

# Metodi per la pesatura dei procedimenti giudiziari in Europa

di Marco Fabri\*

## Introduzione

I carichi di lavoro degli uffici giudiziari sono molto diversi fra loro non solo in termini quantitativi ma anche per le loro caratteristiche qualitative, cioè per la differente complessità che li contraddistingue.<sup>1</sup>

È pacifico che mediamente l'emissione di un decreto ingiuntivo comporta per il giudice e per la cancelleria un impegno molto inferiore in termini di tempo rispetto, ad esempio, ad un procedimento fallimentare.

Il tempo dedicato alla risoluzione di un determinato procedimento è pertanto un indicatore chiaro, misurabile e comparabile della sua complessità, e rappresenta l'elemento determinante per calcolare se il numero di giudici in servizio è adeguato a rispondere in tempi ragionevoli al carico di lavoro<sup>2</sup> degli uffici giudiziari, cioè alla domanda di giustizia.

Esiste un "punto di saturazione", un numero di procedimenti ("pesati"), superato il quale, rispetto alle risorse umane disponibili, il tempo per la risoluzione delle controversie si dilata e può, come spesso purtroppo accade in molti uffici giudiziari italiani, diventare eccessivo.

Il "punto di saturazione" può essere correttamente calcolato solo se i procedimenti sono "pesati" per la loro complessità, cioè i procedimenti non sono solo contati ma sono anche "pesati" sulla base del tempo necessario alla loro definizione. I procedimenti sopravvenuti in un ufficio in un determinato arco temporale vengono quindi moltiplicati per un "fattore di complessità" ("peso"), il cui prodotto dà un'indicazione del tempo necessario all'ufficio per smaltirli.

Concettualmente la pesatura dei procedimenti è banale, ma è fondamentale per disporre di una misura affidabile circa il numero di giudici necessario per rispondere in tempi ragionevoli alla domanda di giustizia.

Il calcolo è semplice. I procedimenti sopravvenuti, suddivisi come vedremo solitamente in macrocategorie, sono moltiplicati per il loro fattore di complessità, producendo il numero di ore necessarie per trattare in un arco temporale, che di solito si fa riferire all'anno, i procedimenti. Tale numero viene diviso per il prodotto delle ore che i giudici possono dedicare all'attività giurisdizionale e il numero di giudici effettivamente in servizio nel medesimo arco temporale. Da questa semplice formula si determina il numero di giudici che sarebbero necessari per far fronte alla domanda di giustizia nell'arco del tempo considerato. Se l'attuale disponibilità è inferiore, è matematico che si verificherà una dilatazione dei tempi di risoluzione del contenzioso.

---

\* Dirigente di ricerca, Consiglio Nazionale delle Ricerche, CNR, Bologna.

<sup>1</sup> Ringrazio per i loro commenti a questo lavoro il Dott. Giuseppe Colonna, già Presidente della Corte di Appello di Bologna e la Dott.ssa Giorgia Telloli, Funzionario statistico della Corte di Appello di Bologna.

<sup>2</sup> L'espressione "carico di lavoro" è qui usata per intendere generalmente la quantità di procedimenti che un giudice deve gestire. In realtà, correttamente, secondo il glossario della Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa, il carico di lavoro (*caseload*) è il numero di procedimenti pendenti all'inizio di un determinato periodo cui vanno sommati i procedimenti sopravvenuti da quel momento e fino alla data della rilevazione. Si tratta di una definizione corretta che permette di distinguere chiaramente i concetti di sopravvenuto, pendente, e definito. Ad esempio, se per carico di lavoro si intendessero i procedimenti in carico ad un giudice in un determinato momento, il carico di lavoro verrebbe confuso concettualmente con il carico pendente, infatti il numero di procedimenti in carico ad un giudice in un dato momento è il numero di procedimenti pendenti, cioè i procedimenti pendenti all'inizio del periodo, sommati ai sopravvenuti fino al momento della rilevazione, sottratti i definiti nel periodo.

Se il procedimento di calcolo è molto semplice, il metodo per arrivare alla sua effettiva implementazione non lo è altrettanto. La determinazione del tempo medio di trattazione dei procedimenti giudiziari, così come analoghe valutazioni per molte altre attività professionali, si pensi ad esempio alla sanità e ai “raggruppamenti omogenei di diagnosi” (DRG – *Diagnosis Related Group*), non è per nulla agevole e richiede studi piuttosto impegnativi, che diversi paesi europei, e moltissimi sistemi giudiziari negli Stati Uniti, hanno comunque intrapreso.<sup>3</sup>

La pesatura dei procedimenti giudiziari (*case weighting*) nasce negli Stati Uniti alla fine degli anni settanta e da allora utilizzata da moltissimi Stati e dalle corti federali.<sup>4</sup> In Europa, i primi metodi per la pesatura iniziano ad essere sperimentati nella metà degli anni novanta e come negli Stati Uniti si fondano, come vedremo meglio in seguito, sulla misurazione, o sulla valutazione, del tempo che i giudici dedicano ai procedimenti suddivisi per macrocategorie.<sup>5</sup>

Questo lavoro analizzerà i principali metodi per la pesatura dei procedimenti, presentando anche alcuni casi di studio europei che per le loro caratteristiche sono particolarmente interessanti e ne testimoniano empiricamente l'effettivo utilizzo.<sup>6</sup>

## **Finalità e approcci alla pesatura dei procedimenti giudiziari in Europa**

Le finalità della pesatura dei procedimenti possono essere molteplici, fra queste vi sono:

- Determinare il numero di giudici, pubblici ministeri, personale di cancelleria necessario per fronteggiare in tempi ragionevoli la domanda di giustizia;
- Allocare il personale giudiziario in modo efficiente;
- Assegnare i procedimenti all'interno dell'ufficio in maniera bilanciata;
- Disporre di evidenze empiriche per distribuire risorse adeguate al funzionamento degli uffici giudiziari;
- Progettare la geografia giudiziaria;
- Individuare situazioni critiche negli uffici;
- Progettare interventi per la riduzione dei tempi dei procedimenti;
- Identificare buone pratiche per la gestione dei procedimenti

---

<sup>3</sup> Gramckow, H., *Estimating Staffing Needs in the Justice Sector*, World Bank, Washington DC. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/958421468324281209/Estimating-staffing-needs-in-the-justice-sector>.

Hammergren L., Harley G. & S. Petkova, *Case Weighting Analyses a Tool to Promote Judicial Efficiency: Lesson, Substitutes and Guidance*, The World Bank Group, Washington DC., 2017.

<sup>4</sup> Flango, E. & B.J. Ostrom, *Assessing the Need for Judges and Court Support Staff*, National Center for State Courts, Williamsburg, VA, 1996. Diller, J., *Weighted Caseload Measures & The Quarterly Case Status Report*, Indianapolis, Illinois, 2018. Douglas, J., Tallarico, S., Friess E. & W. Wills, *West Virginia Circuit Judge Workload Study*, National Center for State Courts, State Justice Institute, 2014. Dougals S. & J. Douglas, *Iowa Judicial Officer Workload Assessment Study*, National Center for State Courts, Court Consulting Services, Denver, 2017. Federal Judicial Center, *2003-2004 District Court Case Weighting Study*, Washington D.C., 2005. Kleiman, M., “Weighted Caseload: a Critical Element of Modern Court Administration”, *International Journal of the Legal Profession*, 26, January, pp. 21-32, 2019.

