

PROPOSTA ANM SUI “CARICHI DI LAVORO” DEI MAGISTRATI ITALIANI

La fissazione di parametri di misurazione e delimitazione dell’attività giudiziaria è funzionale al raggiungimento di plurimi obiettivi, tra i quali:

- garantire, in primo luogo nell’interesse dell’utenza, un’adeguata risposta giudiziaria in termini di qualità;
- consentire un’efficiente organizzazione degli uffici giudiziari;
- rendere palese l’esistenza di un limite oggettivo alle capacità della Magistratura di far fronte alla crescente e disomogenea domanda di giustizia, limite superato il quale la responsabilità dei disservizi, a risorse e legislazione invariata, può essere addebitata unicamente alle scelte delle Istituzioni politiche;
- individuare una chiara linea di confine tra i doveri del singolo magistrato, del dirigente (e del CSM, che ne approva le decisioni) e della politica;
- rasserenare i magistrati e impedire che essi siano sottoposti a richieste insostenibili da parte di dirigenti che perseguono performances sempre maggiori;
- consentire la definizione di un livello minimo di assistenza giurisdizionale uguale per tutte le zone del Paese.

Gli esiti dell’ultima consultazione referendaria rendono ancora più indifferibile una risposta dell’ANM sul punto.

Quanto al metodo di lavoro da seguire, si evidenzia innanzitutto come l’indicazione di un “numero secco”, tale da determinare il livello di produzione cui ogni magistrato deve attenersi, rischia di dar vita ad un’eccessiva semplificazione, non rispettosa della specificità della funzione giurisdizionale e dell’esistenza di plurime e significative variabili (quali ad esempio le diverse modalità di organizzazione degli uffici, la presenza di un elevato *turn over*, il diverso peso delle singole materie e cause trattate e del lavoro “grigio” implicato, il tasso di criminalità della zona, la scopertura degli organici anche amministrativi).

Il rischio è quello di trattare in modo identico situazioni profondamente diverse, penalizzando proprio i magistrati che prestano servizio nelle realtà più difficili. E realizzando così risultati opposti a quelli posti a base del tema dei carichi esigibili.

Viceversa, occorre procedere ad individuare un *range* di produttività su base nazionale che possa adeguatamente contemplare le numerose variabili che incidono sulla produttività del magistrato anche in ragione delle diverse funzioni svolte e dei diversi settori di specializzazione.

Si propone di individuare un metodo da sottoporre al CSM per carichi di lavoro predeterminati e rapportati a parametri nazionali, che possano ricomprendere, in un *range* di normale operosità, le specificità concrete di ciascuna funzione e specializzazione e di ciascun ruolo. Si evidenzia come, a tale scopo, tali parametri andranno calcolati prendendo come riferimento i medesimi dati statistici e avvalendosi di un metodo unitario.

Si propone di prendere come punto di partenza quanto previsto dal Consiglio Superiore della Magistratura nel dare attuazione al disposto dell'art. 37 d.l. n. 98/2011 poichè, allo stato, si tratta dell'unica sperimentata procedura che, valorizzando le specificità e le conoscenze dei singoli uffici, può considerarsi idonea a "misurare" l'attività giudiziaria.

Si ritiene indispensabile, pertanto, prendere le mosse dai dati indicati nei programmi di gestione ex art. 37, ove esistenti, e di attivarsi per ottenere dati analoghi anche per il settore penale. (programmi di gestione presentati dagli uffici e/o dei prospetti statistici elaborati dall'ufficio statistico del Consiglio ovvero, in subordine, i dati delle inaugurazioni degli uffici giudiziari).

Stabilito di partire dai dati ricavabili dai programmi di gestione ex art. 37 o da dati analoghi, al fine di individuare un metodo di calcolo che garantisca la massima aderenza possibile alle varieguate situazioni concrete, si concorda poi:

- di calcolare, per funzioni e settori comparabili, la produttività media di applicare, a tale valore medio, una riduzione del 15 % (valorizzando l'unico dato testuale espressamente previsto dal CSM per l'art. 37), allo scopo di tenere conto delle ordinarie variabili di produttività e del fatto che gli attuali dati statistici sono da ritenersi 'drogati', in quanto falsati da una rincorsa produttiva che ha raggiunto livelli insostenibili tali da incidere spesso sulla qualità dei provvedimenti;
- di individuare poi, nei singoli settori civile e penale, gli specifici criteri di comparabilità e i correttivi idonei a tenere conto del maggior numero di contingenze capaci di influire significativamente sui parametri quantitativi.

