

Italian Civil Justice's Inefficiencies: a Supply Side Explanation

Magda Bianco[♦] e Giuliana Palumbo[♦]

Novembre 2007

1. Introduzione

Gli effetti benefici sulla crescita e sulla competitività dell'economia di una efficiente amministrazione della giustizia sono ampiamente documentati; altrettanto note sono le disfunzioni, che caratterizzano il nostro sistema giudiziario civile, legate soprattutto alla eccessiva durata dei procedimenti.

Tra i fattori potenzialmente responsabili dei ritardi della giustizia, la letteratura segnala il grado di formalismo delle procedure (Danjko et al., 2003), gli assetti organizzativi e in particolare l'organizzazione del lavoro all'interno degli uffici giudiziari (Zan, 2006), gli incentivi dei soggetti a vario titolo coinvolti nella fornitura del servizio, soprattutto giudici e avvocati (Marchesi, 2003; Buscaglia and Dakolias, 1999).

Il lavoro si concentra sui fattori di "offerta di giustizia" e si propone di valutarne la rilevanza nello spiegare l'eccessiva durata dei procedimenti civili in Italia, anche alla luce del confronto con i principali ordinamenti di *civil law*. I fattori considerati sono: la disponibilità di risorse; le tecnologie produttive e gli assetti organizzativi; la struttura degli incentivi degli operatori, soprattutto dei giudici; l'organizzazione e la struttura di governo della magistratura.

Il confronto internazionale non evidenzia severe carenze nella disponibilità di risorse umane e materiali. Segnala, invece, inefficienze nella loro allocazione e scarsa produttività. In linea con le tesi espresse da Zan (2006) e Marchesi (2003), la prima parte del lavoro sottolinea come una parte importante di tale scarsa produttività sia da ricondurre ad inadeguatezze degli assetti organizzativi e delle tecnologie di produzione.

La seconda parte del lavoro focalizza l'attenzione sugli incentivi dei giudici e sulle ricadute che essi possono avere sulla durata dei procedimenti. L'analisi fornisce una spiegazione dei ritardi della giustizia italiana complementare a quelle sopra evidenziate e basata sulla inadeguatezza della disciplina della progressione di carriera nel nostro paese a motivare i giudici rispetto all'obiettivo di una amministrazione efficiente della giustizia.

L'esigenza di responsabilizzare i giudici verso obiettivi di efficienza incontra un limite nella necessità di preservarne l'indipendenza: la difficoltà di individuare criteri obiettivi e predeterminati di valutazione della qualità delle decisioni comporta il rischio che gli ineludibili elementi di discrezionalità possano essere utilizzati per condizionare il giudice nel merito. Un ruolo

[♦] Banca d'Italia, Servizio Studi di struttura economica e finanziaria, Divisione Economia e diritto.
Magda.Bianco@bancaditalia.it; Giuliana.Palumbo@bancaditalia.it

fondamentale svolge l'attribuzione tra i diversi organi delle competenze in materia di nomine, promozioni e assegnazioni dei giudici. Per valutare le criticità del nostro sistema, l'ultima parte del lavoro fornisce una descrizione sintetica del modo in cui sono regolati questi profili nei principali paesi europei considerando, in particolare, la composizione e le modalità di elezione dei Consigli giudiziari (e degli altri organismi simili) nonché il loro ruolo di governo nei confronti della magistratura¹.

2. Le risorse

Definire il livello ottimale di risorse da allocare al “sistema giustizia”, un bene pubblico di cui deve essere assicurata la disponibilità a tutti i cittadini, è assai complesso. Né vi è una soluzione univoca in ordine a come i costi del sistema “giustizia” debbano essere suddivisi (tra tutti i cittadini, attraverso la fiscalità generale, o in misura rilevante presso chi utilizza direttamente il servizio).

Nel nostro paese è da più parti denunciata l'insufficienza delle risorse materiali ed umane dedicate al sistema giustizia². Scarsità di spazi fisici adeguati, mancanza di dotazioni anche le più elementari, elevata percentuale dei posti in organico – relativi sia ai magistrati sia al personale amministrativo – che risultano vacanti (cfr. fig. 1)³, carichi di lavoro eccessivi nonostante i numerosi interventi realizzati negli ultimi anni al fine di potenziare, in modo diretto o indiretto, le risorse umane a disposizione del sistema giudiziario italiano⁴.

Dall'analisi comparata non emerge tuttavia una carenza significativa di risorse; ciò sembrerebbe suggerire la presenza di inefficienze nella loro allocazione e problemi di produttività del personale.

A livello europeo le fonti attualmente disponibili sono l'indagine condotta dal gruppo di lavoro (*Working Group on the Evaluation of Judicial Systems*) istituito dalla Commissione Europea per l'efficienza della Giustizia⁵ (di seguito “Rapporto CEPEJ”)⁶ e quella realizzata dalla società di

¹ L'attenzione si appunterà sulla sola magistratura giudicante

² Si vedano, ad esempio, le Relazioni dei Presidenti delle Corti di Appello tenute in occasione dell'apertura dell'Anno giudiziario 2007 disponibili sul sito www.giustizia.it.

³ Secondo i dati diffusi dal CSM al 21 maggio 2007, dei 7059 posti in organico (relativi alla magistratura togata giudicante civile e penale), l'8,8% circa risultano vacanti. La percentuale è superiore per Corte di Cassazione (17%) e Corti di appello (11%); lievemente inferiore per i tribunali (7%) sia pure con una rilevante varianza nel sistema. Con riferimento al personale amministrativo, la Relazione tenuta dal Ministero della Giustizia in occasione dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario 2007 indica una scopertura di circa il 16% sull'organico (che conta quasi 50.000 addetti); la percentuale scende al 9,8% considerando il personale comandato da altre Amministrazioni.

⁴ Così, ad esempio, il maggior ricorso alla magistratura onoraria quale giudice di primo grado nelle controversie minori (attraverso l'istituzione dei giudici di pace e l'aumento della loro competenza per valore), la previsione di giudici onorari di tribunale (GOT) con compiti di supporto presso i tribunali ordinari; l'istituzione delle “sezioni stralcio” e la nomina dei giudici onorari aggregati (GOA) con compiti di smaltimento dei processi di più vecchia data; il più ampio ricorso a giudici monocratici anziché a organi giudicanti in composizione collegiale.

⁵ La Commissione è stata creata nel 2002 all'interno del Consiglio d'Europa, con la finalità di migliorare l'efficienza e il funzionamento della giustizia negli Stati membri e favorire l'utilizzo degli strumenti adottati dal Consiglio d'Europa a questo fine.

⁶ CEPEJ (2006), *European judicial systems, Edition 2006 (2004 data)*; CEPEJ (2004), *European judicial systems 2002, Facts and figures on the basis of a survey conducted in 40 Council of Europe Member States*. Entrambi i rapporti sono disponibili sul sito www.coe.int/t/DG1/LegalCooperation/CEPEJ. L'indagine, che si è avvalsa di

consulenza Ecorys per conto del Ministero della Giustizia olandese⁷ (di seguito “Rapporto Ecorys-Ney”), riferita a un insieme più ridotto di paesi europei e condotta nel 2004 con dati riferiti al 2001. In entrambe le ricerche, le difficoltà metodologiche e di comparazione vengono spesso segnalate e l’invito a valutare con prudenza i risultati raggiunti è più volte enfatizzato. Sul fronte internazionale la Banca Mondiale, nei suoi Rapporti *Doing Business*, ha elaborato un indicatore volto a confrontare l’efficienza dei sistemi giudiziari in 175 paesi avendo riguardo a un singolo, specifico caso: quello del recupero di un credito scaduto, di cui vengono valutati i costi di recupero, il numero e la durata delle procedure.⁸

Secondo le stime CEPEJ la spesa per i tribunali in Italia è superiore a quella di tutti gli altri paesi per cui sono disponibili le informazioni ad eccezione di Spagna e Svezia (fig. 2); le risorse umane a disposizione del sistema giudiziario italiano appaiono sostanzialmente in linea con quelle di alcuni altri paesi europei simili per ampiezza territoriale, popolazione e livello di sviluppo socio-economico⁹: fra i grandi paesi dell’Europa occidentale, l’Italia conta un numero di magistrati per abitante simile a quello di Francia e Spagna, anche se significativamente inferiore a quello della Germania; ciascun magistrato può disporre di circa 4 funzionari amministrativi, valore confrontabile con quello dei maggiori paesi dell’Europa continentale (fig. 3).

Con riferimento alla produttività dei magistrati, l’unico confronto comparato disponibile è contenuto nel Rapporto Ecorys-Ney. Pur con le dovute cautele insite nella difficoltà di analizzare questo aspetto, dal Rapporto si ricava che nel 2001 il numero di casi conclusi per giudice nel settore civile è stato in media di 520 per l’Italia contro i 1116 della Germania, i 1052 dell’Austria e i 656 dell’Olanda; di poco inferiore il dato della Francia: 510 (fig. 4)¹⁰.

Una conferma, sia pure molto indiretta, di un problema di produttività proviene dal confronto tra i diversi Tribunali e Corti di appello italiani, dal quale risulta che la durata non è strettamente correlata ai carichi dei magistrati (la correlazione è pari a circa 0.5¹¹) e mostra l’esistenza di

informazioni ottenute dai competenti organi di 45 paesi europei partecipanti alla rilevazione, è stata condotta in una prima fase sperimentale con un questionario-pilota riferito al 2002 e successivamente ripetuta con un nuovo e diverso questionario riferito al 2004. I dati raccolti riguardano una pluralità di aspetti: le risorse pubbliche impiegate nel settore della giustizia, l’organizzazione dei tribunali, il numero dei magistrati e del personale amministrativo, i sistemi di accesso e di carriera dei magistrati, la durata dei procedimenti, il numero di avvocati e dei notai, il ricorso a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, i sistemi di esecuzione delle sentenze.

⁷ L’indagine riguarda 11 paesi europei. Cfr. ECORYS-NEI (2004) *Bench Marking in an International Perspective, An International Comparison of the Mechanisms and Performance of the Judiciary System*, disponibile sul sito www.ecorys.nl.

⁸ L’approccio metodologico impiegato ha, da un lato, il pregio di permettere un primo confronto internazionale su casi omogenei; dall’altro, il limite evidente di applicarsi ad un’ipotesi particolare, che – come tale – non consente generalizzazioni.

⁹ Anche in questo caso i dati si riferiscono al complesso delle risorse umane dedicate ai settori della giustizia civile, penale e amministrativa.

¹⁰ Pur avendo minor estensione (l’indagine è effettuata su 11 paesi europei) e utilizzando una diversa metodologia il Rapporto Ecorys-Ney conferma indirettamente i risultati del Rapporto CEPEJ. Anche nel primo Rapporto l’Italia risulta tra i paesi con maggiore spesa pubblica/PIL nel settore della giustizia e con un numero di magistrati in linea nel confronto internazionale. Ciononostante, il numero di casi conclusi per euro speso mostra l’Italia in posizione di netto svantaggio rispetto ad altri paesi. Cfr. Ecorys-Ney, cit., pag. 31, fig. 3.1; pag. 33, fig. 3.4.; pag. 46, fig. 4.3b.

¹¹ La correlazione è calcolata considerando i carichi (che derivano dalla somma dei procedimenti pendenti all’inizio di ciascun anno e dei procedimenti sopravvenuti nel corso dello stesso anno) e le durate medie per le cause di

un'elevata varianza nella produttività sia degli uffici giudiziari sia dei singoli giudici¹². Nel 2004, il numero di procedimenti esauriti con sentenza per singolo giudice (o collegio) presente in ciascun tribunale o Corte di appello variava da un minimo di 30 a un massimo di 180 in primo grado; da un minimo di 98 a un massimo di quasi 400 in appello (cfr. figure 5, 6 e 7).

3. Le tecnologie produttive

Gli uffici giudiziari possono essere assimilati a unità produttive la cui attività consiste nel soddisfare la domanda di giustizia dei cittadini. Essendo la giustizia un servizio essenziale, non è consentito agli uffici razionare la domanda sulla base di criteri di convenienza economica. Né è possibile far fronte a problemi di congestione trasferendo la domanda da un ufficio all'altro in quanto ciò contrasterebbe con i principi di competenza territoriale, per materia e per grado di giudizio. In altre parole, la scelta del cosa e del quanto produrre è sottratta alla disponibilità degli uffici giudiziari: la domanda deve essere interamente soddisfatta. Forti rigidità sono presenti anche nell'uso delle risorse umane: è infatti difficile trasferire all'occorrenza magistrati da un ufficio all'altro. Infine, il processo produttivo è vincolato dalle norme che scandiscono l'*iter* procedurale per ciascun tipo di causa e che definiscono l'attribuzione delle funzioni tra i vari soggetti¹³.

Dati i vincoli sopra descritti, l'efficienza degli uffici deve essere misurata in base alla capacità di ciascuna unità di soddisfare la domanda esistente al costo più basso, in termini di tempo e/o di risorse impiegate. A tal fine i fattori che risultano maggiormente rilevanti sono (oltre a quelli organizzativi, cfr. *infra*):

- la dimensione e la distribuzione dei tribunali sul territorio, la c.d. *geografia giudiziaria*,
- il grado di informatizzazione delle procedure.

3.1 Geografia giudiziaria

La letteratura suggerisce che la creazione di tribunali di dimensioni adeguate (né troppo piccoli né eccessivamente grandi) consentirebbe al sistema giudiziario di sfruttare eventuali economie di scala e/o di scopo attraverso un maggior grado di specializzazione e un uso più flessibile delle risorse umane, sia nell'assegnazione delle cause sia nella distribuzione del personale tra gli uffici nonostante le rigidità normative¹⁴.

Questo aspetto è stato oggetto di riforme nel recente passato: il decreto legislativo 51/98 – con l'introduzione del giudice unico di primo grado – ha previsto una revisione delle circoscrizioni giudiziarie che ha comportato (in aggiunta alla unificazione di preture e tribunali) la soppressione di circa 450 uffici di pretura¹⁵. Tuttavia, alcune ricerche¹⁶ evidenziano la presenza di inefficienze

cognizione ordinaria in primo e in secondo grado nei tribunali e Corti di Appello nei quali è possibile individuare sezioni dedicate alle sole cause civili.

¹² Cfr. Contini et al. (2007).

¹³ Cfr. Marchesi (2003).

¹⁴ Cfr. Antonelli e Marchesi (1999) e Contini et al. (2004).

¹⁵ Ulteriori modifiche sono oggetto di una proposta di disegno di legge che dovrebbe concentrare presso i tribunali gli uffici dei giudici di pace (cfr. Sole 24 ore, 12 aprile 2007).

¹⁶ Marchesi (2003), CEPEJ (2006).

ancora legate alle dimensioni eccessivamente ridotte dei tribunali. Secondo Marchesi (2003) la dimensione ottimale dei tribunali si raggiungerebbe con un numero di giudici compreso tra 20 e 40; in Italia quasi il 60 per cento dei tribunali ha attualmente meno di 20 giudici e solo in 27 città (il 16%) i tribunali superano le 40 unità di giudici addetti¹⁷. Analoga esigenza di una più razionale distribuzione delle risorse sul territorio è rappresentata dalla stessa magistratura e dalla letteratura giuridica¹⁸.

Anche dal confronto internazionale emergono conclusioni simili. Il Rapporto CEPEJ evidenzia che i tribunali di primo grado in Italia servono in media 55mila abitanti, contro i circa 90mila di Francia e Inghilterra e i quasi 100mila della Germania (tav. 1). Ogni ufficio giudiziario in Italia può contare in media su 13 giudici (tra ordinari e onorari) (fig. 8).

Una revisione della geografia giudiziaria volta a ridurre il numero e ad aumentare la dimensione dei tribunali potrebbe inoltre determinare un effetto deflattivo sulla domanda di giustizia¹⁹.

3.2 Il grado di diffusione delle tecnologie informatiche

Ancora oggi il processo civile italiano si svolge essenzialmente sulla base di documentazione cartacea, è dominato da una estenuante gestione di documenti e da un continuo e reiterato spostamento fisico dei fascicoli processuali (tutte le informazioni necessarie al giudice e agli avvocati devono essere contenute nel fascicolo processuale)²⁰.

Alcuni passi nella direzione di una maggiore informatizzazione del sistema giustizia sono stati fatti. Se perseguita in modo deciso, una maggiore diffusione delle tecnologie dell'informazione potrebbe assicurare rilevanti benefici sotto più profili: direttamente, tramite la riduzione dei costi di gestione della documentazione; indirettamente, assicurando una maggiore e migliore disponibilità di informazioni. Quest'ultima consentirebbe tra l'altro una migliore allocazione delle risorse e favorirebbe la verificabilità dei risultati conseguiti dai singoli uffici.

L'ammontare di investimenti in tecnologie informatiche effettuati in Italia negli ultimi anni è stato nel complesso ingente²¹, sebbene significativamente ridotto più di recente. Nel quinquennio 2000/05 la spesa informatica (in percentuale del bilancio del Ministero della giustizia) ha avuto un massimo (del 2,81%) nel 2000; un minimo (del 1,92%) nel 2005. Nel 2002 l'investimento in

¹⁷ Cfr. Gilardi (2006). I dati si riferiscono al numero dei magistrati giudicanti civili e penali nel 2005.

¹⁸ Si vedano, per tutti, le considerazioni espresse a questo riguardo dal Primo Presidente presso la Corte Suprema di Cassazione, dott. N. Marvulli, nella Relazione sull'attività giudiziaria nell'anno 2005, tenuta in occasione dell'apertura dell'Anno Giudiziario 2006, disponibile sul sito www.giustizia.it, e i contributi di Gilardi (2004) e Civinini (2002).

¹⁹ I dati Istat segnalano, a seguito dell'accorpamento delle preture nei tribunali attuata nel giugno 1999, una riduzione di circa 150.000 unità delle nuove cause avviate in primo grado.

²⁰ Cfr. Zan (2003).

²¹ La gestione dell'ITC è affidata dal 2001 alla Direzione Generale dei sistemi informativi automatizzati (DGSIA) del Ministero della Giustizia (dotata di autonomia di bilancio), con una articolazione territoriale composta da 13 Centri interdirezionali per i sistemi informativi automatizzati (CISIA), diretti da personale amministrativo con qualifica dirigenziale. La struttura di governo dell'ITC nell'amministrazione giudiziaria si completa con la figura dei 'magistrati referenti informatici' nominati dal CSM nell'ambito di ciascuno dei 26 distretti giudiziari.

infrastrutture e sistemi condivisi è stato di 40 milioni di euro²². Sul piano infrastrutturale, sono stati realizzati la Rete Unitaria della Giustizia (RUG), all'interno della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA), e il sito del Ministero della Giustizia. La RUG collega in rete tutti gli

L'informatizzazione del processo in Italia

Tra i programmi applicativi di maggiore rilevanza progettati negli ultimi anni si segnalano:

- il Sistema Informatico Contenzioso Civile (SICC) che ha consentito l'automazione dei registri generali di cancelleria in quasi tutti i tribunali; dovrebbe aver sostituito ovunque i registri cartacei (ma non i fascicoli); è diffuso presso gli uffici giudiziari civili al 90% per la cognizione ordinaria (180 uffici giudiziari di 1° e 2° grado), al 25% per le esecuzioni civili individuali e concorsuali²³;
- *Polisweb* che permette l'accesso alla giurisprudenza locale (quindi consente di conoscere decisioni e orientamenti dei singoli giudici) e la consultazione tramite rete dei registri da parte degli avvocati. Tuttavia, a oggi sono ancora pochissimi i magistrati che immettono le proprie sentenze nel sistema. Attraverso *Polisweb* gli avvocati possono anche controllare gli impegni di udienza e ordinare copie di atti; sono attivi tre siti internet (il sito nazionale di Napoli e 2 siti temporanei a Milano e Roma; vi accedono regolarmente 3000 utenti a Roma, 2700 a Milano, 1000 a Napoli)²⁴;
- La *Consolle* del magistrato, un programma che attinge ai dati del SICC e li trasferisce nel computer del singolo magistrato che può così analizzare il suo "ruolo" e annotarlo. E' compatibile con la futura diffusione del PCT. E' attualmente usato solo nelle sedi pilota del PCT;
- Il progetto relativo al Processo Civile Telematico (PCT), un sistema di *judicial electronic data interchange* attraverso il quale gli uffici giudiziari e le parti del processo possono disporre e scambiarsi atti processuali e documenti, come pure i provvedimenti del magistrato, pagare i diritti di cancelleria in via elettronica, inviare e ricevere notifiche *on-line*, accedere attraverso reti informatiche ai fascicoli e agli atti prodotti nel corso del procedimento, senza necessità di accesso alle cancellerie e deposito in cartaceo. Tutta la documentazione e le comunicazioni prodotte nell'ambito del procedimento sono raccolte nell'*e-filing* che rappresenta la versione elettronica dell'attuale fascicolo. Si sta avviando a conclusione la prima fase di sperimentazione che ha riguardato 6 tribunali e alcuni procedimenti (ingiunzione "*ante-causam*": decreti ingiuntivi), che prevedeva le seguenti possibilità:
 - gli avvocati predispongono il ricorso, elettronicamente, lo firmano digitalmente e lo depositano telematicamente
 - i magistrati, mediante la cosiddetta *consolle* del magistrato, consultano il ruolo, gestiscono l'agenda, studiano i fascicoli, predispongono e depositano in cancelleria i provvedimenti
 - i cancellieri gestiscono l'accettazione telematica degli atti di parte e del giudice e l'aggiornamento del registro di cancelleria.

