi di gestione non può che avere ad oggetto tutte le *definizioni*, cioè sia le sentenze che gli altri provvedimenti che concludono i singoli procedimenti.

La laboriosità del magistrato va, quindi, considerata tenendo presente per un verso i procedimenti definiti con sentenze e, per altro verso, in particolare per il settore civile, i procedimenti cc.dd. *altrimenti definiti*.

Sarà cura del dirigente, nell'individuazione secondo il metodo proposto della fascia di produttività sostenibile, individuare e valorizzare debitamente tutte le ulteriori tipologie provvedimentali diverse dalle sentenze che impegnano i magistrati ed incidono significativamente sul tempo a disposizione per la trattazione e la definizione dei procedimenti civili; in particolare modo dovranno essere attentamente considerati, ponderati e valorizzati i provvedimenti cautelari, i decreti ingiuntivi, le ordinanze ex art. 186 ter e quater e 702 bis cod. proc. civ., i provvedimenti possessori e nunciatori, nonché ogni altro provvedimento

con contenuto decisorio che impegni significativamente il magistrato nella definizione dei procedimenti e debba quindi essere considerato ai fini della individuazione della produttività fisiologicamente sostenibile dall'ufficio; così come dovranno essere considerate anche le attività di natura conciliativa svolte attivamente dal magistrato, utili alla definizione "in altri modi" dei procedimenti civili.

7.4. - Modalità specifiche di campionamento ai fini della individuazione dei carichi esigibili

Come osservato, ai fini della individuazione dei carichi esigibili vanno considerati una pluralità di profili:

1. valorizzazione della produttività quadriennale trascorsa;
2. considerazione di dati qualitativamente omogenei: valorizzazione dato sezionale o settoriale;
3. individuazione di una fascia elastica di produttività sostenibile (cd. *range di produttività*);
4. selezione ai fini statistici della produttività reale per magistrato presente nell'ufficio;
5. ricorso alla media delle produttività anno\giudice effettivamente presente nel periodo di tempo considerato.

7.4.1. - Valorizzazione della produttività quadriennale trascorsa.

Dovendo essere individuato l'arco temporale rispetto al quale parametrare la produttività fisiologica, si ritiene che una fascia rappresentativa e statisticamente significativa possa essere individuata nell'arco temporale coincidente con il quadriennio precedente il momento nel quale annualmente il dirigente deve procedere alle estrazioni statistiche per l'individuazione dei carichi esigibili e l'elaborazione del programma di gestione dei procedimenti. In tal modo potranno sterilizzarsi le stagionalità e le peculiarità del contenzioso che possono caratterizzare in modo isolato particolari periodi. Come si è già detto il dirigente dell'ufficio - fermo restando il contributo che fornirà a livello nazionale DGSTAT - deve provvedere, con l'ausilio dei magistrati di riferimento e con i RID, alla più completa raccolta dei dati statistici, adeguatamente scomposti quantitativamente e qualitativamente, relativi al quadriennio precedente al primo semestre dell'anno in corso. Ciò significa che ogni anno si deve procedere alla raccolta dei dati statistici del quadriennio maturato sino al 30 giugno dello stesso anno (per esempio, al 30 giugno 2012 si procederà alla estrazione dei dati statistici a partire dal 1 luglio 2008).

7.4.2. - Selezione di dati qualitativamente omogenei: il ruolo del dato statistico sezionale o settoriale.

L'estrazione dei dati di *produttività trascorsa* deve essere effettuata differenziando per singoli settori ovvero, nel caso ciò sia possibile sulla base dell'organizzazione interna del singolo ufficio Giudiziario, per sezioni, proprio per rispondere ad un'esigenza di individuazione di produttività fisiologiche per oggetti e materie

tendenzialmente omogenee.

Si ritiene in tal senso che la possibilità di calcolare la produttività media di un dato settore civile o di singole sezioni di tribunale consenta di individuare la produttività fisiologica rappresentativa, in relazione alla trattazione di procedimenti sufficientemente omogenei sotto il profilo qualitativo, di un impegno del magistrato che sa correttamente coniugare *qualità e quantità*. In particolare, individuare tendenzialmente la *sezione*, laddove sia presente questa articolazione organizzativa di base, come punto di riferimento fondamentale per inquadrare la fisiologica produttività di un'omogenea platea di magistrati (raggruppamento di simili o *cluster*), consente di superare le criticità connesse alla difficoltà di pesare preventivamente l'impegno legato alla trattazione delle singole materie ovvero alla maggiore o minore complessità dei singoli riti civili sia monocratico che collegiale.

