

I.- Analisi delle risposte.

Al questionario in oggetto hanno risposto i Consigli di Giustizia, o corpi assimilati, dei seguenti Stati: Belgio, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Inghilterra, Galles, Irlanda, Paesi Bassi, Romania e Spagna.

La complessità delle risposte implica la necessità di dare corso ad una sintesi dei dati raccolti. Si procede, pertanto, con riferimento a ciascuna domanda, a raggruppare le diverse risposte in modo da selezionare di volta in volta sottogruppi di Stati ove l'intervento dei Consigli di Giustizia, volto a garantire l'efficienza e la funzionalità del sistema giudiziario, risulta omogeneo, sotto il profilo delle scelte organizzative adottate. Onde agevolare la lettura dei dati raccolti, si riporta il testo di ogni domanda e di seguito la sintesi dei diversi contributi.

QUESTIONARIO

1) La valutazione, in termini di risultato, della attività giudiziaria svolta dai singoli magistrati, implica il preliminare problema della individuazione di precisi criteri, utilizzati per procedere alla raccolta dei dati relativi a ciascun ufficio. Quali tra i seguenti criteri risultano impiegati per la raccolta dei dati: a) acquisizione di flussi informativi, con analisi dei fascicoli pendenti, delle sopravvenienze e dei fascicoli esauriti in ragione di anno; b) dati statistici comparati, per settori di attività, con indicazione specifica della produzione relativa a ciascun magistrato inserito nella pianta organica, tenuto conto della tipologia di provvedimento (sentenza, ordinanza, decreto, o altro), nonché di eventuali parametri quantitativi minimi e massimi di esigibilità della produzione del giudice; c) dati disaggregati, per settori di attività, ma in forma anonima, con la sola indicazione del *valore medio* di produzione, al quale parametrare, riservatamente, l'indice di produttività del singolo magistrato; d) se ai fini della valutazione di professionalità del giudice si tenga conto della partecipazione dello stesso ad attività formative; e) se, sempre ai fini della valutazione di professionalità, vi sia eventuale interlocuzione con rappresentanze degli organi forensi; f) altre forme di rilevazione dei dati.

Danimarca, Estonia, Inghilterra, Galles, Irlanda e Paesi Bassi non procedono ad una valutazione delle attività del singolo magistrato, in relazione alla produttività. Da segnalare che in Inghilterra e Galles non vi è un sistema basato su un ruolo dei procedimenti nel quale ogni procedimento è assegnato ad un giudice specifico per tutta la sua durata.

Nell'ambito dei restanti Paesi che invece realizzano una periodica acquisizione dei flussi informativi, tra i quali l'Italia, si segnala la posizione della Spagna, ove ogni tipo di processo ha una valutazione in termini di ore lavorative, sul presupposto di un orario lavorativo annuale di 1760 ore; da questo monte ore devono essere detratte 160 ore che i magistrati dedicano annualmente alla formazione. Ogni magistrato ha un obiettivo prestabilito, in termini di rendimento. In caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo è richiesta una specifica giustificazione.

Nei Paesi Bassi, tra le altre forme di rilevazione dei dati relativi all'attività svolta dai singoli magistrati, si registra il sistema della cosiddetta *Intervision*: ad un magistrato scelto casualmente all'interno della stessa sezione si richiede di tenere l'udienza di un collega e di formulare un giudizio sulla partecipazione del collega all'udienza e sulle sue capacità di comunicazione.

Anche negli Stati che non realizzano valutazioni periodiche dell'attività, la produzione del singolo magistrato viene in rilievo nel momento della promozione ad una funzione superiore (Inghilterra, Galles).

2) Quali sono gli organi che procedono alla raccolta del materiale necessario per la valutazione delle <performance> ? Quale ruolo svolge in tale ambito il Consiglio di Giustizia ?

