

**Risoluzione in ordine a ‘Valutazioni di professionalità, parametro della laboriosità, standard di rendimento: relazioni del gruppo di lavoro istituito con delibera 23 settembre 2008. Completamento dell’analisi e della sperimentazione per gli uffici di primo grado, analisi e sperimentazione per gli uffici di secondo grado’.**

*(Risoluzione del 7 settembre 2011)*

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 7 settembre 2011, ha adottato la seguente delibera:

**PREMESSA**

L’art. 11 c. 2 lettera b) del D. Lgs 5 aprile 2006 n. 160, come modificato dall’art. 2 c. 2 della L. 30 luglio 2007 n. 111, prevede ai fini delle valutazioni quadriennali di professionalità che il parametro della laboriosità sia riferito: “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”. Uno degli elementi cui riferire la valutazione di laboriosità del magistrato, alla luce del peculiare concetto quali – quantitativo di produttività, è costituito dunque da standard di rendimento individuali la cui determinazione è affidata in via esclusiva al Consiglio.

Di conseguenza, con Risoluzione del 23 settembre 2008 il Consiglio ha istituito presso la Quarta Commissione un apposito gruppo di lavoro, indicando le finalità e l’approccio metodologico da seguire per l’individuazione degli *standard medi di definizione* dei procedimenti con riferimento circoscritto, in un primo momento, agli uffici di primo grado. Il 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” affiancati da personale statistico del Ministero della giustizia con il quale è stata stipulata una convenzione di collaborazione, ha dato corso all’incarico muovendo dall’individuazione di quattro macrosettori (quelli civile, penale, minorile e della sorveglianza) da cui è partita l’analisi e da cui sono derivate differenziazioni ulteriori, in ragione delle caratteristiche funzionali di ciascuna attività e dei differenti livelli di utilità dei dati resi disponibili dai sistemi informativi automatizzati ministeriali.

**IL LAVORO DEL GRUPPO STANDARD E LE DELIBERE DEL CSM**

Con le successive risoluzioni del 24 luglio 2009 e 24 giugno 2010 il Consiglio ha recepito le conclusioni cui è pervenuto il Gruppo di lavoro in ragione del mandato di volta in volta assegnato.

In particolare, il consolidamento progressivo dell’analisi ha concretizzato la definizione degli standard quale strumento di valutazione della “laboriosità intelligente” del magistrato, secondo il dettato normativo, che richiede di elaborare gli standard tenendo conto della tipologia dell’attività svolta, previa definizione della laboriosità come attributo che discende dall’apprezzamento congiunto della qualità e quantità di lavoro.

Nella determinazione degli standard il modello fatto proprio dal Consiglio muove quindi dall’apprezzamento obiettivo della diversità dei mestieri del magistrato, in conformità alla norma che rifiuta un concetto meramente quantitativo di produttività e prescrive di relazionarne i livelli ai diversi settori di attività e alle specializzazioni.

La metodologia scelta per raggiungere questo risultato è stata quella della comparazione dei dati raccolti su tutto il territorio nazionale, aggregati in base alle funzioni e alle attività del magistrato e verificati periodicamente secondo un’analisi per raggruppamento (*clustering*): tecnica che consente

di valorizzare i criteri di omogeneità stabiliti preliminarmente e genera i raggruppamenti all'esito dello stesso processo di classificazione, fornendo così uno strumento adatto alla valutazione di un "oggetto" in continua evoluzione dinamica, qual è l'attività giurisdizionale. Suddivisi i magistrati in gruppi omogenei secondo criteri predeterminati che tengono conto della tipologia di attività svolta, del dato dimensionale e organizzativo dell'ufficio e del carico di lavoro assegnato, lo standard è stato individuato a partire dalla "fotografia" della produttività dei magistrati che compongono ciascun gruppo e dalla successiva estrapolazione del dato della mediana, che divide l'insieme in due metà esatte. Lo standard di riferimento è determinato, in particolare, da una fascia di oscillazione attorno alla mediana che il gruppo di lavoro ha proposto di individuare previa suddivisione dell'insieme in percentili e con riferimento al risultato statistico dei magistrati che si pongono al margine superiore di quello più alto ed al margine inferiore di quello più basso tra i percentili selezionati.

Lo standard costituisce dunque la risultante di un percorso complesso di valorizzazione delle specifiche del lavoro di ciascun magistrato e di apprezzamento delle condizioni ambientali ed organizzative dell'ufficio in cui opera, prodromiche all'individuazione di raggruppamenti che la stessa procedura statistica provvede a definire in virtù delle peculiarità dell'attività realizzata. La procedura non enuclea un unico standard per ciascun profilo funzionale di attività (requirente, giudicante civile, giudicante penale e così via) ma, grazie alla scelta di parametri di clusterizzazione in grado di riflettere le complessità organizzative e di articolazione del lavoro, distribuisce i magistrati in gruppi omogenei per assicurare una base di comparazione rispettosa della specificità delle attività realizzate. Si determina così l'ancoraggio dello standard all'effettività del lavoro svolto, secondo modalità che restano aperte a successivi affinamenti ma indicano con chiarezza l'impossibilità di adottare livelli di produttività definiti aprioristicamente e senza tenere conto delle coordinate lavorative concrete del magistrato alla cui valutazione di laboriosità lo standard è strumentale.

Il gruppo di lavoro ha parallelamente ampliato il campione di uffici e magistrati inizialmente individuato, sviluppando ed in parte modificando alcuni passaggi metodologici, ed ha predisposto, in relazione a ciascuna funzione, le bozze di nuove schede di valutazione, elaborate per rappresentare adeguatamente i dati quantitativi caratteristici dell'attività del magistrato con modalità idonee a valorizzarne i contenuti e la contestualizzazione in seno all'attività dell'ufficio.