<sup>5</sup> Langbroek, P. & M. Kleiman, *Backlog Reduction Programs and Weighted Caseload Methods for South East Europe, Two Comparative Inquiries*, Sarajevo, 2016. Lienhard, A. & D. Kettiger, “Research on the Caseload Management of Courts: Methodological Questions”, *Utrecht Law Review*, 7(1), 66, 68, 2011. Reidel, J., *Caseload and Weight of Cases in Special Types of Cases First Instance Criminal Cases in Regional Courts in Germany*, Paper presented at the EGPA Annual Conference, Edinburgh, September 2013.

<sup>6</sup> Questo lavoro si basa su un ampio studio coordinato dal gruppo Saturn della Commissione per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa che ha prodotto il rapporto Benkin, S. and M. Fabri, *Case weighting in European Judicial Systems*, CEPEJ 2020(9), Strasburgo, Consuncil of Europe, 2020. <https://rm.coe.int/study-28-case-weighting-report-en/16809ede97>.

Nell'amministrazione giudiziaria italiana la pesatura dei procedimenti potrebbe inoltre risultare particolarmente utile per la programmazione di gestione dei procedimenti (relazioni ex art. 37 Legge 111/2011) e la predisposizione delle Tabelle triennali.

I metodi utilizzati per la pesatura dei procedimenti sono principalmente due: il metodo Delphi e lo Studio dei tempi di lavoro.

A loro volta questi due metodi si articolano in alcune diverse modalità applicative:

1. Delphi con stima dei tempi e/o conversione dei tempi in punteggi
2. Delphi con solo punteggi di complessità
3. Delphi con iniziale stima dei tempi e integrazione con fattori di complessità
4. Studio dei tempi di lavoro per eventi
5. Studio dei tempi di lavoro per procedimento (black box)
6. Studio dei tempi di lavoro e Delphi

Ogni metodo si compone di varie fasi, ma tutti si caratterizzano per una fase iniziale comune in cui un gruppo di esperti determina quali sono le categorie di procedimenti alle quali assegnare "pesi" diversi.

Queste categorie non dovrebbero essere troppo numerose per evitare un'eccessiva frammentazione e complessità nella determinazione dei pesi anche se, ovviamente, più numerose sono più risulta dettagliato il calcolo o la stima del tempo necessario alla loro trattazione.

Le categorie di procedimenti alle quali assegnare un peso, anche se significativamente diverse l'una dall'altra per quanto riguarda la materia trattata, possono essere successivamente ulteriormente raggruppate quando, una volta effettuato lo studio o la stima dei tempi di trattazione, si evidenzia che non sussiste una marcata differenza nei tempi medi dedicati ai singoli procedimenti tale da giustificare l'assegnazione di "pesi" diversi. Ad esempio, se la categoria di procedimenti relativi alla "responsabilità contrattuale" e quella dei "diritti reali" hanno tempi di trattazione medi simili, potranno anche confluire in una medesima macrocategoria con lo stesso "peso".

Vi sono due critiche di fondo che riguardano sia il metodo Delphi sia lo Studio dei tempi.

La prima è che sia il metodo Delphi sia lo studio dei tempi di lavoro si basano su una raccolta dati effettuata direttamente dai professionisti coinvolti nello studio, e quindi possono essere falsati da autovalutazioni soggettive. L'autovalutazione, generalmente, si presta ad una certa sovrastima dei tempi necessari a svolgere un determinato compito e, pertanto, può risultare in una minore attendibilità dei dati raccolti.

La seconda, riguarda il fatto che entrambi i metodi "fotografano la realtà". In teoria almeno la stima con il metodo Delphi potrebbe cercare di stabilire i tempi medi standard per la trattazione dei procedimenti sulla base dell'analisi delle migliori pratiche, in realtà nelle esperienze dei vari paesi quello che è avvenuto è che entrambi i metodi hanno "fotografato" i tempi in essere e non il "dover o potrebbe essere". In questo modo la definizione dei tempi di trattazione, quindi dei pesi dei procedimenti, e il relativo calcolo delle risorse necessarie per far fronte alla domanda di giustizia in tempi ragionevoli, si basano sullo *status quo* e non sulla fissazione di obiettivi che possano stimolare l'adozione di "buone pratiche" per la riduzione dei tempi.

Entrambe le critiche sono fondate, e certamente segnalano due limiti dei metodi attualmente utilizzati, ma ad entrambe si può opporre che i valori utilizzati per la determinazione dei "pesi" sono dati medi, e come tali scontano gli estremi, fornendo dei valori che possono essere considerati affidabili per il tipo di obiettivo che ci si prefigge. Inoltre, al fine proprio di stemperare situazioni che possono essere molto diversificate sul territorio, nello studio dei tempi si possono anche escludere i valori più estremi dal calcolo della media, e la raccolta dei dati dovrebbe riguardare un numero consistente e diversificato di giudici.

## Il metodo Delphi

Il metodo Delphi, che evidentemente prende il nome dall'oracolo, venne creato negli anni '50 dalla RAND Corporation, un'organizzazione di ricerca e consulenza negli Stati Uniti, come strumento per individuare i possibili obiettivi strategici di un eventuale attacco nucleare dell'Unione Sovietica.

Il metodo nel corso degli anni ha conosciuto una serie di varianti e di applicazioni in vari campi, perché si presta ad essere ben utilizzato in situazioni in cui: a) per il problema da affrontare non si hanno a disposizione dati da analizzare, b) si ritiene comunque che i dati eventualmente disponibili siano poco attendibili, c) i dati disponibili risultano particolarmente difficili ed onerosi da reperire.<sup>7</sup>

Al verificarsi di una di queste circostanze il metodo Delphi è quello più utilizzato, perché cerca la soluzione di un problema mettendo insieme un certo numero di esperti i quali, attraverso una procedura più o meno strutturata, devono pervenire ad un progressivo consenso sulla proposta operativa (*educated guess*).

L'applicazione del metodo Delphi, nello specifico contesto che qui interessa, produce pertanto una stima dei tempi di lavoro medi necessari ai giudici per la trattazione delle categorie selezionate di procedimenti ai quali assegnare il relativo peso.

Le modalità con cui il metodo viene applicato incidono ovviamente sull'affidabilità della stima. Fase fondamentale del metodo è la scelta degli esperti che, anche in relazione alle risorse a disposizione, potranno essere più o meno numerosi, con esperienze in vari uffici e su varie materie, provenire da diverse aree geografiche del paese e, molto importante, disporre di buone capacità relazionali, fondamentali per lavorare in un gruppo Delphi. Si tratta di elementi fondamentali, da considerare attentamente, perché vanno ad incidere significativamente sull'affidabilità, e quindi sulla qualità, del risultato finale.<sup>8</sup>

Ad esempio, i gruppi Delphi formati da giudici esperti che hanno maturato esperienze professionali in varie giurisdizioni permettono di avere un migliore confronto fra le varie categorie di procedimenti ai quali viene assegnato un peso. D'altro canto, in questo modo possono essere sottostimati i tempi necessari alla trattazione dei procedimenti dei giudici con minore esperienza, o che lavorano in contesti organizzativi di piccole dimensioni e, quindi, necessariamente meno specializzati. Una composizione mista ben bilanciata sembrerebbe la soluzione più adatta, tenendo in considerazione che un ampliamento del numero di esperti e una maggiore diversità delle esperienze dei singoli, ovviamente tende a produrre una certa disomogeneità all'interno del gruppo, e quindi prevedibili maggiori difficoltà a raggiungere il consenso.

I gruppi di esperti possono essere anche più di uno, suddivisi per macrocategorie di procedimenti, con l'accortezza però di non avere una frammentazione troppo ampia, e comunque prevedere un coordinamento e raccordo fra i vari gruppi che permetta una corretta comparazione fra le varie categorie.