In tal modo verrà individuata la fascia massima astratta di carico esigibile, pari dunque al *range* di oscillazione tra la media di produttività italiana per singola funzione e il 15 % in meno.

Tale fascia, che rappresenta un fondamentale parametro di riferimento generale, indubbiamente non è ancora sufficiente a soddisfare tutte le esigenze sopra declinate e a considerare adeguatamente la variegata realtà giudiziaria italiana.

Vi sono, infatti, uffici che, per particolari caratteristiche o condizioni hanno produttività maggiori o minori, giustificate appunto da elementi oggettivi e riscontrabili. Tuttavia anche i rendimenti di questi uffici devono fare i conti con i range nazionali.

Pertanto, i magistrati che lavorano in uffici che hanno produttività medie complessive rientranti in tali *range* potranno rapportarsi alle medie di produttività dei loro rispettivi uffici. Nel caso di uffici con produttività medie complessive fuori dai *range* nazionali, i carichi di riferimento saranno quelli

nazionali, tranne situazioni specifiche, circostanziate ed oggettivamente giustificate (ad esempio, alto tasso di criminalità, e/o elevato contenzioso di notevole complessità, che giustificano una produttività più bassa).

L'attività dei magistrati italiani sarà, quindi, ritenuta inesigibile, nell'ottica di cui sopra, qualora si superino i range come sopra determinati.

Va peraltro rilevato come una prestazione che si collochi al di sopra del limite massimo non potrà automaticamente considerarsi inadeguata o addirittura non autorizzata, essendo di contro prospettabili circostanze e contingenze che consentono produttività anche superiori alla media nazionale.

Tuttavia, nel momento in cui un magistrato che abbia prodotto oltre il limite massimo - determinato secondo i criteri di cui sopra - incorra in ritardi o in errori, vi sarà in concreto la conferma che gli è stata richiesta una prestazione inesigibile. Il superamento del limite massimo rappresenta, quindi, una circostanza che merita attenta valutazione poiché dovrebbe indurre a considerare come scusabili eventuali ritardi ed errori, rivestendo la situazione in sé il carattere di eccezionalità.

Non solo, ma il superamento del limite massimo costituisce campanello di allarme di perdita di qualità del prodotto giudiziario e rappresenta un chiaro segnale della responsabilità della politica, che non è in grado di limitare la ingestibile domanda di giustizia lasciando sostanzialmente sola (da decenni) la magistratura.

La determinazione dei carichi di lavoro, inoltre, non può limitarsi a prevedere i soli valori massimi, ma deve stabilire un *range* medio, che fissi sia un limite superiore (oltre il quale la prestazione diviene inesigibile) sia un limite inferiore (che delimiti la normale operosità). L'individuazione di un solo discrimine, infatti, rischia di sovrapporre il massimo esigibile al minimo pretendibile, con il paradosso che la pretesa estrema in termini quantitativi, oltre la quale il lavoro del magistrato diviene insostenibile e la qualità della prestazione non viene garantita, rischia di divenire la norma.

In effetti, pur a fronte delle diversità dei due concetti (i carichi esigibili previsti dall'art. 37 d.l. n. 98/2011 sono previsti con riguardo all'attività di programmazione del dirigente dell'Ufficio, il quale deve indicare gli obiettivi di rendimento dell'ufficio tenuto conto dei carichi esigibili del lavoro dei magistrati; gli standard di rendimento di cui all'art. 11 comma 2, lett. b, della l. n. 111/2007, sono strumentali alle valutazioni di professionalità), sia innegabile una correlazione tra i due concetti, trattandosi sempre di misurare la medesima attività. Carichi di lavoro e standard di rendimento, infatti, sono strumenti diversi ma è indubbia una loro correlazione e la necessità di evitare sovrapposizioni o confusioni.

Si propone pertanto il seguente metodo di determinazione dello standard medio di rendimento del magistrato, utilizzabile per la valutazione individuale di

professionalità ai sensi dell'art. 11 co. 2 lett. B e comma 3, lett. E) della legge 111/2007.

Posto che il raggiungimento dello standard medio di rendimento può essere considerato come il limite soddisfacente rilevante ai fini della positiva valutazione in termini di laboriosità, deve ritenersi che siffatto parametro, che logicamente deve essere significativamente inferiore al massimo lavoro sostenibile da un magistrato, potrà essere agevolmente calcolato attraverso una riduzione percentuale del valore massimo determinato. La percentuale di riduzione, rispetto al *range* individuante il carico massimo, viene quantificata nel 30 % apparendo congrua e coerente con l'unico riferimento normativo (la già ricordata delibera del CSM che indica una percentuale di in più o meno del 15% e, dunque, una fascia del 30% di oscillazione dei valori del carico).

