



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA**

**FACOLTÀ DI ECONOMIA**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN ECONOMIA E GESTIONE  
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

---

**Dario Cacciato**

**IL SISTEMA GIUDIZIARIO  
TRA EFFICIENZA E STANDARD QUALITATIVI**

---

**TESI DI LAUREA MAGISTRALE**

---

**Relatore:**

Chiar.mo Prof. **Maurizio Caserta**

---

**ANNO ACCADEMICO 2010-2011**

## INDICE

INTRODUZIONE.....	3
-------------------	---

### CAPITOLO 1

#### L'EFFICIENZA NEL SISTEMA GIUDIZIARIO

1.1 Analisi del problema .....	6
1.2 La spesa pubblica per la giustizia.....	11
1.2.1 Il servizio di stenotipia.....	14
1.2.2 La spesa per le intercettazioni telefoniche e le videoconferenze .....	16
1.2.3 I processi a carico degli stranieri e degli interpreti .....	18
1.2.4 Gratuito patrocinio per mafiosi e collaboratori.....	19
1.2.5 Il cottimo giudiziario.....	20
1.3 Giustizia ed organizzazione .....	22
1.4 Produttività e professionalità dei magistrati.....	26
1.4.1 La valutazione dell'attività svolta dalla magistratura .....	28
1.5 Le statistiche sulle cause di inefficienza del sistema giudiziario.....	31
1.6 I possibili rimedi per migliorare l'efficienza e la qualità dei sistemi giudiziari.....	35

### CAPITOLO 2

#### LA QUALITÀ DELLA GIUSTIZIA

2.1 Aspetti introduttivi .....	41
2.2 Giusto processo e durata ragionevole dei procedimenti .....	49
2.2.1 La definizione di standard di durata.....	52
2.2.2 I fattori che incidono maggiormente sulla durata dei procedimenti .....	55
2.3 La decisione giudiziaria .....	57
2.3.1 Gli elementi che compongono la decisione giudiziaria .....	61
2.4 Valutazione della qualità della giustizia .....	62
2.4.1 La qualità della giustizia nei Paesi europei.....	64
2.4.2 La gestione della qualità della giustizia in Finlandia.....	66

CAPITOLO 3  
IL MIGLIORAMENTO DELLA PERFORMANCE  
PER LA GIUSTIZIA ITALIANA

3.1 Analisi della gestione del sistema giudiziario italiano.....	77
3.2 Politiche governative a supporto degli uffici giudiziari.....	79
3.3 L’esperienza della Procura della Repubblica di Bolzano .....	85
3.4 <i>Il Common Assessment Framework (CAF)</i> .....	90
3.4.1 L’adattamento del modello CAF per il settore giustizia.....	96
3.5 La soddisfazione degli utenti del tribunale di Catania.....	108
3.6 <i>Il modello di Kano</i> .....	112
CONCLUSIONI.....	117
BIBLIOGRAFIA .....	120

## INTRODUZIONE

Sempre più spesso si parla di inefficienze nel settore giustizia nonché dell'eccessiva lungaggine dei procedimenti che occorrono per dare risposta all'interesse pubblico e privato cui l'esercizio della giurisdizione è finalizzato. Procedere ad una valutazione efficientistica della giustizia non è per niente semplice. Ciò è dovuto principalmente al fatto che il servizio giustizia è un servizio pubblico con delle caratteristiche peculiari (*in primis* l'indipendenza della magistratura che deve essere sempre garantita e rispettata) che, a differenza di molti altri servizi pubblici, rendono difficoltoso procedere ad un miglioramento della qualità del servizio erogato ai cittadini-utenti. Questi ultimi, nonostante tutto, esigono un miglior servizio che possa meglio rispondere alle loro aspettative, in particolare per ciò che riguarda la durata del procedimento giudiziario nel campo penale e, soprattutto, in quello civile.

E' possibile analizzare l'efficienza del sistema giudiziario esaminandone da un lato la domanda e l'offerta, e dall'altro lato gli aspetti quantitativi e qualitativi dai quali dipende la soddisfazione degli utenti e, di conseguenza, la fiducia che questi ultimi ripongono nella giustizia.

Risulta dunque necessario individuare le cause di tali inefficienze ed intervenire tempestivamente con un approccio manageriale che tenga conto del carattere di pubblicità e delle specifiche esigenze e regole del sistema giudiziario, ma che allo stesso tempo punti al miglioramento della performance più che al rispetto della norma.

Il problema del sistema giudiziario italiano potrebbe non trovarsi esclusivamente nella quantità di risorse che lo Stato destina ogni anno a tale settore, ma negli sprechi derivanti da una non ottimale capacità gestionale di tali risorse e dell'organizzazione degli uffici giudiziari.

Rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche di valutare e migliorare continuamente le performance organizzative, al fine di assicurare la qualità dei servizi erogati, è uno dei principali obiettivi di riforma recentemente ribadito dalla legge delega n.15/2009 e dal relativo decreto legislativo di attuazione n.150/2009.

Il presente elaborato analizza diversi aspetti dell'argomento. Il primo capitolo illustra i concetti generali riguardanti l'efficienza del sistema giudiziario, descrivendo oltre alle varie voci che compongono la spesa pubblica per la giustizia, anche gli aspetti critici della nostra organizzazione giudiziaria che ricopre un ruolo di primo piano nel settore giustizia. In seguito, si analizzano la produttività e professionalità di coloro che sono il pilastro portante del sistema giustizia: i magistrati. In particolare è analizzata la produttività e, attraverso una valutazione qualitativa, la professionalità dell'attività svolta dalla magistratura nel rispetto della loro indipendenza.

Nel primo capitolo, inoltre, sono riportati alcuni dati statistici che permettono di esaminare le criticità della giustizia italiana e di pianificare le successive azioni correttive al fine di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario italiano. Il capitolo si conclude con l'esposizione di quelli che potrebbero essere i possibili rimedi, sia di tipo amministrativo sia di tipo tecnico, per migliorare l'efficienza e la qualità dei sistemi giudiziari.

Nel secondo capitolo, invece, non solo si espongono le principali componenti qualitative della giustizia e la relativa valutazione, ma ci si concentra anche sulla gestione della qualità della giustizia dei principali Paesi europei, con particolare attenzione ai lodevoli e performanti sforzi compiuti dalla Finlandia. Il terzo capitolo, per ultimo, riguarda il livello di performance in cui si trova attualmente il sistema giudiziario italiano. In particolare, in questo capitolo, in primo luogo viene analizzata la gestione del sistema giudiziario italiano e vengono illustrate le politiche governative, soprattutto il d.lgs. 240/2006, che hanno supportato gli uffici giudiziari da diversi anni a questa parte. In secondo luogo, si descrive l'esperienza di miglioramento della performance effettuata dalla Procura della Repubblica di Bolzano ed i relativi ottimi risultati conseguiti al punto da divenire una *best practice* per gli uffici giudiziari del territorio italiano. Successivamente, viene esposto uno dei principali strumenti operativi che permette alle amministrazioni pubbliche, e quindi anche agli uffici giudiziari, di erogare alla collettività un servizio di qualità: il *Common Assessment Framework* (CAF). Inoltre, vengono riportati e commentati i risultati di un'indagine sulla soddisfazione degli utenti effettuata presso gli

uffici giudiziari di Catania. Si tratta di una vera e propria indagine sugli aspetti qualitativi della giustizia, la prima di questo genere che sia mai stata effettuata in Italia, che s'inquadra nell'ambito dell'attività di cooperazione che il tribunale di Catania, assieme a quello di Torino, svolge quale membro del *Network of Pilot Courts* della CEPEJ del Consiglio d'Europa.

Infine viene rappresentato il cosiddetto *modello di Kano*, una metodologia che studia la correlazione tra la soddisfazione del cliente e tutte le caratteristiche che determinano la qualità di un prodotto o servizio nel mercato privato. Procedendo ad un adattamento di tale modello al servizio giustizia è possibile identificare gli attributi qualitativi che devono caratterizzare tale servizio affinché crei soddisfazione negli utenti.

# CAPITOLO 1

## L'efficienza nel sistema giudiziario

### 1.1 Analisi del problema

In Italia, sempre più spesso, si parla di un problema di primaria importanza anche dal punto di vista economico: l'inefficienza del sistema giudiziario. Il sistema giudiziario italiano è agli ultimi posti del mondo per efficienza, di fatti secondo il rapporto “*Doing Business 2009*” l'Italia è al 156° posto su 181 paesi presi in considerazione. In particolare, l'Italia risulta essere:

- al primo posto per numero di cause pendenti (in materia civile ben 3.687.965 nel 2006; in materia penale 1.204.151);
- al terzo posto nell'aumento annuale del numero di cause in corso;
- al terzultimo posto nel rapporto tra numero di cause litigiose e non litigiose (ad es. le conciliazioni stragiudiziali);
- fra gli ultimi posti per durata dei processi sia in materia civile che penale.<sup>1</sup>

Individuare esattamente quali sono gli elementi che generano tale inefficienza non è affatto semplice. Si potrebbe pensare al fatto che le risorse assegnate alla giustizia sono poche, ma non è così. Di fatti, le risorse che lo Stato italiano destina al settore giustizia sono in media, se non superiori, rispetto a quelle degli altri paesi europei. L'aspetto da analizzare a fondo è vedere come tali risorse vengono utilizzate per constatare se vi è o no uno spreco di denaro pubblico. Un ulteriore aspetto su cui focalizzare l'attenzione per cercare di comprendere da cosa derivi l'inefficienza del sistema giudiziario italiano è quello inerente la sua organizzazione che è un po' datata e necessita di miglioramenti. Probabilmente una riorganizzazione degli uffici giudiziari sul territorio nazionale potrebbe migliorare il livello qualitativo della giustizia e far

---

<sup>1</sup> CONSIGLIO EUROPEO, 2° Rapporto di valutazione dei sistemi giudiziari europei, 2008.

in modo che gli utenti possano nutrire fiducia nelle istituzioni e soprattutto possano farlo in tempi brevi.

All'interno dell'organizzazione del sistema giudiziario meritano di essere analizzate le risorse umane, ritenute da sempre l'elemento fondamentale per il successo o il fallimento di un'organizzazione. Questo è un aspetto dolente della giustizia italiana in quanto, come s'illustrerà in seguito, le risorse umane impiegate nella giustizia sono sottodimensionate ed in quanto tali non riescono ad assolvere il loro compito nel migliore dei modi.

Prima di analizzare nel dettaglio le tematiche sopra esposte, è necessario definire il concetto di efficienza giudiziaria. L'efficienza nel sistema giudiziario può essere definita come il criterio di razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse disponibili in un dato momento storico in termini di personale, di risorse economiche, di strutture, di tempi – amministrativi e processuali – e di tecnologia.

Nel corso degli anni il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) ha compiuto diversi sforzi per creare una giustizia efficiente, tra cui l'individuazione dei seguenti quattro parametri che permettono di valutare l'efficienza di un ufficio giudiziario:

1. il carico di giustizia;
2. la tempestività del giudizio;
3. la persistenza del giudizio;
4. l'efficienza delle risorse.

Inoltre, il CSM si è posto già da diversi anni il problema che non possono essere considerati alla stessa stregua un processo di criminalità organizzata e uno per una banale violazione finanziaria. Proprio per questo, dopo un lungo studio, l'organo di autogoverno dei magistrati ha individuato cinque fasce di difficoltà dei procedimenti penali.<sup>2</sup> In tal modo si attribuisce un coefficiente di difficoltà ai vari tipi di procedimento/provvedimento del giudice ed è possibile stimare la sua laboriosità. Tuttavia, occorre mettere in guardia da un pericolo

---

<sup>2</sup> V. PEZZELLA, *Produttività dei magistrati: finalmente non più solo statistiche?* in "Diritto e Giustizia", n. 2, Gennaio 2003, pag. 10 – 22.



che è quello di attribuire eccessiva importanza ai dati statistici, pur correttamente e completamente acquisiti.

Se è doveroso perseguire l'obiettivo dell'efficienza, non si deve dimenticare che la giurisdizione riguarda l'uomo e che quindi ad essa non si addicono perfettamente i concetti di "erogazione" e "produzione": è evidente che i concetti di efficacia ed efficienza nel settore pubblico assumono una caratterizzazione diversa rispetto al settore privato, essendo diverse le "missioni" ed i contesti giuridici e politici in cui i soggetti operano. È anche vero, però, che quando si tratta di esercizio dei poteri fondamentali dello Stato la qualità deve costituire un valore a cui non si può rinunciare, in quanto la giustizia rappresenta un servizio e non una potestà. In tale ottica il servizio giustizia non può sottrarsi alle valutazioni di efficienza, efficacia, economicità e qualità. L'attività del Ministero della Giustizia può dirsi efficace quando, dati i vincoli normativi e di bilancio, essa fornisce agli uffici giudiziari risorse adeguate in tempi adeguati, con una corretta distribuzione delle risorse in proporzione ai fabbisogni effettivi di ciascun ufficio. Inoltre, essa può dirsi efficace nella misura in cui è in grado di produrre innovazione normativa, tecnologica e organizzativa, favorendo la crescita della qualità del servizio nel suo complesso.

Il servizio svolto dal Ministero della Giustizia può dirsi efficiente se ottimizza le risorse interne in vista delle attività che le sono demandate dalla legge e dagli obiettivi politici.

Alla luce di quanto appena detto, non sussistono dunque ragioni per sottrarre l'attività del Ministero della Giustizia agli ordinari criteri di valutazione della qualità del servizio fornito, dell'economicità di gestione, dell'efficienza interna e dell'efficacia dell'azione svolta. Né vi sono ragioni per escludere l'applicazione al suddetto Ministero dei principi generali in tema di controllo di gestione e di responsabilità dirigenziali, ferma restando la necessaria specificità nascente dalla presenza dei dirigenti-magistrati.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> L. MARINI, *Gli indicatori di efficacia e di efficienza nell'amministrazione della giustizia*, in "RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE", n. 2, 2000, pp. 143-168.

Quello che deve interessare alla collettività non è l'efficienza intesa come numero sempre più alto di procedimenti definiti nell'unità di tempo, ma come idoneità della singola decisione a perseguire il vero scopo della norma.

Attribuendo un significato eccessivo ai dati statistici si finisce con lo spingere il magistrato che svolge funzioni direttive a chiedere, se non pretendere, sempre più provvedimenti dai colleghi e quest'ultimi, nella speranza di una più rapida progressione di carriera, a dar prova più formale che sostanziale di valore e produttività, così tradendo la più profonda ed irrinunciabile aspettativa della collettività, quella di una "giustizia giusta" e, solo in quanto tale, veramente utile.

Poiché la giustizia ha la caratteristica di essere un servizio chiave per la coesione della società e per il funzionamento dei mercati, affinché un sistema socioeconomico funzioni correttamente è indispensabile l'efficiente funzionamento dei tribunali civili e penali. E' ampiamente riconosciuto, infatti, che le caratteristiche dei sistemi giudiziari influenzano l'economia, reale e finanziaria. L'importanza di questo legame è sottolineata dagli organismi internazionali (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale) per le caratteristiche istituzionali - tra cui quelle legali - dei diversi sistemi a causa dei loro effetti sulla performance complessiva dei sistemi stessi. Tale attenzione per il fenomeno giuridico è in parte associato allo sviluppo di una letteratura che ha collegato lo sviluppo economico alla qualità dei sistemi giuridici. In particolare per il settore civile, l'inefficienza della giustizia influenza la natalità e le dimensioni delle imprese, di fatto la consapevolezza di non poter fare affidamento su un sistema giudiziario efficiente che induca al rispetto dei contratti può determinare incertezza circa il rendimento e l'appropriarsi degli investimenti e quindi disincentivare gli stessi. Un'eccessiva durata dei processi, infatti, può indurre gli agenti ad adottare comportamenti opportunistici (ad esempio non adempiere ai contratti) facendo diventare più rischiose le contrattazioni e rendendo rilevante la reputazione degli agenti. E' chiaro

dunque che l'inefficienza della giustizia rappresenta un fattore rilevante di svantaggio competitivo nel nostro Paese.<sup>4</sup>

Essendo la giustizia un servizio, è possibile analizzarla sia da un punto di vista dell'offerta sia da un punto di vista della domanda. Le variabili che compongono l'offerta si possono individuare:

- nelle spese che lo Stato sostiene per il servizio giustizia e quindi analizzando l'offerta di giustizia in chiave di finanza pubblica;
- nell'organizzazione degli uffici giudiziari;
- nella produttività dei magistrati.

Negli ultimi anni si è molto diffusa la convinzione che l'efficienza del sistema della giustizia oltre a dipendere da un'offerta adeguata, dipenda anche dalla domanda di giustizia, ovvero dal numero di controversie per la cui risoluzione ci si rivolge al sistema giudiziario. Quando eccede la capacità di smaltimento del sistema la domanda determina, infatti, l'accumularsi di casi non decisi con effetti significativi sulla durata dei processi.

E' possibile distinguere la domanda di giustizia nel settore civile, rispetto a quella del settore penale. Nel primo caso la domanda si traduce, sostanzialmente, in una riallocazione dei diritti in quanto una parte è stata lesa di un proprio diritto e chiede l'intervento della giustizia affinché venga risarcito e/o rientri ad esercitare il suo diritto in maniera piena ed esclusiva. Per quanto riguarda la domanda di giustizia nel settore penale, essa trae origine da un reato penale per il quale il giudice dovrà pronunciarsi con una sentenza di condanna o assoluzione. Proprio l'applicazione della sentenza, e quindi la certezza che la legge venga applicata, rappresenta l'*output* della domanda di giustizia nel settore penale.

Nei paragrafi che seguono, si analizzeranno approfonditamente gli aspetti inerti l'offerta della giustizia italiana descrivendo quali sono le principali cause dell'inefficienza giudiziaria italiana e quali potrebbero essere alcune delle soluzioni per migliorare la giustizia e, conseguentemente, avere degli effetti positivi per la società.

---

<sup>4</sup> M. BIANCO - S. GIACOMELLI, *L'efficienza della giustizia e imprenditorialità: il caso italiano*, in "ECONOMIA E POLITICA INDUSTRIALE", n. 124, 2004, pp. 89 – 111.

## 1.2 La spesa pubblica per la giustizia

Per cercare di individuare le cause d'inefficienza del servizio giustizia in Italia è utilissimo osservare il problema sotto l'aspetto della finanza pubblica, ovvero esaminare quante risorse economiche lo Stato assegna a tale settore e, soprattutto, analizzare in che modo tali risorse sono utilizzate.

Assegnare un maggior numero di risorse ad un settore come la giustizia non giova a nulla se poi tali risorse vengono utilizzate male a causa di un'errata pianificazione economica – finanziaria nonché di una cattiva gestione delle risorse che, oltre a generare spreco di denaro pubblico, non produce i risultati sperati.

Confrontando le risorse economiche che l'Italia destina al settore giustizia con quelle degli altri paesi europei, emerge che la spesa pubblica per la giustizia in Italia non è per nulla bassa: il nostro Paese dispone di un numero di magistrati e di un impiego di risorse finanziarie non inferiore, e talvolta superiore, a Paesi che mostrano una performance giudiziaria migliore. Nel decennio scorso, la spesa per la giustizia italiana è risultata una delle voci in maggior crescita del bilancio dello Stato. Negli anni Novanta è, infatti, aumentata del 140% e i magistrati in servizio sono aumentati di circa il 15%. Dal 2004 al 2007 la spesa pubblica destinata alla voce "magistrati" è cresciuta di circa il 27%, mentre quella per i cancellieri è rimasta sostanzialmente costante (+1%).

Nonostante nel corso degli anni le risorse destinate al settore giustizia siano aumentate, non si è avuto un miglioramento dei risultati; di fatti, anziché assistere ad una diminuzione del numero dei procedimenti pendenti (sia civili sia penali), se n'è avuto un continuo aumento. Negli ultimi vent'anni lo *stock* di cause civili arretrate si è pressoché triplicato e nello stesso periodo i procedimenti penali pendenti in primo grado sono più che raddoppiati.<sup>5</sup>

Poiché ad una notevole spesa pubblica per la giustizia non corrispondo buoni risultati, è chiaro che vi è un problema di cattiva allocazione e gestione delle risorse. Ciò è dovuto, soprattutto, al fatto che da alcuni anni nel campo della giustizia si opera in regime di *outsourcing* (o esternalizzazione) che comporta

---

<sup>5</sup> <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1000926.html>

un notevole spreco di risorse pubbliche. Se a ciò poi si aggiungono gli effetti devastanti delle scellerate leggi sul patrocinio a spese dello Stato (tali spese hanno registrato un notevole incremento, segnando un aumento dell'830% dal 1995 al 2002, giungendo ai 44,612 milioni di euro nel solo 2002)<sup>6</sup>, della difesa d'ufficio e sul pagamento a cottimo dei magistrati onorari, si comprende come il settore giustizia è destinato ad operare in condizioni sempre più difficili e si comprende pure il perché in molti uffici giudiziari non ci siano più neanche i soldi per comprare la carta per le fotocopie o i toner per le stampanti.

Ad operare in un contesto ancora più difficile si aggiunge il fatto che l'amministrazione della giustizia riesce a recuperare dai condannati solo circa il 5% delle spese sostenute per i processi: di 390 milioni di euro di condanne a pagare le spese del giudizio pronunciate ogni anno dai giudici, solo 18 milioni di euro entrano effettivamente nelle casse dello Stato.

Tuttavia, va detto che gli stanziamenti per la giustizia ci sono, basti pensare che per l'anno 2009 essi sono stati pari ad € 7.560.741.030.

La tabella 1 mostra, per il periodo 1997-2009, l'evoluzione delle spese del ministero della giustizia indicando per ciascun anno la percentuale di scostamento sull'esercizio precedente e quelle di incidenza sulle spese finali del bilancio dello Stato.

---

<sup>6</sup> <http://www.studiolegalescialla.it/news.php?id=20>

**Tabella 1 - Spese del Ministero della giustizia in rapporto alle spese finali dello Stato  
(valori in milioni di euro). Anni 1997 - 2009.**

MINISTERO GIUSTIZIA			BILANCIO DELLO STATO		
ANNO	SPESE FINALI (A)	VARIAZIONE % ANNO PRECEDENTE	SPESE FINALI (B)	VARIAZIONE % ANNO PRECEDENTE	% (A/B)
1997	4862,7	-0,71	363.870,60	-1,51	1,34
1998	5163,9	6,2	375.543,80	3,21	1,38
1999	5337,5	3,36	389.858,40	3,81	1,37
2000	5589,8	4,73	398.120,60	2,12	1,4
2001	6.060,50	8,42	424.015,20	6,5	1,43
2002	6.155,60	1,57	434.386,10	2,45	1,42
2003	6.244,20	1,44	445.793,30	2,63	1,4
2004	6.903,50	10,56	452.826,50	1,58	1,52
2005	7.368,00	6,73	465.749,40	2,85	1,58
2006	7.416,00	0,65	462.416,20	-0,72	1,6
2007	7.774,20	4,83	494.727,90	6,99	1,57
2008	7.574,70	-2,56	532.625,60	7,66	1,42
2009	<b>7.560,70</b>	-0,81	537.347,80	0,88	1,4

Fonte: [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_9\\_6\\_4.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_6_4.wp)

Dall'analisi dei bilanci statali risulta che la percentuale delle spese del Ministero della Giustizia in rapporto alle spese finali dello Stato è passata dall'1,34% del bilancio 1997 all'1,4% del periodo 2000-2002, all'1,52% del bilancio 2004 fino all'1,60% dell'anno 2006, all'1,57% dell'anno 2007 e all'1,42% dell'anno 2008. Per l'anno 2009 gli stanziamenti del Ministero della Giustizia sono stati pari all'1,40% rispetto al bilancio dello Stato. Da tali dati emerge chiaramente che seppur dal 1997 al 2006 le risorse a disposizione della giustizia in rapporto al bilancio dello Stato sono tendenzialmente aumentate, nel periodo 2006-2009 tali risorse sono diminuite passando dall'1,6% nel 2006 all'1,4% nel 2009.

Per comprendere meglio l'entità della spesa pubblica italiana destinata alla giustizia, è utile rapportare al PIL le risorse stanziare per la giustizia ed effettuare un confronto con gli altri Paesi europei. Tale rapporto in Italia è pari allo 0,5% ed è, tutto sommato, in linea con quello degli altri paesi europei, in quanto per la giustizia l'Olanda spende lo 0,46% del PIL, la Germania lo 0,48% del PIL e l'Austria lo 0,52% del PIL.

Le risorse economiche dunque ci sono, il problema è che sono spese male. Proprio per questo è necessario che il Governo ed il Parlamento, ciascuno per quanto di propria competenza, intervengano almeno su tre fronti della giustizia penale già al centro di particolare attenzione pubblica:

1. quello delle spese per stenotipia ed intercettazioni e perciò della necessaria riorganizzazione di questi servizi;
2. quello delle spese e dei limiti da fissare per il patrocinio a spese dello Stato per la retribuzione dei collaboratori di giustizia;
3. quello della fine del cottimo giudiziario.

### 1.2.1 Il servizio di stenotipia

Una delle voci componente la spesa pubblica per la giustizia penale è quella inerente il costo del servizio di stenotipia. Tale servizio è adoperato per trascrivere rapidamente ciò che viene detto attraverso l'utilizzo di un apparecchio dotato di una speciale tastiera e con l'applicazione di alcuni sistemi finalizzati a limitare ed accelerare il numero di battute.

Secondo i dati consuntivi del 2004, il servizio di stenotipia costa allo Stato 32 milioni di euro l'anno, con la produzione complessiva di oltre sette milioni di pagine. Inoltre, nel corso degli anni si è assistito ad un aumento esponenziale delle spese per la stenotipia senza che sia stato possibile operare alcun controllo delle stesse; in particolare, vi è stato un incremento del 25% per l'anno 2002 ed un ulteriore incremento del 31% per il 2003.

Il dato che desta preoccupazione è che ormai le spese per tale servizio superano stabilmente il 50% dello stanziamento destinato al funzionamento di tutti i servizi necessari agli uffici.

Tuttavia, non si può rinunciare al servizio della stenotipia e/o della trascrizione della registrazione fonetica in quanto tale modalità di verbalizzazione degli atti giudiziari è espressamente richiesta dalla legge (art.134 Codice procedura penale).

Il servizio di stenotipia fece la sua comparsa nel 1989 ed il Legislatore stabilì di appaltare tale servizio ad imprese esterne in quanto la Pubblica Amministrazione non poteva, dall'oggi al domani, avere centinaia e centinaia di stenotipisti già addestrati. Nel corso degli anni però lo Stato non ha organizzato in proprio tale servizio, reclutando e addestrandolo del proprio personale; in tal modo ciò che nelle intenzioni del Legislatore doveva essere un fenomeno limitato a pochi anni è invece diventata una regola, assumendo carattere di stabilità organizzativa.

Oggi la stenotipia dei verbali viene garantita da circa tremila addetti privati divisi in centotrenta ditte specializzate, per lo più organizzate in forma di cooperativa e costa allo Stato almeno 32 milioni di euro l'anno. Siamo di fronte ad una cattiva gestione delle risorse o meglio ad uno spreco di risorse economiche che lo Stato avrebbe potuto utilizzare per migliorare ulteriori aspetti della giustizia se solo avesse evitato di appaltare il servizio di stenotipia per ben 20 anni con costi non indifferenti. Sarebbe necessario realizzare uno studio di fattibilità per analizzare quanto costerebbe allo Stato organizzare in proprio il servizio piuttosto che appaltarlo a terzi. In tale ottica, i costi sarebbero infinitamente più bassi, perché si potrebbe pensare - magari con degli incentivi - a riconvertire a tale nuova professionalità quei soggetti, presenti nell'amministrazione della giustizia, che svolgevano mansioni oggi non più necessarie o che comunque non necessitano più di tanto personale come un tempo. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di riconvertire i soggetti in servizio nei tribunali aventi mansioni esclusivamente esecutive alla stenotipia, magari creando una qualifica apposita con un livello stipendiale superiore per incentivarne il passaggio; ovviamente tale passaggio avverrebbe



con un affiancamento di soggetti che sono già esperti della stenotipia. Un particolare aspetto della stenotipia da analizzare è quello inerente l'irragionevole variabilità dei costi nelle diverse sedi giudiziarie. Di fatti, in alcuni tribunali le società di stenotipia fanno pagare 1-2 euro ogni pagina da 1500 caratteri sbobinata, in altri 5 euro, gli altri 7euro ed in altri ancora 10 euro: tutto ha dell'incredibile, perché una pagina di stenotipia è la stessa a Palermo come a Milano e non pare suscettibile di differenze di prezzo così rilevanti, a seconda del luogo in cui viene prodotta. Da ciò che è stato sinora detto emerge, in definitiva, che è necessario azionarsi seriamente ed in maniera celere affinché il servizio di stenotipia venga reso da personale interno all'amministrazione giudiziaria e con attrezzature di proprietà della stessa onde evitare di assistere, negli anni a seguire, al lievitare della spesa pubblica per il servizio giustizia senza un reale miglioramento del servizio stesso.

### 1.2.2 La spesa per le intercettazioni telefoniche e le videoconferenze

Un altro aspetto di finanza pubblica che merita di essere analizzato è quello inerente lo strumento delle intercettazioni telefoniche ed ambientali ed i relativi costi, ormai insostenibili, che lo stesso comporta: basti pensare che solo nel 2008 le intercettazioni sono costate circa 245 milioni di euro, assorbendo circa un terzo delle spese di giustizia.<sup>7</sup>

L'Italia è tra i primi Paesi in Europa ad utilizzare tale strumento investigativo e ciò è giustificato dal fatto che sul territorio italiano, a differenza del resto dei Paesi europei, sono presenti organizzazioni criminali quali la mafia, la 'ndrangheta e la camorra, per le quali è necessario utilizzare le intercettazioni. Necessarie o meno che siano, l'importante e fondamentale strumento investigativo delle intercettazioni telefoniche ed ambientali costano allo Stato certamente tanto. Inoltre, esse sono in costante aumento con la sempre maggiore diffusione della telefonia cellulare.