Sui risultati della sperimentazione peraltro non vi sono evidenze che consentano una valutazione. In prospettiva si intende avviare la diffusione del PCT in settori in cui la percentuale di procedure routinarie sia elevata e prevalgano le prove documentali, facilmente archiviabili²⁵. Dal dicembre 2006 il PCT è applicato in via sperimentale, con piena efficacia legale, presso il Tribunale di Milano, con riferimento ai decreti ingiuntivi. Se realmente realizzato, il PCT avvicinerebbe il nostro sistema a quelli di Austria e Finlandia, i più avanzati con riferimento all'utilizzo di tecnologie informatiche (cfr. Riquadro: L'utilizzo delle tecnologie: il confronto internazionale).

- E' stata di recente introdotta la firma digitale con pieno valore probatorio, ma ancora non è stata utilizzata in nessuno dei programmi applicativi attualmente disponibili.

²² Cfr. Contini, Fabri (2004).

²³ Cfr. AA.VV. (2006).

²⁴ Cfr. AA.VV. (2006).

²⁵ Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri nel maggio 2007 prevede l'obbligatorietà del PCT a partire dal 30 giugno 2010 per ingiunzione, esecuzione immobiliare, controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatorie.

uffici, giudiziari e non, dell'amministrazione della giustizia e consente agli utenti autorizzati di accedere ai dati e alle procedure contenute in tutti gli altri sistemi connessi. Altre risorse sono state impiegate per la progettazione di una serie di programmi applicativi (cfr. Riquadro: L'informatizzazione del processo in Italia).

Un confronto internazionale relativo al grado di diffusione delle tecnologie informatiche è disponibile nel Rapporto CEPEJ, che prende in considerazione tre aree: assistenza diretta al giudice, amministrazione e gestione, comunicazione tra tribunale e parti (tav. 2). Nella prima area rilevano l'utilizzo di sistemi di *word processing*, di base dati per la consultazione della giurisprudenza, di *file* elettronici, nonché la disponibilità del servizio *e-mail* e della connessione a Internet: la loro presenza è generalmente diffusa nei paesi considerati nel Rapporto; in Italia essi sono presenti in poco più della metà dei tribunali, in misura lievemente superiore alla media. Il ricorso a strumenti informatici per l'amministrazione dei tribunali (relativi alla registrazione delle cause, all'andamento dei flussi di lavoro e alla gestione finanziaria degli uffici) è viceversa meno diffuso in Italia rispetto alla media. Con riferimento, infine, all'uso dell'informatica nelle comunicazioni tra tribunali e parti (il cosiddetto *e-filing*), solo alcuni paesi sono molto attrezzati (Austria, Danimarca, Finlandia, Norvegia, Inghilterra); in Italia la sua diffusione risulta di poco superiore alla media (probabilmente tenendo conto della sperimentazione del cosiddetto processo civile telematico).

4. Gli assetti organizzativi

4.1 Il dualismo magistratura – apparato amministrativo

Il sistema giudiziario (e di conseguenza l'assetto organizzativo dei singoli tribunali) si presenta *duale*: da un lato i giudici fanno capo all'organo di autogoverno, il Consiglio Superiore della Magistratura, dall'altro tutto il personale ausiliario e le risorse materiali fanno capo all'Esecutivo, il Ministero della Giustizia.

a) Il CSM si occupa di assunzioni, promozioni, trasferimenti, provvedimenti disciplinari dei giudici (art. 105 Cost.) e di organizzazione degli uffici giudiziari²⁶, tramite approvazione delle cosiddette "tabelle". Predisposte dai presidenti delle Corti di Appello e approvate dal CSM con cadenza biennale²⁷, queste sono documenti che delineano l'organigramma dell'ufficio giudiziario, la sua eventuale ripartizione in sezioni, l'assegnazione alle stesse dei singoli magistrati ed i criteri (obiettivi e predeterminati) per l'assegnazione degli affari giudiziari. Dovrebbero dar conto dei flussi di lavoro, individuare programmi di smaltimento, fissare criteri di distribuzione degli affari. Il CSM ha indicato nel tempo regole sempre più rigide per la loro redazione; richiesto il

²⁶ Ogni articolazione della giurisdizione ordinaria (composta da: Giudice di pace; Tribunale ordinario; Corte di appello; Corte di cassazione; Tribunale per i minorenni; Magistrato di sorveglianza; Tribunale di sorveglianza) rappresenta un ufficio giudiziario.

²⁷ L'ultima circolare del C.S.M. sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2006-2007, è stata emanata il 22.12.2005. La redazione delle proposte di tabella è affidata al Presidente della Corte di appello sulla base delle segnalazioni dei dirigenti degli uffici giudiziari secondo un processo complesso teso a garantire il coinvolgimento di tutti i magistrati appartenenti all'ufficio, del dirigente amministrativo, nonché l'apporto dei magistrati referenti informatici. La proposta diviene efficace con l'adozione della delibera del C.S.M. e del decreto Ministeriale che la recepisce.

L'utilizzo delle tecnologie: il confronto internazionale

a) Francia. Il *Réseau privé Virtuel Justice* (RPVJ) connette in rete tutti i dipendenti della Direzione dell'Amministrazione Generale del Ministero della Giustizia. Attualmente all'RPVJ accedono anche le corti d'appello, il 65% dei *Tribunaux de Grande Instance* e il 20% degli altri tribunali.

La firma digitale è stata introdotta nel 2000 sebbene la comunicazione per via elettronica nel settore della giustizia sia ancora ad uno stadio preliminare. E' possibile per i cittadini contattare gli uffici giudiziari utilizzando delle caselle di posta elettronica pubbliche, denominate BAL. Non esistono specifiche previsioni di legge per l'invio delle notifiche o per lo scambio dei documenti per via elettronica. Nella pratica, l'utilizzo dello strumento elettronico è ammesso quando non costituisce espressa violazione di una norma procedurale. Al momento non esistono infrastrutture che consentono l'*e-filing* o i pagamenti *on-line*.

b) Germania. La firma digitale non è ancora stata introdotta ma è stata predisposta la normativa per permettere agli uffici giudiziari di accogliere un documento elettronico alla stessa stregua di quello cartaceo. Attualmente non è consentita la comunicazione per via elettronica tra pubblico e tribunali e non esiste un sistema di accesso per via elettronica ai registri di cancelleria né per il pubblico né per gli avvocati. Per questi ultimi il progetto è in corso di realizzazione. Un progetto per l'introduzione di un sistema di pagamento *on-line* è in corso di sperimentazione presso il tribunale di Hagen.

c) Spagna. Il Ministero della Giustizia, il Governo basco e la *Generalitat* de Catalunya hanno creato infrastrutture di rete separate, ciascuno per l'area di propria competenza. Il sito *web* del Ministero fornisce informazioni relative all'organizzazione e al funzionamento del sistema giudiziario, incluse informazioni sulla carriera dei giudici e sulle decisioni del CGPJ. La firma digitale non è ancora stata introdotta. Le richieste di certificati attraverso il sito del Ministero della Giustizia sono l'unica forma di comunicazione elettronica attualmente prevista.

d) Olanda. Il *Justitienet* è l'infrastruttura di rete che connette il Ministero della Giustizia con tutti i servizi da esso gestiti, incluso il sistema giudiziario. I tribunali locali sono collegati attraverso una rete *intranet*.

La firma digitale non è ancora stata introdotta. E' possibile per gli avvocati la consultazione tramite rete dei registri dei tribunali e l'acquisizione di informazioni sui propri casi. Non è consentita la comunicazione per via elettronica tra pubblico e tribunali né la notifica degli atti. Sono consentite alcune forme di pagamento *on-line*.

e) Inghilterra. In Inghilterra sono stati creati tre programmi applicativi.

L'*Exchange Hearing Information Project* in base al quale vengono distribuite alle parti una *login*, un telefono cellulare, un *pager*, un indirizzo *e-mail* attraverso i quali le parti possono ricevere informazioni sullo stato dei loro casi e sul calendario delle udienze.

Il *Money Claim On-line* consente al creditore di ottenere un decreto ingiuntivo esecutivo via *internet* purché il valore del credito sia inferiore ai 150.000 euro e non vi sia opposizione.

Il *Bulk Center* consente la gestione centralizzata delle cause seriali e dei procedimenti più ripetitivi, raccogliendoli dagli uffici locali, gestendoli informaticamente in maniera integrata e rinviandoli agli uffici locali²⁸.

f) Austria. Il *Virtual private network* è un programma che consente agli avvocati di inviare i documenti in formato elettronico. Per accedervi l'avvocato deve sostenere il costo di dotarsi di un sistema informatico le cui specifiche sono definite dal Ministero, in cambio del quale ottiene uno sconto sulle spese di cancelleria. Sono accessibili al pubblico le informazioni relative alle procedure fallimentari e ai registri immobiliari. I procedimenti per i quali può essere utilizzata la modalità elettronica sono circa l'80% delle cause civili dei tribunali distrettuali.

g) Finlandia. Dal 1993 è possibile iniziare un procedimento civile in forma completamente elettronica. Il 65% di tutti i documenti ricevuti dalle corti in ambito civile sono in formato elettronico.

²⁸ Più in generale la riforma avviata con il *white paper* del 2000, "*Modernising civil justice*", si propone di dare vita ad un sistema di accesso facilitato all'informazione da parte del pubblico, attraverso il collegamento gratuito a *websites* che riportano il testo delle sentenze; di offrire al giudice programmi per l'accesso ai precedenti e alla legislazione direttamente dall'udienza; di arrivare a forme di udienza elettronica, attraverso l'uso di *e-mail*, telefono e video, limitatamente alle udienze che non hanno ad oggetto la decisione.

coordinamento con i dirigenti amministrativi e il parere dei consigli dell'ordine degli avvocati; recentemente ha previsto che le proposte organizzative siano accompagnate da relazioni su stato dei servizi, carichi di lavoro, flussi delle pendenze, produttività dei magistrati. Tuttavia, è stato evidenziato che queste regole rimangono spesso inattuata data la scarsità delle informazioni disponibili; e che, in altri casi, le proposte stesse evidenziano carenze di capacità organizzativa e mancanza di conoscenze della realtà di fatto²⁹.

Al CSM si affiancano gli organi decentrati di autogoverno della magistratura, i Consigli giudiziari (presso i distretti di corte d'appello), con funzioni consultive per il CSM (su promozioni, organizzazione, richieste di incarichi extragiudiziari).

b) Al Ministero della giustizia fanno capo il personale amministrativo e le decisioni relative all'allocazione della spesa per i materiali (manutenzione edifici, tecnologie, acquisti ...) tra i diversi uffici³⁰. Il personale è organizzato in gerarchie parallele, in base alle funzioni (ufficiali giudiziari, cancellieri, amministrativi, statistici). A livello locale vi sono molte micro-unità differenziate funzionalmente (qualcuno certifica, qualcuno registra, qualcuno sposta, qualcuno copia), tra loro nettamente separate e con ruoli non intercambiabili (anche perché il trattamento economico e le prospettive di carriera differiscono a seconda della funzione).

Il risultato è duplice: le risorse, umane e materiali, vengono distribuite in modo non sempre rispondente a criteri di razionalità economica³¹; i giudici e il personale amministrativo di supporto non operano in modo integrato³², pur essendovi ovvi condizionamenti tra l'attività degli uni e degli altri (il giudice può lavorare sulla causa se le cancellerie gli portano fisicamente il fascicolo; la cancelleria può scaricare il fascicolo solo se il giudice ha trattato la causa). In particolare: i) non esiste rapporto gerarchico, poiché gli addetti di cancelleria non dipendono dal giudice ma dalla filiera amministrativa che fa capo al dirigente di cancelleria e, solo in ultima istanza (spesso in termini ambigui), dal presidente del tribunale³³; ii) lo stesso giudice può far riferimento a più cancellerie o uffici amministrativi.

Questo assetto organizzativo rende difficile l'introduzione di una struttura che si ritrova in altri sistemi: l'ufficio per il processo (o l'ufficio del giudice) che dovrebbe trasformare gli uffici giudiziari in vere e proprie unità produttive all'interno delle quali diverse professionalità operino in

²⁹ Gilardi (2006).

³⁰ Una forma di interazione tra CSM e Ministero della Giustizia è prevista per le nomine degli uffici direttivi (ad es. per i presidenti di tribunale), che competono al CSM su approvazione del Ministero. Non risulta tuttavia che quest'ultimo abbia mai espresso un parere negativo.

³¹ Gli stessi spazi fisici sono insufficienti e non sono disposti adeguatamente, con effetti negativi sulle relazioni tra i vari uffici e tra questi e gli utenti.

³² L'organizzazione degli uffici giudiziari è stata recentemente interessata dal d.lgs. 25 luglio 2006 n. 240 che tenta di affrontare alcuni dei nodi evidenziati individuando le competenze del magistrato capo dell'ufficio e del dirigente amministrativo. Il dirigente amministrativo preposto all'ufficio giudiziario è responsabile della gestione del personale amministrativo, da attuare in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio (art. 2 d.lgs. 240/2006) e adotta gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, anche nel caso in cui comportino oneri di spesa (art. 3 d.lgs. 240/2006). Il magistrato capo e il dirigente amministrativo redigono un programma annuale di attività indicando le priorità. Il rischio è che, in assenza di riforme organizzative più profonde, tale riforma non produca effetti rilevanti.

³³ Cfr. Zan (2006).

modo integrato per la fornitura del servizio giustizia. Tale struttura potrebbe consentire una gestione più efficiente del tribunale (diverrebbe più facile fissare gli obiettivi e i programmi di cui l'ufficio diviene responsabile)³⁴ e del processo (il giudice sarebbe in grado di gestire più efficacemente il singolo processo e il carico di lavoro, mentre ora molte fasi sfuggono al suo controllo)³⁵; l'introduzione dell'ufficio per il processo implicherebbe una riorganizzazione della struttura dei tribunali intorno ai giudici che dovrebbero cedere alcune competenze a figure professionali, in parte già esistenti (GOT, cancellieri). La vera differenza starebbe sia nella migliore organizzazione del lavoro (intorno al processo), sia nella condivisione di alcune fasi della produzione particolarmente lunghe (ad esempio, la scrittura della sentenza).

Il confronto internazionale mostra come nei maggiori paesi sia comune la presenza di figure di supporto all'attività del giudice, che permettono una distinzione tra attività giudicante in senso stretto – lasciata al giudice – e attività a questa prodromica (es. approfondimento delle questioni di fatto e di diritto sottese alla cause, ricerca giurisprudenziale, preparazione in bozza dei provvedimenti), attribuita ai suoi ausiliari, con evidente risparmio di costi e tempi. In Italia, viceversa, è il singolo giudice a dover provvedere a tutte queste attività.

4.2 L'organizzazione del lavoro

L'organizzazione del lavoro dei magistrati si presenta priva di interdipendenza gerarchica: le ragioni di difesa dell'autonomia professionale hanno indebolito la funzione dirigenziale, che risulta sfornita di efficaci strumenti e leve di governo³⁶. Di fatto, il Presidente del tribunale svolge solo parzialmente un ruolo manageriale – nonostante l'ordinamento e diverse disposizioni gli attribuiscano tale funzione – anche perché non viene selezionato sulla base delle capacità gestionali. Conseguentemente, la gestione degli uffici giudiziari è rimessa allo spirito di iniziativa delle singole persone che li dirigono; inoltre, temendo di ledere l'autonomia giurisdizionale dei magistrati che ne fanno parte, spesso i presidenti dei tribunali si limitano a riferire *ex post* – attraverso i dati statistici – dell'andamento dei carichi di lavoro e della produttività degli uffici. Rara è viceversa l'adozione di programmi preventivi che inquadrino l'attività dei singoli in progetti complessivi volti a migliorare l'impiego delle risorse, a gestire i tempi e gli arretrati, a fissare obiettivi e priorità, a monitorare l'efficacia dei metodi di lavoro utilizzati. Dove si è fatto uso di questi strumenti, i risultati non sono mancati.

La carenza di strumenti di programmazione complessiva dell'attività degli uffici lascia ai singoli magistrati piena autonomia, non solo sul versante giurisdizionale (come è indispensabile), ma anche su quello dell'organizzazione del lavoro e del rapporto con gli utenti. Ne risulta un'ampia

³⁴ Per una sintesi sull'ampio dibattito tra i giuristi in materia di Ufficio del processo (o Ufficio del giudice), cfr. Rossi e Verzilloni (2007).

³⁵ Ad esempio, nel caso statunitense, con la legge del 1987 (*Trial Court Reduction Act*) si prevede che tutti i casi civili siano chiusi entro 18 mesi dall'iscrizione a ruolo, con responsabilità operativa e patrimoniale dei giudici e sanzioni per gli avvocati.

³⁶ Cfr. COMIUG (2007).

Assistenza al giudice: il confronto internazionale

a) Stati Uniti

Negli Stati Uniti esistono figure con funzioni intermedie tra quelle giudiziarie e quelle amministrative (*magistrate-judges, masters*) che si occupano di gestire i contatti con gli avvocati nella fase *pre-trial* e di tenere udienze interlocutorie. Il loro principale compito è di operare affinché la causa si concluda senza arrivare al processo, attraverso il ricorso a metodi di risoluzione alternativa.