Chiaramente determinazioni diverse devono essere assunte nei casi in cui l'ufficio sia piccolo, cioè monosezionale o con sole due sezioni, nei quali i magistrati svolgono funzioni promiscue, così come meglio si dirà in seguito (si veda par. 8.4.3).

L'individuazione della sezione come unità organizzativa statisticamente significativa ai fini in esame ha posto il problema di valutare, insieme a DGSTAT, le concrete possibilità - allo stato attuale dello sviluppo dei sistemi informatizzati e in mancanza di un datawarehouse di elaborazione statistica - quale livello di granularità e di rilevazione possa essere effettuato a livello centralizzato e quali dati dovranno, di contro, essere acquisiti dai dirigenti degli uffici, debitamente considerando che per alcune materie - ed in particolare per parte della volontaria giurisdizione e del tutelare, per il fallimentare e per l'esecuzione mobiliare e immobiliare - alcuni dati non sono rilevati neanche dalle statistiche trimestrali ministeriali.

Competerà al dirigente dell'ufficio far rilevare i dati integrativi di interesse.

7.4.3. - Individuazione di una fascia elastica di produttività sostenibile (cd. range di produttività).

Nella prima fase applicativa la capacità produttiva fisiologica dei magistrati per ciascun ufficio deve essere individuata - piuttosto che in un numero fisso di provvedimenti definitivi (fissità che irrigidirebbe in modo anelastico le esigenze dei singoli magistrati di organizzazione dei propri ruoli e che cristallizzerebbe la valutazione discrezionale del dirigente nell'individuazione degli obiettivi di gestione alla luce delle prospettive concrete di performance dell'ufficio in un dato periodo storico) - in una fascia elastica di produttività sostenibile identificata in un intervallo statistico (o range) intorno alla produttività *media*.

Le ragioni della scelta di tale indice statistico di riferimento vengono evidenziate in un apposito allegato cui si rinvia (si veda l'allegato D).

L'estrazione statistica interesserà (secondo quanto previsto nel format e sulla base di quanto convenuto dal

Consiglio con il Ministero di Giustizia - DGSTAT) tutte le quattro annualità trascorse per giudice presente e verrà estratto con valore statistico di riferimento la *media* di tutti i valori individuati.

La forchetta per l'individuazione del "*carico produttivo esigibile*" di riferimento deve operare quindi partendo dal dato medio di produttività e si concretizza nell'individuazione di un intervallo statistico sotto e sopra la media stessa: va individuata in tal modo un'area di produttività che si estende dal -15% (arrotondato all'unità) sotto la media, fino al +15% (arrotondato all'unità) sopra la media.

E' il caso di fare un esempio: se in un ufficio vi sono 5 magistrati che definiscono rispettivamente 110, 160, 200, 240 e 290 procedimenti ciascuno, il valore medio delle definizioni è di 200 provvedimenti. In questo caso l'area di produttività si estende tra i valori 170 e 230, pari rispettivamente alla media meno il 15% e alla media più il 15%.

Facendo ricorso al suddetto metodo, il dirigente e i magistrati dell'ufficio, che prendono parte al procedimento di determinazione dei carichi esigibili, potranno fruire di un criterio elastico (il *range* di produttività esigibile compreso tra un minimo ed un massimo) al quale fare riferimento per impostare il programma di gestione.

Va, peraltro, notato che l'eventuale presenza di magistrati caratterizzati da produttività anomale - in difetto o in eccesso rispetto alla platea dei magistrati che svolgono analoghe funzioni e si occupino delle medesime materie: cd. outlier - potrà convenientemente essere considerata dal dirigente dell'ufficio in modo tale da evitare che tale valore anomalo possa fornire una ricostruzione non aderente alla realtà della complessiva produttività *sperata* ed esigibile della sezione o del settore. L'elasticità del criterio da adottare consente di verificare, alla luce della situazione del singolo ufficio, se vi sia o meno la possibilità di elaborare un realistico programma di gestione complessivo degli affari che punti ad aumentare la produttività (ad es. individuando diversi modi di organizzazione del lavoro delle sezioni e dei singoli magistrati, introducendo nuove modalità di informatizzazione del lavoro, ecc.) ovvero, in alternativa, di garantire il mantenimento dei livelli di produttività.