Per arrivare ad un consenso fra gli esperti, sono utilizzate una serie di tecniche per la gestione dei gruppi che necessitano di specifiche competenze da parte di chi li coordina.

---

<sup>7</sup> Dalkey, Norman & Olaf Helmer, "An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Experts", *Management Science* 9 (3): 458-467, 1963. Dalkey, Norman, B. Brown and S.W. Cochran, "The Delphi Method III: Use of Self Ratings to Improve Group Estimates," *Technological Forecasting and Social Change*, 1, 1970.

<sup>8</sup> Per gruppi numerosi, oppure per validare al termine della processo di assegnazione dei pesi, vi sono anche piattaforme web-based come Welphi platform ([www.welphi.com/Home.html](http://www.welphi.com/Home.html)), utilizzata nel progetto europeo "Euro-Healthy", che permette la partecipazione di un numero cospicuo di persone al "gruppo di esperti", mantenendo comunque alcune caratteristiche procedurali del metodo Delphi per il raggiungimento del consenso.

Come segnalato in precedenza, il metodo Delphi può essere associato a diverse modalità di assegnazione dei pesi ai procedimenti.

#### *Metodo Delphi con stima dei tempi e/o conversione dei tempi in punteggi*

I tempi stimati per categoria di procedimenti possono essere considerati loro stessi i pesi da assegnare a quella categoria. Ad esempio, viene stimato che il tempo medio di trattazione di un procedimento fallimentare è 20 ore, mentre il tempo medio di trattazione di un decreto ingiuntivo è 1 ora, il peso della categoria dei procedimenti fallimentari sarà 20 e quella dei procedimenti fallimentari 1.

Oppure i tempi sono convertiti in punteggi proporzionali per avere una scala ridotta, ma comunque sempre proporzionale, al tempo stimato. Nell'esempio precedente un procedimento fallimentare deve essere sempre 20 volte superiore rispetto al decreto ingiuntivo ma con una scala che può essere da 0 a 10 (peso procedimento fallimentare 2, decreto ingiuntivo 0,1).

Questa conversione in punteggi è utilizzata quando il numero di categorie cui assegnare i pesi è piuttosto ampia e sono altrettanto ampi i tempi di trattazione per categoria, e pertanto risulta conveniente circoscrivere la gamma dei pesi da assegnare.

#### *Delphi con solo punteggi di complessità*

Una seconda variante di assegnazione dei pesi basati sul metodo Delphi è quello di assegnare punteggi alle varie categorie di procedimenti, stimandone la complessità senza addentrarsi dettagliatamente in una stima dei tempi di trattazione. Alle categorie dei procedimenti viene quindi assegnato un "peso" che però non è direttamente riconducibile al tempo stimato per la sua trattazione da parte del giudice, ma è solo un punteggio che lo classifica in termini di complessità rispetto agli altri procedimenti. Riprendendo l'esempio del procedimento fallimentare, questo può essere considerato 20 volte più complesso di un decreto ingiuntivo senza stimarne specificatamente la durata in termini di tempi di trattazione. In questo caso, il consenso è raggiunto progressivamente, considerando in una sorta di costante comparazione le varie categorie di procedimenti sottoposte a valutazione. Il tempo di trattazione entra nella discussione solo in maniera indiretta, anche se in realtà è la determinante della complessità di un procedimento. Il risultato finale è comunque l'assegnazione di pesi ponderali diversi in una ideale classifica di complessità dei procedimenti.

L'assegnazione dei punteggi ("pesi") risponde prevalentemente alla necessità di avere una distribuzione bilanciata dei procedimenti e del personale all'interno dell'ufficio. Il gruppo di esperti, attraverso il metodo Delphi, classifica in ordine decrescente di complessità tutti i procedimenti, o solo quelli ai quali si vuole assegnare un peso. L'ampiezza della scala dipende sia dal numero di categorie che si vuole pesare, sia dal livello di dettaglio che si vuole ottenere nella pesatura.

I procedimenti al momento della loro iscrizione sono quindi moltiplicati per il loro "peso" e verranno assegnati in base alle regole di "bilanciamento" del carico di lavoro fra i vari giudici adottate a livello nazionale o di singolo ufficio.

### *Delphi con iniziale stima dei tempi e integrazione con fattori di complessità*

Un'altra modalità di assegnazione di pesi che utilizza il metodo Delphi si basa su una modifica del peso "primario" assegnato inizialmente, al verificarsi di predefiniti fattori di complessità che fungono da moltiplicatori dell'originale peso assegnato.

I fattori di complessità che possono fungere da fattore moltiplicatore del peso del procedimento solitamente fanno riferimento ad elementi che si possono ricavare già in fase di iscrizione del procedimento o durante il suo iter. Ad esempio, il valore della causa, il numero di testimoni previsti, il numero di imputati, la necessità di un interprete, il numero di udienze previste o effettivamente tenute etc.

Si tratta quindi di fattori che non dipendono da decisioni discrezionali del giudice o del personale di cancelleria, ma dalle specifiche caratteristiche del procedimento in corso. Si cerca in sostanza di aggiungere un elemento qualitativo di complessità del singolo procedimento appartenente alla medesima categoria, che non difficilmente può essere automaticamente assegnato al procedimento come peso iniziale, ma che necessita di un'analisi più qualitativa e di successivo aggiustamento del peso.

La variabilità in itinere del peso permette di avere un'assegnazione dei procedimenti ancora più bilanciata, perché tiene conto dell'eventuale complessità intervenuta che non è ovviamente possibile conoscere in fase di iscrizione del procedimento.

La modifica del peso inizialmente assegnato al termine del procedimento, cioè una volta che è stato definito, è invece utilizzato soprattutto dalle amministrazioni giudiziarie che impiegano la pesatura anche per valutare la produttività dell'ufficio, mettendola in relazione con la successiva allocazione di risorse umane e materiali. La produttività dell'ufficio, e la relativa necessaria allocazione di risorse per l'anno successivo, sono pertanto calcolate sulla base dei procedimenti esauriti, pesati sulla base della loro effettiva complessità emersa durante la loro trattazione, e non solo rispetto al peso originariamente assegnato per l'appartenenza ad una determinata categoria.

L'evidente complessità di apportare modifiche in itinere, o ex-post, ai pesi originariamente assegnati dovrebbe essere valutata sulla base dell'effettivo valore aggiunto rispetto alla finalità perseguita. Tenendo in considerazione che le tecniche utilizzate per assegnare dei pesi alla complessità dei procedimenti stimano, o misurano, dei valori medi e come tali dovrebbero già tenere conto dei fattori di complessità che possono intervenire durante il procedimento.

In buona sostanza, si tratta come sempre di verificare se lo sforzo, piuttosto significativo, di apportare modifiche al "peso" originario assegnato attraverso il metodo Delphi produce effettivamente un miglioramento apprezzabile per le finalità del sistema di pesatura.

### **Studio dei tempi di lavoro**

L'alternativa al metodo Delphi, cioè alla pesatura dei procedimenti basata sostanzialmente su stime, è lo studio dettagliato dei tempi medi effettivamente impiegati dai giudici per definire i procedimenti.

Come già indicato, la prima decisione da prendere anche per l'utilizzo di questo metodo riguarda le categorie di procedimenti alle quali si vuole assegnare un peso, quindi il numero di giudici ai quali verrà chiesto di raccogliere i dati circa i tempi di lavoro. Quest'ultima decisione sulla numerosità del campione di giudici dipende dalle risorse a disposizione, dalle dimensioni del corpo giudiziario, dall'omogeneità del contenzioso e delle prassi applicative dei vari uffici.