Con delibera del 24 giugno 2010 il gruppo di lavoro è stato infine incaricato di condurre le verifiche operative necessarie ad assestare le modalità di determinazione degli standard medi da applicare a regime: attività che si è incrociata con una sperimentazione che ha coinvolto i Consigli giudiziari.

I lavori sono proseguiti con delibera del 9 dicembre 2010 che ha prorogato la sperimentazione del gruppo tecnico sino alla data del 30 giugno 2011 ed i risultati finali sono stati illustrati nelle relazioni depositate in tali termini nonché sono stati oggetto di ulteriore approfondimento e confronto nel corso dell'incontro con i rappresentanti dei Consigli giudiziari e delle Commissioni flussi organizzato dal Consiglio superiore il 19 luglio 2011.

## **GLI ESITI DELLA SPERIMENTAZIONE**

La sperimentazione e le modifiche che ne sono conseguite, con riferimento particolare al perfezionamento complessivo della procedura ed al sostanziale miglioramento delle schede di valutazione, hanno costituito il passo in avanti fondamentale ai fini del consolidamento del nuovo strumento di valutazione della laboriosità dei magistrati.

Il gruppo di lavoro ha proceduto, in primo luogo, a confrontare la metodologia di valutazione della laboriosità attualmente adottata, in base all'acquisizione delle statistiche comparate dell'ufficio o sezione presso cui il magistrato presta servizio, con quella resa possibile dalle schede definite al termine della prima fase dei lavori del Gruppo: è stato condotto così il raffronto con 117 procedure

di valutazione già concluse nel settore penale e 43 nel settore civile.

La fase di sperimentazione si è concentrata inoltre sulla simulazione delle valutazioni della laboriosità dei magistrati di cui era previsto l'avanzamento quadriennale nel corso del 2011.

Posto che la valutazione di professionalità con valore legale è stata condotta secondo la normativa secondaria e i criteri vigenti, è stato simulato su un campione di circa 577 magistrati (campione sufficientemente ampio sul piano statistico) l'intero percorso del nuovo modello valutativo integrato dagli standard, che va dalla formazione della scheda da parte del CSM alla sua comunicazione al magistrato interessato, ai fini della stesura dell'autorelazione e del rapporto del capo dell'ufficio, per giungere al parere del Consiglio giudiziario.

Con riferimento specifico al settore penale, il confronto con i Consigli giudiziari di quasi tutti i distretti ha avuto riguardo, in particolare, alle valutazioni di un campione pari a 337 magistrati del pubblico ministero (di cui 55 assegnati alle DDA) per complessivi 1100 casi anno, nonché 72 magistrati giudicanti (di cui 43 assegnati al dibattimento) per complessivi 214 casi anno. A questi debbono aggiungersi i 15 magistrati per i quali è stata sperimentata la nuova metodologia relativamente alle attività collegiali del settore sorveglianza.

Con riferimento al settore civile, la sperimentazione ha riguardato nella prima fase 43 giudici che svolgono le funzioni esclusive di giudice civile in 14 Tribunali appartenenti ad 11 distretti di Corte d'appello, selezionati tra quelli di cui il Gruppo ha potuto campionare 2 delle 4 annualità della valutazione; nella seconda fase la sperimentazione ha interessato 47 giudici che svolgono le funzioni esclusive di giudice civile in 15 Tribunali appartenenti ad 12 distretti di Corte d'appello.

All'esito, i gruppi di lavoro penale, sorveglianza e civile - lavoro hanno recepito alcune osservazioni formulate dai Consigli giudiziari che hanno comportato il riesame dei diversi aspetti della procedura e la semplificazione delle schede senza trascurare l'arricchimento delle stesse con informazioni nuove o diversamente articolate ed il riesame di diversi aspetti della procedura. Il gruppo di lavoro civile ha riferito che dai Consigli giudiziari, dai Capi degli uffici e dai valutati non sono state sollevate critiche di principio in relazione alle schede di valutazione, né evidenziate particolari difficoltà di lettura, ed ha proposto che il Consiglio superiore della magistratura si adoperi per la tendenziale unificazione del modello di scheda di valutazione nei due settori civile e lavoro; il gruppo civile ha concluso nel senso che la scheda andrà integrata con la rilevazione distinta delle sentenze non definitive e dei provvedimenti che definiscono il procedimento sommario allo stato non disponibile per problemi di informatizzazione dei registri.

La sperimentazione ha confermato che la "nuova" metodologia può avvalersi di informazioni articolate e meglio organizzate e, come tali, capaci di consentire un approfondimento delle informazioni statistiche che assicura risultati di qualità più elevata.

Il confronto con il modello attualmente vigente e l'esame delle osservazioni giunte dai distretti consente inoltre di affermare che il nuovo metodo di valutazione della laboriosità è in grado di restituire un'immagine più fedele del lavoro svolto ed è stata apprezzata positivamente dalla maggioranza dei magistrati e dei Consigli giudiziari.