La figura del cancelliere si suddivide in quattro profili: *law clerks, courtroom deputy, clerks, court clerks*. I *law clerks* sono giovani laureati, che svolgono un lavoro di studio e di preliminare istruzione del procedimento: ricerche giurisprudenziali, scrittura di bozze di provvedimenti o anche di *summary judgments* che decidono la causa senza necessità di giungere al dibattimento. Il ruolo di *law clerk* è temporaneo, e dura solo per un certo numero di anni. Spesso ve ne sono due o tre per ogni giudice, specie nelle Corti federali. I *courtroom deputy* sono funzionari che assistono i giudici nelle udienze e hanno il compito di gestire il calendario delle udienze di ciascun magistrato. L'assistenza in udienza è molto efficace e garantisce al giudice di concentrarsi solo sulle attività strettamente giuridiche. I *clerks* possono ricevere testimonianze, far apporre sigilli, redigere inventari, nominare tutori e curatori delle eredità vacanti. I *court clerks* hanno anche le funzioni di amministratori dell'ufficio giudiziario, avendo il compito di gestire l'ufficio e il personale, i problemi della polizia giudiziaria e le infrastrutture.

b) Inghilterra

Gli uffici amministrativi forniscono un supporto alla gestione della causa e non solo agli adempimenti di cancelleria; collaborano inoltre con i giudici negli aspetti organizzativi. In particolare, oltre ad esercitare compiti di natura amministrativa, i *justice's clerks* fungono da consiglieri dei giudici di pace e svolgono compiti che nel nostro ordinamento sono considerati di volontaria giurisdizione. La figura dell'assistente legale (*law clerk*) nel sistema inglese è presente solo nella corte di Appello. Presso quest'ultima operano due tipi di assistenti, i *Judicial Assistants* (JAs) e gli *Office Lawyers*. I primi sono normalmente giovani avvocati, che hanno già maturato un'esperienza come *solicitors* o *barristers*, distaccati dai loro studi presso la Corte per un periodo di tempo determinato. In relazione al loro impiego ricevono dalla Corte stessa una retribuzione giornaliera. I *Judicial Assistants* sono assegnati talvolta a più di un giudice ed operano nella ricerca giuridica, nella preparazione e talora anche nella redazione di provvedimenti. Un'ulteriore compito che i *Judicial Assistants* possono svolgere è quello di preparare per il giudice delle memorie (cosiddetti *Bench Memoranda*) che descrivono e commentano la posizione delle parti che non sono assistite da un difensore, come è possibile nel sistema inglese, e forniscono anche un'opinione sulla decisione più appropriata del caso. Gli *Office Lawyers* sono invece funzionari permanenti provenienti dalle professioni legali alle dipendenze del *Court Service*, e svolgono un lavoro di studio ed monitoraggio continuo dei progressi della causa, prima che sia portata dinanzi alla Corte per la decisione. Hanno anche il potere di emettere alcuni provvedimenti e di preparare memorie per la Corte. Possono anche raccomandare a quest'ultima l'abbandono della causa.

c) Germania

Nelle Corti di più alto livello (corte costituzionale e corte di cassazione) esiste un assistente per ogni giudice che prepara il *votum* (una proposta per la decisione) nonché la sentenza per ogni caso affidato al giudice in questione, raccogliendo tutto il materiale necessario, facendo un riassunto del fascicolo etc. Nelle altre Corti non esiste una forma di assistenza paragonabile a quella delle Corti superiori. Gran parte del lavoro meno importante viene svolto dal cosiddetto "*Rechts-pfleger*", un esperto, se pure con una formazione non-universitaria, competente per un vasto campo di decisioni stabilito nel "*Rechtspflegengesetz*". Gli atti dettati dal giudice (come i verbali di udienza o le sentenze) sono trascritti e trasmessi alle parti da parte di funzionari che sono permanentemente assegnati ad un determinato giudice.

d) Francia

L'ordinamento francese prevede due figure di funzionari giudiziari: i *greffiers en chef* e i *secrétaires greffiers*. I primi esercitano funzioni di direzione, autenticazione di atti, verifica e gestione delle spese di giustizia; i secondi assistono i magistrati nelle loro attività. Inoltre i funzionari giudiziari francesi esercitano funzioni giurisdizionali nell'ambito del diritto di famiglia.

e) Spagna

La recente riforma spagnola dell'ordinamento giudiziario, entrata in vigore nel gennaio 2004, ha istituito una professionalità simile a quella del *greffiers*, il *secretario judicial*, che gestisce tempi e risorse del processo curando aspetti tecnico-procedimentali.

varianza di comportamenti, strettamente connessi con il senso di responsabilità e le capacità individuali^{37 38}.

La necessità di ripensare alle logiche organizzative degli uffici giudiziari è diffusamente sentita³⁹. Si fa strada l'opinione che le garanzie di autonomia e indipendenza riguardino il giudizio e non anche l'organizzazione del lavoro⁴⁰ e che dunque sia possibile, se non essenziale, la previsione di regole di funzionamento degli uffici e di metodi di lavoro comuni ai singoli magistrati maggiormente attenti ai risultati da conseguire o conseguiti, basati ad esempio su criteri omogenei di gestione delle cause, sullo scambio di informazioni, sul coordinamento funzionale tra i diversi soggetti, sulla verifica *ex post* dell'efficacia dei metodi adottati. Presupposto di un simile cambiamento è che *“i dirigenti dei singoli uffici siano chiamati a rispondere dei risultati conseguiti, dal momento in cui sono stati preposti a dirigerli. Ciò postula che i capi degli uffici, scelti in base anche a criteri attitudinali, a loro volta svolgano un'adeguata sorveglianza, anche a mezzo dei magistrati che in quegli uffici esercitano funzioni semi-direttive [...], i quali sono in grado di valutare la quantità e la qualità dei provvedimenti emessi dai singoli magistrati [...]. I poteri di controllo potranno così essere esercitati in modo più efficace e penetrante di quanto non sia consentito fare per l'attività giurisdizionale propriamente detta, a causa delle garanzie costituzionali di autonomia e di indipendenza da cui solo quest'ultima è assistita.”*⁴¹

La rilevanza della variabile organizzativa trova conferma nella letteratura economica⁴². La previsione di buone regole di organizzazione del lavoro degli uffici e dei singoli magistrati consente, da un lato, recuperi di efficienza in termini di minori tempi e costi dei giudizi. Dall'altro, essa incide positivamente sulla qualità delle decisioni: quanto più il singolo magistrato fa parte di

³⁷ In tale contesto assumono particolare importanza le regole di reclutamento – che dovrebbero assicurare che vengano selezionati i soggetti migliori – e i meccanismi di valutazione e le regole di progressione di carriera, che dovrebbero premiare i comportamenti virtuosi e sanzionare quelli di segno diverso.

³⁸ Per limitare parzialmente tale variabilità (almeno all'interno di singoli tribunali) alcuni tribunali hanno elaborato dei “protocolli di udienza” (Salerno nel 2002, Roma nel 2003, Firenze e Reggio Calabria nel 2004, Napoli nel 2005, Milano nel 2006) volti a regolare le modalità di svolgimento delle attività processuali (sia colmando spazi lasciati dalle norme, sia proponendo “codici di comportamento”) che assicurino per una maggiore celerità del processo. Essi sono per lo più espressione degli Osservatori sulla giustizia civile (presenti a Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Verona), organismi che aggregano magistrati, avvocati, docenti universitari e personale giudiziario, nati allo scopo di favorire confronto e collaborazione tra i soggetti coinvolti sulla gestione del processo e di sostenere scelte operative idonee a migliorare – a legislazione vigente – la giustizia civile. Cfr. Breggia (2006).

³⁹ La questione organizzativa (nella duplice prospettiva dell'organizzazione del lavoro degli uffici e dei singoli magistrati) è al centro di pressoché tutti i contributi di analisi giuridica intorno al tema dell'efficienza della giustizia civile. La sua centralità è testimoniata dall'enfasi data a questo aspetto in tutte le Relazioni tenute dal Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione in occasione dell'inaugurazione degli ultimi anni giudiziari.

⁴⁰ Cfr, per tutti, Costantino (2002).

⁴¹ Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2001 del dott. F. Favara, Procuratore generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione tenuta l'11 gennaio 2002, disponibile sul sito www.giustizia.it.

⁴² Si veda Scott (2006) secondo il quale, in presenza di giudici con preferenze diverse ed elevati carichi di lavoro, la variabile organizzativa gioca un ruolo fondamentale. Due aspetti vengono rilevati: 1) l'esistenza di buone regole organizzative attenua l'impatto delle preferenze individuali dei giudici sulla decisione; 2) l'esistenza di tali buone regole consente di smaltire più velocemente le cause di più facile soluzione liberando risorse verso i casi più problematici e davvero innovativi.

un'organizzazione improntata a criteri di efficienza, tanto più le sue decisioni saranno guidate dal medesimo obiettivo. In un sistema come il nostro – in cui, come si vedrà nel par. 3.4, il comportamento dei magistrati appare guidato da incentivi reputazionali e di visibilità, più che di efficienza – la presenza di regole organizzative adeguate potrebbe dunque risultare essenziale.

4.3 Le rigidità nei processi produttivi

Secondo alcuni⁴³, l'interpretazione estensiva dei precetti costituzionali del giudice naturale e dell'inalienabilità dei giudici (rispetto a quanto avviene in altri paesi) avrebbe indotto rigidità nell'organizzazione dei tribunali.

La divisione del lavoro segue un percorso standardizzato che vede l'attribuzione a ciascun giudice di un certo numero di cause (che costituiscono il “ruolo”) secondo un criterio automatico e neutrale per rispettare il principio del giudice naturale⁴⁴. Nei tribunali di maggiori dimensioni, questo criterio è affiancato a quello basato sulla suddivisione tematica “per sezioni”.

I casi vengono assegnati secondo il criterio “*first in first out*” senza utilizzare alcuna forma di “*differential caseload management*” che tenga conto della complessità. Anche nel definire le esigenze di risorse i casi non vengono ponderati, ma semplicemente sommati come se avessero tutti lo stesso grado di complessità.

Infine, i giudici non possono essere trasferiti per esigenze organizzative se non in casi di grave malfunzionamento dell'ufficio.

5. Gli incentivi dei giudici

Una efficiente amministrazione della giustizia si fonda anche sulla capacità del sistema di fornire ai giudici incentivi corretti, capaci cioè di indirizzare i comportamenti verso il perseguimento di obiettivi di imparzialità, indipendenza e accuratezza delle decisioni, di ragionevole durata dei procedimenti, di qualità del servizio reso ai cittadini. La letteratura economica evidenzia come tra i fattori che influiscono sul comportamento dei giudici e sulla loro propensione a perseguire gli obiettivi sopra enunciati, particolare importanza assumono: a) gli incentivi monetari e di carriera, b) quelli reputazionali, c) la competenza professionale, d) le garanzie di indipendenza e neutralità.

a) Gli incentivi monetari e di carriera sono influenzati dalle procedure e dai criteri di valutazione utilizzati nelle decisioni che riguardano le promozioni e le assegnazioni e dalle regole che disciplinano il trattamento economico. La rilevanza empirica degli incentivi legati alla progressione in carriera trova conferma in vari studi relativi a paesi sia di *civil law* sia di *common law*. Le prospettive di promozione influenzano il comportamento dei *district judges* degli Stati Uniti⁴⁵, dei giudici inglesi della Corte di Appello⁴⁶ e dei giudici giapponesi dei

⁴³ Fabri (2004); Contini, Fabri, Sigismondi (2004).

⁴⁴ L'assegnazione delle cause ai singoli giudici avviene utilizzando il numero d'iscrizione a ruolo: poiché ogni controversia ha un numero di ruolo generale progressivo, assegnato in base al tempo di presentazione, è possibile determinare l'assegnazione delle cause ai singoli giudici sulla base del numero finale.

⁴⁵ Cohen (1992).

⁴⁶ Salzberg e Fenn (1999).

tribunali inferiori⁴⁷. Minore è il consenso attorno al peso rivestito dagli incentivi monetari⁴⁸.

- b) Gli incentivi reputazionali sono legati all'interesse del soggetto a segnalare all'organizzazione di appartenenza o, più in generale, alla collettività la propria abilità, competenza e professionalità. Tale interesse può derivare dal valore attribuito al prestigio sociale che è connesso al riconoscimento di queste doti, ovvero dalla più alta probabilità di accedere a posizioni più elevate nella gerarchia dell'organizzazione o di ottenere offerte di lavoro all'esterno. La rilevanza per i giudici degli incentivi reputazionali è stata evidenziata da diversi autori (sia pure con riferimento per lo più all'esperienza anglosassone)⁴⁹. E' stato tuttavia rilevato come l'efficacia di questo tipo di incentivi sia particolarmente sensibile alla posizione del giudice nella gerarchia dell'ordinamento⁵⁰.
- c) La competenza professionale è influenzata dai meccanismi di selezione e di formazione iniziale e permanente e, indirettamente, dal sistema di incentivi.
- d) L'indipendenza e la neutralità sono assicurate dai presidi posti dall'ordinamento a protezione del giudice nei confronti delle pressioni che possono provenire dall'interno dell'ordine giudiziario o da altri poteri dello stato. Nel nostro ordinamento essi originano da tre fondamentali principi di rango costituzionale: l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, l'inaMOVibilità dei magistrati, la soggezione del giudice soltanto alla legge.

5.1 Gli incentivi monetari e di carriera in Italia

La Costituzione tutela l'autonomia e l'indipendenza della magistratura rispetto agli altri poteri dello Stato (indipendenza *esterna*) attribuendo a un organo di autogoverno, il Consiglio Superiore, competenza esclusiva in materia di assunzioni, assegnazioni e trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari (art. 105 Cost.); l'indipendenza nei confronti delle pressioni provenienti dall'interno dell'ordine giudiziario (indipendenza *interna*) è assicurata dal principio della soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.) e da quello secondo cui i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni (art. 107 Cost.)⁵¹. L'attuazione di tali principi, realizzata dal legislatore ordinario, ha portato nel corso degli anni alla sostanziale

⁴⁷ Ramseyer e Rasmussen (1997; 2001).

⁴⁸ Secondo Smith (2005), i giudici sarebbero poco sensibili a incentivi di tipo monetario. Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che in tutti i sistemi la loro remunerazione è inferiore a quella percepita da altre figure professionali che operano nel settore dei servizi legali. Tale argomentazione non sembra tuttavia condivisibile. La scelta di rinunciare ad una remunerazione più alta in cambio di una più bassa ma certa sembra al più evidenziare un più alto grado di avversione al rischio di coloro che scelgono la magistratura.

⁴⁹ Miceli e Cosgel (1994); Posner (1993).

⁵⁰ Posner (1993); Cohen (1991).

⁵¹ Ulteriori presidi all'indipendenza interna della magistratura sono la regola della inamovibilità dei magistrati, che non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non a seguito di decisioni assunte dal Consiglio Superiore della Magistratura, e il sistema tabellare la cui funzione è quella di concorrere ad assicurare “*l'effettiva precostituzione del giudice naturale così come stabilito dall'art. 25 della Costituzione, nonché la tendenziale attuazione dei valori di indipendenza interna, di inamovibilità e imparzialità del giudice*”. Come già evidenziato, il sistema tabellare è gestito dal CSM. Minore è stata l'attenzione dei Costituenti nei confronti di altre possibili pressioni che possono influire sulla neutralità del magistrato quali quelle provenienti da particolari ideologie e/o da legami politici o associativi, dalle pressioni di gruppi organizzati (ad esempio la stampa).

abolizione degli incentivi monetari e di carriera⁵². Ciò si è verificato soprattutto a seguito della approvazione durante gli anni 60' e '70 di una serie di leggi che hanno introdotto, tra l'altro, una progressione di carriera "a ruoli aperti"⁵³ e il principio secondo cui le valutazioni di professionalità non devono basarsi sull'esame dei provvedimenti adottati da ciascun magistrato, ma su un "giudizio globale" della loro attività.⁵⁴

Il sistema a ruoli aperti si fonda sulla separazione tra *qualifiche* e *funzioni*: il riconoscimento delle qualifiche equivale ad una generica legittimazione a ricoprire funzioni di livello superiore e a beneficiare del relativo trattamento economico; l'attribuzione delle funzioni equivale alla copertura di un posto corrispondente alla qualifica posseduta quando questo si rende vacante.

Qualifiche. L'avanzamento nelle qualifiche, unico elemento rilevante ai fini del trattamento economico, è deliberato dal CSM al raggiungimento dei requisiti di anzianità.⁵⁵ Il CSM si avvale dei pareri dei Consigli Giudiziari, uno per ogni distretto, composti, oltre che dal presidente della Corte di appello e dal Procuratore generale, da cinque magistrati eletti da tutti i magistrati nel distretto⁵⁶. I parametri per la stesura dei pareri sono stabiliti dal CSM⁵⁷. I Consigli si avvalgono, a

⁵² Le considerazioni che seguono riguardano esclusivamente i giudici togati. Per i giudici onorari non è previsto un sistema di progressione di carriera. Il loro incarico è soggetto a termine (tre anni per i GOT, quattro anni per i giudici di pace) ed è rinnovabile (una sola volta per i GOT e i giudici di pace) solo previo giudizio di idoneità reso dal Consiglio giudiziario, tenuto conto di ogni elemento utile, ivi compreso l'esame a campione dei provvedimenti (art. 42-*quinquies*, comma 3, r.d. 30.1.1941, n. 12 per i G.O.T.). Per i giudici di pace, il giudizio di idoneità viene espresso sulla base dell'esame a campione delle sentenze e dei verbali di udienza redatti dal giudice onorario, oltre che alla quantità statistica del lavoro svolto (art. 7, legge 21 novembre 1991 n. 374). I GOA, invece, durano in carica cinque anni, con possibilità di prorogare l'incarico per non più di un anno, una sola volta. Con riferimento al sistema di retribuzione, essi percepiscono - oltre a un'indennità mensile - compensi legati alla quantità di attività svolta.

⁵³ Legge 25 luglio 1966, n. 570 sulla nomina a magistrato di Corte di appello e la legge 20 dicembre 1973 n. 831 sulla nomina a magistrato di cassazione e sul conferimento degli uffici direttivi superiori. Il sistema a ruoli aperti ha sostituito quello "a ruoli chiusi" che prevedeva uno stretto rapporto tra il riconoscimento della qualifica e l'attribuzione delle funzioni. I criteri di avanzamento erano l'anzianità e il merito, quest'ultimo valutato dai livelli più alti della gerarchia sulla base dell'analisi dei provvedimenti scritti dei candidati nel corso del periodo precedente e dei pareri dei dirigenti degli uffici. La riforma Castelli (decreto delegato 5 aprile 2006, n. 160) ha ripristinata in parte questa impostazione. Il decreto tuttavia non è mai entrato in vigore a seguito della approvazione da parte del Parlamento della legge 24 ottobre 2006, n. 269 che ne ha sospeso l'efficacia fino al 31 luglio 2007. La materia è stata nuovamente riformata nello scorso luglio con l'approvazione della legge Mastella (l. 30 luglio 2007, n. 111. Cfr. Riquadro: Iniziative legislative in tema di governo della magistratura).

⁵⁴ Questa scelta è stata motivata dall'idea che una valutazione dei candidati, da parte di un gruppo ristretto di alti magistrati, basata sull'esame dei provvedimenti emanati avrebbero limitato la loro indipendenza e indotto un diffuso conformismo delle interpretazioni. Va tuttavia registrata una lieve inversione di tendenza. La Deliberazione del CSM del 23 luglio 2003 prevede che alla relazione del dirigente dell'ufficio debbano essere allegati anche provvedimenti giudiziari redatti dal magistrato. I provvedimenti devono essere individuati secondo i criteri automatici indicati dal Consiglio Giudiziario all'atto del suo insediamento, comunicati al CSM, e relativi almeno a quattro bimestri nell'arco del periodo di valutazione e nel numero non inferiore a venti. Come precisato dallo stesso CSM "*lo scopo di tale acquisizione non è quello di imporre la lettura dei provvedimenti ai fini di una loro valutazione preliminare strumentale al giudizio di idoneità alla progressione di carriera ma quello di acquisire uno strumento di riscontro ulteriore che, insieme a tutti gli altri indicati nella griglia di valutazione sottoposta agli organi di valutazione, consenta una verifica immediata della congruità della valutazione effettuata*".

⁵⁵ In caso di valutazione non favorevole, il magistrato viene sottoposto a nuova valutazione decorso un determinato lasso di tempo. Per gli uditori giudiziari, due valutazioni non favorevoli implicano la destituzione, per i magistrati di grado superiore precludono il passaggio alla qualifica superiore.

⁵⁶ Nell'attuale assetto normativo i Consigli si connotano come organo decentrato dell'autogoverno della magistratura. In quanto a diretto contatto con la realtà territoriale di riferimento, essi dovrebbero fornire al CSM

loro volta, dei rapporti dei dirigenti degli uffici che nella stesura sono vincolati agli stessi criteri imposti ai Consigli Giudiziari.

