

Valutazioni di professionalità, parametro della laboriosità, standard di rendimento. Relazioni del gruppo di lavoro istituito con la delibera 23 settembre 2008, seconda fase di completamento. Sperimentazione e realizzazione del C.E.D. del Consiglio superiore della magistratura.

(Delibera del 24 giugno 2010)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 24 giugno 2010, ha adottato la seguente risoluzione:

“L’art. 11 del D.Lgs 160/2006, come riformulato dalla L. n. 111/2007, nell’individuare parametri ai fini della valutazione di professionalità dei magistrati, ha previsto che il parametro della laboriosità sia desunto anche dagli standard medi di rendimento, rimettendo al Consiglio per la loro determinazione.

Per tale finalità il Consiglio, con delibera in data 23 settembre 2008, ha ritenuto di dover costituire un Gruppo di lavoro composto di magistrati “con comprovata esperienza nella specifica attività di analisi, valutazione, ponderazione, organizzazione del carico di lavoro del magistrato e degli uffici con specifico e particolare riferimento a uno o più dei principali settori di attività di seguito indicati a mero titolo esemplificativo: ordinario civile, fallimentare, lavoro, esecuzione, minori, procura della Repubblica (ordinaria e presso il tribunale per i minorenni), ufficio (GIP, tribunale del riesame, ordinario penale, sorveglianza)”.

Il Gruppo di lavoro ha depositato una prima relazione ed il Consiglio, con delibera in data 24 luglio 2009, ha preso atto dei risultati cui il Gruppo di lavoro era pervenuto ed ha individuato, inoltre, i successivi adempimenti che, sempre con la collaborazione e il supporto dei componenti del Gruppo di lavoro, si rendevano necessari al fine di completare l’analisi dei dati e proseguire con la fase di sperimentazione in vista dell’adozione ed applicazione degli standard.

Nella stessa data il Consiglio ha approvato una delibera di indirizzo diretta alla realizzazione di un proprio Centro Elaborazione Dati per la raccolta e la interrogazione dei dati relativi all’attività dei magistrati.

Il Gruppo ha proseguito i propri lavori ed ha depositato le relazioni conclusive per i settori civile, penale, lavoro, minori e sorveglianza, sviluppando in tali relazioni le ulteriori attività svolte nei mesi che vanno da dicembre 2009 a marzo 2010. In tale periodo il Gruppo ha compiuto un consolidamento della precedente analisi, ha ampliato il campione di uffici e magistrati e sviluppato ed in parte modificato alcuni passaggi metodologici, pervenendo alla predisposizione di una bozza di scheda di valutazione.

Per rendere possibile la seconda parte dei lavori del gruppo il Consiglio superiore della magistratura si è avvalso sempre dell’ausilio del personale statistico del Ministero con il quale, previa autorizzazione dell’ufficio di appartenenza, ha stipulato una convenzione di collaborazione.

Il lavoro del gruppo ha consentito la creazione di un archivio contenente una scheda analitica e ragionata relativa a 258 uffici.

Nel settore requirente un campione comprendente 142 uffici e di 3.426 annualità/magistrato, di cui 429 riferibili alle DDA.

Per il settore giudicante penale sono stati esaminati 16 uffici giudiziari per un totale di 247 giudici e 736 annualità/magistrato per i tribunali e 179 giudici per 499 annualità magistrato per i GIP/GUP. I dati relativi agli uffici giudiziari penali sono riferibili agli anni dal 2005 al 2008.

Per i tribunali di sorveglianza sono stati presi in considerazione in dettaglio 25 tribunali, per gli anni 2008-2009 e quasi la totalità dei circa 150 magistrati destinati a tali uffici.

Per i Tribunali per i minorenni sono state esaminate le posizioni di 198 magistrati in 8 uffici giudiziari per un totale di più di 300 annualità/magistrato.

Per i tribunali civili sono state esaminate 1070 annualità/magistrato di cui 527 appartenenti ai tribunali metropolitani 356 ai tribunali grandi (tre – cinque sezioni civili) e 187 ai tribunali medi (1/2 sezioni civili) con riferimento agli anni 2006-2008.