---

7

[http://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.wp?previousPage=mg\\_14\\_7&contentId=AR T149502](http://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.wp?previousPage=mg_14_7&contentId=AR T149502)

Di fronte ad una costante ed inesorabile crescita della spesa per le intercettazioni, i tecnici del ministero della giustizia hanno indicato come soluzione in tale campo la definizione di linee guida per la standardizzazione delle voci di spesa, sia in vista della loro necessaria uniformazione a livello nazionale, sia nell'ottica del contenimento, con un progetto che coinvolga anche l'architettura tecnologica dei centri di intercettazione. Il problema dei costi per le intercettazioni non è dato solo dalla gestione delle linee, ma anche dalla necessità per gli uffici giudiziari di noleggiare più della metà degli impianti tecnici necessari. Gli apparecchi di proprietà dello Stato non sono sufficienti ed occorre quindi noleggiarne stabilmente diverse migliaia al costo unitario medio di circa 40 euro al giorno.

Individuare una soluzione nell'immediato che consenta di ridurre i costi appare davvero difficile. Nel 2005 è stato proposto un piano di modernizzazione degli impianti di registrazione che, a regime, dovrebbe consentire un grande risparmio. Si sta poi procedendo ad accentrare la gestione delle spese al ministero, in modo da corrispondere agli operatori un canone annuo forfettario. Inoltre, le spese per le intercettazioni sono state inserite nell'elenco di quelle "ripetibili", nel senso che potranno essere addebitate ai condannati, come avviene in generale per le spese processuali; peccato però che il recupero di tali spese venga effettuato soltanto nella misura del 5%.

Se il ricorso alle intercettazioni telefoniche ed ambientali può essere razionalizzato, il problema appare più complesso per quel che riguarda la videoconferenza che nei processi di criminalità organizzata è una modalità organizzativa specificatamente prevista dalla legge. In particolare, l'imputato detenuto presenza al giudizio con tale mezzo qualora sussistano gravi ragioni di sicurezza o di ordine pubblico e per evitare ritardi nello svolgimento del dibattimento, soprattutto quando ci si trovi di fronte ad imputati per i quali siano in corso contemporaneamente distinti processi presso diverse sedi giudiziarie. Inoltre, con la videoconferenza avviene l'esame delle persone che collaborano con la giustizia e degli imputati di reato connesso. Ebbene, secondo i dati disponibili del 2004, tale servizio costa allo Stato 11,1 milioni di euro all'anno, che il ministero della giustizia paga alla Telecom che lo gestisce.

Alla luce di quanto esposto, viene da chiedersi perché e se sia giusto che lo Stato debba pagare ad un concessionario di servizi pubblici, per un servizio previsto dalla legge a tutela della collettività, più o meno lo stesso importo che corrisponderebbe un'azienda privata per organizzare in multi-videoconferenza un *briefing* tra le sue diverse sedi.

Oggi si discute molto del fatto di ridurre drasticamente le somme destinate alle intercettazioni al fine di salvaguardare maggiormente la *privacy* dei cittadini. Tuttavia, i magistrati e le forze dell'ordine non sono d'accordo in quanto si troverebbero ad operare in condizioni disagiate, proprio perché le intercettazioni, in determinati casi, rappresentano uno strumento investigativo fondamentale.

Seppur la notevole spesa per le intercettazioni e le videoconferenze può in parte essere giustificata dalle caratteristiche della società del nostro Paese, emerge chiaramente che vi è un problema di fondo riguardante la gestione degli impianti necessari per utilizzare tali strumenti investigativi. Sarebbe auspicabile, quindi, riformulare la modalità di gestione di tali impianti per cercare di ottenere una riduzione dei costi sostenuti per l'utilizzo di tali strumenti.

### 1.2.3 I processi a carico degli stranieri e degli interpreti

In netto aumento nel bilancio della giustizia sono anche le spese per i consulenti tecnici d'ufficio, figure professionali che ormai sono divenute un necessario supporto dell'attività giurisdizionale. Infatti, quotidianamente, almeno negli uffici giudiziari di medie e grandi dimensioni, giudici e cancellieri si affannano sempre più spesso alla ricerca di interpreti, trascrittori di bobine, periti tossicologici. La necessità di tali figure professionali ormai non è più eventuale ma certa. E' significativo il caso degli interpreti, soprattutto quelli di polacco, cinese e di molte lingue mediorientali e nordafricane, quotidianamente chiamati ad assistere giudici e cancellieri nel corso delle convalide di arresti di detenuti extracomunitari colti in flagranza di

reato o a tradurre atti da notificare ad imputati stranieri. O, ancora, quello dei trascrittori, ricercati e cospicuamente pagati per trasporre su carta il contenuto di volumi e volumi di intercettazioni telefoniche ed ambientali, che solo in tal modo potranno essere utilizzate nei processi.

Anche in questo caso viene da chiedersi come mai lo Stato non contempla tali figure tra il proprio personale, rendendo più facile la ricerca quotidiana agli uffici che ne necessitano e, con molta probabilità, risparmiando ogni anno svariate centinaia di migliaia di euro.

#### 1.2.4 Gratuito patrocinio per mafiosi e collaboratori

Altro aspetto inerente la spesa dello Stato per la giustizia penale è quello riguardante le spese legali per i collaboratori di giustizia: la legge garantisce a tali soggetti di rimanere indenni dai costi per la difesa, che si accolla lo Stato. Negli ultimi anni quella dei compensi ai difensori di imputati ammessi al patrocinio a spese dello Stato e dei difensori d'ufficio di clienti insolventi o irreperibili è diventata un'altra delle voci di spesa preponderanti (44,612 milioni di euro nel solo 2002). Tutto ciò è a garanzia dei principi di suprema civiltà giuridica secondo cui da un lato deve essere garantita a tutti, anche ai meno abbienti, la possibilità di ottenere una difesa seria e qualificata e dall'altro lato deve essere tenuto indenne il difensore d'ufficio dal rischio di trovarsi nell'impossibilità di farsi corrispondere quanto dovutogli per il lavoro prestato ad un cliente, insolvente o irreperibile, che non è stato lui a scegliersi. Tuttavia, l'Erario non può permettersi di sborsare cifre così esorbitanti e proprio per questo è desiderabile un intervento da parte del Legislatore, che vada a rivedere il contenuto di leggi sicuramente garantiste, ma evidentemente scritte pensando alle casse statali più floride di quelle italiane.

### 1.2.5 Il cottimo giudiziario

Proseguendo nell'analisi relativa all'offerta della giustizia, dal punto di vista della finanza pubblica, un ulteriore settore su cui si auspica un intervento, senza più indugi, è quello relativo alle retribuzioni dei magistrati onorari. Pur essendo innegabile che la presenza dei magistrati onorari nel sistema giurisdizionale italiano è talmente cospicua che non se ne può più fare a meno, va anche detto che oggi su circa diecimila magistrati onorari oltre quattromila sono giudici di pace. La retribuzione di quest'ultimi crea alcuni problemi alle casse dello Stato in quanto, ai sensi della legge 374/91 come modificato dall'articolo 24 bis della legge 4/2001, i giudici di pace percepiscono un compenso di:

- 258,23 euro a titolo di rimborso spese per l'attività di formazione, aggiornamento e per l'espletamento dei servizi generali di istituto;
- 36,15 euro per ciascuna udienza civile e penale tenuta, anche non dibattimentale e per l'attività di apposizione dei sigilli;
- 56,81 euro per ogni sentenza emessa e per ogni altro processo assegnato e comunque definito o cancellato dal ruolo;
- 10,33 euro per ogni decreto ingiuntivo o ordinanza ingiuntiva emessa o rigettata.

Lo scopo di tale assetto retributivo era duplice: da un lato si voleva aumentare la produttività e di conseguenza l'indice di definizione dei processi da parte dei nuovi magistrati onorari, dall'altro invece si voleva evitare di attribuire agli stessi una retribuzione fissa al fine di non trovarsi esposti a pretese di trasformazione dell'incarico onorario in un rapporto di servizio a tempo indeterminato con l'amministrazione dello Stato.

Tuttavia, ciò che era nato come un'opportunità volta a salvaguardare le finanze dello Stato dal possibile massiccio ingresso dei giudici di pace nei ruoli della magistratura si è rivelata, invece, un boomerang. Proprio al fine di evitare ciò, a parere del sottoscritto, sarebbe auspicabile una rivisitazione della legge disciplinante il ruolo e soprattutto il compenso di tali magistrati. Ancora, negli anni a seguire, occorrerebbe inserire nei bandi di concorso per magistrato

ordinario un maggior numero di posti invece di spalancare le porte dei tribunali ai giudici onorari. Così facendo si otterrebbe un notevole risparmio di risorse pubbliche, poiché verrebbe meno il cottimo giudiziario che negli anni passati ha rappresentato un vero e proprio abisso nel bilancio della giustizia. In merito a quest'ultimo aspetto, sono sorte delle perplessità in merito alla qualità dello *ius dicere* di chi è parte di un sistema in cui per guadagnare occorre definire le controversie il più presto possibile e nel maggior numero: il cottimo crea nel giudice un interesse personale a decidere e a decidere subito, con l'inesorabile conseguenza che esso può non apparire obiettivo ed imparziale. Il rischio da evitare, ad ogni costo, è quello di danneggiare i cittadini in quanto, in tema di giustizia, l'elevata quantità delle decisioni pronunciate ne riduce inesorabilmente la qualità giacché si dedica meno tempo ed attenzione all'istruzione dei processi ed alla valutazione delle questioni. Di conseguenza è doveroso rimediare a tale situazione ed i rimedi possibili sono tanti. In primo luogo, si potrebbe rivedere la distribuzione dei giudici di pace sul territorio dato che oggi vi sono uffici dove si contano poche decine di sentenze l'anno ed altri dove ogni giudice ne emette migliaia. Occorre, perciò, chiudere i primi e rinforzare i secondi. Sarebbe opportuno, successivamente, differenziare le indennità per i giudici di pace a seconda del valore e della natura della causa decisa e trasferire la competenza per i ricorsi avverso i verbali di irrogazione di sanzioni per violazione di norme sul codice della strada ad organismi arbitrali istituiti dagli enti locali, con tutte le garanzie possibili per il cittadino utente, ma composti da soggetti che percepiscono già uno stipendio dallo Stato o dall'ente locale. Infine, il Legislatore dovrebbe convincersi ad assegnare al giudice di pace un'indennità forfettaria mensile, che contempli anche diverse classi stipendiali crescenti negli otto anni di possibile attività e che non escluda la previsione di premi di produttività per coloro che si distinguono per continuità nella presenza e capacità di smaltimento dei carichi di lavoro.<sup>8</sup> Concludendo, da quanto trattato fino ad ora si evince la circostanza secondo la quale la spesa pubblica per il settore giustizia è notevole, ma non si registrano

---

<sup>8</sup> V. PEZZELLA, *Tribunali e procure, il nodo degli sprechi: tutti i rimedi possibili e per ora ignorati*, in "DIRITTO E GIUSTIZIA", n. 20, 2005, pag. 62-72.

gli stessi risultati performanti degli altri Paesi europei che destinano più o meno le stesse somme di denaro pubblico a favore della giustizia. Ciò deriva principalmente da una cattiva gestione del settore giustizia da parte dei vertici del ministero, nonché dalla presenza di alcune leggi che andrebbero riformate in quanto non linea con le esigenze e le risorse odierne.

Dopo avere descritto gli aspetti quantitativi dell'offerta relativi alle risorse impiegate nella giurisdizione, nel successivo paragrafo passerò ad analizzare l'aspetto organizzativo con la convinzione che anch'esso possa influire sull'efficienza complessiva del sistema.

### 1.3 Giustizia ed organizzazione

Il cattivo funzionamento della giustizia italiana influisce negativamente sulla capacità competitiva dell'economia di un Paese. Una delle possibili concause del cattivo funzionamento della giustizia italiana è in molti casi la carenza di organizzazione.

Ebbene, se l'efficienza del sistema economico nazionale è condizione imprescindibile per la crescita di uno Stato, e se l'efficienza del sistema giudiziario è una condizione fondamentale per il buon funzionamento del sistema economico nazionale, è lecito chiedersi perché negli ultimi quindici anni gli uffici giudiziari siano stati lasciati allo sbando, con riferimento non solo al personale ma anche ai processi lavorativi.

Si sa bene che l'elemento determinante per il funzionamento di ogni organizzazione complessa è rappresentato dalle risorse umane. Su tale punto va considerato che:

- l'ultimo concorso per cancellieri risale al 1996;
- il numero complessivo dei dipendenti dell'amministrazione giudiziaria negli ultimi quindici anni si è ridotto di circa diecimila unità, e quindi del 20%, l'età media del personale va attestandosi ormai su

cinquant'anni, e nel periodo 2010-2013 si prevede che andranno in pensione circa cinquemila persone;

- l'attuale organico del personale dell'amministrazione giudiziaria è di 43.702 unità, ma di questi solo circa 25.000 hanno funzioni di supporto alla giurisdizione;
- formalmente esistono profili professionali specializzati diversi dal cancelliere (contabili, analisti di organizzazione, bibliotecari, esperti informatici, esperti linguistici e statistici), ma gli organici di tali qualifiche sono insufficienti e mal distribuiti, per cui in pratica sia nell'Amministrazione centrale che nei tribunali un gran numero di cancellieri svolge funzioni amministrative pure (contabilità, amministrazione del personale, spese di giustizia). E, per assurdo, talvolta accade invece che qualche contabile sia addetto all'assistenza in udienza. Si consideri che nelle Corti d'appello, secondo una ricerca riferita all'anno 2007, solo il 58% del personale è addetto all'area giurisdizionale mentre il restante 42% svolge funzioni amministrativo-contabili.<sup>9</sup>

Da quanto sinora detto emerge che è necessario un migliore utilizzo delle risorse disponibili. Oggi i dipendenti dell'amministrazione giustizia assistono al pensionamento dei colleghi più esperti, i quali però non vengono rimpiazzati da personale competente bensì da personale che proviene da altre amministrazioni e che quindi sa poco o niente sulle procedure giudiziarie. In questo modo si rallenta la macchina della giustizia, con conseguenti danni non solo per la persona fisica, ma anche per le imprese operanti nel territorio italiano. Alla base del sistema giustizia occorre predisporre un piano strategico che consenta di migliorare l'efficienza dell'organizzazione e che quindi consenta di organizzare nel miglior modo possibile tutte le risorse che si hanno a disposizione in modo da garantire il raggiungimento del risultato in tempi brevi e la soddisfazione dell'utente.

---

<sup>9</sup> XVI CONGRESSO E.U.R., *Giustizia e organizzazione in Europa. L'impatto della funzionalità dei tribunali sul contesto economico del territorio*, Cuneo, 9 Settembre 2010.



Componente fondamentale all'interno di un'organizzazione è la risorsa umana. Nessuna riforma, nessuna riorganizzazione, nessun miglioramento di un qualsiasi sistema organizzato, può avere successo senza una reale collaborazione, se non della totalità, almeno della maggior parte della componente umana che di questo sistema costituisce un indispensabile elemento di sostegno. In sostanza, affinché la giustizia italiana riacquisti il proprio ruolo non è sufficiente che vi siano nuovi investimenti economici: è inutile spendere di più se manca la professionalità nella gestione! Proprio per questo si deve investire prima di tutto sulle persone, su cancellieri, operatori ausiliari e ufficiali giudiziari che costituiscono il braccio operativo dei magistrati e che ne concretizzano scopi e decisioni.<sup>10</sup>

A proposito dell'organizzazione, l'E.U.R. suggerisce al Ministero della giustizia di predisporre un piano strategico su tre/cinque anni per:

- distinguere i processi lavorativi secondo tre linee principali:
  1. gestione amministrativa (con possibile accorpamento delle funzioni a livello distrettuale);
  2. *front office* (sportelli per l'utenza);
  3. supporto alla giurisdizione e *back office* (assistenza anche giuridica ai magistrati, gestione delle procedure e dei provvedimenti);
- verificare l'utilità degli attuali processi lavorativi e, se ritenuti necessari, provvedere comunque alla loro semplificazione, tenendo conto delle possibilità offerte dall'utilizzo delle tecnologie informatiche;
- per ciascuna fase di ogni processo lavorativo, identificare il profilo professionale necessario per svolgerla (quali competenze sono necessarie e quindi quale titolo di studio, formazione, etc.);
- definire quali professionalità sono necessarie per formare un "gruppo di lavoro" dedicato ad un certo processo lavorativo;
- riconvertire il personale presente alla nuova struttura;

---

<sup>10</sup> G. GUARDA, *Giustizia, va sciolto il nodo risorse. E' inutile spendere di più se manca la professionalità nella gestione*, in "DIRITTO E GIUSTIZIA", n. 4, 2005, pp. 8 e 9.

- compilare le schede tecniche dei servizi che contengano:
  1. tutte le disposizioni normative e regolamentari, anche di natura fiscale, relative ad ogni servizio;
  2. una sintetica descrizione delle attività che il personale deve svolgere relativamente a quel servizio.

In considerazione di quanto descritto sinora, è facile intuire che l'organizzazione ricopre un ruolo di primo piano nel settore giustizia. A parità di risorse, l'effettivo esercizio dei poteri direttivi da parte dei funzionari di vertice capaci e motivati, unitamente alla cooperazione, stimolata da adeguati incentivi, di tutto lo staff può incidere significativamente sull'efficienza dei tribunali. Ne è un esempio il tribunale di Torino che, su iniziativa del suo presidente, sin dal 2001 ha definito una serie di norme di comportamento rivolte a giudici e cancellieri al fine di ridurre i tempi dei processi. Nonostante non sia immune dalle carenze di organico e mezzi che affliggono tutti i tribunali della penisola, quello di Torino ha raggiunto un risultato straordinario riducendo il 33% del carico pendente in cinque anni (2001-2006). I principali contenuti di tale "decalogo" sono:

- un effettivo potere di direzione del processo da parte del giudice;
- scoraggiamento delle memorie scritte, valorizzando le norme del codice di procedura che consentono la più veloce trattazione orale della causa;
- concentrare le attività, evitando intervalli eccessivamente lunghi tra un'udienza e l'altra;
- rendere più snella ed efficace la parte istruttoria del processo;
- favorire la conciliazione della lite ogni volta che al giudice sembri opportuno.

Queste semplici regole di organizzazione hanno permesso al tribunale di Torino di posizionarsi ai vertici delle statistiche di efficienza complessiva raccolte dal Ministero della Giustizia. Da ciò si intuisce come un'organizzazione è fondamentale per il raggiungimento del risultato: si può essere in possesso di molte risorse, ma senza una buona organizzazione tali risorse non produrranno i risultati che dovrebbero produrre. Il "decalogo" torinese è un esempio di come, pur in presenza di scarse risorse, è possibile

migliorare l'efficienza attraverso una semplice riorganizzazione della struttura, delle risorse umane e delle procedure.

Come visto i modi per migliorare la performance di un tribunale ci sono e sono pure semplici ed efficienti. Ciò che non trova giustificazione è la mancata imposizione da parte dei vertici del ministero della Giustizia affinché tale "decalogo" venga utilizzato come modello di riferimento da parte di tutti i tribunali italiani. Se ciò avvenisse, probabilmente, nel giro di un decennio si potrebbe assistere ad una notevole diminuzione dei tempi della giustizia.

#### 1.4 Produttività e professionalità dei magistrati

Un ultimo aspetto da analizzare per comprendere meglio se l'offerta di giustizia italiana risulta essere efficiente è quello inerente la produttività e professionalità di coloro che sono il pilastro portante del sistema giustizia: i magistrati. Per la magistratura ordinaria non vi è alcuna disposizione di legge che imponga agli organi di autogoverno l'obbligo di fissare carichi di lavoro che garantiscano l'efficienza e la qualità del lavoro giudiziario.

Valutare la produttività dei magistrati non è un'operazione semplice da eseguire, anzi rappresenta un vero e proprio problema. Tale problema riguarda due aspetti molto importanti:

1. stabilire una *soglia di produttività*, sotto alla quale si possa dire che il magistrato lavora poco, gli si debba chiedere spiegazioni e, se queste mancano o sono insufficienti, lo si debba sanzionare disciplinarmente;
2. poter meglio valutare, soprattutto in sede di comparazione con i colleghi allorquando aspiri al conferimento di uffici direttivi, semi-direttivi o all'accesso a funzioni di legittimità, o comunque in sede di progressione in carriera, il *grado di operosità* del richiedente.

Per quanto riguarda la produttività minima il dato statistico è sufficiente, seppur deve essere valutato attentamente a seconda del caso che si sta analizzando. Infatti, se si va ad analizzare il numero di sentenze scritte da un magistrato in un anno, occorre ricordarsi che la sentenza penale di un maxi

processo di criminalità organizzata con decine di imputati e un'istruttoria durata anni o quella civile relativa ad una complessa divisione ereditaria, hanno lo stesso "valore" di quelle sentenze che richiedono un impegno minimo quale quella penale relativa al contrabbando di sigarette o quella civile di interdizione. Nella valutazione di una statistica allora dovrà essere richiesta, sperando di avere delle cancellerie in grado di farlo con precisione, la sua decrittatura, cioè l'indicazione di alcuni dati (numero degli imputati o delle parti, reati contestati o oggetto della decisione civile) da cui poter desumere il peso effettivo del dato numerico.

Al fine di potere distribuire equamente il lavoro tra i magistrati, alcuni uffici giudiziari si sono dati un sistema "a punti", predeterminando in base alla sua complessità il punteggio da attribuire a ciascun affare assegnato o trattato. Tale sistema permette di valutare meglio la complessità dei casi trattati dal magistrato e fornisce un utile supporto alle valutazioni statistiche.

Un altro importante aspetto da valutare nella valutazione della produttività minima è il rispetto dei termini di deposito, onde evitare di incorrere nella prescrizione e quindi di riversare sul cittadino-utente e sulla società in generale gli effetti negativi della lentezza della giustizia. A proposito di ritardi nella giustizia, le Sezioni unite della Corte di Cassazione hanno più volte affermato che *"i ritardi del magistrato nel deposito di sentenze e provvedimenti giudiziari possono dar luogo a responsabilità disciplinare per compromissione del prestigio dell'ordine giudiziario (art.18 legge 511/1946), qualora per consistenza e numero vengano a superare i limiti di ragionevolezza e di giustificabilità, anche in relazione ad una legittima attesa di una sollecitudine compatibile con il personale ed i mezzi a disposizione"* (Cassazione, Sezioni unite, sentenza 1942/89).

Tuttavia, per quanto attiene il ritardo di deposito nei provvedimenti giudiziari, ad oggi il CSM in primo grado e le Sezioni unite in sede di gravame non hanno mai manifestato seriamente l'intenzionalità di applicare sanzioni disciplinari ogni qualvolta era necessario, ma lo hanno fatto solo in casi di evidente, ripetuta e clamorosa mancanza del magistrato ai suoi doveri. Ovviamente, tale eventualità è da escludere nel caso in cui nel periodo considerato il magistrato

sia stato gravato da un carico di lavoro superiore alla media di quello svolto dai colleghi dell'ufficio, ma abbia comunque depositato un cospicuo numero di sentenze.<sup>11</sup>

Siamo di fronte ad una flessione di autoritarietà da parte degli organi che dovrebbero controllare l'operato dei magistrati. Se è vero che alla magistratura deve essere garantita l'autonomia e l'indipendenza nel lavoro che svolge, è pur vero però che un maggior controllo deve essere effettuato. Personalmente ritengo che l'applicazione di una sanzione disciplinare nei confronti del giudice, ogni qualvolta sia necessaria, rappresenterebbe uno stimolo far meglio il proprio lavoro e a farlo in tempi brevi. Ovviamente questo pensiero personale ha senso solo in presenza di un adeguato numero di risorse (umane e materiali) presenti in un tribunale, affiancato da un'adeguata organizzazione delle stesse che permetta di ottenere risultati performanti. Tutto ciò in Italia ancora non è riscontrabile seppur vi sono delle esperienze, come quella del tribunale di Bolzano di cui parleremo nei successivi capitoli, che ci fanno capire come un miglioramento del sistema giustizia è possibile solo se tutti i componenti di tale sistema sono realmente orientati al raggiungimento del risultato finale, ovvero la performance.

#### 1.4.1 La valutazione dell'attività svolta dalla magistratura

Nel paragrafo precedente è stata descritta la produttività dei magistrati, ma non è stato descritto come essa venga valutata. Sino al 2002 la produttività dei magistrati, e per esse le statistiche, erano valutate comparativamente con quelle dei magistrati del medesimo ufficio, ove possibile, o con quelle di uffici simili. Successivamente, con la sentenza 8/2002 i consiglieri del CSM hanno disposto che qualora tale valutazione comparativa non possa essere effettuata, è possibile valutare diversamente l'attività posta in essere da ciascun magistrato, individuando l'impegno orario (o giornaliero) del lavoro prestato dal magistrato stesso.

---

<sup>11</sup> CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, sezione disciplinare, *sentenza 23/2000*.

Secondo il CSM, quindi, si può definire un monte ore giornaliero, calcolando il totale delle ore lavorabili in un anno in base ai giorni utilizzabili. In questo modo, avendo a disposizione la durata media delle udienze ed il tempo stimato (in via presuntiva) richiesto per la decisione e la redazione dei provvedimenti, dovrebbe potersi calcolare facilmente l'effettivo impegno orario del magistrato. Il CSM ha valutato un impegno medio per la motivazione e la decisione dei provvedimenti definiti di almeno 1,5 - 2 ore ed inoltre, tenuto conto dei dati forniti dalla difesa, ha stimato in oltre sei ore la durata delle udienze penali.<sup>12</sup>

In merito a tale valutazione è necessario fare un'osservazione: se è vero che il dato della durata dell'udienza è un dato oggettivo e quindi si può verificare facilmente, lo stesso non si può dire per il dato inerente il tempo per la motivazione e la decisione. Quest'ultimo dato è un dato assolutamente incerto, variabile e del tutto opinabile a seconda del singolo caso trattato dal magistrato. A volte, però, il semplice dato statistico non è sufficiente a darci una valutazione della produttività dei magistrati; in tal caso risulta necessario misurare non solo quantità del lavoro svolto dal magistrato, ma anche la qualità dello stesso ovvero la sua professionalità. Tenendo conto dell'autonomia ed indipendenza del lavoro svolto dal magistrato, è possibile valutare la sua professionalità guardando, ad esempio alla completezza della motivazione, all'approfondimento dei temi trattati ed anche al suo decoro formale. Tali aspetti qualitativi non sono assolutamente da sottovalutare in quanto una giustizia di qualità rappresenta una giustizia più efficiente, più celere e soddisfacente nei confronti degli operatori del diritto nonché nei confronti dei cittadini che oggi pretendono un servizio giustizia qualitativamente migliore. Un altro importante dato da tenere in considerazione per valutare la qualità del lavoro svolto dal magistrato è l'esito processuale dei provvedimenti. Ciò a dire, non è sufficiente valutare un Pubblico Ministero o un Giudice per le Indagini Preliminari solo tenendo conto di quanti decreti di giudizio ha emesso o di quante ordinanze di custodia cautelare ha emanato. Occorrerà anche osservare, ad esempio, quanti di quei decreti sono stati dichiarati nulli e quanti abbiano

---

<sup>12</sup> L. DI PAOLA, *Quanto lavora un magistrato?* in "DIRITTO E GIUSTIZIA", n. 2, Gennaio 2003, pp. 22 e 23.

portato all'assoluzione dell'imputato. Tutto ciò è strettamente necessario perché, come già detto, la professionalità del magistrato non è facilmente osservabile con il mero dato quantitativo: occorre analizzare ulteriori aspetti per riuscire ad avere delle stime qualitative del lavoro posto in essere. Tra gli aspetti inerenti la professionalità del magistrato quello che assume una certa rilevanza è la qualità del suo provvedimento. Per misurare la qualità del provvedimento emesso basterebbe ampliare e valorizzare degli strumenti che sono già presenti negli uffici giudiziari, a cominciare dal parere del capo dell'ufficio, per passare a quelli dei consigli giudiziari, fino a quello del CSM. Tali strumenti potrebbero essere efficienti ed esaustivi, ma purtroppo essi non vengono utilizzati nel miglior modo possibile. Non sempre, infatti, le informazioni contenute nel rapporto informativo del capo dell'ufficio sono complete ed affidabili. Nelle grandi sedi il dirigente dell'ufficio non è in condizione di conoscere approfonditamente cinquanta, cento ed anche molti più colleghi; ne consegue che le informazioni trasmesse possono essere standardizzate, generiche e prive di riferimenti concreti e riscontrabili. Nelle sedi di piccole dimensioni può accadere che il rapporto informativo del capo dell'ufficio difetti di attendibilità; ciò per la ragione del tutto comprensibile dal punto di vista umano, che non è facile parlare male di chi ha lavorato, lavora e lavorerà al proprio fianco.

Emerge chiaramente che gli unici dati certi ed utilizzabili ai fini della verifica della preparazione e capacità tecnico-professionale dei magistrati sono quelli desumibili dalla lettura dei provvedimenti adottati. Tuttavia, il doveroso rispetto per l'indipendenza della giurisdizione e l'autonomia della decisione consente di rilevare solo errori assolutamente grossolani, oggettivamente non frequenti. Quanto al parametro della diligenza, l'unico sicuro elemento utile di valutazione è costituito dalla puntualità nell'inizio delle attività e nel deposito dei provvedimenti; anche in questo caso, però, si è in presenza di un elemento di valutazione utile solo quando si tratti di enucleare delle condotte "in negativo".

Un'attenta valutazione degli aspetti qualitativi sin ora esposti permetterebbe certamente al sistema giustizia di migliorare la sua produttività, ma purtroppo

non è sufficiente a risolvere i problemi che da diversi anni a questa parte sono presenti nella giustizia italiana.

Alla luce di quanto detto, è possibile affermare che il meccanismo di valutazione della produttività della giustizia è suscettibile di miglioramenti. Siamo in presenza di strumenti che trovano allocazione presso gli uffici giudiziari, ma che vengono usati con superficialità e non curanza. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di selezionare meglio i dirigenti degli uffici giudiziari e affidargli il compito di creare degli indici di valutazione certi in merito allo svolgimento dell'attività svolta da tutto il personale presente all'interno dei tribunali.

### 1.5 Le statistiche sulle cause di inefficienza del sistema giudiziario

Nell'analizzare il tema dell'efficienza giudiziaria risulta particolarmente utile osservare alcuni dati statistici che permettono di avere un quadro più completo dell'argomento in questione. In particolare, i dati statistici permettono di esaminare le criticità della giustizia italiana e di pianificare le successive azioni correttive al fine di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario italiano. Nessun indicatore di qualità e nessuno standard può rivelarsi corretto senza una base informativa completa e qualitativamente adeguata. Non vi è dubbio che una statistica utilizzabile a fini organizzativi e di controllo di gestione deve fondarsi su dati e informazioni generati in modo corretto presso ciascun ufficio giudiziario e secondo criteri e metodologie uniformi su base nazionale. Solo dati e informazioni singolarmente corretti e di qualità possono creare aggregazioni in grado di fornire un quadro statistico altrettanto corretto e di qualità.