L'esperienza comune del gruppo di lavoro porta infine ad escludere che il meccanismo di sottoposizione della scheda ai magistrati in valutazione dia luogo ad un contraddittorio che colloca il diretto interessato nella condizione di doversi "difendere". Mentre, infatti, le attuali statistiche sono generiche e confuse i dati statistici riuniti nella **nuova** scheda intendono fotografare una situazione di fatto e fornire un elemento di valutazione, rappresentando un quadro che il magistrato in valutazione e il capo dell'ufficio sono chiamati ad integrare e commentare per concorrere ad una lettura efficace del dato. Opportunamente, i giudizi che conducono a valutare la laboriosità del magistrato si fondano su questa base complessa, non su un mero dato statistico privo di rilievi, commenti o chiavi di lettura: secondo una metodologia che consente quindi di valorizzare tutti gli elementi che devono confluire in una valutazione di produttività, ivi comprese le questioni attinenti

alla completezza dei dati statistici esaminati, i possibili errori, i profili qualitativi del lavoro e quelli di natura quantitativa che l'attuale configurazione dei registri informatizzati non consente di cogliere appieno. La valorizzazione dell'apporto conoscitivo e valutativo del magistrato e del capo ufficio si pone dunque a garanzia della completezza dei dati acquisiti, in un'ottica partecipativa che è garanzia di correttezza della valutazione ed esclude che la valutazione di laboriosità coincida con il recepimento passivo di una ricostruzione statistica del lavoro svolto nel quadriennio.

## **LE CONCLUSIONI SPECIFICHE DEL GRUPPO DI LAVORO**

Poste tali considerazioni di carattere generale in ordine al senso della sperimentazione ed ai risultati della metodologia adottata, appare opportuno riportare sinteticamente le conclusioni specifiche rassegnate per i singoli settori dal Gruppo di lavoro:

### **● Gruppo civile e Gruppo civile lavoro**

#### **Le potenzialità del nuovo sistema.**

E' emerso con assoluta evidenza, tanto dall'apprezzamento quanto dai contributi critici, che il passaggio al nuovo sistema di valutazione della laboriosità richiede, ma al contempo consente, un salto di qualità nel sistema di circolazione delle informazioni sull'assetto ed il rendimento degli uffici giudiziari, mai compiuto prima d'ora. Con ricadute generali positive che superano di gran lunga i confini del sistema di valutazione del singolo e toccano i nodi cruciali del governo dell'intero sistema giudiziario.

#### **La scheda di valutazione.**

La nuova scheda di valutazione tanto nella parte numerica quanto nella parte informativa è un ottimo strumento (perfettibile) del dialogo tra le diverse fasi del processo valutativo.

In particolare il Gruppo propone che il Consiglio superiore della magistratura si adoperi per la tendenziale unificazione del modello di scheda di valutazione nei due settori civile e lavoro.

Dai Consigli giudiziari, dai capi degli uffici e dai valutati non sono state sollevate critiche di principio, né evidenziate particolari difficoltà di lettura.

L'uso dei grafici - allo scopo di una immediata illustrazione visiva dei risultati numerici espressi dalla scheda - è stato variamente apprezzato, secondo preferenze personali.

Di particolare interesse è il riscontro avuto dai giudici valutati, vuoi in molte autorelazioni, vuoi negli incontri presso i Consigli giudiziari e di cui si è dato atto nelle pagine precedenti.

Per il solo Gruppo Civile è stato evidenziato che la scheda deve essere integrata con la rilevazione distinta delle sentenze non definitive e dei provvedimenti che definiscono il procedimento sommario.

#### **Le principali positività emerse rispetto al vecchio sistema.**

Il nuovo metodo proposto ha evidenziato ancor di più le pur note gravi carenze del vecchio sistema ancora operante, e particolarmente:

a. l'assoluta insufficienza, quanto alla valutazione del parametro della laboriosità, dello strumento attualmente vigente costituito dalle statistiche fornite dall'ufficio, sia in quanto in generale non rispondenti ad un modello nazionale unitario e condiviso e sia per quanto attiene alla scarsità e genericità delle indicazioni ivi, in genere, contenute;

b. il livello spesso insoddisfacente delle relazioni redatte dai Dirigenti degli uffici, in occasione dei pareri a vario titolo espressi quanto ai magistrati del loro ufficio; ciò soprattutto sul piano della

genericità delle indicazioni quanto alla laboriosità in esso contenute, non adeguatamente supportate da elementi concreti;

c. l'assoluta necessità, per ragioni di trasparenza e tutela dell'interessato, che i dati contenuti nella scheda di valutazione siano di assoluta affidabilità e validati dal suo ufficio, nonché adeguatamente controllabili quanto alla loro correttezza da parte del magistrato in valutazione.

Al fine della messa a punto del nuovo metodo, si segnala nuovamente:

a. l'insufficienza allo scopo dei semplici dati tratti dal sistema statistico ministeriale, raccolti in maniera anonima ed aggregata, e la necessità di un'autonoma elaborazione sulla base dei registri informatici ufficiali dell'ufficio;

b. l'indispensabilità, pertanto, di una base dati dell'ufficio affidabile e, pertanto, di una tenuta assolutamente corretta dei registri da parte del personale di cancelleria destinato a tali compiti;

c. la necessità per il sistema di autogoverno di individuare le modalità operative più efficaci per ottenere la corretta tenuta dei registri dalla Dirigenza Amministrativa dell'ufficio e la verificabilità del dato da parte degli organi di autogoverno e dei singoli magistrati.

#### **Ulteriori spunti di riflessione.**

a. La valutazione del singolo finisce per rivelare una visione complessiva dell'ufficio in cui lo stesso svolge la sua attività, peraltro da parte del medesimo soggetto incaricato della valutazione dei progetti organizzativi tabellari; la connessione tra i due aspetti costituisce un valore aggiunto che va opportunamente sviluppato;

b. la lettura della scheda, proprio perché non vuole essere una mera visione aritmetica delle espressioni numeriche ivi contenute, implica uno sforzo conoscitivo e da parte del Dirigente dell'ufficio incaricato della redazione del parere che richiede un'adeguata formazione; inoltre di tale capacità dal Dirigente non può non tenersi conto nella valutazione dello stesso Dirigente;

c. il sistema richiede, una volta a regime, che il singolo magistrato, adeguatamente formato sul punto, sia dotato di un valido strumento di controllo della gestione dei propri affari, e che allo stesso venga inviata periodicamente ed indipendente dal fatto che lo stesso sia in valutazione (ad esempio con cadenza semestrale o annuale) la propria scheda, perché lo stesso possa, se lo ritiene necessario, procedere alla verifica dei dati o meglio attivare eventualmente una verifica degli stessi.