Per le sezioni lavoro sono state esaminate le posizioni di 281 magistrati distribuiti in trenta tribunali per un totale di 648 annualità con riferimento al periodo 2006-2008 (28 posizioni sono riferibili anche al 2009).

Tale archivio mette a disposizione allo stato una significativa base di riferimento per la sperimentazione del metodo adottato. Esso può essere facilmente interrogato avvalendosi dell'ausilio, almeno in una prima fase, dei componenti del gruppo di lavoro e del personale statistico che ne ha fatto sostanzialmente parte.

Esso costituisce inoltre uno strumento del tutto nuovo per la messa a punto di interrogazioni utili anche per altri settori di attività del Consiglio. Nell'archivio infatti i dati inseriti sono stati tutti preventivamente analizzati e sottoposti a verifiche di compatibilità e coerenza con l'insieme delle informazioni disponibili sull'attività dell'ufficio utilizzando altre fonti ufficiali. Si tratta inoltre dell'unica base dati disponibile, sia pure in ambito temporale e territoriale limitato, che tenga conto della presenza effettiva dei magistrati in servizio nell'ufficio nel periodo di riferimento e che analizzi le singole annualità con riferimento a magistrati che hanno prestato effettivamente servizio per l'intero arco di tempo. La lettura e l'analisi dei dati è stata fatta per lo più all'esito di incontri nelle sedi degli uffici giudiziari diretti proprio a evidenziare e interpretare dei dati. La utilizzazione di tale archivio perciò, pur riferito ad un numero di dati parziale, offre un margine di affidabilità assai maggiore rispetto al ricorso ad interrogazioni di basi dati, anche più ampie, ma non sottoposte ad analoghe analisi e verifica. Per il settore minorile e della sorveglianza l'archivio costituisce per di più un primo esperimento assoluto di raccolta e lettura omogenea dei dati.

Su questa base sarà attivata la sperimentazione per le valutazioni di professionalità da parte dei Consigli giudiziari di Genova e Firenze, che hanno dato la loro disponibilità, e degli altri che sono stati interessati nella fase di raccolta dei dati che daranno analoga disponibilità. In ogni caso il Consiglio giudiziario di Caltanissetta, per assicurare l'estensione della sperimentazione almeno ad un distretto del sud, sarà chiamato a partecipare alla sperimentazione.

La seconda fase dei lavori ha in linea generale confermato l'affidabilità del metodo secondo le scelte già operate con la delibera del 24 luglio 2009 che:

1. ha definito lo standard di rendimento "come 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";
2. ha individuato in una nuova scheda di valutazione della laboriosità lo strumento che consente una rappresentazione dei dati quantitativi idonea a valorizzare gli aspetti qualitativi e contestualizzare l'attività svolta dal singolo giudice. La scheda proposta, individua *quattro aree di informazioni* che riassumono e ordinano logicamente anche molte delle informazioni che già oggi vengono raccolte dal Consiglio:
 - a) le informazioni generali sull'ufficio giudiziario, necessarie per definire il contesto organizzativo in cui il magistrato opera;
 - b) le informazioni generali sul magistrato e la sua carriera, posto che anzianità di servizio, anzianità nell'ufficio, passaggi di funzioni, riduzioni del tempo di lavoro e le altri variabili indicate incidono sulla quantità e qualità del lavoro;
 - c) i dati di flusso del lavoro del magistrato suddivisi secondo le voci ritenute rilevanti per ciascuna tipologia di attività;
 - d) gli "standard medi" di riferimento, ovvero i dati di flusso dei magistrati "confrontabili".