In questo modo, si potrà ottenere una fascia di produttività omogenea sul territorio nazionale sufficientemente elastica e rispettosa delle variabili e delle contingenze di ciascun ufficio e di ciascun ruolo.

Si ribadisce, peraltro, che le variabili dell'attività giudiziaria sono talmente tante che non risulta possibile individuare, neppure prevedendo l'applicazione di molteplici correttivi, un valore di produttività certamente valido per tutti.

Pertanto, mentre un rendimento che si collochi all'interno del *range* dovrà considerarsi certamente adeguato, non altrettanto una produttività inferiore alla soglia minima potrà essere di per sé automaticamente valutata negativamente ai fini della produttività del magistrato, esistendo una pluralità di contingenze non preventivamente calcolabili, ma dimostrabili dall'interessato, che potrebbero comunque avvalorare l'adeguatezza della prestazione.

In conclusione, si propone di individuare il seguente metodo per la determinazione dei carichi di lavoro dei magistrati ordinari:

- **Partire dai dati dell'art. 37 (certamente esistenti per il civile, e da altri dati analoghi, che allo stato mancano, per gli altri settori);**
- **Effettuare una comparazione tra uffici, funzioni e specializzazioni omogenei;**
- **Calcolare il valore medio;**
- **Procedere a una riduzione del 15%;**
- **Prevedere per ciascuna funzione possibili correttivi, da applicarsi nel caso in cui risultino ulteriori eventuali variabili statisticamente rilevanti;**
- **Individuare il dato medio nazionale astratto del carico esigibile come il *range* tra il valore medio e il dato massimamente ridotto;**
- **Procedere al confronto tra il *range* generale astratto e il dato fornito dal singolo ufficio: i magistrati che lavorano in uffici che hanno produttività medie complessive rientranti in tali *range* potranno rapportarsi alle medie di produttività dei loro rispettivi uffici; nel caso di uffici con produttività medie complessive fuori dai *range***

nazionali, i carichi di riferimento saranno quelli nazionali, tranne in situazioni specifiche, circostanziate ed oggettivamente giustificate;

- **Individuare lo standard medio di rendimento attraverso una riduzione percentuale del 30% del carico massimo esigibile per quell'ufficio e/o funzione.**

Esemplificativamente, assumendo che all'esito della comparazione tra uffici, funzioni e specializzazioni omogenee emerga un ipotetico valore di media matematica pura di 160 sentenze (le elaborazioni statistiche per la fissazione degli standard di rendimento conducono sostanzialmente a questi risultati per gli uffici civili di primo grado), si avrà:

oltre 160	carico inesigibile
tra 160 e 136	carico esigibile
carico esigibile dell'ufficio ridotto del 30 %	standard medio di rendimento

Quanto alla Corte di Cassazione, la eccezionale produttività sia nel settore penale che civile, a livelli riconosciuti da tutti insostenibili e non aventi termini di paragone in Europa, impone un discorso a parte. La media di produttività attuale è già di gran lunga oltre il livello di esigibilità, per cui appare opportuno, e necessario al fine di tutelare la funzione nomofilattica della Corte, utilizzare l'oscillazione del 30 % per individuare il carico massimo esigibile nella media attuale ridotta del 30 %.

Si rinvia ai documenti dei singoli settori civile e penale per le ulteriori precisazioni e gli ulteriori correttivi al fine di realizzare gli obiettivi di cui al presente lavoro, anche tenendo conto del diverso peso dei procedimenti, del "carico sostenibile dei ruoli" per singolo magistrato, del lavoro "nero" gravante sui singoli, delle diversa tipologia dei provvedimenti decisorii e delle modalità di definizione delle controversie.

Il risultato finale è un'indicazione numerica che:

- valorizza l'omogeneità nazionale senza rinunciare a tener conto delle peculiarità esistenti sul territorio;
- permette di coniugare qualità a quantità;
- rappresenta un fondamentale strumento organizzativo per gli uffici;
- fornisce a ciascun magistrato un intervallo all'interno del quale operare con la serena consapevolezza che nulla può essere preteso oltre il limite massimo e che al di sopra di quello minimo, la sua valutazione in termini di operosità sarà certamente positiva;
- riafferma con chiarezza la necessaria partecipazione dei magistrati nella determinazione di qualunque parametro numerico che riguardi l'attività giudiziaria;

- delimita in modo inequivocabile il livello oltre il quale la mancata risposta giudiziaria dipende da una patologica domanda di giustizia e da una oggettiva carenza di risorse.