#### **● Gruppo penale**

1. L'apporto della scienza statistica e l'analisi dei "numeri" che esprimono il lavoro svolto sono necessari all'apprezzamento della laboriosità del magistrato. Tuttavia, le caratteristiche del lavoro giudiziario fanno sì che l'esame del solo dato numerico rischi di condurre ad una distorsione del processo valutativo a causa delle peculiarità intrinseche della funzione giurisdizionale e della pluralità, complessità e articolazione degli affari che il magistrato affronta e gestisce. Per tale ragione il Gruppo ha inteso individuare anche gli indicatori che allo stato delle potenzialità del sistema sono in grado di fornire informazioni in ordine alla qualità del lavoro svolto, e ciò nella convinzione che l'ampliamento delle informazioni oggettive e statisticamente misurabili immesse nel processo valutativo determini effetti positivi per il risultato della valutazione. Una base di informazioni più solide e misurabili accresce, infatti, la qualità complessiva della valutazione stessa.

2. Il confronto con la "tradizionale" valutazione della laboriosità ha messo in evidenza come la "nuova" metodologia raccolga e metta a disposizione informazioni statistiche maggiori nel numero e più significative sul piano della ricostruzione delle attività svolte. Da questo punto di vista, dunque, si realizza un miglioramento oggettivo della procedura.

3. All'esito della sperimentazione è possibile affermare che la presenza di informazioni meglio organizzate e più significative all'interno della scheda accresce il livello di attenzione dei magistrati

verso la qualità del dato e la congruità e completezza degli indicatori. Le osservazioni pervenute su questi aspetti sono state numerose e incisive, a dimostrazione del fatto che una procedura di valutazione maggiormente ancorata al dato statistico esige il miglioramento qualitativo di quest'ultimo nel quadro della costruzione di un sistema capace di gestirlo e utilizzarlo. In assenza di tali condizioni la procedura può essere percepita come sostanzialmente inaffidabile, non in grado di "fotografare" correttamente la laboriosità e suscettibile di distorcere il sistema di valutazione ed i suoi risultati.

4. L'attenzione alla qualità del dato nelle osservazioni provenienti dai distretti non è andata in qualche caso disgiunta da un approccio critico alla struttura stessa della metodologia valutativa, ritenuta impropriamente condizionata dai risultati dell'indagine statistica e tale da porre anche magistrati professionalmente eccellenti nella condizione di doversi "difendere" a fronte di una produzione di provvedimenti non in linea con la media degli altri colleghi, media che si assume calcolata senza tenere conto di parametri qualitativi e ponderali.

Il Gruppo ha distinto in tali osservazioni i profili che mettono in discussione la *filosofia* stessa della procedura di valutazione da quelli che ne mettono in luce gli aspetti critici e richiedono interventi correttivi, in parte operati.

5. Quanto alla filosofia della procedura valutativa, e cioè alla *ratio* della riforma normativa e alle logiche indicate dal Consiglio superiore della magistratura, il Gruppo ha sottolineato come alcuni commenti riprendano osservazioni già esaminate e affrontate nelle precedenti relazioni e nelle successive deliberazioni consiliari. Si è, dunque, limitato a rispondere ai commenti per la parte in cui affermano che la metodologia conterrebbe in sé una sorta di processo al magistrato, caratterizzato da contestazioni e necessità di difendersi; finirebbe per incentivare una rincorsa produttivistica al solo scopo di non avere motivi di giustificazione; porrebbe il magistrato in una posizione di debolezza per carenza di informazioni preventive circa lo standard atteso. Senza sottovalutare i rischi insiti in qualsiasi forma di valutazione che misuri anche la quantità e i tempi del lavoro svolto, il Gruppo ha inteso sottolineare come la corretta, equilibrata ed efficace utilizzazione del nuovo strumento costituisca un compito attribuito a tutti gli attori della procedura di valutazione (ivi compresi il valutando, il capo dell'ufficio, i Consigli giudiziari, il Consiglio superiore della magistratura), a partire da chi ne stabilisce le regole ed è chiamato a gestirla. E', dunque, su questo terreno che occorrerà operare, anche e soprattutto sul piano formativo ed informativo, perché la procedura valutativa trovi applicazione equilibrata, efficace, intelligente.

6. Quanto alle osservazioni mosse al merito dell'impostazione adottata dal Csm, il Gruppo ha preso in attento esame proprio quelle che segnalano i rischi di inadeguata lettura e, perfino, di distorsione del lavoro svolto dal magistrato derivanti dall'assenza o incompletezza di alcune informazioni essenziali. Muovendo da tali osservazioni si è proceduto per i magistrati requirenti a integrare le schede di valutazione con informazioni non standardizzate che però, ove possibile e utile, contengono anche il riferimento al dato medio nazionale (anche qui fissando il valore mediano). Sono stati recuperati così sia i riferimenti alle modalità di definizione che evitano il rischio di incentivare modelli di lavoro potenzialmente non efficaci (il riferimento è alla inclusione del dato delle archiviazioni) sia i dati statistici relativi ad attività e provvedimenti da considerare realmente significativi (il riferimento è al numero delle misure cautelari, cui si è ritenuto di affiancare il numero delle ordinanze di convalida di fermo e arresto; al numero di procedimenti con persone detenute). Pur avendo valutato l'opportunità di includere una serie ulteriore di informazioni rilevanti (turni di servizio, intercettazioni telefoniche e altro) il Gruppo non ha potuto percorrere questa strada sino in fondo in ragione dei vincoli tecnici legati alla presenza o estraibilità del dato dai registri informatizzati.