Particolarmente interessanti sono alcuni dati statistici messi a disposizione dal Ministero della Giustizia riguardanti il tasso di recidiva e l'indice di certezza della pena: il primo indica nel 70% la percentuale di coloro che, avendo scontato in carcere la pena per un determinato reato, reiterano il reato stesso; tale percentuale, tuttavia, scende al 17% se la pena scontata è di tipo pecuniario



(si tratta ovviamente di reati meno gravi). Il secondo parametro è, invece, relativo al rapporto tra gli anni scontati in carcere e quelli comminati da sentenza passata in giudicato; tale rapporto, pari al 45%, si riferisce tuttavia ad un dato meno recente (2005).

Passando ad osservare altri dati statistici inerenti l'offerta della giustizia, è possibile effettuare uno studio per analizzare quale è la durata media dei procedimenti penali nei diversi uffici distrettuali.

**Tabella 2 – Durata media dei procedimenti penali per i diversi uffici distrettuali.**

**Anni 2006 - 2008.**

<b>Uffici del distretto</b>	<b>Durata media in gg. 1/07/06 – 30/06/07</b>	<b>Durata media in gg. 1/07/07 – 30/06/2008</b>
Tribunali monocratici proced. con sentenza	377	430
Tribunali collegiali proced. con sentenza	468	547
Uffici GIP/GUP proced. con sentenza	235	327
Uffici GIP/GUP proced. con rinvio a giudizio	313	383
Corte di Appello: definiti con sentenza	535	612

Fonte: L. LANZILLO, *Le statistiche sulle cause di inefficienza del sistema giudiziario ed i rimedi all'eccessiva durata del processo penale*, 2010.

Come si evince dalla tabella 2, nel periodo 2006 - 2007 e 2007 - 2008 è stata registrata una tendenza ad un allungamento dei tempi dei procedimenti penali. In particolare, la durata media dei procedimenti penali è notevolmente aumentata negli uffici del GIP/GUP nei procedimenti con sentenza passando da 235 giorni nel periodo 2006-2007 a ben 327 giorni nel periodo 2007-2008. L'Istituto di Statistiche *Eurispes*, in collaborazione con l'Unione delle Camere Penali Italiane, ha effettuato una ricerca sul processo penale italiano, monitorando 27 tribunali scelti opportunamente come campione

rappresentativo dell'intero territorio nazionale. Circa i processi sotto osservazione (12.918), si tratta di processi penali celebrati in fase dibattimentale di primo grado in più udienze prevalentemente nelle aule delle sezioni monocratiche (solo l'8 % delle udienze si svolgono davanti a tribunali in composizione collegiale). Lo scopo di tale ricerca era quello di riuscire ad individuare quali sono le principali cause che concorrono alla eccessiva durata dei processi.

I processi dibattimentali, secondo il rito ordinario rappresentano il 90% del campione mentre il residuo 10% si svolge con i riti alternativi (l'abbreviato il 6% ed il patteggiamento il 4%).

Con riferimento alla singola udienza, i tempi medi sono risultati:

- per il processo monocratico con unico imputato (cioè il 77,5% del campione): 18 minuti; 30 minuti se con più imputati;
- per il processo collegiale: 52 minuti.

Nel caso di rinvio ad altra udienza, la durata media tra due udienze successive è risultata:

- per il processo monocratico: 139 giorni;
- per il processo collegiale: 117 giorni.

Si tratta di valori medi che tengono conto del fatto che, dato il consistente numero di udienze con rinvio, un numero significativo di esse si risolvono in chiusure assai rapide e ciò abbassa ovviamente il valore medio. Incide pure, in senso riduttivo della durata, l'elevata quantità di cause iscritte al ruolo di udienza, in quanto ciò comprime inevitabilmente il tempo di approfondimento del singolo processo.

Con riferimento all'esito dei processi, i dati sono risultati i seguenti.

- Conclusi con sentenza il 29,5%, secondo le tipologie di seguito indicate:
  1. di assoluzione: 6,5%;
  2. di condanna: 17,9%;
  3. per estinzione del reato: 4,4% (di cui il 2% per prescrizione; 1,4% per remissione di querela; 0,4% per oblazione; 0,6% altro);

4. altro: 0,7%.
- Conclusi con rinvio ad altra udienza il 69,3%, secondo le seguenti motivazioni:
    1. poiché trattasi di prima udienza di prassi dedicata alle questioni preliminari e/o alla sola ammissione di prove: 12,4%;
    2. assenza dei testi citati dal P.M.: 9,1%;
    3. prosecuzione istruttoria: 7,6%;
    4. per discussione: 5,7%;
    5. assenza del giudice: 5,7%;
    6. omessa/irregolare notifica all'imputato: 4,3%;
    7. integrazione delle prove: 3,1%;
    8. problemi tecnico-logistici: 3,1%;
    9. esigenze difensive: 3,0%;
    10. legittimo impedimento del difensore: 2,3%;
    11. omessa citazione dei testi del P.M.: 2,1%;
    12. questioni processuali: 1,9%;
    13. altro: 1,8%;
    14. carico del ruolo: 1,4%;
    15. legittimo impedimento dell'imputato: 1,2%;
    16. assenza dei testi citati dalla difesa: 1,2%;
    17. tentativo di conciliazione: 1,1%;
    18. per repliche: 1,0%;
    19. precarietà del collegio: 0,7%;
    20. omessa/irregolare notifica alla parte offesa: 0,5%;
    21. omessa citazione dei testi della difesa: 0,1%.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> L. LANZILLO, *Le statistiche sulle cause di inefficienza del sistema giudiziario ed i rimedi all'eccessiva durata del processo penale*, 2010.

## 1.6 I possibili rimedi per migliorare l'efficienza e la qualità dei sistemi giudiziari

Dopo avere illustrato il problema dell'inefficienza giudiziaria ed avere osservato i dati statistici inerenti la durata dei procedimenti penali, è necessario analizzare quali potrebbero essere i possibili rimedi, sia di tipo amministrativo sia di tipo tecnico, per migliorare l'efficienza e la qualità dei sistemi giudiziari. Tra tali rimedi meritano di essere attenzionati:

1. la depenalizzazione;
2. i metodi alternativi di soluzione delle controversie (*Alternative Dispute Resolution*);
3. la riorganizzazione strutturale;
4. il processo telematico (*ICT, e-justice & e-courts*);
5. la riorganizzazione dei distretti giudiziari.

Una prima considerazione va fatta su come arginare in origine il numero di istanze di giustizia limitandole solo a quelle che meritano di entrare nell'iter procedimentale penale. C'è da chiedersi, infatti, se sia economicamente accettabile per lo Stato, ovvero per il contribuente, sostenere il costo economico dovuto all'impiego di risorse pregiate (magistratura requirente e giudicante) per talune fattispecie che, data la scarsa pericolosità sociale, potrebbero essere più semplicemente risolte al di fuori del circuito penale, come del resto avviene in molti ordinamenti esteri (anche in ambito europeo) indipendentemente dal modello su cui si basano.

Una delle possibili soluzioni che consente di evitare il procedimento penale, è quella della depenalizzazione mediante la quale è possibile trasformare il fatto, prima costituente reato, in illecito amministrativo di natura civilistica.<sup>14</sup>

Una volta depenalizzato il reato, un ulteriore passo in senso deflazionistico dei tribunali ordinari (stavolta in ambito civile), riguarda l'utilizzo dei c.d. metodi alternativi di soluzione delle controversie (si tratta degli "*Alternative Dispute Resolutions*" dell'ordinamento anglosassone, ovvero dei "*Modes alternatifs de règlement des conflits*" di quello francese). Con tali istituti viene applicato il

---

<sup>14</sup> F. RAMACCI, *Corso di diritto penale*, Torino, 2005, pp. 21 ss.

principio di sussidiarietà della giurisdizione e salvaguardata comunque la tutela giurisdizionale dei diritti e l'accesso al giudice ordinario, di cui agli artt. 24 e 111 Cost., in quanto il ricorso al giudice è sempre possibile, anche se come ultima possibilità, nel caso di fallimento dei metodi alternativi anzidetti. Tuttavia, va precisato che, tali istituti possono essere applicati solo presupponendo, oltre alla modesta rilevanza del fatto (condizione necessaria per la sua depenalizzazione), anche la disponibilità del diritto e il consenso delle parti nel rinunciare, almeno in prima istanza, ad accedere alla giurisdizione statale.

*L'Alternative Dispute Resolution (A.D.R.)* si sta facendo lentamente strada anche nell'ordinamento italiano (DDL 1441 bis-A del 02/10/08) e consiste nell'offrire al cittadino l'opportunità di affidarsi a procedure alternative stragiudiziali, quali la mediazione, la conciliazione o (in misura minore) l'arbitrato. I vantaggi derivanti da tali metodi alternativi di soluzione delle controversie sono sostanzialmente di due tipi: l'abbattimento dei costi e la riduzione dei tempi delle controversie. Poiché in Italia una delle principali cause d'inefficienza giudiziaria è proprio l'allungamento dei tempi per la risoluzione di una controversia, tale strumento sarebbe di grande aiuto al sistema giudiziario italiano in quanto permetterebbe di ridurre notevolmente il numero di cause pendenti da diversi anni e in attesa di giudizio.

In molti Paesi, come Austria, Belgio e Olanda l'A.D.R. sta dando dei buoni risultati e quindi è possibile già fare riferimento a molte *best practices*. Ciò è molto importante, perché potrà essere un utile punto di riferimento nel momento in cui si discuterà concretamente di una prossima, desiderata e mirata riforma del sistema giudiziario italiano.<sup>15</sup>

Un maggiore recupero di efficienza sarebbe possibile anche con una revisione della geografia giudiziaria, volta ad accorpare gli uffici di minori dimensioni. Peccato però che gli interventi attuati sin ora hanno aumentato e non diminuito il numero degli uffici.

---

<sup>15</sup> A. MUSY, *Un manager in tribunale. Costi e tempi della giustizia civile: analisi economica, riforme, strumenti alternativi*, in "BIBLIOTECA DELLA LIBERTA' ", XXXIV, 1999, pp. 69-71.

E' noto che l'eccessiva dispersione degli uffici sul territorio, spesso rispondente a logiche di mero opportunismo politico-clientelare, non consente, a causa della carenza di personale, il funzionamento degli stessi. E' da tenere presente che il sistema giudiziario in Italia si articola in 26 Distretti Corte di Appello; subito dopo ci sono 165 Tribunali di cui 93 (cioè il 56%) sono presidiati da non più di 20 magistrati.<sup>16</sup>

Anche il confronto internazionale conferma l'eccesso di sedi: secondo i dati del Consiglio d'Europa, in Italia gli abitanti serviti da una corte di prima istanza sono mediamente 55mila, una densità di uffici doppia rispetto alla Germania, al Regno Unito e alla Francia, dove peraltro il governo ha predisposto un intervento di accorpamento e chiusura delle sedi minori, per migliorare l'efficienza del settore.

La revisione della geografia giudiziaria è una riforma di non facile attuazione, per le resistenze che puntualmente si manifestano quando viene proposta. In realtà, una modifica della distribuzione degli uffici giudiziari è fattibile senza ledere il diritto al servizio per i cittadini e senza comportare necessariamente grandi spese in spostamenti di personale e ristrutturazione degli uffici. Con investimenti di maggiore informatizzazione dei tribunali, tanto modesti quanto indispensabili per la modernizzazione del Paese, si potrebbero evitare massicci spostamenti e accorpamenti fisici delle diverse sedi. Analogo risultato in termini di efficienza produttiva potrebbe, infatti, essere raggiunto specializzando le singole sedi di tribunale all'interno di uno stesso distretto di Corte d'Appello: tutte le materie sarebbero coperte all'interno di uno stesso distretto giudiziario ma ogni tribunale si occuperebbe solo di alcune.<sup>17</sup>

Infine, per cercare di migliorare il sistema giudiziario sarebbe necessario indirizzare gli sforzi di rinnovamento verso l'impiego di nuove tecnologie telematiche, favorendo una progressiva eliminazione del materiale cartaceo e un modo più rapido, economico e sicuro nella comunicazione tra ente pubblico e cittadini attraverso l'utilizzo della rete internet.

---

<sup>16</sup> IL SOLE 24 ORE, *Magistrati: con la politica rapporto difficile. Alfano: l'autonomia non diventi arbitrio*, 31 gennaio 2009, pag. 9.

<sup>17</sup> [http://www.astrid-online.it/--giustizi/Rassegna-s/MARCHESE\\_Lavoce\\_06\\_02\\_09.pdf](http://www.astrid-online.it/--giustizi/Rassegna-s/MARCHESE_Lavoce_06_02_09.pdf)

L'Italia sembra essere particolarmente attenta e propensa ad una (sebbene parziale) evoluzione tecnologica del suo sistema giudiziario. Ci si riferisce, in particolare, alle novità introdotte dal cosiddetto *processo telematico* (cfr. D.M. 17/07/08). Il Legislatore interno ha invero dato il via ad una serie di mini-riforme in materia di digitalizzazione della giustizia (soprattutto a livello regionale) accolte, almeno per ora, favorevolmente dalla gran parte degli operatori del diritto. L'innovazione tecnologica della giustizia (*e-justice*) e dei tribunali (*e-courts*) sono senza dubbio degli strumenti indispensabili per migliorare in modo significativo ed organico l'accesso alla giustizia, l'efficienza dei tribunali, l'efficacia dei processi nonché la loro durata. La riduzione della durata dei processi che potrebbe derivare indirettamente da un'informatizzazione spinta è legata a tre dimensioni, molto diverse tra loro, che nel futuro dovranno essere empiricamente verificate. La prima dimensione è quella relativa alla liberazione di nuove energie lavorative, ad un utilizzo diverso del personale che verrà liberato dalle incombenze di gestione delle carte e potrebbe essere utilizzato per supportare il giudice nella preparazione e nella gestione delle udienze nonché nella fase preparatoria della redazione delle sentenze.

La seconda dimensione è più complessa ed attiene alla verosimile modificazione della sfera cognitiva ed espressiva del magistrato: scrivere al computer e comunicare attraverso il computer comporta non solo un modo fisicamente diverso di scrivere, ma anche l'utilizzo di nuove e diverse modalità di espressione.

La terza dimensione è di carattere culturale: la continua ma facile e rapida interazione telematica tra giudici ed avvocati attraverso l'utilizzo di un sistema intelligente che consente di consultare in tempo reale ed in parallelo sentenze, precedenti, richiami, orientamenti del giudice e del tribunale potrebbe consentire di ridurre al minimo la ricchezza spesso solo formale delle argomentazioni per concentrare l'attenzione degli operatori del diritto sulla sostanza dei problemi.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Gli strumenti di efficienza del sistema giudiziario, i nodi critici e l'incidenza della capacità organizzativa del giudice*, 2005.

Un ulteriore rimedio finalizzato a realizzare risparmi di spesa ed incrementi di efficienza è quello inerente la riorganizzazione dei distretti giudiziari. Della revisione dei distretti giudiziari se ne parla spesso e da tanto tempo, ma poiché vi sono in gioco interessi elettorali non si è mai realmente fatto nulla, seppur di recente il ministro della giustizia ha depositato un emendamento finalizzato all'emanazione di uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione dei distretti giudiziari. Nel territorio italiano si registra la presenza dei cosiddetti "piccoli tribunali" rivolti ad un ridotto bacino d'utenza ed istituiti in situazioni storiche completamente diverse da quelle attuali, quando raggiungere la città richiedeva trasferimenti di ore, o persino in qualche caso voluti da potenti politici locali come manifestazione di prestigio personale. Sebbene solo alcuni di tali tribunali riescono ad erogare ai cittadini un dignitoso servizio giustizia grazie alla managerialità dei dirigenti e dei capi degli uffici, per lo Stato rappresentano una notevole spesa. L'accorpamento di tali tribunali con altri situati in luoghi limitrofi permetterebbe, infatti, una maggiore tempestività della giustizia ed un risparmio in termini di denaro grazie alle economie di scala che si verrebbero a creare. Naturalmente la riorganizzazione dei distretti giudiziari non dovrebbe avvenire solo sulla base di criteri economicistici e di risparmio, bensì valutando caso per caso anche sulla base di aspetti logistici quali, ad esempio, la mancanza di collegamenti stradali rapidi che giustificerebbe la sopravvivenza di alcune sedi.<sup>19</sup> La criticità dei distretti giudiziari non riguarda solo l'aspetto economico, ma anche i danni che si causano alla società a seguito delle inefficienze produttive: non è tollerabile l'esistenza di alcuni tribunali (ad esempio quelli militari) che hanno un carico di lavoro irrisorio e allo stesso tempo assistere alla scarcerazione di imputati ritenuti colpevoli solo perché i magistrati non sono riusciti a rispettare i termini giudiziari a causa della gran mole di lavoro pendente.

L'aspetto ancor più critico è la motivazione che sta alla base di tale spreco di risorse pubbliche con conseguente inefficienza produttiva, ovvero le pressioni politiche e gli interessi elettorali locali. La revisione dei distretti giudiziari è

---

<sup>19</sup> M. BATTAGLIA, *Razionalizzare sì, ma con giudizio...*, in "SETTIMANALE DELLA GIUSTIZIA", n. 27, Settembre 2011.



una riforma che i magistrati evocano da molto tempo e auspicano che non resti una semplice riforma redatta sulla carta, bensì che trovi presto compimento. Concludendo, seppur è innegabile che la giustizia italiana non opera in condizioni ottimali, è anche vero che gli strumenti per ottenere notevoli margini di miglioramento ci sono ed hanno già prodotti buoni risultati in altri Paesi europei. Tuttavia, si assiste al trascorrere degli anni e delle legislature senza un incisivo intervento da parte delle istituzioni politiche che potrebbero e dovrebbero intervenire tempestivamente in un settore così delicato e fondamentale che è la giustizia. Una riforma della giustizia è necessaria, ma nei tempi e nei modi giusti. E' doveroso intervenire sugli aspetti critici pocanzi trattati, ma soprattutto è necessario che ciò avvenga tenendo in considerazione le istanze di coloro che vi lavorano nel settore giustizia. Secondo un pensiero prettamente personale, affinché un domani si possa avere una giustizia migliore occorre che la classe politica e gli operatori del diritto (magistrati, avvocati, cancellieri, personale giudiziario, Csm, etc.) collaborino tra di loro, e condividano un disegno di giustizia performante che i cittadini esigono da troppo tempo.

## CAPITOLO 2

### La qualità della giustizia

#### 2.1 Aspetti introduttivi

Un'amministrazione di qualità è un'amministrazione che valuta e migliora in modo continuativo le proprie performance organizzative, al fine di assicurare la qualità dei servizi erogati. Valutazione delle performance, della dirigenza, del personale, unitamente ad una forte attenzione alla *customer satisfaction* devono divenire il modo ordinario di funzionare di tutte le amministrazioni pubbliche, come ribadito dalla legge n.15/2009 e dal relativo decreto legislativo di attuazione.

L'introduzione di logiche di valutazione che favoriscono il coinvolgimento e la partecipazione consapevole di tutto il personale promuove quel cambiamento culturale che è necessario avvenga nelle organizzazioni affinché il miglioramento continuo diventi una realtà e produca livelli di soddisfazione adeguati negli utenti dei servizi pubblici e una performance complessiva di sistema che renda le amministrazioni un vero motore di sviluppo sociale ed economico.

Nell'ambito del complessivo processo di modernizzazione che negli ultimi decenni ha posto l'efficienza, l'efficacia e l'economicità tra le priorità delle Amministrazioni Pubbliche, il sistema giustizia rappresenta probabilmente il comparto che si è mosso con maggiore lentezza. Lo stesso, infatti, per molti anni è rimasto immune alle riforme del *New Public Management* seppur recentemente alcune innovazioni normative descritte nella tabella 3 sembrano aver dato avvio ad un processo di modernizzazione anche nelle amministrazioni giudiziarie.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> L. LEPORE, *Efficienza, efficacia ed equità nell'amministrazione della giustizia* in "AZIENDA PUBBLICA" n. 3, 2009, pp. 429-448.

**Tabella 3 – Alcune riforme legislative nel settore della giustizia.**

<i>D.lgs. 286/1999</i>	Prevede l'introduzione nella P.A. di strumenti di tipo manageriale adeguati a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa (controllo strategico, gestionale, amministrativo-contabile e valutazione della dirigenza).
<i>D.lgs. 300/1999</i>	Crea le premesse per una sistematizzazione strutturale ed una riorganizzazione delle attività e dei compiti del Ministero della Giustizia.
<i>D.P.R. 55/2001</i>	Stabilisce che il Ministero della Giustizia si articoli in dipartimenti costituiti per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni.
<i>D.lgs. 240/2006</i>	Provvede all'individuazione delle competenze dei magistrati capo e dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari, nonché al decentramento su base regionale di alcune competenze del Ministero.

Fonte: L. LEPORE, *Efficienza, efficacia ed equità nell'amministrazione della giustizia in "AZIENDA PUBBLICA", n. 3, 2009, pag. 434.*

Come si evince dalla tabella 3, il complessivo intervento di rinnovamento del settore della giustizia può essere collocato nell'ambito di quel processo di ridimensionamento e trasformazione in senso aziendale che negli ultimi anni ha coinvolto diverse burocrazie pubbliche, trasformandole in organizzazioni decentrate, caratterizzate non solo da una maggiore autonomia gestionale ed operativa, ma anche da un orientamento all'utente e all'economicità.

Un elemento trasversale rispetto ai concetti di efficienza, efficacia ed economicità è la qualità del servizio: li condiziona tutti e da tutti è condizionata. Non possono esservi efficienza interna ed efficacia nel rispetto dei criteri di economicità, se il servizio non raggiunge livelli intrinseci di qualità nella produzione, nei risultati, nel gradimento dei destinatari.

Definire il concetto di qualità della giustizia è molto difficile e, probabilmente, ciò è dovuto al fatto che tale concetto è una complessa sintesi di molti fattori che sono molto diversi tra loro e non possono essere misurati con gli stessi strumenti.

La difficoltà nel definire il concetto di qualità della giustizia, inoltre, è dovuta al fatto che le caratteristiche del servizio giustizia non sono omogenee: alcune sono strutturali, altre sono sostanziali. Le prime sono quelle caratteristiche di base senza le quali la giustizia non potrebbe operare in condizioni ottimali, vale a dire l'indipendenza ed imparzialità della magistratura, la durata ragionevole dei procedimenti secondo quanto stabilito dall'art.111 della Costituzione e l'organizzazione della macchina giudiziaria. Le caratteristiche strutturali appena descritte rappresentano una condizione necessaria per l'esistenza delle caratteristiche sostanziali del servizio giustizia. Quest'ultime si identificano nell'accessibilità alla giustizia che deve essere garantita ad ogni individuo e nella decisione emessa dai giudici.

Nel valutare la qualità della giustizia bisogna tenere conto sia degli aspetti strutturali sia di quelli sostanziali in quanto quest'ultimi rappresentano l'output generato dai primi, soprattutto per quanto riguarda la decisione giudiziaria. È dalla corretta combinazione degli elementi strutturali con quelli sostanziali che può essere garantito l'efficiente funzionamento della giustizia in grado di produrre un servizio qualitativamente elevato.

Prima di analizzare nel dettaglio gli elementi qualitativi della giustizia, è necessario capire cosa s'intende per qualità della giustizia. Non vi è un unico ed inequivocabile significato del termine "qualità" applicato alla giustizia: secondo alcuni sta nella qualità delle sentenze che devono essere giuridicamente valide, logicamente strutturate e comprensibili a tutti. Per altri, invece, le qualità fondamentali della giustizia sono la velocità del procedimento e l'immediatezza del giudizio. Alcune persone sostengono che la qualità della giustizia può essere individuata nel fatto che tutti possano avere equamente accesso alla giustizia e possano essere assistiti da un legale. Infine, c'è chi sostiene che la qualità della giustizia va di pari passo con l'esistenza dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie.<sup>21</sup>

Se è vero che la qualità della giustizia dipende da una varietà di fattori difficilmente misurabili, è anche vero, però, che la giustizia è un servizio

---

<sup>21</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/newsletter/Hamaide052007\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/newsletter/Hamaide052007_en.asp)

pubblico ed in quanto tale i cittadini richiedono legittimamente che sia offerto loro un servizio qualitativamente migliore.

La qualità della giustizia è una garanzia di legittimità della magistratura e fa in modo che il cittadino nutra sempre più fiducia nel sistema giudiziario. È importante sottolineare che la valutazione della qualità della giustizia (vale a dire il lavoro svolto da parte della magistratura nel suo complesso o dai tribunali) non deve essere confusa con la valutazione delle competenze professionali dei singoli giudici.

Il crescente interesse agli aspetti qualitativi della giurisdizione è principalmente dovuto ai fallimenti della giustizia: ogni anno il numero di cause portate dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo cresce in maniera esponenziale. Ciò mostra la necessità di riforme del sistema giudiziario e di una migliore organizzazione e gestione del sistema stesso. Un primo passo è stato compiuto dal Consiglio d'Europa che ha creato una Commissione Europea per l'Efficacia della giustizia (CEPEJ) il cui compito è quello di promuovere l'efficienza e la qualità dei servizi giudiziari. Ovviamente, ciò richiede l'interazione tra i professionisti legali, la magistratura, le istituzioni ed anche i cittadini il cui contributo, come verrà descritto nei paragrafi successivi, rappresenta un fattore determinante per il miglioramento dell'efficienza dei tribunali. La *mission* della CEPEJ non è quella di sviluppare e definire una teoria della qualità della giustizia, ma è quella di promuovere la qualità nei sistemi giudiziari europei e di fornire ai responsabili politici ed agli operatori del diritto degli strumenti pratici che permettono di migliorare la performance dei tribunali, migliorando l'efficienza della giustizia e di conseguenza la sua qualità.<sup>22</sup> Poiché la giustizia produce legami sociali, nel 2008 CEPEJ ha innanzitutto evidenziato, attraverso una "lista di controllo" (*checklist*), quali sono i fattori che contribuiscono alla qualità della giustizia tenendo in considerazione varie tipologie di soggetti (le parti, i testimoni, le vittime, gli operatori del diritto, i cittadini) che non sempre hanno le stesse aspettative in termini di qualità della giustizia. L'obiettivo principale della lista di controllo è quello di assistere i sistemi giudiziari nella

---

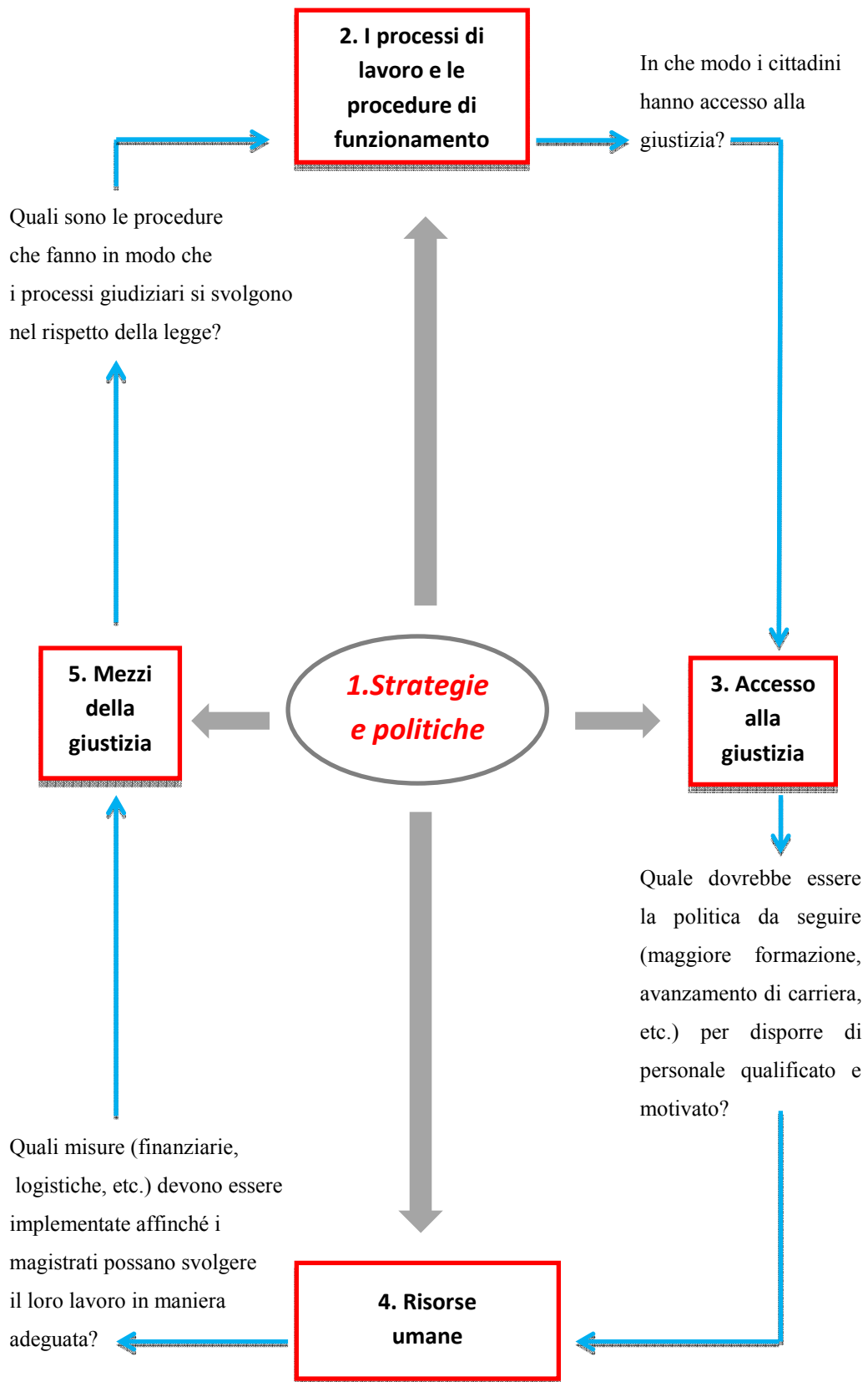
<sup>22</sup> EUROMED JUSTICE II, *Qualité de la justice*, Lussemburgo, 15-17 Giugno 2010.

raccolta delle informazioni appropriate e di analizzare gli aspetti rilevanti legati qualità. Essa è costruita tenendo in considerazione le seguenti aree:

- strategie e politiche.
- il carico di lavoro ed i processi;
- l'accesso alla giustizia;
- le risorse umane;
- i mezzi della giustizia.