La scheda di valutazione della laboriosità dovrà, all'esito della sperimentazione, essere coordinata ed inserita nella complessiva scheda di valutazione del magistrato. La modalità di interrogazione e di estrazione dei dati dal *data-base* messi a punto dal gruppo di lavoro, consentendo il riempimento automatico dei campi della scheda di valutazione, determinerà a regime una semplificazione degli adempimenti richiesti ai Consigli giudiziari;

3. ha riconosciuto nella tecnica del *clustering* la metodologia più adatta e flessibile per “analizzare i dati relativi all’anno di riferimento in modo da estrarne valori indicativi della produttività accorpati secondo criteri di omogeneità stabiliti”. Con la tecnica del clustering infatti da una parte è possibile utilizzare criteri di omogeneità stabiliti a priori, ma dall’altra i raggruppamenti sono il prodotto stesso del processo di classificazione, fornendo così uno strumento particolarmente adatto alla classificazione di un “oggetto” in continua evoluzione dinamica, quale è l’attività giurisdizionale.
4. Ha fissato come esigenza prioritaria quella della istituzione di un Centro Elaborazione Dati del Consiglio superiore della magistratura che consenta l’autonomia del Consiglio superiore della magistratura nella interrogazione dei dati, come enunciato nella delibera di conclusione della prima fase dei lavori e articolato nella delibera di indirizzo approvata sempre il 24 luglio del 2009, alla quale si fa rinvio. Il Gruppo di lavoro ha verificato che l’analisi statistica delle attività del magistrato e la definizione degli standard medi rappresentano due aspetti della medesima procedura. Questo perché deve essere escluso che la definizione degli standard medi nazionali e quella del lavoro svolto dal magistrato, che richiedono elaborazioni tra loro logicamente e tecnicamente interconnesse, possano essere effettuate operando su *data-base* diversi e compiute da soggetti diversi. Spetterà, dunque al Consiglio superiore della magistratura dotarsi di una struttura centralizzata che raccolga e organizzi le informazioni statistiche secondo metodologie coerenti nell’analizzare il lavoro individuale e quello dei magistrati che concorrono a formare gli standard medi nazionali. Nella delibera di indirizzo del 24 luglio si rileva che: “ferma restando l’esigenza di evitare inutili duplicazioni di attività e di rilevazioni, il Consiglio superiore della magistratura deve essere in grado di procedere in autonomia all’analisi e alla elaborazione dei dati in funzione delle valutazioni di professionalità di ogni singolo magistrato, compito riservato dalla costituzione in via esclusiva al Consiglio superiore della magistratura” e si riconosceva che per poter adempiere alla propria funzione era necessario che il Consiglio raccogliesse, su un proprio server, con cadenza semestrale o annuale, copia integrale dei data base relativi all’attività degli uffici e dei singoli magistrati, raccolti nel sistema RE.GE., nelle sue successive versioni, o migrati in sistemi adottati o in via di adozione da parte del Ministero - come il sistema SICP ove questo dovesse essere adottato - e nei sistemi SICC/SICVG/SIL per il civile, la volontaria giurisdizione e il lavoro e in quelli utilizzati per il settore minorile e la sorveglianza.

Analoga acquisizione ed ai medesimi fini dovrà essere fatta per la PNA, per gli uffici di secondo grado e per la Corte di cassazione, via via che gli standard saranno individuati anche per queste tipologie di uffici.

Anche in attuazione di quella delibera il Comitato di presidenza ha conferito un “incarico di accertamento tecnico del sistema informativo del Consiglio superiore della magistratura” al prof. Batini per una “preliminare valutazione indipendente di *assessment* dello stato delle applicazioni informatiche in essere e dell’impianto tecnologico sotteso (*software* di base, *tools* applicativi, ambienti di sviluppo, *hardware* ecc.) in vista di una progressiva re-ingegnerizzazione del sistema informativo del Consiglio superiore della magistratura ivi compresa l’applicazione del sistema Valeria che attualmente gestisce gran parte della comunicazione dei dati dagli uffici giudiziari”

Il Consiglio prende perciò atto dei risultati cui il Gruppo di lavoro è pervenuto – illustrati alla Commissione e da questa fatti propri – e delibera di assumerli a base della ulteriore fase di sperimentazione.