Se vi sono risorse sufficienti, la possibilità di raccogliere i dati coinvolgendo tutti i giudici è la scelta più indicata. Come già segnalato, l'analisi dei dati produrrà come risultato finale un valore medio relativo al

tempo impiegato per la trattazione dei procedimenti, pertanto, più ampia sarà la raccolta dei dati più è probabile che la media possa effettivamente rappresentare i tempi medi di trattazione dei procedimenti. Nel caso in cui non fosse possibile raccogliere i dati da tutti i giudici, occorrerà individuare un campione rappresentativo dell'intero corpo giudiziario, rispecchiando in un insieme più piccolo l'intera "popolazione giudiziaria", considerandone l'età, il genere, la specializzazione professionale, la sede di lavoro, il carico di lavoro, la dimensione dell'ufficio etc.

In contesti territoriali in cui il contenzioso e le prassi applicative sono abbastanza omogenee, sarà possibile anche prevedere una raccolta dati con un campione rappresentativo piuttosto piccolo, in contesti più eterogenei, il campione dovrà essere il più ampio possibile per cercare un dato medio che possa rappresentare il più correttamente possibile questa variabilità.

Una volta effettuata questa decisione di fondo, lo studio sui tempi potrà essere effettuato con una delle seguenti modalità:

1. Studio dei tempi di lavoro per eventi
2. Studio dei tempi di lavoro per procedimento (i.e. *black box*)
3. Studio dei tempi di lavoro e valutazione qualitativa

La scelta di procedere con uno studio dei tempi di lavoro "per eventi" o "per procedimento" si baserà fondamentalmente sulla disponibilità dei dati.

Lo studio "per eventi" può essere condotto solo se il sistema elettronico di gestione dei procedimenti (*electronic case management system*, ad esempio, in ambito civile in Italia SICID e SIECIC) permette l'estrazione delle frequenze con cui si verifica un dato evento nell'iter procedurale. Se ciò non fosse possibile, o sufficientemente agevole, lo studio dei tempi dovrà essere effettuato considerando il procedimento nel suo complesso (*black box*), cioè senza effettuare un calcolo più analitico dei tempi che il giudice dedica al verificarsi di un determinato evento processuale.

Gli studi sui tempi di lavoro si basano necessariamente sull'annotazione del singolo giudice del tempo dedicato alla trattazione del procedimento, che può essere effettuata, come si vedrà in seguito, con diversi metodi.

La durata di questa impegnativa raccolta dati è variabile, anche se nelle esperienze dei paesi che hanno adottato lo studio dei tempi si è trattato solitamente di circa 4-8 settimane. Ciò dipende prevalentemente dal livello di analiticità che si vuole ottenere con lo studio, dal numero e dalla disponibilità dei giudici a dedicarsi ad una raccolta dati che certamente risulta, quale che sia la tecnica prescelta, piuttosto impegnativa.

Le tecniche di raccolta sono molteplici. La più tradizionale è quella cartacea, cioè il giudice deve indicare su un foglio il tempo dedicato al procedimento ed eventualmente l'evento che lo ha riguardato. Le stesse annotazioni possono essere fatte dai giudici attraverso un applicativo informatico, utilizzabile sia nel momento in cui l'attività viene svolta sia a fine giornata. L'applicativo potrebbe essere anche associato al sistema elettronico di gestione dei procedimenti per rendere l'inserimento il più agevole e rapido possibile.

La tecnica più moderna di raccolta dati, attualmente utilizzata solo dall'amministrazione della giustizia olandese, è il *Multi-Moment-Analysis* (MMA). Si tratta di un metodo che si basa sull'elaborazione statistica di dati raccolti attraverso un applicativo informatico che, in vari momenti della giornata, invia sul cellulare o sul tablet della persona prescelta la richiesta di inserire l'attività che si sta svolgendo in quel preciso momento. Successivamente i dati sono elaborati statisticamente per effettuare l'analisi del tempo dedicato dal giudice alle varie attività che caratterizzano le categorie di procedimenti che ha trattato. L'analisi permette inoltre di stimare il tempo non strettamente connesso con la trattazione dei procedimenti come, ad esempio, la formazione, le riunioni organizzative etc.

I dati raccolti sui tempi di trattazione saranno poi elaborati, sempre in forma aggregata rendendo impossibile l'individuazione del singolo giudice, per calcolare il tempo medio ("peso") necessario per la trattazione delle categorie di procedimenti.

### *Studio dei tempi di lavoro e valutazione qualitativa*

Come vedremo anche nell'analisi dei casi di studio, è utile che i "pesi" così calcolati siano ulteriormente discussi all'interno di un gruppo di lavoro per validarne l'affidabilità e verificare, attraverso un lavoro qualitativo, se corrispondono alla realtà esperienziale dei giudici. Questo lavoro, che potremmo definire di affinamento, può essere svolto da un tradizionale gruppo di lavoro di giudici, oppure attraverso un gruppo di esperti Delphi, il quale attraverso le tecniche precedentemente descritte, raggiungerà il consenso sui vari "pesi" da assegnare, partendo però da una significativa base empirica grazie alla notevole mole di dati disponibili.

Altre modalità di validazione e affinamento dei dati raccolti sono la somministrazione di un questionario a tutti i giudici, o ad un più ampio campione rappresentativo, oppure l'effettuazione di interviste in profondità ad alcuni giudici particolarmente esperti in diverse settori e provenienti da diverse aree geografiche, con la solita finalità di avere un peso dei procedimenti che rifletta, nel più accurato modo possibile, i reali tempi medi di trattazione nelle diverse realtà giudiziarie.

### **I metodi di pesatura dei procedimenti giudiziari in alcuni paesi europei**

Questa parte del lavoro si basa principalmente sui dati raccolti da un articolato studio che ha visto una prima raccolta dati effettuata attraverso la predisposizione di un questionario e la sua somministrazione ai 47 rappresentanti nazionali della Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ). Fra i mesi di marzo e maggio 2019, 36 paesi hanno risposto al questionario.<sup>9</sup>

Sulla base delle risposte al questionario sono stati individuati alcuni paesi che avevano indicato di avere condotto delle attività legate alla pesatura dei procedimenti. Sono stati quindi effettuati degli approfondimenti con interviste telefoniche con esperti del Ministero della giustizia, o del "Consiglio della Magistratura" o organismi similari, di Austria, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lithuania, Romania, Olanda e Svezia, ed è stato organizzato un seminario di approfondimento.<sup>10</sup>

E' stato quindi predisposto un primo rapporto di ricerca, con una serie di verifiche sui contenuti da parte di tutti i paesi che avevano partecipato allo studio e una conseguente discussione all'interno del gruppo Saturn della Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa, per poi addivenire alla pubblicazione dello studio da parte della CEPEJ nel giugno 2020.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> I paesi che hanno risposto sono stati: Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Moldavia, Montenegro, Nord Macedonia, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Russia, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, UK-Scozia.

<sup>10</sup> Il seminario è stato organizzato a Parigi il 24 gennaio 2020. Oltre ai ricercatori e ad alcuni membri del gruppo Saturn-Cepej hanno partecipato esperti di Austria, Danimarca, Estonia, Germania, Romania. Il rappresentante olandese non ha potuto partecipare al seminario, ma è stata successivamente condotta un'ulteriore intervista in profondità che ha approfondito il sistema attualmente utilizzato in quel paese.

<sup>11</sup> Benkin, S. and M. Fabri, *Case weighting in European Judicial Systems*, CEPEJ 2020(9), Strasburg, Council of Europe, 2020. <https://rm.coe.int/study-28-case-weighting-report-en/16809ede97>.