Funzioni. Il conferimento delle funzioni corrispondenti alla qualifica posseduta e l'assegnazione alle sedi sono subordinate alla disponibilità di posti vacanti e deliberate dal CSM, previa richiesta dell'interessato, sulla base di una valutazione comparativa degli aspiranti al posto da coprire.⁵⁸ Per gli uffici direttivi è previsto, come si è già accennato, il concerto con il Ministero della giustizia⁵⁹. Il CSM si avvale del parere dei Consigli giudiziari e dei rapporti dei dirigenti degli uffici.

Per quanto concerne il riconoscimento delle qualifiche, i meccanismi valutativi sono serviti solo ad attuare una selezione negativa, nel senso che una volta raggiunti i requisiti di anzianità, la nomina è stata rifiutata solo in caso di lampante demerito. Alcune statistiche relative alle promozioni nel decennio 1993-2003 evidenziano questa tendenza⁶⁰.

- su 3307 uditori considerati per la promozione a magistrati di tribunale una valutazione negativa è stata espressa solo in 3 casi, per i quali si ravvisava grave e visibile violazione della condotta professionale;
- su 2496 magistrati di tribunale considerati per la promozione a magistrati d'appello una valutazione negativa è stata espressa solo per 30 casi (di questi 23 erano stati oggetto di sanzioni disciplinari e 7 sono stati giudicati incapaci di svolgere le loro funzioni);
- su 1889 magistrati d'appello considerati per la promozione a magistrati di cassazione una valutazione negativa è stata espressa solo per 27 casi (di questi 19 erano stati oggetto di una o più sanzioni disciplinari e 8 sono stati giudicati incapaci di svolgere le loro funzioni).

Di conseguenza, il sistema ha garantito che, salvo specifici demeriti, fossero sufficienti due anni di uditorato per ottenere la nomina di magistrato di tribunale⁶¹; undici per rivestire la qualifica di magistrato di corte d'appello⁶²; ulteriori sette anni per la qualifica di magistrato di cassazione;

gli elementi conoscitivi fondamentali (pareri per la progressione di carriera, per il conferimento delle funzioni, per la dichiarazione di idoneità a essere valutati ai fini del conferimento delle funzioni direttive superiori).

⁵⁷ Principalmente, nel 1985 (circolare 22 maggio, n. 1275 in tema di pareri dei consigli giudiziari), nel 1999 (circolare 24 settembre, n. 17003 in tema di valutazione e procedimento) e nel 2003 (circolare 30 luglio, n. 16103, contenente sensibili modificazioni della precedente circolare del 1985 tese, tra l'altro, ad estendere le ipotesi di rilevamento a campione dei provvedimenti da parte dei Consigli Giudiziari e dei rapporti dei dirigenti degli uffici). Allo stato attuale i criteri a cui il Consiglio deve attenersi sono: le *attitudini*, la *capacità*, l'*idoneità per le funzioni requirenti e giudicanti civile e penale*, per il conferimento delle funzioni agli uditori giudiziari; la *preparazione*, la *capacità*, l'*operosità*, la *diligenza* e l'*equilibrio*, per la nomina a magistrato di tribunale; la *laboriosità*, la *capacità*, la *diligenza* e la *preparazione*, per la nomina a magistrato di appello; la *preparazione*, la *capacità tecnico-professionale*, la *laboriosità* e la *diligenza*, i *precedenti relativi al servizio prestato* per l'idoneità ai fini della nomina a magistrato di Cassazione e delle funzioni direttive superiori.

⁵⁸ Vale il principio della reversibilità delle funzioni, in base al quale i magistrati che ricoprono un ufficio con funzioni di legittimità o di appello possono essere destinati ad un ufficio per cui è sufficiente una qualifica inferiore (art. 21-*sexies* decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito in legge 7 agosto 1992, n. 356).

⁵⁹ Presidente della Corte di cassazione, Procuratore generale presso la Corte medesima e i magistrati dirigenti degli uffici giudiziari di primo e secondo grado. I parametri per il parere richiesto in vista del conferimento sono: le *attitudini*, il *merito* e l'*anzianità* opportunamente integrate tra loro (circolare n. 13000 dell'8 luglio 1999 e successive modifiche del 7 marzo 2001 e del 22 giugno 2005).

⁶⁰ Di Federico (2005).

⁶¹ Legge n. 97/1979.

⁶² Legge n. 570/1966.

altri otto anni per poter essere dichiarati idonei alle funzioni direttive superiori⁶³; che quasi tutti i magistrati raggiungessero il massimo dell'anzianità in 28 anni⁶⁴. L'associazione del trattamento economico con le qualifiche e l'automatismo nel conseguimento di queste ultime ha determinato l'assenza di incentivi di tipo monetario. Diversamente da quanto accade in altri paesi, non vi è alcuna relazione tra la remunerazione dei giudici e il risultato della loro attività.

Con riguardo al conferimento delle funzioni, un esame dei fattori che maggiormente hanno influito sulle scelte del CSM richiederebbe una verifica empirica, ad oggi non disponibile. Tuttavia la scarsa trasparenza e la mancanza di criteri obiettivi e predeterminati, producendo incertezza e opacità, ha limitato il ruolo che le prospettive di avanzamento avrebbero potuto svolgere nell'incentivare comportamenti efficienti e influito negativamente sul ruolo che avrebbero dovuto avere i gradi superiori di giudizio nel correggere le inesattezze dei gradi inferiori⁶⁵.

Diversi fattori contribuiscono a spiegare le criticità sopra evidenziate. Il peso ridotto delle valutazioni come conseguenza di un meccanismo non comparativo di conferimento delle qualifiche; il progressivo ridimensionamento del ruolo dei dirigenti dei tribunali nelle valutazioni come effetto delle riforme degli anni '60 e '70; l'ampia discrezionalità del CSM nell'effettuare le decisioni come conseguenza sia di valutazioni basate su un "giudizio globale" della attività del magistrato sia di pareri (dei Consigli giudiziari) inadatti a fornire informazioni sulle loro reali attitudini e meriti. Come riconosciuto dallo stesso CSM, nella maggioranza dei casi tali pareri contengono infatti formule stereotipe e ripetitive ed esprimono valutazioni generiche, tutte astrattamente elogiative⁶⁶. Le carenze del sistema coinvolgono però anche il CSM, che in questi anni non è andato oltre la specificazione di previsioni puntuali e dettagliate in merito ai criteri a cui i Consigli devono attenersi senza mai esercitare un effettivo controllo sulla loro applicazione⁶⁷.

⁶³ Presidente della Corte di Cassazione e magistrati dirigenti degli uffici giudiziari di primo e secondo grado (legge 831/1973).

⁶⁴ Si noti che prima del 1966, ovvero prima dell'abolizione del sistema a ruoli chiusi che legava strettamente l'acquisizione delle qualifiche alla attribuzione delle funzioni, più del 50% dei magistrati arrivava alla pensione come magistrato di appello.

⁶⁵ Così Mario Fresa dell'associazione Movimento per la Giustizia nel suo intervento "Il ruolo della Corte di Cassazione nelle recenti riforme: un nuovo vertice della magistratura?" disponibile all'indirizzo <http://www.movimentoperlagiustizia.it>: *Certo, il sistema non ha dato i frutti auspicati a causa di una inadeguata cultura dell'autogoverno, che ha privilegiato le spinte corporative e gli interessi correntizi rispetto ad una valutazione di professionalità che privilegiasse criteri obiettivi e predeterminati e, in relazione all'accesso in Cassazione, criteri che documentassero in maniera obiettiva le attitudini allo studio ed alla ricerca, desumibili, essenzialmente dal concreto svolgimento della giurisdizione e, solo in seconda battuta, dai titoli scientifici, pubblicazioni, relazioni a convegni, ecc."*

⁶⁶ Vale ricordare la Deliberazione del CSM del 23 luglio 2003 in merito ai pareri per la valutazione della professionalità dei magistrati che così recita: "Tuttavia, dai pareri dei Consigli, per la ricorrente utilizzazione di formule stereotipe e ripetitive, si rileva un non sempre soddisfacente sistema di acquisizione dei dati in fase istruttoria, originato non solo dalle note carenze del sistema di rilevazione del lavoro giudiziario (statistico e di qualità, di cui peraltro si preannunziano consistenti modifiche) ma anche dalla sostanziale mancanza di omogeneità dei rapporti dei capi degli uffici". Sullo stesso argomento, Silvestri (2002) dichiara: *"Si rimane perplessi di fronte a pareri dei Consigli giudiziari, in cui l'aggettivo più ricorrente è "raro" (rara capacità, rara preparazione etc...), con evidente contraddizione tra il suo significato e la sua diffusione!"*

⁶⁷ Silvestri (2002) scrive: *"Il Consiglio Superiore non ha fatto buon uso del suo potere di approfondimento e di controllo, preferendo adattarsi nell'acritica accettazione di giudizi di comodo dettati da un malinteso senso di solidarietà tra colleghi"*.

La progressione di carriera. Il confronto internazionale¹

	Promozioni e assegnazioni: competenze e procedure	Valutazioni: criteri e modalità
Francia	<u>Promozioni dal secondo al primo grado:</u> <i>Commissione di avanzamento</i>² per ciascuna posizione disponibile seleziona i candidati idonei sulla base delle valutazioni redatte dai loro superiori. <i>Ministero della Giustizia</i>: propone un nome tra coloro che sono stati selezionati. <i>CSM</i>: esprime parere vincolante <u>Promozioni ai gradi superiori:</u> <i>Presidente della Repubblica</i>: propone le nomine <i>CSM</i>: esprime parere vincolante sulle proposte del Presidente della Repubblica e può avanzare proposte proprie.	L'autorità responsabile è il presidente della corte d'appello. Le valutazioni sono corredate dal parere di altri giudici e da una descrizione fatta dal candidato delle attività svolte. Il CSM si avvale anche di colloqui diretti con i candidati e di visite ai tribunali. I giudici vengono valutati ogni due anni. I criteri sono: i) <i>competenza professionale in generale</i>, ii) <i>competenza tecnica e legale</i>, iii) <i>capacità organizzative e manageriali</i>, iv) <i>capacità di relazione</i>.
Spagna	<u>Promozioni da giudice a magistrato:</u> <i>nomina diretta</i> (prevale il criterio dell'anzianità) (50%); <i>concorso</i> (25%); <i>reclutamento tra giuristi di dichiarata fama</i> mediante una selezione per titoli (25%). All'interno di ciascuna categoria, gli avanzamenti tengono conto delle competenze specialistiche per funzione, dell'esperienza maturata nell'organo giudicante immediatamente inferiore e della posizione di ruolo. <u>Promozioni alle funzioni superiori</u> <i>Consejo General del Poder Sudicial</i>: ha potere di nomina. Sono necessari requisiti di anzianità. Un quinto dei posti è ricoperto da giuristi di dichiarata fama.	Dal 1987 vige un sistema di tipo quantitativo che fa riferimento anche a "moduli di produttività" che assegnano ai giudici o, più spesso, ai tribunali degli obiettivi (tipicamente, il numero di decisioni). Sono previsti <i>benefits</i> salariali al raggiungimento degli obiettivi.
Germania	<u>Promozioni</u> <i>Ministero della Giustizia</i>: valuta le note di coloro che hanno presentato domanda e propone un nome. <i>Presidential council</i>³: esprime un parere non vincolante (ma mai disatteso nella prassi) sulle proposte del Ministero. <i>Commissione a composizione mista</i>⁴: ha potere di nomina. Le nomine sono ratificate dal Ministro della Giustizia. In alcuni Länder il potere di nomina spetta direttamente il Ministero.	Ogni quattro anni ha luogo una valutazione dell'intero corpo dei giudici. Il giudice che fa domanda di promozione o trasferimento è sottoposto a una valutazione individuale. I criteri sono: i) <i>competenza professionale in generale</i>, ii) <i>competenza tecnica e legale</i>, iii) <i>capacità organizzative e manageriali</i>, iv) <i>capacità di relazione</i>.
Olanda	<u>Promozioni</u> <i>Management board del tribunale</i>: seleziona una lista di tre nomi tra coloro che hanno presentato domanda. <i>Council of Judiciary</i>: invia la lista al Ministero corredata di proprio parere. <i>Ministero della Giustizia</i>: assegna la posizione. Le nomine sono ratificate con decreto della Corona.	E' in corso di sperimentazione un modello di valutazione dei tribunali basato sul <i>European Foundation for Quality Management</i>. I criteri utilizzati sono: i) <i>imparzialità e integrità di giudizio</i>; ii) <i>rapidità e speditezza nella gestione delle cause</i>; iii) <i>uniformità della giurisprudenza tra i tribunali</i>; iv) <i>competenza professionale</i>.

¹ Cfr Di Federico (2005) e Oberto (2002)

² La Commissione è composta dal primo presidente e dal procuratore generale presso la Corte di cassazione, da tre membri della stessa Corte, da tre magistrati di Corti e Tribunali e dai membri del consiglio di amministrazione del Ministero della Giustizia

³ Il *presidential council* un organo composto esclusivamente da giudici metà dei quali eletti dai loro colleghi.

⁴ La Commissione è composta da giudici di carriera e membri designati dai rispettivi Parlamenti regionali.

Il sistema a ruoli aperti non trova corrispondenza negli ordinamenti giudiziari degli altri paesi europei. Il confronto con alcuni di essi evidenzia come altrove la progressione di carriera si realizza attraverso un processo selettivo, la cui gestione coinvolge organi diversi (Cfr Riquadro: La progressione di carriera. Il confronto internazionale).

5.2 Gli incentivi reputazionali: effetti sulla qualità e la durata delle decisioni

In assenza di incentivi monetari e di carriera possono assumere rilevanza quelli reputazionali, legati all'interesse del giudice a segnalarsi presso i colleghi o la collettività per doti di competenza e professionalità. Come si è detto, tale interesse può derivare dal valore attribuito al prestigio sociale che è connesso al riconoscimento di tali doti ovvero dalla più alta probabilità di ricevere incarichi esterni. L'entità dell'impegno profuso dal giudice e la direzione verso cui esso viene rivolto dipendono, naturalmente, dai criteri utilizzati dall'organizzazione o dal "mercato" nel valutare competenza e professionalità.

Con riferimento agli incentivi legati all'accrescimento del prestigio, sebbene manchi una verifica empirica per l'Italia, non c'è apparente motivo di ritenere che i nostri giudici differiscano da quelli di altri paesi; ciò è vero, in particolare, per quei giudici che in virtù della loro posizione all'interno del sistema godono di maggiore visibilità. Più deboli potrebbero risultare gli incentivi per coloro il cui gruppo di riferimento sia limitato ad una più ristretta cerchia di colleghi.

Per quanto riguarda la rilevanza di incentivi esterni all'attività giudiziaria, alcuni indicatori possono essere desunti dalle attività extragiudiziarie svolte (che comprendono sia gli incarichi extragiudiziari in senso stretto⁶⁸, sia i cosiddetti "collocamenti fuori ruolo" per svolgere attività a tempo pieno presso altre istituzioni⁶⁹). Il peso di queste attività può rappresentare un indicatore della tendenza a cercare gratificazioni, finanziarie e non, al di fuori della funzione giurisdizionale e, conseguentemente, a orientare l'impegno verso attività che trovano maggiore apprezzamento e sono più facili da segnalare all'esterno, quali la cultura e preparazione giuridica. Secondo una recente indagine⁷⁰ nel decennio 1993-2003 il totale degli incarichi extragiudiziari è stato pari a circa 15.000, di cui 1715 nel periodo settembre 2002-luglio 2003, una dimensione che non troverebbe riscontro in altri paesi^{71 72}.

⁶⁸ Ad esempio: insegnamento presso Università e scuole di specializzazione, partecipazione a commissioni di studio ministeriali, consulenza a commissioni parlamentari, per i quali è richiesta l'autorizzazione del CSM; partecipazione a commissioni di concorso e ad altre attività in cui la presenza dei magistrati è obbligatoria e prevista per legge.

⁶⁹ Ad esempio: collocamento presso ministeri o altri organismi internazionali, per i quali è necessaria l'autorizzazione del CSM; cariche elettive e incarichi di governo a livello locale e nazionale, non soggetti ad autorizzazione del CSM.

⁷⁰ Di Federico (2003). I dati sono stati presentati in occasione di un convegno organizzato dall'Aiga, l'associazione dei giovani avvocati, intitolato "*Autonomia e indipendenza della magistratura. Attività e incarichi extragiudiziari: un problema irrisolto*" e si possono vedere su www.aiga.it.

⁷¹ Di questi, 1315 per insegnamento, 146 nei ministeri, 16 politici, 45 in commissioni parlamentari, 43 in organi costituzionali, 44 presso organismi internazionali all'estero, 39 presso organismi di giustizia sportiva, 118 per espletamento di concorsi, 23 in regioni ed enti locali.

⁷² Va rilevato che il CSM ha giudicato queste cifre fuorvianti e incapaci di fornire un quadro corretto del fenomeno, per due ragioni. Innanzitutto, perché includono anche le "prese d'atto" per attività in cui la presenza dei magistrati è obbligatoria e prevista per legge. In secondo luogo, perché nella maggior parte dei casi, le autorizzazioni

Si noti inoltre che, a partire da maggio 2006, è stato introdotto l'obbligo per il CSM di rendere noto, con cadenza semestrale, l'elenco degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati di ogni ordine e grado, il cui svolgimento sia stato autorizzato dal Consiglio stesso⁷³.

Da segnalare, infine, la crescente presenza di magistrati in attività di tipo politico⁷⁴. Mentre fino al 1970 il numero di magistrati che sedeva in Parlamento era contenuto (due o tre al massimo), nelle elezioni del 1976 il numero salì a 12, in quelle del 1996 a 27⁷⁵. Durante la passata legislatura in Parlamento vi erano 28 magistrati ordinari⁷⁶.

I provvedimenti che si sono susseguiti in questi anni – dal divieto per i magistrati ordinari di assumere incarichi arbitrali, introdotto dal CSM e poi ratificato dal legislatore, alle limitazioni al numero di autorizzazioni per incarichi sportivi, fino alla recente introduzione dell'obbligo di pubblicità degli incarichi extra-giudiziali – sembrano fornire argomenti a sostegno dell'importanza degli incentivi reputazionali.

Pur con le dovute cautele⁷⁷, le riflessioni condotte consentono di delineare un quadro della struttura di incentivi dei giudici italiani. In un sistema in cui sono pressoché assenti gli incentivi monetari e deboli quelli legati all'avanzamento nelle funzioni, possono prevalere motivazioni di carattere personale, connesse al desiderio di costruirsi una reputazione di professionalità presso i colleghi e la società in generale (con differenze che dipendono dalla posizione del giudice all'interno del sistema e dalla sua personale struttura di preferenze); possono svilupparsi tendenze a ricercare gratificazioni all'esterno nella forma di attività extra-giudiziarie. In entrambi i casi, sono le competenze tecniche e giuridiche ad essere valorizzate, mentre scarsa rilevanza assume la capacità del giudice di rendere decisioni in modo rapido.

L'effetto negativo sulla durata dei procedimenti generato da un tale sistema di incentivi si trasmette prevalentemente attraverso due canali: direttamente, nel modo in cui il giudice distribuisce il suo impegno tra le diverse fasi del processo; indirettamente, attraverso l'effetto sulla domanda di giustizia⁷⁸.

riguarderebbero attività per le quali è richiesto un impegno limitato (cfr. lettera dell'allora vice presidente del CSM Virginio Rognoni a "Il Corriere della Sera" del 12/12/2003).

⁷³ Dlgs 35/2006. Il primo rapporto (disponibile sul sito www.csm.it) relativo al periodo maggio 2006-novembre 2006, indica un numero di incarichi autorizzati pari a 338.