7. Anche per i magistrati degli uffici giudicanti il Gruppo ha dovuto prendere atto delle decisioni assunte dalla DGSIA di non sviluppare e diffondere a livello nazionale il sistema S.i.c.p., con conseguente necessità di abbandonare la metodologia che era stata seguita nella prima fase di lavoro

sulla base di questo registro di cui veniva rappresentata dagli organi ministeriali la prossima diffusione sull'intero territorio nazionale. Costretto così ad abbandonare la prospettiva delle estrazioni da S.i.c.p., il Gruppo ha dovuto necessariamente valorizzare le possibilità di analisi dei dati estratti da StatTrib (fondato sulla base dati di Re.Ge., il registro attualmente più diffuso sul territorio nazionale) e quindi ricostruire dall'inizio la procedura di analisi statistica secondo la metodologia che è stata in questa sede illustrata; si è potuto dunque procedere ad una sperimentazione limitata agli uffici di Milano e Napoli.

Anche per il settore giudicante si è pervenuti comunque a migliorare la scheda, includendo le informazioni concernenti le misure cautelari, i procedimenti con persone detenute e altre elementi che consentono di recuperare alcuni indicatori di complessità. Tra questi, merita di essere segnalata la presenza di un primo livello di informazioni concernente le tipologie di reato oggetto degli affari che al singolo giudice sono stati assegnati.

8. Quanto premesso mette in luce i passi avanti compiuti, anche grazie all'apporto costruttivo dei singoli magistrati e dei Consigli giudiziari, sulla strada di una rilevazione statistica capace di fornire elementi di giudizio che aiutino a comprendere la natura e la complessità dei procedimenti trattati. Sappiamo che su questo terreno vi è ancora molto lavoro da fare, ma sono proprio le osservazioni giunte dai distretti a confermare che l'impostazione adottata dal Csm è giusta e che si tratta di migliorare e affinare gli strumenti al momento disponibili.

9. A questo proposito il Gruppo ha rafforzato il convincimento, già espresso nelle precedenti relazioni, che l'implementazione della nuova metodologia di valutazione debba essere oggetto di un'attenta programmazione da parte del Consiglio. L'esperienza maturata consiglia di individuare alcune priorità e qualche linea guida che ci si permette qui di indicare sinteticamente:

a) giunti al presente stadio di elaborazione risulterebbe pregiudizievole sospendere lo sviluppo del progetto, evento che, come accaduto nel passato, comporterebbe l'interruzione delle azioni necessarie a completare il percorso fin qui attuato e determinerebbe, fra l'altro, la perdita di continuità nel lavoro e il verificarsi di tutti i prevedibili inconvenienti intrinseci alla ripresa della attività a distanza di tempo;

b) devono ancora essere avviati, limitatamente al primo grado e per le ragioni tecniche esposte nelle precedenti relazioni, i processi di elaborazione relativi alle sezioni distaccate di tribunale, alle attività del tribunale del riesame, alle misure di prevenzione, alla Corte di assise;

c) per gli uffici requirenti deve essere completata la raccolta dei dati statistici per gli anni 2009 e 2010, peraltro già avviata dal gruppo;

d) per gli uffici giudicanti deve essere avviata in modo programmato la raccolta dei dati per gli anni 2006-2010 sulla base dei dati estratti da Re.Ge. in linea con la metodologia qui utilizzata, e deve quindi essere realizzata una clusterizzazione che operi su tutti i tribunali;

e) per gli uffici ove l'attività giudicante ha carattere sostanzialmente promiscuo occorre che l'intero gruppo di lavoro operi congiuntamente tenendo conto di tutti i settori di attività del magistrato;

f) conformemente al mandato ricevuto, nessuna analisi è stata avviata per gli uffici di secondo grado e non sono state effettuate indagini collegate alle elaborazioni svolte dalla Corte Suprema di Cassazione;

g) per tutti gli uffici di primo grado deve essere completata la raccolta delle informazioni sulla presenza e sulle attività svolte dai singoli magistrati nei singoli anni (malattie, maternità, esoneri, etc.). Anche in questo caso il Gruppo ha in precedenza esposto le avvertenze tecniche e proposto le opportune metodologie;

h) una volta completata la raccolta dei dati e delle informazioni, occorre procedere ad una nuova clusterizzazione sia dei magistrati requirenti sia di quelli giudicanti e alla individuazione degli standard medi per ciascun cluster;

i) le attività che precedono possono essere svolte utilmente solo a condizione che il personale statistico sia incaricato di proseguire l'attività necessaria; detto personale ha, inoltre, bisogno che le strutture consiliari supportino il progetto e lo sostengano nelle relazioni con gli uffici giudiziari;

l) a ciò si aggiunga la necessità che il Csm si doti delle strutture tecnologiche e avvii subito le procedure per avere la presenza indispensabile di personale statistico, informatico e amministrativo (sul punto il Gruppo ha già formulato alcune indicazioni di massima che concernono l'immediata e transitoria operatività – sul punto si rinvia a quanto contenuto in All.8).