Il modello della qualità è riassunto nella figura 1.

Figura 1 – Il modello della qualità.



Fonte: *elaborazione personale dati CEPEJ.*

Come riportato nella figura 1, l'argomento "strategie e politiche" è posto al centro del modello. Esso riguarda tutte le attività che vengono intraprese sia a livello nazionale che regionale che di singolo ufficio giudiziario, per lo sviluppo degli obiettivi, dei programmi a medio e lungo termine, delle linee generali di sviluppo dei sistemi giudiziari nel loro insieme o dei singoli uffici e delle scelte di politica giudiziaria che vengono operate per rinforzare, ad esempio, la cooperazione con gli attori del settore giudiziario (come gli Uffici delle Procure della Repubblica e gli avvocati). Tale argomento comprende, inoltre, la produzione o la modifica della legislazione in ordine alla protezione dell'indipendenza e delle competenze delle singole corti giudiziarie.

Poiché un corretto funzionamento dell'ordine giudiziario dipende in maniera preponderante dalla qualità dei giudici, dei procuratori e del personale, le risorse umane e lo status dell'ordine giudiziario costituiscono una seconda fondamentale area all'interno del modello di qualità.

I responsabili delle politiche giudiziarie e dei singoli uffici giudiziari devono porre adeguata attenzione allo sviluppo di specifiche strategie in materia di risorse umane (reclutamento, formazione ed aggiornamento professionale, nonché progressione in carriera dei giudici, dei procuratori e del personale). Poiché gli uffici giudiziari sono luoghi in cui la circolazione delle conoscenze settoriali svolge un ruolo preponderante, è necessario che vengano sviluppate politiche volte a promuovere scambio anche fra giudici, i procuratori ed il personale amministrativo.

Le risorse umane sono un bene importante per i sistemi giudiziari, ma non sono l'unico fattore a determinarne la qualità. Per un adeguato funzionamento degli uffici sono necessarie, difatti, risorse finanziarie appropriate, così come il possesso di strumenti opportuni che rendano possibile, per i giudici, i procuratori ed il personale, gestire le cause ed assumere decisioni in modo rapido, efficace ed efficiente. Per questa ragione, in molti paesi europei viene stimolato l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione all'interno degli uffici giudiziari (sistemi di gestione computerizzata, fascicoli elettronici, sistemi per lo scambio dei dati, videoconferenze, ecc.).



La quarta parte del modello di qualità interessa i processi di lavoro e le procedure di funzionamento. Queste sono tutte le attività che spaziano dalla preparazione dei casi alla decisione finale adottata dal giudice, fino alla sua esecuzione. La qualità può essere influenzata approntando misure specifiche a livello nazionale, regionale o locale (dei singoli uffici giudiziari), introducendo, per esempio, una politica obiettiva per la ripartizione dei casi fra gli uffici e/o i giudici, migliorando l'efficienza delle udienze o la gestione degli affari, o predisponendo politiche giudiziarie volte ad aumentare la certezza del diritto o la partecipazione dei cittadini nel processo decisionale giudiziario.<sup>23</sup>

Oltre alla *checklist* il gruppo di lavoro CEPEJ sulla qualità della giustizia (CEPEJ-GT-QUAL), presieduto dal magistrato svizzero Francois Paycherre, ha sviluppato altri strumenti per rilevare la qualità della giustizia tra cui un manuale di indagini di *customer satisfaction* che rappresenta uno strumento fondamentale per introdurre la cultura della qualità. I risultati di tali indagini, svolte nei confronti degli utenti dei tribunali, saranno diffusi ai tribunali degli Stati membri dell'Unione Europea.

Gli strumenti sinora descritti sono delle proposte finalizzate a costruire uno strumento operativo che sia in grado di migliorare la qualità della giustizia, ma non sono sufficienti a migliorare la performance della giustizia. E' necessario che anche le risorse umane siano orientati al raggiungimento della performance e quindi devono ridimensionarsi culturalmente secondo un approccio gestionale. Nel settore della giustizia questo è un aspetto particolare perché i giudici, a volte, vedono negli strumenti qualitativi una minaccia alla loro indipendenza, seppur così non è.

---

<sup>23</sup> G. GUARDA, *La qualità del servizio giustizia: la lista di controllo realizzata dalla CEPEJ*, in "QUADERNI DI GIUSTIZIA E ORGANIZZAZIONE", maggio 2009, pp. 85-111.

## 2.2 Giusto processo e durata ragionevole dei procedimenti

Uno dei principali aspetti strutturali della giustizia italiana che andrebbe migliorato in termini qualitativi è quello riguardante la durata dei procedimenti giudiziari. I processi in Italia durano troppo e le cause dei tempi lunghi della giustizia non sono, come spesso si sente dire, i cavilli legislativi cui gli avvocati si appigliano o l'eccessivo garantismo del sistema. Le cause sono da ricercare nelle disfunzioni organizzative e logistiche, aspetti già trattati accuratamente nel capitolo precedente.

Le lungaggini dei procedimenti giudiziari oltre a causare effetti negativi ai soggetti direttamente interessati si ripercuotono su tutta la collettività in quanto il ministero della giustizia ogni anno paga cifre esorbitanti (10,7 milioni di euro solo nel 2005) per risarcire i cittadini danneggiati dall'eccessiva durata dei procedimenti.

A differenza di quanto avviene in altri Paesi europei, ove è ormai consolidato il principio dell'opportunità dell'azione penale che consente scelte discrezionali di politica penale, nell'ordinamento italiano vige, sin dal codice Rocco del 1930, il principio di legalità ripreso poi dalla Costituzione repubblicana in cui è espressamente prescritta, all'art.112, l'obbligatorietà dell'azione penale in capo al pubblico ministero. Detto principio, nell'imporre il perseguimento di tutti i reati, intende limitare i margini di discrezionalità dell'inquirente in modo da garantire l'uniformità di trattamento di tutti i cittadini di fronte alla legge. Pur confermando la sua validità e quindi la necessità di assicurarne il mantenimento, nulla impedisce che esso possa essere reinterpretato alla luce dell'esperienza e dell'evoluzione della società nel corso degli oltre sessanta anni di vita della Costituzione. Occorre innanzitutto fare i conti con il principio prescritto dall'art.111 Cost., che è quello del diritto ad una giustizia in tempi ragionevoli. In particolare, l'art.111 Cost. ha introdotto la regola secondo cui il processo per essere giusto deve anche svolgersi in un tempo che contemperi, da un lato, la necessità di una completa ed esaustiva trattazione delle questioni dedotte in giudizio e dall'altro, quella di una risposta giurisdizionale più rapida

possibile rispetto l'insorgere della questione controversa, onde evitare che la tutela dei diritti sia, di fatto, denegata a causa del trascorrere del tempo.

I concetti di ritardo e di durata ragionevole sono piuttosto ambigui, scarsamente definiti e, conseguentemente, difficili da studiare empiricamente, con il conseguente risultato di rendere piuttosto sterili le analisi che cerchino di confrontare, ad esempio, la durata dei procedimenti nei vari paesi, o che si pongano come obiettivo una definizione comune o almeno condivisa di durata ragionevole.

La determinazione di un ritardo e di una durata ragionevole deve tenere in considerazione due elementi:

1. la disponibilità di dati quantitativi attendibili e sufficientemente omogenei per confrontare i tempi dei procedimenti e, più in generale, il funzionamento dei sistemi giudiziari;
2. l'esistenza di standard di durata dei procedimenti, sulla base dei quali individuare la presenza di ritardi o di eccessiva durata.

Il primo aspetto, la raccolta di dati sui tempi dei procedimenti e, successivamente, il loro utilizzo a fini comparatistici, è attualmente un problema notevole. Molti paesi europei, hanno ancora difficoltà a raccogliere dati attendibili e, soprattutto, le differenze fra i vari ordinamenti e le differenti procedure rendono molto difficoltosa la possibilità di fare confronti sufficientemente significativi. La quantità del lavoro svolto da un tribunale è uno dei parametri di valutazione per misurare la capacità della giustizia di soddisfare le esigenze dei cittadini. Seppur la raccolta dei dati sui tempi dei procedimenti è un ottimo sistema di valutazione dei tribunali, esso da solo non può essere sufficiente per valutare la qualità della giustizia.

Le statistiche devono leggersi in modo adeguato, vanno contestualizzate. Il problema principale risiede nel fatto che manca spesso, in alcuni paesi più che in altri, una cultura del dato che permetta di prestare l'attenzione necessaria alla corretta produzione dei tribunali. In Italia qualche passo avanti si è fatto, di fatti nel mese di giugno del 2005 si è costituito spontaneamente un'aggregazione di magistrati, avvocati, dirigenti amministrativi che si sono riconosciuti nell'obiettivo comune di raccogliere, confrontare e valorizzare le

esperienze di rilevazione ed analisi delle informazioni numeriche relative a tutti gli ambiti della giurisdizione civile e penale del nostro Paese. Il loro intento era quello di elaborare sistemi di raccolta ed analisi statistica dei dati che siano in grado di indirizzare la funzione organizzativa che i giudici, i dirigenti degli uffici ed i dirigenti di cancelleria sono tenuti ad esercitare ogni giorno. Peccato però che nel nostro Paese, sono utilizzati alcuni trucchi per gonfiare artatamente le statistiche giudiziarie e, così facendo, ambire all'acquisizione di maggiori risorse. Ad esempio, nelle procure della Repubblica si può agire sulle modalità di registrazione delle notizie di reato il cui numero può essere incrementato "dividendo" la notizia di reato per tipo di reato o inserendola più volte se i denunciati risultano essere più di uno. Più in dettaglio, per quanto riguarda i dati sui tempi dei procedimenti, la loro determinazione è spesso il frutto di formule matematiche piuttosto grossolane. In Italia, ad esempio, la formula utilizzata, basandosi su dati di *stock* risente particolarmente dei comportamenti opportunistici prima accennati, e determina un tempo medio di durata su tutti i procedimenti di un determinato grado di giudizio che hanno caratteristiche di complessità molto diverse. Piuttosto, occorrerebbe assegnare un peso ai vari procedimenti, per rendere possibile un confronto più corretto dei diversi carichi di lavoro una volta ponderati. L'alternativa migliore è comunque quella di effettuare indagini che forniscano dati precisi sulla durata dei singoli procedimenti nelle varie fasi che li contraddistinguono, possibilmente su tutti i procedimenti, se si dispone di un valido sistema informativo, oppure anche a campione. I dati che si ricaverebbero sarebbero comunque più significativi rispetto a quelli forniti dalle formule che si basano sugli *stock* di procedimenti. Per affrontare in modo serio il tema della durata dei procedimenti non basta quindi dare dei numeri, ma occorre associare all'analisi quantitativa un'analisi qualitativa, che consideri almeno le principali caratteristiche di funzionamento delle amministrazioni giudiziarie in generale e degli uffici giudiziari considerati in particolare.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> L. D'ANCONA, *Il giusto processo e l'efficienza della giustizia*, in "QUESTIONE GIUSTIZIA", n. 2, 2006, pp. 264-269.

### 2.2.1 La definizione di standard di durata

Nell'ambito del dibattito sulla durata dei procedimenti, un tema interessante è certamente quello relativo alla definizione di standard. Efficienza, efficacia e qualità sono concetti relativi, legati, da un lato ai presupposti ed al contesto in cui il servizio opera e, dall'altro a criteri di misurazione che debbono essere preventivamente definiti. Il problema della definizione degli standard per la misurazione è notoriamente di grande complessità e riguarda sia il prodotto del servizio sia le operazioni poste in essere per la produzione. La definizione di standard "produttivi" per il settore giustizia presenta complessità del tutto peculiari che si fondano sulla stessa radice della giurisdizione. Vi sono però degli standard che sono in qualche modo accetti e rappresentano un riferimento comune. In Italia, in particolare, si è ritenuto possibile individuare una sorta di standard di durata ragionevole proprio nella soglia temporale oltre la quale, per prassi, scatterebbe la condanna della Corte per l'eccessiva durata del procedimento. Tale soglia sarebbe stata individuata approssimativamente in circa tre anni per i procedimenti civili di primo grado e in cinque anni per quelli di appello. In realtà, la ricostruzione a posteriori attraverso la giurisprudenza della Corte di uno standard di durata ragionevole è piuttosto discutibile, sia perché deriverebbe dall'analisi della giurisprudenza che, fra l'altro, non sembra far emergere delle regolarità così consolidate, sia perché questa modalità di definizione di standard pone almeno due problemi piuttosto significativi. Il primo problema è che, così facendo, si tende a definire una durata ragionevole basandosi su casi limite, su procedimenti patologici affrontati dalla Corte. Lo standard diventerebbe il limite massimo oltre il quale il comportamento dell'autorità pubblica sarebbe sanzionabile, e francamente non sembra proprio un parametro ragionevole per la sua definizione. Inoltre, secondo questa logica, ciascun paese europeo avrebbe un suo standard di durata massima oltre il quale scatterebbe la condanna.

Il secondo problema, invece, riguarda l'impossibilità di ridurre l'ampio spettro di procedimenti interessati dalla giurisprudenza della Corte in un solo numero, utilizzabile sempre e comunque. In particolare, è del tutto ovvio che

procedimenti, civili, penali ed amministrativi non possano avere un unico standard di durata ragionevole. E' inoltre evidente come, anche all'interno di queste tre grandi famiglie, occorra ulteriormente articolare la classificazione, per l'estrema varietà di procedimenti che in esse sono contenute e che non possono logicamente fare riferimento ad un solo standard. Alcuni paesi, singolarmente, hanno iniziato a porsi il problema e hanno individuato al loro interno degli obiettivi di riferimento. Ad esempio, in Svezia il 65% dei procedimenti civili, con l'esclusione di quelli relativi alla famiglia e dei cosiddetti riti semplificati, dovrebbe essere ultimato in 4 mesi, in Danimarca in un anno. In Inghilterra e Galles il 75% dei procedimenti civili, a seconda della loro complessità, dovrebbe vedere celebrato il processo rispettivamente in 10, 30 e 50 settimane. In Francia è in atto un progetto di definizione di standard, mentre la Finlandia e l'Austria hanno standard relativi alla produttività dei giudici, un approccio che si sta sperimentando anche in Spagna. I paesi europei stanno faticosamente realizzando ciò che ormai da vari anni viene fatto negli Stati Uniti e in Australia, dove ciascun sistema giudiziario ha da tempo definito, e progressivamente adattato, una pluralità di standard relativi alla durata dei procedimenti, sia per tipo di procedimento sia per grado di giudizio, riconoscendo nella loro definizione anche un utile mezzo per organizzare le corti in maniera più efficiente.

Gli standard sono fondamentali per definire il concetto di arretrato o *backlog* che rappresenta il numero di procedimenti pendenti che eccedono lo standard. Il termine arretrato viene utilizzato piuttosto spesso, ma se non si dispone di uno standard di riferimento rimane un concetto privo di significato.

La definizione di standard è di solito il frutto di un processo che coinvolge i principali attori del procedimento (giudici, personale amministrativo, pubblici ministeri, avvocati) e che tiene conto delle aspettative della comunità locale in tema di durata dei procedimenti e della capacità degli uffici di raggiungere obiettivi realistici. La loro definizione è anche un'ottima occasione per condividere pratiche virtuose e tentare di innescare un apprendimento organizzativo finalizzato al miglioramento della gestione dei procedimenti. L'utilizzo degli standard è anche rilevante per sottolineare l'importanza del

concetto di durata dei procedimenti che deve necessariamente entrare a fare parte dei valori professionali degli attori del sistema giudiziario. Troppo spesso si fa un'errata contrapposizione fra la qualità della decisione ed i tempi necessari per assumerla; come a dire che non può esistere una sentenza corretta e rispettosa del diritto processuale e sostanziale comminata in tempi ritenuti accettabili. In realtà, lo stesso concetto di durata del processo caratterizza la qualità della decisione, dal momento che l'esercizio di diritti sostanziali è sempre svalutato se avviene in ritardo. Per questa ragione occorre che il concetto di durata sia considerato dai professionisti come parte integrante della qualità della decisione.

Se la definizione di standard è comunque un processo piuttosto complesso nei singoli paesi, a livello europeo, le diversità strutturali, funzionali e procedurali che caratterizzano i vari sistemi giudiziari, rendono il confronto ancora più complicato. Per cercare di risolvere il problema, almeno in una fase iniziale, si potrebbe concentrare l'attenzione su alcuni specifici procedimenti civili che abbiano caratteristiche non troppo disomogenee in alcuni paesi, creando così dei gruppi di sistemi giudiziari sufficientemente simili per effettuare un confronto accettabile. Tale attività dovrebbe anche permettere di creare un "dizionario dei dati", con un progressivo ampliamento dei tipi di procedimenti sui quali raccogliere informazioni. Una volta migliorata la raccolta dei dati, ed armonizzate le tecniche attraverso le quali determinare la durata dei procedimenti, si tratterebbe di passare alla definizione di standard di durata, cioè di obiettivi condivisi di durata dei procedimenti, possibilmente per gruppi di paesi e per tipi di procedimenti. Tali standard dovrebbero tenere conto sia dell'attuale situazione in termini di durata media (qualità erogata), sia delle aspettative degli operatori della giustizia (qualità percepita), affinché la loro definizione sia realistica, condivisa, e tale da stimolare la partecipazione degli attori del procedimento al raggiungimento del risultato atteso. In questo modo sarà possibile avviare un percorso di misurazione della durata dei procedimenti e di ritardo degli stessi certamente difficoltoso, ma molto utile in termini di produzione di conoscenza e di verifica del funzionamento dei vari sistemi giudiziari nell'ottica di uno spazio giuridico comune.

Se la definizione di standard è un passaggio fondamentale per misurare l'eccessiva durata dei procedimenti, successivamente risulta necessario tentare di individuare i fattori che la generano. Come è noto, la Corte europea dei diritti dell'uomo, per determinare l'eccessiva durata di un procedimento tiene conto di tre fattori:

1. complessità della causa;
2. comportamento delle parti;
3. comportamento dell'autorità pubblica.<sup>25</sup>

### 2.2.2 I fattori che incidono maggiormente sulla durata dei procedimenti

Le ricerche empiriche sulla durata dei procedimenti giudiziari, e sulle azioni tese ad evitarli, sono state prevalentemente condotte negli Stati Uniti, in Canada ed in Australia.

Un certo livello di ritardo è inevitabile, ma questo può essere certamente ridotto attraverso l'utilizzo di apposite *policy* e l'impiego di strumenti gestionali.

La letteratura più recente fa riferimento ad un vecchio approccio (*old conventional wisdom*) che viene contrapposto ad un nuovo approccio (*new conventional wisdom*), nell'individuazione delle modalità di riduzione dei ritardi. Secondo il vecchio approccio i ritardi sono causati da una cronica mancanza di risorse, dagli eccessivi carichi di lavoro, e dalle caratteristiche delle regole formali e delle procedure. Secondo il nuovo approccio, questi fattori operano attraverso sistemi complessi di attitudini e prassi operative messe in atto dagli attori che partecipano al procedimento giudiziario.<sup>26</sup> Questi aspetti devono essere tenuti in considerazione al fine di sviluppare programmi di riduzione dei ritardi realistici e quindi efficaci. Gli studi condotti hanno introdotto nuovi concetti di riferimento come *caseflow*, cioè il processo

---

<sup>25</sup> M. FABRI, *Giusto processo e durata ragionevole dei procedimenti*, in "GIUSTO PROCESSO?", Padova, 2006, pp. 343- 369.

<sup>26</sup> B. MAHONEY, *"Changing Times in Trial Courts"*, Williamsburg, VA., National Center for State Courts, 1988.



attraverso il quale il procedimento inizia e termina percorrendo un certo flusso all'interno dell'ufficio giudiziario, ed il concetto *caseflow management* che può essere definito come l'attività di monitoraggio, supervisione e gestione del flusso dei procedimenti, affinché i fascicoli procedano nelle varie fasi senza ritardo. Lo studio della gestione del flusso dei procedimenti è, quindi, fondamentale per controllare i ritardi e per ridurre gli inutili tempi di attesa.<sup>27</sup> E' importante segnalare come i risultati delle ricerche empiriche condotte in Australia<sup>28</sup> abbiano parimenti dimostrato che la scarsità di risorse non possa essere considerata una valida spiegazione per i ritardi nei procedimenti penali; piuttosto l'inefficienza nelle modalità di conduzione del procedimento sembra essere la causa più probabile. Certamente, occorre anche segnalare come al di sotto di una certa soglia le risorse a disposizione degli uffici giudiziari siano sicuramente un fattore che ne condiziona il rendimento e, quindi, i ritardi nei procedimenti anche se, come le ricerche empiriche hanno segnalato, l'eccessiva durata dei procedimenti è solitamente da porre in relazione più con l'organizzazione e le prassi applicative dell'ufficio che con la mancanza di risorse.

Le analisi empiriche hanno invece indicato i seguenti fattori critici di successo per sviluppare un programma di riduzione dei ritardi negli uffici giudiziari:

- *leadership* e determinazione dell'autorità giudiziaria nel contrastare l'eccessiva durata dei procedimenti, insieme alla presenza di adeguati meccanismi di responsabilizzazione;
- coinvolgimento nel programma di riduzione dei ritardi dei diversi attori del sistema giudiziario;
- attenta supervisione sul progredire del procedimento da parte dell'ufficio giudiziario;
- definizione di obiettivi e standard;

---

<sup>27</sup> M. SOLOMON – D. SOMERLOT, *Case-flow Management in the Trial Court*, Chicago, IL, American Bar Association.

C. BARR, *Courts Delay as Social Science Evidence: The Supreme Court of Canada and Trial Within a Reasonable Time*, in *Justice System Journal*, 19 n.2, 1997, p.123.

<sup>28</sup> D. WEATHERNBURN - J. BAKKER, *Delays in Trial Case processing: An empirical analysis of delay in the New South Wales District Criminal Court*, in "JOURNAL OF JUDICIAL ADMINISTRATION". Australia Institute of Judicial Administration, vol.10, n.1, 2000.

- monitoraggio dei procedimenti attraverso un sistema informativo;
- un approccio manageriale nella gestione dei procedimenti;
- una *policy* che limiti i rinvii non strettamente necessari, come ad esempio la definizione di date certe per le udienze e la presenza di un giudice supplente in caso di necessità;
- un metodo di assegnazione dei procedimenti individuale;
- formazione ed addestramento.<sup>29</sup>

### 2.3 La decisione giudiziaria

Un'importante caratteristica sostanziale della giustizia è la decisione giudiziaria. Quest'ultima è di alta qualità se, in base al materiale che il giudice ha a disposizione, giunge rapidamente ad un risultato corretto, imparziale, chiaro e definitivo.

Il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) ha più volte sottolineato che l'indipendenza giudiziaria deve essere considerata come un diritto fondamentale dei cittadini ed inoltre ha presentato dei suggerimenti su come ogni sistema giudiziario non solo deve garantire il diritto di accesso alla giustizia, ma deve anche assicurare, attraverso la qualità delle decisioni emesse, che i cittadini-utenti possano avere fiducia nel risultato del processo giudiziario.

Proprio perché la decisione giudiziaria rappresenta una componente fondamentale, se non la principale, della qualità della giustizia, tutti i Paesi europei sono impegnati da diversi anni a migliorare le condizioni di lavoro in cui i giudici devono compiere le loro decisioni.

La qualità di una decisione giudiziaria, però, non dipende solo dal singolo giudice che svolge il suo lavoro, ma anche dalle seguenti serie di variabili esterne al processo giudiziario:

---

<sup>29</sup> D. STEELMAN, *Case-flow Management: The Heart of Court Management in the New Millennium*, Williamsburg, VA. National Center for State Courts, 2000.

1. *la qualità della legislazione*: le fonti del diritto oltre a stabilire quali sono i diritti riconosciuti agli utenti del sistema giustizia, stabiliscono anche il quadro procedurale all'interno del quale vengono prese le decisioni giudiziarie. In tal modo le scelte compiute dalla legislazione influenzano la tipologia ed il volume dei casi portati davanti ad un giudice, così come le modalità in cui quest'ultimo può svolgere il suo lavoro.

Inoltre, la qualità della decisione giudiziaria può essere influenzata da frequenti cambiamenti di legislazione, dalla scarsa qualità redazionale del contenuto delle leggi, da alcune incertezze presenti nelle leggi e da carenze procedurali.

Proprio per questo, il CCJE ritiene opportuno che i parlamenti valutino e monitorino l'impatto che la legislazione vigente e le proposte di legge hanno sul sistema giudiziario; in particolare, il Legislatore dovrebbe garantire che la legislazione sia chiara, semplice da applicare ed in conformità con la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). Inoltre, è necessario che qualsiasi progetto di legge concernente l'amministrazione della giustizia e il diritto processuale, prima di essere deliberato dal Parlamento, sia oggetto di un parere del Consiglio Superiore della Magistratura.

2. *L'adeguatezza delle risorse messe a disposizione del sistema giudiziario*: la qualità di una decisione giudiziaria è direttamente condizionata dalle risorse, economiche ed umane, che vengono assegnate alla giustizia. Al fine di evitare delle pressioni esterne volte ad influenzare le decisioni dei giudici, è necessario che le remunerazioni di questi ultimi siano adeguate al lavoro svolto. Inoltre, non va dimenticata l'importanza delle risorse umane qualificate, ovvero gli impiegati e gli assistenti giudiziari che con la loro collaborazione supportano il lavoro del giudice e contribuiscono a migliorare la qualità delle decisioni emesse da un tribunale.

Se le risorse appena descritte sono carenti, sarà impossibile assistere ad un efficace funzionamento del sistema giudiziario e di conseguenza sarà impossibile ottenere una decisione giudiziaria di alta qualità.

3. *La qualità della formazione giuridica*: la formazione di tutti gli operatori del diritto coinvolti in un procedimento riveste un importante ruolo nella qualità di una decisione giudiziaria. Ciò vale in particolare per i giudici i quali, una volta iniziata la loro carriera professionale, dovrebbero seguire un programma di formazione continua finalizzato a mantenere e migliorare le tecniche professionali. Tale formazione oltre a dotare i giudici delle competenze necessarie a seguito dei cambiamenti nella legislazione nazionale ed internazionale e dei principi giuridici, ha anche lo scopo di promuovere altre competenze e conoscenze che non sono strettamente legate alle questioni legali, ma che comunque sono rilevanti per la società.

Poiché i giudici interloquiscono sempre con le parti, con il pubblico ed i media, è anche necessario che essi seguano un percorso di formazione in materia di etica e comunicazione. In particolare, riveste un ruolo determinante la formazione finalizzata a migliorare le capacità organizzative e la gestione efficiente di un determinato caso. Per esempio, una formazione sull'uso della *ICT*, sulle nuove tecniche di scrittura di una sentenza o decisione, sui modelli di redazione delle decisioni possono garantire una migliore gestione dei casi giudiziari in quanto si eviterebbero passaggi inutili e di conseguenza ritardi inutili. La formazione, però, non riguarda solo i magistrati, ma anche i presidenti dei tribunali ed il personale amministrativo. Nel dettaglio, i presidenti dei tribunali dovrebbero essere formati da un punto di vista manageriale e quindi su gestione delle risorse umane, pianificazione strategica, efficiente utilizzo delle risorse finanziarie, bilancio e gestione dei processi.

Per quanto riguarda invece il personale amministrativo, esso dovrebbe essere appositamente formato per quel che concerne la fase antecedente l'udienza ed il corretto svolgimento dei processi. Ad esempio, l'utilizzo

della *ICT*, la conoscenza delle lingue straniere, la comunicazione con le parti di un processo e la redazione delle sentenze aiutano tantissimo il giudice nel suo lavoro permettendogli di concentrare il suo tempo sugli aspetti prettamente legali del caso piuttosto che sugli aspetti gestionali.

Oltre ai fattori esterni precedentemente descritti, la qualità delle decisioni giudiziarie dipende anche da fattori interni quali la professionalità dei giudici (di cui si è parlato nel capitolo precedente), la procedura e gestione del singolo caso e le udienze.

Per quanto riguarda la procedura e gestione del caso, se il risultato da raggiungere è una decisione di alta qualità che sia accettata dalle parti e dalla società nel suo complesso, è necessario che la procedura soddisfi i requisiti della CEDU e quindi che sia chiara e trasparente. Tuttavia, ciò non è sufficiente di fatti, per migliorare la qualità della decisione finale, occorre anche che il giudice sia in grado di organizzare e condurre il procedimento professionalmente e puntualmente. Ovviamente quest'ultimo termine va bilanciato, nel senso che l'approccio qualitativo deve anche tener conto della capacità del sistema giudiziario di far fronte alle richieste avanzate in funzione degli obiettivi generali del sistema: la rapidità del procedimento è certamente un fattore da prendere in considerazione, ma non è l'unico.

Si passi adesso ad analizzare un altro fattore interno che incide sulla qualità delle decisioni giudiziarie: l'udienza. L'udienza ha un impatto decisivo sulla qualità della decisione giudiziaria, giacché è in tale sede che il giudice ottiene tutti gli elementi necessari per valutare correttamente il caso; proprio per questo essa dovrebbe svolgersi in maniera trasparente, aperta al pubblico e nel rispetto del principio del contraddittorio. E' chiaro dunque che la qualità della decisione giudiziaria dipenderà in gran parte dalle condizioni in cui si è svolto il dibattito. Il controllo della qualità deve quindi garantire che il dibattito si è svolto secondo le regole dell'etica, ciò a dire nel rispetto del diritto, della difesa dei diritti umani e delle garanzie del giusto processo.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes4Qualite\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes4Qualite_fr.pdf)

Solo nel rispetto di tali elementi sia le parti che la società saranno in grado di accettare la decisione finale o quanto meno potranno constatare che l'udienza si è svolta nel rispetto dei requisiti richiesti dalla CEDU.