In Romania il Consiglio di Giustizia procede alla raccolta dei dati statistici; in Spagna tale compito è assolto dall'ispettorato del Consiglio della magistratura. In Italia i dati vengono raccolti dalla struttura amministrativa di ciascun ufficio giudiziario; è stata inoltre recentemente istituita, presso i Consigli Giudiziari, una specifica Commissione per l'analisi dei flussi e delle pendenze.

Danimarca, Estonia, Inghilterra, Galles, Irlanda e Paesi Bassi non raccolgono dati sul singolo magistrato.

In Belgio, Croazia e Paesi Bassi è il Capo dell'Ufficio giudiziario che prende iniziative al riguardo. In Finlandia non esiste un organo corrispondente al Consiglio della Magistratura ed il Ministro della Giustizia raccoglie i dati relativi agli Uffici.

3) Al magistrato è data facoltà di redigere una autorelazione, al fine di illustrare i profili della propria azione professionale e delineare l'assetto dei parametri organizzativi finalizzati allo sviluppo dell'efficienza, sub specie della funzionalità dell'ufficio ?

Danimarca, Estonia, Finlandia, Paesi Bassi e Romania non prevedono per i magistrati la possibilità di redigere autorelazione; in Irlanda ciò è astrattamente possibile, ma in concreto i magistrati non redigono alcuna autorelazione.

Inghilterra e Galles prevedono la possibilità per il singolo magistrato di consultare il collega incaricato di relazionare sul lavoro svolto.

Belgio, Croazia, Italia e Spagna prevedono la possibilità per il magistrato di redigere una autorelazione nel corso della procedura di valutazione.

4) Nell'ambito della organizzazione dell'Ufficio giudiziario, quali sono i soggetti che interagiscono e con quali strumenti (es. programmi biennali di efficienza) ? Capi degli uffici, dirigenza amministrativa, organi consultivi locali, singoli magistrati.

In Belgio i Capi degli Uffici giudiziari, prima della nomina, devono redigere un piano di gestione.

In Danimarca viene approvato un piano di azione annuale; in Finlandia negli uffici di maggiori dimensioni, che contano 20 magistrati e 90 impiegati, in Italia in ogni ufficio giudiziario, nell'ambito dell'organizzazione dell'ufficio interagiscono il magistrato capo ed il dirigente amministrativo.

In Romania i magistrati interagiscono a vari livelli (sessioni del Consiglio Direttivo, Assemblea Generale dei giudici) sull'attività annualmente svolta nei tribunali.

In Spagna la decisione sugli obiettivi richiesti ai giudici è approvata dall'assemblea plenaria del Consiglio della magistratura.

5) Sono previste forme di intervento da parte dei singoli magistrati, nell'ambito delle scelte organizzative che si rendono necessarie per fare fronte al carico di lavoro ?

La generalità degli Stati prevede che siano i Capi degli Uffici giudiziari a gestire e ripartire il carico di lavoro tra i singoli magistrati.

In Finlandia, prima della approvazione del relativo ordine di servizio, i magistrati vengono ascoltati nell'ambito di una procedura di cooperazione.

In Italia i singoli magistrati possono segnalare al dirigente le specifiche necessità che insorgono nella vigenza della proposta tabellare, il progetto organizzativo dell'intero Ufficio che viene approvato

ogni biennio da parte del Consiglio superiore della Magistratura.

In Inghilterra e Galles i processi vengono condotti da diversi magistrati ed un ufficio del registro assicura che il lavoro venga distribuito a seconda delle disponibilità. Non è prevista l'assegnazione specifica del processo ad un magistrato particolare.

In Romania i magistrati vengono consultati dal Ministero della Giustizia e dal CSM per esprimere il loro parere relativamente al carico di lavoro.

In Spagna al fine di perequare il carico di lavoro, qualora al magistrato sia assegnato dal Capo dell'Ufficio un procedimento di speciale complessità, può essere richiesta all'Assemblea dei giudici l'esenzione totale o parziale dalla trattazione di altre cause.