10. Se quelle che precedono sono le attività necessarie sul piano operativo, non meno importanti si presentano le iniziative da intraprendere sul piano delle relazioni istituzionali, su quello formativo e su quello culturale.

10.1 – Sul piano delle relazioni il primo obiettivo è certamente quello di definire con il Ministro della giustizia i protocolli di acquisizione dei dati statistici e le procedure più opportune al fine di giungere ad una metodologia che, nel rispetto delle competenze istituzionali, sia efficace, eviti sovrapposizioni, contenga i costi finanziari ed umani;

10.2 – Sempre con il Ministro della giustizia debbono essere chiariti i limiti e i veri e propri difetti dei sistemi che gestiscono i registri generali e le estrazioni statistiche, ottenendone il miglioramento attraverso uno sforzo coordinato e con la necessaria e permanente interlocuzione preventiva del Consiglio superiore della magistratura; va in particolare garantito che anche eventuali introduzioni di nuovi registri non compromettano la disponibilità dei dati necessari alla procedura valutativa e, anzi, apportino i miglioramenti tecnici più volte dal Gruppo evidenziati.

Il miglioramento della qualità del dato costituisce un obiettivo prodromico alla formazione di una scheda di valutazione sempre più completa, attendibile e, dunque, funzionale ad un sistema di valutazione di cui sia riconosciuta l'adeguatezza dal complesso dei magistrati.

10.3 – Se questa è l'esigenza rappresentata dal Consiglio è possibile indicare sin d'ora che il Ministero dovrà assicurare ai singoli uffici giudiziari la possibilità di estrapolare i dati a ciò necessari e al Consiglio la possibilità di raccogliere e gestire con continuità le basi dati senza alcun vincolo tecnico e rispettando le indicazioni di tipologie e di formato sottoposte dal Consiglio medesimo.

Alla stessa stregua, in raccordo con il Ministero, occorrerà garantire la disponibilità di appositi strumenti in grado di storicizzare il dato e ricostruire nel tempo il percorso lavorativo del magistrato in valutazione.

10.4 – Sul piano culturale il percorso da compiere appare, se possibile, ancora più complesso. Il CSM ha fondatamente scelto di adottare una procedura di valutazione trasparente e partecipata fin dalla fase di analisi e di progettazione della nuova metodologia. Si tratta di una scelta rispettosa delle caratteristiche professionali dei valutandi e della natura dell'organo valutatore. Essa comporta un metodo basato sul confronto che dovrà protrarsi nel tempo e costituire la base per l'individuazione dei miglioramenti e degli affinamenti che ogni sistema di valutazione richiede. Una volta conclusa la fase di sperimentazione, il Csm sarà impegnato al consolidamento del metodo e all'ampliamento dei settori in cui la "nuova" valutazione opererà, fino a giungere a coprire l'intero arco dei magistrati in servizio.

Se questo è il percorso che con coerenza sarà attuato, le osservazioni raccolte durante la sperimentazione dimostrano l'opportunità di un confronto continuo per rendere chiari tutti gli elementi della metodologia, dissipare diffidenze e chiarire gli aspetti problematici. Si conferma così



l'assoluta necessità che il Csm accompagni il futuro percorso con una attenta e ben disegnata attività di informazione e di formazione dei magistrati, dei capi ufficio e dei Consigli giudiziari. Ai fini del successo del progetto, è importante che tale attività affianchi quella tecnica nella ricerca delle migliori soluzioni possibili, mettendo in evidenza quelle attualmente percorribili ed i passi necessari per lo sviluppo e il miglioramento del sistema.

Un progetto di informazione e formazione è reso ancora più necessario dalla constatazione che i dati statistici raccolti ed elaborati ai fini delle valutazioni di professionalità potranno costituire la base informativa che il Csm utilizzerà per tutte le procedure che hanno riguardo all'attività degli uffici giudiziari e dei magistrati, dalla materia tabellare a quella delle conferme dei magistrati dirigenti.

In altri termini, l'accentuata importanza che le informazioni statistiche sull'attività degli uffici giudiziari e dei magistrati rivestono per lo svolgimento delle attività che al Consiglio competono richiede che su questo terreno si assicuri una crescita culturale diffusa e solida, senza la quale sarà difficile rafforzare i nuovi strumenti di lavoro e assicurarne una effettiva applicazione.

### ● Gruppo Sorveglianza

“..Benché le estrazioni del biennio 2009-2010 abbiano conferito all'analisi effettuata un coefficiente minimo di solidità e attendibilità scientifica, è evidente la necessità di proseguire l'estrazione dei dati e la loro elaborazione ed analisi per almeno un ulteriore biennio, così da conseguire un quadriennio completo sotto il profilo dei dati statistici (2009-2013), da utilizzare per il monitoraggio e l'affinamento della nuova metodologia di valutazione.

Con riguardo al programma SIUS/SIES, le criticità rilevate sembrano soltanto in parte emendabili, derivando da difficoltà gestionali degli uffici quasi sempre dovute alla scarsità di personale amministrativo, ovvero da errore umano. Sembra comunque opportuno avviare un'attività di informazione e di formazione delle cancellerie al fine di uniformare i protocolli di gestione del registro informatizzato. Pare, inoltre, necessario procedere alla modifica del programma SIUS/SIES nel senso di legare, nel registro informatizzato, il momento dell'assegnazione alla designazione di un determinato magistrato quale relatore del procedimento fissato ad una determinata udienza.

Tale modifica potrà consentire di limitare l'impatto discorsivo del fenomeno relativo alle “assegnazioni tardive”, avvicinando per quanto possibile il dato delle assegnazioni al numero complessivo di procedimenti per i quali il MdS è risultato effettivamente relatore nel corso dell'anno in valutazione.