⁷⁴ Si noti che mentre è espressamente sancita dalla legge l'incompatibilità fra esercizio della funzione giurisdizionale e contestuale esercizio delle funzioni di parlamentare nazionale o europeo (così che il magistrato candidato e anche quello eletto deve necessariamente essere collocato in aspettativa), analoghe limitazioni normative non esistono con riferimento al magistrato che sia stato eletto consigliere comunale, provinciale, sindaco o presidente di provincia, ovvero che sia stato designato - da un sindaco o da un presidente di provincia - come componente della sua giunta.

⁷⁵ Di Federico (2002).

⁷⁶ Diversi sono anche i magistrati eletti nelle assemblee regionali e comunali, i magistrati-assessori in varie branche dei governi locali, così come i magistrati capi di segreteria particolari di ministri e sottosegretari.

⁷⁷ L'indagine ha infatti incontrato una evidente difficoltà nella carenza di informazioni e di dati statistici che potessero fornire misure oggettive dei fenomeni considerati.

⁷⁸ Occorre sottolineare che l'analisi svolta in questo paragrafo muove dall'assunto base del paradigma neoclassico secondo il quale i soggetti economici, rispetto ai quali i giudici non costituiscono un'eccezione, sono naturalmente egoisti e adottano comportamenti tesi a massimizzare il loro personale interesse. A tal fine essi tendono a comportarsi in modo opportunistico e, in particolare, a minimizzare l'impegno profuso ovvero a indirizzarlo verso

a) La distribuzione dell'impegno tra le diverse fasi del processo⁷⁹. In un contesto in cui le motivazioni provengono in prevalenza dal desiderio di acquisire una reputazione di competenza tecnica e cultura giuridica, il giudice ha interesse a impegnarsi *meno* di quanto è efficiente *nella fase istruttoria* e *più* di quanto è efficiente *nella fase decisionale*. A parità di altre condizioni, questo si traduce in un allungamento dei tempi processuali. La ragione è duplice.

In primo luogo, il giudice potrebbe trovare più remunerativo impegnarsi nelle attività in cui la sua competenza tecnico-giuridica è maggiormente evidenziata: una sentenza ben redatta e motivata nella forma e nella sostanza, apprezzata all'interno e all'esterno della professione ha più valore di quanto non abbia adoperarsi nella fase istruttoria per rendere più semplice e spedito l'accertamento dei fatti⁸⁰.

In secondo luogo, impegnarsi nella fase istruttoria potrebbe risultare non remunerativo: scremare le questioni di fatto e di diritto che poco rilevano ai fini del merito, oltre ad essere costoso per il giudice, riduce la ricchezza e la complessità dei “problemi giuridici” coinvolti e, dunque, l'opportunità di dedicarsi all'attività da cui trae maggior ritorno⁸¹. Il caso limite è rappresentato dalla situazione in cui il giudice riesce nel tentativo di conciliazione così che la fase decisionale non viene nemmeno raggiunta.

L'analisi teorica trova conferma nell'osservazione della realtà. Nel confronto con gli altri paesi, i giudici italiani si segnalano per la propensione a redigere sentenze farraginose, complesse e ridondanti di citazioni giurisprudenziali e di tecnicismi giuridici, una propensione che non può essere spiegata unicamente con la presenza di vincoli di tipo normativo (Cfr. Riquadro: Lo stile delle sentenze). Analogamente, è rilevato di frequente che in Italia la fase istruttoria si svolge tipicamente nell'ignoranza della causa da parte del giudice fino al momento della precisazione delle conclusioni⁸².

b) L'effetto sulla domanda di giustizia. Il comportamento dei giudici può influenzare la durata dei procedimenti anche attraverso l'effetto sulla domanda di giustizia. Un sistema che premia soprattutto la competenza professionale può indurre nel giudice l'incentivo ad acquisire visibilità mediante interpretazioni innovative⁸³. Una possibile conseguenza di tale eccesso di creatività è il moltiplicarsi delle cause, soprattutto in secondo grado, a causa dell'incertezza che induce sull'interpretazione della regola data dal giudice. L'incertezza, infatti, genera divergenze nelle aspettative delle parti che incidono negativamente sulla possibilità di una soluzione amichevole.

quelle attività che risultano più remunerative. Il paradigma neoclassico, pur nella sua validità, non esaurisce l'insieme dei comportamenti che è possibile osservare nella realtà (si veda ad esempio, Epstein, 1990). Esistono soggetti che per loro attitudini personali adottano comportamenti efficienti indipendentemente dagli incentivi che ricevono (cosiddetti *unconditional cooperators*).

⁷⁹ Le considerazioni che seguono riprendono le principali conclusioni raggiunte in Palumbo e Sette (2007).

⁸⁰ A titolo di esempio vale ricordare che il nostro ordinamento riconosce al giudice poteri direttivi relativamente alla possibilità di “fare o prescrivere quanto occorre affinché la trattazione delle cause avvenga in modo ordinato e proficuo” (art. 127, c. 2° codice di procedura civile.), alla valutazione di opportunità di esperire il tentativo di conciliazione alla prima udienza di trattazione ex art. 183, c. 1°, ovvero nel corso della trattazione ex art. 185, alla indicazione del mezzo e del luogo dei mezzi di prova ex art. 202 e della ispezione ex art. 258.

⁸¹ Cfr. Zan (2003).

⁸² Cfr. Viazzi (1994); Enriques (2002).

⁸³ Cfr. Levy (2005).

L'aumento di domanda che ne deriva si ripercuote sfavorevolmente sulla durata dei procedimenti. L'elevata oscillazione della giurisprudenza sembra essere effettivamente una caratteristica del nostro sistema.

Lo stile delle sentenze

Italia. Il nostro codice contiene un esplicito ma generico richiamo alla concisione della sentenza, laddove recita che essa deve contenere la “concisa esposizione dello svolgimento del processo e dei motivi in fatto e in diritto della decisione” (art. 132, n. 4 codice di procedura civile). Un'ulteriore indicazione è contenuta nell'art. 360, n. 5 del c.p.c., il quale ammette il ricorso in Cassazione “per omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto *decisivo* delle controversie”. Trattandosi comunque di indicazioni poco puntuali e non particolarmente stringenti, il modo in cui la sentenza viene redatta nella prassi giudiziaria del nostro paese dipende da altri fattori che, combinandosi, danno luogo allo stile della sentenza. Taruffo li descrive così:⁸⁴

Un primo carattere è dato dal fatto che lo “stile logico” prevale di gran lunga sullo “stile valutativo”. Ciò implica che il giudice tende ad accentuare gli elementi concettualistici e tecnico-giuridici, e a ridurne e a dissimularne gli elementi attinenti alla espressione e valutazione dei giudizi di valore.[...] Oltre che avalutativo lo stile della motivazione è legalistico, ufficiale e impersonale. E' legalistico almeno sotto due profili: prevale, da un lato, l'impiego ridondante del linguaggio tecnico-giuridico con abbondanza di espressioni gergali [...] Dall'altro prevale nettamente la trattazione delle questioni di diritto, viste come campo più idoneo per eleganze concettuali spesso superflue, sulla trattazione delle questioni di fatto; inoltre anche quando vengono affrontate con sufficiente ampiezza, prevalgono i profili attinenti alla disciplina legale della prova su quelli che riguardano direttamente la giustificazione dell'accertamento dei fatti.[...] Il linguaggio tecnico e la concezione burocratica del giudice appaiono dunque costanti particolarmente solide. E' intuitivo che una motivazione avalutativa e legalistica tende a non coincidere con il modello ideale di una motivazione razionale: per un verso, infatti, la ridondanza delle argomentazioni tecnico-giuridiche produce una moltitudine di obiter dicta inutili al fine di giustificare la decisione; per altro verso la mancanza o l'apoditticità delle giustificazioni relative ai giudizi di valore e alle scelte conoscitive rendono spesso carente la motivazione sotto questi aspetti essenziali per il controllo esterno delle scelte del giudice.

Germania. La sentenza tedesca prevede l'indicazione del *decisum* prima dell'esposizione dei fatti e dei motivi. La narrazione del fatto consiste in una concisa esposizione del contenuto della domanda e delle allegazioni difensive. Anche la motivazione deve essere concisa e fare riferimento solo alle questioni rilevanti per la decisione (art. 313, comma 3 *Zivilprozessordnung*). Si ritiene, inoltre, valida, diversamente da quanto avviene in Italia, la motivazione per *relationem* allorché il rinvio sia fatto ad un'altra decisione resa *inter partes*. Quando la sentenza non è suscettibile di gravame o le parti vi abbiano rinunciato o quando si tratti di sentenza contumaciale l'esposizione dei fatti e della motivazione non è necessaria⁸⁵.

Francia. Le sentenze francesi si differenziano significativamente rispetto alle sentenze del giudice italiano per la loro brevità sia nell'esposizione dei fatti (*exposé du litige*), sia nella motivazione. L'*exposé du litige* non ripercorre le attività processuali svolte dalle parti, come avviene nella sentenza italiana, ma si limita ad esporre la domanda (*petitum*), il suo fondamento giuridico, (*causa petendi*), e l'essenza delle eccezioni e delle repliche riportate. A seguito della riforma attuata con il *décret* n. 98-1231 del 28 dicembre 1998, l'esposizione dei fatti di causa può essere sostituita dal visto apposto dal giudice sul fascicolo contenente la domanda delle parti. La motivazione della sentenza è concisa anche se non può essere data per *relationem*⁸⁶.

⁸⁴ Taruffo (1990).

⁸⁵ Cfr. Oberto (2004).

⁸⁶ Cfr. Oberto (2004).

5.3 Il trade-off qualità e durata

L'analisi fin qui condotta suggerisce che il comportamento dei giudici può avere un ruolo non trascurabile nell'influenzare la durata dei procedimenti. Da qui l'importanza, riconosciuta dalle stesse associazioni della magistratura e dall'Unione Europea⁸⁷, di individuare meccanismi incentivanti capaci di indirizzare i comportamenti dei giudici verso l'obiettivo di una maggiore effettività e celerità del processo.

Data la particolare natura del servizio, la costruzione di meccanismi adeguati dipende però dalla capacità di bilanciare le esigenze di promozione dell'efficienza e di riduzione dei tempi con quelle di tutela della qualità e dell'indipendenza nelle decisioni. Sotto questo profilo due questioni assumono particolare rilevanza: il rapporto tra *qualità* e *durata* delle decisioni e quello tra *indipendenza* e *responsabilità* (*accountability*) del giudice. Pur nella consapevolezza delle forti interdipendenze che legano le due questioni, la complessità degli aspetti coinvolti suggerisce una trattazione separata che consenta di isolare meglio i problemi di natura teorica che emergono. Pertanto dapprima si cercherà di analizzare l'esistenza e la natura del *trade-off* tra qualità e durata delle decisioni e le principali difficoltà che si incontrano nel disegno di meccanismi d'incentivo capaci di realizzare un ottimo bilanciamento tra le due dimensioni. Successivamente si analizzeranno alcuni profili relativi al rapporto tra indipendenza e *accountability*.

Con riguardo al rapporto tra qualità e durata delle decisioni, vincoli di natura tecnologica o informativa possono impedire di conseguire riduzioni nella durata senza avere ricadute negative sulla qualità. Qualità e durata presentano, infatti, un diverso grado di osservabilità e misurabilità. Mentre la durata (o, equivalentemente, il numero di decisioni) è agevolmente misurabile, individuare indicatori attendibili di qualità risulta più complesso. La conseguenza è che, mentre è relativamente facile incentivare il giudice sulla dimensione temporale (ad esempio, legando la sua remunerazione alla durata o al numero di decisioni), è più difficile incentivarlo sulla dimensione qualitativa. Se tra le due dimensioni intercorre un rapporto di sostituibilità⁸⁸, l'utilizzo di incentivi riferiti alla durata può indurre un impegno eccessivo in questa direzione a scapito della qualità. L'efficacia di meccanismi che assegnano al giudice obiettivi di durata è ulteriormente ridotta in presenza di incentivi reputazionali legati al desiderio di segnalarsi per competenza e professionalità. In particolare, può accadere che il giudice trovi più conveniente perseguire gli obiettivi assegnatigli attraverso un minore impegno nella fase decisionale piuttosto che mediante un miglioramento di efficienza della fase istruttoria.

Una soluzione può essere rappresentata dall'impiego nelle valutazioni di misure di qualità più oggettive, quali il tasso di *reversal* (cioè la percentuale delle sentenze emesse dal giudice riformate o annullate nei gradi successivi). Come si vedrà più ampiamente nel par. 5.2., una delle funzioni attribuite al sistema delle impugnazioni è proprio quella di fornire al giudice inferiore un incentivo a rendere decisioni più accurate. Tuttavia, affinché il meccanismo di incentivazione sia efficace due condizioni sono necessarie: in primo luogo, occorre che la qualità media delle decisioni espresse

⁸⁷ EU Accession Monitoring Program. *Monitoring The EU Accession Process: Judicial Capacity*, Open Society Institute, 2002.

⁸⁸ Nel senso che un maggiore impegno in una attività accresce il costo marginale di impegnarsi nell'altra.

dalle corti superiori sia più elevata di quella delle decisioni espresse dalle corti inferiori (solo così il tasso di *reversal* fornisce una indicazione della qualità dell'operato del giudice); in secondo luogo, occorre che minori tassi di *reversal* si traducano in migliori opportunità di carriera⁸⁹. Entrambe le condizioni potrebbero non essere verificate in un sistema come il nostro che prevede promozioni a ruoli aperti e che consente la reversibilità delle funzioni. Un meccanismo di avanzamento selettivo, basato su controlli effettivi di merito, potrebbe avere importanti ricadute in termini di incentivi anche attraverso questa via.

Miglioramenti di efficienza possono altresì essere ottenuti fornendo al giudice incentivi a una gestione più attiva della fase istruttoria. Ciò in contrasto con l'attuale prassi che vede i giudici italiani fare scarso uso dei poteri di gestione che la legge assegna loro.

6. Indipendenza vs accountability

Finora si è trascurato di considerare che l'introduzione di forme di *accountability* dei giudici deve avvenire nel rispetto del principio fondamentale dell'indipendenza e non deve trasformarsi in uno strumento per limitare la facoltà del giudice di decidere senza subire condizionamenti o pressioni.

In un mondo ideale il giudice non dovrebbe subire conseguenze negative dal pronunciare decisioni che contrastano con l'interesse di altri poteri o dei vertici gerarchici della magistratura. Allo stesso modo, dovrebbe potere essere premiato o sanzionato in funzione della sua professionalità e preparazione, dell'impegno prestato, della celerità con cui rende le sue decisioni e, più in generale, della qualità del servizio che rende al cittadino. La difficoltà di perseguire contemporaneamente entrambi gli obiettivi è evidente⁹⁰.

A questo riguardo, uno degli aspetti che assume maggiore importanza è quello dell'attribuzione delle competenze in materia di valutazione, selezione e promozione dei giudici e di adozione dei provvedimenti disciplinari.

Al fine di analizzare il modo in cui i diversi paesi hanno cercato di dare attuazione al principio di indipendenza e di realizzare un bilanciamento tra questo principio e quello di *accountability* dei giudici, di seguito si offre una descrizione sintetica di come vengono regolati questi profili nei principali paesi europei⁹¹ e, in particolare, del ruolo degli organi di amministrazione del potere giudiziario.

Mentre tutti gli ordinamenti riconoscono il valore primario e irrinunciabile dell'autonomia e dell'indipendenza del potere giudiziario, diverso risulta il sistema di garanzie apportato. La maggior parte dei paesi europei prevede un organo autonomo avente funzioni di amministrazione del potere giudiziario (Consiglio giudiziario - *Judicial Council*). Semplificando in misura estrema, è possibile distinguere due modelli di Consiglio giudiziario: il modello sud-europeo prevalente in Italia,

⁸⁹ Il tema della costruzione di indicatori di qualità delle decisioni richiederebbe un approfondimento teorico che non è possibile effettuare in questa sede.

⁹⁰ Il problema è ancora una volta legato alla difficoltà di individuare misure oggettive della qualità del lavoro del giudice e al rischio che i margini di discrezionalità di cui gode il valutatore possano essere utilizzati in modo distorto per perseguire finalità diverse da un mero controllo di operosità e professionalità.

⁹¹ Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Danimarca, Svezia, Olanda e Germania.

Spagna, Francia e Portogallo e il modello nord-europeo adottato, tra gli altri paesi, in Olanda, Svezia e Danimarca. Nel primo, il Consiglio è un organo di rilevanza costituzionale ed è competente per le decisioni che riguardano la selezione, la formazione (iniziale e permanente), le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati. Nel secondo, il Consiglio giudiziario è un organo amministrativo cui sono attribuite, per lo più, funzioni di supervisione del funzionamento dell'amministrazione della giustizia, di gestione delle strutture e dei servizi, di allocazione delle risorse finanziarie e di controllo sul loro utilizzo, mentre minori sono i compiti svolti in materia di governo della magistratura. Va tuttavia rilevato che anche all'interno di uno stesso modello le differenze tra paesi restano significative. Da questa ripartizione restano esclusi i paesi (ad esempio la Germania) in cui non è previsto un Consiglio giudiziario e dove la tutela dell'indipendenza e dell'autonomia è affidata a strumenti di altro tipo (Cfr. Riquadro: Ruolo del Consiglio Giudiziario e del Ministero della Giustizia. Il confronto internazionale).

In Italia la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere (art. 104 Cost.). L'autonomia è garantita e attuata mediante l'attribuzione esclusiva al CSM delle competenze in materia di assunzioni, assegnazioni e trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati. Il reclutamento dei magistrati avviene mediante concorso pubblico che si articola in prove scritte e orali che mirano a valutare la conoscenza delle principali materie giuridiche da parte del candidato. La commissione esaminatrice è nominata dal CSM ed è composta in prevalenza da magistrati. Non sono previste forme di reclutamento laterale (cioè di giuristi dotati di significativa esperienza professionale) anche se la recente attuazione dell'art. 106 Cost. (avvenuta con legge n. 303/98) consente ora l'accesso alla Cassazione, per meriti insigni, di professori universitari ordinari e di avvocati che abbiano quindici anni di esercizio della professione e risultino iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori. La formazione iniziale e permanente è anch'essa affidata al CSM.

Il CSM si compone per due terzi di magistrati eletti dai loro colleghi (componente togata) e per un terzo di professori di diritto oppure di avvocati con almeno 15 anni di esperienza eletti dal Parlamento (componente laica). E' presieduto dal Presidente della Repubblica e ne sono componenti di diritto il Presidente e il Procuratore generale della Corte di Cassazione. La composizione e il funzionamento del CSM sono stati da ultimo modificati con la legge 28 marzo 2002, n. 44. In base ad essa, il numero dei componenti elettivi è stato ridotto a 24 (16 togati e 8 laici); dei 16 togati, solo 2 sono eletti tra i magistrati della Corte di Cassazione, mentre 10 sono scelti tra i magistrati con funzioni di giudice presso gli uffici di merito e 4 tra i magistrati che esercitano funzioni di pubblico ministero.⁹² Questa nuova composizione, unitamente alle modifiche intervenute precedentemente sul meccanismo di elezione, hanno aumentato il peso dei giudici di merito all'interno dell'organo di autogoverno e accentuato il suo carattere "orizzontale" e non gerarchico⁹³.

⁹² Il disegno di legge di riforma dell'ordinamento giudiziario approvato dal Consiglio dei Ministri nel marzo 2007 prevedeva il ritorno del Consiglio Superiore della Magistratura alla sua precedente composizione di trenta componenti eletti. La previsione è stata accantonata in sede di approvazione da parte del Parlamento.