6) In tale ordine di valutazioni, la ripartizione interna degli affari giudiziari tra i diversi magistrati dell'Ufficio (sistema che costituisce la ricaduta organizzativa del principio del giudice naturale, in forza del quale è la legge che preconstituisce i criteri per l'individuazione del magistrato assegnatario della singola causa, per evitare il fenomeno della *scelta del giudice*) risulta rigida o flessibile? I giudici possono intervenire nella materia della assegnazione degli affari, anche solo in forma di parere, nel momento in cui occorre adottare dei correttivi per garantire l'efficienza dell'Ufficio giudiziario?

Belgio, Croazia, Finlandia, Italia, Romania e Spagna adottano un criterio rigido di assegnazione degli affari al singolo magistrato; Romania e Spagna, in particolare, ricorrono a programmi informatici che procedono ad un sorteggio elettronico, così da evitare l'intervento di qualsiasi professionista interno od esterno all'organizzazione giudiziaria, al momento della distribuzione degli affari.

Danimarca, Inghilterra, Galles e Paesi Bassi rimettono la decisione sulla assegnazione dei fascicoli al Capo dell'Ufficio.

In Estonia l'assegnazione avviene secondo un criterio casuale; si cerca peraltro di assicurare una equa distribuzione del carico.

7) Ciascun magistrato ha il diritto-dovere di organizzare la propria agenda di lavoro, predefinendo il calendario delle udienze, fissando gli orari per la comparizione delle parti e dei testi, al fine di evitare lunghe attese per l'assolvimento delle diverse incombenze e garantire una gestione ordinata dell'udienza?

In tutti gli Stati che hanno risposto al quesito - ad eccezione dei Paesi Bassi - il singolo magistrato è responsabile della pianificazione del proprio calendario. Inghilterra e Galles prevedono lo svolgimento di apposite *udienze di programma*, dedicate alla soluzione di questioni preliminari ed alla fissazione del calendario necessario per la trattazione del processo. Nei processi più complessi il magistrato fissa uno specifico calendario con l'ordine di citazione dei testimoni.

Nei paesi Bassi è il Coordinatore delle sezioni che fissa una tabella per tutti i magistrati; nel settore civile, peraltro, i magistrati possono decidere i procedimenti da inserire in ogni singola udienza prefissata.

Danimarca e Italia prevedono che il giudice possa fissare l'**orario** di trattazione delle singole cause; in Spagna la specificazione dell'orario di trattazione della causa costituisce un dovere per il giudice.

8) Nella valutazione della attività giudiziaria svolta dai magistrati si tiene conto delle modalità di direzione degli organi investigativi, della partecipazione alle udienze e delle tecniche investigative per specifici settori di criminalità, della celerità nella conduzione del processo, della capacità di

mediazione e dei conseguenti effetti deflativi, dati dalla rinuncia della parte offesa al promuovimento dell'azione penale ?

Croazia, Danimarca, Paesi Bassi e Spagna hanno dichiarato che nel valutare l'attività giudiziaria svolta dal singolo magistrato, anche in relazione agli obiettivi propri di ciascun settore di attività, si tiene conto dei parametri richiamati nella domanda n. 8).

In Italia il C.S.M. amministra sia giudici che magistrati del pubblico, poiché tutti i magistrati, giudicanti e reagenti, appartengono all'Ordine giudiziario.

La Romania ha evidenziato che l'attività investigativa è di competenza dei procuratori e degli ufficiali di polizia giudiziaria, mentre l'attività dei magistrati è quella che si svolge <nelle aule giudiziarie>.

9) Nell'ambito della valutazione del risultato della attività professionale svolta dal singolo magistrato trova spazio l'esame del merito dei provvedimenti giudiziari, sia con riguardo al contenuto specifico della decisione sia rispetto all'esito dello stesso nei successivi gradi di giudizio?

Belgio, Finlandia, Italia, Paesi Bassi e Spagna escludono che nella valutazione dell'attività professionale del magistrato possa procedersi all'esame del merito dei provvedimenti.