I primi risultati del questionario somministrato inizialmente hanno indicato che 23 Paesi, sui 36 che hanno risposto, hanno un qualche sistema di pesatura dei procedimenti, anche se non sempre in linea con la definizione di “pesatura dei procedimenti (*case weighting*)” utilizzata dalla letteratura e dalla CEPEJ.

La definizione di “peso dei procedimenti” messa a punto dalla CEPEJ recita: “Sistema di punteggi per valutare il grado di complessità di varie categorie di procedimenti, basato sull’assunto che ogni categoria di procedimenti differisce da un’altra per l’ammontare di tempo necessario per la sua trattazione”.<sup>12</sup>

La tabella successiva fornisce una panoramica degli obiettivi del sistema di pesatura indicato dalle amministrazioni della giustizia che hanno risposto al questionario.

Tabella 1 - Obiettivi del sistema di pesatura dei procedimenti<sup>13</sup>

Paese	Stima del numero dei giudici necessari	Assegnazione dei procedimenti all’interno dell’ufficio	Distribuzione dei giudici nei vari uffici	Distribuzione solo di nuovi giudici nei vari uffici	Valutazione della produttività dell’ufficio	Altri obiettivi	Valutazione individuale dei giudici
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
Romania	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Azerbaijan	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Moldavia	✓	✓	✓	✓	✓		
Ucraina	✓	✓	✓	✓			
Serbia	✓	✓	✓			✓	
Bosnia-Herzegovina	✓	✓			✓		✓
Lituania	✓	✓					✓
Estonia	✓	✓					
Finlandia	✓		✓	✓	✓		
Danimarca	✓			✓	✓	✓	
Repubblica Ceca	✓			✓	✓		
Olanda	✓				✓	✓	
Nord Macedonia	✓						✓
Austria	✓						
Croazia		✓			✓		✓
Italia		✓				✓	
Ungheria		✓					
Islanda		✓					
Malta		✓					
Turchia		✓					
Svezia			✓			✓	
Germania				✓		✓	
Bulgaria						✓	

<sup>12</sup> European Commission for the Efficiency of Justice, *CEPEJ Glossary*, as adopted at the 33<sup>rd</sup> plenary meeting, Strasbourg 5-6 December 2019, CEPEJ(2019)5Final. “Scoring system to assess the degree of complexity of case types based on the understanding that one case type may differ from another case type in the amount of judicial time required for processing”, traduzione dell’autore.

<sup>13</sup> Benkin S. and M. Fabri, CEPEJ 2020/9, p. 6.

Come si evince dalla tabella, il sistema è utilizzato dalla maggior parte dei paesi per stimare il numero dei giudici necessari per rispondere in tempi ragionevoli alla domanda di giustizia e per l'assegnazione dei procedimenti all'interno dell'ufficio; in misura minore viene utilizzato per distribuire solo i nuovi giudici nei vari uffici giudiziari, per valutare la produttività dell'ufficio, per sostenere le richieste relative al budget e per valutare le prestazioni dei singoli giudici.

Le amministrazioni giudiziarie che hanno adottato sistemi di pesatura hanno utilizzato entrambi i principali metodi descritti in precedenza. Fra questi, quelli che dalla ricerca sembrano averli utilizzati in modo più strutturato e con metodi diversi sono: Austria, Germania, Olanda, Danimarca e Romania.

In Austria, il primo studio sui tempi di lavoro dei giudici e dei pubblici ministeri è stato effettuato nel 2008 e nel 2009, e successivamente emendato dal 2017 al 2019. I "pesi" sono stati assegnati a categorie di procedimenti di competenza delle corti di primo grado, delle corti di appello, e degli uffici del pubblico ministero.

Il sistema di pesatura dei procedimenti è utilizzato sia per calcolare il numero di giudici e di pubblici ministeri necessari per rispondere in tempi ragionevoli alla domanda di giustizia, sia per allocare razionalmente i giudici e i pubblici ministeri nei vari uffici giudiziari, nel rigoroso rispetto del principio di inamovibilità.

Lo studio condotto nel 2008 dal Ministero della Giustizia, anche su sollecitazione dell'Associazione dei giudici austriaci, con l'ausilio di una società di consulenza esterna, venne condotto con il coinvolgimento di un ampio numero di giudici e di pubblici ministeri che compilarono degli appositi moduli cartacei in cui riportare le attività svolte ed i tempi dedicati ai vari procedimenti. La raccolta dei dati durò sei mesi, e la successiva elaborazione permise di determinare i tempi medi espressi in minuti di trattazione delle varie categorie di procedimenti ("pesi"), che sono stati poi utilizzati per calcolare il numero di giudici necessari e la loro distribuzione sul territorio.

Il calcolo, come già descritto in termini generali, è il prodotto di una semplice formula qui riprodotta, che si basa su uno standard di 1720 ore annue lavorate da ogni singolo giudice<sup>14</sup>. La formula per il calcolo somma al numeratore i vari "pesi" per categoria di procedimento, moltiplicati per il numero di procedimenti iscritti, più le ore di attività "extra" non collegate alla trattazione dei procedimenti (es. corsi di formazione); questo numeratore viene diviso per il prodotto delle ore standard lavorate in un anno e il numero dei giudici effettivamente in servizio (possibilmente espresse in *full time equivalent*)<sup>15</sup>. Questa divisione fornisce il numero di giudici che sarebbero necessari per rispondere in un arco temporale di un anno alla domanda di giustizia rispetto ai procedimenti iscritti.

$$\frac{(\text{Peso proc. A} \times \text{n. iscritti}) + (\text{Peso proc. B} \times \text{n. iscritti}) + (\dots) + \text{Ore attività extra}}{1720 \text{ ore} \times \text{n. giudici}}$$

---

<sup>14</sup> Si tratta di 215 giornate lavorative all'anno considerando un impegno giornaliero di 8 ore (1720/8=215). E' un numero di giornate lavorative abbastanza comune in diversi contesti europei.

<sup>15</sup> *Full time equivalent* è l'espressione anglosassone comunemente utilizzata per indicare uno standard per il calcolo delle risorse umane. Indica il "tempo pieno equivalente" di una o più unità di personale nel caso in cui, per esempio, queste ultime siano in regime di part-time. Ad esempio, due part-time al 50% del loro impegno orario ordinario, corrispondono ad 1 *full time equivalent* (FTE).

Questo sistema di calcolo del numero dei giudici è stato utilizzato per circa dieci anni ed è stato rivisto dal 2017 al 2019, considerato che nel corso degli anni vi erano stati una significativa riforma del processo penale e l'accorpamento di diversi uffici.

Il processo di modifica del sistema di pesatura ha cercato di predisporre un metodo che fosse ancora più trasparente, condiviso dai giudici e, quindi, ampiamente accettato a livello nazionale.

In questo caso, considerati anche i notevoli costi da sostenere per un ulteriore studio analitico sui tempi di trattazione dei procedimenti, il Ministero della giustizia ha impiegato il metodo Delphi, coordinando diversi gruppi di giudici esperti in vari tipi di procedimenti, provenienti da uffici con dimensioni e collocazione geografica diverse.

La base di partenza è stata l'imponente mole di dati sullo studio dei tempi svolto dieci anni prima, al quale è seguito un lavoro più qualitativo, legato all'esperienza dei giudici dei vari gruppi di lavoro. Il gruppo di esperti, attraverso il metodo Delphi, ha cercato un progressivo consenso sui tempi di trattazione dei procedimenti, come somma dei tempi stimati di trattazione per fase processuale, per rendere più precisa ed agevole la stima. La costruzione di un consenso sui tempi medi di trattazione non è stato un percorso semplice ed ha richiesto un discreto numero di incontri, facendo emergere, come era intuibile, una molteplicità di pratiche, e quindi di tempi, diversi nella trattazione dei procedimenti. Alla fine del percorso sono stati modificati circa la metà dei tempi ("pesi") assegnati dallo studio precedente.

