



# **Sistemi giudiziari e statistiche in Europa**

Indicatori di funzionamento  
e statistiche ufficiali:  
un confronto tra paesi europei

## **Sistemi giudiziari e statistiche in Europa**

Indicatori di funzionamento e statistiche ufficiali:  
un confronto tra paesi europei

Giugno 2004

### **MIPA**

Consorzio per lo sviluppo  
delle metodologie e delle innovazioni  
nelle pubbliche amministrazioni

Via Arenula, 16 – 00186 Roma

Sito: [www.consorziomipa.it](http://www.consorziomipa.it)

Tel: 06 68192687

Fax: 06 6871006

e-mail: [mipa@consorzioipa.it](mailto:mipa@consorzioipa.it)

### **Progetto grafico:**

*Sofia Barletta*

### **Stampa digitale e allestimento:**

*Vittorio Cioncoloni, Paolo Lucantoni*

Istituto nazionale di statistica  
Servizio produzione editoriale  
Via Tuscolana 1788 - Roma

ISBN: 884580854-8

Copie 400

# Indice



## **Prefazione** *di Luigi Biggeri*

7

## **1 Introduzione**

1.1. Finalità dello studio	9
1.2. Articolazione e svolgimento della ricerca	10
1.3. Contributi	11
1.4. Contenuti del volume	12
1.5. Principali risultati	13

5

## **2 La metodologia adottata nell'analisi**

2.1. La logica utilizzata nell'analisi trasversale	19
2.2. Il modello d'analisi	21
2.2.1. La classificazione di domanda e offerta d'informazioni statistiche	21
2.2.2. Il modello di mappatura dei sistemi giudiziari	22
2.2.3. Il legame tra sistemi giudiziari e esigenze informative	25
2.2.4. Il modello di mappatura dei sistemi statistico-giudiziari	26

## **3 Il confronto tra i paesi**

3.1. I sistemi giudiziari a confronto	31
3.1.1. Grado di decentramento	31
3.1.2. Grado di specializzazione	34
3.1.3. Sostenibilità del sistema	35
3.1.4. Stabilità del sistema	36
3.2. I sistemi statistico-giudiziari a confronto	39
3.2.1. Qualità dei processi produttivi	39
3.2.2. Qualità dei prodotti	42
3.2.3. Articolazione dell'offerta	44

3.2.4. Grado d'incontro tra domanda e offerta	48
3.2.5. Punti di forza e aspetti critici	50
<b>3.3. La domanda e l'offerta di statistiche giudiziarie in Europa</b>	<b>51</b>

<b>Allegato A - Sintesi degli studi di caso</b>	<b>53</b>
Italia	57
Francia	77
Germania	95
Inghilterra e Galles	111
Spagna	131

<b>Allegato B - Nota metodologica</b>	<b>151</b>
---------------------------------------	------------

# Prefazione

Luigi Biggeri \*



L'integrazione europea e, più in generale, il processo di globalizzazione in atto stanno stimolando, da alcuni anni, una riflessione attenta su potenzialità e limiti di impiego a scopi comparativi dei dati prodotti dai sistemi statistici nazionali. Il dibattito è particolarmente vivo in ambito comunitario, dove le politiche di coesione coinvolgono una gamma sempre più ampia di aspetti di vita dei cittadini, rendendo necessaria la progressiva armonizzazione delle definizioni e delle procedure utilizzate per la produzione statistica da parte degli stati membri nei diversi settori. Si tratta di un prerequisito irrinunciabile per la messa a punto di strumenti conoscitivi a sostegno delle politiche comunitarie; al tempo stesso, i cittadini sono messi in grado di conoscere e valutare, comparativamente con quanto avviene negli altri paesi dell'Unione, la qualità dei servizi dei quali fruiscono, i livelli dei salari, l'andamento del costo della vita e l'efficienza dell'attività amministrativa nel proprio paese, rendendo effettivo il principio di trasparenza.