### 2.3.1 Gli elementi che compongono la decisione giudiziaria

Per essere di alta qualità, una decisione giudiziaria deve essere percepita dalle parti e dalla società come il risultato di una corretta applicazione delle norme giuridiche, di un giusto procedimento e di una corretta valutazione dei fatti. Solo allora i cittadini-utenti saranno convinti che i loro casi sono stati adeguatamente considerati e la decisione giudiziaria sarà percepita come un fattore in grado di ristabilire l'armonia sociale. Affinché ciò avvenga è necessario che vengano soddisfatti i criteri di:

- *chiarezza*: tutti i provvedimenti devono essere redatti in un linguaggio chiaro e semplice e seguendo un ragionamento comprensibile da chiunque, anche da coloro che non operano nel diritto. Ogni giudice può optare per un suo stile personale o fare uso di modelli standard se ne esistono. A tal proposito, il CCJE raccomanda alle autorità giudiziarie di compilare un compendio di buone pratiche redazionali al fine di facilitare la redazione delle decisioni.
- *Ragionevolezza*: la qualità di una decisione giudiziaria dipende principalmente dalla qualità del suo ragionamento. Il corretto ragionamento è un aspetto che non deve essere mai trascurato, neppure nell'interesse della celerità della decisione: i giudici devono arrivare alla loro decisione in considerazione dei tempi che sono loro necessari.

Nel corretto ragionamento il giudice deve anche esporre i motivi che lo hanno indotto a prendere una decisione piuttosto che un'altra. L'esposizione dei motivi non solo rende più facile la comprensione della decisione alle parti, ma è soprattutto una garanzia contro l'arbitrio. Di fatti, esponendo i motivi il giudice risponde a quanto sostenuto dalle parti ed inoltre consente alla società di comprendere il funzionamento del sistema

giudiziario. Ovviamente, al fine di consentire al lettore di seguire un iter logico che ha condotto il giudice alla decisione finale, i motivi devono essere coerenti, chiari, non ambigui e non contraddittori, rispondendo a quanto sostenuto dalle parti: ciò garantisce che le loro conclusioni sono state esaminate e che quindi il giudice le ha prese in considerazione.

- *Applicabilità*: le decisioni giudiziarie devono essere redatte in modo chiaro e con un linguaggio inequivocabile in modo da poter produrre immediatamente i loro effetti. Al fine di essere immediatamente esecutiva, la decisione deve contenere delle disposizioni chiare, senza alcuna possibilità di incertezza o confusione. Questo aspetto non è assolutamente da sottovalutare in quanto una decisione soggetta a diverse interpretazioni compromette l'efficacia e la credibilità del processo giudiziario.

L'esecuzione di una decisione giudiziaria può, però, essere legittimamente sospesa dando luogo, a volte, alla paralisi del processo giudiziario e rendendo inoperante la decisione stessa. Una possibile soluzione per rimediare a tale disagio, che causa inefficienza nella giustizia, è quello di dar luogo ad un'esecuzione provvisoria della decisione giudiziaria.<sup>31</sup>

## 2.4 Valutazione della qualità della giustizia

Il tema della qualità della giustizia è un tema di cui si parla da diversi anni, ma ha assunto una maggiore rilevanza con l'affermarsi del *New Public Management* ed anche in virtù del fatto che i cittadini-utenti richiedono sempre più un servizio che sia all'altezza delle loro aspettative e che quindi rientri in determinati canoni qualitativi.

Vi sono state alcune critiche sulla possibilità di porre a valutazione qualitativa un servizio così delicato come la giustizia, soprattutto perché tale valutazione

---

<sup>31</sup> CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES (CCJE), *Opinion no.11 (2008) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the quality of judicial decisions*, Strasburgo, 18 Dicembre 2008.

da alcuni è vista come una minaccia all'indipendenza della magistratura. Il valutare la qualità della giustizia non deve essere visto come un mero controllo finalizzato a sanzionare il tribunale o il giudice che non eroga un servizio qualitativo. Piuttosto, deve essere inteso come uno strumento finalizzato al miglioramento continuo del sistema giustizia che può far aumentare la soddisfazione dei cittadini e dare maggiore credibilità e prestigio al sistema stesso.

Come precedentemente detto, valutare la qualità della giustizia non è affatto semplice e non vi sono strumenti che sono validi ed appropriati per ogni sistema giudiziario. L'obiettivo generale della gestione della qualità e delle politiche di qualità è quello di aumentare la legittimità dei tribunali, migliorando le loro prestazioni nel momento in cui erogano il servizio. Ciò può avvenire secondo diversi approcci:

- stimolando i giudici ed i dipendenti dei tribunali ad ottenere risultati migliori in termini di efficienza, di servizi erogati e soprattutto in termini di tempestività della giustizia;
- concentrando gli sforzi sull'organizzazione della giustizia;
- ascoltando gli utenti del tribunale, focalizzando l'attenzione sugli aspetti critici che possono essere migliorati al fine di erogare un servizio migliore.

Ovviamente la gestione della qualità, sia nella giustizia sia in ogni altro servizio, richiede degli sforzi notevoli, una buona *leadership* ed una forte motivazione rispetto agli obiettivi da raggiungere. In tale ottica, risultano fondamentali i *feedback* da parte dei soggetti coinvolti che devono dimostrare coraggio, spirito di iniziativa e supporto tra colleghi.

In Europa ed in altri paesi nel mondo sono stati compiuti diversi studi di valutazione qualitativa della giustizia (*benchmarking*, indicatori di confronto, controlli) che hanno permesso di migliorare la loro performance grazie all'implementazione di semplici ma efficaci regole procedurali, organizzative e gestionali secondo un approccio manageriale.

L'Italia ha iniziato ad occuparsi dell'aspetto qualitativo della giustizia da pochi anni, ma nel futuro tale aspetto rappresenterà sempre più una priorità a cui è



doveroso dedicare tempo e risorse proprio perché i cittadini pretendono una giustizia più efficiente. Nel capitolo successivo verranno esposte le politiche qualitative della giustizia che il nostro Paese sta portando avanti, nonché una relativa importantissima esperienza che ha per protagonista la procura della Repubblica di Bolzano.

Nei paragrafi che seguono, invece, si descriveranno i possibili fattori di successo per la gestione della qualità nei tribunali derivanti da uno studio che la CEPEJ ha effettuato in diversi Paesi europei.

Infine, si analizzerà dettagliatamente l'esperienza della Corte d'Appello di Rovaniemi (Finlandia) che ad oggi risulta essere il più significativo e lodevole progetto europeo in materia di valutazione qualitativa della giustizia.

#### 2.4.1 La qualità della giustizia nei Paesi europei

La Commissione europea per l'efficacia della giustizia ha condotto un'indagine in diversi Paesi europei (Inghilterra, Galles, Finlandia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Slovenia, Svezia e Ucraina) al fine di scoprire quali sono i fattori che possono incidere favorevolmente sulla gestione della qualità nei tribunali e che di conseguenza possono permettere l'erogazione di un servizio migliore. È necessario precisare che si tratta di esperienze e che i risultati derivanti da tali studi possono e devono servire come spunto di riflessione per il miglioramento della qualità della giustizia.

Analizzando gli studi condotti dalla CEPEJ emerge che nei diversi Paesi europei vi è una differente gestione della qualità della giustizia: mentre in alcuni Paesi si ha un approccio di tipo *top-down*, vale a dire che le politiche qualitative vengono imposte dai vertici del governo, in altri Paesi vi è un approccio di tipo *bottom-up* ovvero sono i giudici e i dipendenti degli uffici giudiziari ad ideare ed implementare le politiche qualitative più idonee alla realtà in cui operano. Personalmente reputo che quest'ultimo approccio sia migliore rispetto a quello *top-down*, in quanto solo chi opera all'interno del proprio luogo di lavoro conosce quali sono le criticità presenti, gli aspetti da

migliorare e, di conseguenza, pianificare le migliori strategie da mettere in campo per migliorare il servizio da erogare ai cittadini.

Prima di descrivere gli aspetti qualitativi che sono comuni ai Paesi europei presi in considerazione, si deve precisare che ogni Paese ha il proprio ordinamento giuridico e che quindi le considerazioni che seguiranno non sono da intendersi come verità assolute applicabili in ogni contesto giudiziario, bensì come linee guida per la creazione di standard qualitativi.

Anzitutto i criteri qualitativi possono essere distinti in tre aree:

1. *Fattori abilitanti* (cosa fa il tribunale per raggiungere buoni risultati):
  - *leadership* (cultura e coinvolgimento del vertice);
  - gestione del personale;
  - politiche e strategie
  - gestione delle risorse;
  - processi (regole e procedure, misurazione delle attività).
2. *Risultati* (cosa si produce):
  - Soddisfazione del personale (crescita professionale, motivazione, coinvolgimento);
  - soddisfazione dell'utente;
  - impatto sulla società.
3. *Il miglioramento e l'innovazione.*

Dallo studio condotto dalla CEPEJ emerge che vi sono degli aspetti qualitativi comuni ad ogni Paese che devono necessariamente essere tenuti in considerazione se si vuole garantire un adeguato livello qualitativo del servizio giustizia, in primis l'accessibilità alla giustizia, l'imparzialità della magistratura e la tempestività del giudizio emesso.

Assume una certa importanza anche l'interazione che i giudici hanno con le parti e gli avvocati: è necessario che i giudici conoscano meglio gli imputati e che quest'ultimi vengano messi nella condizione di potere interagire con i giudici. Solo in tal modo le parti riusciranno a percepire che il loro punto di vista è stato tenuto in considerazione e quindi riporranno una maggiore fiducia nell'operato della magistratura e nella giustizia in generale.

In quasi tutti i Paesi europei il dialogo tra i giudici è risultato un ottimo strumento per il miglioramento della performance della giustizia. Attraverso il dialogo, di fatti, i magistrati possono migliorare le loro competenze, ridurre la quantità dei casi pendenti ed aumentare la qualità delle decisioni emesse.

In ultimo, ma non per ultimo, in tutti i Paesi europei oggetto dello studio è risultato che l'efficiente organizzazione e gestione delle risorse umane ricopre un ruolo determinante per il successo delle politiche qualitative messe in atto nei tribunali. Il personale giudiziario deve operare in un contesto dinamico, aperto al cambiamento e proiettato al miglioramento continuo.<sup>32</sup>

#### 2.4.2 La gestione della qualità della giustizia in Finlandia

Nel 1999 i tribunali nella giurisdizione della Corte di Appello di Rovaniemi (Finlandia) hanno avviato un lodevole progetto finalizzato a sostenere e migliorare il lavoro svolto dai tribunali in modo che gli utenti possano avere un processo equo, con decisioni ben motivate e corrette e con costi non eccessivamente elevati. La finalità principale di tale progetto era quella di analizzare le attività che potessero essere migliorate e di concordare delle misure che ne permettessero il miglioramento. Tutto ciò perché si voleva rispondere meglio alle aspettative che i cittadini avevano sul giusto processo e sull'accesso alla giustizia.

Successivamente, nel 2003, si è deciso di ideare un *benchmark* della qualità, finalizzato non solo a valutare la qualità del processo e delle decisioni dei tribunali di Rovaniemi, ma anche a migliorarla. L'ideazione di tale benchmark ha avuto la partecipazione della magistratura e degli avvocati in quanto il loro punto di vista è fondamentale per migliorare la performance dei tribunali. Il *benchmark* non deve essere inteso come uno strumento di controllo del lavoro svolto dai singoli giudici, ma piuttosto come una valutazione dello standard delle attività svolte dai tribunali.

---

<sup>32</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *Quality management in courts and in the judicial organizations in 8 council of Europe member states*, Strasburgo, Settembre 2010.

Con l'intento di identificare i principali aspetti delle operazioni compiute dai tribunali, si è proceduto ad analizzare quali fossero i parametri qualitativi rilevanti e per ognuno di questi e, successivamente, si sono identificati una serie di criteri di qualità. I parametri qualitativi sono: il processo, la decisione, il trattamento delle parti e del pubblico, la tempestività del procedimento, la competenza e professionalità dei giudici, l'organizzazione e la gestione dei tribunali.

Per ognuno dei suddetti parametri, adesso, si descriveranno i relativi criteri di qualità che, combinati tra loro, possono portare ad un miglioramento della qualità della giustizia.

### *1. Il Processo*

Il corretto svolgimento del processo giudiziario è un mezzo per l'esecuzione materiale del diritto; di conseguenza esso assume una certa rilevanza in quanto un processo ben organizzato costituisce una base solida per prendere una decisione di qualità.

Le ricerche compiute in Finlandia hanno dimostrato che l'utente esprime un parere della congruità del processo sulla base della sua correttezza ed equità, piuttosto che sul risultato dello stesso. E' proprio per questo che la valutazione della qualità del processo giudiziario è particolarmente importante non solo per le parti che sono coinvolte in un processo, ma anche per la società nel suo complesso.

Nella valutazione del processo bisogna tenere in considerazione la soddisfazione degli utenti: il processo è di alta qualità quando ha fornito adeguate garanzie procedurali per l'attuazione dei diritti delle persone e quando quest'ultime hanno posto la massima fiducia nello svolgimento del processo stesso.

I criteri di qualità del processo sono:

- *trasparenza nei confronti delle parti.* La trasparenza del processo è uno strumento essenziale per garantire il giusto processo. Gli utenti devono essere informati non solo dell'avvio del processo, ma anche di ciò che è permesso loro fare nelle varie fasi successive.

- *Indipendenza ed imparzialità nell'agire del giudice.* L'indipendenza e l'imparzialità del giudice sono due principi fondamentali della giustizia. Il giudice è autorizzato ad emettere la sua decisione esclusivamente sulla base del materiale presentato in tribunale, della legislazione in vigore e delle altre fonti del diritto. Inoltre, il giudice non deve essere condizionato dalla pressione esercitata dai media, dall'opinione pubblica o da qualsiasi altro soggetto in grado di influenzare l'udienza e la decisione del caso.
- *L'efficiente organizzazione del processo.* Il procedimento deve essere organizzato nel modo più semplice e informale, tenendo in considerazione la natura del caso e la protezione delle parti coinvolte. Un processo è organizzato in maniera efficiente se tiene conto anche delle esigenze delle parti, per esempio se l'udienza è concordata con le parti e gli avvocati.
- *Proporre alle parti di accordarsi (cause civili e responsabilità civile nei processi penali).* Se durante le udienze emerge la possibilità di accordarsi in merito ad un determinato aspetto e se ciò non è contrario alla legge, il giudice deve tentare la mediazione tra le parti elencando quali potrebbero essere i vantaggi rispetto al proseguimento del processo. Ovviamente, se le parti rifiutano tale accordo la causa deve essere trattata regolarmente con lo svolgimento del processo e la successiva sentenza.
- *Efficace gestione (procedurale e sostanziale) del processo* che si concreta:
  - a) nella completezza delle informazioni in possesso del giudice;
  - b) nella programmazione corretta dei processi da parte del presidente del tribunale;
  - c) nell'adeguatezza delle domande poste dal giudice per assicurare gli utenti che il caso è stato adeguatamente esaminato;
  - d) nei rimedi operati dai giudici in presenza di errori commessi dalle parti durante le varie fasi del processo.

- *Il contenimento dei costi giudiziari.* L'eccessivo costo dei processi giudiziari può indurre le persone a non ricorrere alla giustizia per far valere i loro diritti. Il processo deve essere organizzato e realizzato facendo sostenere una spesa minima alle parti imputate ed agli altri soggetti coinvolti nel processo. Ciò richiede l'eliminazione di alcuni passaggi inutili in cui, a volte, i legali allungano i tempi ed i costi per i propri assistiti.

Al fine di ridurre i costi giudiziari negli ultimi anni è stato implementato l'uso della tecnologia moderna durante il processo: un notevole risparmio nei costi giudiziari può essere ottenuto utilizzando sempre più spesso *e-mail*, telefono e videoconferenza.

- *Flessibilità nell'organizzazione del processo.* Riguarda principalmente la possibilità di programmare i lavori del processo dopo averne discusso con le parti e con gli avvocati. Attraverso l'utilizzo della tecnologia moderna si creano nuove possibilità di creare un processo flessibile.
- *L'apertura al pubblico dei processi.* I processi aperti al pubblico sono essenziali se si vuole garantire un processo equo ed aumentare la credibilità della giustizia. Proprio per questo la restrizione dei processi al pubblico deve essere effettuata solo quando è strettamente necessaria. Ad ogni modo, anche nel caso dei processi aperti al pubblico, deve essere garantita la *privacy* delle parti e dei giudici al fine di non compromettere lo svolgimento del processo.
- *L'interazione tra il giudice e le parti all'interno del processo.* Le informazioni a disposizione del giudice e quelle a disposizione delle parti sono fondamentali, in quanto è dalla combinazione di tali informazioni che si arriva a formulare la decisione finale. La qualità ed il valore di quest'ultima dipendono, in gran parte, dall'interazione che c'è tra il giudice e le parti.

Secondo una ricerca eseguita sulla giustizia procedurale, la gente ha la sensazione che il processo si è svolto adeguatamente solo se gli è stato permesso di interagire con i giudici.

Da tale ricerca è emersa, inoltre, la necessità delle parti di essere ascoltate e udite durante il processo. Così, per esempio, al fine di assicurare alle parti di essere udite, è importante che il giudice esamini i microfoni prima di iniziare l'udienza.

## 2. *L'output del procedimento giudiziario*

Il compito generale dei giudici è quello di arrivare a pronunciare una decisione finale che porti alla risoluzione di una causa civile o penale. La qualità della decisione assume una certa rilevanza, in quanto la decisione emessa è l'elemento per valutare il successo o il fallimento delle operazioni compiute dai magistrati.

Una decisione giudiziaria, oltre ad essere ben argomentata, deve essere conforme alla legge ed alla giustizia. Se il giudice arriva ad una decisione sbagliata, tutti gli altri aspetti qualitativi del processo verranno meno agli occhi delle parti perché quest'ultimi ritengono che la qualità della decisione è un'importante garanzia della loro tutela.

Sulla base delle decisioni emesse, le parti possono verificare se il giudice ha esercitato correttamente il suo potere e riflettere se è necessario proporre il ricorso. La qualità delle decisioni emesse dai giudici non è importante solo per le parti direttamente interessate, ma lo è anche per la società nel suo complesso in quanto decisioni erratamente emesse o malamente motivate diminuiscono la credibilità dei tribunali e dei giudici.

Nel sistema giudiziario finlandese, oltre ai criteri qualitativi della decisione giudiziaria descritti nel paragrafo precedente, sono presenti ulteriori criteri qualitativi quali:

- *la correttezza del giudizio.* Tale criterio prevede che la decisione emessa è conforme alle legge in vigore e che sia basata solo ed esclusivamente sui fatti accertati. Inoltre, la correttezza del giudizio emesso deve emergere sin da subito.

Si può presumere che una decisione sia giusta e legittima se nella sua formulazione, oltre alla legge, sono state prese in considerazione la giurisprudenza e le altre fonti del diritto.

- *La trasparenza.* La società richiede sempre più che le motivazioni antecedenti all'emissione della decisione finale siano rese pubbliche. Proprio per questo, è importante che il giudice indichi chiaramente quali sono i presupposti su cui si basa la decisione emessa.

Tale criterio qualitativo prevede pure che siano state prese in considerazione decisioni alternative rispetto a quella emessa e che sia argomentato il perché quest'ultima sia prevalsa rispetto alle altre.

- *La pronuncia della decisione finale.* Secondo tale criterio la decisione finale deve essere pronunciata ad alta voce ed utilizzando un linguaggio di facile comprensibilità. Inoltre nel pronunciare la decisione finale il giudice dovrebbe guardare le parti, mantenendo un contatto visivo.

### *3. Il trattamento delle parti e del pubblico.*

La fiducia nel sistema giustizia aumenta se le parti che partecipano ad un procedimento giudiziario sono trattate adeguatamente. In particolare, è fondamentale soddisfare le esigenze delle parti, dei media e del pubblico nelle fasi che precedono l'udienza.

I criteri qualitativi riguardanti il trattamento delle parti e del pubblico sono:

- *La modalità di trattamento delle parti e del pubblico.* Il pubblico e le parti devono essere sempre trattati con rispetto della loro dignità umana. Il giudice non deve considerare i partecipanti ad un procedimento come un'entità impersonale oggetto di provvedimenti giudiziari, ma bensì come individui con pensieri, emozioni e richieste da soddisfare nel limite del possibile.
- *Le indicazioni all'interno del tribunale.* Accade spesso di arrivare in tribunale e vagare da soli nei corridoi prima di trovare l'addetto al servizio che cerchiamo. Al fine di agevolare gli utenti, all'interno del palazzo di giustizia ci dovrebbero essere delle chiare indicazioni e, se necessario, anche un banco informazioni.



- *Il possesso di tutte le informazioni necessarie.* I partecipanti ai procedimenti giudiziari hanno il diritto di entrare in possesso di tutte le informazioni relative al loro procedimento. Per questo motivo è necessario che le parti possano sapere chi è il responsabile del loro caso, chi sono i membri della Corte e quale persona ricopre il ruolo di cancelliere. Se necessario, i membri della Corte devono essere presentati alle parti ad inizio udienza.
- *Adeguate condizioni di attesa del procedimento.* Gli imputati delle cause penali ed in testimoni devono attendere l'udienza in separate aree di attesa. In particolare, per i testimoni ed i denunciati è importante che essi possano aspettare senza alcun pericolo di coercizione.
- *I mezzi di comunicazione.* La maggior parte delle persone riceve le informazioni sulle operazioni portate avanti dalla giustizia attraverso i mezzi di comunicazione. Di conseguenza è necessario che i magistrati ed il personale giudiziario possano adeguatamente interagire con i media. Inoltre, è auspicabile la presenza di un ufficio di Public Relation all'interno di ogni tribunale.

#### *4. La tempestività del procedimento.*

La tempestività del procedimento si concretizza nel fatto che i casi vengano trattati e portati a conclusione nel minor tempo possibile e senza ritardi immotivati. La tempestività di un procedimento è un aspetto importante per lo svolgimento di un giusto processo. Soprattutto per le parti, la durata del procedimento è davvero significativa in quanto molti dei casi trattati dai tribunali riguardano l'essenza stessa della vita di una persona: i figli, la famiglia, il lavoro, la casa, la sicurezza. Il prolungamento di un procedimento giudiziario esercita una notevole pressione sull'umore di un individuo causando, a volte, delle ripercussioni negative sulla sua vita sociale. Alcune volte in un procedimento giudiziario il ritardo è talmente tanto che la decisione emessa, anche se di elevata qualità, non ha più un reale interesse per le parti. Ciò vale sia per le persone fisiche che per le imprese e società. Soprattutto per

queste ultime, avere dei procedimenti pendenti può ostacolare lo svolgimento della loro attività e addirittura può anche compromettere la continuità dei rapporti commerciali che essi hanno con i loro fornitori e clienti, causando il fallimento della loro attività.

Come più volte ribadito, la tempestività della giustizia è un requisito essenziale della qualità del lavoro svolto dai tribunali, ma non può essere l'unico criterio determinante. Esso, piuttosto, deve essere considerato contemporaneamente ad altri requisiti qualitativi altrimenti si rischia di compromettere la correttezza della decisione emessa.

Per analizzare la tempestività del procedimento giudiziario bisogna tenere in considerazione i seguenti criteri:

- *I tempi di elaborazione ottimali.* In base a tale criterio il procedimento deve essere concluso nel più breve tempo possibile e secondo quanto previsto dalle procedure giuridiche; ovviamente, bisogna sempre tenere in considerazione le risorse materiali ed umane che vi sono a disposizione.

Al fine di salvaguardare l'indipendenza della magistratura, i tempi ottimali di lavoro devono essere valutati in riferimento non al singolo giudice, ma al tribunale nel suo complesso.

- *La programmazione.* Vi sono alcuni casi giudiziari che devono essere trattati con una certa celerità. Proprio per questo è necessario fare una programmazione dei casi da trattare, creando delle vere e proprie priorità ed eliminando il criterio generale in base al quale i casi vengono trattati secondo un ordine cronologico.
- *La rapidità percepita dalle parti.* Le parti percepiscono la rapidità del procedimento in maniera differente rispetto ai magistrati. Per risolvere tale disguido si può:
  - a) spiegare alle parti quali sono le varie fasi del processo;
  - b) stimare quali sono i tempi necessari per la conclusione del procedimento;
  - c) motivare i tempi precedentemente stimati.

- *Il rispetto dei tempi fissati o concordati.* Nel corso del procedimento i giudici stabiliscono dei termini processuali relativi alle varie fasi del processo. Per gli utenti è fondamentale che tali termini, oltre ad essere fissati, vengano anche rispettati. Secondo le ricerche condotte, le parti valutano negativamente i ritardi che vanno oltre le due settimane rispetto a quanto preventivato.

##### *5. La competenza e conoscenza dei giudici*

E' un dato di fatto che la qualità della giustizia è in gran parte determinata dalle competenze ed abilità dei giudici e dei loro collaboratori. La qualità della giustizia rimane incompiuta se l'abilità del giudice lascia qualcosa a desiderare; al contrario, un giudice competente ed abile può rimediare alle carenze che sono riscontrate nelle diverse aree del suo lavoro.

La competenza dei giudici è la garanzia della protezione delle parti secondo quanto previsto dalla legge ed inoltre quando un giudice agisce con competenza e maestria, il livello di fiducia che la società ha verso i tribunali tende ad aumentare.

Quando il livello d'istruzione della popolazione aumenta e la società del benessere si espande, gli individui si aspettano una migliore performance da parte dei tribunali così come se l'aspettano dalle altre istituzioni e dai fornitori di servizi privati. Per tali motivi oggi non è più sufficiente che i giudici esercitino il loro lavoro sulla base delle loro competenze, ma è necessario che essi vadano costantemente alla ricerca di nuovi metodi e soluzioni al fine di migliorare ed ampliare le loro capacità e competenze.

Lo sviluppo delle competenze dei giudici ha un impatto diretto sul livello della qualità del giudizio nel tribunale in cui essi operano.

Vi sono diversi criteri qualitativi relativi alla competenza e conoscenza dei giudici:

- *Aggiornamento della legislazione.* La legislazione è soggetta a rapidi cambiamenti e quindi è fondamentale che i giudici oltre ad esaminare le nuove leggi ed i lavori preparatori, seguano i più recenti orientamenti della dottrina e della giurisprudenza.

- *La formazione continua.* Oltre all'autoapprendimento, è importante che i giudici seguano degli adeguati corsi di formazione, soprattutto su quegli argomenti che sono in continua evoluzione.
- *La credibilità del giudice.* Le parti e gli avvocati devono riuscire a percepire che il giudice ha dedicato una particolare attenzione nell'analizzare il caso che gli è stato affidato. Il giudice nel suo agire deve essere chiaro e determinato ed inoltre deve interagire in modo confidenziale con le parti e gli avvocati.
- *Dialogo tra giudici.* Per lo sviluppo delle competenze dei giudici risultano di estrema utilità il dialogo tra giudici e tra quest'ultimi e gli avvocati. Tali dialoghi creano la possibilità di imparare dai propri coetanei ed inoltre favoriscono l'uniformarsi di prassi giudiziarie che sono utili nello svolgimento del lavoro giudiziario. Tutto ciò richiede che vi siano delle riunioni da tenersi ad intervalli regolari durante tutto l'anno.

#### 6. *L'organizzazione e la gestione dei tribunali*

Se si vuole migliorare la qualità della giustizia, si deve intervenire anche nell'organizzazione e nella gestione dei tribunali che devono essere efficienti e performanti che, però, non devono interferire con l'indipendenza ed imparzialità del giudice rispetto ad una sua decisione in un determinato caso.

I criteri qualitativi inerenti l'oggetto in questione sono:

- *Assegnazione dei casi ai giudici in modo casuale.* L'attribuzione delle cause in modo casuale è fondamentale per salvaguardare l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura. Ovviamente, vi devono essere dei criteri di assegnazione della cause da risolvere ed il soggetto che si occupa di effettuare le assegnazioni non deve avere nessun interesse personale a quello che sarà l'esito di un determinato processo, né deve esercitare alcuna influenza su quest'ultimo.
- *Giudici specializzati.* La competenza specialistica dei giudici aiuta a migliorare i tempi di conclusione di un determinato processo e la

qualità dello stesso. Poiché ci sono dei giudici che hanno una maggiore conoscenza in determinati settori (dovuta magari all'autoapprendimento o a studi post-laurea), nel momento in cui devono essere assegnati i casi tra i vari giudici è determinante, soprattutto per le parti, assegnare il caso specifico al giudice che possiede una maggiore conoscenza della materia di cui è oggetto il procedimento.

- *Tempestività del procedimento.* I tribunali devono attuare delle misure finalizzate ad assicurare che i casi siano trattati in modo tempestivo. Di conseguenza, il giudice deve avere un metodico sistema di sorveglianza che permetta di monitorare il progresso del lavoro del singolo caso e che permetta di adottare adeguate misure per accelerare il lavoro dei casi che mostrano un ritardo.
- *La sicurezza dei partecipanti al procedimento e del personale giudiziario.* Con il passare degli anni i problemi di sicurezza sono diventati sempre più importanti. Il raggiungimento di tale criterio di qualità può essere garantito attraverso l'elaborazione di un piano di sicurezza, costantemente aggiornato, contenente una valutazione dei rischi e le misure di sicurezza che si possono attuare.
- *Il benessere del personale.* Il sovraccarico di lavoro dei giudici e del personale giudiziario incide negativamente sul risultato finale del lavoro da essi svolto: è necessario mantenere il giusto equilibrio tra lavoro e vita sociale. Inoltre è essenziale evitare che i singoli giudici ed il personale giudiziario abbiano la responsabilità personale per la congestione del numero dei casi derivanti dalla inadeguatezza delle risorse. Tale responsabilità, piuttosto, deve essere imputata direttamente al presidente del tribunale.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> COURT OF APPEL OF ROVANIEMI, *How to assess quality in the courts? Quality benchmarks for the improvement of the activity of the courts*, Finlandia, 2006.  
CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES, *Evaluation of the Quality of Adjudication in Courts of Law. Principles and proposed Quality Benchmarks. Quality project of the Courts in the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi*, Finlandia, Marzo 2006.

