

**Un'Ipotesi di Valutazione dell'Attività Giurisdizionale in Contesto:
Principi, Pratiche e Prospettive in Nove Paesi Europei**

Richard Mohr and Francesco Contini*

I. Il contesto istituzionale della ricerca

La valutazione delle prestazioni dei giudici avviene in molti modi. Tra quelli tradizionali, figurano i mezzi d'impugnazione ed i meccanismi di responsabilità del giudice. Più recentemente, i ministeri di giustizia ed i consigli giudiziari in tutta Europa hanno introdotto una gamma di strumenti di reclamo, procedure di valutazione della qualità del servizio ed altri metodi manageriali al fine di valutare l'operato dei giudici e delle corti presso cui esercitano le loro funzioni. Questa indagine riporta i risultati di uno studio di questi metodi condotto in nove stati membri dell'Unione Europea. Il nostro obiettivo è di esaminare i modi in cui la magistratura può essere valutata, al fine di migliorare le pratiche di valutazione e, in ultima analisi, contribuire ad un migliore funzionamento del sistema giudiziario.

Lo studio è incentrato sui giudici, considerati all'interno del contesto istituzionale delle corti. Il personale amministrativo delle corti è comunemente alle dipendenze di un ministero di giustizia o di un altro organo dell'esecutivo. Il ministero è responsabile dell'assegnazione della dotazione finanziaria e del suo rendiconto contabile verso il parlamento. In molti paesi europei (sei tra i nove presi qui in esame) la condizione dei giudici (disciplina, promozione, trasferimento, reclutamento), e nei casi della Danimarca e dei Paesi Bassi anche l'amministrazione delle corti, è sotto la responsabilità diretta di un consiglio giudiziario a carattere rappresentativo della categoria e dotato di un elevato grado d'indipendenza dall'esecutivo.¹

* Magistrado, doctor en Derecho y miembro de la Red Judicial Española de Derecho de la Unión Europea. Questo articolo è il risultato di un lavoro congiunto dei due autori. Le singole sezioni devono essere attribuite in questo modo: Richard Mohr I, III A, e III C; Francesco Contini I, III B, and IV

¹ Gli unici paesi nei quali, considerando il tempo in cui è stato condotto il presente studio, mancano i consigli giudiziari sono Austria e Finlandia. In Belgio il consiglio giudiziario è stato istituito durante lo svolgimento della ricerca. Nonostante la differente denominazione che ricevono nei vari stati, i consigli giudiziari sono organi indipendenti del potere giudiziario. In questo studio si utilizza l'espressione generica "consiglio giudiziario" per indicare quelle istituzioni diverse dal ministero della giustizia che sono responsabili del potere giudiziario. Cf T. RENOUX, *Les Conseils supérieurs de la magistrature en Europe*, Parigi, Documentation Française, 1999.

Data l'interconnessione tra le competenze sull'assunzione e la gestione del personale e quelle in materia finanziaria e di responsabilità, i rapporti tra i corpi giudiziari ed i ministeri hanno un impatto rilevante sull'efficacia e qualità del lavoro giurisdizionale. L'interposizione dei consigli giudiziari ha sollevato nuove questioni, o più precisamente, i vecchi problemi relativi all'*accountability* dei giudici sono stati riformulati in termini nuovi.² I diversi modi di affrontare tali problematiche si situano al cuore di quest'indagine sulle forme di valutazione del servizio e della sua qualità.

Nel corso della ricerca, abbiamo registrato una grande varietà di metodi di valutazione del funzionamento del sistema giurisdizionale, alcuni dei quali basati sulle tradizionali attività di controllo di qualità già adottate nelle pratiche istituzionali delle corti e dei ministeri della giustizia. I mezzi più consolidati ed efficaci d'*accountability* e di controllo di qualità nei sistemi giudiziari si modellano sulle attività valutative connesse con determinati fondamenti istituzionali: il fondamento giuridico dell'attività giurisdizionale ed il fondamento giuridico-amministrativo dell'azione della pubblica amministrazione e dell'esecutivo. La nostra discussione sui modelli di valutazione prende l'avvio da questi metodi tradizionali, precisandone tuttavia le limitazioni a livello sistemico: i giudici si occupano principalmente di casi individuali ed i ministeri hanno una prospettiva dell'*accountability* limitata agli aspetti finanziari e d'efficienza del servizio. Gli apparenti ostacoli ad una riforma di questi modelli ci hanno spinto ad analizzare i fondamenti teorici e politici del ruolo del potere giudiziario all'interno del relativo contesto istituzionale prima di affrontare la descrizione di alcune delle esperienze nazionali esaminate.

La valutazione dei giudici e delle corti è un aspetto dell'ordinario funzionamento dei sistemi giurisdizionali. Tradizionalmente, i ministeri della giustizia valutano l'uso della dotazione finanziaria dei tribunali, semplicemente controllando la legalità della spesa.³ Da un lato, i sistemi giudiziari sono stati caratterizzati quasi esclusivamente da forme giuridiche d'*accountability*.⁴ Dall'altro, le corti d'appello sono efficaci controllori delle decisioni dei tribunali di primo grado, attraverso i meccanismi d'impugnazione. Tuttavia, sembra che

² **J.L. WALTMAN e H.M. HOLLAND**, *The Political Role of Law Courts in Modern Democracies*, Londra, McMillan, 1988.

³ Le origini della pubblica amministrazione affondano nella necessità di provvedere a meccanismi di controllo e responsabilità, soprattutto volti a determinare se il denaro pubblico destinato al sistema giudiziario sia stato speso nel rispetto delle procedure legali stabilite.

⁴ **G. STURGESS e P. CHUBB**, *Judging the World: Law and Politics in the World's Leading Courts*, Richmond, Butterworths, 1988, p. 184.

alcune difficoltà si presentino nei momenti in cui il controllo legale si interseca con il controllo di tipo amministrativo. Come si mostrerà nel prosieguo, accade che si diano risposte di natura amministrativa ad istanze di riesame giurisdizionale e risposte di tipo giurisdizionale ad istanze di natura fiscale e/o amministrativa: entrambi i tipi di controllo vengono in questo modo a confondersi rapidamente nello scontro tra valori quali indipendenza, responsabilità e giustizia. I modelli più avventurosi di riforma dei meccanismi valutativi possono facilmente incagliarsi su questi scogli non appena vengono implementati. In questo articolo identifichiamo alcune opportunità per i ministeri così come per gli ordinamenti giudiziari di rinforzare la loro legittimità usando un più vasto repertorio di metodi di valutazione, che superi l'insoddisfacente impostazione tradizionale.

La ricerca che presentiamo attesta lo sviluppo di nuove forme d'*accountability*, elaborate per tutelare e promuovere altri interessi e valori. Da un lato, sono in aumento i tentativi dei ministeri o dei consigli giudiziari di sviluppare misure atte a promuovere valori quali il controllo della spesa o l'efficienza del servizio. Forme di programmazione dei fondi e d'amministrazione per obiettivi sono state introdotte per controllare la reattività del servizio alle iniziative di politica di governo. D'altro canto, abbiamo riscontrato che anche gli utenti del sistema giustizia sono apparsi sulla scena, in modo diretto od indiretto. Come si vedrà nelle seguenti pagine, vi è prova che le corti ed i sistemi giudiziari hanno cominciato a tenere in conto le pubbliche istanze avanzate dal pubblico, siano esse richieste di riforme profonde e non specifiche al sistema giudiziario com'è avvenuto in Belgio in conseguenza alle proteste generalizzate seguite all'affaire *Dutroux*, ovvero siano proposte specifiche di maggior e più trasparente imparzialità come quelle formulate nei Paesi Bassi dal gruppo d'interesse Court Watch.

I giudici e gli amministratori sono ancora così legati ai principi che informano le tradizionali forme di valutazione, così profondamente associati con le istituzioni ed i ruoli in esse ricoperti, che la loro expertise può ostacolare una valutazione più sistematica o più globale. Presentando casi selezionati nei nove paesi considerati, mostreremo alcune delle difficoltà che sono emerse dalle tensioni fra gli approcci adottati dalla magistratura, dall'esecutivo e dal pubblico. Tuttavia, poiché i principi, le istituzioni ed i ruoli tradizionali sono così importanti e così centrali per l'intero sistema della amministrazione della giustizia, sarà possibile trovare nuovi approcci soltanto costruendo su di essi. L'applicazione di una nuova disciplina, come "l'amministrazione di qualità totale" ovvero di altre importate dal

settore privato o dallo studio scientifico, non può sostituire il duro lavoro di capire i fondamenti del sistema della giustizia come base per il suo stesso miglioramento. In Francia, gli *standards* di valutazione internazionale ISO 9000 e ISO 9001 sono stati esplorati verso la fine degli anni 90, con risultati effimeri.⁵ In altri casi, schemi generici di garanzia della qualità hanno a volte costituito il fondamento per un'elaborazione più specifica. Sia il Portogallo che i Paesi Bassi hanno utilizzato il modello proposto dalla Fondazione Europea per l'Amministrazione di Qualità (EFQM) come base per elaborare un *set* di *standards* di qualità.⁶ L'esperienza nei Paesi Bassi, il paese che più ha sviluppato questo metodo, è discussa più dettagliatamente di seguito.

Per capire e valutare il lavoro giudiziario all'interno del relativo contesto istituzionale, esso deve essere considerato in rapporto alle aspettative del potere giudiziario, dell'esecutivo e di quelle pubbliche. Date le differenti tradizioni che hanno guidato l'evoluzione dei loro metodi valutativi istituzionali, è importante trovare i denominatori comuni che collegano l'un l'altro questi sistemi e che sottendono la loro legittimità ed accettabilità. Le seguenti sezioni si propongono di fare ciò, esplorando i principi d'autorità e d'*accountability* nella loro applicazione tradizionale così come ricercando nuovi sviluppi in ciascuna di queste aree. L'analisi dunque considera i metodi giurisdizionali, amministrativi e pubblici per valutare e dirigere la performance del sistema giurisdizionale, innanzitutto nelle loro forme tradizionali e successivamente nelle forme nuove che si sono sviluppate nelle interazioni fra le varie istituzioni ed attori. Tali esempi dimostrano lo sviluppo potenziale di nuove forme d'*accountability* e di valutazione, che potrebbero descriversi come miste (perché rispondono a diversi interessi) e cooperative (poiché coinvolgono più di uno degli attori istituzionali che operano insieme). Questi esempi vengono analizzati per capire le modalità con cui sono stati affrontati i conflitti fra gli interessi istituzionali e le soluzioni che sono state trovate. Concluderemo analizzando gli ostacoli e le condizioni per il successo di forme innovative di valutazione all'interno del contesto istituzionale e politico delle corti e dei sistemi giudiziari.

⁵ C. DEFFIGIER *et al.*, "Qualité et Justice en France", in M. FABRI, P. LANGBROEK e H. PAULIAT, *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, Bologna, Lo Scarabeo, 2003, p. 236; M.-L. CAVROIS, H. DALLE e J.-P. JEAN, *La qualité de la justice*, Parigi, Documentation Française, 2002, p. 197.

⁶ EFQM Excellence Model, <http://www.efqm.org/Default.aspx?tabid=35> [accessed 27 Sept. 2005].

G.Y. NG, "Nederland", in M. FABRI *et al.*, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Parigi, Montchrestien, 2005, pp. 305 e 328.

Queste riflessioni si basano sui risultati di molteplici progetti di ricerca finanziati da istituzioni differenti.⁷ I progetti hanno applicato un gruppo comune di ricercatori e di metodi sul vasto tema di accertare lo stato di fatto della valutazione di qualità dei sistemi giudiziari in Europa. I progetti sono stati concepiti in modo da stimolare un dialogo fra i ricercatori partecipanti, selezionati dai responsabili di ciascun progetto attraverso reti formali ed informali d'accademici e professionisti che lavorano in questo campo.⁸ Ciò ha condotto al coinvolgimento del mondo accademico, dei responsabili politici, degli amministratori pubblici e dei giudici, ciascuno portatore di differenti prospettive sulle questioni in gioco. Per assicurare la confrontabilità dei dati prodotti da ricercatori provenienti da così diversi ambiti, è stata preparata una prima bozza di struttura-quadro dell'analisi ed i ricercatori si sono incontrati per discuterla. Una volta giunti ad una struttura finale condivisa, ogni gruppo nazionale⁹ ha preparato una prima bozza di rapporto che, dopo il commento e la discussione in un'altra riunione di ricerca, è stato trasformato nella relazione finale.¹⁰

II. Principi

A. Autorità

E necessario passare in rassegna i concetti chiave su cui sono basati i sistemi giudiziari prima di considerare modi specifici di controllo e di valutazione. Noi sosteniamo che i principi d'*accountability* e d'autorità sono i principi informativi di un sistema giudiziario. Nonostante questi principi possano essere concepiti come fondamenti della legittimità rispettivamente del potere esecutivo e del potere giudiziario, nessuno di essi può funzionare preso da solo o può costituire un fine in sé. Sia i ministeri che i giudici esercitano un potere e

⁷ I progetti di ricerca sono: "the administration of justice in Europe and the evaluation of its quality", finanziato nel quadro del programma AGIS dell'Unione Europea; "case assignment to courts and within courts" finanziato dal ministero di giustizia olandese; e "internal case allocation in courts" finanziato dal consiglio giudiziario olandese. La preparazione di questo saggio è stata supportata da un quarto progetto di ricerca "the quality of justice in Europe: policies, results and institutional settings", finanziata dal ministero Italiano per la ricerca scientifica e dalla borsa di studio Strategic Links dell'Università di Wollongong, Australia.

⁸ L'Istituto di ricerca sui sistemi giudiziari del CNR italiano (IRSIG-CNR), Bologna e l'Istituto di diritto amministrativo e costituzionale dell'Università di Utrecht. I project-leaders del progetto "the administration of Justice in Europe and the evaluation of its quality" appartenevano al "mission droit et justice" del ministero di giustizia francese insieme alle due altre istituzioni già menzionate.

⁹ I ricercatori non rappresentavano formalmente il proprio paese o il loro sistema giudiziario. Tuttavia indicheremo, per convenienza di esposizione, i vari rapporti attraverso il riferimento a ciascun paese.

¹⁰ **M. FABRI et al.**, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, supra nota 6; **M. FABRI, P.M. LANGBROEK e H. PAULIAT**, *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, supra nota 5.

sono chiamati a renderne conto. Apprezzare il più vasto contesto in cui gli uni e gli altri operano è un passo necessario per stabilire su quale autorità può essere basato il funzionamento del sistema giudiziario e nei confronti di quale soggetto esso deve rendere conto. Ciò richiede un'analisi attenta delle nozioni d'*accountability* e d'autorità che evidenzino il ruolo del pubblico. Più oltre nella trattazione considereremo il modo in cui la società civile legittima il potere giurisdizionale e chiede ai giudici di rendere conto nelle democrazie europee in esame. Sono queste questioni politiche fondamentali che stanno alla base della valutazione dell'operato dei giudici.

