

**RISOLUZIONE ADOTTATA DALL'ASSEMBLEA PLENARIA NELLA SEDUTA DEL 24 LUGLIO 2009 CONCERNENTE "VALUTAZIONI DI PROFESSIONALITÀ, PARAMETRO DELLA LABORIOSITÀ, STANDARD DI RENDIMENTO. RELAZIONI DEL GRUPPO DI LAVORO ISTITUITO CON DELIBERA 23 SETTEMBRE 2008, FASE DI COMPLETAMENTO E AVVIO DELLA SPERIMENTAZIONE".**

*Il punto sull'attività svolta*

L'art. 11 c. 2 lett b) del d.lgs 5 aprile 2006 n. 160, come modificato dall'art. 2 c. 2 della l. 30 luglio 2007 n. 111, prevede che: "la laboriosità è riferita alla produttività, intesa come numero e qualità degli affari trattati in rapporto alla tipologia degli uffici e alla loro condizione organizzativa e strutturale, ai tempi di smaltimento del lavoro, nonché all'eventuale attività di collaborazione svolta all'interno dell'ufficio, tenuto anche conto degli standard di rendimento individuati dal Consiglio superiore della magistratura, in relazione agli specifici settori di attività e alle specializzazioni", affidando in via esclusiva al Consiglio la fissazione degli standard di rendimento individuali.

Con risoluzione del 23 settembre 2008 il Consiglio ha istituito presso la IV commissione un gruppo di lavoro per la individuazione degli *standard medi di definizione* dei procedimenti a partire dagli uffici di primo grado. Nella risoluzione sono state individuate le finalità e l'approccio metodologico per la individuazione degli standard con riferimento al primo grado di giudizio.

Il Gruppo di lavoro ha dato corso all'incarico conferitogli adottando nel corso dei lavori gli adattamenti e i correttivi di metodo necessari, differenziati tra il settore civile, quello penale, quello minorile e della sorveglianza in considerazione della differente stato e modalità di informatizzazione dei dati, delle particolari caratteristiche delle funzioni relative ad ogni singolo ufficio, degli adattamenti imposti dal grado di attendibilità dei dati che mano a mano si andavano verificando e della necessità di allineamento dei dati relativi ad un ufficio con quelli di uffici al primo collegati.

Lo svolgimento dei lavori ha consentito di individuare i settori, in particolare quello delle tutele, del fallimentare, della esecuzione civile, del tribunale del riesame ed in parte degli uffici minorili e di quelli di sorveglianza, per i quali è necessario incrementare la formazione di basi dati utilizzabili o è necessario procedere alla individuazione di uffici diversi da quelli indicati nella risoluzione anche ai fini di un approfondimento preliminare.

Il Gruppo di lavoro ha riferito, alla luce dei dati che è stato possibile esaminare ed elaborare compiutamente nel termine fissato per il completamento della fase dei lavori caratterizzato dallo esonero parziale dei magistrati componenti, con le relazioni depositate ed illustrate nella seduta straordinaria di commissione del 17 giugno 2009.

Le indicazioni emerse nel corso dei lavori, la cui evoluzione è stata costantemente seguita dalla commissione, consentono fin da ora di individuare i criteri metodologici di fissazione degli standard di rendimento secondo il significato che agli stessi è stato attribuito nella risoluzione istitutiva del Gruppo, quale misurazione della "laboriosità intelligente" del magistrato fuori da un'ottica di controllo individuale meramente quantitativo e nella prospettiva del miglioramento del servizio reso alla collettività.

La metodologia più idonea al raggiungimento di tale risultato è risultata essere quella della comparazione dei dati raccolti su tutto il territorio nazionale, aggregati secondo le funzioni del magistrato ed analizzati periodicamente secondo la tecnica del *clustering* (analisi per raggruppamento) tenendo conto della dimensione dell'ufficio, del carico di lavoro e delle tipologie di attività svolte.

Il Consiglio intende prendere atto dei risultati cui il Gruppo di lavoro è pervenuto - illustrati alla commissione e da questa fatti propri - e assumerli come acquisiti per la successiva fase di completamento delle rilevazioni e di sperimentazione. Intende inoltre individuare i successivi

adempimenti per il passaggio dalla fase di sperimentazione alla adozione ed applicazione degli standard.