Il Consiglio ritiene, infatti, che l’esame delle relazioni depositate e il contenuto della illustrazione che ne è stata fatta in Commissione il 4 maggio scorso consentano di affermare che la metodologia proposta dal Gruppo di lavoro rappresenti un risultato in grado di concorrere ad una procedura di

valutazione trasparente ed efficace, suscettibile di essere ulteriormente affinata nel corso della fase di sperimentazione.

La scelta metodologica appare infatti idonea ed adeguata, come osservato infatti dal Governatore della Banca d'Italia nelle considerazioni conclusive alla relazione annuale del 2010, indicando alcuni esempi virtuosi nell'amministrazione pubblica diretti ad un uso efficiente delle risorse non esclusivamente legato alle regole di bilancio, il "Consiglio superiore della magistratura ha individuato una metodologia per la definizione di classi omogenee di carico di lavoro dei magistrati volta a valutarne la produttività".

E infatti, la fase di sperimentazione, attuata dal gruppo, ma il cui avvio non è stato possibile negli uffici giudiziari nei termini fissati dalla delibera del 24 luglio 2009 per le difficoltà tecniche incontrate nella raccolta dei dati per il completamento della fase preparatoria, sarà effettuata dando applicazione ai criteri della *clusterizzazione* individuati dalle relazioni finali del gruppo e in tale sede si procederà alle opportune verifiche operative in modo da addivenire alla definitiva determinazione degli standard medi che troveranno applicazione nel sistema di valutazione a regime.

I criteri della *clusterizzazione* sono confermati allo stato così come individuati dalle relazioni finali del gruppo e dovranno essere definitivamente fissati alla fine di essa.

Mentre per il settore civile la base dati disponibile consente di avviare la sperimentazione sul territorio, tranne che per i piccoli uffici con funzioni pienamente promiscue, senza necessità di ulteriori incrementazioni, per il settore giudicante penale, cioè dibattimento e GIP/GUP, è opportuno estendere la elaborazione dei dati ad un numero maggiore di uffici per rendere il campione statisticamente rappresentativo. Per il settore giudicante sarà possibile utilizzare i file già elaborati nei distretti dalle Commissioni flussi secondo la metodologia messa a punta d'intesa tra Ministero e Commissioni flussi, con gli aggiustamenti necessari mentre per il settore GIP/GUP potrà adottarsi la stessa metodologia per organizzare i dati. In tal modo la metodologia utilizzata per il settore giudicante, con i necessari aggiustamenti resi necessari dalle basi dati disponibili, sarà coerente con quella adottata per il settore requirente e, soprattutto, immediatamente applicabile in sede di sperimentazione.

Infine, la fase della sperimentazione dovrà essere utilizzata anche per procedere alla raccolta dei dati per i settori che oggi sono privi di registrazioni interrogabili (sezioni distaccate di tribunale; corte di assise; tribunale del riesame; misure di prevenzione), utilizzando a tale fine le indicazioni che sono contenute nella relazione conclusiva del settore penale.

Ai fini della sperimentazione si verificherà, utilizzando la base dati disponibile, la praticabilità del sistema ipotizzato che a regime prevede la compilazione della scheda di valutazione attraverso una interazione tra il Consiglio giudiziario ed il Consiglio superiore e la individuazione annuale degli standard di rendimento.

Per la compilazione della scheda di valutazione della laboriosità si dovrà infatti procedere, a seconda delle esigenze dei singoli campi:

- Alla raccolta dei dati ricavabili dal *data-base* da parte del Consiglio superiore in modo automatico quando il magistrato deve andare in valutazione.
- All'inserimento da parte del Consiglio giudiziario delle indicazioni eventualmente mancanti dopo che il capo ufficio avrà fatto pervenire il parere richiesto, sulla base di elementi, quelli relativi all'ufficio in generale, che accomuneranno tutti i magistrati in valutazione per l'anno in corso o interi gruppi di essi.
- All'inserimento di dati forniti dallo stesso magistrato.