Cominciamo questa analisi considerando i ruoli svolti dall'ordinamento giudiziario, dall'esecutivo e dal pubblico nei metodi tradizionali di valutazione delle prestazioni dei giudici e delle corti. Parallelamente ai principi politici e giuridici di sicura tradizione quali i menzionati principi d'autorità e d'*accountability*, esistono metodi ben affermati di valutazione, radicati nel rispettivo sistema d'ogni attore istituzionale. Il sistema giuridico di valutazione usato dai giudici si incentra sul caso individuale, applicando la norma giuridica ai fatti (usando una classica, anche se semplificata, formulazione). L'esecutivo tradizionalmente valuta i propri servizi e quelli forniti dai suoi organi attraverso il principio e le pratiche della responsabilità contabile e fiscale: le risorse sono allocate alle unità amministrative che devono giustificare il loro uso, aderendo alle procedure di contabilità e di spesa ovvero con metodi di volta in volta più complessi che collegano i risultati a specifiche aree di *policy* e linee di finanziamento. In ultima analisi, il pubblico ottiene uno spazio di controllo sul modo in cui questi sistemi funzionano e sulla direzione della loro azione futura, attraverso metodi strutturati e non, che spaziano dai sondaggi d'opinione, alle elezioni, dalle campagne d'opinione, alle proteste e rivolte.¹¹

Queste forme tradizionali di valutazione possono essere classificate sulla base dei tre valori fondamentali di correttezza, democrazia ed efficienza che Sanders ha identificato in un'inchiesta critica sul sistema inglese di giustizia penale.¹² In questa analisi però v'è il pericolo di una troppo stretta identificazione tra ciascuno degli attori istituzionali in gioco -la magistratura, il pubblico ed il ministero- con uno specifico valore fondamentale. Ciascuno di questi valori è troppo importante e troppo complesso per essere assegnato ad un singolo

¹¹ A. HIRSCHMAN, "Exit, Voice and the State", *World Politics*, 1978, No 31, pp. 90-107.

¹² A. SANDERS, "Core Values, the Magistracy, and the Auld Report", *Journal of Law and Society*, 2002, No 29, pp. 324-341.

custode istituzionale. Se così fosse, la concorrenza fra gli attori istituzionali potrebbe essere ridotta ad una concorrenza fra valori, finendo per ottenere uno sterile e già sperimentato gioco a somma zero. Speriamo di superare il vicolo cieco considerando il funzionamento del sistema della giustizia nel più vasto contesto in cui è inserito.

La giustizia e l'applicazione della legge sono basate su principi tradizionali, di volta in volta aggiornati sulla base delle necessità democratiche e di buona amministrazione. Il contemporaneo appello ai valori guida della giurisdizione, del processo democratico di corretta amministrazione può essere compreso evidenziando una radice comune nel concetto di rappresentanza. Pitkin ha esplorato i molteplici usi di questa nozione in ambito politico a partire dalla sua radice etimologica e descrivendolo come “il fare presente in un *certo senso* qualcosa che tuttavia non è presente, letteralmente o in fatto”.¹³ Vale a dire, il rappresentante “rende presente” un’astrazione o una collettività che non può in sé agire o prendere decisioni. La moderna teoria dello stato, in sé un’astrazione significativa, conosce organi del governo che rappresentano il ‘popolo’. Nella sua forma pre-democratica questo concetto descriveva un rapporto basato sul principio d’autorità: per Hobbes, per esempio, il sovrano è legittimato ad agire in nome del popolo. Nella successiva accezione democratica, la rappresentanza è basata sulla *accountability*, di modo che i rappresentanti del popolo devono rendere conto delle loro azioni. Generalmente pensiamo alla rappresentanza in questa ultima accezione, come al modo attraverso cui il potere legislativo rappresenta il popolo. Il legislativo *rende conto* del proprio operato in modo retrospettivo sottoponendosi all’elezione successiva, ed è *legittimato* all’azione dai risultati dell’elezione precedente. Un rappresentante il cui potere di rappresentanza riposa sul principio d’*accountability* è “qualcuno che debba rendere conto, qualcuno che debba rispondere ad un altro per ciò che fa”.¹⁴ Vi è una frattura temporale fra questi due fondamenti della rappresentanza: si deve essere legittimati a ricoprire un incarico particolare prima di svolgerlo; si è responsabili per le proprie azioni dopo l’incarico.¹⁵

Il concetto di rappresentanza è applicato generalmente ai poteri legislativo ed esecutivo. Nel quadro della democrazia rappresentativa l’autorità dei rappresentanti scelti deriva dalla loro elezione popolare. Più complessa l’applicazione dell’analisi del Pitkin all’ordinamento giudiziario, dove i giudici conservano una versione pre-democratica della

¹³ H.F. PITKIN, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1972, pp. 8-9.

¹⁴ *Ibid.*, p. 55.

¹⁵ *Ibid.*, p. 57.

rappresentanza come autorizzazione. Nel mondo contemporaneo, completamente dominato dall'ideologia democratica, questo li rende vulnerabili a critiche gratuite¹⁶ e ad una ancora più grave erosione della loro legittimazione. La base di legittimazione dei giudici come soggetti che possono pronunciare il principio di diritto deriva da una rete complessa di processi e fonti. Se da un lato i giudici vengono selezionati da varie autorità (cioè quelle autorizzate a nominare i giudici) nelle differenti giurisdizioni, dall'altro la loro legittimazione deriva da una determinata combinazione di fonti d'autorità, la legge ed il popolo.

Il giudice può essere nominato soltanto con un procedimento retto dal principio di legalità ed una volta nominato è l'interprete autorizzato della legge. Questo aspetto si ritrova, in forma forte nella tradizione di *common law*, in cui il giudice crea la legge stabilendo un precedente, ma è altrettanto chiara nella nozione del Montesquieu del giudice come *bouche de la loi*.¹⁷ Le attuali discussioni in Francia sulla valutazione di qualità continuano a sottintendere una funzione chiave del giudice come soggetto che deve "pronunciare la legge in un modo esatto e ragionato".¹⁸ Il giudice ha autorità finché dichiara il diritto esistente applicandolo ad un caso specifico. Questo è 'legittimo' nel senso etimologico del termine, con un sottostante ampio contenuto giuridico, ma con una scarsa presa sull'opinione pubblica.¹⁹

Questa versione pre-moderna del principio d'autorità è posta in dubbio e rielaborata dai regimi democratici, di modo che prima d'essere responsabili di fronte al popolo, i giudici devono essere legittimati dall'opinione pubblica oltre che dalla legge. La legittimazione congiunta fornita dalla legge e dal popolo compare insieme nelle costituzioni di un certo numero di paesi in cui l'autorità legittima è di fonte popolare. Questo presupposto, dato per scontato in molte democrazie, è scritto esplicitamente nelle costituzioni di molti paesi latini: "la giustizia è amministrata in nome del popolo",²⁰ o "emana dal popolo ed è amministrato in

¹⁶ Latour osserva che, fra tutte le discipline "il diritto è quella che ha meno sofferto delle rovinose influenze del modernismo; se spesso ci prendiamo gioco dei giuristi è perché non sono mai stati realmente moderni" (p. 267).

¹⁷ "Ma i giudici [...] sono solo la bocca che pronuncia le parole della legge" [*ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi*]; MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1748, http://classiques.uqac.ca/classiques/montesquieu/de_esprit_des_lois/partie_2/de_esprit_des_lois_2.html; MONTESQUIEU, *The Spirit of the Laws*, transl., [A.M. COHLER et al., Cambridge, Cambridge University Press, 1989], p. 163.

¹⁸ E.E.A. BREEN, "Mesurer la justice? Elaboration d'indicateurs de la qualité de la justice dans une perspective comparative", Paris, Ecole Normale Supérieure, Institut des Hautes Etudes sur la Justice, 2001, <http://www.gip-recherche-justice.fr/recherches/rapports-recherche.htm> [visitato il 12 ottobre 2005].

¹⁹ J.L. WALTMAN e H.M. HOLLAND, *The Political Role of Law Courts in Modern Democracies*, supra nota 2, p. 1.

²⁰ Italia, art. 101 § 1; Portogallo, art. 202 § 1.

nome del re dai giudici”.²¹ Il potere giudiziario rappresenta perciò formalmente il popolo, anche se con modalità differenti ed all’interno di specifici contesti istituzionali.

Possiamo trovare ulteriori spunti per quanto concerne il complesso ruolo del popolo nel fondare l’autorità delle corti in un’altra delle distinzioni tracciate dal Pitkin. Se il rappresentante eletto deve essere responsabile di fronte al rappresentato in quanto soggetto portatore d’interessi, il ‘popolo’ che i giudici rappresentano consiste piuttosto negli interessi svincolati del popolo, nel nome del quale la costituzione autorizza i giudici ad applicare la legge.²² Come guardiano della legge e della sua corretta applicazione, il potere giudiziario può essere considerato come istituzione rappresentativa nel senso che rappresenta quegli interessi innominati d’uguaglianza, di coerenza del sistema e gli altri analoghi principi informatori della costituzione e dello stato di diritto.

Se entrambe le forme di rappresentanza persistono nel caso dei rappresentanti elettivi, di modo che questi devono essere legittimati e quindi rendere conto del proprio operato, il ruolo del popolo nella legittimazione dei giudici comporta determinate contraddizioni o confusioni. Nel contesto giudiziario il ‘popolo’ svolge un ruolo ambivalente. Da un lato è la fonte d’autorizzazione della legittimità del potere giudiziario, nel senso forte delle costituzioni latine o nel senso debole del *common law* in cui la legittimazione del potere giudiziario deriva “dalla fiducia della Comunità”.²³ Il giudice agisce in nome del popolo, che può essere considerato come un interesse astratto o innominato. D’altra parte il popolo sono anche le parti che compaiono in tribunale di fronte al giudice, il vero “popolo portatore d’interessi” da cui il giudice deve essere distanziato in modo da mantenere la propria imparzialità. Dunque, il ‘popolo’ è presente in un ruolo ambivalente, sia come persone reali e di fatto presenti davanti alla corte sia come astrazione che legittima il giudice a rappresentarla. La posizione del giudice, identificata da Agamben, è quella interfaccia fra il ‘popolo’ inteso come i poveri e le masse ‘popolari’ da un lato ed il Popolo sovrano della democrazia moderna dall’altro. Nel suo rapporto con il pubblico, il potere giudiziario deve scavalcare continuamente questo

²¹ Spagna, art. 117§ 1.

²² H.F. PITKIN, *The Concept of Representation*, supra nota **Error! Bookmark not defined.**, p. 55.

²³ J. Mc GARVIE, citato in R.D. NICHOLSON, “Judicial Independence and the Conduct of Media Relations by Court”, *Journal of Judicial Administration*, 1993, No 2, pp. 207-221.

“binomio concettuale” fondamentale “della struttura politica originaria: vita cruda (il popolo) ed esistenza politica (il popolo sovrano)”.²⁴

I giudici possono così essere autorizzati da e perfino responsabili di fronte al popolo considerato come astrazione, ma devono essere abbastanza distaccati dal popolo inteso come persone fisiche reali, come parti del caso sottoposto alla loro attenzione. Una volta che le persone fisiche si presentano di fronte al giudice, esse si sottopongono al principio d'autorità: sono vincolati al rispetto della decisione giurisdizionale.²⁵ Garapon esprime l'ambivalenza del giudice di fronte “al paradosso della pubblicità, senza cui non v'è giustizia” ma che, allo stesso tempo, introduce rabbia ed irrazionalità nell'aula di tribunale.²⁶ Di conseguenza, il complesso rapporto tra i giudici e l'autorità del popolo si tinge, da un lato, di un'autorità sprezzante fondata sulla legge che sta al di sopra dell'opinione popolare e degli interessi delle parti in giudizio e d'altro canto del riconoscimento che la legge in sé rappresenta la volontà del popolo. Il giudice mantiene la propria autorità “rendendo presente” e parlando in nome di un popolo che, se così non fosse, sarebbe soltanto un'astrazione.²⁷

Sino ad ora abbiamo provato ad evitare la sterile identificazione tra valori ed attori istituzionali che tradizionalmente hanno la pretesa di rappresentarli: l'imparzialità dei giudici, la democraticità del pubblico e l'efficienza della amministrazione. Abbiamo cercato le loro fonti comuni d'autorità in una nozione di rappresentanza in base alla quale il popolo è considerato come rappresentato in diversi modi dai ministeri e dal potere giudiziario. Questa analisi offre uno strumento per capire i complessi e spesso difficili rapporti fra la magistratura, l'esecutivo ed il pubblico, ognuno dei quali è vitale all'efficace funzionamento ed alla valutazione dell'ordinamento giudiziario. Tuttavia, poiché il principio d'autorità da solo non può giustificare o costituire la sola base per questa valutazione, dobbiamo in primo luogo considerare l'altra forma della rappresentanza.

²⁴ G. AGAMBEN, *Means Without End: Notes on Politics*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2000, pp. 30-31.

²⁵ Pitkin pone in risalto il contrasto tra la teoria della legittimazione e la teoria dell'*accountability*, vedendo la seconda come 'l'opposto' della prima; *i.e.*, il rappresentante è vincolato, mentre il rappresentato è 'libero' [sopra nota 15].

²⁶ GARAPON, “Il rituale giudiziario”, in A. GIASANTI e G.MAGGIONI, *I diritti nascosti: Approccio antropologico e prospettiva sociologica*, Milano, Cortina, 1995, pp. 289-305.

²⁷ Abbiamo seguito l'analisi di Agamben per la costruzione dell'argomentazione appena svolta, distinguendo tra il “popolo sovrano” ed il “popolo portatore di interessi” nell'uso della lettera maiuscola. Nel proseguo

B. Accountability

La ricerca effettuata nei nove paesi ha permesso di identificare numerosi tentativi di introdurre sistemi ‘manageriali’ per aumentare l’*accountability* dei giudici e delle corti. Questi sistemi sono stati spesso osteggiati dai giudici che il loro uso violerebbe il principio d’indipendenza del potere giudiziario. Questo elemento genera tensioni fra valori divergenti (legalità v. controlli manageriali) ed anche un potenziale conflitto fra gli attori istituzionali che ne sono portatori (giudiziario v. esecutivo). In vari casi questi conflitti hanno condotto a giochi a somma zero in cui il guadagno realizzato da una parte, per esempio in termini di maggiore efficacia manageriale, è stato visto come perdita dall’altra (d’indipendenza).