#### *La scheda di valutazione*

Per avere un quadro sintetico e flessibile dell'attività svolta dal magistrato utile ai fini delle valutazioni di competenza della IV commissione è necessario disporre, in modo sintetico, esauriente e flessibile al tempo stesso, di dati relativi: a) all'ufficio nel quale il magistrato lavora; b) all'attività svolta dal magistrato in quell'ufficio c) alla comparazione tra l'attività del magistrato e quelle degli altri appartenenti alla stessa sezione, ufficio o gruppo specializzato; d) alla comparazione del lavoro svolto dal magistrato con standard di carattere nazionale riferibili ai magistrati che abbiano caratteristiche di omogeneità con quello in valutazione.

Mentre i dati relativi ai punti da a) a c) potranno essere raccolti e sintetizzati dagli stessi uffici e dai Consigli giudiziari, i dati relativi alla comparazione con standard nazionali necessitano di una attività di analisi unitaria, possibile solo a livello centrale.

Dovrà essere adottata una scheda di valutazione uniforme per tutti i magistrati, con riferimento alle stesse funzioni, integrativa della scheda di valutazione già utilizzata dai Consigli giudiziari e dal Consiglio superiore per le valutazioni periodiche di professionalità, la cui struttura è già delineata dal Gruppo di lavoro con la prima fase di attività ed è parte integrante, in allegato, delle relazioni depositate.

Le schede, messe a punto e testate nella loro pratica utilizzabilità, saranno sottoposte all'approvazione definitiva del plenum per essere poi utilizzate dai consigli giudiziari per la parte di loro competenza, relativamente ai dati rilevabili in sede distrettuale, e dal Consiglio superiore per quelli su base nazionale.

#### *Clustering (analisi di raggruppamento) e range (fascia di oscillazione)*

Alla luce dell'attività svolta dal Gruppo di lavoro si è giunti alla conclusione che lo standard medio di rendimento non può essere fissato una volta per tutte con riferimento a tipologie di funzioni, attività o provvedimenti ne' può essere definito con una grandezza numerica assoluta. Un sistema di valutazione della "laboriosità intelligente" richiede infatti la lettura combinata di più indicatori quantitativi e qualitativi.

#### *Lo standard di rendimento individuato anno per anno - applicazione della tecnica di clustering*

Sotto il primo aspetto si è deciso di procedere, attraverso la metodologia del *clustering* o analisi di raggruppamento, ad analizzare i dati relativi all'anno di riferimento in modo da estrarne valori indicativi della produttività accorpati secondo i criteri di omogeneità per consentire poi, ai fini della valutazione, il raffronto dei dati del magistrato interessato con quelli degli altri che si collocano nel medesimo raggruppamento. In questa prima fase i criteri di omogeneità sono stati individuati, per il civile, facendo leva sul carico di lavoro e sulle materie trattate e, per il penale, sulle caratteristiche degli uffici di appartenenza. Le relazioni danno ampio atto dei passaggi logici delle scelte operate e della metodologia scientifica adottata.

La correttezza di tali scelte e la affidabilità degli indici ricavati dovrà essere verificata nel medio termine con il completamento dell'analisi e l'estensione della stessa agli uffici di piccole dimensioni già individuati. Alla luce dei risultati ottenuti e della disponibilità della base dati completa a livello nazionale, può prevedersi un progressivo affinamento della *clusterizzazione*, che, per la caratteristica propria di tale tecnica, sarà operata direttamente dal sistema.

Gli *standard*, individuati secondo criteri di omogeneità, sono destinati a fornire una rappresentazione della distribuzione della quantità del lavoro svolto nel corso dell'anno di

riferimento e consentiranno, unitamente ad alcuni indicatori significativi della qualità del lavoro, un raffronto con il lavoro svolto, nello stesso periodo, dal magistrato in valutazione.

#### *La individuazione di un range o fascia di oscillazione*

Sotto il secondo aspetto si è constatata la inutilità ed impossibilità di far coincidere lo standard di rendimento con un numero quale risultato di una operazione matematica apparendo più utile, al fine di interpretare lo standard come uno strumento di lettura articolata del lavoro del giudice e di tendenziale auto-miglioramento del suo metodo di lavoro, cercare di individuare una fascia di oscillazione, o *range*, all'interno del quale considerare rispettoso dello standard il lavoro prodotto dal magistrato. Tale soluzione appare preferibile perché più funzionale ad una valutazione effettiva della "laboriosità intelligente", in considerazione della pluralità dei dati raccolti nella scheda di valutazione che sarà adottata, della possibilità di tenere conto di indicatori non solo rappresentativi della quantità, ma sintomatici della qualità del lavoro svolto, della necessità di interpretare lo scostamento dal dato medio (in difetto, ma, paradossalmente, anche in eccesso) come segnale che impone una verifica attenta dell'insieme dei dati disponibili.