⁹³ La rappresentanza di magistrati della Corte di Cassazione all'interno del CSM si è ridotta progressivamente negli anni: la proporzione originaria (legge 24 marzo 1958, n. 195 istitutiva del CSM) era di 6 su 21; oggi è di 2 su 16. Inoltre, mentre inizialmente ciascun magistrato votava solo per i componenti togati appartenenti alla propria

Come già segnalato in precedenza la Costituzione assegna invece al Ministero della Giustizia compiti relativi all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110 Cost.). Il Ministero ha inoltre facoltà di promuovere l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati (art. 107 Cost.); è responsabile della preparazione e amministrazione del bilancio e dell'allocatione delle risorse finanziarie ai singoli uffici giudiziari; provvede, attraverso il proprio Ufficio legislativo, allo studio e alla proposta di interventi normativi sulle materie di propria competenza⁹⁴.

Ruolo del Consiglio Giudiziario e del Ministero della Giustizia. Il confronto internazionale

Composizione e modalità di selezione del Consiglio Giudiziario	Competenze
Francia <i>Conseil Supérieur de la Magistrature</i> 12 componenti <i>di diritto</i>: Presidente della Repubblica (presidente) e Ministro della Giustizia (vice-presidente) 7 togati: eletti dai loro colleghi 3 laici: nominati, uno ciascuno, da Presidente della Repubblica, Presidente della Camera, Presidente del Senato	<u>CSM</u> ➤ non ha competenza in materia di selezione e formazione dei magistrati (il principale canale di accesso alla magistratura è la Scuola Nazionale della Magistratura che è un organo amministrativo). ➤ condivide le competenze in materia di nomine e progressione in carriera con Ministero della Giustizia e la <i>Commissione di avanzamento</i> (cfr Riquadro: La progressione in carriera. Il confronto internazionale). <u>Ministero della Giustizia</u> ➤ condivide le competenze in materia di nomine e progressione in carriera con CSM e la <i>Commissione di avanzamento</i>. ➤ è responsabile dell'amministrazione della giustizia, prepara e amministra il bilancio, prende le iniziative legislative in materia di giustizia, ripartisce le risorse finanziarie ai tribunali, gestisce le risorse umane.
Spagna <i>Consejo General del Poder Judicial</i> 21 componenti <i>di diritto</i>: Presidente della Corte Suprema 12 togati: nominati dal Parlamento all'interno di una lista di 36 nomi redatta dalle associazioni dei magistrati 8 laici: nominati dal parlamento	<u>CGPJ</u> ➤ gestisce il processo di selezione (mediante concorso) e la formazione iniziale dei giudici (attraverso la Scuola giudiziaria posta sotto la sua autorità). ➤ ha competenza esclusiva in materia di progressione in carriera (cfr Riquadro: La progressione in carriera. Il confronto internazionale) ed è responsabile della organizzazione del lavoro degli uffici giudiziari. <u>Ministero della Giustizia</u> ○ Le comunità autonome (Catalogna, Paesi Baschi, Andalusia, Canarie, Galizia Valenzia e Navarra) sono responsabili dell'amministrazione della giustizia, della preparazione e amministrazione del bilancio, della ripartizione delle risorse finanziarie ai tribunali.

“categoria” (ad es. i magistrati di merito non votavano per l'elezione dei componenti scelti tra i magistrati della Corte di Cassazione), questa limitazione è venuta meno a partire dal 1967.

⁹⁴ Al Ministero spettano infine compiti strettamente connessi con la funzione giurisdizionale quali la gestione degli archivi notarili, la vigilanza sugli ordini e collegi professionali, l'amministrazione del casellario, la cooperazione internazionale in materia civile e penale, l'istruttoria delle domande di grazia da proporre al Presidente della Repubblica.

Composizione e modalità di selezione del Consiglio Giudiziario	Competenze
Portogallo <i>Conselho Superior da Magistratura</i> (competente solo per la magistratura giudicante) 17 componenti <i>di diritto</i>: Presidente della Corte Suprema 8 togati: 1 nominato dal Presidente della Repubblica, 7 eletti dai loro colleghi 8 laici: 1 nominato dal Presidente della Repubblica, 7 nominati dal Parlamento	<u>CSM</u> ➤ nomina e assegna alle sedi i giudici in base a graduatorie ➤ ha competenza esclusiva in materia di progressione in carriera ➤ svolge funzione consultiva sulle leggi che riguardano l'amministrazione e il funzionamento della giustizia <u>Ministero della Giustizia</u> ➤ gestisce il processo di selezione (mediante concorso) e la formazione iniziale dei giudici (attraverso la Scuola giudiziaria posta sotto la sua autorità). ➤ elabora le leggi che riguardano l'amministrazione e il funzionamento della giustizia ➤ si occupa degli aspetti organizzativi e della gestione delle risorse umane e materiali.
Olanda <i>Council of Judiciary</i> 5 componenti, (3 togati, 2 laici) tutti nominati dalla Corona su proposta del Ministero della Giustizia	<u>Council of Judiciary</u> ➤ è un organo amministrativo. ➤ è responsabile dell'efficienza del sistema giudiziario ➤ svolge un ruolo di intermediazione tra il Ministero e i singoli tribunali su: ripartizione delle risorse finanziarie, amministrazione e logistica, tecnologie di comunicazione ed informatiche <u>Ministero della Giustizia</u> ➤ ha competenza in materia di selezione, formazione e carriera del magistrati (nella pratica condivisa con il <i>Council of Judiciary</i> ed i capi degli uffici giudiziari. (cfr Riquadro: La progressione in carriera. Il confronto internazionale)). ➤ prende le iniziative legislative ➤ è responsabile nei confronti del Parlamento per il funzionamento dell'amministrazione della giustizia
Danimarca <i>Domstolsstyrelsen</i> (Commissione delle corti e dei tribunali) 11 componenti (5 togati, 6 laici) <i>Dommerudnaevnelseradet</i> (Consiglio per la nomina dei giudici) 6 componenti (3 togati: 3 laici)	<u>Commissione delle corti e dei tribunali (<i>Domstolsstyrelsen</i>)</u> ➤ è responsabile del bilancio e dell'amministrazione del sistema giudiziario <u>Consiglio per la nomina dei giudici (<i>Dommerudnaevnelseradet</i>)</u> ➤ offre un parere sui candidati che presentano domanda per la prima nomina o per una promozione. ➤ condivide le competenze in materia di selezione, formazione e carriera del magistrati con il Ministero della Giustizia e i capi degli uffici giudiziari
Svezia <i>Domstolsverket</i> Amministrazione nazionale delle corti e dei tribunali 11 componenti (6 togati, 2 membri del Parlamento e 2 rappresentanti sindacali) nominati dal governo	<u>Amministrazione nazionale delle corti e dei tribunali <i>Domstolsverket</i></u> ○ è responsabile della amministrazione dei tribunali e della gestione delle risorse umane e finanziarie ○ è responsabile per la selezione degli assistenti del giudice (il principale bacino da cui sono selezionati i giudici) e della formazione <u>Commissione indipendente</u> (composta da direttore del <i>Domstolsverket</i>, personale togato e non togato) ➤ è responsabile della selezione e carriera dei giudici
Germania Non esiste un Consiglio giudiziario	<u>Ministero della giustizia</u> ○ non è competente in materia dei selezione. L'accesso, comune a tutte le professioni legali, prevede due esami (uno al termine degli studi universitari; uno al termine del praticantato). Le commissioni esaminatrici sono composte di professori, avvocati, giudici ➤ condivide le competenze in materia di nomina e avanzamenti di carriera con il <i>Presidential council</i> (organo consultivo composto esclusivamente da giudici) e le commissioni miste (composte da giudici e membri designati dai parlamenti regionali) istituite presso ciascun Lander. Per i giudici della Corte Suprema Federale la commissione di selezione è composta esclusivamente da membri designati dai Parlamenti regionali e dal <i>Bundestag</i>. ➤ è responsabile del bilancio e della amministrazione del sistema giudiziario

Sulla base del confronto internazionale (sia pure con le dovute cautele) il nostro risulta essere il paese dove maggiore è l'ampiezza dei poteri di cui gode l'organo di autogoverno nei confronti del potere esecutivo e del Parlamento:

- per quanto riguarda la composizione e le modalità di elezione dell'organo di autogoverno, la presenza della componente togata è più marcata o non risulta controbilanciata da altri meccanismi quali la presenza d'ufficio del Ministro della Giustizia, come accade in Francia, oppure di un meccanismo di elezione che assegna importanti prerogative al Parlamento, come avviene in Spagna.
- per quanto riguarda le competenze nelle materie che riguardano il reclutamento, la formazione e la carriera dei magistrati, il nostro paese risulta essere quello in cui maggiori sono le attribuzioni dell'organo di autogoverno⁹⁵.

A parere di alcuni autori questi fattori avrebbero indotto un'organizzazione giudiziaria che non bilancia adeguatamente il principio di indipendenza della magistratura e quello di efficacia della sua azione⁹⁶. In particolare, l'attuale assetto del governo della magistratura non corrisponderebbe né al modello tipico dei sistemi di *civil law*, né a quello dei sistemi di *common law*.

Nei sistemi di *civil law* i magistrati sono funzionari pubblici, la selezione avviene mediante concorso subito dopo gli studi universitari, senza che assumano alcuna rilevanza precedenti esperienze professionali esterne. Il processo di formazione è tutto interno alla organizzazione, che è strutturata in modo gerarchico-piramidale. La carriera del magistrato consiste di successivi passaggi ai gradini superiori della gerarchia attraverso un processo di selezione la cui gestione è affidata ai vertici dell'organizzazione, basato su una combinazione di anzianità e merito. Il raccordo con gli altri poteri dello Stato e in particolare con l'esecutivo avviene al livello dei vertici dell'organizzazione. Il grado di indipendenza dei singoli giudici dipende dall'influenza che il potere politico esercita sui vertici dell'ordine giudiziario e da quanto accentuato è il carattere gerarchico della magistratura.

Nei sistemi di *common law* invece l'organizzazione del sistema giudiziario è di tipo professionale e orizzontale. I giudici vengono selezionati, mediante nomina politica o elezione, tra professionisti (avvocati, *barrister*) dotati di affermata esperienza. Normalmente la nomina o l'elezione riguardano una specifica posizione in cui il giudice permane, salvo casi rari, per tutto l'arco della vita professionale. Per effetto di queste caratteristiche, una volta nominato o eletto, il giudice gode di una autonomia e di una indipendenza più ampie di quelle riconosciute ai suoi colleghi dei paesi di *civil law*.

⁹⁵ Le competenze riconosciute al CSM dalla Costituzione sono state fissate sottraendo al Ministero della Giustizia una fetta consistente delle competenze a lui tradizionalmente affidate ma lasciando a questo solo responsabilità in senso stretto politiche, ancorché riferite al solo andamento dei servizi, all'interno del Governo e nei confronti del Parlamento. Gli stretti legami tra l'andamento dei servizi, la gestione delle strutture e la gestione e amministrazione delle risorse umane rendono tutt'altro che semplice fissare linee di demarcazione nette tra le attribuzioni del Consiglio e del Ministro. Cfr. Marini (2006).

⁹⁶ Contini e Fabri (2005). Capitolo relativo all'Italia in *L'Administration del la Justice en Europe et l'Evaluation de sa Qualité*, Collection Grands Colloqui, Montchrestien; Di Federico (2002); Guarnieri, C. (2004).

Rispetto a questi due modelli, che in modi diversi tentano di realizzare un qualche equilibrio tra il principio dell'indipendenza e quello dell'efficienza, l'Italia rappresenterebbe un caso unico in quanto l'attuale organizzazione della magistratura, pur presentando aspetti propri del modello "burocratico" dei paesi di *civil Law*, sarebbe priva delle prerogative necessarie al suo efficiente funzionamento. In particolare, l'ampliamento dei poteri e delle competenze del CSM a scapito di quelli del Ministero, la composizione e la modalità di elezione dell'organo di autogoverno e le leggi sulla progressione di carriera approvate negli anni '60 e '70 avrebbero configurato una organizzazione del sistema giudiziario capace di garantire una più forte tutela del principio dell'indipendenza, ma – al tempo stesso – prodotto maggiori inefficienze.

Il consenso intorno a questa tesi è tutt'altro che condiviso. Ampia parte della magistratura e del mondo accademico si è espressa duramente nei confronti di questa analisi della inefficienza della giustizia italiana⁹⁷: pur riconoscendo le criticità dell'attuale sistema di progressione di carriera e la necessità di introdurre meccanismi di valutazione della professionalità dei magistrati più stringenti e selettivi, essi ritengono che la soluzione non vada ricercata in una riorganizzazione dell'assetto della magistratura che eroda il ruolo dell'organo di autogoverno e ripristini la struttura gerarchica che connotava il nostro sistema nell'Italia pre-repubblicana e che aveva prodotto una magistratura assoggettata ai vertici e scarsamente indipendente.

Entrare nel merito di un tema così complesso e delicato come quello dell'assetto di governo della magistratura esula dagli obiettivi di questa ricerca. La sua rilevanza è testimoniata dall'enfasi data all'argomento in recenti iniziative legislative (cfr. Riquadro: Le iniziative legislative in tema di governo della magistratura). L'analisi svolta ci consente tuttavia di evidenziare come la tutela dei principi di autonomia e di indipendenza possa avvenire a prezzo di gravi inefficienze se il sistema di autogoverno non è correttamente disegnato. Le attribuzioni dell'organo di autogoverno, la sua composizione (in particolare, la proporzione tra le diverse categorie di magistrati), le modalità di elezione (in particolare, l'esercizio non frazionato dell'elettorato attivo⁹⁸) riflettono un modello di potere giudiziario orizzontale, diffuso e non gerarchizzato e per questo autonomo e indipendente. Implicito in tale modello è il principio secondo cui le decisioni che riguardano lo *status* dei magistrati (avanzamenti, trasferimenti, promozioni) siano governate da un meccanismo di "valutazione tra pari" (*peer monitoring*): le decisioni sono prese da soggetti interni alla organizzazione che non sono in una posizione di superiorità gerarchica rispetto a coloro che essi debbono valutare. Il corretto funzionamento di questo meccanismo - necessario ad assicurare efficienza al sistema - presuppone che ciascun magistrato possieda gli incentivi giusti a valutare la professionalità e l'impegno dei suoi colleghi e a sanzionare i comportamenti inefficienti. Tali incentivi sono generalmente deboli in un contesto in cui mancano forme di responsabilizzazione del singolo nei confronti del risultato complessivo del sistema, sono assenti forme di "competizione"

⁹⁷ Chiarloni (2002). La riforma dell'ordinamento giudiziario tra necessità di efficienza e minacce all'indipendenza. www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/roma20021114/doc/chiarloni.doc; Bruti Liberati, E. Giustizia più efficiente e indipendenza della magistratura a garanzia dei cittadini. XXVII Congresso Nazionale Associazione Italiana Magistrati, Venezia, 5-8 febbraio 2004.

⁹⁸ Rispetto a un sistema in cui ciascuna categoria di magistrato elegge i propri rappresentanti, questa regola accresce il potere dei magistrati di merito, specialmente di quelli di tribunale. Essendo più numerosi, per essere eletto un magistrato di Cassazione deve ottenere l'appoggio di un numero sufficiente di magistrati di tribunale.

tra i soggetti appartenenti (le valutazioni sono di tipo non comparativo), non operano meccanismi reputazionali che possano scoraggiare atteggiamenti indulgenti nei confronti di comportamenti inefficienti.

Iniziative legislative in tema di governo della magistratura

Il Decreto delegato 5 aprile 2006, n. 160 (attuativo della legge delega n. 150/2005, cosiddetta Riforma Castelli) contemplava un sistema di avanzamento articolato su due livelli:

- il primo, relativo al trattamento economico, è suddiviso in sette classi di anzianità. Con il raggiungimento dei requisiti di età la progressione economica è automatica;
- il secondo livello è rappresentato dalle funzioni a cui si accede non solo in base all'anzianità ma anche attraverso un concorso per titoli o un concorso per esami o titoli. L'attribuzione delle funzioni giudicanti di secondo grado è possibile dopo tredici anni dall'ingresso in magistratura previo concorso per titoli, oppure dopo otto anni previo concorso per esami e titoli. Dopo tre anni di esercizio delle funzioni di secondo grado, previo superamento di concorso per titoli, o dopo diciotto anni dall'ingresso in magistratura, previo superamento di un concorso per titoli ed esami, il CSM attribuisce le funzioni di legittimità.

Nel concorso per titoli, la valutazione deve tener conto prevalentemente dell'attività prestata dal magistrato (*numero di provvedimenti emessi; rilevanza e complessità delle fattispecie esaminate e delle questioni giuridiche trattate*, da verificarsi anche mediante esame a campione dei provvedimenti; eventuale *autorelazione; esiti dei provvedimenti nelle ulteriori fasi e gradi del giudizio*). Nella valutazione delle risultanze statistiche si deve tener conto del lavoro svolto, della *sede* dell'ufficio cui il magistrato è stato assegnato, con esame comparativo rispetto alle statistiche nazionali. La professionalità del magistrato è desunta dalle *pubblicazioni di studi e di ricerche* scientificamente apprezzabili su argomenti di carattere giuridico, nonché da *titoli di studio* o da ulteriori titoli attestanti qualificanti esperienze tecnico-professionali. Nei concorsi per titoli ed esami la valutazione dei titoli segue solo al positivo esito della prova di esame. La valutazione dei titoli deve incidere nella misura del 50 per cento sulla formazione della votazione finale sulla cui base viene redatto l'ordine di graduatoria. *Le prove scritte consistono nella risoluzione di uno o più casi pratici complessi e implicanti una o più questioni processuali relative alle funzioni richieste*. L'esercizio effettivo delle funzioni corrispondenti alla posizione gerarchica che segue al superamento dei concorsi previsti, tuttavia, presuppone l'assegnazione dei posti vacanti, individuati annualmente dal CSM.

Per quanto concerne il conferimento delle funzioni direttive esso presuppone la partecipazione ad un concorso per titoli volto ad accertare l'idoneità all'incarico attraverso l'esame delle attitudini, della laboriosità e della capacità organizzativa.

La legge 30 luglio 2007, n. 111 (*"Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario"* cosiddetta riforma Mastella).

La legge interviene su una pluralità di aspetti per mezzo di modifiche ad alcuni dei decreti legislativi emanati in attuazione della legge delega 25 luglio 2005, n. 150. Le maggiori innovazioni riguardano l'accesso, la formazione, il tirocinio, le funzioni, la progressione di carriera dei magistrati, la composizione e le competenze dei consigli giudiziari.

Accesso e formazione Il concorso di accesso in magistratura muta da concorso "di primo grado" rivolto ai laureati in giurisprudenza a concorso "di secondo grado", cui è possibile accedere solo se in possesso di requisiti professionali o accademici. Viene istituita la Scuola Superiore della Magistratura quale organo preposto alla formazione e all'aggiornamento dei magistrati.

Progressione di carriera dei magistrati

La nuova legge: i) sopprime le qualifiche e introduce verifiche di professionalità a carattere periodico all'esito delle quali sono collegati la progressione economica e il conseguimento dei requisiti per l'accesso alle funzioni di livello superiore; ii) amplia le fonti e le modalità di conoscenza per la formulazione dei pareri da parte dei consigli giudiziari consentendo, tra l'altro, l'acquisizione di elementi conoscitivi provenienti dal Consiglio dell'ordine degli avvocati; iii) introduce sanzioni in caso di riscontrata inadeguatezza professionale del magistrato sottoposto a valutazione: blocco della progressione economica, destinazione ad altra funzione e, nelle ipotesi più gravi, decadenza dal servizio; iv) introduce la temporaneità degli incarichi semi-direttivi e direttivi.

In tema di Consigli Giudiziari le principali innovazioni riguardano:

- i) il sistema elettorale, attraverso l'introduzione del sistema proporzionale con liste contrapposte⁹⁹;
- ii) l'introduzione tra i membri non di diritto di una componente laica costituita da avvocati e professori universitari, escludendone però la partecipazione alla attività di valutazione dei magistrati.¹⁰⁰

Nel complesso la riforma introduce significative e apprezzabili novità ma lascia irrisolti alcuni nodi cruciali. Le innovazioni di maggior interesse riguardano la formazione e, in misura minore, l'accesso alla carriera giudiziaria.