Come documenteremo nei restanti paragrafi, in alcuni paesi questo tipo di conflitto ha ostacolato i processi di riforma mentre in altri abbiamo potuto osservare risposte costruttive e giochi a somma positiva. In questi ultimi casi, le interazioni fra i vari attori istituzionali che promuovono valori ed interessi differenti hanno condotto a soluzioni creative, non soltanto in termini di maggiore efficienza e migliore amministrazione del sistema giudiziario, ma anche in termini di rafforzamento dei valori caratterizzanti il sistema istituzionale considerato, quali ad esempio l’imparzialità. Analizzando tali casi tentiamo di identificare possibili approcci atti a risolvere le tensioni tradizionali fra i principi d’indipendenza e *accountability*.²⁸ Avvicinandoci al problema in primo luogo dal punto di vista d’*accountability*, siamo stati costretti a riconsiderare i modi in cui le discussioni su qualità e funzionamento dell’ordinamento giudiziario hanno inteso quella nozione. Se da un lato la magistratura ha tradizionalmente concentrato l’attenzione sulla discrezionalità e sulle scelte politiche connesse alla decisione giurisdizionale,²⁹ più recentemente sono stati introdotti approcci di tipo manageriale, che sono considerati come strumenti di controllo direttivo.³⁰ Distinguendo fra

dell’articolo ci atterremo all’uso normale delle lettere minuscole, distinguendo tra i diversi ruoli del popolo attraverso il contesto ovvero una spiegazione *ad hoc*.

²⁸ **J. DOUGLAS e R. HARTLEY**, “The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by the Budgetary Process?”, *Public Administration Review*, 2003, No 63, pp. 441-453.; **American Bar Association**, “An Independent Judiciary: Report of the ABA Commission on Separation of Powers and Judicial Independence”, 1997, <http://www.abanet.org/govaffairs/judiciary/report.html> [visitato il 17 maggio 2006].

²⁹ **G. STURGESS e P. CHUBB**, *Judging the World: Law and Politics in the World’s Leading Courts*, *supra* nota 4, p. 4.

³⁰ **NCSC**, “Trial Court Performance Standard and Measurement System”, 2001, http://www.ncsconline.org/D_Research/tcps/index.html [accessed on 6 June 2006]; **NCSC**, “Court Tools”, 2006, http://www.ncsconline.org/D_Research/CourTools/tcmp_courttools.htm [accessed on 30 May 2006].

metodi di valutazione tradizionalmente associati all'esecutivo e metodi associati al potere giurisdizionale, pensiamo di chiarire un concetto sempre più "amorfo".³¹

L'*accountability* è la combinazione di metodi, di procedure e forze che determinano quali valori devono essere riflessi nelle decisioni amministrative.³² Se, come comunemente si ritiene, i funzionari che esercitano un potere in nome o per conto dello stato sono responsabili delle loro azioni di fronte ai cittadini, l'*accountability* diventa lo strumento che esprime questa relazione.³³ L'*accountability* dunque è caratterizzata da una serie di procedure formali ed istituzionali così come da varie 'intrusioni' impreviste da parte delle forze politiche e sociali che espongono reclami e che richiedono risposte secondo modalità che si presentano a loro volta non programmate e non programmabili.

L'*accountability* può dunque essere definita, da un lato, come l'insieme dei processi che instillano i valori e gli interessi dei rilevanti attori³⁴ nell'azione dell'organizzazione. Dall'altro, come il complesso dei 'meccanismi' in base ai quali si può analizzare o valutare se l'organizzazione sviluppa quei valori ed interessi nelle proprie azioni e decisioni. Una volta definita in questo modo, l'*accountability* può essere considerata come un duplice canale di comunicazione. In primo luogo, essa deve veicolare le informazioni sul funzionamento dell'organizzazione a coloro i quali hanno il diritto di conoscerne il funzionamento. Queste informazioni possono includere obiettivi, valori fondamentali ed interessi alla cui protezione l'azione dell'amministrazione è volta. In secondo luogo, essa deve fornire i metodi e le tecniche per assicurare che gli organi dell'amministrazione si conformino costantemente a quei valori ed interessi. Quindi, l'*accountability* è quel complesso di mezzi che rinforza la responsabilità degli attori pubblici.

E evidente che la portata del concetto di *accountability*, definito complessivamente come sopra, non può essere limitato semplicemente alla verifica della produttività o dell'efficienza, ma include un più vasto complesso di valori che le amministrazioni pubbliche devono adottare, basati sui valori fondamentali che sono espressione dei regimi democratici.

³¹ A. LE SUEUR, "Developing Mechanisms for Judicial Accountability in the UK", *Legal Studies*, 2004, No 24.

³² H.A. SIMON, D.W. SMITHBURG e V.A. THOMSON, *Public Administration*, New York, Knopf, 1961, p. 513.

³³ *Ibid.*, p. 513.

³⁴ Con questa locuzione indichiamo quei soggetti che hanno un legittimo interesse ed aspettative nei confronti dell'organizzazione e delle sue azioni.

Questi valori includono la legalità, l'uguaglianza e l'imparzialità. Questa comprensiva nozione d'*accountability* si situa ad un livello differente e forse più elevato rispetto ai valori specifici relativi ad una singola unità della pubblica amministrazione. L'*accountability* è concepita in modo tale da permettere un processo democratico d'affermazione di quei valori, siano essi espressione di efficienza o di indipendenza, efficacia nel realizzare gli obiettivi, ovvero di imparzialità nel trattamento dei cittadini.

Da questo punto di vista né il sistema giudiziario considerato nel suo insieme né i singoli tribunali o il giudice individuale si possono sottrarre all'*accountability*. Devono essere perciò implementati determinati canali di controllo e di trasparenza affinché ciascuno possa dar conto delle proprie azioni. I problemi sorgono nel capire quali forme o meccanismi di responsabilità sono compatibili ed appropriati alle funzioni dei giudici, delle corti, dei consigli giudiziari e dei ministeri di giustizia. Fare a meno di tali meccanismi condurrebbe ad un sistema giudiziario la cui l'indipendenza assoluta sarebbe difficile da riconciliare con i valori fondamentali dei regimi democratici e rappresentativi.

Persino quei sistemi di controllo che sono stati sviluppati nel corso della lunga storia del diritto, al fine di assicurare la legalità delle procedure giudiziarie, rappresentano manifestazioni di questo vasto concetto di responsabilità. Misure quali le decisioni motivate, i procedimenti pubblici ed i mezzi di impugnazione sono impiegate per controllare se i processi giudiziari rispettino i valori ed interessi sostanziali ed importanti quali l'imparzialità e la legalità. Il ruolo di queste misure nel fondare specifici sistemi giuridici di garanzia della qualità o di valutazione è discusso nella sezione seguente. Esse rappresentano il tradizionale approccio all'*accountability*, approccio che è stato sviluppato per promuovere determinati interessi e valori che dovrebbero essere alla base della valutazione del sistema giudiziario. V'è, tuttavia, una più vasta gamma di interessi e di valori che devono ugualmente essere promossi.

Facendo seguito ad una discussione sulle forme tradizionali della responsabilità giuridica, mostriamo lo sviluppo di altre forme di *accountability* che possono essere denominate *accountability* di tipo manageriale e pubblica. Da questo punto di vista le tensioni comunemente generate dall'introduzione di qualsiasi nuova forma di *accountability* possono essere considerate inevitabili, specie se si ritiene che i sistemi giudiziari debbano prevedere anche mezzi per valutare le loro prestazioni, basati su una più vasta gamma di valori e di

interessi rispetto a quelli già rappresentati dalla tradizione giuridica. Può inoltre essere osservato che ciascuna di queste forme di *accountability* è espressione di interessi specifici e può in sé essere uni-dimensionale, a meno che vegna riequilibrata riconoscendo le istanze promosse dagli altri interessi in gioco.

III. Pratiche

A. Valutazione giudiziale

Il potere giuridiziaro ha una lunga storia ed un'esperienza altrettanto lunga di meccanismi valutativi interni, volti a verificare i reclami e la determinazione dei diritti e degli illeciti, meccanismi basati sulle previsioni di legge e sulle impugnazioni. Effettivamente, la vera *raison d'être* della funzione giurisdizionale è il giudizio, sulla base dei particolari valori associati con la giustizia ed il diritto, quali la correttezza e l'applicazione imparziale ed adeguata del diritto positivo. Oltre che questi valori, è importante inoltre considerare il contesto istituzionale in cui ed attraverso il quale l'ordinamento giudiziario funziona.

Questo contesto istituzionale include la cancelleria della corte dove le cause sono archiviate, e dove vengono registrati ed organizzati gli eventi chiave del procedimento. Queste pratiche e gli atti stessi costituiscono la memoria dei procedimenti giurisdizionali, rendendo possibile rintracciare le fasi, gli atti ed i fatti che riguardano il processo e controllare che la legge e la corretta procedura siano state applicate in ogni caso.³⁵

Il contesto istituzionale inoltre include quei principi giuridici e convenzionali che sono così fortemente istituzionalizzati da potersi dare per scontati senza necessariamente essere codificati. Questi includono la motivazione delle decisioni ed il principio di pubblicità del processo, che introduce il pubblico ed i mezzi di comunicazione (con l'esclusione in talune giurisdizioni delle macchine fotografiche e dei microfoni) nel cuore del procedimento giudiziario.³⁶ Anche questi sono mezzi di controllo per controllare che il processo giudiziario sia stato giusto e corretto. La decisione motivata registra la legge ed i fatti rilevanti per il caso

³⁵ Il diritto "protegge ogni traccia di disimpegno riconducendo senza sosta, attraverso le perigliose vie della firma, dell'archivio, del testo, del fascicolo, le dichiarazioni a coloro che le hanno rese" [*les énoncés à leurs énonciateurs*]; **B. LATOUR**, *La fabrique du droit: Une ethnographie du Conseil d'Etat*, *supra* nota 16, p. 297.

³⁶ **A. LE SUEUR**, "Developing Mechanisms for Judicial Accountability in the UK", *Legal Studies*, *supra* nota 31, pp. 80-81.

ed il modo in cui essi hanno condotto al risultato.³⁷ Quanto alle annotazioni degli eventi e delle decisioni, questi assumono un'importanza particolare nel contesto del sistema d'appello che è il meccanismo di valutazione più importante nel quadro giuridico.

Il giudizio dei casi nel rispetto del diritto processuale non rileva solo ai fini della valutazione della singola controversia pendente innanzi alla corte ma, attraverso i mezzi d'impugnazione, può essere considerato come uno strumento di valutazione della corte stessa. In altri termini, ogni corte deve valutare i casi che le si presentano ma, poiché ogni decisione è potenzialmente soggetta ad un mezzo di impugnazione, l'operato stesso di ciascuna corte viene così ad essere valutato. Tuttavia, le decisioni rese in ogni fase del processo sono connesse direttamente ai casi in esame ed hanno poche ripercussioni a livello sistematico, cioè le decisioni riesaminate nel merito in appello concernono soltanto casi specifici e non costituiscono dirette valutazioni dell'operato del giudice che prende la decisione originale.

I nove paesi considerati in questo studio avevano adottato una varietà di altre misure per la valutazione dei singoli giudici e delle corti. Queste misure comprendevano meccanismi interni di reclamo, ipotesi di responsabilità penale e/o civile dei magistrati, e diverse varianti di un sistema di mediazione (ombudsman). Senza valutare l'efficacia di questi sistemi, che sono naturalmente validi soltanto in quanto le procedure e le pratiche per effettuarli lo siano, in questo studio ci limitiamo ad osservare alcune delle interazioni complesse fra i principi ed i sistemi di valutazione dell'operato dei giudici che hanno carattere giuridico e quelli che hanno carattere differente. I meccanismi di reclamo in Francia ed in Spagna hanno portato a circa 2.000 e 1.000 reclami all'anno rispettivamente, ma le limitate analisi qualitative suggeriscono che a tali reclami molto raramente è seguita un'azione contro un giudice. Ciò che si rivela di particolare interesse è che i reclami sull'ingiustificato ritardo della decisione sono i più numerosi (Francia) e gli unici due casi di sanzioni adottate contro i giudici in Spagna erano in risposta a ad un serio ingiustificato ritardo.³⁸ Questo è un ambito che può essere suscettibile tanto di una valutazione legale che amministrativa, come sarà visto più dettagliatamente in seguito, ma che fondamentalmente si fonda su di una misura quantitativa del lasso di tempo trascorso tra proposizione dell'azione giurisdizionale e decisione. Il numero molto limitato di casi di ritardo in cui sono state applicate sanzioni suggerisce che è difficile per i cittadini agire

³⁷ Tratteremo in modo più dettagliato i principi sottesi alla pubblicità ed alla trasparenza quando affronteremo i meccanismi pubblici di responsabilità e valutazione.

contro i giudici attraverso un sistema disciplinare controllato dall'ordinamento giudiziario. Inoltre il fatto che i reclami e le sanzioni adottate siano limitati ai casi d'ingiustificato ritardo suggerisce che questa è la preoccupazione principale degli utenti della corte (dato di cui vi è un certo riscontro)³⁹ ed anche che questo è uno dei pochi ambiti in cui i comitati disciplinari possono o vogliono pronunziarsi a sfavore dei giudici.

L'esperienza di introdurre l'istituto del mediatore (ombudsman) nei Paesi Bassi ed in Austria è stata particolarmente interessante in relazione alla linea discrezionale fra le procedure legali ed amministrative o pubblico-guidate. Nei Paesi Bassi i reclami possono giungere al mediatore soltanto dopo che siano stati esaminati internamente dalle corti. Anche in questo caso, la partecipazione del mediatore è intesa come soluzione provvisoria nell'attesa che ulteriori controlli interni siano effettuati dalle stesse corti. Per assicurare l'indipendenza della procedura giudiziaria, i processi in corso non possono mai essere sottoposti all'esame del mediatore.⁴⁰ Disposizioni simili esistono in Austria per evitare ogni possibile interferenza in un procedimento in corso. Queste norme sono state ulteriormente estese in modo da precludere al mediatore di prendere in esame procedimenti giudiziari diversi da quelli amministrativi. Avendo originariamente argomentato che "la fissazione dell'udienza è una funzione della gestione della corte", e pertanto che ricade nell'ambito della sua competenza, è stato deciso che il mediatore austriaco non possa sottoporre ad esame nessun atto giurisdizionale.⁴¹

Queste brevi osservazioni sui tentativi di introdurre elementi innovativi nelle procedure di valutazione del sistema giuridico indicano alcune delle difficoltà che si presentano nel collegare il processo di valutazione alle prestazioni del sistema giudiziario o del giudice piuttosto che al risultato in un caso specifico. Come suggeriscono alcuni di questi tentativi, l'isolare i giudici dalle influenze esterne durante il corso di un processo è fra i principi più profondamente ancorati nel sistema giuridico. Il punto in cui questo principio può essere messo in discussione è al termine del processo, in via retrospettiva e limitatamente alle questioni che hanno carattere tanto giurisdizionale quanto amministrativo quali appunto i

³⁸ C. DEFFIGIER *et al.*, "France", in M. FABRI, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Parigi, Montchrestien, 2005, p. 268; C. DEFIGGER *et al.*, *supra* nota 5, pp. 152-153.