Allo stato, il Gruppo di lavoro ha individuato come significativa per il civile la fascia, ampia, compresa tra il 30esimo ed il 70 percentile (indicando anche il valore mediano), mentre per il penale, tenendo conto dei fattori di distorsione riscontrati, si è ritenuto di assumere come punto di riferimento il terzo quartile. Non vi è ragione, ora, di discostarsi da tali indicazioni provvisorie, rimettendo all'esito del completamento della elaborazione dei dati già raccolti e nel corso della prima fase di sperimentazione la fissazione del *range* che dovrà essere assunto come significativo al momento della effettiva applicazione dello standard. Sempre allo stato e con riferimento alle sentenze civili, il Gruppo di lavoro ha mantenuto distinto il numero delle sentenze depositate nei termini o con un ritardo contenuto nei centoventi giorni, da quelle depositate oltre tale limite. Anche sotto tale profilo non vi è ragione di discostarsi, fino al completamento della fase di analisi dei dati e di sperimentazione, da tale scelta operativa.

#### *Le criticità emerse.*

In relazione all'esigenza di consolidamento dei cluster individuati è indispensabile ampliare la base dati dei giudici e degli uffici giudiziari campionati. Attraverso tale ampliamento della banca dati si potrà quindi verificare la rappresentatività e quindi l'affidabilità dei cluster nonché conseguentemente la rispondenza dei relativi standard di produttività alle singole realtà giudiziarie. A tal riguardo, in questa fase si dovrà in modo particolare porre attenzione ai seguenti profili:

1. **Interventi sull'organizzazione degli uffici e segnalazione alla VII Commissione del C.S.M.:** devono essere attentamente valutate le indicazioni organizzative emergenti dall'attività di analisi effettuata dal gruppo tecnico nei singoli uffici campionati: a titolo esemplificativo è emersa la necessità ed urgenza che si adottino provvedimenti organizzativi di indirizzo agli uffici in ordine alla gestione dei registri informatizzati di cancelleria e alla modalità di caricamento degli oggetti Sic|Sicid e degli eventi processuali, alla individuazione di linee guida per la costituzione delle sezioni nei tribunali metropolitani e grandi, alla predisposizione di un sistema unico nazionale di rilevazione nominativa delle presenze (del personale togato e amministrativo) e delle destinazioni ai singoli settori (civile\penale).
2. **Individuazione dei provvedimenti definitivi e tempestività del deposito:** va condivisa la scelta del gruppo tecnico di dare rilievo alle sentenze depositate nel termine di 120 giorni per consentire, al termine dei lavori, di parametrare correttamente la produttività ordinaria del giudice civile.
3. **Range produttività:** prendendo atto dell'indicazione del gruppo tecnico che ha individuato una fascia di oscillazione di produttività (intorno alla mediana) finalizzata a consentire una valutazione flessibile ed elastica della produttività del magistrato, si dovrà rivalutare la

idoneità del range così individuato a rappresentare un sufficiente criterio di valutazione quantitativa della produttività dei magistrati.