I dirigenti potranno discostarsi -sia in diminuzione che in aumento- dalla fascia di produttività significativa individuata dal Consiglio, nell'esercizio dell'autonomo potere organizzativo loro conferito, assumendosi la responsabilità in ordine ai risultati preventivati e obiettivamente perseguibili.

7.4.4. - Selezione ai fini statistici della produttività reale per magistrato presente nell'ufficio.

Si deve tenere presente esclusivamente dell'effettiva presenza nell'ufficio dei magistrati ai fini di un computo effettivo e reale della produttività dell'ufficio in un dato periodo storico.

L'obiettivo di misurare quanto il singolo ufficio smaltisca concretamente in media nelle materie - così come organizzate tabellarmente - rende chiaro che nel caso di specie non si tratta di determinare il numero di

magistrati astrattamente in grado di smaltire un certo numero di affari, in base ad una certa organizzazione dell'ufficio (e quindi a prescindere dalla reale copertura dei posti in organico): consegue che, ai fini del calcolo del carico esigibile, occorre considerare esclusivamente la presenza effettiva dei magistrati nell'ufficio e la piena disponibilità degli stessi ad operare all'interno di esso, sicché nel computo statistico occorre tenere conto delle assenze significative dei magistrati: allo stato tale significatività può essere riferita alle assenze superiori ai 15 giorni.

Occorre peraltro tener conto anche delle percentuali di esonero delle quali alcuni magistrati abbiamo fruito nel periodo temporale considerato.

Quanto ai magistrati tabellarmente titolari di esoneri, il coefficiente di presenza si deve applicare in maniera proporzionale. Parimenti, per i Presidenti di Sezione va applicato un coefficiente relativo alla reale misura in cui gli stessi contribuiscono allo smaltimento degli affari.

Ai fini del calcolo della presenza effettiva in ufficio si deve quindi moltiplicare il coefficiente annuale di presenza per la percentuale di servizio (1-% di esonero).

Individuati i valori della effettiva *forza lavoro* disponibile in ogni singolo anno e della produttività per ciascuna sezione o settore, si può determinare la media di tutti i valori di produttività per annualità\giudice per ciascuna sezione¹.

I dati estraibili dal sistema Valeri@ in via automatica sono le assenze, le applicazioni, l'entrata e l'uscita dalla sezione e/o dall'ufficio; allo stato non è possibile, invece, alcuna estrazione automatica sugli esoneri, richiedendo la stessa un'implementazione degli applicativi consiliari su tale materia.

7.5. - Indici di lettura e correzione dei dato

Per evitare sia la staticità della rilevazione dei carichi esigibili, che potrebbe comportare il rischio di un allineamento verso il basso, sia la disomogeneità dei criteri di lettura dei dati inerenti la produttività, va rimarcato che l'individuazione finale degli obiettivi di programma di gestione – e cioè sia le prospettive di smaltimento futuro dei procedimenti civili che l'obiettivo di riduzione della durata dei procedimenti - alla luce della fissazione concreta della forchetta di rendimento deve seguire ad una sintesi valutativa del dirigente di ogni singolo ufficio che tenga conto dell'applicazione di "indici di lettura" o "di correzione del dato".

Tali indici vanno individuati in due distinte categorie e sono rivolte all'attualizzazione dei risultati derivanti dalla quantificazione dei carichi esigibili (proiettati sulla produttività già trascorsa dell'ufficio e quindi concretamente realizzata), alla luce del contesto dell'ufficio nel momento in cui si deve procedere alla redazione del programma di gestione, in una logica di prognosi della produttività sostenibile futura:

¹ Per i dettagli in ordine alle modalità di calcolo si rinvia a quanto illustrato nella relazione allegata alla presente delibera (si

- a) indici relativi all'ufficio: si pensi alla disponibilità di risorse umane e materiali; all'organico effettivo e alle prospettive di trasferimento di magistrati in servizio; alla significatività del turn-over di magistrati nell'ufficio; alla disponibilità di locali per le udienze; al livello di informatizzazione, ecc.;
- b) indici relativi al ruolo Giudiziario: a titolo esemplificativo si pensi alla rilevanza assolutamente peculiare che assume il carico di ruolo, costituito dalle pendenze e dalle sopravvenienze; alla natura intrinseca dei procedimenti e alla loro complessità procedurale; alla disponibilità di GOT e alle modalità del loro impiego, alla risalenza nel tempo dei ruoli; al rilievo degli altrimenti definiti, ecc..