Per la fissazione annuale degli standard e per consentire al magistrato di conoscere anticipatamente lo standard relativo al proprio gruppo di appartenenza secondo i raggruppamenti individuati si prenderà in considerazione una serie storica che fornisca sufficiente affidabilità e perciò si procederà:

- Alla individuazione del *range* dello standard con riferimento ai dati relativi ai quattro anni precedenti quello in valutazione

- Ogni anno lo standard verrà fissato facendo uscire l'anno più risalente e introducendo quello appena concluso in modo che vengano sempre presi in considerazione gli ultimi quattro. Lo standard così calcolato sarà considerato come quello di riferimento per l'anno in corso.

Ai fini della sperimentazione e della realizzazione del CED del Consiglio superiore della magistratura sarà costituito un nucleo ristretto per la realizzazione del centro elaborazione dati ed il monitoraggio della sperimentazione costituito dai coordinatori del gruppo di lavoro fino a quando questo rimarrà attivo, da un componente della STO appositamente designato, da un rappresentante del Segretariato generale, da un magistrato segretario, e che si avvarrà della collaborazione di almeno due unità del personale statistico che ha già cooperato ai lavori del gruppo con il quale si chiederà di proseguire, previa autorizzazione dell'ufficio di appartenenza, la convenzione di collaborazione. Il nucleo così composto fornirà la necessaria collaborazione per mettere in grado, così come previsto nella delibera del 24 luglio 2009, il Comitato di presidenza ad avviare le procedure ritenute più opportune per le necessarie verifiche tecniche per quanto riguarda il reperimento dell'hardware e la definizione degli adeguamenti organizzativi degli uffici, le eventuali modifiche di pianta organica e le altre diverse soluzioni ritenute necessarie e funzionali al raggiungimento dello scopo.

Ai fini del monitoraggio della sperimentazione, il nucleo così composto, per quanto nelle rispettive competenze e professionalità, fornirà alla IV e alla VII commissione il supporto tecnico operativo necessario per formulare le proposte ulteriori al termine della fase di sperimentazione, prevista per il secondo semestre del 2011.

Tutte le relazioni depositate dal gruppo di lavoro sono pubblicate e rimangono a disposizione sul sito del Consiglio superiore, la base dati e le analisi relative ai singoli uffici rimarranno a disposizione nel forum già predisposto.

A titolo meramente esemplificativo vengono allegati alla presente delibera:

- per il settore civile:
 - l'elencazione dei *cluster* individuati
 - una tabella contenente una possibile individuazione degli standard per ciascuno del *cluster*
 - una esemplificazione di due schede di valutazione con lo sviluppo delle rappresentazioni grafiche dei dati delle tabelle. Sia l'inserimento dei dati nei campi che l'elaborazione dei grafici viene fatta in automatico dal sistema messo a punto dal gruppo di lavoro
- per il settore lavoro:
 - una tabella riassuntiva dei valori di ingresso nei cluster, una tabella riassuntiva delle fasce, a seconda dei percentili, ricavati per tipologia di procedimenti; una esemplificazione della valutazione conseguente con riferimento ad un singolo magistrato
- per il settore penale:
 - requirente: una tabella descrittiva dei cluster ed una ipotesi di scheda di valutazione con indicazioni per una lettura critica dei dati
 - GIP/GUP: una tabella descrittiva dei *cluster* ed una ipotesi di valutazione con indicazioni per una lettura critica
 - dibattito: una tabella descrittiva dei *cluster* ed una ipotesi di valutazione con indicazioni per una lettura critica
- per la sorveglianza :
 - due tabelle contenenti l'ipotesi di elaborazione dei *cluster* per gli anni 2008-2009 e la esemplificazione della scheda di valutazione di un magistrato
- per il settore minorile
 - una tabella rappresentativa della simulazione degli standard per l'anno 2009 ed la esemplificazione di una scheda di valutazione uno schema di scheda di valutazione e una tabella con ipotesi di standard, tenendo conto che, per l'esiguità del campione, l'indicazione ha valore meramente indicativo.”