³⁹ Cf la discussione, nei paragrafi a seguire, sui questionari somministrati agli utenti del sistema giudiziario.

⁴⁰ Ng, *supra* note 9, pp. 310-311.

⁴¹ G.E.KODEK e M. STELZER, "Quality and Justice in Austria", in M. FABRI, P.M. LANGBROEK e H. PAULIAT, *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, Bologna, Lo Scarabeo, 2003, pp. 14-15.

ritardi nelle decisioni e nella programmazione delle udienze. Tuttavia l'ordinamento giudiziario serra le fila ed insiste che anche queste materie hanno carattere giudiziario e che ogni partecipazione esterna violerebbe il principio d'indipendenza giudiziaria.⁴²

I processi giuridici di controllo di qualità attraverso i procedimenti giudiziari e di appello sono generalmente così ben affermati e così profondamente compenetrati nella costituzione e nelle leggi della nazione che sono quasi invisibili dal punto di vista della valutazione di qualità in una prospettiva di riforma. La loro visibilità è maggiore nella giurisprudenza che si è sviluppata dalle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). Un certo numero di paesi ha segnalato che le decisioni che riguardano i ricorsi promossi in base all'articolo 6 (diritto ad un giusto processo) della Convenzione europea sui diritti dell'uomo hanno avuto ripercussioni garanzia sulle garanzie di qualità dei loro sistemi giudiziari. L'articolo 6 § 1 stabilisce che "ogni individuo ha diritto ad un'udienza pubblica giusta e nei limiti di un tempo ragionevole davanti ad un tribunale indipendente ed imparziale stabilito da legge".

Pronunce che attestano la violazione del diritto alla durata ragionevole del processo sono state citate più frequentemente di altri motivi, riflettendo quanto avviene per i reclami interni. La Finlandia, vantando periodi medi di gestione dei processi di 2-13 mesi, "è stata sorpresa" dalla condanna della CEDU per l'eccessiva durata del processo in un caso specifico d'appello (3 anni di ritardo), che comunque è stato considerato come "valore erratico" statistico e non ha portato all'adozione di misure sistemiche per evitare gli ingiustificati ritardi.⁴³ Anche il rapporto dalla Francia registra ricorsi vittoriosi dinanzi alla CEDU sulla base tanto dell'ingiustificato ritardo che dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudici (specie sotto il profilo dei rapporti fra i pubblici ministeri e la corte). In questi ed in altri casi la *Cour de Cassation* ha preso misure per assicurare in futuro il rispetto della norma internazionale.⁴⁴ La Finlandia, dal 2000 al 2005, è tra i paesi contro cui sono stati presentati meno ricorsi alla CEDU, mentre la Francia si colloca nell'opposta situazione.⁴⁵

⁴² Si potrebbe dire di più sulla trasparenza di questi processi e sull'importanza di sottoporli a procedimenti valutativi, ma ciò richiede indagini più specifiche di quelle i cui risultati stiamo riportando.

⁴³ A. AARNIO *et al.*, "Quality and Justice in Finland", in M. FABRI, P. LANGBROEK e H. PAULIAT, *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, Bologna, Lo Scarabeo, 2003, p. 209.

⁴⁴ C. DEFFIGIER, *supra* nota 38, pp. 267-268.

⁴⁵ Analisi svolta dagli autori di casi discussi dinanzi alla CEDU sulla base dell'art. 6 § 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La capacità delle decisioni CEDU di andare oltre il caso specifico ed influenzare il funzionamento generale del sistema giudiziario dipende dal dallo specifico contesto istituzionale in cui è situata. Le varie agenzie del Consiglio dell'Europa (CoE), ed in particolare il comitato dei ministri degli affari esteri hanno responsabilità di sorvegliare l'attuazione delle decisioni della corte e di controllare l'adeguatezza delle misure approntate dai sistemi giudiziari nazionali per evitare la ripetizione di tali violazioni.⁴⁶

Questo metodo si è dimostrato capace di produrre cambiamenti sistemici che non necessariamente possono essere desiderabili. Il caso italiano illustra questo punto. Fino al 2000 l'Italia era il paese con il più alto numero di ricorsi e violazioni sulla base dell'eccessiva durata dei processi, tanto che il loro numero stava congestionando il ruolo della Corte Europea. Di conseguenza il comitato dei ministri degli affari esteri ha chiesto al governo italiano di prendere misure per accelerare i procedimenti giudiziari e ridurre così il numero di ricorsi alla Corte. Anche se il governo italiano non è stato in grado di raggiungere risultati soddisfacenti in merito ai tempi di risoluzione delle controversie, ha potuto invece ridurre il numero dei ricorsi alla corte, grazie all'introduzione della cosiddetta legislazione 'Pinto'.⁴⁷ Questa ha istituito un mezzo di ricorso interno innanzi alla corte d'appello per i casi d'eccessiva durata del processo ed ha inoltre previsto meccanismi di risarcimento. Così, prima di potere fare ricorso alla CEDU, i casi di eccessiva durata del processo devono essere conosciuti dal sistema giudiziario italiano, che può finalmente offrire un risarcimento. E chiaro che questo sistema tratta i sintomi piuttosto che la malattia: ha ridotto il numero di ricorsi a Strasburgo ma non ha ridotto la lunghezza dei processi.⁴⁸ Ciò nonostante, il CoE ed in particolare il consiglio dei ministri degli affari esteri mantengono il sistema giudiziario italiano sotto osservazione, richiedendo rapporti annuali e piani d'azione sullo stato della giustizia per esaminare i risultati nella riduzione dei tempi dei processi.

Sistematico Questa immediata consequenzialità tra le pronunce della CEDU e l'adozione di interventi a livello sistemico rappresenta una stimolante eccezione piuttosto che la regola. La decisione giurisdizionale, sia in primo grado che in appello, è un ordine potenziale applicato ad un caso specifico. L'obiettivo principale del sistema giudiziario è di

⁴⁶ F. BUONOMO, "Nuove regole per l'adempimento delle sentenze CEDU", *Diritto e giustizia*, 2005.

⁴⁷ L. No 89/2001.

sostenere l'autorità della legge assicurando il riconoscimento della decisione giudiziaria. E con questo riconoscimento che la legge supera i confini del sistema legislativo in sé, fino a toccare gli altri rami del governo ed il pubblico. Tuttavia i giudici hanno poche occasioni ed ancor meno canali formali per calibrare l'efficacia della loro autorità. In termini giuridici questa può essere assicurata soltanto con la conformità alle procedure e al contenuto della legge, conformità che è soggetta a controllo attraverso il meccanismo delle impugnazioni. Se un appello indica le inefficienze del sistema, come in questo esempio italiano, l'interesse dei giudici a mantenere autorità suggerisce la condotta da tenere in futuro. Ciò distingue questo rimedio dal meccanismo dell'*accountability* che può anche operare retroattivamente.

Più comunemente le decisioni giudiziarie non hanno implicazioni sistemiche. Le forme giuridiche di *accountability* non sono limitate agli aspetti puramente procedurali che abbiamo discusso in precedenza. In ogni ordinamento esiste la responsabilità disciplinare con procedure più o meno efficaci⁴⁹ che ne permettono il controllo ed inoltre troviamo tipi di responsabilità fiscale che solitamente si limitano ad assicurare che i procedimenti di spesa e di registrazione della spesa rispondano a requisiti formali. I processi legali che assicurano la conformità alla legge riflettono l'importanza che l'ordinamento giudiziario attribuisce alla protezione ed al rafforzamento dei principi fondamentali e all'autorità della legge, ma ci dicono poco circa l'utilizzo delle risorse che gli stati rendono disponibili. I molti tentativi di introdurre sistemi di responsabilità manageriale sono una risposta a questo bisogno. Includono una vasta gamma di controlli sulle attività quotidiane dei singoli giudici.

B. Valutazione manageriale

Tutti e nove i paesi considerati in questo studio hanno provato ad introdurre sistemi di responsabilità di tipo manageriale nei loro ordinamenti giudiziari. I risultati non sono stati sempre soddisfacenti.

Piuttosto che provare a dare pienamente conto di questi i tentativi, ne descriveremo soltanto alcuni al fine di identificare le caratteristiche peculiari di un tale metodo.

⁴⁸ D.CARNEVALI, "La violazione della ragionevole durata del processo: Alcuni dati sull'applicazione della Legge Pinto", in C.GUARNIERI e F. ZANNOTTI, *Giusto Processo?*, Padova, CEDAM, 2006.

⁴⁹ Cf la precedente discussione sulla limitata efficacia dell'azione disciplinare nell'ordinamento giudiziario; vedere anche: G. DI FEDERICO, *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe*, Bologna, Lo Scarabeo, 2005.

Osserveremo le tensioni fra questi nuovi metodi ed i metodi puramente legali applicati tradizionalmente prima di provare ad analizzare alcune difficoltà che sorgono dalla loro introduzione.

Come organi del governo esecutivo responsabili nei confronti del potere legislativo, i ministeri sono portatori di una cultura e di una tradizione di *accountability* e di governo responsabile. Essi devono accertarsi che i fondi pubblici siano spesi correttamente ed inoltre hanno responsabilità per l'attuazione delle politiche. Ciò vale anche per quei consigli giudiziari (quale l'olandese)⁵⁰, o servizi della corte (come il danese) che allocano le risorse umane e finanziarie alle corti e sono responsabili verso il parlamento o verso il ministero per questa funzione.⁵¹ Le politiche attuate da queste organizzazioni in relazione alle corti variano da quelle più prossime al processo di decisione giurisdizionale, quale l'istituzione di standards temporali per rendere le decisioni, alla fornitura di servizi amministrativi e di supporto (per esempio servizi forniti sempre più spesso alle vittime di reati). La linea discrezionale fra le decisioni giudiziarie e la responsabilità manageriale è ben strutturata in teoria, ma in pratica ci sono numerosi punti di contatto e, potenzialmente, di conflitto.

Prima di considerare contestati esempi concreti, vale la pena di commentare una differenza importante di prospettiva. Mentre i giudici, come notato sopra, si confrontano con il rendere decisioni nei casi specifici, i *managers* si confrontano con dati aggregati. Anche quei managers coscienti che conoscono e misurano i tempi del processo con cura ed attenzione, possono rimanere stupiti, come lo è stato il team finlandese, quando la CEDU condanna l'eccessiva durata del processo in un singolo caso. Per il manager o per lo statistico, questo caso rappresenta "un valore erratico", un'anomalia del *data set* che semplicemente altera i calcoli normali. Per la corte, questa è un'ingiustizia cui porre rimedio nel caso specifico. Il divario fra la cultura giudiziaria e quella manageriale può essere illustrato da ulteriori esempi tratti dallo studio che presentiamo in questa sede.

⁵⁰ P. LANGBROEK, "Changing the Judiciary and Judicial Administration: The Netherlands and Guatemala", in *Empowerment, Security and Opportunity through Law and Justice*, San Pietroburgo, World Bank, 2001.

⁵¹ Non è invece il caso dei consigli giudiziari dei paesi latini (Italia, Francia, Spagna e Portogallo) che sono solamente incaricati della selezione, reclutamento, promozioni, formazione e del controllo disciplinare dei giudici.

A seguito dell'onda d'interesse per la "nuova amministrazione pubblica",⁵² agenzie governative quali i ministeri ed i consigli giudiziari hanno recentemente sperimentato nuovi approcci per comprendere e valutare il sistema giudiziario in termini di risultati (come ad es. il numero di casi risolti). Questi nuovi approcci possono persino progettati per esercitare pressione sui giudici e sul personale al fine di conseguire obiettivi specifici, nello stile dell'amministrazione per obiettivi (*management by objectives*: MBO).

Per esempio in Finlandia il ministero di giustizia⁵³ ha collaborato con gli uffici giudiziari per introdurre sistemi di MBO che si applicano sia al singolo giudice (ancora in prova) sia a livello nazionale, a seguito dell'applicazione di questo metodo a tutta la pubblica amministrazione nazionale⁵⁴ nel 1995. Il sistema valuta le prestazioni delle corti usando indicatori del loro rendimento, economia ed efficacia. Il rendimento è calcolato in termini di numero di decisioni per giudice o per unità di personale amministrativo. L'indicatore principale dell'economia o dell'efficienza delle corti è il costo della decisione, calcolata dividendo il preventivo annuale di una corte particolare per il numero di decisioni prese dai relativi giudici. Il calcolo relativo all'efficacia è più complesso. È basato sul presupposto che la lunghezza del procedimento sia cruciale per il processo giudiziario e per i diritti dei cittadini. Di conseguenza i tempi per ottenere una decisione giurisdizionale sono la misura chiave dell'efficacia.⁵⁵

Anche se questi indicatori sono stati sviluppati per stanziare le risorse destinate a specifici uffici, il loro uso non è necessariamente legato a questo fine. Al contrario, gli indicatori formano una fonte di conoscenza su cui basare la trattativa sulle risorse finanziarie da allocare ad ogni singola corte. Inoltre sono usati nel corso delle riunioni annuali per aiutare il ministero di giustizia ed i presidenti d'ogni corte a definire gli obiettivi da raggiungere. Anche se questo metodo morbido dovrebbe permettere persino una negoziazione guidata tra valori in conflitto, esso è stato criticato dalla magistratura. Alcuni hanno sostenuto che la definizione degli obiettivi da parte dei funzionari del ministero violerebbe l'indipendenza giudiziaria che è protetta dalla costituzione. Altri sostengono che, con l'introduzione del

⁵² H. WOLLMANN, *Evaluation in Public Sector Reforms: Concept and Practices in International Perspective*, Cheltenham, Elgar, 2003.

⁵³ La Finlandia non possiede un consiglio giudiziario né un'istituzione corrispondente.

⁵⁴ P. UUSIKYLÄ e P. VIRTANEN, "Public Sector Performance Contracting in Finland", Parigi, OECD, 1999.

⁵⁵ A. AARNIO *et al.*, "Finland", in M. FABRI *et al.*, *L'amministrazione de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Parigi, Montchrestien, 2005, pp. 231-232.

sistema dell'amministrazione per obiettivi, l'attenzione del giudice si concentrerebbe sul numero di casi e sul tempo di risoluzione, così riducendo la qualità delle decisioni.⁵⁶ Inoltre è stato suggerito che il sistema d'obiettivi misurabili non potrebbe essere attuato dalle corti. Secondo il ministero di giustizia:

“L'applicazione dell'amministrazione per risultati alla magistratura non può interferire con l'indipendenza obiettiva e soggettiva delle corti nel loro processo decisionale e nelle altre attività d'applicazione della legge, che è l'essenza reale dell'indipendenza del potere giudiziario salvaguardata dalla costituzione. Il fatto che informazioni generali sulla durata dei processi, [...] siano contenute in documenti relativi alla valutazione per obiettivi in se non diminuisce né mette in pericolo l'indipendenza della corte nel raggiungere una decisione nei singoli casi concreti”.⁵⁷

L'atteggiamento, morbido e collaborativo, del ministero finlandese della giustizia evita un conflitto aperto fra l'ordinamento giudiziario e l'esecutivo ma può ciò nonostante provocare una reazione da parte della magistratura. L'introduzione da parte dell'esecutivo di un sistema d'amministrazione per obiettivi che dà risalto al rendimento ed all'efficienza delle corti promuove i valori e gli interessi identificati come manageriali. Ciò può generare reazioni uguali ed opposte nella magistratura che, da parte sua, dà risalto ai valori giuridici e normativi del processo giurisdizionale. Questa situazione può condurre ad un gioco a somma zero fra il corpo giudiziario e l'esecutivo cosicché il risultato finale dipende quasi esclusivamente dalla forza relativa degli attori in gioco.