7.5.1 - Disponibilità di magistrati onorari e modalità del loro impiego.

Considerazione autonoma e rilevante in questa sede merita l'incidenza dei diversi moduli organizzativi che gli uffici possono adottare per l'utilizzo dei GOT.

Infatti, di recente il Consiglio ha modificato la normativa secondaria contenuta nella circolare tabelle, prevedendo al nuovo par. 61 tre diversi moduli di utilizzo dei GOT:

- 1) Affiancamento.
- 2) Assegnazione di un ruolo autonomo in caso di significative vacanze dell'organico.
- 3) Supplenza nei collegi.

L'utilizzo dei GOT secondo i modelli indicati, che in molti uffici giudiziari costituisce una realtà significativa per il funzionamento degli stessi, non può che comportare la necessità di contemplare anche l'attività dei magistrati onorari ai fini della individuazione dei carichi esigibili nell'ambito della produttività fisiologicamente sostenibile dell'intero ufficio in relazione al quale viene redatto il programma di gestione.

Quindi il Dirigente, rappresentata la situazione relativa all'utilizzo dei GOT, deve dare compiuto conto nella determinazione dei carichi esigibili della incidenza del lavoro (secondo i modelli utilizzati) della magistratura onoraria sulle *performance* del suo ufficio.

7.5.2- Valutazione dei fattori incidenti su una maggiore o minore produttività.

Va così ribadito che il risultato ottenuto di individuare ufficio per ufficio la produttività sostenibile deve essere attentamente valutato dai dirigenti e, in prima istanza, dai singoli magistrati e, per i tribunali divisi in sezioni, dai Presidenti delle Sezioni.

In tale direzione si deve attentamente:

- a) valutare i fattori che abbiano determinato, nel periodo considerato, una maggiore o minore produttività dei giudici addetti alle Sezioni (ovviamente diversi rispetto alla copertura o scopertura dell'ufficio, ovvero al sistema degli esoneri, dei quali si è già tenuto conto con il

sistema dei coefficienti). A mero titolo esemplificativo, può immaginarsi che la produttività di una certa area sia stata fortemente influenzata in aumento dalla presenza in passato di un certo filone di cause seriali, oramai esaurito, ovvero da un certo tipo di orientamento giurisprudenziale settoriale che abbia permesso la rapidissima definizione di un gran numero di procedimenti; parimenti si deve considerare anche l'opposto fenomeno di un prevedibile o già previsto aumento significativo del contenzioso per accadimenti economico-sociali del circondario;

- b) evidenziare quei fattori che possono determinare, nell'anno di vigenza del programma di smaltimento, un aumento ovvero una riduzione della produttività (complessivamente considerata) dei magistrati addetti alle sezioni ricadenti nell'area interessata. In questo caso, diversamente da quello precedente, sono ovviamente estremamente rilevanti cambiamenti riguardanti il numero dei magistrati effettivamente presenti, ovvero la previsione di esoneri in precedenza non autorizzati. Assume chiaramente grande importanza, in caso di variazioni tabellari inerenti l'assegnazione degli affari, l'eventuale cambiamento, anche parziale, della tipologia di affari assegnata ad una certa area.

Quindi il dirigente può nel rispetto del procedimento operare le valutazioni gestionali ed organizzative di sua competenza individuando, rispetto alla produttività media calcolata, gli obiettivi di rendimento dell'ufficio.

Va, peraltro, rilevato che tale valutazione finale lascia al prudente apprezzamento del dirigente gli obiettivi da individuare tenendo conto che, se il numero delle pendenze e quindi lo stato ad una certa data di carico dei ruoli è dato conosciuto (dovendo essere il programma di gestione essere depositato entro il 31 gennaio di ciascun anno e, quindi, dopo la chiusura statistica dell'anno precedente), altrettanto non può dirsi per le sopravvenienze.