La procedura di rivalutazione ha anche individuato alcuni fattori di complessità che, secondo i giudici dei gruppi di lavoro, aumentano il peso originariamente assegnato quali, ad esempio, la presenza di un interprete, la necessità di una perizia tecnica, un procedimento internazionale, il coinvolgimento di un minore in un procedimento penale, un imputato in custodia.

I risultati ottenuti con il metodo Delphi, basato però ricordiamolo sulle solide fondamenta dello studio dei tempi di lavoro di dieci anni prima, sono stati ampiamente accettati dai giudici che li ritengono una soddisfacente fotografia dei tempi medi di trattazione dei procedimenti finalizzata al calcolo delle necessarie risorse per rispondere in tempi ragionevoli alla domanda di giustizia.

In Austria, fra le criticità che vengono mosse a questo metodo di determinazione delle risorse, soprattutto da altri settori della pubblica amministrazione, è che il sistema di pesatura attuale si basa interamente su un'autovalutazione dei tempi di lavoro svolta dagli stessi giudici, e pertanto si presta ad una sovrastima dei tempi effettivamente impiegati per la trattazione dei procedimenti e, conseguentemente, ad un aumento delle risorse indicate come necessarie per far fronte alla domanda di giustizia.

Un'altra criticità riguarda la mancata considerazione nei tempi di lavoro di peculiarità territoriali che potrebbero significativamente incidere sui tempi di trattazione dei procedimenti e che una media generale tende ovviamente a non rappresentare correttamente.

Una terza ed ultima criticità è che il sistema per il calcolo delle risorse necessarie considera solo la "pesatura" dei procedimenti sopravvenuti, e non anche della produttività del singolo ufficio, quindi anche del numero dei definiti e dei pendenti. Si tratta di aspetti che sono attualmente allo studio del Ministero della Giustizia austriaco.

Fra i primi paesi europei che hanno sviluppato un sistema di pesatura dei procedimenti vi è anche la Germania. Particolarmente interessante è la circostanza che, seppure la Germania sia una Repubblica federale e che in materia di amministrazione della giustizia i singoli *lander* abbiano una notevole autonomia, il sistema di pesatura dei procedimenti denominato "Pebbsy" è frutto di uno studio che ha interessato l'intero territorio nazionale ed è utilizzato da tutti i *lander*.

“Pebbsy” nasce nel 2002 da uno studio commissionato ad una società di consulenza esterna all’amministrazione giudiziaria. Nel 2104 un altro ampio studio dei tempi di lavoro dei giudici, sempre condotto da una società di consulenza esterna, ha aggiornato “Pebbsy”, coinvolgendo oltre 16.000 persone, di cui oltre 5.000 giudici, 8.000 unità di personale di cancelleria, e circa 3.000 pubblici ministeri di 70 uffici giudiziari di 14 Länder diversi.

I partecipanti allo studio hanno trascritto per sei mesi su un apposito foglio allegato ad ogni fascicolo le varie attività ed i corrispondenti tempi impiegati per svolgerle. I dati raccolti sono stati poi elaborati in forma aggregata garantendo l’anonimato dei singoli giudici, i quali sono stati costantemente rassicurati che l’unico obiettivo del progetto era il calcolo della durata media delle attività svolte e che nessuna analisi, anche comparata, sarebbe stata condotta sui singoli uffici e tantomeno sui singoli giudici, fugando qualsiasi dubbio che tale studio potesse anche solo indirettamente costituire una potenziale minaccia alla loro indipendenza ed autonomia.

La successiva elaborazione di questa notevole massa di dati ha permesso di individuare categorie di procedimenti che, seppure molto diversi (es. responsabilità medica, errori costruttivi, antitrust, etc.), risultavano avere tempi di trattazione medi piuttosto simili e, pertanto, sono stati inclusi in un’unica categoria ai fini della definizione del “peso”, qui inteso come una media dei minuti complessivi necessari alla loro trattazione da parte del giudice.

Al fine anche di cercare di semplificare il sistema, e quindi limitare al massimo il numero di categorie di procedimenti alle quali assegnare il “peso”, è stata svolta un’analisi “A-B-C”.<sup>16</sup> Nel caso specifico, l’analisi ha classificato in tre classi “A-B-C” le categorie di procedimenti in base al numero di sopravvenienze e al tempo necessario alla loro trattazione, al fine di individuare quelle più impegnative in termini di numerosità per tempo di trattazione, per individuare quelle “masse di procedimenti” che assorbono il maggior numero di ore di lavoro dei giudici. Solo alle categorie di procedimenti nelle classi A e B è poi stato effettivamente assegnato un “peso”, dal momento che rappresentavano la stragrande maggioranza dei procedimenti che impattano sui tempi di lavoro dei giudici, e che pertanto è bene “pesare” per avere una più accurata definizione dei carichi di lavoro e distribuire in modo efficiente i giudici sul territorio.

La formula utilizzata per il calcolo delle unità di personale necessarie è molto simile a quanto già visto per l’Austria, con una semplice divisione che al numeratore ha la somma dei prodotti risultanti dal numero dei procedimenti sopravvenuti per il “peso” espresso in minuti per la sua trattazione, diviso per i minuti di lavoro complessivi disponibili nell’arco di un anno da parte dei giudici. Quest’ultimo numero è determinato moltiplicando il numero di giudici espressi in *full time equivalent* per le ore di lavoro che essi dedicano esclusivamente ai procedimenti, escludendo pertanto le giornate festive, le vacanze, altre eventuali assenze.

Il sistema è utilizzato per determinare il numero di giudici necessari al livello di distretto di Corte di appello. All’interno del distretto è il Presidente, con l’ausilio dell’organo collegiale di governo dell’ufficio (*Personal Senate*, in breve, una sorta di Consiglio giudiziario solo composto da giudici) che, conoscendo meglio le realtà territoriali, decide le allocazioni dei giudici nei singoli uffici.

Come è noto, il principio di inamovibilità vigente anche in Germania vieta il trasferimento di un giudice senza il suo consenso e, pertanto, tranne che in particolari circostanze, anche se il sistema Pebbsy aiuta ad individuare gli squilibri fra i carichi di lavoro pesati nei vari uffici ed i giudici effettivamente in servizio,

---

<sup>16</sup> Si tratta di una tecnica statistica utilizzata in particolare in ambito aziendale che permette di classificare un insieme in tre sottoinsiemi (A, B, C) considerando il loro “peso” relativo alla composizione dell’insieme. E’ una tecnica che si basa sul principio di Pareto, in base al quale circa l’80% di una determinata situazione o evento può essere spiegata da circa il 20% di cause.

l'eventuale necessario incremento di personale negli uffici avviene solo con l'allocazione di giudici di nuova nomina.

Periodicamente il sistema Pebbsy è rivisto per piccoli aggiustamenti da un'apposita commissione federale, ma si prevede che ogni dieci anni sia necessario un intervento più ampio, comunque richiesto nel caso in cui si verificano significative modifiche legislative e cambiamenti strutturali o tecnologici negli uffici.