L'amministrazione della giustizia, pur essendo da tempo al centro del dibattito sulle politiche di cooperazione tra gli stati membri dell'Unione europea, rappresenta un settore d'indagine che soltanto recentemente ha ricevuto attenzione significativa da parte della comunità scientifica. In campo giudiziario, forse più che in altri ambiti, il coordinamento dei sistemi statistici nazionali deve confrontarsi con le diversità dei contesti di riferimento, che inevitabilmente condizionano la comparabilità delle informazioni prodotte.

In questo scenario, si colloca la ricerca che viene qui pubblicata. La sua realizzazione testimonia l'interesse dell'Istituto nazionale di statistica per le attività internazionali, volte all'armonizzazione e integrazione delle statistiche. La ricerca è stata effettuata in collaborazione con il

\*Presidente dell'Istat

Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni, impegnato, per propria vocazione istituzionale, nello studio dei processi di innovazione nel settore pubblico e a promuovere la circolazione delle conoscenze tra le amministrazioni, gli operatori e gli esperti.

L'analisi proposta costituisce uno stimolo a riflettere, attraverso il confronto con altre esperienze, sui punti di forza e gli aspetti critici della produzione statistica nazionale. Questo aspetto è particolarmente importante poiché si rileva un'attenzione crescente all'impiego delle statistiche sulla giustizia per la messa a punto e il monitoraggio di interventi migliorativi del sistema. Il volume rispecchia quindi la progressiva evoluzione delle statistiche giudiziarie del nostro paese da elemento di mera conoscenza sociale a strumento per orientare le decisioni di politica nel settore e valutarne gli effetti.

# 1

## Introduzione

### 1.1 Finalità dello studio

La ricerca è stata diretta ad analizzare in un'ottica comparativa i sistemi giudiziari e la produzione statistica in materia di giustizia di cinque paesi dell'Europa occidentale: Italia, Francia, Germania, Regno Unito<sup>1</sup>, Spagna.

Il principale obiettivo è stato quello di acquisire, attraverso l'analisi e il raffronto delle iniziative realizzate in diversi paesi nel campo delle statistiche sulla giustizia, un insieme d'indicazioni per lo sviluppo della produzione statistico-giudiziaria in Italia. L'analisi comparativa ha inoltre consentito di mettere in luce alcuni elementi utili all'avvio di una riflessione sulle prospettive d'integrazione delle statistiche sulla giustizia a livello europeo.

L'oggetto principale della ricerca è quindi costituito dai sistemi di produzione statistico-giudiziaria dei cinque paesi considerati, tanto nell'ambito dei processi di raccolta ed elaborazione delle informazioni, quanto in quello relativo ai prodotti finali realizzati e alla loro funzionalità ai fini del supporto decisionale alle politiche giudiziarie. Nel corso dello studio, inoltre, si è ritenuto opportuno svolgere preliminarmente un'analisi degli ordinamenti e degli assetti organizzativi dei sistemi giudiziari relativi ai cinque paesi coinvolti nella ricerca, quali elementi essenziali ai fini di delineare il contesto in cui è realizzata la produzione statistica di ogni paese e d'individuare le caratteristiche della domanda d'informazioni statistiche che questa è chiamata a soddisfare in ciascuno di essi.

---

1. Scozia e Irlanda del Nord hanno ordinamenti e sistemi statistico-giudiziari autonomi rispetto a quello d'Inghilterra e Galles; la ricerca si è limitata a quest'ultimo sistema.

## 1.2 Articolazione e svolgimento della ricerca

Il risultato finale della ricerca è costituito da cinque studi di caso, diretti ad analizzare le principali caratteristiche dei sistemi giudiziari e dei sistemi statistici in materia di giustizia dei paesi considerati nella ricerca, e da un'analisi conclusiva finalizzata a ripercorrere comparativamente le diverse esperienze studiate.