L'Estonia, al contrario, segnala la necessità di procedere ad un controllo sul merito delle decisioni e auspica modifiche del proprio sistema di valutazione del lavoro dei magistrati che estendano la possibilità di valutazione nel merito. Anche in Romania il merito dei provvedimenti giudiziari viene preso in considerazione nella valutazione di professionalità del magistrato.

In Inghilterra e Galles la qualità delle sentenze viene in considerazione nel momento in cui si deve assegnare ad un magistrato un procedimento di particolare complessità. Oltre a ciò, si tiene conto dell'esito dei successivi gradi di giudizio. Infatti, se le sentenze di un giudice risultano frequentemente riformate in sede di gravame, <un magistrato più anziano parlerà con il magistrato della qualità dei provvedimenti da lui emessi>.

10) Nella valutazione relativa all'operosità del magistrato vengono acquisiti prospetti statistici sul flusso di affari trattati complessivamente nell'Ufficio di appartenenza ? O nell'ambito di aree geografiche omogenee ?

Croazia, Estonia, Finlandia, Italia, Romania e Spagna acquisiscono prospetti statistici sul flusso degli affari trattati.

Belgio, Danimarca, Irlanda e Paesi Bassi non effettuano analisi di flusso né di prospetti statistici nella valutazione dei magistrati.

11) Quali sono le competenze dei Consigli di Giustizia nella organizzazione della geografia giudiziaria, cioè nella distribuzione sul territorio delle Corti di primo e secondo grado ovvero sono riservate in via esclusiva al Ministero della Giustizia ?

In Belgio e Danimarca l'organizzazione della geografia giudiziaria è stabilita con legge, in collaborazione con il Ministero della Giustizia.

Croazia, Inghilterra, Galles, Italia, Irlanda, Paesi Bassi, Spagna prevedono un ruolo consultivo (parere) degli organi che rappresentano la magistratura.

Estonia e Romania, al contrario, assegnano compiti deliberativi in materia di geografia

giudiziaria, rispettivamente, al Consiglio di amministrazione delle corti ed alla Commissione per i magistrati del Consiglio superiore.

12) Sono previsti specifici parametri di valutazione, con riguardo alla nomina dei magistrati chiamati ad assolvere compiti direttivi, quali la capacità organizzativa, la disponibilità a coadiuvare le scelte manageriali nell'ambito dell'organizzazione dell'Ufficio od altro ?

In Belgio è il Consiglio Superiore della Giustizia che seleziona i dirigenti degli uffici giudiziari. I candidati devono presentare un <piano di gestione> relativo all'ufficio giudiziario messo a concorso e svolgere una specifica audizione. In Italia la nomina dei dirigenti rientra tra le competenze del C.S.M., che procede alla selezione secondo i seguenti parametri: indipendenza, prestigio e capacità organizzative.

In Danimarca, per la selezione dei capi degli uffici, si è fatto ricorso ad una società esterna di consulenza; detta ipotesi, di converso, viene espressamente esclusa dalla Spagna ove il Consiglio della magistratura procede attraverso il sistema detto di "libera designazione".

In Romania il candidato ad un ufficio direttivo deve presentare un progetto organizzativo e sottoporsi ad un test psico-attitudinale.

Estonia e Finlandia prendono in considerazione primariamente le qualità ed attitudini personali del candidato.

Inghilterra e Galles prevedono che i dirigenti vengano selezionati sulla base delle loro capacità direttive e di organizzazione.

Nei Paesi Bassi il Consiglio della Magistratura prevede la partecipazione dei candidati agli uffici direttivi ad uno specifico corso di formazione (Management Development Training); il dirigente deve godere della stima dei colleghi ed deve essere disposto a dirigere un ufficio relativo ad una Corte diversa da quella ove lavora.

II.- Rilievi di sintesi.