In Italia, l'introduzione dell'amministrazione per obiettivi ha condotto alla concretizzazione di questo problema. In questo caso, anziché cominciare da strumenti per valutare il funzionamento del sistema giudiziario, o dell'ufficio specifico, il nuovo sistema comincia col valutare i risultati raggiunti dai responsabili d'ogni ufficio giudiziario, con conseguenze per le loro prospettive di carriera e di retribuzione. Questa valutazione non riguarda il lavoro del presidente del tribunale. In pratica, ogni responsabile d'ufficio deve, dopo una 'discussione franca' con il presidente del tribunale, definire gli obiettivi organizzativi da raggiungere.⁵⁸ È dato per scontato che questi obiettivi non includono i risultati della corte complessivamente considerata, per esempio il numero di casi civili di cui

⁵⁶ **Aarnio**, *supra* nota 43, pp. 176.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 177.

⁵⁸ **M. FABRI et al.**, “Quality and Justice in Italy”, in **M. FABRI, P. LANGBROEK e H. PAULIAT**, *The Administration of Justice in Europe: Toward the Development of Quality Standards*, Bologna, 2003, p. 278.

occuparsi durante l'anno in corso, poiché ciò violerebbe l'indipendenza giudiziaria. Al contrario gli obiettivi sono esclusivamente quelli dei singoli managers e delle rispettive aree di responsabilità. In opposizione, il presidente del tribunale, che ha la più ampia responsabilità per l'esercizio delle funzioni dell'intera corte, è completamente escluso dal processo di valutazione. Di conseguenza gli obiettivi definiti dal manager sono limitati rigorosamente alle mansioni amministrative come la riduzione degli accumuli dell'arretrato e sono marginali rispetto agli obiettivi legali e manageriali, come la riduzione del costo unitario delle decisioni giudiziarie. Chiaramente una responsabilità per obiettivi di questo tipo deve cadere esattamente su entrambe le teste di ciascun tribunale: tanto i responsabili giudiziari quanto i managers amministrativi. Per valutare l'amministrazione della corte, i risultati raggiunti da entrambi i responsabili devono essere considerati insieme come nel caso olandese.⁵⁹

La decisione del ministero italiano di limitare la valutazione MBO ai responsabili amministrativi potrebbe essere interpretata come strategia di 'azione invisibile' che in primo luogo attacca il punto di minor resistenza (gli amministratori). Dopo che la pratica è stata consolidata si potrebbe pensare di estenderla anche agli organi propriamente giurisdizionali. Tuttavia, non abbiamo visto traccia di alcuna discussione che sostenesse quest'interpretazione. La spiegazione ufficiale del ministero sembra invece insistere sulla necessità di sviluppare un adeguato sistema d'informazione per permettere il controllo degli obiettivi di ogni ufficio prima di estendere il sistema dell'amministrazione per obiettivi. Più precisamente, il sistema dovrebbe "fornire in tempo reale un'immagine aggiornata del progresso in corso per consentire l'intervento in tempo reale e minimizzare la divergenza fra gli obiettivi dichiarati e la situazione attuale".⁶⁰ Sostenere che questo sistema d'informazione statistico è un requisito preliminare ad un'ulteriore estensione della valutazione sembra essere semplicemente una giustificazione tecnocratica.

Come abbiamo osservato nell'esperienza finlandese, un sistema MBO può essere basato su una piccola quantità di dati essenziali. Questi non devono essere considerati come una rappresentazione obiettiva del funzionamento dell'ufficio della corte, ma come informazione di base a partire dalla quale negoziare i bilanci e gli obiettivi. Invece la soluzione italiana, uni-direzionale, riflette chiaramente la logica ed i rapporti di potere del

⁵⁹ G.Y. NG, *Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances*, Utrecht, Intersentia, 2007, p. 110.

⁶⁰ F. PIANTELLI, "La programmazione strategica e gli strumenti di gestione: Esperienze a confronto", 2005, <http://www.giustizia.it/newsonline/data/multimedia/685.pdf> [visitato il 30 maggio 2006], p. 2.

particolare momento storico. Il ministero di giustizia ancora non si è sentito pronto ad estendere questo sistema ai presidenti di tribunali e corti perché questo avrebbe condotto ad una battaglia che non poteva vincere. Ecco perché il sistema si è concentrato solamente sull'anello più debole della catena: i responsabili amministrativi degli uffici giudiziari.

Invece di aprire un'ampia discussione vasta fra i vari soggetti portatori degli interessi istituzionali, sociali e politici in gioco, il ministero ha utilizzato mezzi di natura tecnocratica per affrontare internamente il problema. Ciò ha comportato una ricerca "delle soluzioni informatiche" ritenute indispensabili allo sviluppo del sistema, che ha semplicemente rinviato la necessità di definire gli elementi essenziali del sistema stesso: i suoi obiettivi legittimi, i soggetti deputati ad identificarli ed il collegamento fra i risultati e le dotazioni finanziarie. Ciò può comprendere non soltanto le ripartizioni delle somme agli uffici della corte in generale, ma anche la retribuzione e la selezione dei capi di quegli uffici. E necessario aprire il confronto su queste domande cruciali per evitare un uso puramente ritualistico⁶¹ di questo strumento di gestione.

L'Austria e la Spagna hanno sviluppato modalità di misurazione dei risultati delle corti che collegano i casi al numero dei giudici in servizio. Il metodo austriaco è basato sul sistema d'informazione automatizzato del personale a disposizione del ministero e può essere usato per calcolare il numero di giudici necessario per il carico di lavoro delle singole corti.⁶² Le misure spagnole sono state sviluppate dal consiglio giudiziario e sono intese come mezzi di ricompensa dei giudici in base al loro rendimento, offrendo bonus o penali fino al 10% dello stipendio.⁶³ Non sorprende che notevole resistenza sia stata opposta all'introduzione del principio di remunerare i giudici in base al numero di casi evasi.

Per quanto ne sappiamo questo è uno dei pochi sistemi di questo tipo ad essere stato applicato all'ordinamento giudiziario. Come nel caso austriaco il sistema spagnolo è stato usato originariamente per stabilire il numero di giudici e per fornire il personale necessario

⁶¹ **J.MEYER e B. ROWAN**, "Institutionalised Organisations: Formal Structures as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 1977, pp. 340-363.

⁶² **G.E. KODEK e M. STELZER**, "Quality and Justice in Austria", in **M.FABRI, P.M.LANGBROEK e H. PAULIAT**, *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, Bologna, Lo Scarabeo, 2003, p. 15; **P. BAUER**, "A Show Case for the Future: e-Justice in Austria", in **M.FABRI e F. CONTINI**, *Justice and Technology in Europe: How ICT is Changing Judicial Business*, L'Aja, Kluwer, 2001.

⁶³ **H.S. MUÑOZ**, "Qualité et justice en Espagne", in **M.FABRI et al.**, *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, Bologna, Lo Scarabeo, 2003, p. 157.

alle diverse corti. Il sistema, basato sulle cosiddette misure dei risultati (*módulos de dedicación*) era abbastanza impreciso ed ha dato soltanto una sommaria indicazione del numero di casi che ogni ufficio potrebbe realisticamente prendere in esame. Il sistema è stato criticato dalla magistratura sulla base del fatto che le misure non hanno preso in considerazione un modo per ponderare i differenti tipi di casi.⁶⁴

Nel 1997 il consiglio giudiziario spagnolo⁶⁵ ha raccolto le varie critiche in un ‘libro bianco’ in cui ha inoltre proposto modalità per raffinare il calcolo dei risultati. Gruppi di giudici esperti hanno sviluppato nuovi metodi per calcolare i tempi medi occorsi ai giudici per sottoporre ad esame i vari tipi di casi. Nel 2000 le nuove tecniche di calcolo dei risultati sono state approvate e, dal 2003, sono state usate per determinare i bisogni dei giudici ed anche per incidere sulla loro retribuzione. In pratica, quei giudici che si occupano di almeno un 20% in più del numero di casi prestabiliti dal modulo ricevono una retribuzione supplementare (dal 5 - 10% del loro stipendio). Il consiglio giudiziario ha deciso che per il momento non userà il sistema modulare per sanzionare i giudici meno produttivi riducendo i loro stipendi.⁶⁶ Non sorprendentemente l’introduzione di questo sistema di retribuzione ha comportato una critica forte da parte dei giudici spagnoli. Due delle associazioni dei giudici, anche se accettano la necessità di valutare i magistrati, considerano il sistema insufficientemente affidabile per formare una base per la retribuzione. Una terza associazione è stata molto più radicale nella sua critica, definendo il sistema come “rendimento-centrico e malevolo” ed incompatibile con l’attività giudiziaria. Malgrado queste forti critiche, il consiglio giudiziario continua ad applicare il sistema per commisurare lo stipendio alle prestazioni e sta lavorando per migliorare la metodologia. Recentemente una società di consulenza ha prodotto un nuovo sistema per registrare il rendimento dei giudici che dovrebbe consentire una valutazione più completa del loro lavoro. Il nuovo sistema è molto più complesso. È basato su molteplici serie d’indicatori che coprono cinque aree dell’attività giudiziaria: efficacia, qualità, tempestività, impegno e sviluppo professionale.⁶⁷

Nel 2006 il tribunal supremo ha deciso che la legge che ha stabilito i *módulos* (15/2003) ha violato gli articoli 402 e 403 della “*Ley Orgánica del Poder Judicial*” che impone allo stato di garantire l’indipendenza economica dell’ordinamento giudiziario e basare

⁶⁴ P. SIGNIFREDI, “Misurare la produttività dei giudici: Il caso Spagnolo”, Bologna, IRSIG-CNR, 2006.

⁶⁵ Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

⁶⁶ P. SIGNIFREDI, “Misurare la produttività dei giudici: Il caso Spagnolo”, *supra* nota 64, p. 8.

la retribuzione giudiziaria su principi obiettivi, giusti e trasparenti.⁶⁸ Di conseguenza i módulos non sono più applicati.

La Francia ha intrapreso un programma molto più ambizioso per collegare gli stanziamenti di fondi ai risultati dell'operato dei giudici. La *Loi organique relative aux lois de finances* (1 agosto 2001) era un'iniziativa nazionale del potere legislativo che è stata applicata a tutti i ministeri: è stato richiesto di presentare i bilanci secondo missioni e programmi, i cui obiettivi e i risultati dovevano essere esaminati dal parlamento nel corso del processo di dotazione finanziaria. Il ministero della giustizia ha risposto con dieci obiettivi, fornendo per ciascuno gli indicatori del successo delle corti nel realizzarli, classificati nelle tre aree d'efficacia socio-economica (cioè accesso alla giustizia, partecipazione delle vittime del reato), qualità di servizio (*e.g.*, riduzione del ritardo nel rendere giustizia, alternative al giudizio) ed efficace gestione (elencazione di casi).⁶⁹ Il dibattito in Francia ora concerne l'appropriatezza degli obiettivi e degli indicatori, piuttosto che il principio della responsabilità finanziaria su cui la legge è basata.⁷⁰ Tuttavia, poiché gli obiettivi e gli indicatori sono stati individuati dal ministero senza alcun processo trasparente e senza la partecipazione della magistratura, è stato suggerito che l'opposizione alla legge può appuntarsi su preoccupazioni concernenti l'indipendenza.⁷¹

Nei Paesi Bassi il processo d'elaborazione di misure di controllo qualità è stato sviluppato contestualmente all'istituzione di un consiglio giudiziario. Dalla sua istituzione nel 2002, il consiglio è stato reso responsabile della distribuzione delle risorse all'interno del sistema giudiziario. Un "programma per rinforzare l'organizzazione dell'ordinamento giudiziario" è stato istituito come iniziativa giudiziaria e nel suo quadro sono state sviluppati indici di misura quantitativa dei casi, del personale e del tempo di svolgimento del lavoro, originariamente basati sul modello d'EFQM (accennato all'inizio) ed aggiornati tramite ricerca periodica. Queste misure, insieme ai programmi proposti dalle corti responsabili della

⁶⁷ *Ibid.*, p. 9.

⁶⁸ *Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso-administrativo, pleno, sentencia, Votación*, 21 Feb. 2006.

⁶⁹ C. DEFFIGIER, *supra* nota 38, p. 269; G.Y. NG, *Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances*, Utrecht, Intersentia, 2007, p. 235.

⁷⁰ J.-P. JEAN e H. PAULIAT, "An Evaluation of the Quality of Justice in Europe and its Developments in France", *Utrecht Law Review*, 2006, No 2, pp. 44-60.

⁷¹ J.-P. JEAN e D. MARSHALL, "Francia: Un controverso progetto per migliorare il servizio giustizia", *Questione Giustizai*, 2005, pp. 591-610, at pp. 594-595.

loro esecuzione, ora costituiscono la base della ripartizione annuale delle risorse.⁷² Mentre il ministero della giustizia era stato riluttante a sottoporre i giudici a sistemi d'*accountability*, per evitare percezioni d'interferenza con l'indipendenza degli organi giurisdizionali, l'*accountability* è stata devoluta al collegamento fra il consiglio giudiziario ed i giudici, anche se il ministro è ancora responsabile nei confronti del parlamento a norma della costituzione.⁷³ Secondo i documenti messi a disposizione del progetto sulla qualità della giustizia, ci sembra essere poca differenza sostanziale fra le misure usate dai sistemi francesi ed olandese. Effettivamente, con la loro enfasi su politiche quali il supporto alle vittime del reato e le alternative alla detenzione, le misure francesi possono essere meno rigide, tecnocratiche ed econometriche di quelle sviluppate nei Paesi Bassi. La differenza, secondo la critica proveniente dalla magistratura, deriva dalla fonte dei valori che sono sottesi alle misure: il ministero o l'ordinamento giudiziario. Le reazioni dei giudici hanno avuto più a che fare con il processo che con i risultati dello stesso.

Le misure olandesi, austriache, italiane e spagnole qui considerate sono sistemi interni di gestione che non assicurano trasparenza esterna e che sono stati criticati (nel caso spagnolo) per aver confuso casi con differenti gradi di complessità. Sia che sia stato sviluppato da un consiglio giudiziario o da un ministero della giustizia, nella misura in cui sono stati introdotti con successo, tali misure segnalano la forza crescente di un approccio manageriale alla gestione delle corti.