La conseguente aleatorietà delle valutazioni finali richieste al dirigente consiglia quindi, soprattutto nei casi in cui il rapporto tra le sopravvenienze e la capacità di smaltimento sia tale da lasciare poco spazio all'ipotesi di un ulteriore abbattimento delle pendenze nell'anno oggetto del programma, una diffusa e reale interlocuzione con tutti i magistrati in servizio presso l'ufficio. In conclusione il dirigente, nell'ambito della discrezionalità valutativa che caratterizza e connota il suo ruolo, è chiamato - in esito al procedimento partecipato sopra delineato- ad una sintesi realistica, virtuosa ed equilibrata, dovendo in primo luogo fotografare lo stato dell'ufficio, le sue condizioni oggettive e soggettive per poi, in secondo luogo, alla luce delle rilevazioni effettuate, compiere una sintesi operativa e prospettica degli obiettivi concretamente realizzabili con le risorse disponibili.

L'individuazione di obiettivi di rendimento che si collocano al di sotto o al di sopra della produttività media

deve costituire oggetto di motivazione da parte del dirigente, il quale deve dare conto in particolare delle ragioni per le quali l'ufficio non riesca a mantenere costante la produttività ovvero non sia in grado di incrementarla.

7.5.3 - Gli uffici piccoli e le sezioni distaccate

Nel percorso metodologico per l'individuazione dei carichi esigibili si prospettano indubbiamente delle complicazioni ulteriori per gli uffici piccoli, monosezionali o che hanno solo due sezioni ovvero in quelli nei quali i magistrati svolgono funzioni promiscue.

Ulteriori difficoltà possono prospettarsi nell'individuazione di carichi esigibili con riferimento ai magistrati addetti alle sezioni distaccate. Invero, in tali uffici è estremamente difficile fare riferimento a una produttività media distinta per settore ovvero per sezioni o materie omogenee, dovendosi convenire che in situazione di estrema o totale promiscuità delle materie assegnate a singoli magistrati o a un ristrettissimo numero di magistrati si deve direttamente fare riferimento ai *carichi di ruolo* dei magistrati stessi.

A fronte di tali difficoltà, si può ipotizzare in una prima fase la possibilità per i suddetti uffici giudiziari di individuare le modalità di redazione dei programmi di gestione applicando solo in quanto compatibili i criteri fissati per gli uffici giudiziari di maggiori dimensioni nei quali la produttività media può essere distinta per settore ovvero per sezioni o materie omogenee e, pertanto, - a titolo esemplificativo - l'individuazione della media può avvenire, sempre in riferimento al medesimo arco temporale quadriennale, con riguardo alle singole posizioni tabellari e, dunque, alle materie ovvero ai ruoli trattati dai singoli giudici in servizio presso l'ufficio o presso la sezione distaccata.

In tali uffici il *"metodo partecipato"* per la determinazione dei *"carichi esigibili"* deve essere ulteriormente valorizzato: il dirigente deve tener conto della potenzialità di produttività dell'ufficio facendo specifico riferimento a ciascun magistrato e al singolo ruolo dallo stesso gestito in un arco temporale ben definito.

In ragione della ricorrente promiscuità delle funzioni svolte e della tendenziale assenza di specializzazione che caratterizza i ruoli dei magistrati nei piccoli uffici e nelle sedi distaccate di tribunale, nel percorso di rappresentazione delle potenziali performance dell'ufficio il dirigente deve coinvolgere a maggior ragione i singoli magistrati, affinché contribuiscano all'individuazione degli obiettivi di rendimento, tenendo conto delle risorse disponibili e della concrete possibilità di definizione dei procedimenti.

In una seconda fase (eventualmente coincidente con il prossimo triennio - 2015/2017), acquisiti i dati stabili di un significativo arco temporale quale quello del primo triennio, potrà essere fatta una elaborazione che eventualmente metta a confronto tali uffici parametrandoli tra di loro.

8. - Prospettive di sviluppo.

La previsione dell'art. 37 e il sistema di programmazione della produttività ai fini di garantire un progressivo smaltimento dell'arretrato incentrato sui singoli uffici giudiziari, in uno all'adozione dei carichi esigibili come strumento di pianificazione del programma di gestione, vengono strutturati in maniera da consentire in una seconda fase la comparazione tra gli uffici giudiziari omologhi (per struttura ed organico) posti su tutto il territorio nazionale o su macro aree di esso (comparazione di contro espressamente richiesta e prevista -come si è già detto- ai fini della valutazione della professionalità dei magistrati attraverso l'individuazione degli standard medi di rendimento). Il Consiglio è comunque consapevole che, a conclusione del primo triennio 2012-2014, occorrerà certamente valutare l'efficacia del percorso metodologico disposto, anche nell'ottica di promuovere progressivamente strumenti che consentano di porre a confronto le performance degli uffici giudiziari italiani in un'ottica di valorizzazione delle *best practices* e delle iniziative virtuose di programmazione degli uffici medesimi.