E' un profilo che necessita, in ogni caso, di un approfondimento di analisi. La sperimentazione dovrebbe necessariamente proseguire l'anno prossimo, in modo da avere un altro anno, il 2011, estratto in modo omogeneo, in tempo pressoché reale ma soprattutto nello stesso periodo, per tutti gli uffici.

In definitiva, appare indubbia la necessità di proseguire l'analisi degli anni a venire, fino a conseguire almeno un quadriennio completo sotto il profilo dei dati. Ciò potrà consentire di completare la scheda di valutazione con una serie di indicatori relativa ai tempi di definizione dei procedimenti e di svolgere una più approfondita analisi sulle pendenze.

Per quanto attiene alla sperimentazione, essa, anche in ragione dei tempi ristretti, ha consentito di recepire un numero ridotto di valutazioni simulate (15 sulle 52 oggetto delle richieste ai Consigli giudiziari, pari al 30% circa del *target* individuato e al 10% del campione totale dei magistrati di sorveglianza).

Ne deriva la necessità di proseguire la sperimentazione con riguardo alle simulazioni di valutazione.

Ciò potrà consentire di completare la scheda di valutazione con una serie di indicatori relativa ai tempi di definizione dei procedimenti, di svolgere una più approfondita analisi sulle pendenze, di assestare il modello con riguardo all'indicatore delle assegnazioni "tardive".

Qualora il C.S.M. stabilisca di proseguire l'attività di analisi, sarà, infine, necessario concentrare l'analisi sul settore della sorveglianza monocratica, peraltro già oggetto di uno studio preliminare nel corso della prima parte dei lavori.

Attualmente, ogni approfondimento di quel settore pare tuttavia precluso dalla recente informatizzazione degli Uffici di Sorveglianza (il completamento dell'informatizzazione data al 1 settembre 2009); dalla necessità di implementare il programma SIUS/SIES con l'inserimento di tutti gli oggetti (in particolare, rimane tuttora carente il settore delle misure di sicurezza); dalla necessità di uniformare i protocolli di gestione del registro informatizzato da parte delle cancellerie, ad evitare il perdurare di prassi locali che sono suscettibili di inficiare l'attendibilità complessiva dei dati..”

### **ANALISI E PROSPETTIVE DELLA FUTURA ATTIVITA' DEL CSM IN RELAZIONE AGLI STANDARD DI RENDIMENTO**

Il Consiglio rileva che la metodologia sopra descritta e che si intende qui approvata deve essere oggetto di sviluppo e di estensione al fine di renderla applicabile a tutti i magistrati.

Si osserva altresì che vengono segnalati dallo stesso Gruppo di lavoro profili di ulteriore implementazione del sistema di rilevazione dati, i quali non consentono di rendere immediatamente operativa la metodologia adottata e condivisa dal Consiglio superiore della magistratura in modo generalizzato.

Peraltro il Gruppo civile e quello civile del lavoro hanno chiuso le proprie relazioni sottolineando che il sistema adottato è già utilizzabile, sia pure per i soli giudici addetti esclusivamente alla cognizione ordinaria civile o che svolgano esclusivamente funzioni di lavoro, ovviamente precisando la necessità, per la sua messa a regime, che il CSM si doti degli strumenti tecnici e delle risorse umane di cui alle precedenti comunicazioni.

Risulta a tal fine assolutamente necessaria una attività di informazione e formazione con i Dirigenti degli Uffici, i Funzionari statistici, il Personale amministrativo ed i Magistrati, a cura del Consiglio superiore della magistratura anche avvalendosi delle strutture di formazione decentrata.

Pertanto il Consiglio allo stato ritiene si debba procedere anzi tutto con tempestività alla raccolta dei dati e alla applicazione della metodologia ai magistrati che operano in grado di appello e a quelli che operano presso la Corte suprema di cassazione e la relativa Procura generale.

Per quanto concerne i magistrati che operano negli uffici di primo grado, la metodologia deve essere estesa ed applicata:

- a) nel settore civile ai magistrati addetti alle procedure fallimentari e alle esecuzioni mobiliari e immobiliari, nonché ai magistrati che operano presso le sezioni distaccate di tribunale;
- b) nel settore penale ai magistrati che operano presso le corti di assise e a quelli addetti al tribunale del riesame e alle sezioni misure di prevenzione, nonché ai magistrati che operano presso le sezioni distaccate di tribunale;
- c) nel settore sorveglianza ai magistrati addetti alle attività monocratiche;
- d) in via generale ai magistrati che nei tribunali sono addetti contemporaneamente a materie civili e materie penali.

Alla luce di tale analisi ed esaminate e valutate le conclusioni delle relazioni del Gruppo di lavoro per ciascun settore, il Consiglio ritiene che gli obiettivi sopra indicati possano essere raggiunti mediante la adozione delle seguenti misure strutturali:

1. istituzione di una struttura tecnica, composta da personale dotato di specifiche competenze statistiche, informatiche e amministrative, che provveda a raccogliere, controllare, gestire ed elaborare i dati statistici degli uffici giudiziari; che cooperi con gli uffici giudiziari e le competenti strutture ministeriali alla corretta tenuta delle basi dati locali, alla loro "pulizia", alla loro efficace utilizzazione ai fini statistici;
2. previsione, in attesa che tale struttura sia in grado di operare, che sia acquisito il materiale di supporto tecnico idoneo a gestire in via provvisoria i dati statistici acquisiti e acquisendi in sede centrale e che il personale statistico che ha operato all'interno del Gruppo tecnico possa proseguire la collaborazione con il Consiglio al fine di dare corso alle attività urgenti di seguito indicate.