I sistemi della responsabilità manageriale nei paesi partecipanti allo studio includono un numero di meccanismi più o meno rigorosi per la valutazione del funzionamento del sistema giudiziario. Queste valutazioni dell'amministrazione organizzativa hanno conseguenze, sia a livello dell'allocazione delle risorse alle varie corti ed uffici della corte (Austria, Francia, Paesi Bassi e Spagna) sia, in alcuni casi, a livello della retribuzione del personale (responsabili amministrativi in Italia, giudici in Spagna). Questi casi evidenziano alcune delle differenze fra la forma giuridica e manageriale d'*accountability*. Le valutazioni che derivano dai modelli di responsabilità manageriale concepiscono l'unità rilevante d'analisi come dati aggregati piuttosto che come caso specifico. Le loro metodologie sono perciò statistiche o economiche ed i criteri di valutazione impiegati non sono più stabiliti dalle norme del sistema giuridico ma dall'autorità che detiene la responsabilità generale del

⁷² NG, *supra* nota 6, pp. 310-311.

controllo del sistema della giustizia: un ministero della giustizia o un consiglio giudiziario. I consigli giudiziari, in quanto organizzazioni degli stessi giudici, sono stati più ambiziosi (in Spagna) e più vittoriosi (nei Paesi Bassi) nell'introdurre misure manageriali nel processo giudiziario. In entrambi i casi, i valori e gli interessi che sono protetti e sostenuti sono principalmente quelli d'efficienza e d'efficacia nel realizzare gli obiettivi internamente definiti.

Possiamo tracciare alcune conclusioni sperimentali in merito alle forme manageriali di valutazione considerate sopra. Il primo punto da notare è che le spese per l'utilizzazione di questi sistemi sono direttamente collegate con la loro complessità. I casi italiani e spagnoli indicano, anche se in modi differenti, una tendenza preoccupante a rendere i mezzi di controllo sempre più complessi e frammentati e, pertanto, costosi.⁷⁴ Ciò può essere dovuto alla difficoltà tecnica connessa alla misurazione di mansioni complesse e molteplici come quelle del giudice. In parte può anche derivare dal malcontento dei giudici rispetto alle informazioni rese note dall'applicazione di questi sistemi. Come abbiamo notato sopra, i sistemi manageriali funzionano a livello di dati aggregati e generali, piuttosto che a livello di casi individuali, sui quali invece si concentra il lavoro del giudice.

Di fronte agli approcci contrapposti di managers e giudici alla pratica professionale, i sistemi di controllo acquistano più e più livelli d'analisi, e ciascuno di essi incrementa la complessità e la frammentazione di quello precedente. Fino a che questi approcci affatto differenti sono trattati in un modo tecnocratico, è improbabile che le varie prospettive di intendere il lavoro delle corti possano essere riconciliate. Al contrario, il problema diventa più acuto allorquando i dati economici e statistici ottenuti divergono ancora di più dai modi usuali dei giudici di capire il proprio ruolo, come arbitri del caso specifico.

La suddetta discussione ha tuttavia indicato almeno un modo in cui il problema può essere reso meno acuto. Il caso finlandese mostra il beneficio potenziale di trattare i dati redatti dai sistemi manageriali come base per la discussione in un processo di collaborazione, piuttosto che come dati assoluti da applicare automaticamente. Questo approccio sembra più

⁷³ *Ibid.*, p. 308.

⁷⁴ L'esperienza degli Stati Uniti mostra quanto rapidamente questi mezzi di valutazione possano diventare così complessi e onerosi da divenire qua inservibili, conducendo così ad appelli per il ritorno a più semplici sistemi di valutazione; **B. OSTROM**, "Court Tools: A Court Performance Framework", Williamsburg, National Centre for State Courts, 2006.

ragionevole in parte per la difficoltà che interpretare correttamente il significato di dati particolari o di tutte le informazioni raccolte da questi sistemi. Inoltre offre opportunità di evitare il rischio che i valori 'manageriali' possano prevalere a spese degli altri valori che devono essere protetti nei processi giudiziari. Risulta di notevole importanza, quando un valore istituzionale può essere percepito come un intralcio ad altri valori, che i dati siano interpretati ed i risultati siano valutati in base al punto di vista di tutti i portatori degli interessi e valori rilevanti.

C. Valutazione del pubblico

Il pubblico rappresenta l'apex retorico del duplice sistema d'*accountability* e d'autorità. Sia l'ordinamento giudiziario che gli altri rami del governo fanno appello alla loro posizione nei confronti del pubblico, inteso tanto come i cittadini che legittimano e rispettano la loro autorità quanto concepito come gli elettori ed i contribuenti di fronte ai quali devono rendere conto. Se il ministro giustifica l'introduzione della responsabilità manageriale per dimostrare ai contribuenti che stanno ottenendo il valore di quanto pagano (come in Austria), i giudici proteggono la loro autorità con appelli all'indipendenza giudiziaria (come in Spagna o in Francia). Che questi appelli portino così spesso ai giochi a somma zero discussi sopra può essere collegato con una scarsità d'informazioni affidabili su ciò che desidera e pensa il pubblico.

Una difficoltà fondamentale qui è il significato vago del termine 'pubblico', che comprende tanto il 'popolo' quanto il 'Popolo', intese come quelle manifestazioni dei soggetti interessati e di volontà sovrana che abbiamo discusso precedentemente. Può essere molto d'aiuto se consideriamo il 'popolo' come i contribuenti, i cittadini, i 'clienti' della corte o le 'parti in giudizio' davanti alla corte. E possibile 'mappare' alcune di queste distinzioni e vedere così l'origine di specifici punti di vista, come andremo a fare tra breve. Il passo seguente tuttavia è passare in rassegna le forme tradizionali di controllo del pubblico sull'operato delle corti e dei sistemi della giustizia, come abbiamo fatto con le forme manageriali e giuridiche di valutazione.

Lo sguardo pubblico è una garanzia fondamentale dell'imparzialità del processo ed una 'condizione per la giustizia'.⁷⁵ La domanda di controllo pubblico della funzione giudiziaria è stata delucidata durante gli anni immediatamente successivi alla rivoluzione francese quando Mirabeau ha insistito all'Assemblea Costituente che persino il giudice più corrotto potrebbe meritare fiducia "à la face du public".⁷⁶ La stessa posizione è stata nuovamente sostenuta dal direttore della Società Americana del Sistema Giudiziario (*American Judicature Society*) in risposta alla crisi sorta negli Stati Uniti a seguito dello svolgimento pubblico del processo all'O.J. Simpson: "se il principio di legalità e l'indipendenza della magistratura che è da quello richiesto devono essere garantiti, il pubblico deve sostenere la legittimità di queste istituzioni [...] crediamo che l'apertura e l'accesso del pubblico sia [sic] l'ultimo guardiano della correttezza nel nostro sistema della giustizia".⁷⁷ Quest'approccio al controllo del pubblico è da un lato, una forma giuridica d'*accountability*: il pubblico deve vedere che giustizia sia fatta. D'altro canto è una garanzia per l'autorità giudiziaria, di modo che "il pubblico sostiene la legittimità" delle corti.

Un terzo possibile modo per garantire l'accessibilità al lavoro delle corti è la partecipazione diretta del popolo nella risoluzione giudiziaria. Nei paesi considerati in questa ricerca,⁷⁸ questo modo funziona per migliorare la capacità del sistema-giustizia di decidere i casi in materie specifiche (per esempio esperti a disposizione dei tribunali in materia di lavoro o di diritto commerciale) o di migliorare la legittimità della decisione nei crimini più seri (per esempio le giurie nelle corti d'assise), piuttosto che per sottoporre le magistrature alla valutazione popolare.

⁷⁵ A. GARAPON, "Il rituale giudiziario", *supra* nota 26, pp. 289-305, at p. 302. Le Sueur definisce i giudici che invocano queste forme d'*accountability* come 'riconcettualisti' perchè riconsiderano i valori ed i principi giuridici tradizionali alla luce delle nuove esigenze d'*accountability*; LE SUEUR, *supra* nota 31, p. 76.

⁷⁶ "Donnez-moi le juge que voudrez, partial, corrompu, mon ennemi même, si vous voulez: peu m'importe pourvu qu'il ne puisse rien faire qu'à la face du public"; citato in R.W. MILLAR, "The Formative Principles of Civil Procedure", *Illinois Law Review*, 1923-1924, pp. 1-36, 94-117 and 150-168.

⁷⁷ F.K. ZEMANS, "Public Access: Ultimate Guardian of Fairness in Our Justice System", *Judicature*, 1996, pp. 173-175.

⁷⁸ Il ruolo dei giudici non togati e dei giurati varia considerevolmente tra i paesi analizzati. In via generale le giurie sono nate principalmente per affiancare giudici professionali nella trattazione dei casi più gravi. Ma la partecipazione di giudici non togati alle decisioni giudiziarie include anche al nomina nei tribunali del lavoro e commerciali di persone che hanno un certo grado di conoscenza della materia che deve essere decisa, come avviene in Francia ed in Austria e, nel caso della corte distrettuale, in Finlandia. Infine giudici semi-professionali, con qualche qualificazione giuridica od esperienza professionale, decidono casi di minor rilevanza in paesi quali l'Italia e la Spagna (giudici di pace). In Portogallo ed in Olanda non vi sono giudici non togati.

Crisi di legittimità dei sistemi giudiziari possono essere quasi endemiche, come sembra essere il caso nei paesi latini dell'Europa, o possono essere stimulate da eventi specifici. L'evento più spettacolare preso in considerazione dalla nostra ricerca è stato l'allarme pubblico sollevato dall'*affaire Dutroux* in Belgio. L'ingarbugliato processo per pedofilia a Dutroux ha condotto, nel mese d'ottobre del 1996, alla manifestazione di massa conosciuta anche come 'marcia bianca', considerata come la marcia di protesta più importante in Belgio "dalla seconda guerra mondiale".⁷⁹ Il governo ed il sistema giudiziario sono stati obbligati a rispondere a questa crisi politica e legale: una commissione parlamentare così come un certo numero d'inchieste interne sono state incaricate dello studio delle fonti di malcontento pubblico e di suggerire riforme. La diagnosi sembra riassumersi con la formula '*mal connu, mal aimé*', che ha condotto a tentar di riconciliare la frattura percepita fra le corti ed il pubblico. Mentre un programma considerevole di riforme è stato discusso, i risultati tangibili durante il periodo di studio sembrano essere limitati a politiche volte a migliorare la posizione delle vittime ed a fornire alle vittime ed agli imputati più informazioni ed un miglior orientamento sulle corti e sul loro funzionamento.

Mentre eventi critici come la marcia bianca possono spingere a risposte urgenti ed insolite, il funzionamento normale dei sistemi giudiziari è orientato da un lato verso la responsabilità contabile e dall'altro verso "forme morbide d'*accountability*",⁸⁰ quali misure in materia di trasparenza che ammontano spesso a poco più che lasciare aperta la porta dell'aula di giustizia. In mancanza di una partecipazione genuina o d'informazioni affidabili dal pubblico si reputa che i vari meccanismi d'*accountability* interna e l'osservazione passiva del pubblico costituiscano misure adeguate per dare conto al pubblico dell'operato della magistratura. Tuttavia, come controlli istituzionali dell'autorità del popolo e dell'*accountability* verso il pubblico, questi meccanismi legali e contabili dispongono di pochi mezzi per registrare critiche o per assumere le misure necessarie a reagirvi. I processi parlamentari offrono canali occasionali per esercitare un controllo attivo o per permettere la direzione da parte del pubblico del sistema giudiziario. Questi hanno livelli differenti d'accesso ai giudici, alle corti ed alle politiche dei ministeri o dei consigli giudiziari, come si vedrà negli esempi successivi.

⁷⁹ R. DEPRE e J. PLESSER, "Belgique", in M. FABRI *et al.*, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005; R. DEPRE e J. PLESSER, "Belgium", 2005, p. 138.

Le esperienze delle nove nazioni esaminate forniscono utili esempi della necessità di ottenere informazioni sui punti di vista del pubblico inteso come una collettività reale e non semplicemente astratta, e di valutare quali conseguenze queste informazioni possano avere. Contrariamente alle ben consolidate tecniche di valutazione incluse nelle tradizioni legali e manageriali, quelle che prevedono la partecipazione del pubblico sono indeterminate sia nelle loro origini che nei loro risultati. L'uso di sondaggi d'opinione nelle valutazioni del sistema giustizia giudiziario è un comune esempio di ricerca senza conseguenze. Le corti ed i ministeri della giustizia sollecitano le opinioni dal pubblico ed inoltre usano sondaggi d'opinione che possono essere indipendenti dai ministeri. Molti dei rapporti nazionali hanno fatto riferimento ad indagini sul grado di fiducia dei cittadini nel sistema della giustizia, come le regolari indagini d'opinione dell'Eurobarometro effettuati dall'Unione Europea.⁸¹ Gli studi d'opinione sono citati più spesso dai paesi latini, ove la valutazione pubblica pone le corti all'estremità più bassa della scala delle istituzioni pubbliche. La Francia e l'Italia collocano i loro sistemi giudiziari in fondo o nei pressi del fondo della scala di soddisfazione pubblica. La ricerca spagnola segnala che soltanto nei due paesi ora citati ed in Portogallo la valutazione dei cittadini è di livello inferiore rispetto alla Spagna, in cui soltanto i politici ed i loro partiti stanno ad un livello inferiore nella scala della soddisfazione del pubblico.⁸² Per quanto spiacevoli per i paesi che si collocano in fondo alla scala e, senza dubbio, rassicuranti per quelli che si trovano all'estremo opposto, queste ampie indagini sull'opinione pubblica danno scarse indicazioni su dove si trovino i problemi, e tanto meno che cosa fare al riguardo.

Le indagini condotte tra gli utenti della corte forniscono informazioni più dettagliate e potenzialmente più utili. In Finlandia le indagini indicano che gli utenti della corte sono meno soddisfatti delle corti rispetto ai cittadini in generale, mentre l'inverso è vero per la Spagna.⁸³ Poiché gli utenti della corte formano i loro pareri per esperienza piuttosto che tramite l'immagine pubblica o la rappresentazione fornita dai mezzi di comunicazione, ci aspetteremmo anche che essi siano meglio informati. Studi ben strutturati condotti tra gli utenti della corte indicano più dettagliatamente dove esattamente si trovino i problemi. Le indagini condotte in Francia, in Danimarca, nel Portogallo, in Spagna ed in Finlandia fanno

⁸⁰ W. VOERMANS, "Judicial Transparency Furthering Public Accountability for New Judiciaries", *Utrecht Law Review*, 2007, p. 3.

⁸¹ http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm

⁸² H.S. MUNOZ, "Qualité et justice en Espagne", in H. PAULIAT, *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, *supra* nota 63, p. 158.