Quindi in una seconda fase di applicazione, coincidente con il prossimo triennio (2015/2017), si procederà alla comparazione dei dati elaborati dai dirigenti (in maniera affidabile) nel primo triennio (arco temporale rilevante), allo scopo di verificare la possibilità di uniformare, nei limiti della compatibilità e delle specificità dei singoli uffici, i carichi esigibili nelle realtà giudiziarie omogenee.

Pertanto, l'individuazione dei carichi esigibili viene strutturata secondo un percorso sperimentale diviso in due fasi:

1. la prima, quella individuata e regolata dalla presente delibera, su base locale ed alla luce della metodologia su indicata;
2. la seconda, alla luce dei risultati conseguiti, nella quale si considereranno gli eventuali correttivi necessari.

9. - Format unico di redazione dei programmi di gestione.

Ritiene il Consiglio che la predisposizione di un format unico per la redazione dei programmi annuali di gestione degli affari civili assolve alla principale funzione di delineare il percorso logico ed organizzativo per l'elaborazione dei progetti in occasione delle future scadenze, agevolando così la redazione del programma da parte dei dirigenti giudiziari e consentendo una agevole valutazione e confrontabilità dei programmi predisposti a livello nazionale.

L'esame dei programmi di gestione trasmessi dagli uffici ha viepiù confermato questa esigenza di uniformità redazionale e contenutistica, nonché di individuazione di un metodo unico.

9.1. - Analisi dei programmi di gestione inviati al Consiglio.

Un'analisi compiuta della materia dei programmi per la gestione dei procedimenti e del ruolo che con riferimento ad essi deve assumere il Consiglio deve partire da quanto sino ad ora è stato fatto nella prima fase di attuazione della nuova disposizione normativa, che ha imposto ai dirigenti di redigere i suddetti programmi anche senza la determinazione dei carichi esigibili. Il comma terzo dell'art. 37 ha infatti previsto che in *«sede di prima applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1, e seguenti, il programma di cui al comma 1 viene adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto e vengono indicati gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti civili, amministrativi e tributari concretamente raggiungibili entro il 31 dicembre 2012, anche in assenza della determinazione dei carichi di lavoro di cui al comma 1, lett. b).»*

Sono stati inviati al Consiglio i programmi di gestione redatti nella prima fase di attuazione del dettato normativo in esame (l'elenco degli uffici giudiziari che hanno adempiuto alla previsione legislativa viene allegato alla delibera - Allegato E -; la relazione sull'analisi specifica dei programmi trasmessi viene anch'essa allegata alla delibera - Allegato A).

9.2. - Contenuto dei format.

L'esame dei documenti già inviati dagli uffici ha confermato la necessità di un format unico nazionale per la redazione dei programmi annuali di gestione degli affari civili, che deve assolvere alla principale funzione di delineare il percorso logico ed organizzativo per l'elaborazione dei progetti in occasione delle future scadenze e di agevolare quindi sia la redazione del programma da parte dei dirigenti giudiziari sia di consentire una agevole valutazione e confrontabilità dei programmi predisposti a livello nazionale.

L'attività di pianificazione costituirà oggetto di valutazione del dirigente in sede di conferma, ai sensi dell'art. 45 D.Lgs. 160/2006. Pertanto, per esigenze di trasparenza nell'amministrazione si rivela indispensabile che il C.S.M. indichi, in via preliminare, quale sia la struttura e quali i contenuti minimi del programma di gestione, in maniera tale da assicurare uniformità di valutazioni. È chiaro che i dirigenti saranno liberi di integrare in ogni sua parte il FORMAT, che costituisce uno strumento che il C.S.M. elabora a loro servizio e non un limite alle scelte organizzative loro rimesse.

All'esito del quadriennio i dirigenti saranno chiamati a redigere una sintetica relazione in cui daranno conto di quanto realizzato con i programmi di gestione nonché delle eventuali ragioni per cui gli obiettivi indicati non sono stati raggiunti, in modo tale da consentire un'attenta verifica del CSM sulle effettive e concrete capacità gestionali ed organizzative degli stessi dirigenti, chiamati con i programma di gestione ad un'amministrazione per obiettivi.