Tali interventi strutturali devono essere finalizzati alla realizzazione delle seguenti attività urgenti:

3. avvio, con riferimento agli uffici di primo grado, delle attività di aggiornamento e completamento della base dati centralizzata nei termini indicati nelle relazioni del Gruppo di lavoro;
4. avvio della raccolta strutturata presso detti uffici giudiziari delle informazioni relative alle presenze, agli esoneri e alle altre evenienze dei magistrati in servizio rilevanti ai fini della formazione degli standard e delle valutazioni individuali;
5. aggiornamento e completamento alla luce dei dati acquisiti delle elaborazioni dei cluster e dei relativi standard quadriennali per i magistrati operanti in primo grado;
6. avvio di consultazioni e cooperazione tra le Commissioni Quarta e Settima, e relative strutture tecniche, al fine di individuare con le competenti strutture ministeriali, anche alla luce delle indicazioni fornite dal Gruppo di lavoro, gli interventi volti al miglioramento della qualità del dato statistico e della sua utilizzabilità, nonché all'ampliamento delle informazioni statistiche disponibili.

La previsione è nel senso che le attività specificate ai punti 3, 4 e 5 siano completate entro un periodo di 6 mesi dall'effettivo inizio della collaborazione con il personale statistico secondo quanto indicato al punto 2 che precede, mentre è senza dubbio opportuno auspicare il sollecito e stabile avvio della cooperazione tra la Quarta e la Settima Commissione, e relative strutture tecniche, finalizzata al coinvolgimento del Ministero della giustizia in ordine alla questione del miglioramento della qualità ed all'ampliamento del dato statistico.

Deve d'altra parte sottolinearsi come sia già operativo un Tavolo Tecnico con il Ministero della giustizia in seguito alla costituzione di un Comitato Paritetico con delibera consiliare del 18 maggio 2011.

Pertanto, in relazione alle esigenze sinora indicate, il Consiglio invita le competenti Commissioni ad avviare con sollecitudine le attività di competenza e dà mandato al Segretario generale affinché dia corso alle iniziative che consentano la prosecuzione della collaborazione del personale statistico nei termini indicati, garantiscano la tempestiva acquisizione da parte del Consiglio degli strumenti tecnologici necessari, assicurino la raccolta dei dati statistici mediante estrazione dalle basi dati degli uffici giudiziari, supportino le decisioni che le Commissioni adotteranno al fine di dare attuazione alle presenti deliberazioni.

Tanto premesso il Consiglio

delibera

1. di prendere atto dei risultati finali della fase di sperimentazione, illustrati nelle relazioni depositate dal Gruppo di Lavoro per gli Standard medi di definizione dei procedimenti (per i settori Civile, Lavoro, Penale e Sorveglianza) ed oggetto di ulteriore approfondimento e confronto nel corso dell'Incontro con i Presidenti delle Corti di appello, del Consiglio Direttivo presso la Corte di cassazione e del Consiglio di Amministrazione del Ministero della giustizia e con i Funzionari Statistici organizzato dal Consiglio superiore della magistratura il 19 luglio 2011;
2. di approvare la metodologia – come sopra descritta - seguita nella fase di sperimentazione, fermo restando che le linee della metodologia potranno meglio articolarsi secondo gli stadi di avanzamento della fase di ulteriore applicazione a tutti i magistrati in relazione alla diversità ed alle peculiarità delle funzioni giurisdizionali svolte.
3. dà mandato al Segretario generale affinché dia corso alle iniziative che consentano la prosecuzione della collaborazione del personale statistico con il Consiglio al fine di dare attuazione alle seguenti attività:
  - avvio, con riferimento agli uffici di primo grado, delle attività di aggiornamento e completamento della base dati centralizzata nei termini indicati nel relazioni del Gruppo di lavoro;
  - avvio della raccolta strutturata, presso detti uffici giudiziari, delle informazioni relative alle presenze, agli esoneri e alle altre evenienze dei magistrati in servizio, rilevanti ai fini della formazione degli standard e delle valutazioni individuali;
  - aggiornamento e completamento, alla luce dei dati acquisiti, delle elaborazioni dei cluster e dei relativi standard quadriennali per i magistrati di primo grado;

Tali attività dovranno essere concluse dal personale statistico così prorogato entro mesi 6 dall'effettivo inizio della collaborazione.

4. di impegnare la Quarta Commissione ad avviare un'interlocuzione con il Comitato di Presidenza finalizzata all'obiettivo di istituire una struttura tecnica (composta da personale dotato di specifiche competenze statistiche, informatiche e amministrative, che provveda a raccogliere, controllare, gestire ed elaborare i dati statistici degli uffici giudiziari; che cooperi con gli uffici giudiziari e le competenti strutture ministeriali alla corretta tenuta delle basi dati locali, alla loro "pulizia", alla loro efficace utilizzazione ai fini statistici), nonché a prevedere, in attesa che tale struttura sia in grado di operare, l'acquisizione del materiale di supporto tecnico idoneo a gestire in via provvisoria i dati statistici acquisiti e acquisendi in sede centrale;
5. di dare avvio all'interlocuzione con la Settima Commissione, e le relative strutture tecniche, al fine di individuare con le competenti strutture ministeriali, anche alla luce delle indicazioni fornite dal Gruppo di lavoro, gli interventi volti al miglioramento della qualità del dato statistico e della sua utilizzabilità, nonché all'ampliamento delle informazioni statistiche disponibili;
6. di verificare tramite la Quarta Commissione le esigenze informative e formative indispensabili per la realizzazione degli obiettivi già indicati e la concreta attuazione della metodologia approvata.