⁸³ *Ibid.*, p. 162; AARNIO, *supra* nota 43, p. 208.

variamente riferimento all'accesso alla giustizia (costo e complessità), ai ritardi, alla correttezza e alla competenza dei giudici come questioni ritenute importanti o preoccupanti dagli utenti.

D'interesse maggiore sono alcuni dei risultati in tema di correttezza e di competenza dei giudici, in parte perché ci forniscono una certa comprensione di come gli utenti valutino queste qualità. In Portogallo gli utenti si sono detti preoccupati dal 'favoritismo',⁸⁴ mentre gli utenti francesi si sono riferiti "alla disuguaglianza" nella gestione della giustizia (*inegalité devant la justice*).⁸⁵ Queste osservazioni segnalano che il pubblico percepisce l'imparzialità dei giudici in modo differente rispetto all'indipendenza dall'esecutivo cui i giudici si riferiscono tradizionalmente. Ritorneremo più dettagliatamente su questo problema.

Gli intervistati in Francia e in Portogallo hanno messo in discussione la competenza dei giudici rispetto alla comprensibilità delle loro decisioni scritte.⁸⁶ In Spagna v'era preoccupazione che i giudici non capissero adeguatamente il caso in decisione.⁸⁷ In Danimarca, i dati ricavati da indagini dettagliate sono risultati utili nella polemica che è seguita alle critiche di un professore di diritto sull'inadeguatezza della motivazione delle sentenze delle corti d'appello. La critica si concentrava, ma non è limitata, ad un caso particolare in cui nessun motivo era stato addotto per ridurre una pena detentiva da cinque a quattro anni. Un giornale finanziario ha riportato interviste con avvocati che si sono detti "scioccati dalle motivazioni mal redatte ed incomprensibili" rese da una corte particolarmente criticata nell'articolo del professore. Il presidente di quella corte ha risposto citando i dati di un'indagine che indicava come la soddisfazione degli utenti per i servizi della corte fosse dell'82%, mentre fosse solo del 59% per le motivazioni delle decisioni.⁸⁸ In questo caso i dati erano determinanti e disponibili riguardo a ciascuna corte, in modo che diveniva possibile esaminare una concreta controversia. Il risultato finale di quella vicenda è stato che il consiglio giudiziario ha preparato "una nuova politica in tema di linguaggio [che] punta

⁸⁴ **B. SOUSA-SANTOS, C. GOMES e J. PEDROSO**, "Portugal", in **M.FABRI et al**, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Parigi, Montchrestien, 2005, p. 335.

⁸⁵ **DEFFIGIER**, *supra* nota 38, p. 266.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 266; **SOUSA-SANTOS**, *supra* nota 84, p. 335.

⁸⁷ **MUÑOZ**, *supra* nota 63, p. 162.

⁸⁸ Il presidente ha inoltre invitato gli avvocati insoddisfatti a presentare reclamo formale alla corte. I reclami, ed i meccanismi per esaminarli, costituiscono un altro mezzo per valutare il sistema giudiziario, a cavallo tra le misure giuridiche (incluso quelle disciplinari) e quelle amministrative. Sono anche un mezzo per ottenere informazioni dirette dal pubblico e dagli avvocati che usano le corti.

acomprendibili fissare linee guida per la redazione delle motivazioni in modo da renderle più concise e comprensibili”.⁸⁹

Altri casi in cui un’informata opinione pubblica ha condotto al cambiamento della prassi sono stati osservati nei Paesi Bassi ed ancora in Danimarca. Entrambi i casi hanno coinvolto l’allarme pubblico su possibili conflitti d’interesse fra giudici che esercitano, tanto in qualità di secondo lavoro (Danimarca), quanto perché selezionati fra gli avvocati che svolgevano attivamente la professione come giudici ‘sostitutivi’ part-time (Paesi Bassi). In Danimarca la segnalazione pubblica di casi di doppia occupazione ha indicato che nel 2001 i giudici stavano guadagnando redditi supplementari medi da Euro 11,000 - 88.000 all’anno (a seconda della corte in questione), la maggior parte dei quali derivanti da attività d’arbitrato privato. Ciò ha determinato nel pubblico la preoccupazione di sapere se tali giudici mancassero di tempo sufficiente per il lavoro in corte (circostanza che è stata esclusa dai presidenti delle corti) ovvero se sorgessero problemi d’imparzialità.⁹⁰ L’imparzialità era al cuore dell’allarme pubblico nei Paesi Bassi dove il gruppo di pressione Court Watch ha studiato i possibili conflitti d’interesse, ed in particolare i casi in cui un giudice sostitutivo può conoscere di controversie che coinvolgano un collega dello studio in cui lavora normalmente. “Court Watch ha obbligato le corti a dar pubblico conto delle funzioni secondarie assunte dai loro giudici sul sito web della magistratura”.⁹¹

L’ambivalenza degli atteggiamenti dei giudici nei confronti dell’opinione pubblica, ben descritta dalla caratterizzazione che opera il Garapon del pubblico sia come “garanzia che come minaccia”,⁹² è illustrata dai conflitti fra le decisioni giudiziarie e l’opinione pubblica. Le polemiche, evidenziate nei mezzi di comunicazione, sull’inadeguatezza delle pene comminate sembrano essere un fenomeno quasi universale se non perenne. I rapporti nazionali dalla Francia e dalla Danimarca mostrano eventi e reazioni simili. In Francia questo dibattito si è sviluppato a seguito di una riorganizzazione nel 2000 delle responsabilità degli *juges*

⁸⁹ J. WITTRUP e P. SØRENSEN, “Quality and Justice in Denmark”, in M.FABRI, P. LANGBROEK e H. PAULIAT, *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, Bologna, Lo Scarabeo, 2003, p. 144.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 131-132. Un aspetto ironico della controversia riguarda le dichiarazioni del direttore del consiglio giudiziario che nel 2000 aveva osservato durante seminari regionali rivolti a giudici e personale amministrativo che una delle ragioni per cui le corti dovessero incrementare la propria performance nasceva proprio dalla competizione con i fornitori privati di servizi di risoluzione delle controversie (p. 140). E proprio per questi concorrenti privati che i giudici lavorano nel proprio tempo libero.

⁹¹ NG, *supra* nota 6, p. 313.

⁹² A. GARAPON, *supra* nota 25, pp. 289-305, at p. 302.

d'instruction e degli *juges des libertés et de la détention* (i giudici che decidono sull'applicazione di misure alternative alla detenzione) che ha comportato un profondo declino nei tassi d'incarcerazione. In conseguenza di tale riduzione, il pubblico ha evidenziato problemi di sicurezza e, come ha osservato il rapporto nazionale, "la giurisprudenza è cambiata: il numero delle ordinanze di custodia cautelare in carcere è aumentato significativamente, indipendente da qualsiasi cambiamento legislativo".⁹³ In Danimarca, il dibattito sulle sentenze in materia di crimini violenti ha assunto toni caldi, con alcuni giudici accusati da un membro del parlamento di essere "smidollati umanitari". Mentre i giudici ed il governo venivano messi sotto pressione per aumentare il minimo editale delle pene previste dalla legge, è stato scoperto che la pena media comminata per crimini violenti era aumentata da 87 giorni di carcere nel 1995 a 119 nel 2000. Questi dati mostrano i cambiamenti seguiti alla riforma legislativa del 1994 che ha permesso pene più dure.⁹⁴ E poco chiaro quanto di questo cambiamento sia attribuibile alla legislazione e quanto alle risposte giudiziarie all'opinione pubblica, com'è avvenuto in Francia. In questi casi l'evidente adeguamento dei giudici all'opinione pubblica suggerisce che pur denigrata come 'irrazionale' e formalmente trascurata come fonte di risoluzione giudiziaria, l'opinione pubblica può funzionare in modi e ufficiosi e non riconosciuti.

Possiamo tracciare alcune conclusioni da questo breve sommario del ruolo del pubblico nel valutare e nel dirigere i sistemi giudiziari in esame. Il pubblico, nelle sue varie forme di cittadini, elettori, contribuenti ed utenti dei servizi della corte, ha un interesse legittimo alla qualità della giustizia. Fino a questo punto abbiamo identificato poche iniziative che coniugano questo interesse con meccanismi efficaci di valutazione e riforma. L'opinione pubblica è spesso sollecitata in forme che hanno poca rilevanza per le implicazioni di politica giudiziaria e quindi poche conseguenze sulla riforma dei sistemi della giustizia. Quando vi è percezione di una crisi di legittimità o si sollevano profonde critiche pubbliche al sistema giudiziario, le risposte sono contraddittorie. Anche se spesso si cerca di informare meglio i cittadini sui modi della giustizia, il nesso fra le informazioni ed i risultati rimane inconsistente. I giudici vantano con orgoglio il proprio distacco dall'opinione pubblica mentre paiono poi aderirvi quasi surrettiziamente. Anche la magistratura può essere male informata sulla pubblica opinione quanto il pubblico lo è dei meccanismi della giustizia. Le informazioni disponibili alla maggior parte dei sistemi giudiziari (ministeri, giudici e consigli

⁹³ C. DEFFIGIER, *supra* nota 38, p. 274.

giudiziari egualmente) sono basate sulle segnalazioni di validità dubbia operate dai mezzi di comunicazione in merito ai reati, alla giustizia e alle reazioni dell'opinione pubblica (attraverso editoriali o cronache giudiziarie) e su sondaggi d'opinione d'importanza ugualmente dubbia per le questioni chiave di politica giudiziaria.

Le varie forme d'input pubblico che abbiamo individuato suggeriscono, tuttavia, alcuni temi comuni e possibili sviluppi. Quando il pubblico è in grado di esprimere opinioni circa aspetti sostanziali della giustizia, attraverso sondaggi ben strutturati o gruppi di pressione ben informati, le sue percezioni sono più sofisticate “dei meccanismi irrazionali” o “arcaici ed incontrollabili” temuti dai giudici come l'altra faccia del controllo pubblico della giustizia.⁹⁵ I *reports* relativi a Portogallo, Francia e Danimarca, provano che la gente realmente desidera essere meglio informata circa i procedimenti giurisdizionali attraverso decisioni giudiziarie argomentate in modo più comprensibile. Ciò è chiaramente importante per le parti in causa, ma è anche rilevante in via più generale per la pronuncia delle sentenze. In più abbiamo visto che gli utenti dei sistemi della giustizia dei Paesi Bassi, della Francia, del Portogallo e della Danimarca considerano l'imparzialità dei giudici come importante e minacciata. Di particolare e forse sorprendente interesse è la natura di quell'imparzialità e della fonte della sua vulnerabilità. Contrariamente alla preoccupazione frequentemente espressa che l'ordinamento giudiziario debba mantenere la sua indipendenza dai ministeri o dall'interferenza dei governi, l'imparzialità considerata dagli utenti ha più a che fare con l'uguaglianza delle parti di fronte al giudice. Questa è minacciata quando i giudici hanno secondi lavori, che potrebbero significare lavorare con avvocati che possono comparire innanzi a loro, o quando i pubblici ministeri sono percepiti come appartenenti allo stesso ufficio del giudice. Questa è una nozione semplice e fondamentale d'imparzialità che ci ricorda come la separazione dei poteri non sia mai stata più di una condizione necessaria ma non sufficiente per garantire il più basilare principio al giusto processo.

IV. Prospettive

La discussione precedente su alcune delle attuali esperienze europee in materia di valutazione della qualità dell'attività dei giudici nel quadro del sistema giudiziario ha evidenziato un certo numero di difficoltà. Per concludere proviamo ad analizzare alcuni fattori

⁹⁴ J. WITTRUP, *supra* nota 76, p. 144-145.

sottesi nella pratica a tali problemi e li poniamo in relazione ai possibili sviluppi futuri sulla base delle considerazioni già svolte sui principi su cui i sistemi giudiziari sono basati. Un paio tra gli esempi più promettenti desunti dalla ricerca ci permetteranno di introdurre un elemento pratico nella discussione prima di concludere con alcune proposte generali.

Il caratteristico assetto di potere tra gli attori chiave coinvolti nell'esercizio del potere giudiziario è esplicitamente incastonato nel principio della separazione dei poteri. Secondo questa dottrina, i giudici devono rimanere indipendenti dal potere esecutivo e -questione collegata- indifferenti alle influenze popolari. In quanto principio di lunga tradizione ufficiale e perfino costituzionale, il principio di separazione dei poteri informa molti degli assetti istituzionali, così come i modi di pensare, propri dei sistemi giudiziari. Effettivamente, con la proliferazione dei consigli giudiziari come riparo della magistratura dall'esecutivo, tale dottrina sembra godere di un periodo d'influenza particolare. Mentre i poteri dovrebbero forse essere separati con divisioni istituzionali interne, i meccanismi valutativi non possono aver successo in presenza di tali divisioni. La ricerca ha individuato molti casi d'unilateralismo e d'opposizione radicale basati precisamente su queste divisioni di potere. Abbiamo sottolineato in molte occasioni i giochi a somma zero che derivano.

La valutazione di qualità ed altri mezzi per assicurare l'*accountability* e la conformità agli standards normativi ed alle buone pratiche sono ampiamente auspicati e perfino ritenuti essenziali alla gestione pubblica e parimenti alla giustizia. Sia che le pressioni vengano dalle pronunce avverse della CEDU, che dai parlamenti che richiedono una più formale e specifica responsabilità, sia che infine provengano dai ministeri legati a problemi di cassa, diventa spesso evidente che nuovi meccanismi valutativi devono essere posti in essere. Quando questi sono venuti a mancare abbiamo notato comunemente uno o due fattori di fondo: o un'aderenza ritualistica ad alcune linee di pratica valutativa, o una più o meno cinica giustificazione alla luce dei fini. Nel primo caso i meccanismi ed i processi prendono una vita loro propria, di modo che protocolli sempre più elaborati di raccolta di dati (o misure, o tecnologia dell'informazione) vengono percepiti come la soluzione ai problemi che realmente si presentano nella concezione stessa del processo. Perdendo di vista gli obiettivi del sistema di valutazione, così come quello complessivo del sistema giudiziario, l'attenzione si sposta sulle minuzie dei dati e viene distolta dallo scopo per cui è stata richiesta originariamente.

⁹⁵ A. GARAPON, *supra* nota 26, pp. 301-302.