Il modello proposto dal Consiglio, peraltro, assume un valore sperimentale *allo stato degli atti*, in quanto necessariamente destinato a future implementazioni e modifiche e - si ripete - si accompagna, senza in alcuna misura escluderla, alla redazione di una relazione illustrativa dell'intero progetto da parte del

dirigente dell'ufficio.

Come si è detto, la predisposizione di un *format* per la redazione dei programmi annuali di gestione degli affari civili assolve alla principale funzione di delineare il percorso logico ed organizzativo per l'elaborazione dei progetti in occasione delle future scadenze.

Inoltre, il programma di gestione dei procedimenti in materia civile - e, dunque, lo stesso *format* - non costituisce, di per sé una proposta di natura tabellare, potendo costituire l'occasione (e, dunque, anche la motivazione della stessa) per la predisposizione di provvedimenti di variazione tabellare ove questi si rendano necessari in relazione alle scelte operate dai dirigenti degli uffici giudiziari, nonché per l'attivazione di altre iniziative, come la richiesta di coassegnazione o supplenza infradistrettuale, oppure di applicazione endo o extradistrettuale.

Occorre osservare, infine, che il modello tiene conto, in una sua specifica sezione, delle esigenze correlate ai progetti di smaltimento dell'arretrato atteso che, in questo momento (anche alla stregua delle risultanze dei programmi inviati per la scadenza del 31 ottobre 2011), la prospettiva su cui si muovono una parte rilevante degli uffici è orientata, in via prioritaria, sul conseguimento dei risultati indicati dal comma 12 dell'art. 37 più che sugli obiettivi generali di cui al comma 1.

Per alcuni uffici, invece, non vi è, già in questa fase, un reale problema di procedimenti ultratriennali, con la conseguenza che questa sezione del *format* (relativa alla definizione dell'arretrato) assume un rilievo solo eventuale.

Considerazioni in parte analoghe valgono per gli uffici minorili, i cui procedimenti sono caratterizzati, nella loro gran parte, da una durata effettiva relativamente contenuta e nei quali lo sforzo organizzativo rappresentato nei progetti trasmessi appare orientato più al conseguimento di una abbreviazione dei tempi massimi di durata (anche in misura inferiore ai diciotto mesi) che ad un abbattimento dei procedimenti arretrati.

Sia la relazione illustrativa del *format* che il relativo modello vengono allegati alla presente delibera (Allegati B e C).

10. - Il riparto delle somme del Fondo Unico Nazionale. L'interlocuzione con il Ministero della Giustizia.

I commi 11, 12 e 13 dell'art. 37, già sopra richiamati, disciplinano la partecipazione al Fondo Unico Nazionale, individuando come presupposto l'obiettivo di riduzione percentuale delle pendenze civili degli uffici, associando al conseguimento di tale obiettivo il riconoscimento di incentivi economici.

Nel comma dodici si fa specifico riferimento all'elenco degli uffici giudiziari presso i quali, alla data del 31 dicembre, risultano pendenti procedimenti civili, amministrativi e tributari in numero ridotto di almeno il

dieci per cento rispetto all'anno precedente e ai quali saranno riconosciuti gli incentivi.

Deve osservarsi che il criterio *dipendenza dei procedimenti civili* è cosa diversa dal criterio che appare centrale nella disciplina dei commi 1-4 della stessa norma, ovvero la durata (media) dei procedimenti. Certamente esiste un nesso tra *pendenza e durata*, nel senso che, come già rilevato, un aumento del rendimento dell'ufficio consente di ridurre sia la pendenza che la durata media dei procedimenti, ma non necessariamente tali effetti si producono nell'arco temporale dello stesso anno.

E la disposizione contenuta nel successivo comma tredici fa riferimento al "*riparto delle somme di cui al comma 11 tra gli uffici giudiziari che hanno raggiunto gli obiettivi di smaltimento dell'arretrato di cui al comma 12, secondo le percentuali di cui al comma 11 e tenuto anche conto delle dimensioni e della produttività di ciascun ufficio.*".

Non si fa quindi riferimento al conseguimento degli obiettivi di cui al programma di gestione di cui al comma 1, bensì di conseguimento degli obiettivi di smaltimento dell'arretrato di cui al comma 12.