## CAPITOLO 3

### **Il miglioramento della performance per la giustizia italiana**

#### 3.1 Analisi della gestione del sistema giudiziario italiano

La possibilità che le *performance* non esaltanti del sistema giudiziario siano correlabili, in qualche misura, a disfunzioni organizzative e gestionali presenti nelle singole amministrazioni rende interessante l'analisi di modelli e logiche di gestione sperimentate nel contesto nazionale. Esempi di rilievo, in questo senso, sono rappresentati dalla Gestione per Obiettivi (GPO) o *Management by Objectives* che da qualche anno viene utilizzata nel Ministero della Giustizia italiano. Attraverso tale modello è possibile passare progressivamente da una logica di amministrazione e controllo di tipo giuridico-formale, che focalizza esclusivamente l'esecuzione dei compiti e delle procedure, ad una logica di tipo manageriale che focalizza il risultato, in termini sia di *output* sia di *outcome*. In sostanza, si abbandona l'esclusivo attaccamento alla norma giuridica e ci si concentra di più sul raggiungimento del risultato e quindi sul miglioramento continuo. La portata innovativa è evidente se si pensa che le amministrazioni centrali dello Stato hanno sempre avuto a disposizione sistemi di programmazione e controllo caratterizzati da un approccio prettamente burocratico. Contrariamente a quanto accadeva in passato, il nuovo modello gestionale fa largo uso delle informazioni sulle performance nei processi decisionali di definizione delle strategie, degli obiettivi e dei programmi da realizzare, nonché nei sistemi d'incentivazione del personale.

Nonostante l'importante innovazione introdotta, i risultati ottenuti finora in termini di obiettivi realizzati non sono incoraggianti. Questo risultato, probabilmente, è conseguenza del forte radicamento della cultura burocratica e dell'avversione al cambiamento tipica delle amministrazioni dello Stato - la quale impedisce di interiorizzare le nuove logiche di gestione - ma anche dello

scarso legame di causalità che sembra legare i processi in cui devono impegnarsi i soggetti e i risultati che si vogliono ottenere.

Allo stato attuale, quindi, la GPO può considerarsi uno strumento gestionale le cui logiche devono considerarsi acquisite solo parzialmente nell'amministrazione centrale del sistema giustizia. Probabilmente l'innovazione è destinata a produrre i suoi effetti in un arco temporale medio-lungo, parallelamente alla diffusione di una cultura nuova che, coinvolgendo tutti gli attori del sistema giustizia, consenta un impianto efficace dei principi, delle logiche e degli schemi di ragionamento propri dell'economia aziendale. Nei capitoli precedenti è stato analizzato l'insufficiente livello di efficacia dei tribunali, mettendo in luce una carenza di gestione delle risorse. In virtù di ciò e sulla scia di quanto accaduto all'estero, anche in Italia si è cominciato a discutere di *Court Management*. Il d.lgs. 240/2006, infatti, proprio al fine di migliorare l'efficienza ha provato a realizzare nel tribunale una sorta di *lean organization* fondata sul principio dell'identificazione e separazione di ruoli amministrativi (manageriali) e professionali (giurisdizionali). In pratica, viene operata una distinzione tra l'amministrazione della giurisdizione e l'amministrazione per la giurisdizione. In merito alla prima, vengono precisate le funzioni del magistrato capo del tribunale a cui viene riconosciuta la titolarità e la rappresentanza dell'ufficio, nonché la competenza ad adottare i provvedimenti necessari per l'organizzazione dell'attività giudiziaria e, comunque, concernenti la gestione del personale di magistratura. In merito alla seconda, viene riconosciuto il ruolo del dirigente amministrativo; in particolare a questi viene attribuita maggiore autonomia e responsabilità nella gestione del personale, delle risorse finanziarie e di quelle strumentali attribuite all'ufficio. Egli è l'unico soggetto competente ad adottare provvedimenti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, anche se questa gestione, così come quella delle risorse umane, non è libera nel fine. Il dirigente, infatti, deve tenere conto degli indirizzi espressi dall'amministrazione centrale, nonché del programma annuale redatto in accordo col magistrato capo. Lo stesso è personalmente responsabile delle spese ordinate e della regolarità dei pagamenti disposti e, per il controllo sulla regolare attuazione dei programmi, ha poi l'onere di

trasmettere ogni sei mesi al direttore regionale o interregionale competente l'elenco delle spese sostenute nel semestre.

La soluzione che s'ispira al *Court Management*, però, non è di facile implementazione in Italia, di fatti il Legislatore italiano ha incontrato varie difficoltà nel creare due linee gerarchiche separate all'interno dei tribunali. Si tratta di ostacoli che trovano la loro origine prevalentemente nel timore dei magistrati di vedere compromessa la propria indipendenza, che è un'indipendenza nei confronti delle parti in conflitto, degli altri organi del settore pubblico, delle influenze e dei rapporti di potere di qualsiasi tipo, oltre che nei confronti della classe dirigenziale non togata. Fondandosi, infatti, sul principio dell'indipendenza del potere giudiziario (artt. 104 e 101 della Costituzione) la giustizia rivendica uno statuto particolare rispetto alle altre pubbliche amministrazioni. Da ciò sembra discendere che ogni possibile revisione organizzativa e gestionale dei tribunali, per mostrarsi efficace, deve necessariamente agire tenendo in debita considerazione, oltre che tutte le peculiarità del sistema giustizia, gli effetti prodotti su tale indipendenza.<sup>34</sup> Nonostante queste notevoli difficoltà nel creare una logica gestionale più efficiente all'interno del sistema giudiziario italiano, non mancano esperienze di miglioramento del sistema giustizia, tra cui ricordiamo quella della Procura della Repubblica di Bolzano. Prima di descrivere il successo dell'esperienza della Procura di Bolzano, è doveroso fare un breve focus sulle politiche governative, comprese quelle inerenti la dirigenza degli uffici giudiziari, finalizzate a migliorare la performance del sistema giustizia italiano.

### 3.2 Politiche governative a supporto degli uffici giudiziari

Focalizzando l'attenzione sulle politiche governative a supporto degli uffici giudiziari, il d.lgs. 240/2006 è, certamente, tra quegli interventi normativi che incide sulle variabili strategiche connesse al miglioramento del rendimento

---

<sup>34</sup> L. LEPORE, *Efficienza, efficacia ed equità nell'amministrazione della giustizia*, in "AZIENDA PUBBLICA", n. 3, 2009, pp. 429- 448.



dell'organizzazione giudiziaria. Tale decreto, infatti, riguarda la dirigenza degli uffici giudiziari ed il decentramento del Ministero della Giustizia ed ha come obiettivo l'incremento in termini di efficienza degli uffici giudiziari anche attraverso la gestione delle risorse e del personale, in relazione alle esigenze del territorio ed attraverso professionalità specifiche. La struttura del decreto è articolata in tre capi correlati tra loro:

1. il primo individua le competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari;
2. il secondo è dedicato al decentramento del ministero;
3. il terzo contiene le disposizioni finali.

Nel primo capo l'architrave del modello gestionale dell'ufficio giudiziario si basa sugli indirizzi del magistrato capo e sulla responsabilità gestionale del dirigente amministrativo. Inoltre, viene ribadito che la titolarità e la rappresentanza dell'ufficio nel suo complesso, l'organizzazione dell'attività giudiziaria e delle funzioni di "amministrazione dei giudici", sono di competenza del magistrato dirigente. Il principio di unità è sempre stato, infatti, un connotato basilare dell'assetto interno degli uffici giudiziari, riconosciuto anche a livello costituzionale. Nella parte conclusiva del primo articolo s'intende, inoltre, che il capo dell'ufficio mantiene le attuali attribuzioni in tema di destinazione interna, sorveglianza, disciplina, pareri etc. In seguito vi è poi la valorizzazione del ruolo del dirigente amministrativo, al quale viene finalmente attribuita la responsabilità della gestione del personale amministrativo nonché delle risorse finanziarie e strumentali attribuite all'ufficio, sempre tenendo coerentemente conto del potere di indirizzo espresso dal magistrato dirigente. E' curioso notare che il concetto di risorse umane in questo contesto viene limitato al solo personale amministrativo con l'esclusione della gestione del personale di magistratura da parte del dirigente amministrativo. Questo è ovvio sul piano ordinamentale, mentre è difficilmente giustificabile da un punto di vista organizzativo visto che i magistrati concorrono anch'essi al risultato dell'attività dell'ufficio.

Ciò che è rilevante risiede nel fatto che l'attribuzione dei poteri al dirigente amministrativo non è solo funzionale all'esigenza di una sua motivazione e

responsabilizzazione: alla base vi è un esplicito riconoscimento del fatto che la gestione delle strutture amministrative richiede conoscenze differenti, proprie della scienza dell'organizzazione, e un orientamento all'obiettivo, al risultato che non rientrano nel bagaglio culturale del magistrato. Per la prima volta il decreto ha così sostenuto la valorizzazione delle diversità che contraddistinguono il ruolo dell'esercizio della giurisdizione, rispetto a quello della gestione degli uffici.

Nel quarto articolo, poi, viene presentato un nuovo strumento di organizzazione degli uffici, il programma delle attività annuali all'interno del quale dovrebbero essere indicate le attività da svolgere nel corso dell'anno e individuate le priorità, il tutto in relazione alle risorse disponibili. Questo programma deve essere predisposto congiuntamente dal magistrato e dal dirigente amministrativo entro il 15 febbraio di ogni anno e diviene così anche uno strumento di integrazione per i due ruoli professionali; in caso di inadempienza nell'elaborazione di tale documento si richiama l'azione del ministro. Il programma annuale rappresenta l'atto conclusivo di una complessa attività di programmazione che parte dalle direttive fissate annualmente dal ministro della giustizia.

Questa suddivisione delle attività cerca di inserirsi all'interno dei principi e delle regole del sistema del controllo di gestione introdotto con il d.lgs. 286/1999 e intende definire i diversi livelli di responsabilità. Dalla lettura del decreto emerge, infatti, un approccio innovativo volto alla cooperazione e alla condivisione richiamato in diversi punti e, affinché possa divenire concreto, è necessaria un'analitica distinzione tra i diversi livelli di responsabilità e le correlate competenze.

La seconda parte del d.lgs. 240/2006 parla del processo di decentramento, una tematica che può sembrare apparentemente disgiunta ma che invece è fortemente correlata a quella dirigenziale. Il decreto procede ad un decentramento di competenze ministeriali verso nuovi organi, trasferendo alcune potestà decisionali in materia di organizzazione giudiziaria, che si connotano come aree trasversali all'organizzazione per dipartimenti del ministero alle direzioni regionali o interregionali. Vengono così istituite sedi

direzioni con al vertice un dirigente, al quale spetta dare attuazione alle direttive e provvedere alla programmazione e distribuzione di risorse ai singoli dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari.

Il d.lgs. 240/2006, nel complesso, è un provvedimento potenzialmente positivo, in quanto ha apportato delle soluzioni apprezzabili nella sostanza come il decentramento del ministero, l'introduzione del programma annuale, la sottolineatura dell'unitarietà dell'ufficio; tuttavia a livello concreto vi sono aspetti ancora non bene delineati dalla normativa che sono divenuti oggetto di analisi critiche sia da parte del CSM sia dell'Associazione Nazionale Magistrati. In primo luogo, il decreto prevede ambiti di possibile sovrapposizione tra i due ruoli dirigenziali, senza però stabilirne modalità di coordinamento. In secondo luogo, l'attività di programmazione lascia alcuni ambiti di incertezza: il decreto prevede la formulazione congiunta del programma annuale, ma in realtà questo presuppone che i dirigenti siano in grado di comunicare bene tra loro e di affrontare con spirito costruttivo le eventuali differenze. Inoltre, manca un vero e proprio confronto sull'introduzione dei principi del controllo di gestione e di buona amministrazione al settore giustizia, che sono stati introdotti in modo superficiale e non ben delineato; occorre chiarire le modalità attraverso le quali il magistrato dirigente, insieme a quello amministrativo, risponde nel rispetto delle proprie competenze del funzionamento globale dell'ufficio.

In terzo luogo il decentramento è, probabilmente, da considerare come un fenomeno positivo in quanto permette che le decisioni siano prese dove si hanno più informazioni e che l'organo decentrato abbia una conoscenza più approfondita e puntuale del contesto di intervento; inoltre semplifica la catena decisionale rendendola più rapida e costituendo un punto di raccordo tra gli indirizzi e le direttive generali provenienti dal centro con le esigenze locali. Tuttavia, non bisogna dimenticare che il processo di decentramento è un processo molto complesso e che come ogni processo di cambiamento può implicare opposizioni.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> <http://www.dirigentigiustizia.it/Donato%20Baio/Erica%20Torri.pdf>

Nonostante i vari aspetti non ben delineati dal decreto, bisogna però ricordare la portata innovativa di questo documento: per la prima volta si è focalizzata l'attenzione sull'analisi delle variabili organizzative per incrementare l'efficienza degli uffici giudiziari, riconoscendo il ruolo del dirigente amministrativo all'interno di tali uffici. In tal modo i magistrati possono concentrarsi sugli aspetti prettamente giurisdizionali senza preoccuparsi degli aspetti organizzativi che vengono efficientemente monitorati dal dirigente amministrativo.

Continuando il nostro focus sulle politiche governative a supporto degli uffici giudiziari, di recente il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) di concerto con il Ministero della Giustizia ha avviato, nell'ambito del PON *Governance* 2007-2013, un progetto finalizzato a supportare le regioni obiettivo convergenza, vale a dire Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, nella realizzazione del piano nazionale di diffusione delle *best practices* presso gli uffici giudiziari italiani.

Le finalità principali del progetto riguardano il rafforzamento delle competenze delle regioni obiettivo convergenza in relazione al presidio della coerenza degli orientamenti di innovazione e miglioramento organizzativo, con particolare riferimento ai temi della misurazione e valutazione delle performance, dell'orientamento alla qualità, alla soddisfazione degli utenti, all'*accountability* e alla trasparenza.

Le principali linee di azione del progetto sono:

- monitoraggio e valutazione del piano nazionale "Diffusione delle *best practices* presso gli uffici giudiziari italiani" nella sua realizzazione presso le regioni obiettivo convergenza al fine di verificarne l'andamento, le possibili criticità di realizzazione e di conseguenza le azioni che si potranno mettere in campo per favorire il successo del piano. Il citato piano nazionale vuole favorire la diffusione di competenze e soluzioni organizzative in grado, come successo per la Procura della Repubblica di Bolzano, di ridurre i costi di gestione, di aumentare la qualità dei servizi offerti ai cittadini ed utenti, di aumentare le capacità di comunicazione interna ed esterna e di

diffondere cultura e strumenti di valutazione ed *accountability*. Il piano, adottato da tutte le regioni ed implementato dagli uffici giudiziari, prevede un intervento di analisi organizzativa e reingegnerizzazione dei processi di lavoro, un'indagine sull'utilizzo delle tecnologie informatiche e comunicazioni telematiche con gli utenti e fra uffici pubblici, la realizzazione di carte dei servizi, l'accompagnamento alla certificazione di qualità, l'acquisizione del *know how* per la realizzazione del bilancio di responsabilità sociale e lo sviluppo di siti web di servizio. Tale piano si sta realizzando in un sistema, quello della giustizia civile e penale italiana, attraversato da una fase di profonda revisione dei propri assetti organizzativi e gestionali interni, che interessa tutte le sue articolazioni locali e tutte le funzioni svolte. Gli uffici giudiziari stanno affrontando tensioni al cambiamento derivanti dalla necessità di recuperare efficienza operativa a fronte di una progressiva crescita degli affari da gestire, e nel contempo dall'imperativo di qualificare le sue performance al fine di attuare concretamente l'art. 111 della Costituzione italiana (giusto processo) e rispondere alle continue censure, multe e raccomandazioni dell'Unione europea.

- Supporto alla costruzione e gestione di una banca dati delle buone pratiche amministrative sviluppate dagli uffici giudiziari delle regioni e approfondimenti sulla trasferibilità delle buone pratiche individuate. La finalità ultima di questa linea di azione sarà quella di sviluppare materiali documentali, iniziative informative e seminari per diffondere le soluzioni organizzative che hanno conseguito i migliori risultati in termini di recupero di efficienza e miglioramento dell'efficacia dei servizi.
- Progettazione e realizzazione di interventi e di materiali di divulgazione dei progetti, delle esperienze e dei risultati delle azioni di modernizzazione della giustizia presso gli uffici giudiziari che operano nelle regioni obiettivo convergenza.

- Supporto alla diffusione della metodologia del *Common Assessment Framework* (CAF) presso gli uffici giudiziari. Tale metodologia di autovalutazione delle performance degli uffici pubblici è già stata personalizzata dal DFP per le amministrazioni della giustizia e si prevede sarà utilizzata da alcuni uffici giudiziari per l'attività di analisi organizzativa.
- Personalizzazione e sviluppo di strumenti gestionali a supporto del governo degli uffici giudiziari e della qualificazione dei servizi erogati, facendo tesoro delle esperienze e del *know how* sviluppato in questi anni dai diversi progetti di supporto alla modernizzazione della pubblica amministrazione italiana da parte del DFP.<sup>36</sup>

Concludendo, seppur vi sono stati degli interventi normativi finalizzati a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario italiano, ad oggi non sono stati registrati i risultati sperati. Il sistema giudiziario italiano resta ancora inefficiente e ciò, come detto più volte, è dovuto sia alla mancanza di risorse umane ed economiche che all'inadeguata (se non assente) capacità gestionale delle strutture giudiziarie. E' auspicabile che gli interventi da parte del Governo siano costanti, mirati e, soprattutto, tempestivi onde evitare un ulteriore rallentamento della macchina giudiziaria italiana.

### 3.3 L'esperienza della Procura della Repubblica di Bolzano

Il progetto pilota di riorganizzazione e di ottimizzazione della Procura di Bolzano (nato nel 2004 e finanziato dal Fondo Sociale Europeo con un contributo di 203.000 euro), tra le esperienze di miglioramento delle performance dei tribunali e di conseguenza della qualità della giustizia, è indubbiamente il più significativo al punto tale da essere considerato dal Ministero della Giustizia una *best practice* da divulgare agli altri tribunali italiani. Il predetto progetto, che ha coinvolto nel corso del 2007 non soltanto il Ministero della Giustizia ma anche il Dipartimento della Funzione Pubblica, il

---

<sup>36</sup> <http://www.qualitapa.gov.it/fileadmin/dam/giustizia/Focus3.pdf>

Ministero del Lavoro, la Commissione Europea e le Regioni quali Autorità di Gestione del Fondo Sociale Europeo, è attualmente in fase di realizzazione. Grazie a questo progetto verrà data agli uffici giudiziari l'opportunità di migliorare il sistema giustizia attraverso una migliore e più moderna organizzazione. Tutto ciò potrà avvenire non soltanto sulla base degli strumenti giuridici in fase di elaborazione, ma anche grazie ai fondi europei in modo tale da consentire l'estensione della *best practice* della Procura della Repubblica di Bolzano.

L'obiettivo ultimo della Procura di Bolzano era quello di modernizzare l'apparato burocratico al fine di poter, da una parte, offrire al cittadino, in un rapporto di equilibrio tra qualità e costi, un servizio giustizia il migliore possibile e dall'altra, sulla base di un recuperato dialogo, garantirgli non soltanto l'efficienza ma anche l'efficacia e la trasparenza dello stesso. Tutto ciò è stato possibile a seguito di una chiara e precisa definizione degli obiettivi da raggiungere e, soprattutto, al conseguimento degli stessi:

- attraverso l'analisi e la reingegnerizzazione dei processi lavorativi si è venuta a determinare una restituzione della maggiore efficacia amministrativa all'azione della Procura;
- mantenendo contestualmente inalterata la qualità dell'azione istituzionale si è pervenuti, attraverso un'analisi dei costi, alla massima efficienza economica mediante l'eliminazione strutturale degli sprechi;
- acquisizione di una mentalità orientata alla cultura del servizio, che metta l'utente al centro del proprio agire nell'ottica della *customer satisfaction*;
- gestione sinergica e istituzionalmente corretta dei rapporti con coloro che sono portatori di interessi diretti o indiretti (*stakeholders*) rispetto alla Procura della Repubblica.

Nell'intento di raggiungere i suddetti obiettivi, nel 2005 è stato compiuto un importante passo avanti con la presentazione al pubblico della Carta dei Servizi. Quest'ultima ha riscosso un grandissimo successo sia perché nessun altro ufficio giudiziario italiano aveva mai erogato tale servizio sia per l'apprezzamento manifestato dai cittadini-utenti. Attraverso il semplice

linguaggio della Carta Servizi, infatti, sono stati esposti i compiti e la *mission* istituzionale della Procura della Repubblica nonché tutte quelle informazioni di ordine pratico che ogni utente vorrebbe ricevere quando si appropria ad un servizio della Pubblica Amministrazione. Esemplificando possiamo ritenere che, al fine di creare un rapporto di fiducia e rispetto tra l'istituzione e l'utente, si è cercato di "presentare" al cittadino l'ufficio della Procura cercando di immedesimarsi nelle sue esigenze ed aspettative.

Nel dicembre del 2005 la Procura di Bolzano ha raggiunto anche un secondo obiettivo quando, come primo ed unico ufficio giudiziario, ha dato la massima trasparenza al proprio operato pubblicando il Bilancio Sociale. Il predetto non è altro che uno strumento di rendicontazione che permette di conoscere nel dettaglio la propria organizzazione. E' proprio questa conoscenza che permette alla dirigenza di prendere decisioni strategiche volte ad incidere in termini di miglioramento amministrativo ed economico sulle prestazioni e sui servizi erogati a tutto vantaggio degli utenti. In particolare, per la Procura di Bolzano il bilancio rappresenta un processo di autoconsapevolezza attraverso il quale si:

- individuano i soggetti importanti ed influenti sul funzionamento istituzionale ed organizzativo;
- instaura, con ognuno di essi, una comunicazione a partire dal preliminare riconoscimento delle loro aspettative;
- aumentano le competenze di questi soggetti a tutto vantaggio del funzionamento complessivo del servizio;
- scoprono le informazioni pertinenti da comunicare e le confrontano nel tempo. Da questo, oltre a fissare gli obiettivi ed a dichiarare il grado del loro raggiungimento, si configurano altresì le strategie di miglioramento.

Per effettuare tutto ciò risulta fondamentale la mappatura degli *stakeholders*, interni ed esterni, che di fatti la Procura di Bolzano ha effettuato come illustrato nella figura 2.



Figura 2 – Mappa degli stakeholders della Procura della Repubblica di Bolzano.



Fonte: <http://www.econ.nyu.edu/user/bisina/Tarfusser.pdf>

Ogni *stakeholders* rappresentato nella figura 2 è portatore di un particolare interesse. Di conseguenza risulta fondamentale abbandonare la visione autoreferenziale dell'ufficio per acquisire la cultura del confronto, della comunicazione e dell'informazione verso tutti coloro che hanno interesse all'attività dell'ufficio.

Il risultato più eclatante che la Procura di Bolzano è riuscita ad ottenere è certamente quello economico. Nel 2003, prima dell'intervento riorganizzativo e di ottimizzazione, la Procura in questione ha sostenuto spese di giustizia per circa 2 milioni di euro. L'ammontare delle spese di giustizia, attraverso il lavoro di reingegnerizzazione dei processi lavorativi e di ottimizzazione delle risorse, di anno in anno si è ridotto fino a raggiungere nel 2006 la cifra di circa € 620.000. Il costo dell'azione dell'ufficio in questione è, quindi, diminuito di oltre il 65% nonostante il carico di lavoro sia rimasto immutato negli anni. Parallelamente all'abbattimento dei costi, la qualità del servizio non solo non è diminuita ma addirittura è migliorata grazie alla costruzione ed implementazione di un sistema di gestione della qualità, ispirato ai requisiti della norma ISO 9001:2000 che assicura sistematicamente la completa

soddisfazione relativamente al servizio erogato. In quest'ottica rivestono particolare importanza non solo la rilevazione delle non conformità che coinvolgono direttamente il cliente/utente ma anche la misurazione della soddisfazione di quest'ultimo nonché il monitoraggio dell'attività svolta. Indubbiamente, lo sviluppo e l'attuazione del sistema di gestione per la qualità ha richiesto, non soltanto al Procuratore della Repubblica e al dirigente amministrativo ma anche a tutto il personale dell'ufficio (magistrati, personale amministrativo e polizia giudiziaria), lo sforzo di ripensare l'organizzazione non più in termini gerarchico-funzionali bensì come un sistema di processi dotati di una loro autonomia, ma allo stesso tempo tra di loro correlati. Quindi si è proceduto, tramite il coinvolgimento e la collaborazione di tutto il personale, all'individuazione e all'analisi delle anomalie criticabili nonché dei margini di miglioramento di quasi tutti i processi organizzativi presenti in una Procura della Repubblica (dal processo di erogazione di un servizio come il rilascio di certificati, al processo di supporto all'attività giudiziaria come la segreteria generale, le segreterie particolari dei Pubblici Ministeri, etc.). L'innovazione, all'interno della Procura trattata, è stata quindi la forte attenzione rivolta ai processi secondo la logica del *Total Quality Management*.<sup>37</sup>

Alla luce di quanto detto, l'esperienza della Procura della Repubblica di Bolzano dimostra che nonostante i limiti insiti nelle leggi, troppe e scritte male, e nei beni e servizi disponibili, pochi, è possibile rendere un servizio giustizia migliore grazie ad un intervento organico e moderno sull'organizzazione degli uffici giudiziari. Occorre aggiungere che, come evidenziato, è possibile dimezzare le esorbitanti ed incontrollate spese di giustizia cercando, semplicemente, di adottare misure strutturali e contestualmente provando a diffondere, tra gli operatori della giustizia, una cultura economica (fino ad oggi assente) volta a fare nascere maggiore consapevolezza sulla circostanza che la giustizia comporta un certo costo.

Attenzione però a non confondere l'esperienza della Procura di Bolzano con un efficiente modello universale di funzionamento della giustizia. Sebbene tale

---

<sup>37</sup> <http://www.econ.nyu.edu/user/bisina/Tarfusser.pdf>

esperienza può essere considerata come una *best practice* per gli altri tribunali italiani, è anche vero che bisogna analizzare il contesto generale in cui ogni tribunale si trova ad operare. Ciò a dire, è possibile che il miglioramento avvenuto nella Procura di Bolzano non sia ripetibile in un altro tribunale italiano a causa delle diverse dimensioni strutturali, della differente disponibilità di risorse umane ed economiche nonché del carico di lavoro pendente. L'errore che molto spesso si commette è quello di propagandare esempi di ottima amministrazione giudiziaria, limitati a casi di *best practices*, ma senza alcuna possibilità concreta di essere estesi a tutti gli uffici giudiziari e quindi a beneficio di tutti i cittadini e di tutti gli utenti.

L'efficiente funzionamento della macchina giudiziaria va analizzato e studiato caso per caso; è vero che vi sono alcuni standard qualitativi che sono validi per tutti gli uffici giudiziari, ma non è possibile considerare il cambiamento messo in atto dalla Procura di Bolzano come un manuale di efficienza giudiziaria: essa è un'esperienza di successo, una *best practice* ma resta pur sempre un'esperienza. Se da un lato le *best practices* possono essere un utile punto di riferimento per il miglioramento dell'efficienza degli uffici giudiziari, dall'altro lato esempi di *best practices* possono provocare profonde frustrazioni in utenti ed operatori delle articolazioni periferiche che, per motivi ancorati a contesti economico-sociali differenti e comunque spesso estranei alla loro volontà, si ritrovano a subire niente altro che *bad practices*.

### 3.4 *Il Common Assessment Framework (CAF)*

Al fine di avere una visione più completa inerente il tema dell'efficienza e della *performance* giudiziaria, è altresì necessario analizzare quali sono gli strumenti operativi che permettono agli uffici giudiziari di erogare alla collettività un servizio di qualità. Da qualche anno il Dipartimento della Funzione Pubblica ed il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Ministero della Giustizia stanno collaborando attivamente al fine di promuovere la modernizzazione degli uffici giudiziari nella convinzione che,

pur tenendo conto della loro specificità, il percorso di cambiamento possa essere affrontato con logiche analoghe a quelle utilizzate nelle altre amministrazioni pubbliche. Il *Common Assessment Framework* (CAF – Griglia Comune di Autovalutazione) è uno strumento manageriale, risultato della cooperazione informale tra i Paesi Membri dell'Unione Europea, creato allo scopo di supportare gli interventi di miglioramento nelle organizzazioni pubbliche attraverso l'applicazione dei principi del *Total Quality Management*. Sia la sua utilità e sia il valore aggiunto che fornisce alle organizzazioni, ai dirigenti e ai funzionari direttamente ed indirettamente coinvolti nella sua applicazione, sono ormai riconosciuti non solo in Europa ma anche in altri Paesi del mondo. Scopo ultimo del CAF è il miglioramento continuo delle performance dell'organizzazione nella sua globalità: dalla soddisfazione delle attese dei clienti/cittadini e dei portatori di interesse, al raggiungimento dei fini istituzionali, all'efficienza. Tale strumento si prefigge di superare i limiti degli attuali sistemi “pianificazione - esecuzione” introducendo, come parte intrinseca di ogni attività, una fase di verifica e di conseguente aggiustamento della rotta. L'autovalutazione effettuata attraverso il CAF consente di individuare punti di forza e aree di miglioramento di un'organizzazione. Proprio a tal fine l'autovalutazione deve diventare parte integrante dell'operatività, facendo crescere l'abitudine a misurare le capacità diagnostiche e i processi decisionali basati sui fatti, non sulle opinioni. Autovalutazione non vuol dire autarchia ma consapevolezza circa i legami fra azioni organizzative e risultati di performance, condizione, questa, essenziale per rendere tali azioni sempre più efficaci. Il CAF è un metodo, un modello per ottimizzare la gestione, ma affinché i modelli possano portare un vantaggio strategico ed organizzativo è necessario che vengano utilizzati nel contesto di un “Ciclo PDCA” (*Plan-Do-Check-Act*) o ciclo di Deming rappresentato nella figura 3.

**Figura 3 – Il ciclo PDCA o ciclo di Deming.**



Fonte: <http://www.studio215.net/index.php?start=10>

Il ciclo PDCA è un modo per razionalizzare la gestione dell'organizzazione, attraverso la definizione della sequenza ottimale delle attività:

1. chiara definizione degli obiettivi che si intende raggiungere, partendo dalle esigenze dei destinatari cui tali obiettivi si riferiscono. Questa fase è identificata con la lettera P che sta per “*Plan*” (Pianificazione);
2. attuazione delle attività pianificate per mezzo di una corretta progettazione e gestione dei processi, monitorata dagli opportuni indicatori. Questa fase è identificata con la lettera D che sta per “*Do*” (Esecuzione);
3. verifica del risultato della pianificazione ed esecuzione, a fronte dei riferimenti assunti (obiettivi, confronti con gli altri, trend). Questa fase è identificata con la lettera C che sta per “*Check*” (Verifica);
4. adozione delle azioni conseguenti: correzioni, miglioramenti, stabilizzazione sui nuovi livelli di performance. Questa fase è identificata con la lettera A che sta per “*Act*” (Azioni).