Come detto, il sistema Pebbsy è utilizzato in tutta la Germania solo per il calcolo e la distribuzione delle risorse di personale, non viene utilizzato per l'assegnazione dei procedimenti all'interno dei singoli uffici giudiziari, o per altri possibili interventi organizzativi, come benchmarking, condivisione di buone pratiche, valutazione delle prestazioni degli uffici e, tantomeno, dei giudici. L'accettazione di Pebbsy, seppure non scevra da critiche, appare comunque piuttosto diffusa fra i giudici, perché il sistema è finalizzato solo alla determinazione del numero dei giudici e alla loro distribuzione all'interno delle Corti di appello.

Un altro paese che utilizza uno studio dei tempi di lavoro per l'assegnazione di pesi ai procedimenti è l'Olanda. Il sistema olandese si differenzia però da quelli illustrati precedentemente per due caratteristiche principali: a) le modalità di raccolta dei dati, b) la finalità di utilizzo dei procedimenti pesati.

Una prima tecnica utilizzata è stata quella "dell'osservatore ombra" (*shadow research*). I giudici selezionati per lo studio sui tempi di trattazione dei procedimenti sono stati accompagnati nelle loro attività da studenti di giurisprudenza che hanno annotato le attività svolte ed i tempi necessari per svolgerli.

Questa tecnica, considerata piuttosto invasiva dai giudici, è stata abbandonata nel 2017, quando è stata adottata una *Multi-Moment-Analysis*, con la quale il tempo dedicato ad una certa attività viene calcolato attraverso un'inferenza statistica dei dati raccolti attraverso uno specifico applicativo informatico. L'applicativo installato su telefono mobile o tablet domanda varie volte nel corso della giornata, nello specifico sono state dodici, ad un ampio campione di giudici cosa stanno facendo in quel preciso momento, proponendo una serie di opzioni a tendina per agevolare la risposta. Seppure intuitivo, l'applicativo richiede un minimo di formazione delle persone coinvolte nello studio ed ovviamente la disponibilità di un telefono o di un tablet, che in caso di necessità è stato fornito dall'amministrazione.

Ciascuno dei partecipanti è stato coinvolto nello studio per un'intera settimana, diluendo però la partecipazione dei vari soggetti nel corso dell'anno, per avere un periodo ampio e diversificato che potesse adeguatamente rappresentare la molteplicità delle attività svolte durante tutto l'arco dell'anno.

Anche con questa tecnica, in precedenza era stata effettuata una cernita delle categorie di procedimenti (dieci nel caso dell'Olanda) per le quali si è poi proceduto alla raccolta dati e all'attribuzione di pesi.

Al termine dell'analisi è stato calcolato che le attività svolte dai giudici non direttamente collegate ad un procedimento variano dal 22 al 30%, mentre il resto del tempo è effettivamente dedicato alla funzione giurisdizionale nelle sue varie sfumature.

L'elaborazione di questi dati è stata successivamente discussa e validata da una decina di gruppi Delphi, formati da giudici esperti e specializzati in varie materie che, sulla base dei dati raccolti, hanno quindi definito i tempi in dettaglio ("pesi") da assegnare a una settantina di categorie di procedimenti.

Il sistema olandese è peculiare rispetto a quello austriaco e tedesco perché non solo, come già indicato, i dati sono raccolti con la tecnica *multi-moment*, ma anche perché la pesatura non è finalizzata solo alla determinazione del numero dei giudici, ma viene utilizzata anche per determinare il costo per singolo procedimento e l'allocazione del relativo budget ad ogni ufficio giudiziario. L'allocazione del budget ai singoli uffici giudiziari, che godono di una significativa autonomia di spesa, viene fatta dal Consiglio Superiore della Magistratura (*De Rechtspraak*) sulla base di alcuni fattori, fra questi il costo di ogni procedimento, calcolato anche sulla base del tempo necessario per la sua trattazione.

Le tre amministrazioni giudiziarie europee finora considerate hanno utilizzato un sistema di pesatura dei procedimenti basato sullo studio analitico dei tempi di lavoro dei giudici. I due successivi casi di studio, Danimarca e Romania, hanno invece utilizzato come base un metodo Delphi.

L'amministrazione giudiziaria danese impiega un sistema di pesatura dei procedimenti in tutte le 24 corti distrettuali e nelle due corti di appello dal 2005. Il sistema è stato successivamente aggiornato nel 2011, nel tentativo di avere un maggiore coinvolgimento di tutta la comunità dei giudici per una loro più ampia accettazione, basandosi comunque sempre su un metodo Delphi.

L'aggiornamento ha diminuito le categorie di procedimenti da pesare, che sono passate da 32 a 7, ed è stata abbandonata la modalità di definizione del procedimento come fattore per valutarne la complessità.

La peculiarità danese è che i pesi definiti "primari" ottenuti attraverso il gruppo Delphi, sono moltiplicati per dei coefficienti di complessità che si possono verificare nel corso del procedimento aumentandone così il "peso specifico" come, ad esempio, la necessità di un interprete, il protrarsi dell'udienza per più di un giorno, etc.

I coefficienti moltiplicatori di complessità sono utilizzati solo quando il procedimento è definito, perché la finalità è quella di determinare nel modo più preciso possibile la produttività dell'ufficio, quindi il numero di procedimenti definiti per la loro complessità, e su questa base allocare il budget. Come in Olanda, gli uffici giudiziari danesi godono di un'ampia discrezionalità di spesa, una volta che il budget è stato assegnato e pertanto la sua allocazione sulla base di criteri definiti, verificabili e condivisi è di grande importanza.

La determinazione del cosiddetto peso primario, non basandosi su uno studio dettagliato dei tempi necessari per la risoluzione del procedimento ma su una stima effettuata con il metodo Delphi, è considerato dalla stessa amministrazione giudiziaria danese non particolarmente preciso. Ma dal momento che la sua applicazione è omogenea sul territorio nazionale, e la finalità è quella di assegnare il budget agli uffici in modo coerente e bilanciato, è ritenuto uno strumento idoneo alle finalità da perseguire, ritenendo eccessivi gli ulteriori costi da sostenere per un'analisi più dettagliata, ad esempio con un approfondito studio sui tempi di lavoro.

E' interessante segnalare che il budget assegnato ai vari uffici giudiziari tiene conto per un 40% dei pesi dei procedimenti risolti, con il calcolo come precedentemente descritto, e per il restante 60% per il numero di procedimenti sopravvenuti, allo scopo di non penalizzare un ufficio che ha avuto un numero significativo di sopravvenienze in un determinato anno, ma allo stesso tempo incentivare la produttività dell'ufficio, tenendo in considerazione anche la complessità dei procedimenti trattati.

Anche la Romania ha affrontato in maniera sistematica, ma diversa rispetto ai modelli presentati finora, la pesatura dei procedimenti con la principale finalità di avere un'equa, e quindi tendenzialmente più efficace, ripartizione dei procedimenti fra i vari giudici.

Il sistema utilizzato in Romania, prevede che il livello di complessità di ogni singolo procedimento sia rappresentato dalla somma dei punteggi progressivamente attribuiti durante l'iter del procedimento. Il sistema è stato inizialmente sperimentato in quattro corti pilota nel 2003 e quindi integrato nel sistema informatico di gestione dei procedimenti (*case management system* ECRIS) in tutti gli uffici giudiziari che inizialmente potevano autonomamente modificare i pesi assegnati proprio per contestualizzare i "pesi" alle singole specifiche realtà.

Se da un lato, questo adattamento garantiva un sistema calibrato e condiviso dai giudici di ciascun ufficio, dall'altro, non permetteva delle valutazioni comparate a livello nazionale e il calcolo del numero dei giudici necessari per affrontare la domanda di giustizia.