4. **Tipologia di provvedimenti valorizzati ai fini della valutazione di produttività:** va valutata positivamente ed approfondita l'indicazione del gruppo tecnico finalizzata a valorizzare le principali tipologie di definizione provvedimento (decreti cautelari ecc, ordinanze ecc.) e non, in modo da restituire il complessivo impegno profuso dal giudice nell'espletamento delle sue funzioni.
5. **Rilievo dei tempi medi di smaltimento:** in attesa del consolidamento definitivo della metodologia e della sperimentazione dei gruppi di riferimento (che consentono l'individuazione degli standard per classi di giudici), va condivisa l'indicazione del gruppo tecnico di valorizzare gli indici di durata media dei procedimenti con riferimento all'ufficio-sezione di appartenenza del magistrato. La relazione fra tempi ed organizzazione del singolo ufficio individuata dalla circolare istitutiva ha quindi correttamente determinato il gruppo di lavoro ad inserire l'indicatore dei tempi medi di definizione dei procedimenti esclusivamente all'interno del capitolo della scheda di valutazione della produttività del magistrato relativo ai c.d. indicatori sezionali, ovvero agli indicatori della singola sezione o ufficio dove opera il magistrato.
6. **Rilievo del carico di ruolo del singolo giudice** (pendenze più sopravvenienze) e standard di produttività: l'analisi effettuata ha evidenziato che a taluni ruoli più consistenti e gravosi dei giudici civili corrisponde una maggiore produttività, la quale - in alcuni casi - ha evidenziato profili di produttività patologica da monitorare attentamente. Tali situazioni peculiari dovranno quindi essere in particolar modo evidenziate con l'obiettivo di garantire condizioni di lavoro dignitose e una giurisdizione di qualità, prevedendo quindi criteri correttivi in conseguenza della particolare gravosità del carico di lavoro stesso.
7. **Criteri correttivi e promiscuità di funzioni:** va approfondita l'analisi dei giudici che svolgono funzioni promiscue (civile/penale), evidenziando i profili di particolare impegno che la promiscuità delle funzioni richiede e la conseguente necessità di criteri correttivi che correggano gli indicatori mediani nazionali adeguandoli alla peculiarità del giudice omnibus.
8. **Preventiva conoscibilità da parte del giudice dello standard di riferimento:** il gruppo di lavoro ha evidenziato il problema se lo standard di riferimento, ossia l'indice di produttività richiesto in un determinato periodo, debba essere preventivamente comunicato e quindi conosciuto dal magistrato. La risposta deve essere senz'altro positiva, considerando sia che proprio tale preventiva conoscenza degli standard consente un'adeguata e consapevole gestione dei ruoli civili sia che i capi degli uffici, per valutare i carichi di lavoro delle sezioni per dimensionarle alle esigenze di smaltimento degli affari e dell'arretrato, già utilizzano i dati relativi agli anni precedenti. Così come osservato nella relazione del gruppo civile "Lo strumento di valutazione della produttività è e sarà sicuramente uno strumento di programmazione del lavoro, di valutazione di come si è lavorato rispetto ad obiettivi conosciuti e prefissati: proprio la diffusione degli standard potrà costituire un formidabile volano e veicolo di esperienze virtuose, di valorizzazione delle capacità individuali di confronto tra i vari uffici, di riconoscimento ai singoli magistrati e ai singoli uffici di derogarvi sulla base di proprie decisioni di management del ruolo e dell'ufficio alla luce di determinate condizioni e circostanze storicamente date, condividendone alla fine la relativa responsabilità. Gli standard – espressione di una cultura del numero e della qualità diffusa e condivisa – così potranno essere nel prosieguo valorizzati in sede di serie storiche e, una volta assestati, allora potranno anche innescare dinamiche produttive virtuose". Solo dopo una sperimentazione ampia, sia in termini temporali che per numero di uffici rilevati e per affinamento dei cluster, potrà essere verificato se i dati nel corso degli anni mantengono un grado di stabilità tale da fare ritenere lo standard consolidato nel tempo e quindi astrattamente utilizzabile per l'intero periodo di valutazione del magistrato."

### *La fase di completamento e sperimentazione, la applicazione effettiva degli standard*

La necessità di verificare la affidabilità dei dati fin qui enucleati estendendo l'analisi a tutto il campione previsto nella delibera del 23 settembre 2008, di consentire la stratificazione di una serie storica significativa di dati di riferimento tale da fornire ai magistrati da sottoporre a valutazione un criterio affidabile di previsione degli standard anche per gli anni successivi, di far precedere l'adozione degli standard così fissati come indici di valutazione della laboriosità da un confronto con una ampia platea di magistrati da effettuarsi nei modi e nelle forme che il Consiglio stabilità, suggeriscono di cadenzare gli ulteriori passaggi per l'applicazione degli standard.

Appare opportuno che il Consiglio organizzi tempestivamente occasioni di confronto aperte all'esterno e con i consigli giudiziari sull'esito dell'analisi e sulla metodologia indicata dal gruppo tecnico.

La IV commissione continuerà ad avvalersi della collaborazione e del supporto dei componenti del Gruppo di lavoro, per i quali è terminato il periodo di esonero parziale dal lavoro ordinario, al fine di completare l'analisi dei dati dei quali è già stato disposto il riversamento, per seguire la fase di sperimentazione e apportare gli opportuni aggiustamenti alla metodologia già individuata. L'attività del Gruppo dovrà essere terminata entro il 31 dicembre 2010.