Fra le amministrazioni pubbliche infrequentemente ci si imbatte in una gestione di tale tipo. Di solito anche se è prevista una fase di pianificazione (*Plan*) ed una fase di esecuzione (*Do*) non si può garantire una qualità dei risultati sostenibile. Se realmente si vuole crescere, apprendere dall'esperienza e migliorare, è necessario associare le fasi “*Check*” (verifica, autovalutazione) e “*Act*” (azioni conseguenti). Infatti, soltanto dopo avere pianificato ed eseguito si compie un'analisi delle cause sugli scostamenti fra ciò che è stato realizzato e ciò che era atteso; in tal modo è possibile mettere in luce le debolezze apprendendo e migliorando. Il modello CAF viene, comunemente, presentato

come modello per l'autovalutazione (fase *Check*) perché quest'ultima ed il miglioramento sono le attività la cui importanza è stata scoperta solo negli ultimi decenni. In particolare, l'autovalutazione è molto importante perché:

- come fase "*Check*" del ciclo PDCA, l'autovalutazione trova il suo compimento qualora ad essa seguono azioni di miglioramento pianificate e monitorate nel tempo. Questo, tuttavia, non è l'unico motivo per cui è opportuno e consigliabile attivare processi di autovalutazione e miglioramento di fatti ne esistono altri che incidono, in alcuni casi anche pesantemente, sulla cultura organizzativa;
- favorisce processi di condivisione, di scambio, di compartecipazione e di delega delle responsabilità che motivano ed incentivano il personale;
- consente di ottenere una fotografia reale dell'organizzazione basata oltre che su dati oggettivi, sull'ascolto del personale, permettendo l'emersione di aspetti e risvolti non sempre percepiti e percepibili dal *management*;
- consente di puntare l'attenzione sul cittadino-utente, rendendolo il principale motore dei cambiamenti e del miglioramento dei servizi che vengono successivamente intrapresi;
- permette di rafforzare e valorizzare, attraverso la comunicazione e la formazione, le competenze e le conoscenze già esistenti nell'organizzazione;
- per le amministrazioni manca il riscontro del mercato, cioè la valutazione inappellabile che il cliente compie attraverso le sue decisioni di acquisto.

Tra i vari risultati misurabili attraverso il CAF, occorre attenzionare maggiormente quelli che sono più rilevanti nel settore giustizia, ovvero quelli orientati al cittadino/utente e quelli orientati al personale. In merito ai primi è sicuramente pacifico che il giudizio della società è rilevante per disegnare ed erogare adeguatamente gli *output* dell'azione pubblica. Occorre fare ciò nell'ottica del PDCA che si basa sulla consapevolezza che scostamenti fra qualità erogata e qualità attesa sono inevitabili, tenendo ben presente che è possibile correggere attraverso *feedback* tempestivi dai destinatari. La

consuetudine di vicinanza al cittadino-utente, attraverso la creazione di reti di *feedback* strutturate, consente di avere le informazioni necessarie al miglioramento non solo nei momenti formali delle indagini di *customer satisfaction*, ma in maniera continuativa. I risultati orientati al personale, invece, si riferiscono agli esiti degli interventi riguardanti la gestione e la valorizzazione delle risorse umane impiegate dall'organizzazione trattate, quindi, come uno dei portatori di interesse rilevanti della struttura. La condizione per la qualità delle *performance* risultanti, in tutti i campi, è la mutua soddisfazione nelle relazioni fra l'organizzazione e le persone che la compongono. La valutazione dei risultati relativi al personale deve quindi verificare il rapporto fra le due parti e – soprattutto – se e in che misura le due parti si integrano in un “sistema” orientato a soddisfare le esigenze dei clienti, della società, dell'organizzazione stessa. E' evidente quindi che le verifiche sul personale, oltre a rilevare la soddisfazione delle sue esigenze, mirano ad evidenziare quanto esso è coinvolto ed impegnato nella realizzazione degli obiettivi dell'organizzazione. Le persone, infatti, sono i sensori più efficaci per rilevare e trasmettere al *management* in tempo reale – sempre se ascoltati - le attese e le percezioni degli utenti dei servizi oltre che, naturalmente, le informazioni sullo stato dei processi interni che li vedono a volte nel ruolo di fornitori, a volte di gestori, a volte di utenti. In generale il *Total Quality Management* evidenzia l'importanza del giudizio delle persone coinvolte nelle varie fasi dei processi di lavoro, specie per individuare e introdurre miglioramenti nella gestione. Usando il CAF un'organizzazione si munisce di un potente strumento per avviare un processo di miglioramento continuo. In particolare il CAF fornisce:

- una valutazione fondata sulle evidenze a fronte di un insieme di criteri ampiamente condiviso nel settore pubblico a livello europeo;
- un'opportunità per identificare i progressi e i livelli raggiunti;
- un mezzo per raggiungere coerenza d'indirizzo e consenso su ciò che deve essere compiuto per migliorare un'organizzazione;
- un collegamento fra i risultati da raggiungere e le relative pratiche o fattori abilitanti;

- uno strumento per creare entusiasmo nel personale coinvolgendolo nel processo di miglioramento;
- un'opportunità per promuovere e condividere le buone pratiche nelle diverse aree di un'organizzazione e fra diverse organizzazioni;
- un mezzo per integrare varie iniziative per la qualità nel normale processo organizzativo;
- uno strumento per misurare i progressi nel tempo attraverso autovalutazioni periodiche.

Sebbene il CAF si basi principalmente sulla valutazione delle performance gestionali e sull'identificazione degli elementi organizzativi che rendono il miglioramento possibile, il suo fine ultimo è quello di contribuire alla buona governance. Così la valutazione delle performance fa riferimento alle principali caratteristiche di un'organizzazione del settore pubblico quali:

1. assunzione di responsabilità e capacità di rendere conto dell'operato;
2. rispetto della legalità;
3. interazione con il livello politico;
4. coinvolgimento dei portatori di interesse e bilanciamento dei diversi bisogni;
5. eccellenza nell'erogazione dei servizi;
6. rapporto corretto qualità/costi;
7. raggiungimento degli obiettivi;
8. gestione della modernizzazione, innovazione e cambiamento.<sup>38</sup>

In ultimo occorre sottolineare che se non si dispone di informazioni affidabili e relative alle varie attività dell'organizzazione, l'autovalutazione e il miglioramento delle organizzazioni pubbliche sono molto difficoltose. Il CAF incita le organizzazioni pubbliche a raccogliere e usare le informazioni, ma spesso le predette non sono disponibili già dalla prima autovalutazione. Quanto più un'amministrazione progredisce sulla strada del miglioramento continuo tanto più essa raccoglierà e gestirà sistematicamente le informazioni.

---

<sup>38</sup> S. BELLOTTI - A. CASTRO - C. MIGLIORE, *Common Assessment Framework: uno strumento di autovalutazione per le pubbliche amministrazioni*, in "STRUMENTI FORMEZ", n. 8, Giugno 2002.



### 3.4.1 L'adattamento del modello CAF per il settore giustizia

Il CAF è uno strumento generico, ma è possibile un adattamento. Tuttavia, occorre sempre rispettare i suoi elementi costitutivi ossia i 9 criteri, i 28 sotto-criteri ed il sistema di punteggio.

Figura 4 – La struttura del modello CAF.



Fonte: [http://www.giustizia.it/resources/cms/documents/CAF\\_Giustizia\\_2.pdf](http://www.giustizia.it/resources/cms/documents/CAF_Giustizia_2.pdf)

Quando si analizza una qualsiasi organizzazione è doveroso prendere in considerazione gli aspetti principali descritti nella figura 4. È possibile distinguere i fattori abilitanti dai risultati.

I fattori abilitanti individuano in che modo l'organizzazione cerca di conseguire i risultati prefissati e come ciò avviene. I criteri che si riferiscono ai fattori abilitanti sono: *leadership*, personale, politiche e strategie, *partnership* e risorse, processi.

I restanti criteri individuati nella figura 4 vengono utilizzati per misurare e valutare i risultati ottenuti relativamente ai cittadini/clienti, al personale, alla società ed alle performance chiave, attraverso misure di percezione ed indicatori di funzionamento.

Ciascuno dei predetti criteri è articolato in una serie di sotto-criteri che a loro volta identificano le principali dimensioni da tenere in considerazione quando si valuta un'organizzazione.

E' possibile personalizzare il modello CAF per il settore giustizia, ma con l'osservanza dei suoi elementi costitutivi. Preliminarmente è opportuno analizzare uno dei fattori abilitanti, la *leadership* nel settore giustizia: le organizzazioni della giustizia hanno le caratteristiche di altre organizzazioni pubbliche che vedono, nella loro struttura, la concomitanza di un vertice politico e di una struttura burocratica con un proprio vertice amministrativo. Tuttavia, il compito dei *leader* delle organizzazioni del sistema giudiziario (in particolare la componente di magistratura), nel fornire supporto agli organi di governo a vari livelli (statale, regionale, locale) nella formulazione delle politiche pubbliche che influenzano l'ambito della giustizia, non muta. Infatti, provvedono a fornire loro suggerimenti in termini di analisi, visione d'insieme e strategie e nel coordinarsi con gli organi propri del sistema (Consiglio superiore della magistratura e Ministero della giustizia).

All'interno delle organizzazioni del sistema giudiziario è importantissimo riconoscere il ruolo della *leadership* direzionale, connessa alle responsabilità dei magistrati, e quello della *leadership* gestionale attribuibile alla componente amministrativa (dirigente amministrativo, etc.).

La responsabilità dei *leader* delle organizzazioni della giustizia, in merito agli obiettivi e i risultati attesi, si rende il più delle volte necessaria attraverso un bilanciamento dei bisogni di cittadini, politici e portatori di interesse, in relazione anche alle risorse a disposizione. Di conseguenza, chi ha il compito di dirigere deve dare prova di avere una ben chiara idea di come è costituita la rete di attori coinvolti nella catena del servizio e delle varie attività connesse alla missione dell'organizzazione: a partire dai clienti (cittadini, imprese), ai destinatari, ai fornitori, alle altre istituzioni e ai soggetti privati coinvolti nella realizzazione delle varie componenti del servizio, ecc. sforzandosi non solo di interpretare le loro richieste, ma anche di comprendere come queste possano essere bilanciate con le istanze derivanti dagli obiettivi delle politiche pubbliche e con quelle espresse legittimamente dai vertici di governo delle istituzioni. Proprio alla luce di ciò è importante analizzare gli sforzi che la dirigenza dell'organizzazione compie per:

1. orientare l'organizzazione dell'ufficio giudiziario, attraverso lo sviluppo di una missione, una visione e dei valori;
2. sviluppare e implementare un sistema di gestione dell'organizzazione dell'ufficio giudiziario, delle sue performance e del cambiamento;
3. motivare e supportare il personale dell'organizzazione dell'ufficio giudiziario e agire come modello di ruolo;
4. gestire i rapporti con le istituzioni, la comunità locale e gli altri portatori di interesse al fine di assicurare la condivisione delle responsabilità.

A questo punto occorre passare all'analisi del secondo criterio che è quello inerente le politiche e le strategie nel settore giustizia. Di conseguenza l'attenzione verrà spostata sul funzionamento degli apparati giudiziari, in riferimento alla gestione dei procedimenti posti in essere per tutelare i diritti e gli interessi delle parti in causa. Accingersi a comprendere l'azione degli uffici giudiziari in termini di politiche pubbliche e strategie significa:

- determinare ed articolare gli utenti/clienti in riferimento ai diversi bisogni/domande che devono essere trattate (coloro che hanno agito in giudizio; coloro che hanno subito reati; coloro che sono indagati; coloro che chiedono certificati/autorizzazioni; il sistema socio-economico che chiede garanzia per i contratti, la sicurezza, ecc. per limitare i rischi di intrapresa e investimento; ecc.);
- individuare/definire i livelli minimi ed i *target* medi che si intende garantire in termini di soddisfazione dei predetti bisogni/domande (tempi massimi dei processi; garanzie; procedimenti evasi ogni anno; tempi di conclusione delle indagini; percezione degli investitori sulla sicurezza di un territorio; ecc.);
- associare a questi bisogni/domande i relativi processi di lavoro gestiti;
- definire le priorità, i miglioramenti e i cambiamenti da realizzare (elaborazione delle politiche di intervento) e le modalità e i tempi attraverso cui si intendono perseguire gli obiettivi di *policy* (strategie).

Tuttavia, l'intervento pubblico non coinvolge soltanto i decisori e i beneficiari diretti degli interventi (cioè coloro che presentano domande e bisogni), ma anche gli *stakeholders*, in particolare:

- coloro che sono chiamati a modificare i propri comportamenti o a ricompensare per comportamenti pregressi che abbiano violato le norme, compresi i loro rappresentanti (ad esempio, gli avvocati);
- le altre istituzioni e soggetti le cui azioni a valore aggiunto sono necessarie per la produzione e l'efficacia dei servizi e interventi (si considerino, ad esempio, le interazioni tra Procure e Tribunali; il ruolo degli Enti locali; i fornitori di servizi, ad es. coloro che eseguono le intercettazioni telefoniche);
- il personale interno;
- altri soggetti potenzialmente influenzati dai servizi e dalle eventuali conseguenze non intenzionali (familiari degli indagati; categorie della società cui appartengono soggetti indagati; ecc.).

Diviene di fondamentale importanza, per i decisori/beneficiari diretti degli interventi e per gli *stakeholders*, sia acquisire le informazioni sul contesto sociale in cui ci si trova ad operare, individuando i fattori sui quali investire le maggiori risorse in quanto "condizione" per i miglioramenti, sia fare ricorso alle tecniche di pianificazione manageriale (*project management*). Inoltre, si rivela determinante potere disporre di sistemi informativi in grado di rendere sistematico il monitoraggio delle attività al fine di poter correggere gli errori e, di conseguenza, poter intervenire con gli opportuni aggiustamenti. In tale ottica occorre valutare ciò che l'organizzazione mette in atto per:

1. raccogliere informazioni relative ai bisogni presenti e futuri degli *stakeholders*;
2. sviluppare, rivedere ed aggiornare sia le politiche sia le strategie, tenendo in considerazione i bisogni degli *stakeholders* e le risorse disponibili;
3. implementare strategie e piani di azione nell'intera organizzazione;
4. pianificare, attuare e rivedere le attività per la modernizzazione e l'innovazione.

Occorre, a questo punto, passare all'analisi di un ulteriore fattore abilitante di fondamentale importanza nel settore della giustizia, ovvero le risorse umane. Esistono tre fattori che contribuiscono a rendere rilevante il modo di affrontare le politiche delle risorse umane. In primo luogo la presenza negli uffici giudiziari di due componenti, quella togata e quella non togata, la cui collaborazione è fondamentale per il perseguimento dell'efficacia dei servizi e per la soddisfazione di clienti e portatori di interesse.

In secondo luogo, il mutamento culturale che viene richiesto rispetto ai criteri della qualità attraverso l'assunzione del principio della soddisfazione del cliente e dell'orientamento ai risultati: ciò impone al personale degli uffici di acquisire, in tempi brevi, da una parte le competenze e dall'altra la motivazione necessaria.

In ultimo, alla motivazione, all'impegno ed al miglioramento continuo richiesti al personale deve corrispondere anche un analogo impegno da parte dei vertici al fine di rendere le condizioni e l'ambiente di lavoro adeguati, così da tenere conto delle diversità presenti (in termini di genere, ad esempio), dei principi etici e delle regole comportamentali di riferimento validi per tutti, ecc. Alla luce di quanto sopra esposto risulta particolarmente utile effettuare una valutazione allo scopo di analizzare ciò che l'organizzazione compie per:

1. pianificare, gestire e potenziare le risorse umane in modo trasparente in linea con le strategie ed i piani di azione;
2. identificare, sviluppare ed utilizzare le competenze del personale rendendo compatibili gli obiettivi individuali con quelli dell'organizzazione;
3. coinvolgere il personale attraverso lo sviluppo del dialogo e dell'*empowerment*.

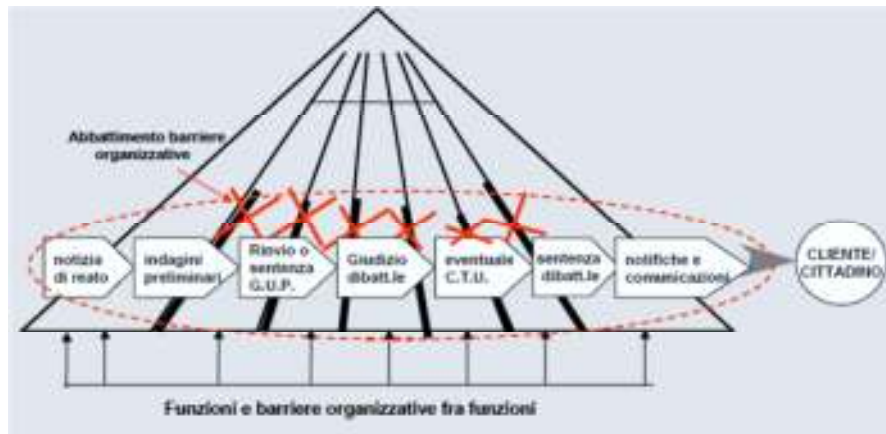
Per quanto riguarda la *partnership* e le risorse nel settore giustizia, occorre sottolineare che i partner chiave sono quei portatori di interesse, anche i cittadini/utenti, i quali possono giocare un ruolo rilevante grazie al loro interesse per il miglioramento dei servizi e delle performance complessive del sistema giudiziario. Alcuni di questi soggetti possono essere considerati partner per strategie generali, mentre altri per una cooperazione limitata a determinati

aspetti del servizio. Ad esempio, si può sviluppare una cooperazione partenariale per progetti di miglioramento con istituzioni che sono in grado di mobilitare risorse finanziarie (Unione europea, ministeri, regioni e province autonome) e conoscenze; ma anche con gli ordini professionali degli avvocati al fine di migliorare la funzionalità dei servizi. Inoltre, i partner possono essere sia parte di organizzazioni (ad es. altre istituzioni, ordini professionali, associazioni, ecc.) oppure anche singoli cittadini e imprese (ad es. con frequenza, attraverso i loro reclami, mettono in risalto l'esistenza di disfunzioni). Proprio per questo risulta utile valutare ciò che esegue l'organizzazione per:

1. sviluppare e implementare relazioni con i *partner* chiave e con i cittadini;
2. gestire le risorse finanziarie;
3. gestire le informazioni e la conoscenza;
4. gestire la tecnologia;
5. gestire le infrastrutture.

Infine, l'ultimo fattore abilitante da tenere in considerazione attiene ai processi organizzativi nel settore giustizia. I predetti possono essere distinti in processi principali (riguardanti la progettazione, produzione ed erogazione dei servizi ai beneficiari finali), processi gestionali (hanno ad oggetto il governo dell'ufficio giudiziario) e i processi di supporto (attinenti la predisposizione delle risorse e delle condizioni di lavoro: personale, risorse finanziarie, tecnologia, infrastrutture, ecc.). I processi di attuazione delle attività, per gli uffici giudiziari, devono essere compresi e rappresentati come una catena che inizia dagli input, procede attraverso fasi intermedie e si conclude con l'erogazione del servizio al destinatario finale. La figura 5 riporta un esempio di catena in un processo organizzativo relativo all'emissione di una sentenza.

Figura 5 – Processo organizzativo per l'emissione di una sentenza.



Fonte: [http://www.giustizia.it/resources/cms/documents/CAF\\_Giustizia\\_2.pdf](http://www.giustizia.it/resources/cms/documents/CAF_Giustizia_2.pdf)

Al fine di avere un processo organizzativo lineare, si ritiene fondamentale valutare quanto l'organizzazione sta facendo per:

- identificare, progettare, gestire e migliorare i processi su base sistematica;
- sviluppare ed erogare servizi e prodotti orientati al cittadino/utente;
- innovare i processi coinvolgendo i portatori di interesse.

Il modello CAF, oltre a valutare i fattori abilitanti, realizza un'analisi anche sui risultati, misurando cosa il personale giudiziario, gli utenti e la società pensano dell'organizzazione giudiziaria. Riprendendo e richiamando quanto in precedenza esposto e riportato nella figura 3, è possibile evidenziare che i risultati valutati sono quattro: in particolare, sono quelli orientati al cittadino/cliente, quelli relativi al personale, quelli relativi alla società ed infine i risultati relativi alla performance chiave.

Poiché il presente lavoro si concentra sull'efficienza del sistema giudiziario e sulla performance della giustizia, occorre analizzare e soffermarsi in maniera più dettagliata sulla valutazione dei risultati predetti riportando alcune delle voci più importanti da considerare all'interno di un'organizzazione giudiziaria di modo che tali risultati possano essere conseguiti.

Primariamente occorre soffermarsi sui risultati orientati al cittadino/cliente. Questi ultimi, infatti, sono considerati molto importanti poiché gli uffici giudiziari intrattengono relazioni complesse con la collettività,

caratterizzandosi come rapporto tra fornitore e cliente. La misurazione della soddisfazione dei cittadini/clienti si indirizza, solitamente, sia su aspetti che sono stati identificati come rilevanti da gruppi di utenti, sia su ciò che gli uffici giudiziari possono migliorare nell'ambito della propria operatività. Per tutte le tipologie di uffici giudiziari resta di fondamentale importanza la misurazione del grado di soddisfazione dei propri cittadini/clienti ed al grado di coinvolgerli per offrire loro un servizio migliore. Solitamente le organizzazioni, al fine di registrare il livello di soddisfazione dei cittadini/clienti, utilizzano questionari o indagini, ferma restando la possibilità di utilizzare anche altri strumenti complementari come *focus group* o *panel* di utenti. Alcuni esempi di informazioni che possono essere raccolti attengono non solo a prodotti e servizi, ma anche all'immagine dell'organizzazione, cortesia, disponibilità e cordialità del personale.

Il CAF richiede di elaborare una valutazione a partire da due tipi di dati:

- a) dati derivanti da rilevazioni dirette concernenti la soddisfazione dei clienti;
- b) dati provenienti da rilevazioni che si riferiscono alla qualità dei processi di servizio, con particolare riferimento alla tempestività (tempi di attesa, tempi di conclusione dei procedimenti, ad es. dei processi, ecc.), alla capacità di coinvolgere i beneficiari (discutendo suggerimenti, reclami, esigenze, ecc.), all'aderenza rispetto a standard di qualità pubblicizzati all'esterno (es. gli standard definiti dalle norme ISO).

Pertanto è necessario considerare i risultati ottenuti dall'organizzazione per soddisfare i bisogni e le aspettative dei cittadini/clienti attraverso:

*a) I risultati della misurazione della soddisfazione del cittadino/utente.*

Esempi

- Risultati relativi all'immagine complessiva dell'organizzazione (cosa gli utenti - cittadini e portatori di interesse - pensano dell'organizzazione);
- risultati relativi all'accessibilità (ad es. tempi, spazi, logistica, informazione);
- risultati relativi a prodotti e servizi (ad es. qualità percepita, affidabilità, tempestività).



b) *Gli indicatori di orientamento al cittadino/utente.*

Esempi

- Indicatori riguardanti l'immagine complessiva dell'organizzazione:
  - numero e tempi di trattamento dei reclami;
  - tempi di attesa per accedere ai servizi;
  - tempi di erogazione dei servizi;
  - durata dei procedimenti (ad esempio dalla data di iscrizione della causa alla irrevocabilità della sentenza, dall'iscrizione della notizia di reato alla richiesta di rinvio a giudizio o all'archiviazione);
  - monte ore formazione del personale dedicata all'efficace gestione delle relazioni con i cittadini/utenti.
- Indicatori riguardanti il coinvolgimento:
  - grado di coinvolgimento degli *stakeholders* nella progettazione e nell'erogazione dei servizi;
  - numero di suggerimenti ricevuti;
  - grado di utilizzo di nuove ed innovative modalità di relazione con i cittadini/ utenti.
- Indicatori riguardanti prodotti o servizi:
  - grado di aderenza agli standard di qualità pubblicizzati all'esterno (ad es. attraverso le carte dei servizi);
  - numero degli atti restituiti perché contengono errori e/o casi che richiedono la ripetizione dell'attività;
  - risorse impiegate nelle attività di miglioramento della disponibilità, accuratezza e trasparenza delle informazioni.

Oltre ai risultati orientati al cittadino, è importante per tutti gli uffici giudiziari condurre indagini per conoscere l'opinione del personale riguardo all'immagine dell'organizzazione e alla sua missione, all'ambiente di lavoro, alla *leadership* e ai sistemi di gestione dell'organizzazione, allo sviluppo delle carriere e delle competenze professionali e ai prodotti e servizi che l'organizzazione fornisce. È inoltre utile che le organizzazioni si dotino di una batteria di indicatori di performance per misurare i risultati raggiunti, rispetto agli obiettivi e alle aspettative, relativamente al grado di soddisfazione del

personale, alle performance, allo sviluppo delle competenze, alla motivazione ed al livello di coinvolgimento nell'organizzazione. L'aspetto rilevante su cui il CAF richiama l'attenzione è che il contesto di lavoro, la cultura e l'identità organizzativa espressa dalle risorse umane hanno una parte rilevante nel perseguimento delle performance dell'organizzazione. In questo senso, monitorare i risultati delle azioni per la valorizzazione del personale e per il più generale benessere organizzativo costituisce una parte rilevante per identificare alcuni dei più significativi punti critici delle amministrazioni.

E' necessario, dunque, tenere in debita considerazione i seguenti risultati:

*a) misurazione della soddisfazione e della motivazione del personale.*

Esempi:

- Risultati della soddisfazione complessiva del personale relativamente a:
  - l'immagine e la performance complessiva dell'organizzazione (rispetto alla società, ai cittadini/utenti, agli altri portatori di interesse);
  - il livello di consapevolezza riguardo ai conflitti di interesse (ad es. conoscenza delle incompatibilità e delle regole comportamentali connesse all'etica professionale);
  - il livello di coinvolgimento nell'organizzazione e nella sua missione (es. livello e formalizzazione della delega, partecipazione ai processi decisionali, aumento dell'autonomia e della responsabilità, ecc.).
- Risultati della soddisfazione del personale nei confronti della dirigenza e del sistema di gestione relativamente a:
  - i riconoscimenti all'impegno individuale e di squadra;
  - la capacità della dirigenza di guidare l'organizzazione (ad es. definire obiettivi, allocare le risorse ecc.) e di gestire la comunicazione.
- Risultati della soddisfazione del personale per le condizioni lavorative relativamente a:
  - il clima lavorativo e la cultura dell'organizzazione (ad es. come vengono gestiti i conflitti, le rimostranze, i problemi personali);

- la gestione delle problematiche sociali (ad es. flessibilità dell'orario di lavoro, bilanciamento tra esigenze personali e di lavoro, azioni a difesa della salute dei lavoratori).
- Risultati della soddisfazione del personale per lo sviluppo delle competenze relativamente a:
  - la capacità della dirigenza di promuovere strategie per la gestione delle risorse umane e per lo sviluppo sistematico delle competenze, nonché la conoscenza, da parte del personale, degli obiettivi dell'organizzazione;
  - livello di adesione ai cambiamenti proposti.

*b) Gli indicatori di risultato del personale*

Esempi

- indicatori riguardanti la soddisfazione (ad es. livello di assenza, numero di richieste di trasferimento, numero delle lamentele presentate, ecc.);
- indicatori di sviluppo delle competenze (ad es. livello partecipazione e percentuale di successo nelle attività di formazione, misurazioni di efficacia degli interventi formativi, numero/frequenza dei riconoscimenti individuali e di gruppo);
- indicatori della capacità di relazionarsi ai cittadini/utenti e di rispondere ai loro bisogni (raccolte attraverso *focus group*, sondaggi, contatti diretti, trattamento dei reclami, ecc.);
- indicatori di motivazione e coinvolgimento (ad es. partecipazione a gruppi di analisi e miglioramento organizzativo ed inter-organizzativo, numero di proposte di miglioramento).

I risultati dell'attività giudiziaria, però, non si ripercuotono solo sugli utenti e sul personale, ma anche sulla società nel suo complesso. In particolare, bisogna misurare gli impatti intenzionali e non intenzionali che l'ufficio giudiziario determina sulla società, compresi quelli connessi indirettamente con le sue attività primarie e con il suo mandato istituzionale. In questo senso, l'analisi deve prendere qui in considerazione sia gli impatti derivanti dagli obiettivi pianificati, che le conseguenze non intenzionali, come gli effetti collaterali, che possono avere un impatto positivo o negativo sulla società.

In tale ottica, è necessario valutare:

- *i risultati sociali percepiti dai portatori di interesse.*

Esempi

- performance dell'ufficio giudiziario sulla qualità della vita dei cittadini/utenti;
  - conseguenze economiche sulla società a livello locale, regionale, nazionale e internazionale (ad es. attraverso i tempi di definizione dei processi civili e penali);
  - reputazione dell'organizzazione (ad es. in quanto gestore a livello locale delle funzioni della giustizia e della tutela dei diritti individuali);
  - comportamenti etici dell'organizzazione (ad es. comunicazione pubblica e trasparenza, visibilità delle norme etiche comportamentali, bilanci sociali).
- *Gli indicatori di performance sociale dell'organizzazione.*

Esempi

- livello di sostegno ai cittadini socialmente svantaggiati (ad es. nell'accesso ai servizi, nelle informazioni, nell'assistenza, ecc.);
- livello di sostegno all'integrazione e accoglienza delle minoranze (es. documentazione multilingue, servizi di assistenza e informazione specifici);
- entità dei programmi per tutelare i cittadini/utenti e il personale da rischi per la salute e incidenti;
- livello di sostegno all'impegno civico di cittadini/utenti e del personale (ad es. messa a disposizione di spazi, patrocinio di iniziative connesse alla tutela dei cittadini, ecc.).