L'effettuata analisi dei dati raccolti pone in evidenza le diverse linee culturali che informano gli ordinamenti degli Stati che hanno aderito all'iniziativa. Invero, le modalità degli interventi adottati dai Consigli di Giustizia, o dai Corpi ad essi assimilabili, al fine di garantire l'efficienza dell'organizzazione giudiziaria, sono diretta espressione delle scelte di fondo compiute da ogni ordinamento nazionale sul tema delle garanzie di autonomia, imparzialità ed indipendenza del corpo magistratuale.

Si richiamano ora alcune delle questioni affrontate nel questionario, che sono apparse emblematiche, in ordine alla disamina che si viene compiendo.

1. Le modalità di assegnazione degli affari all'interno degli uffici.

In Belgio, Croazia, Finlandia, Italia, Romania e Spagna la ripartizione degli affari giudiziari tra i diversi magistrati dell'Ufficio avviene secondo un criterio rigido; Romania e Spagna, in particolare, ricorrono a programmi informatici che procedono ad un sorteggio elettronico, così da evitare l'intervento di qualsiasi professionista interno od esterno all'organizzazione giudiziaria, al momento della distribuzione degli affari.

Diversamente, negli ordinamenti di Danimarca, Inghilterra, Galles e Paesi Bassi l'assegnazione dei fascicoli è rimessa alle determinazioni di volta in volta assunte dal Capo dell'Ufficio. In particolare si rileva che Inghilterra e Galles non prevedono che il procedimento sia trattato da un unico magistrato; inoltre i fascicoli non vengono assegnati secondo criteri predeterminati, bensì in relazione alle

<specifiche capacità> del singolo magistrato.

2. Analisi dei flussi relativi all'attività degli uffici giudiziari e del singolo magistrato.

Danimarca, Estonia, Inghilterra, Galles, Irlanda non effettuano valutazioni di flusso sull'attività svolta dagli uffici giudiziari e sui procedimenti trattati dal singolo magistrato.

Peraltro, proprio Estonia Inghilterra e Galles prevedono controlli sulla <qualità> delle sentenze; controlli che ricomprendono l'analisi del *merito* delle decisioni adottate; in Inghilterra, in particolare, viene valutata la capacità di resistenza dei provvedimenti adottati dai giudici di prima istanza, nel corso dei successivi gradi di giudizio.

Belgio, Finlandia, Italia, Paesi Bassi e Spagna escludono che nella valutazione dell'attività professionale del magistrato possa procedersi all'esame del merito dei provvedimenti.

3. Giudici e magistrati del pubblico ministero.

In Italia i magistrati del pubblico ministero appartengono all'Ordine giudiziario e godono delle medesime garanzie di autonomia ed indipendenza dei giudici. Non così in altri Paesi aderenti all'iniziativa; al riguardo si rimanda alle risposte fornite alla domanda n. 8). In argomento la Romania ha evidenziato che l'attività investigativa rientra nelle competenze di procuratori e ufficiali di polizia giudiziaria, mentre l'attività dei *magistrati* è quella che si svolge <nelle aule giudiziarie>.

4. Conferimento degli uffici direttivi.

Significativo l'approccio pragmatico seguito dai paesi di *common law*: in Inghilterra e Galles i dirigenti degli uffici giudiziari <vengono selezionati sulla base delle loro capacità direttive e di organizzazione>, come si legge nella risposta alla domanda n. 12).

Sul versante opposto si richiamano i sistemi adottati da Spagna e Italia per il conferimento degli uffici direttivi, ove la procedura concorsuale di nomina degli uffici direttivi è dettagliatamente disciplinata dal C.S.M. a livello di normazione secondaria.

Deve rilevarsi, in chiusura di argomento, che importanti similitudini tra l'Italia ed il paese iberico sono altresì emerse con riguardo: all'organizzazione degli uffici giudiziari, ai sistemi di valutazione della produttività, all'attività formativa, alle garanzie di autonomia ed indipendenza dei magistrati, al ruolo consultivo svolto dal Consiglio della magistratura, rispetto alle scelte del Ministro della Giustizia nelle materie di interesse ordinamentale.