Nel 2005 per affrontare questo aspetto il Consiglio Superiore della Magistratura ha creato un gruppo di lavoro molto composito di giudici con varie professionalità ed esperienze sul territorio che ha analizzato le varie tipologie di procedimenti ed è pervenuto ad una classificazione di 50 differenti procedimenti con una pluralità di fattori di complessità che permettono di calcolarne in maniera omogenea sul territorio nazionale il peso. L'algoritmo di calcolo è stato quindi inserito nel *case management system ECRIS* che automaticamente e dinamicamente fornisce i pesi dei procedimenti e li assegna ai giudici cercando di mantenere un bilanciamento fra i singoli giudici.

L'algoritmo prevede l'assegnazione di un peso iniziale al procedimento rispetto al suo principale oggetto. Quindi a questo valore possono essere sommati altri "pesi" ponderati rispetto ad una pluralità di fattori di complessità che possono intervenire durante l'iter del procedimento. Il peso del procedimento è quindi "dinamico", muta durante la sua trattazione a seconda dei fattori di complessità che si possono verificare. In questo modo, l'assegnazione di nuovi procedimenti ai vari giudici viene effettuata in considerazione dell'effettivo carico di lavoro pesato di ciascun giudice in quel particolare momento.

### **Considerazioni conclusive**

La pesatura dei procedimenti giudiziari è una tecnica collaudata e necessaria per aver maggiore contezza dei reali carichi di lavoro degli uffici giudiziari, per valutare la loro capacità con le risorse disponibili di rispondere in tempi ragionevoli alla domanda di giustizia, e per distribuire equamente ed efficacemente queste risorse sul territorio.

Come lo studio ha mostrato, la pesatura può essere effettuata con vari metodi già tutti sperimentati da diverse amministrazioni della giustizia europee e ormai da tempo molto consolidate negli uffici giudiziari degli Stati Uniti.

Non esiste il metodo migliore, ma i vari metodi hanno caratteristiche diverse in base: 1) alle finalità per cui sono impiegati, 2) alle risorse disponibili, 3) alle peculiarità di ciascun sistema giudiziario e in particolare del suo personale. Sulla base di queste tre variabili può essere presa la decisione su quale metodo meglio si adatti alle singole amministrazioni giudiziarie.

Ricordo che le finalità principali sono: 1) la determinazione del numero dei giudici necessario a definire in tempi ragionevoli la domanda di giustizia, 2) l'allocazione del personale nei vari uffici giudiziari e all'interno dello stesso ufficio sulla base degli effettivi carichi di lavoro pesati, 3) l'assegnazione dei procedimenti ai vari giudici tenendo in considerazione i relativi carichi e, quindi, una distribuzione più equa del lavoro, 4) l'allocazione del budget per ciascun ufficio sulla base della sua produttività (pesata).

Le risorse, insieme alle finalità, giocano un ruolo determinante sulla scelta del metodo utilizzato per la determinazione dei pesi da assegnare ai procedimenti. La prima valutazione determinante è relativa alla risorsa informatica, cioè la possibilità di estrarre dati affidabili dal sistema informativo (*case management system*) degli uffici giudiziari. Come è stato precedentemente indicato, lo studio più dettagliato sui tempi necessari al giudice per la trattazione dei procedimenti si basa su un'analitica ricostruzione di questi tempi suddivisi per gli eventi che caratterizzano l'iter processuale e la loro frequenza. Pertanto, per questo tipo di studio è indispensabile che il sistema informativo sia in grado di estrarre automaticamente le frequenze dei singoli eventi. Nel caso in cui ciò non fosse possibile, si dovrebbe optare per uno studio sui tempi che non somma i tempi dei singoli eventi ma calcola la durata media dedicata a quel procedimento dalla sua assegnazione alla sua definizione in maniera complessiva ("black box").

Altra risorsa fondamentale per decidere quale metodo utilizzare per l'assegnazione dei pesi è legata alle competenze disponibili. Lo studio dettagliato sui tempi per la trattazione dei procedimenti richiede un coinvolgimento significativo dei giudici che per diverse settimane compilano, solitamente in formato

elettronico, un diario del tempo di lavoro dedicato ai procedimenti e, a seconda della tecnica utilizzata per la raccolta dei dati, di quello destinato ad altre attività. Si tratta di un impegno notevole, ma imprescindibile, per determinare successivamente il tempo medio impiegato per la trattazione delle categorie di procedimenti ai quali si vuole assegnare un peso. Oltre a questa ampia disponibilità dei giudici occorre anche segnalare che l'analisi dei numerosi dati raccolti richiede un certo lasso di tempo e competenze statistiche.

Il costo di uno studio analitico dei tempi di lavoro è ovviamente molto più elevato dell'utilizzo di un metodo Delphi, che è anche molto meno invasivo per l'attività dei giudici, richiede un numero inferiore di partecipanti e dovrebbe raggiungere risultati in tempi più rapidi, in condizioni normali. Certo, il risultato finale del metodo Delphi è una stima, lo Studio dei tempi di lavoro fornisce invece un calcolo empiricamente fondato dei tempi medi "reali" di trattazione dei procedimenti.

Entrambi i metodi, Studio sui tempi o Delphi, possono poi essere ulteriormente affinati attraverso sondaggi per verificare che i pesi proposti siano considerati attendibili e accettabili dalla maggioranza dei giudici. Si tratta di tempo e costi aggiuntivi, ma che dovrebbero permettere al sistema di pesatura di essere maggiormente accettato e quindi permettere una sua effettiva ed utile applicazione.

Il metodo di pesatura dei procedimenti prescelto non può prescindere dalle peculiarità di ciascun sistema giudiziario e dei suoi addetti. Non è un caso che gli studi puntuali e sistematici dei tempi di trattazione dei procedimenti in Europa siano stati condotti in Austria, Germania, e Olanda. Significativo in particolare il caso tedesco dove i sistemi giudiziari dei 16 Lander, che godono di una pressoché totale autonomia organizzativa e gestionale, hanno comunque accettato uno studio dei tempi di lavoro dei giudici a livello nazionale.

La "pesatura" dei procedimenti è fondamentale per avere dati più significativi e comparabili sui carichi di lavoro degli uffici. Questi dati sono ancora più importanti in amministrazioni giudiziarie che soffrono di un'eccessiva durata dei procedimenti e di una distribuzione delle risorse molto squilibrata.

Questo è certamente il caso dell'Italia<sup>17</sup> dove l'eccessiva durata dei procedimenti è in molti uffici giudiziari il problema dei problemi, e la distribuzione delle risorse umane<sup>18</sup> è particolarmente disomogenea sul territorio nazionale.

---

<sup>17</sup> Nel nostro Paese alcuni tentativi riconducibili alla pesatura dei procedimenti sono stati fatti. Si pensi alle analisi svolte per la determinazione delle piante organiche, all'applicativo Giada, allo studio del CSM sui cosiddetti "canestri", allo "Studio sul peso del processo" a cura Giorgia Telloli e Claudio Nunziata (Corte di Appello di Bologna, 2004), alle implicite analisi condotte sulla complessità dei procedimenti per la redazione degli art. 37. Si tratta di esperienze interessanti, che non possono essere trattate in questo articolo, ma che confido possano essere approfondite in un altro lavoro.

<sup>18</sup> Contini F. e F. Viapiana, *Quanto costa la giustizia? I tribunali italiani tra efficacia ed efficienza*, "Questione Giustizia", n. 2. 2020, [https://www.questionegiustizia.it/articolo/quanto-costa-la-justizia-i-tribunali-italiani-tra-fficacia-ed-fficienza\\_17-02-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/quanto-costa-la-justizia-i-tribunali-italiani-tra-fficacia-ed-fficienza_17-02-2020.php).