L'ultima tipologia di risultati che vengono analizzati attraverso il modello CAF sono quelli relativi alle performance chiave, i quali sono dei risultati misurabili che individuano il successo dell'organizzazione nel breve e nel lungo periodo. In particolare, essi rappresentano la capacità delle politiche e dei processi di raggiungere fini e obiettivi, inclusi i traguardi specifici definiti dalla dirigenza e dagli organi che governano il sistema giudiziario. I risultati relativi alle performance chiave possono essere suddivisi in:

- 1) *risultati esterni*: la misurazione dell'efficacia delle politiche e dei servizi/prodotti in termini di capacità di migliorare le condizioni dei beneficiari diretti e di raggiungere gli obiettivi delle attività chiave, considerando sia gli *output* – servizi e prodotti – sia gli *outcome* – effetti delle attività primarie dell'organizzazione sui portatori di interesse esterni (efficacia);
- 2) *risultati interni*: la misurazione del funzionamento interno dell'organizzazione ovvero della gestione, del miglioramento e della performance finanziaria (efficienza ed economicità).<sup>39</sup>

### 3.5 La soddisfazione degli utenti del tribunale di Catania

Nel 2010 il tribunale di Catania è stato oggetto di un'indagine sulla soddisfazione percepita dall'utente. Si tratta di una vera e propria indagine sugli aspetti qualitativi della giustizia, la prima di questo genere che sia mai stata effettuata in Italia. Tale indagine si inquadra nell'ambito dell'attività di cooperazione che il tribunale di Catania, assieme al tribunale di Torino, svolge quale membro del *Network di Pilot Courts* della CEPEJ del Consiglio d'Europa. L'iniziativa trae origine dall'attività del gruppo di lavoro sulla qualità della giustizia della CEPEJ (CEPEJ-GT-QUALITY) che ha di recente provveduto alla redazione di un manuale per l'effettuazione di sondaggi sul livello di soddisfazione dell'utenza dei servizi della giustizia nei Paesi membri del Consiglio d'Europa. Nella ricerca condotta a Catania, il cui obiettivo era quello di misurare il livello di soddisfazione dell'utenza, sono stati presi in considerazione più settori di indagine della *customer satisfaction*, includendo tre tipologie di rilevazione separata e rivolta a differenti tipi di destinatari:

- gli utenti finali del sistema giustizia (i cittadini, le parti di un processo, etc.);
- gli avvocati ed i praticanti avvocati;

---

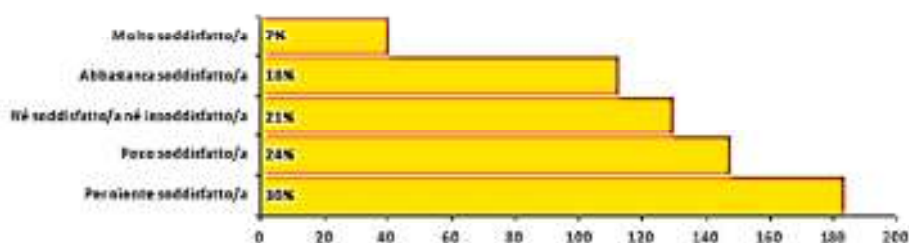
<sup>39</sup> MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE, MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, CAF *Giustizia. Il modello europeo di autovalutazione delle performance per gli uffici giudiziari*. Novembre 2009.

- i dipendenti dei due uffici giudiziari che, con il loro lavoro ed il loro impegno rappresentano gli attori principali dell'erogazione del servizio.

Nel dettaglio, l'indagine si proponeva di investigare il grado di soddisfazione tra le suddette tipologie di utenti nell'ambito della Corte di Appello e del Tribunale al fine di individuare le principali cause di insoddisfazione e le aree di miglioramento.

Le figure 6 e 7 ci indicano la soddisfazione dei cittadini-utenti e degli avvocati/praticanti avvocati sul servizio offerto presso gli uffici giudiziari di Catania presi in esame.

**Figura 6 – Giudizio generale del servizio offerto – Cittadini-Utenti.**

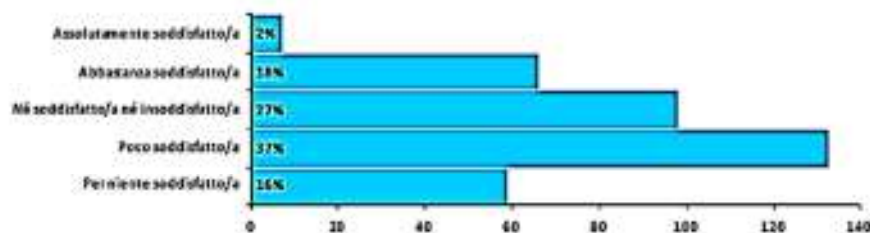


Fonte: <http://www.giustizia.it/resources/cms/documents/RapportoCatania.pdf>

Come si evince dalla figura 6, circa un terzo del campione di cittadini-utenti ha dichiarato di essere “Per niente soddisfatto” del servizio offerto. Oltre la metà dei rispondenti, esattamente il 54%, ha espresso giudizi negativi (poco o per niente soddisfatto) e soltanto il 7% degli utenti intervistati ha dichiarato molta soddisfazione per il servizio ricevuto.

Il livello di insoddisfazione dei cittadini-utenti non si discosta molto dalla soddisfazione che hanno avuto gli avvocati, come riportato nella figura 7.

**Figura 7 – Giudizio generale del servizio offerto – Avvocati e praticanti avvocati.**



Fonte: <http://www.giustizia.it/resources/cms/documents/RapportoCatania.pdf>

Il 53% degli avvocati e praticanti avvocati intervistati ha dichiarato di non essere soddisfatto del servizio offerto dagli uffici giudiziari di Catania, ma il giudizio espresso dall'utenza "qualificata" è meno rigido rispetto a quello dato dai cittadini-utenti, infatti, il 37% di avvocati e praticanti dichiara di essere poco soddisfatto del servizio offerto dagli uffici giudiziari, contro il 16% che si dichiara per niente soddisfatto: atteggiamento pressoché invertito se confrontato con quello espresso dagli utenti rispetto alle stesse modalità.

Anche la percentuale di coloro che hanno un atteggiamento neutrale, dichiarandosi "né soddisfatto né insoddisfatto", è pari al 27% per l'utenza "qualificata", maggiore rispetto alla percentuale espressa per questa modalità dai cittadini-utenti (21%).

Per entrambe le indagini è stata rilevata la stessa percentuale (il 18%) di soggetti che si ritengono "abbastanza soddisfatti", mentre solo il 2% di avvocati e praticanti si dichiara "assolutamente soddisfatto", contro il 7% degli utenti.

Dai risultati dell'indagine emergono alcuni aspetti critici che devono essere necessariamente migliorati, in quanto sia i cittadini-utenti sia gli avvocati hanno espresso un basso livello di soddisfazione. In particolare, la criticità è da identificare nel funzionamento e nei costi della giustizia che a loro volta sono determinati da una serie di elementi:

- puntualità delle udienze;
- tempi con cui le cause vengono trattate;
- tempi di attesa tra l'avvio del procedimento e la data della prima udienza;
- adeguatezza dei costi per accedere alla giustizia;
- organizzazione della struttura nel suo complesso.

A Catania, sia nella Corte d'Appello sia nel Tribunale vi è un problema di gestione, oltre che di risorse (materiali ed umane) sottodimensionate. Come risultato dalle indagini eseguite, una migliore gestione delle strutture giudiziarie potrebbe migliorare notevolmente la qualità del servizio giustizia, ma soprattutto potrebbe migliorare la qualità percepita dall'utente con conseguente aumento della soddisfazione di quest'ultimo. Sarebbe necessaria

una re-ingegnerizzazione dei processi secondo un approccio manageriale finalizzato a migliorare la produttività non solo in termini quantitativi, ma anche e soprattutto in termini qualitativi. Per fare ciò, però, è necessario che ci siano gli individui dotati delle adeguate competenze e, soprattutto, che vi sia un cambiamento culturale da parte delle risorse umane. Tale cambiamento oltre ad essere pianificato e condiviso dall'organizzazione nel suo complesso, deve essere monitorato continuamente e se necessario potenziato perché se si vuole migliorare sempre più la soddisfazione degli utenti è necessario non cullarsi dei risultati raggiunti.

Nonostante i limiti della qualità del sistema giustizia catanese nel suo complesso, i cittadini-utenti e gli avvocati hanno espresso un buon livello di soddisfazione sulla competenza, cortesia, chiarezza, disponibilità e fiducia dei giudici. Questo dimostra che, nonostante i magistrati si trovano a lavorare in una sede disagiata in cui vi è una carenza di personale ed un carico di lavoro superiore rispetto alla soglia ottimale, la professionalità dei magistrati non è assolutamente messa in discussione. Tale aspetto è molto importante, in quanto ci permette di confermare ancora una volta come le risorse umane, di cui i magistrati fanno parte, sono una componente determinante per il successo di un'organizzazione.

Si registra, quindi, un'elevata fiducia nel sistema giudiziario catanese, ma finché non si riuscirà ad intervenire in maniera significativa sui costi e sui tempi, il giudizio complessivo sulla soddisfazione non potrà che risentire delle valutazioni negative attribuite dall'utenza a tali caratteristiche che sono proprie del sistema giudiziario in Italia e non solo a Catania. È auspicabile aspettarsi un intervento significativo sugli aspetti critici rilevati da tale indagine e fare in modo di migliorare l'efficienza della giustizia erogando allo stesso tempo un servizio di qualità.

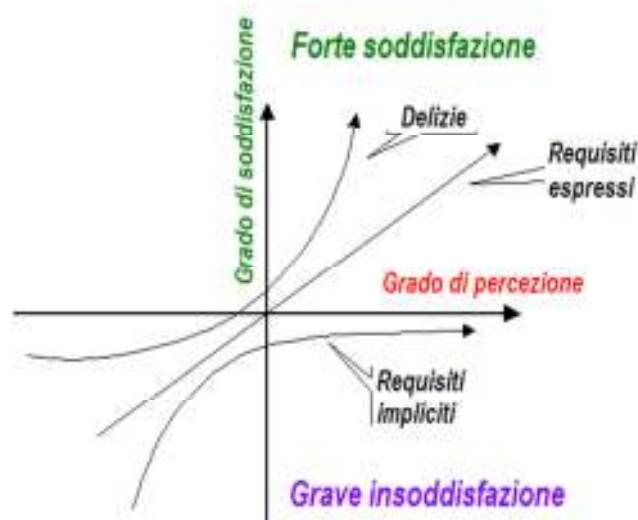


### 3.6 Il modello di Kano

Una metodologia che permette di rilevare la soddisfazione dei clienti è quella proposta dal professore Noriaki Kano che si concentra sui diversi requisiti che devono caratterizzare il prodotto/servizio per creare soddisfazione. Il modello di Kano indaga la relazione tra qualità oggettiva e qualità soggettiva, considerando tutti gli elementi del prodotto/servizio; esso studia la correlazione tra la soddisfazione del cliente e tutte le caratteristiche che determinano la qualità del prodotto/servizio. In particolare, Kano mette in evidenza che la relazione tra livello di qualità “fisica” di un prodotto o di un servizio ed il grado di soddisfazione del cliente è una relazione bi-dimensionale.

Definendo per “attributi del servizio” le richieste esplicitamente richieste o implicitamente attese dal cliente, il modello di Kano, rappresentato nella figura 8, mostra come la soddisfazione del cliente vari in funzione del livello di percezione di tali attributi e in funzione della tipologia di attributo.

Figura 8 – Il modello di Kano.



Fonte: <http://www.microcae.com/Kano.htm>

Come è possibile notare nella figura 8, i requisiti che devono caratterizzare il prodotto/servizio per creare soddisfazione sono divisi in tre categorie:

1. *requisiti impliciti*, ossia i criteri essenziali cui un prodotto/servizio deve rispondere e la cui presenza è data per scontata dal cliente. Tali requisiti

rappresentano la condizione necessaria, ma non sufficiente al raggiungimento di elevati livelli di soddisfazione; il mancato ottemperamento provoca nel consumatore un elevato grado di insoddisfazione, quindi la loro presenza ha l'unica funzione di non provocare insoddisfazione.

2. *Requisiti espressi o espliciti*: si tratta di requisiti richiesti esplicitamente dai clienti, tanto che il grado di soddisfazione è direttamente proporzionale al grado di assolvimento a questi da parte dell'impresa. In particolare, sono fattori che causano soddisfazione se le prestazioni sono alte, viceversa causano malcontento se le prestazioni sono basse.
3. *Requisiti attrattivi o delizie*, sono i fattori che aumentano considerevolmente la soddisfazione se offerti, ma non causano insoddisfazione se assenti. Sono requisiti non richiesti esplicitamente, ai quali il cliente non pensa affatto e per questo la loro presenza fornisce un grado di soddisfazione assolutamente elevato, come una sorta di "effetto sorpresa".

La classificazione dei requisiti, appena descritta, permette di comprendere meglio le caratteristiche che influenzano maggiormente la soddisfazione del cliente, aiuta a stabilire le priorità d'intervento sui requisiti che aumentano il grado di soddisfazione e, inoltre, permette di selezionare più velocemente il requisito sul quale intervenire per rendere i consumatori più felici.<sup>40</sup>

Il modello di Kano viene utilizzato nel mercato privato per progettare prodotti con caratteristiche rilevanti per il cliente e per individuare quelle caratteristiche che non generano valore per il cliente, ma considerando le peculiarità del modello, a mio avviso, è possibile adattarlo anche per il servizio pubblico della giustizia. Utilizzando come variabili i risultati emersi dall'indagine di soddisfazione degli utenti del tribunale di Catania, attraverso il modello di Kano è possibile identificare quei requisiti che devono caratterizzare il servizio giustizia affinché esso crei soddisfazione negli utenti.

---

<sup>40</sup> N. KANO - N. SERAKU - F. TAKAHASHI, *Attractive Quality and Must-be Quality*, in "THE JOURNAL OF THE JAPANESE SOCIETY FOR QUALITY CONTROL", Aprile 1984, pp. 39-48.

Distinguiamo quindi requisiti impliciti, espliciti ed infine quelli attrattivi. Sulla base delle rilevazioni effettuate presso gli uffici giudiziari di Catania, è possibile identificare i seguenti attributi come requisiti impliciti della giustizia:

1) *aspetti tangibili, accessibilità ed ambiente*. In particolare:

- la pulizia degli ambienti;
- l'adeguatezza alle esigenze degli utenti dell'orario di apertura al pubblico;
- la chiarezza della segnaletica e delle indicazioni all'interno del Palazzo di Giustizia per consentire di raggiungere facilmente il servizio desiderato;
- la facilità di accesso al Palazzo di Giustizia per i diversamente abili e gli anziani;
- la chiarezza delle indicazioni stradali per trovare gli uffici giudiziari.

La presenza di questi attributi non costituisce agli occhi dell'utente né una fonte di soddisfazione né di insoddisfazione, ma la loro assenza si traduce in una forte insoddisfazione. Un miglioramento nel grado di soddisfazione di questo tipo di richieste, quindi, non si traduce in un innalzamento del livello di soddisfazione complessiva; viceversa, un peggioramento nel grado di soddisfazione di queste richieste si traduce in un crollo della soddisfazione complessiva dell'utente. Per quanto riguarda i requisiti espliciti della giustizia, essi sono identificabili nei seguenti aspetti:

1) *funzionamento e costi della giustizia*. Nel dettaglio:

- l'organizzazione della struttura nel suo complesso;
- l'adeguatezza dei costi per accedere alla giustizia;
- i tempi di attesa tra l'avvio del procedimento e la data di prima udienza;
- tempi con cui le cause vengono trattate;
- puntualità delle udienze.

2) *Giudici*. Rivestono una significativa importanza per gli utenti:

- la disponibilità dei giudici a prestare la giusta considerazione alle ragioni delle parti;
- la capacità del giudice ad ispirare fiducia;

- la cortesia e competenza dei giudici;
- la chiarezza dei giudici nella conduzione dell'udienza.

Gli aspetti appena descritti sono caratteristiche del servizio giustizia la cui presenza contribuisce ad incrementare la soddisfazione dell'utente e la cui assenza gli provoca una certa insoddisfazione. Aumentando o diminuendo dello stesso valore il grado di soddisfazione di questi bisogni si ottengono rispettivamente aumenti o diminuzioni del livello globale di gradimento da parte dell'utente che sono all'incirca proporzionali.

Ancora una volta viene evidenziato come la tempestività della giustizia e la professionalità dei magistrati rappresentano due requisiti estremamente importanti per il funzionamento della macchina giudiziaria.

Infine, vi sono i requisiti attrattivi o delizie che nel servizio giustizia si possono identificare nei rapporti con l'utenza, in particolare:

- competenza del personale giudiziario;
- chiarezza e comprensibilità delle informazioni fornite dal personale giudiziario;
- cortesia e disponibilità del personale giudiziario ad aiutare l'utente;
- chiarezza e comprensibilità dei moduli da compilare;
- tempi di attesa per ottenere le informazioni richieste;
- disponibilità su internet e/o altre fonti informative delle informazioni necessarie.

La presenza dei requisiti appena descritti o un incremento del loro grado di soddisfazione provoca un alto livello di gradimento da parte dell'utente, mentre la loro assenza non provoca una particolare insoddisfazione.

Concludendo, attraverso un adattamento del modello di Kano al servizio giustizia è possibile identificare quali sono i punti di forza e di debolezza degli uffici giudiziari. Esprimendo un'opinione personale, il radicale cambiamento della gestione e dell'organizzazione giudiziaria che abbandoni definitivamente le procedure sinora eseguite per far spazio alla logica manageriale, affiancato dall'utilizzo del modello di Kano (con i necessari adattamenti al servizio giustizia) probabilmente potrebbe consentire ad ogni singolo ufficio giudiziario di migliorare la propria *performance*. Ciò avverrebbe a costi contenuti in

quanto, come visto, il modello di Kano si serve principalmente di una semplice ma efficiente indagine di soddisfazione che per essere eseguita richiede dei costi bassi rispetto ai benefici che ne potrebbero derivare. Attraverso un'identificazione dei punti critici, nel lungo periodo potrebbe essere possibile erogare un servizio di qualità all'altezza delle aspettative dei cittadini-utenti. Tutto ciò, ovviamente, richiederebbe non solo la collaborazione delle parti sociali e di tutto il personale giudiziario, ma anche un intervento del Ministero della Giustizia finalizzato a programmare lo svolgimento delle varie fasi di intervento e, successivamente, a monitorarne i risultati.

L'adattamento del modello di Kano al servizio giustizia può essere uno spunto per un eventuale futuro tentativo di analisi e pianificazione economica-gestionale degli uffici giudiziari italiani.

## CONCLUSIONI

Nel lavoro svolto in questa tesi di laurea ho cercato di individuare quali sono le cause che generano le inefficienze presenti nel sistema giudiziario italiano. Ciò è avvenuto analizzando non solo l'offerta e la domanda di giustizia, ma anche i profili quantitativi e qualitativi della giustizia.

L'inefficienza del sistema giudiziario italiano sembra dipendere, in piccola parte, dalle risorse che lo Stato destina al settore giustizia ed in gran parte dal modo in cui tali risorse vengono utilizzate. Dalle analisi fatte in questo elaborato, di fatti è emersa un'inadeguata gestione delle risorse ancorata più agli aspetti formali che sostanziali ed improntata al rispetto della norma più che al raggiungimento del risultato. Tale approccio gestionale, datato e privo di risultati performanti, necessita di un radicale cambiamento "culturale" (se così possiamo definirlo) non solo dei vertici di governo, ma anche e soprattutto dei dipendenti degli uffici giudiziari. In Italia si è da poco avviato un processo di gestione manageriale nelle amministrazioni pubbliche secondo i canoni del *Management By Objectives* (MBO) e quindi di gestione delle risorse in termini di efficienza e di produttività, ma se si vuole garantire al cittadino-utente un servizio qualitativamente elevato, bisogna impegnarsi molto di più. Nel corso degli anni qualche passo avanti si è fatto, di fatti diversi uffici giudiziari italiani (come ad es. la Procura della Repubblica di Bolzano) sono riusciti a dimostrare che, pur operando in un contesto di inadeguate risorse (umane ed economiche), è possibile migliorare il servizio giustizia grazie ad una pianificata gestione delle risorse e ad una collaborazione di tutta l'organizzazione degli uffici giudiziari, collaborazione che deve essere orientata al raggiungimento di un risultato: la soddisfazione degli utenti. Ovviamente ogni ufficio giudiziario presente nel territorio italiano si trova ad operare in contesti diversi l'uno dall'altro e proprio per questo ognuno di essi dovrà intervenire sui propri aspetti critici che se migliorati possono condurre facilmente ad una migliore erogazione del servizio.

Più che aumentare la spesa pubblica per la giustizia, che è già tra le più elevate in Europa, sarebbe fondamentale intervenire sull'organizzazione giudiziaria,

sulle risorse che essa ha a disposizione nonché sulla domanda di giustizia. A proposito di quest'ultimo aspetto, un maggior utilizzo dei metodi alternativi di soluzioni delle controversie permetterebbe una diminuzione dei costi e dei tempi della giustizia, con conseguente aumento della fiducia nei confronti della magistratura e un aumento della competitività italiana in quanto il cattivo funzionamento della giustizia influisce negativamente sulla capacità competitiva dell'economia di un Paese.

Negli anni a seguire è dunque auspicabile un intervento da parte del Governo finalizzato a mettere in atto le politiche e le strategie implementate in altri Paesi Europei (in primis la Finlandia) che, oltre a concentrarsi sulla produttività, puntano agli aspetti qualitativi della giustizia. Gli strumenti e le premesse affinché tutto ciò avvenga ci sono, ma bisogna analizzare se effettivamente le politiche governative vogliono realizzarlo oppure no. Ad oggi, le proposte di riforma della giustizia sono state dedicate ad altri aspetti che nulla o poco c'entrano con il miglioramento della *performance* del sistema giustizia. Se è vero che una riforma della giustizia è assolutamente necessaria, è anche vero però che essa va fatta nei modi giusti, in tempi brevi e nell'interesse di tutta la collettività presente e futura.

In conclusione, l'efficienza del sistema giudiziario rappresenta una priorità che non può più essere posticipata, soprattutto in vista di eventuali tagli alla spesa pubblica che colpiranno inesorabilmente anche il settore giustizia. Poiché quest'ultimo è un servizio pubblico di rilevante importanza per il benessere collettivo, è necessario garantire ai cittadini un servizio che sia in grado di tutelarli e di soddisfarli. La gestione della qualità, che è già presente in diversi settori pubblici (ad es. la sanità), rappresenta dunque un importante passo in avanti per rinnovare e migliorare continuamente la macchina giudiziaria che da molti anni risente degli effetti negativi di una mancata gestione organizzativa in chiave manageriale.

Il radicale cambiamento dell'organizzazione giudiziaria e della gestione delle risorse in chiave aziendale, affiancato dalla professionalità e imparzialità della magistratura, potrebbero garantire nel lungo periodo un sistema giudiziario in grado di rispondere tempestivamente alle esigenze dei cittadini e di rendere il

nostro Paese competitivo rispetto agli altri Paesi europei. Lo scenario prospettato dal sottoscritto è certamente ottimistico, ma lo stesso ottimismo non è possibile riscontrarlo nella credibilità che le parti politiche incaricate di effettuare tali riforme siano realmente capaci di farle.



## BIBLIOGRAFIA

**BARR C.**, *Courts Delay as Social Science Evidence: The Supreme Court of Canada and Trial Within a Reasonable Time*, in “JUSTICE SYSTEM JOURNAL”, 19 n. 2, 1997.

**BATTAGLIA M.**, *Razionalizzare sì, ma con giudizio...*, in “SETTIMANALE DELLA GIUSTIZIA”, n. 27, settembre 2011.

**BELLOTTI S. - CASTRO A. - MIGLIORE C.**, *Common Assessment Framework: uno strumento di autovalutazione per le pubbliche amministrazioni*, in “STRUMENTI FORMEZ”, n. 8, giugno 2002.

**BIANCO M. - GIACOMELLI S.**, *L'efficienza della giustizia e imprenditorialità: il caso italiano*, in “ECONOMIA E POLITICA INDUSTRIALE”, n. 124, Anno 2004.

**COURT OF APPEL OF ROVANIEMI**, *How to assess quality in the courts? Quality benchmarks for the improvement of the activity of the courts*, Finlandia, 2006.

**D'ANCONA L.**, *Il giusto processo e l'efficienza della giustizia*, in “QUESTIONE GIUSTIZIA”, n. 2, Anno 2006.

**DI PAOLA L.**, *Quanto lavora un magistrato?* in “DIRITTO E GIUSTIZIA”, n. 2, Gennaio 2003.

**EUROMED JUSTICE II**, *Qualité de la justice*, Lussemburgo, 15-17 giugno 2010.

**FABRI M.**, *Giusto processo e durata ragionevole dei procedimenti*, in “GIUSTO PROCESSO?”, Padova, Anno 2006.

**GUARDA G.**, *Giustizia, va sciolto il nodo risorse. E' inutile spendere di più se manca la professionalità nella gestione*, in “DIRITTO GIUSTIZIA”, n. 4, Anno 2005.

**GUARDA G.**, *La qualità del servizio giustizia: la lista di controllo realizzata dalla CEPEJ*, in “QUADERNI DI GIUSTIZIA E ORGANIZZAZIONE”, maggio 2009.

**KANO N. – SERAKU N. – TAKAHASHI F.**, *Attractive Quality and Must-be Quality*, in “THE JOURNAL OF THE JAPANESE SOCIETY FOR QUALITY CONTROL”, April 1984.

**LANZILLO L.**, *Le statistiche sulle cause di inefficienza del sistema giudiziario ed i rimedi all'eccessiva durata del processo penale*, Anno 2010.

**LEPORE L.**, *Efficienza, efficacia ed equità nell'amministrazione della giustizia* in “AZIENDA PUBBLICA”, n. 3, Anno 2009.

**MAHONEY B.**, *Changing Times in Trial Courts*, Williamsburg, VA., National Center for State Courts, 1988.

**MARINI L.**, *Gli indicatori di efficacia e di efficienza nell'amministrazione della giustizia* in “RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE”, n. 2, Anno 2000.

**MORGIGNI A. - PEPE A.**, *I carichi di lavoro dei magistrati ordinari. Quantità del prodotto o qualità della giustizia?* in “CRITICA PENALE”, fasc. 3-4, Anno 2007.

**MUSY A.**, *Un manager in tribunale. Costi e tempi della giustizia civile: analisi economica, riforme, strumenti alternativi* in “BIBLIOTECA DELLA LIBERTÀ”, XXXIV, Anno 1999.

**PEZZELLA V.**, *Produttività dei magistrati: finalmente non più solo statistiche?* in “DIRITTO E GIUSTIZIA”, n. 2, gennaio 2003.

**PEZZELLA V.**, *Tribunali e procure, il nodo degli sprechi: tutti i rimedi possibili e per ora ignorati*, in “DIRITTO E GIUSTIZIA”, n. 20, Anno 2005.

**SOLOMON M. – SOMERLOT D.**, *Case-flow Management in the Trial Court*, Chicago, IL, American Bar Association.

**STEELMAN D.**, *Case-flow Management: The Heart of Court Management in the New Millennium*, Williamsburg, VA. National Center for State Courts, 2000.

**WEATHERNBURN D. – BAKKER J.**, *Delays in Trial Case processing: An empirical analysis of delay in the New South Wales District Criminal Court*, in “JOURNAL OF JUDICIAL ADMINISTRATION”. Australia Institute of Judicial Administration, vol. 10, n. 1, 2000.

## ARTICOLI SU QUOTIDIANI

**IL SOLE 24 ORE**, *Magistrati: con la politica rapporto difficile. Alfano: l'autonomia non diventi arbitrio*. 31 Gennaio 2009.

## RAPPORTI E LETTERATURA GRIGIA

**CONSIGLIO EUROPEO**, *2° Rapporto di valutazione dei sistemi giudiziari europei*, Anno 2008.

**CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA**, *Gli strumenti di efficienza del sistema giudiziario, i nodi critici e l'incidenza della capacità organizzativa del giudice*, Anno 2005.

**CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES**, *Evaluation of the Quality of Adjudication in Courts of Law. Principles and proposed Quality Benchmarks. Quality project of the Courts in the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi*, Finlandia, marzo 2006.

**CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES**, *Opinion no.11 (2008) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the quality of judicial decisions*, Strasburgo, 18 dicembre 2008.

**EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ)**, *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 council of Europe member states*, Strasburgo, settembre 2010.

**MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE, MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, CAF Giustizia.** *Il modello europeo di autovalutazione delle performance per gli uffici giudiziari.* Novembre 2009.

**RAMACCI F.**, *Corso di diritto penale*, Torino, Anno 2005.

**XVI CONGRESSO E.U.R.**, *Giustizia e organizzazione in Europa. L'impatto della funzionalità dei tribunali sul contesto economico del territorio*, Cuneo, 9 Settembre 2010.

## LEGISLAZIONE E GIURISPRUDENZA CITATA

**CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA**, sezione disciplinare, sentenza 23/2000.

**CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA**, sentenza 8/2002.

**CORTE DI CASSAZIONE**, sezioni unite, sentenza 1942/89.

**DECRETO LEGISLATIVO 30 LUGLIO 1999, N. 286** “*Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 5*”.

**DECRETO LEGISLATIVO 30 LUGLIO 1999, N. 300** “*Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*”

**DECRETO LEGISLATIVO 25 LUGLIO 2006, N. 240** “*Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici*

*giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, comma 1, lettere s) e t) e 12, della legge 25 luglio 2005, n. 150”.*

**DECRETO LEGISLATIVO 27 OTTOBRE 2009, N. 150** *“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”.*

**DECRETO MINISTERIALE 17 LUGLIO 2008,** *“Regole tecnico-operative per l’uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile”.*

**D.P.R. 6 MARZO 2001, N. 55** *“Regolamento di organizzazione del ministero della giustizia”.*

**LEGGE 21 NOVEMBRE 1991, N. 374** *“Istituzione del giudice di pace”.*

**LEGGE 19 GENNAIO 2001, N. 4,** *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 24 novembre 2000, n. 341, recante disposizioni urgenti per l’efficacia e l’efficienza dell’Amministrazione della giustizia”.*

**LEGGE 4 MARZO 2009, N. 15** *“Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei Conti”.*

**REGIO DECRETO LEGISLATIVO 31 MAGGIO 1946, N. 511** *“Guarentigie della magistratura”.*

#### SITI INTERNET CONSULTATI

- <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1000926.html>
- <http://www.studiolegalesciulla.it/news.php?id=20>
- <http://www.giustizia.it>

- <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/>
- <http://www.dirigentiustizia.it/Donato%20Baio/Erica%20Torri.pdf>
- <http://www.qualitapa.gov.it/fileadmin/dam/giustizia/Focus3.pdf>
- [http://www.astridonline.it/giustizi/Rassegnas/MARCHESI\\_Lavoce\\_06\\_02\\_09.pdf](http://www.astridonline.it/giustizi/Rassegnas/MARCHESI_Lavoce_06_02_09.pdf)