Pertanto, le due previsioni (redazione dei programmi di gestione e presupposti per gli incentivi) sebbene siano poste entrambe nell'alveo delle misure per l'efficienza del sistema Giudiziario sembrano non operare necessariamente sullo stesso piano; ad esempio la performance di cui al comma 12 potrebbe essere raggiunta da un ufficio senza che sia stato adottato alcun programma di gestione ma semplicemente perché all'inizio dell'anno in osservazione sia intervenuta la copertura di rilevanti vacanze di organico che avevano limitato l'operatività dell'ufficio nell'anno precedente. In altri termini il perseguimento degli obiettivi prefigurati dalla nuova disciplina di cui ai commi 14 non può che essere concretamente impostato in relazione alle esigenze effettive dell'ufficio atteso che la riduzione dei procedimenti arretrati e il correlato riconoscimento dell'incentivo di cui al comma 12 costituisce un possibile risultato, ma non un modello di programmazione. Ciò impone alcune importanti riflessioni.

In primo luogo, è bene ribadire che la riduzione delle pendenze è un indicatore scarsamente rappresentativo dell'efficienza dell'ufficio, anche perché nella nozione delle *pendenze* utilizzata dalla legge non è contenuta alcuna indicazione relativa alla concreta composizione delle pendenze medesime; si equiparano così, ai fini del raggiungimento dell'obiettivo percentuale, procedimenti che presentano caratteristiche molto differenziate quanto al tempo e all'impegno necessario per la relativa lavorazione.

In altri termini prevedere l'abbattimento del 10% della pendenza senza precisare come questo abbattimento debba incidere sui diversi segmenti della pendenza stessa consente facili elusioni realizzabili mediante la concentrazione degli sforzi sul contenzioso di più agevole definizione. In secondo luogo, la riduzione della pendenza di per se stessa è una variazione che presenta un collegamento quantomeno labile con l'efficienza di un ufficio perché dipende anche da variabili che sono del tutto al di fuori del controllo del capo

dell'ufficio, come ad esempio la variazione del livello di copertura degli organici (sia del personale amministrativo che dei giudici) e la qualità e quantità delle sopravvenienze.

In terzo luogo, l'obiettivo di una percentuale fissa di riduzione della pendenza penalizza sproporzionatamente sia gli uffici che hanno attualmente pendenze molto alte (perché abbattere del 10% una pendenza molto elevata potrebbe implicare un aumento di produzione non ragionevolmente esigibile) sia quelli che hanno attualmente pendenze molto basse, perché al di sotto di soglie minime di pendenza non è possibile scendere in ragione del tempo tecnico minimo di trattazione di un procedimento civile.

Si sottolineano tali incongruenze perché si è già detto che dall'esame dei programmi di gestione dei procedimenti civili pervenuti emerge che nella maggior parte dei casi essi individuano come obiettivo primario il raggiungimento dell'abbattimento dell'arretrato in funzione delle percentuali del 5 e del 10% indicate proprio dal comma 12 della norma, lasciando in secondo piano l'obiettivo della riduzione della durata dei procedimenti, richiesto dalla norma sul regime transitorio, come se l'inserimento nell'elenco previsto dal comma dodici dell'art. 37 possa diventare l'unico vero obiettivo del programma.

Peraltro va rilevato che un ulteriore profilo problematico del raccordo tra il corpo normativo dei commi 11-12-13 e quello dei commi 1-2-3-4, proprio con esclusivo riferimento alla magistratura ordinaria (a differenza di quanto previsto per la magistratura amministrativa e quella contabile), va individuato nella previsione che sia il Ministero della Giustizia, e non il CSM, a formare l'elenco degli uffici giudiziari che hanno raggiunto i previsti obiettivi di riduzione percentuale dell'arretrato. Si prevede, infatti, che l'unica interlocuzione con il CSM sia quella ex art. 37, comma 13, per il solo riparto dei benefici economici tra gli uffici compresi nell'elenco. Appare allora assolutamente necessario avviare con tempestività un'interlocuzione con il Ministero della Giustizia al fine di individuare, nell'ambito della leale collaborazione istituzionale, le modalità di preventivo coordinamento per la formazione degli elenchi degli uffici giudiziari ai sensi dei su citati commi allo scopo di valorizzare, oltre che il mero dato statistico delle pendenze, strumenti di conoscenza più approfondita costituiti dai programmi organizzativi dei singoli uffici, anche considerando l'eventuale incidenza sul legittimo raggiungimento degli obiettivi individuati nel piano degli eventuali rilievi che il Consiglio Superiore della Magistratura possa fare sul programma di gestione sottoposto alla presa d'atto.