La previsione di requisiti di ammissione al concorso più stringenti e la creazione della Scuola appaiono entrambi condivisibili. Tuttavia, l'eterogeneità e la molteplicità delle categorie ammesse al concorso appare in contrasto con la finalità dichiarata di ridurre il numero dei partecipanti; l'obiettivo di estendere l'accesso a giuristi dotati di esperienze professionali avrebbe potuto essere meglio realizzato introducendo forme di reclutamento laterale; sarebbe stato auspicabile un periodo più lungo di tirocinio per i neo-magistrati. In quasi tutti i paesi europei il tirocinio ha durata maggiore ed è fortemente selettivo, consentendo di reclutare soggetti con una elevata qualifica professionale e fortemente motivati. Ciò assume particolare importanza in un settore dove esigenze di tutela dell'indipendenza e difficoltà di misurazione dell'output rendono più complessa la predisposizione di meccanismi incentivanti nel corso della carriera. .

Carenti appaiono le disposizioni in materia di progressione di carriera. Pur rinvenendo elementi di positività nella introduzione delle sanzioni, nella previsione di temporaneità degli incarichi, nella apertura dei consigli giudiziari a soggetti esterni alla magistratura, il nuovo sistema non si prospetta idoneo a superare l'attuale prassi di una progressione di carriera quasi del tutto automatica e scandita esclusivamente dall'anzianità. In particolare, la riforma incide solo marginalmente su uno degli aspetti di maggiore criticità del precedente sistema, ovvero, l'inadeguatezza dei Consigli Giudiziari a fornire elementi valutativi idonei ad accertare la professionalità e l'operosità del magistrato. Pur formalmente abolendo il ruolo aperto, la nuova disciplina ne conserva lo spirito prevedendo verifiche non comparative al cui superamento è legata la progressione economica e aventi la funzione di conferire al magistrato i requisiti per concorrere all'attribuzione di funzioni di livello superiore. Il carattere periodico e ravvicinato delle verifiche non sembra sufficiente a incidere sull'attuale prassi. Quanto alla composizione degli organi di valutazione, le novità contenute nella riforma meritano apprezzamento, ma è dubbia la loro effettività: la componente laica all'interno dei consigli resta comunque minoritaria e la sua partecipazione alla attività dei consigli è esclusa per le attività che concernono la valutazione di professionalità dei magistrati. Relativamente alla possibilità di acquisire elementi conoscitivi dall'avvocatura l'ambito è circoscritto a segnalazioni relative a situazioni concrete e oggettive di esercizio non indipendente della funzione e a comportamenti che denotano mancanza di equilibrio.

Un giudizio sicuramente positivo merita invece la scelta di introdurre sanzioni per i casi di riscontrata inadeguatezza professionale.

Apprezzamento va espresso anche con riguardo all'introduzione della temporaneità degli incarichi semi-direttivi e direttivi, indispensabile per operare valutazioni sull'operato dei dirigenti, oggi sostanzialmente insindacabile, ed evitare fenomeni di incrostazione connessi all'esercizio protratto dell'incarico. Recenti statistiche fornite dal CSM sui tempi di permanenza indicano che dei 140 capi di tribunali e procure destinati a lasciare l'incarico a seguito della entrata in vigore della Riforma, 40 hanno una permanenza che va dai 13 ai 20 anni e 74 hanno già superato i 10 anni

⁹⁹ Il precedente sistema di tipo maggioritario era stato costantemente oggetto di critiche da parte della magistratura associata in quanto responsabile di favorire la componente associativa numericamente dominante nel distretto.

¹⁰⁰ La legge prevede anche: l'introduzione del principio per cui il Consiglio Giudiziario delibera a maggioranza dei presenti e le sedute sono valide con la presenza di metà più uno dei suoi componenti; la previsione di un'apposita sezione autonoma relativa ai giudici di pace.

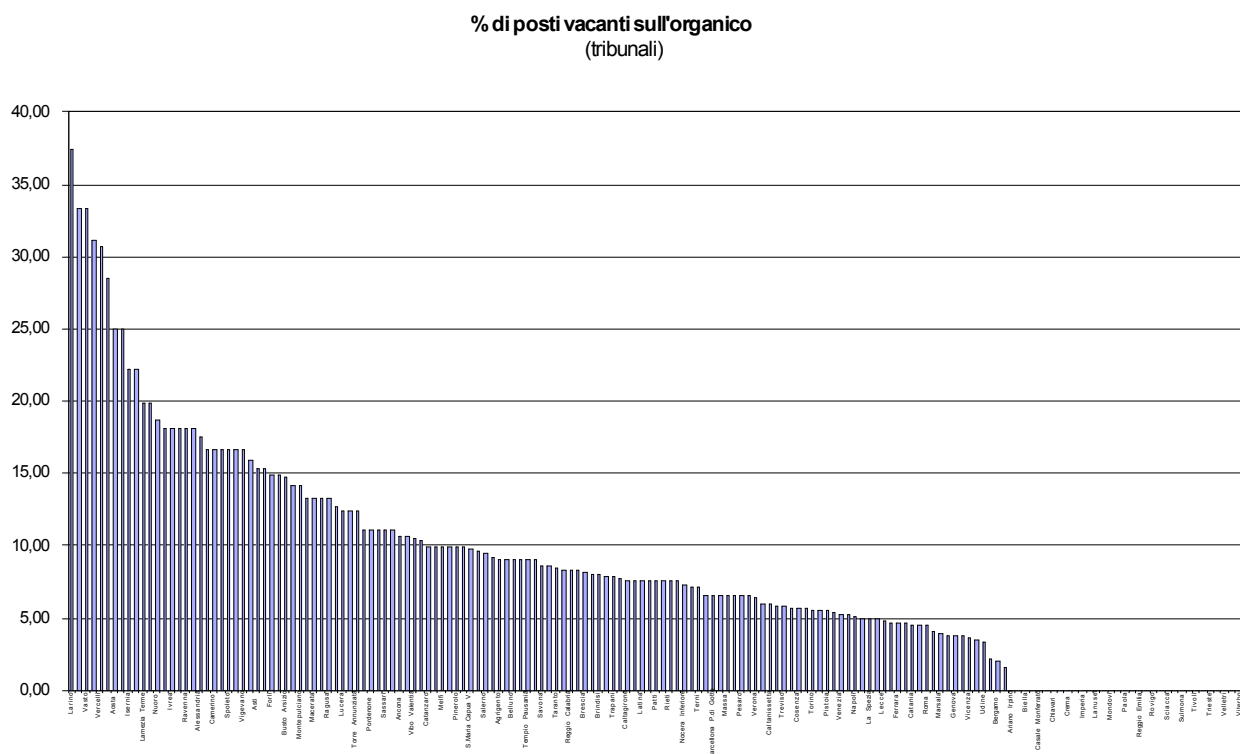
Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2006), *Un progetto per la giustizia, Idee e proposte di rinnovamento*, a cura di L. Pepino e N. Rossi, Milano 2006
- AA.VV.(2004), *Processo e Organizzazione, Le “riforme” possibili per la giustizia civile*, a cura di G. Gilardi, Milano 2004
- Antonelli, M., A., D: Marchesi (1999), Dimensione e composizione ottimali degli uffici giudiziari e effetti dell'introduzione del giudice unico, in “Commissione tecnica della spesa pubblica ricerche”, n. 19.
- Breggia, L. (2006), *Organizzare per decidere*, Questione giustizia, 2.
- Buscaglia, E. e Dakolias, M. (1999). *Comparative International Study of Court Performance Indicators*. The World Bank, Legal Department.
- CEPEJ (2006), *European Judicial System, Edition 2006 (2004 data)*.
- Choi, S. e Gulati, M. (2004), *A Tournament of Judges*, California Law Review, 92: 299-322.
- Civinini, G. (2002), *Quale futuro per la giustizia civile?* Foro Italiano, V, 30
- Cohen, M. A. (1991), *Explaining Judicial Behavior or What's Unconstitutional about the Sentencing Commission*, Journal of Law Economics and Organization, 183:192-195.
- Cohen, M. A. (1992), *The Motives of Judges: Empirical Evidence from Antitrust Sentencing*, International Review of Law and Economics, 13: 17-27.
- COMIUG (2007), *Alcune note metodologiche in tema di valutazione dei magistrati*, Quaderni di giustizia e organizzazione, n. 2.
- Contini, F. Coviello, D. Ichino, A. (2007), *Duration of Trials and the Individual Productivity of Judges*, mimeo.
- Contini, F. e Fabri M. (2004), *Tecnologie e Organizzazione giudiziaria in Italia e in Europa*,
- Contini, F. e Fabri M. (2005), *Italy*, in *L'Administration de la Justice en Europe et l'Evaluation de sa Qualité*, Collection Grands Colloqui, Montchrestien.
- Contini, F., Fabri, M. e Sigismondi, I.(2004), *Assignment of cases to courts and within courts in Italy, Looking for flexibility through bureaucratisation*, in Langbroek, Fabri (a cura di).
- Costantino, G. (2002), *Giustizia e principio di legalità (Contributo al dibattito sulla giustizia civile nella XIV Legislatura)*, Questione Giustizia, 749.
- Costantino, C. (2005), *Tra processo e organizzazione: per una giustizia civile tempestiva ed efficace*, in *Democrazia e Diritto*.
- Di Federico, G. (2002), *Judicial Independence in Italy. A Critical overview in a (Non systematic) Comparative perspective*, in *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication Series.
- Di Federico, G. (2004), *Independence and accountability of the judiciary in Italy. The experience of a transitional country in a comparative perspective*, in A. Sajo (a cura di), *Judicial integrity*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden Boston.
- Di Federico, G. (2005) (a cura di), *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, the Netherlands and Spain*, Lo scarabeo, Bologna.

- Djankov, S., La Porta, R., Lopez de Silanes, F. e Shleifer, A. (2003), *Courts*, Quarterly Journal of Economics, 453-517.
- ECORYS-NEI (2004), *Bench Marking in an International Perspective, An International Comparison of the Mechanisms and Performance of the Judiciary System*.
- Enriques, L. (2002), *Do Corporate Law Judges Matter? Some Evidence from Milan*, European Business Organization Law Review, 3.
- Fabri, M. (2004), *In Search of Court Flexibility*, in Langbroek, Fabri (a cura di).
- Fabri, M. e Langbroek, P. (2004), *Assignment of Cases to Courts and within Courts in Six European Judicial Administrations and in Quebec, a Comparative Analysis*, in Langbroek, Fabri (a cura di).
- Gilardi, G. (2004), *Alcune proposte per la giustizia civile*, Questione giustizia, 1230
- Gilardi, G. (2006), *Mettere l'organizzazione al centro: sull'importanza della dimensione organizzativa per il buon funzionamento degli uffici giudiziari*, Quaderni di giustizia e organizzazione, n. 1.
- Guarnieri, C. (2004), *Appointment and Career of Judges in Continental Europe: the Rise of Judicial Self-Government*, Legal Studies, 24: 169-187
- Holmstrom, B. e Milgrom, R. (1990), *Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design*, Journal of Law, Economics and Organization, 7:24-52.
- ISTAT, *Statistiche giudiziarie civili (vari anni)*.
- Langbroek, P. e Fabri, M. (2004), *Case Assignment to Courts and within Courts: a Comparative Study in Seven Countries*, Shaker Publishing, Maastricht.
- Levy, G. (2005), *Careerist Judges*, Rand Journal of Economics, 36: 275-297.
- Marchesi, D. (2001), *Giustizia: tempi e interazioni con il sistema economico*. ISAE: I Temi dei rapporti trimestrali, Roma.
- Marchesi, D. (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati: Diritto ed economia del processo civile*. Il Mulino.
- Marini, L. (2006), *Gli assetti organizzativi del Consiglio Superiore della Magistratura come strumento*, Quaderni di giustizia e organizzazione n. 1, 2.
- Miceli, T.J. e Cosgel, M.M. (1994), *Reputation and Judicial Decision Making*, Journal of Economic Behavior and Organization, 31-51.
- Oberto, G. (2002), *Selection, training, career and status of judges: international standards and the Italian experience*, mimeo.
- Oberto, G. (2004), *La motivazione delle sentenze civili in Europa: spunti storici e comparatistici*, mimeo.
- Palumbo, G. e E. Sette (2007) *"Career Concerns and Delayed Decisions: An Application to Courts"*, mimeo.
- Posner, R. A. (1993), *What Do Judges and Justice Maximize? (The Same thing Everybody Else Does)*, Supreme Court Economic Review.
- Posner, R. A. (1997), *Explaining the Variance in the Number of Tort Suits across U.S. States and Between United States and England*, Journal of Legal Studies, 26, 477-489.
- Ramseyer, J.M. e Rasmussen, E.B. (1997), *Judicial Independence in Civil Law Regimes: The Evidence from Japan*, The Journal of Law Economics and Organization, 13: 259-286.

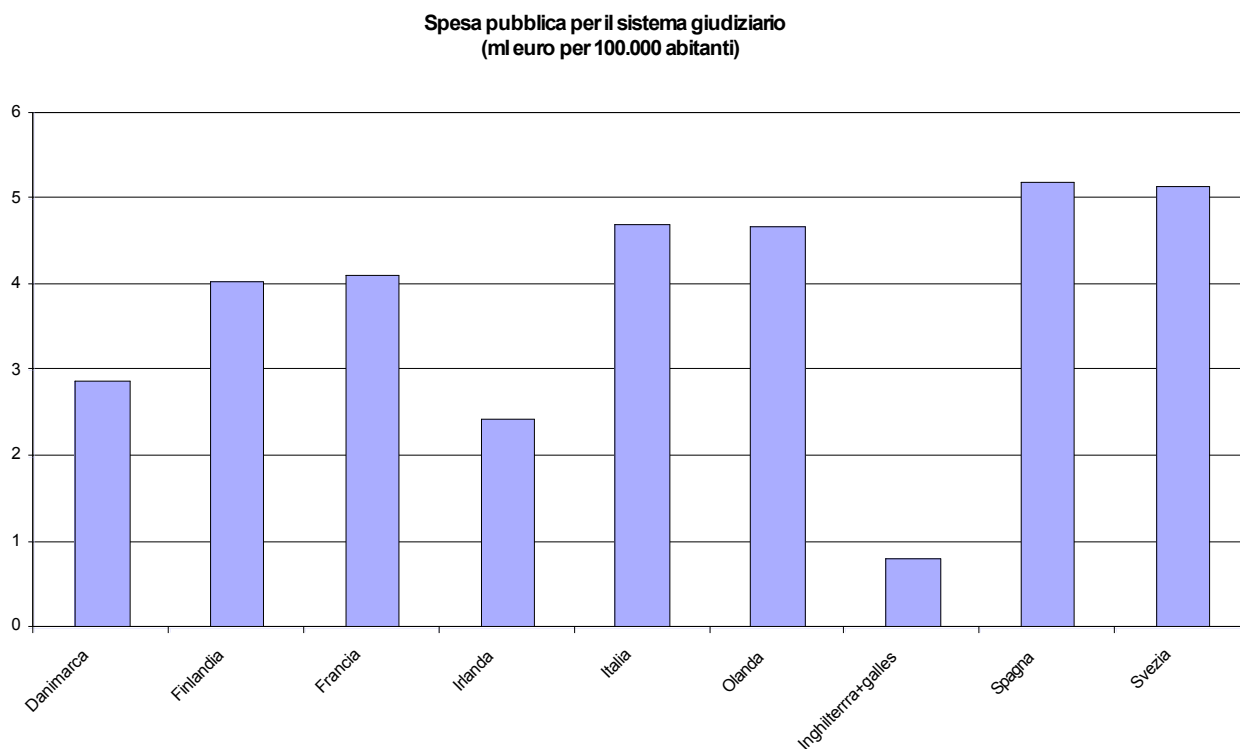
- Ramseyer, M.J. e Rasmusen, E.B. (2001), *Why are Japanese Judges so Conservative in Politically Charged Cases?*, American Political Science Review, 331-44.
- Rossi, S. e Verzillini, L. (2007), *Verso l'Ufficio per il processo*, Quaderni di giustizia e organizzazione, n. 2.
- Salzberg, E. e Fenn, P. (1999), *Judicial Independence: Some Evidence from the English Court of Appeal*, Journal of Law and Economics, 831-847.
- Scott, K. (2006), *Understanding Judicial Hierarchy: Reversal and Behaviour of Intermediate Appellate Judges*, Law & Society Review, 40, 1, 163-192.
- Silvestri (2002), *I problemi della giustizia italiana fra passato e presente*, relazione presentata in occasione dell'incontro "Esperienze e prospettive della giustizia italiana", Roma, 14-16 novembre.
- Smith, R. (2005), *Do Judges Behave as Homo Economicus, and if so, Can we Measure their Performance? An Antipodean Perspective on a Tournament of Judges*, Florida State University Law Review, 32: 1299-1330.
- Spitzer, M. e Talley, E. (2000), *Judicial Auditing*, Journal of Legal Studies, 29:649.
- Taruffo, M. (1990), Voce *Motivazione*, in Enciclopedia Giuridica Treccani.
- Vercellone, P. (1999), *La resistibile inefficienza della giustizia civile (Riflessioni su un'esperienza)*, Questione Giustizia, 1017.
- Viazzi, C. (2004), *I tempi di lavoro del giudice*, in L. De Ruggiero, F. Pinto (a cura di), *L'organizzazione della giustizia: servizio o disservizio? Le proposte di Magistratura democratica*, Franco Angeli.
- Zan, S. (2003), *Fascicoli e tribunali*, Il Mulino, Bologna.
- Zan, S. (2006), *Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia: caratteristiche e prospettive*, Quaderni di giustizia e organizzazione, n. 1.

Figura 1



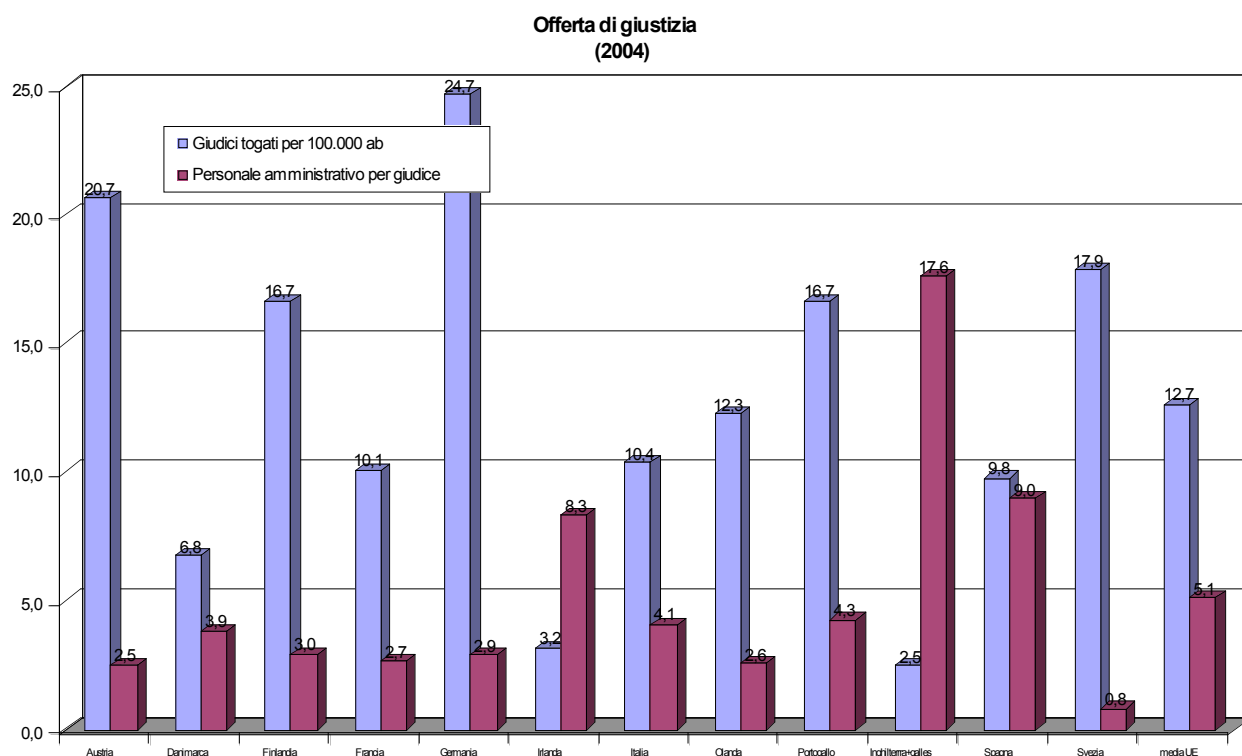
Fonte: CSM. Per ogni tribunale, con riferimento alla sola funzione giudicante, viene riportata la percentuale di posti in organico non coperti, come risultano dal sito del CSM (www.csm.it) a fine marzo 2007 (sul sito non viene indicata la data cui si riferiscono le informazioni). I dati includono indistintamente i magistrati che si occupano di civile, penale o entrambi.