Se il ritualismo confonde i mezzi con i fini, limitarsi alla ricerca di soluzioni facili comporta l'errore opposto. Con volontà, potere ed abilità sufficienti, una soluzione tecnologica può essere imposta per molti problemi differenti. L'italiana Legge Pinto ne è un esempio: con una combinazione di dispositivi legali interni e la promessa di risarcimento, i ricorsi alla CEDU sulla base dell'eccessiva durata del processo sono stati ridotti *senza ridurre le cause del ritardo*. Esempi meno spettacolari di soluzioni tecniche a problemi giuridici, manageriali e politici sono stati rinvenuti nei collegamenti automatici fra i dispositivi valutativi e la dotazione finanziaria introdotti da alcuni ministeri della giustizia (Austria) e dai consigli giudiziari (Spagna). Il sistema spagnolo di misura dei risultati come base per la retribuzione dei magistrati illustra sia il ritualismo che il tecnologismo: da un lato, il sistema di misurazione si trasforma in un fine in se, perdendo di vista gli scopi per cui esiste. D'altro canto, i risultati di quella misura sono applicati matematicamente alle uscite finanziarie. Mettendo a fuoco l'attenzione dei giudici sui loro stipendi, del ministero sulle misure e d'entrambi i gruppi d'interesse comune sul nesso fra i due, più vasti interessi o fini vengono offuscati efficacemente. Spingendo i giudici a focalizzare l'attenzione sui propri stipendi, il ministero sulle misure dei risultati ed entrambi sul rapporto tra gli uni e le altre, ogni più ampio interesse o fine viene efficacemente offuscato.

Alcune possibili soluzioni a questi problemi possono essere illustrate da alcuni esempi pratici tratti dalla ricerca. Prima di occuparsene è opportuno rivisitare brevemente la nostra precedente analisi dei principi sottesi ai sistemi giudiziari per vedere quale guida possano offrire. Abbiamo visto che sia l'autorità che l'*accountability* sono mezzi per rappresentare interessi che non possono letteralmente essere presenti in uno spazio fisico quali una corte o un ministero. I ministeri e le corti rappresentano le fonti tradizionali d'autorità dello stato e del diritto. Le democrazie moderne inoltre basano l'autorità legittima dello stato e dell'ordinamento giudiziario sulla volontà e sulla fiducia del popolo, che è rappresentato come astrazione, o, in casi limitati, rappresentato in concreto attraverso la giuria o i giudici popolari. La rappresentazione del diritto, dello stato e del popolo sovrano autorizzano le corti a giudicare le persone reali che sono convenute innanzi a loro e che in conseguenza del giudizio possono perdere la proprietà o la libertà. L'autorità dell'intero sistema deve collocarsi al di sopra degli interessi delle parti, compresi quelli delle vittime dei reati, ed al contempo è basata sull'astrazione rappresentata, il popolo. Questo rapporto paradossale fra giustizia ed il pubblico conduce a vari dispositivi per mantenere gli interessi popolari a giusta distanza.

Rappresentata continuamente soltanto come astrazione, la volontà del popolo può essere formalmente dipinta nei sondaggi d'opinione, o informalmente (ed in modo non affidabile) essere dedotta dai mezzi di comunicazione. Nel mantenere la distanza con i reali interessi del popolo, i giudici ed i sistemi giudiziari possono perdere di vista gli interessi legittimi della gente come utenti delle corti. Quando quegli interessi hanno potuto essere efficacemente comunicati abbiamo sono state avanzate domande utile per una giustizia tempestiva, per giudici competenti e comunicativi e per una più trasparente imparzialità. Abbiamo scoperto che i cittadini sono più preoccupati per le connessioni dei giudici con gli interessi delle parti al giudizio (attraverso il loro reclutamento, come nei Paesi Bassi ed in Danimarca) che per quelle con le pubbliche autorità.

L'*accountability* è un controllo retrospettivo sulla rappresentatività del sistema giudiziario. Ciò non implica che gli interessi a cui deve rispondere debbano essere in qualche modo limitati. Le questioni sostanziali di tempestività, di competenza, comunicazione e imparzialità sono centrali tanto per il sistema d'*accountability* quanto per il sistema d'autorità. Le corti devono rendere conto all'esecutivo soltanto al fine di rendere conto ai cittadini. E come vediamo da questa panoramica delle preoccupazioni dei cittadini, le corti sono chiamate a rendere conto di molto di più che di una corretto uso dei fondi pubblici.

Questa breve panoramica dei principi che sono alla base di una valutazione "in contesto" dei giudici conferma i problemi che abbiamo identificato nella pratica: la balcanizzazione degli interessi all'interno dei sistemi della giustizia; il ritualismo della ricerca di meccanismi valutativi fini a sé stessi; e la ricerca di una soluzione tecnologica facile che produca risultati certi o automatici. Questa sindrome è collettivamente caratterizzata da un approccio determinato da interessi parziali e da uno iato fra i mezzi ed i fini tale da perdere di vista gli obiettivi ed i principi di fondo del sistema giudiziario. I meccanismi valutativi devono considerare un complesso d'interessi e valori, non perdendo di vista le loro varie fonti: i giudici, il personale ministeriale e dell'ufficio giudiziario, i cittadini, gli avvocati, le vittime del crimine e gli altri utenti della corte. Fin tanto che molti di questi interessi sono rappresentati come astrazioni, le opinioni e gli interessi delle persone reali possono essere desunti soltanto dai mezzi di comunicazione o come sottoprodotto della raccolta tecnica di dati. Il fatto che questi interessi spesso entrino nel dibattito soltanto come rappresentazioni delle soverchianti richieste d'*accountability* v. indipendenza impedisce un più vasto dibattito. Se fosse possibile trovare modi che consentono a cittadini, avvocati, politici, giudici e

funzionari di lavorare insieme per definire gli obiettivi e le priorità del sistema giudiziario, questo potrebbe contribuire a riallacciare i fini della giustizia con i mezzi di valutazione.

Se questo suggerimento sembra utopistico, può essere opportuno far riferimento ad alcuni esempi pratici individuati dalla ricerca che, noi crediamo, possono indicare la buona direzione da seguire. Dobbiamo esplorare il limite sino al quale i vari attori istituzionali possono partecipare alla valutazione e alla realizzazione di proposte che hanno una base più vasta rispetto al loro proprio ambiente istituzionale immediato. Riteniamo che il progresso sia da rinvenirsi in quelle aree in cui le richieste del pubblico sono ascoltate e in cui i giudici ed i managers lavorano insieme per rispondere a quelle richieste come pure per capire i valori, gli interessi ed i reciproci modi di rappresentazione.

Oltre all'esperienza finlandese nel management nazionale per risultati sopra illustrata, vale la pena di attirare l'attenzione su un progetto pilota locale. Si tratta di un progetto avviato nel 1999 nel distretto della corte d'appello di Rovaniemi (che include nove tribunali distrettuali di primo grado) dove gli obiettivi di qualità sono stati definiti da un Comitato di Sviluppo del Progetto di Qualità i cui i membri sono giudici, avvocati in esercizio e pubblici ministeri. Il comitato ha lavorato in base ad un processo che ha previsto frequenti consultazioni fra i giudici stessi e fra i giudici ed i vari gruppi d'interesse. Queste consultazioni hanno incluso un maggior dialogo fra i giudici sulle pratiche della corte, la formazione di gruppi di lavoro, congressi annuali sulla qualità e la preparazione di criteri di valutazione della qualità.⁹⁶ Uno dei risultati è lo sviluppo di una nuova cultura della comunicazione fra tutti gli attori addetti al processo giudiziario.

Gli obiettivi riguardavano questioni giuridiche sostanziali e questioni d'amministrazione giudiziaria e potevano essere valutati da misure dirette. Tali obiettivi includevano una maggiore coerenza nel rendere le decisioni (inizialmente nei soli casi di furto, guida sotto l'effetto d'alcool e aggressione, estesi durante il seguente anno ai reati in materia di stupefacenti), sormontare gli impedimenti alla preparazione dei casi civili (in consultazione con gli avvocati), le abilità di leadership nell'ammissione delle prove, il miglioramento nella qualità delle decisioni scritte e una maggiore partecipazione all'addestramento giudiziario (fino al 100%) con un certo incremento dello studio post-laurea.

Non soltanto questo progetto si è dimostrato un progetto locale di qualità innovativo, ma è stato valutato⁹⁷ con risultati talmente positivi da raccomandarne l'estensione all'intero territorio nazionale e da ricevere un premio europeo per la “pratica innovativa che contribuisce alla qualità della giustizia civile”.⁹⁸

Contrariamente alle varie soluzioni, di cui si è dato conto in quest'articolo, ove la magistratura, il ministero e, occasionalmente, il parlamento agiscono unilateralmente e senza riguardo verso ogni altro interesse e valore, in Danimarca si è recentemente assistito a sviluppi dinamici ed esemplari. A seguito della presentazione del disegno di legge istitutivo del consiglio giudiziario, si è tenuto un vasto dibattito fra il ministero, il parlamento ed il revisore dei conti dello stato riguardo allo stanziamento di fondi e alla responsabilità del consiglio. L'opposizione parlamentare ed il revisore dei conti (che è indipendente ma rende conto al parlamento) hanno considerato che l'ufficio del revisore dei conti dovesse avere sulle corti e sul consiglio giudiziario gli stessi poteri e responsabilità di cui dispone nei confronti d'ogni agenzia pubblica. Una volta che questo potere è stato concesso, un nuovo ostacolo è stato quello di stabilire quali sanzioni potrebbero essere imposte ad un consiglio giudiziario indipendente in caso d'irregolarità nella sua contabilità. Quando infine il consiglio è stato istituito nel 1999, si è adottata la regola in base alla quale il revisore dei conti può criticare ed indicare al consiglio le misure da adottare previamente concertate con il ministro, il quale a sua volta può revocare l'intero consiglio se non si conforma a tali istruzioni.⁹⁹ Questa struttura istituzionale è stata abbastanza presto messa alla prova quando, nel 2000, il revisore dei conti ed il ministero delle finanze hanno criticato la produttività di determinate corti distrettuali. In risposta a queste preoccupazioni il consiglio giudiziario ha sviluppato obiettivi ed introdotto e valutato un nuovo sistema di rendiconto da applicare alle corti distrettuali che comprende misure di produttività e obiettivi di rendimento, regime che ha condotto ad un aumento di produttività del 10%. Il meccanismo adottato dal consiglio include l'obbligo delle corti di presentare resoconti qualitativi, che hanno permesso miglioramenti nella raccolta di dati. Ciò ha conseguenze per le decisioni relative alla copertura dei posti vacanti, sui modelli per il

⁹⁶ “Quality Project in the Courts in the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi, Finland”, 2005, <http://www.oikeus.fi/uploads/wz1uke8tvs.pdf> [visitato il 6 marzo 2006].

⁹⁷ Ciò costituisce una rilevante eccezione al dato generale riportato dal progetto sul notevolmente basso tasso di valutazione delle riforme specifiche dei meccanismi di valutazione della qualità; **A.SAVELA**, *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*, Oulu, Painotalo Suomenmaa, 2006.

⁹⁸ **AARNIO**, *supra* nota 39, pp. 181-182, http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Efficiency_of_justice/Finalists%20E.asp#TopOfPage [visitato nel marzo 2006].

reclutamento del personale e per il flusso delle spese non-salariali. Il revisore dei conti ora è soddisfatto delle misure assunte dal consiglio.¹⁰⁰

I punti chiave che emergono da questi esempi ruotano attorno allo stabilire che cosa deve essere misurato, chi deve decidere quali debbano essere quelle misure e come negoziare quali conseguenze dovrebbero discendere dai risultati. Iniziative locali, come nel caso del distretto finlandese di Rovaniemi, presentano il vantaggio che gli obiettivi sono definiti dallo stesso personale che deve metterlo in atto. Mentre ciò assicura livelli ottimali d'impegno e di reattività, non assicura necessariamente l'*accountability* del giudiziario. All'altro estremo, gli obiettivi sono definiti dal ministero (come nel caso discusso sopra delle misure per valutare in Francia le prestazioni dei giudici) o dal parlamento (sistema nazionale finlandese) e si chiede alle corti di raggiungerli per mantenere il loro flusso di risorse. Fra questi due sistemi troviamo vari mezzi di negoziazione degli obiettivi fra le corti ed i revisori dei conti, i ministeri o i parlamenti. Dove questi obiettivi riguardano esclusivamente la responsabilità di gestione, come nel caso del revisore dei conti danese, sono limitati a misure di produttività a carattere quantitativo. Possono anche essere usati come strumenti politici, il che ci riporta di nuovo alla domanda di chi debba determinare gli obiettivi politici che le corti devono perseguire.

Le forme tradizionali della responsabilità dei giudici e dei managers sono state poste in discussione in molti dei casi di valutazione considerati dai progetti di ricerca. Ciò può dipendere dall'applicazione di nuovi principi di gestione pubblica al funzionamento delle corti. Inoltre viene stimolato dall'adozione di riforme istituzionali quale l'istituzione dei consigli giudiziari (come nei Paesi Bassi ed in Danimarca). Questi approcci innovativi, in cui ci si aspetta che i giudici rispondano a criteri di verifica manageriali, o i managers a test di verifica pubblici (per suggerire due delle combinazioni possibili) sono più interessanti ma anche più rischiosi di alcune delle procedure uni-dimensionali che abbiamo discusso in precedenza. I modi più riusciti di valutazione che questa ricerca ha identificato sono quelli che coniugano i metodi o i reclami provenienti da differenti posizioni istituzionali. Un elemento comune ai regimi di valutazione che hanno dato risultati positivi è stata la comunicazione fra gli attori in gioco ed il rispetto per una vasta gamma di valori e gli interessi. La partecipazione degli utenti della corte o del parlamento ha contribuito a sormontare l'impasse fra il potere

⁹⁹ J. WITTRUP, *supra* nota 76, p. 125.

giudiziario, che fa affidamento sull'autorità e su di un'indipendenza intesa in senso stretto, e un ministero o un consiglio giudiziario che affermano l'importanza preminente dell'*accountability* concepita in senso strettamente fiscale e manageriale stretto. Il ruolo del pubblico è stato più efficace quando il pubblico stesso è rappresentato da un gruppo di pressione bene informato (per esempio Court Watch nei Paesi Bassi). Nei vari esempi danesi cui abbiamo accennato, una partecipazione pubblica efficace ha incluso gli avvocati e un accademico, i mezzi di comunicazione ed il parlamento. La partecipazione pubblica è il mezzo meno efficace quando le richieste sono vaghe e v'è poco o nessun seguito (come in Belgio). Il pubblico può disinnescare i soliti giochi a somma zero.

Analizzando la qualità di giustizia dai differenti punti di vista degli interessi istituzionali e pubblici, è chiaro che le corti non possono essere valutate secondo una singola dimensione. I criteri da applicare devono riconoscere i diversi approcci alla rappresentanza d'interessi che abbiamo trovato sottesi sia all'autorità che alla nozione d'*accountability* e devono essere negoziati fra questi interessi diversi e potenzialmente confliggenti. Mentre ciascuno dei criteri o degli interessi ha legittimi, ed in molti casi consolidati, mezzi per valutare il funzionamento della giustizia dal proprio punto di vista specifico, abbiamo scoperto che gli esempi più promettenti sono quelli in cui i portatori dei vari interessi li rappresentano senza intermediazione e rispettano gli interessi concorrenti rappresentati da altri. In tal modo tutti gli attori negoziano quali criteri di valutazione adottare e gli usi a cui sono destinati e ciascuno partecipa a realizzare risultati positivi.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 128-129.