Al fine di assicurare continuità nell'attività di supporto rimarrà attivo il forum per la raccolta dei dati e la mailing list per lo scambio di corrispondenza, utilizzata nella prima fase dei lavori; la commissione continuerà a garantire il necessario supporto di segreteria.

Saranno adottate le opportune iniziative per continuare ad avvalersi, in condizioni per esso di maggiore autonomia operativa - stante l'impossibilità per i magistrati componenti del Gruppo di dedicarsi in via prevalente a tale attività -, del personale statistico del ministero della Giustizia che ha già contribuito in modo determinante ai lavori del Gruppo.

Senza soluzione di continuità rispetto alla conclusione di questa prima fase, si procederà a completare l'esame dei dati relativi agli uffici indicati nella risoluzione del settembre 2008, ad estendere l'analisi dei dati ai tribunali di piccole dimensioni già individuati, e per i quali i dati sono già stati acquisiti o è stata comunque già avanzata la richiesta di copia dei *data base*, e ad analizzare i dati di altre sedi di medie o grandi dimensioni al fine di verificare l'affidabilità dei risultati conseguiti.

Si predisporrà, d'intesa con la VII commissione, un prospetto dei dati relativi agli uffici la cui raccolta ed il cui aggiornamento è indispensabile ai fini della redazione della nuova scheda di valutazione della laboriosità, fissando criteri e modo di rilevazione e di conservazione.

Dal gennaio del 2010 si procederà perciò ad una sperimentazione della scheda di valutazione della laboriosità nel frattempo definitivamente messa a punto e degli standard medi già enucleati con riferimento alle diverse tipologie di attività - ove questo sia possibile in considerazione delle funzioni del magistrato in valutazione - senza che tale sperimentazione abbia alcuna incidenza sulla valutazione di professionalità. I dati si affiancheranno a quelli relativi alle statistiche comparate interne all'ufficio, che continueranno ad essere invece utilizzati. Sulla base del completamento dell'elaborazione dei dati raccolti o in via di caricamento con riferimento agli anni già presi in considerazione (2006/07 per il civile e 2005/07 per il penale) e mettendo a punto i criteri di interrogazione di quelli dei due anni successivi (per il 2008 entro il giugno e per il 2009 nella seconda metà del 2010), si procederà poi alla applicazione effettiva degli standard per la valutazione della laboriosità (unitamente agli altri indicatori propri dello stesso parametro, secondo quanto previsto dall'art. 11 del d.lgs 160/06) all'esito di un intero anno di sperimentazione e con riferimento agli anni in valutazione successivi alla conclusione della fase sperimentale.

Per le funzioni non comprese nella risoluzione del 23 settembre 2008 (Appello, Cassazione, Procura Nazionale Antimafia) interverrà apposita risoluzione del Consiglio.

Per i magistrati destinati in via esclusiva a sedi distaccate si utilizzeranno provvisoriamente gli standard individuati per i colleghi che operano negli uffici centrali delle stesse di dimensioni di quelli di appartenenza del magistrato in valutazione, ferma restando la necessità di individuare, all'esito della sperimentazione, indici correttivi che tengano conto del disagio aggiuntivo derivante dalle particolari condizioni del servizio prestato.

Per le attività rispetto alle quali si è riscontrata una strutturale carenza della acquisizione dei dati (allo stato individuate nel settore fallimentare, della esecuzione civile, della tutela, del Tribunale del riesame) si procederà separatamente alla fissazione delle scadenze temporali in considerazione dei risultati conseguibili procedendo alla raccolta dei dati presso gli uffici che ne hanno disposto l'informatizzazione.

In modo analogo si procederà per il settore minorile e della sorveglianza per il quale appare opportuno allargare fin da ora la base dati da esaminare, estendendola a tutti gli uffici, per il numero complessivamente contenuto dei magistrati compresi in tali categorie.

#### *La necessaria autonomia del Consiglio Superiore nella elaborazione dei dati*

Il Consiglio dovrà necessariamente attrezzarsi, con propri supporti tecnico-informatici e personale qualificato, per procedere in autonomia alla elaborazione dei dati, che saranno con cadenza periodica richiesti e trasmessi dagli uffici.

Con apposite delibere e con le opportune iniziative organizzative si provvederà a dotare il Consiglio dei supporti tecnici necessari e del personale qualificato per la loro utilizzazione e a definire con il Ministero della giustizia le intese necessarie, dirette a favorire il miglior coordinamento e ad evitare duplicazioni di attività.