Figura 2



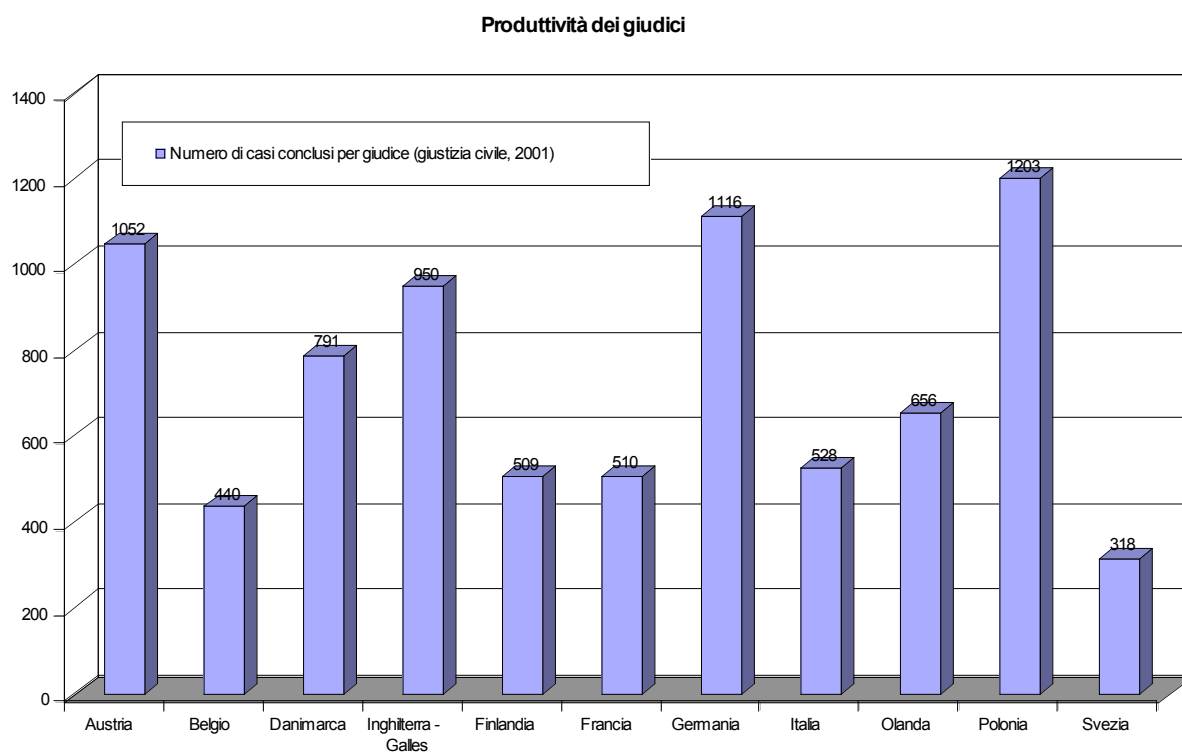
Fonte: Cepej (2006), European Judicial Systems 2004. La spesa è rappresentata dal budget annuale per il sistema giudiziario ad esclusione delle spesa per la difesa d'ufficio e per la magistratura inquirente.

Figura 3



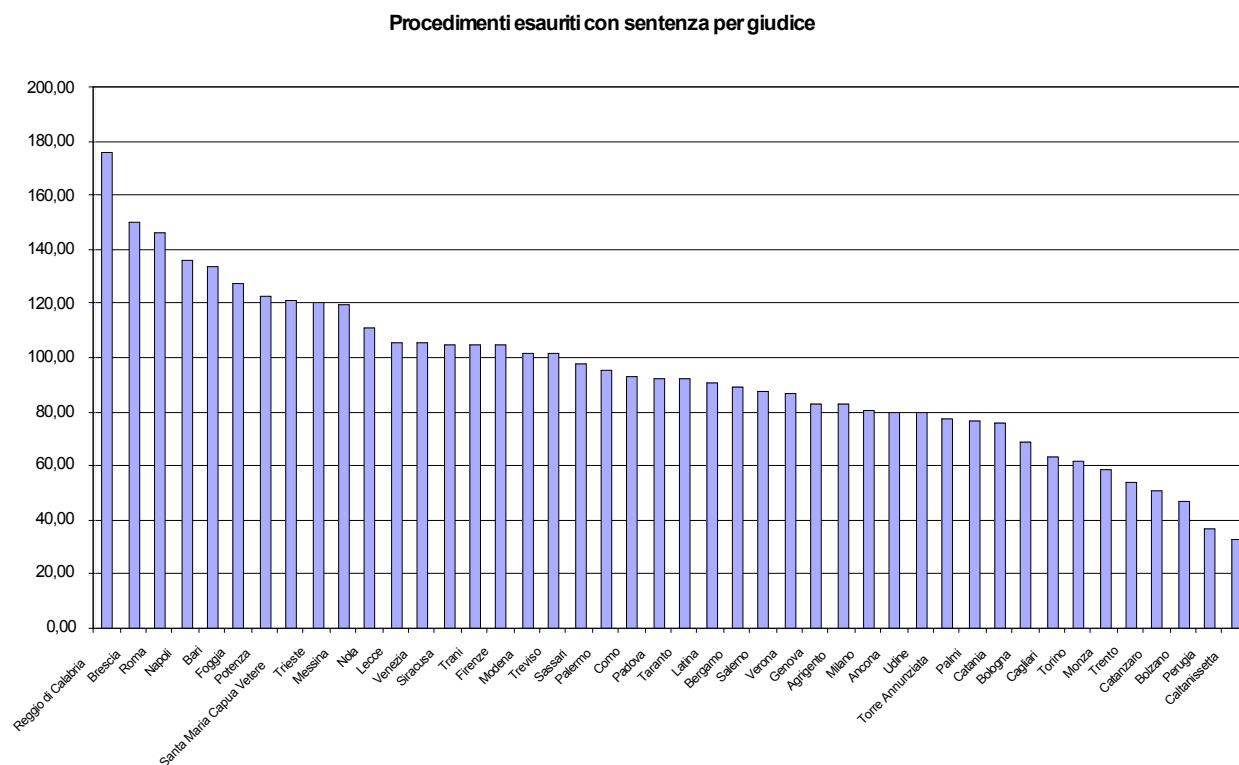
Fonte: Cepej (2006), European Judicial Systems 2004. Strasburgo.

Figura 4



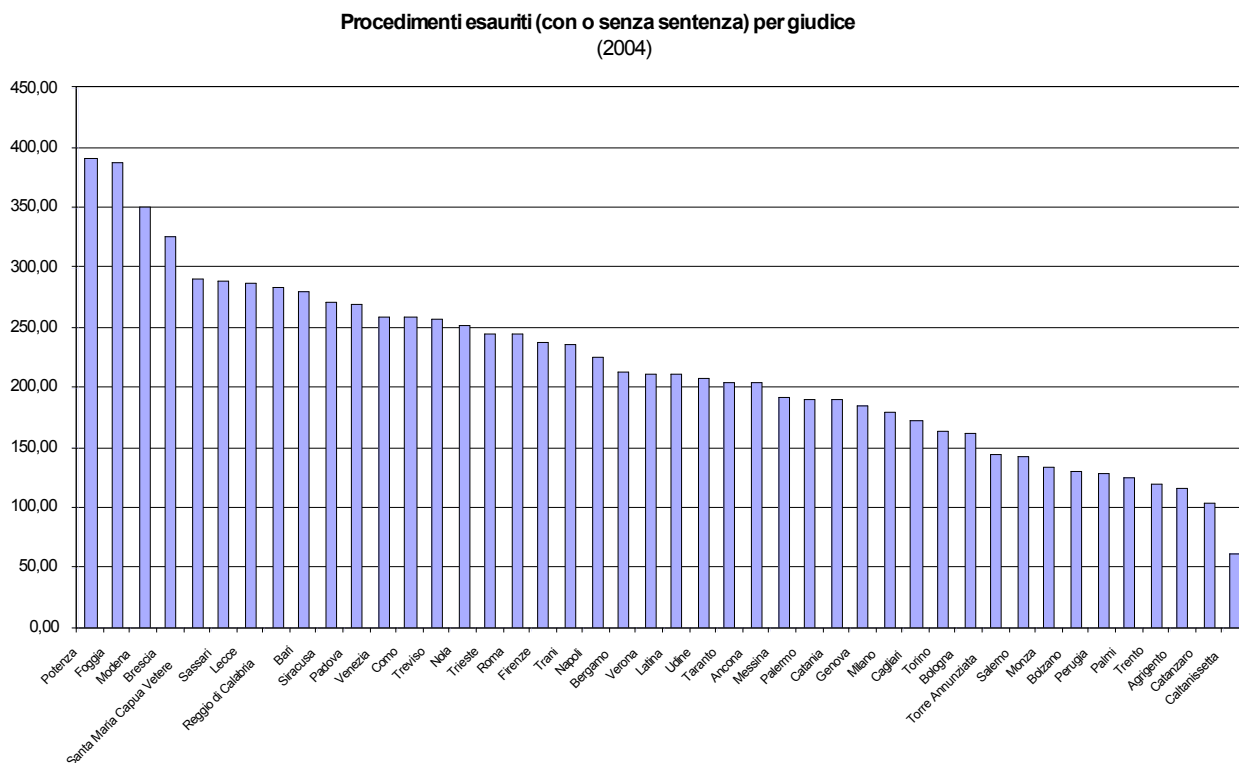
Fonte: Ecorys-Nei (2004), Bench Marking in an International Perspective, Rotterdam.

Figura 5



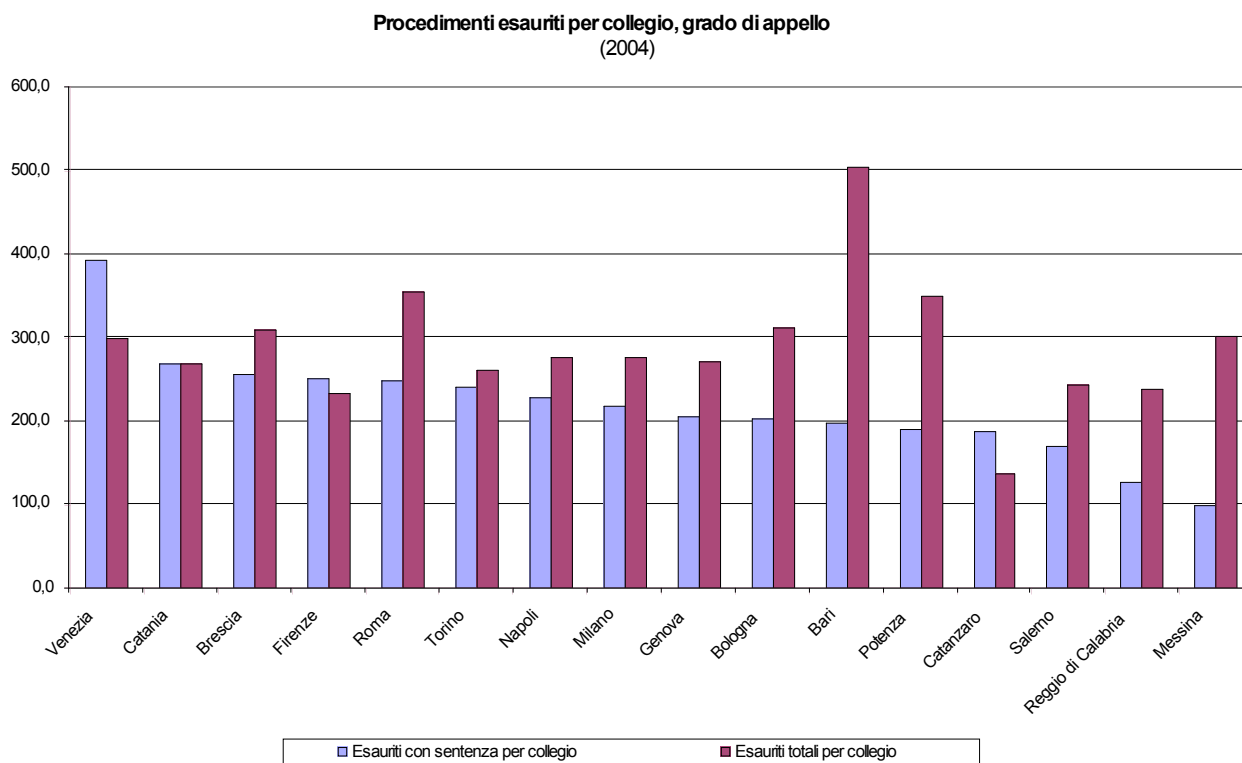
Fonte: Istat (2006), Statistiche giudiziarie civili, per quanto riguarda il numero dei procedimenti esauriti con sentenza (in primo grado, di cognizione ordinaria); CMS per quanto riguarda il numero dei giudici (ordinari e onorari). Sono stati selezionati i tribunali per cui è possibile individuare separatamente i magistrati dedicati alle sole cause civili. I dati si riferiscono al 2004.

Figura 6



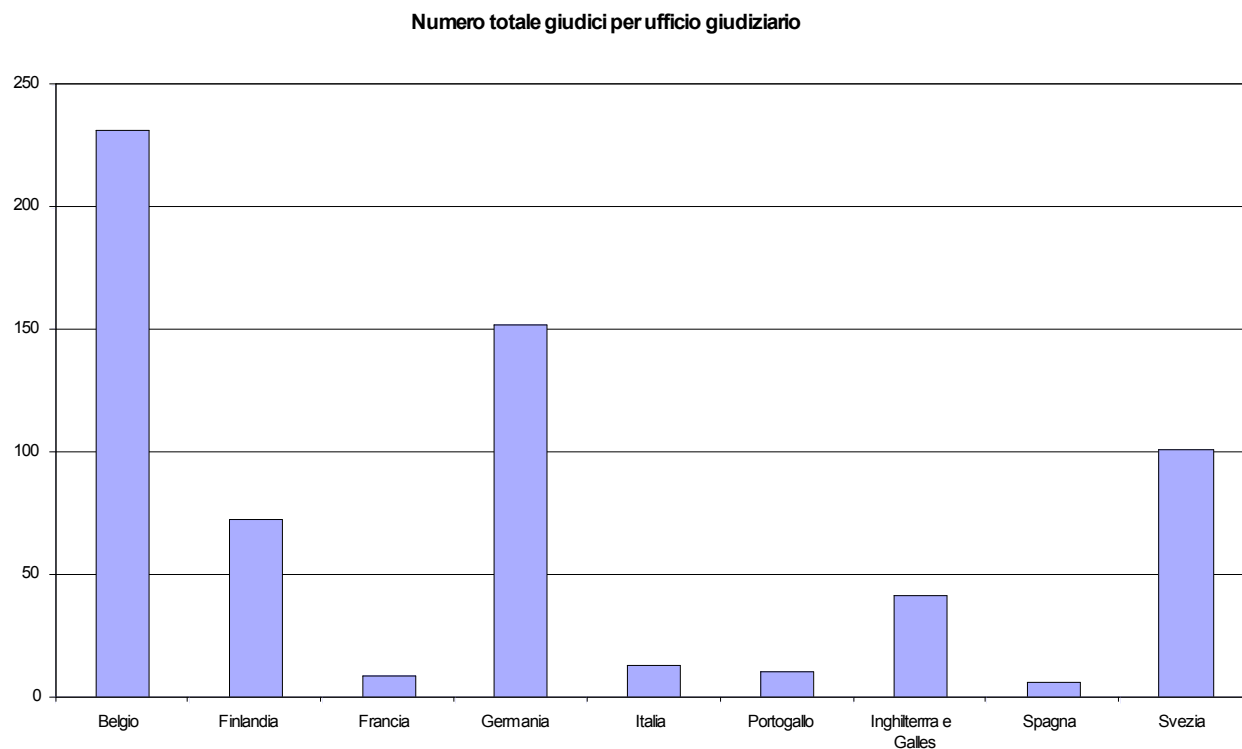
Fonte: cfr. nota precedente. Oltre ai procedimenti esauriti con sentenza si includono anche quelli esauriti per altri motivi.

Figura 7



Fonte: Istat (2006), Statistiche giudiziarie civili, per quanto riguarda il numero dei procedimenti esauriti e CSM per quanto riguarda il numero dei giudici. I dati si riferiscono ai procedimenti di cognizione ordinaria in grado di appello conclusi presso le sole Corti di appello nelle quali sono presenti sezioni dedicate alle sole civili. Sono state quindi escluse le Corti d'appello che hanno sezioni promiscue nonché quelle che non hanno sezioni separate dedicate al lavoro e alle cause provenienti dal tribunale dei minorenni.

Figura 8



Fonte: Cepej (2006), European Judicial Systems 2004. Nel grafico viene rapportato il numero totale di giudici (togati e onorari) al numero di uffici giudiziari (per l'Italia, tribunali e uffici del giudice di pace).

Dimensione dei tribunali
(n. abitanti serviti da un tribunale di prima istanza, 2004)

Austria	49.798
Danimarca	65.468
Finlandia	82.079
Francia	91.608
Germania	99.758
Irlanda	78.344
Italia	55.011
Olanda	842.105
Portogallo	45.448
Inghilterra e Galles	89.266
Spagna	18.603
Svezia	94.114

Fonte: Cepej (2006), European Judicial Systems 2004.

Utilizzo dell'informatica nei tribunali

	Assistenza diretta al giudice					Amministrazione e gestione			Comunicazione tra tribunali e parti		
	Word processing	Data base giurispr. elettr.	File elettronici	e-mail	conn. internet	sistema di registrazione dei casi	sistema informativo di gestione del tribunale	sistema informativo finanziario	Moduli elettronici	Siti web speciali	altre modalità di comunicaz. elettr.
Austria	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Belgio	3	2	2	3	3	2	2	2	0	0	0
Danimarca	3	3	3	3	3	3	3	1	3	3	
Finlandia	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Francia	3	3	3	3	3	3	1	0	0	0	0
Germania	3	3	0	2	3	2	2	3	0	2	2
Grecia	2	3	2	2	2	2	2	3	0	0	0
Italia	3	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2
Olanda	3	3	0	3	3	3	3	3	0	0	3
Norvegia	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	
Portogallo	3	3	0	3	3	3	2	3	1	3	2
Spagna	3	3	3	3	3	3	3	3	0	3	0
Svezia	3	3	0	3	3	3	3	3	0	3	0
Inghilterra	3	3	2	3	3	3	3	2	3	3	3
MEDIA	2,93	2,93	1,79	2,79	2,93	2,71	2,50	2,43	1,29	1,93	1,50

(*) 0= meno del 10% dei tribunali

1= meno del 50% dei tribunali

2= più del 50% dei tribunali

3= 100% dei tribunali