Dal punto di vista operativo, lo studio è stato articolato in tre fasi:

1. Impostazione
2. Approfondimento
3. Elaborazione.

Durante la fase d'impostazione è stata effettuata una prima ricognizione delle caratteristiche dei sistemi giudiziari e dei sistemi statistico-giudiziari nei cinque paesi coinvolti nella ricerca, in modo da indirizzare le attività da realizzare durante la successiva fase di approfondimento. Nel corso della prima fase sono state inoltre effettuate diverse interviste dirette a esperti di organizzazione giudiziaria e responsabili della produzione statistica in materia di giustizia in Italia, che hanno fornito le principali indicazioni per la realizzazione dello studio sul sistema italiano. I risultati di questa ricognizione preliminare hanno consentito di definire lo schema d'analisi da adottare nella seconda fase, portando a individuare ambiti e aree rilevanti per l'articolazione dei cinque studi di caso.

Nell'ambito della fase di approfondimento sono state svolte visite sul campo nei quattro paesi stranieri oggetto d'analisi. Le visite hanno permesso di completare, attraverso la conduzione d'interviste con esperti nei diversi ambiti contemplati nello studio e la prosecuzione della ricerca documentale, il quadro informativo tracciato nel corso della prima fase. La seconda fase si è conclusa con l'elaborazione degli studi di caso, che sono stati incentrati su tre aree d'interesse tra loro collegate:

1. descrizione delle principali caratteristiche ordinamentali e organizzative del sistema giudiziario;
2. analisi del funzionamento dell'apparato giudiziario sul piano delle risorse assorbite e delle prestazioni del sistema;
3. analisi del sistema di produzione statistico-giudiziario e quadro della domanda e dell'offerta d'informazioni statistiche.

Nella fase di elaborazione, infine, è stata svolta una lettura trasversale dei cinque casi: i contenuti delle monografie realizzate nella seconda fase sono stati rielaborati in modo da agevolare il confronto tra i sistemi considerati in merito alle caratteristiche più significative rispetto alle finalità della ricerca.



### 1.3 Contributi

Lo studio è stato realizzato tra gennaio 2002 e aprile 2003 da un gruppo di ricercatori del Consorzio Mipa, in collaborazione con l'Istat, dove il progetto è stato seguito dal Servizio Giustizia, appartenente alla Direzione centrale per le statistiche e le indagini sulle istituzioni sociali. Al gruppo di lavoro ha inoltre partecipato un esperto in ambito giuridico per ciascuno dei casi stranieri coinvolti nello studio, quale principale referente nella definizione dello specifico quadro ordinamentale e nello svolgimento delle missioni sul campo, dirette a reperire le informazioni necessarie allo sviluppo delle monografie.

All'**impostazione metodologica** della ricerca hanno partecipato Renato Finocchi Gherzi (Procura Generale presso la Corte Suprema di Cassazione), Giuseppina Guagnano (Università di Roma "La Sapienza"), Luigi Rampino (Consorzio Mipa) e Siriana Salvi (Consorzio Mipa).

I capitoli 1 e 2 del **volume** sono stati redatti da Siriana Salvi, il paragrafo 3.1 da Renato Finocchi Gherzi e i paragrafi 3.2 e 3.3 da Giuseppina Guagnano.

Gli **studi di caso** sono stati realizzati da:

*Italia:* Renato Finocchi Gherzi e Siriana Salvi.

*Francia:* Etienne Douat (Università di *Montpellier 1*), Xavier Badin (Università *François Rabelais* di Tours) e Francesca Petrina (Consorzio Mipa).

*Germania:* Astrid Link (Università di Amburgo), Francesca Petrina e Maura Steri (Istat).

*Regno Unito:* Hazel Genn (*University College London*) e Alessandro Fontana (Consorzio Mipa).

*Spagna:* Santos Pastor (Università *Complutense* di Madrid) e Siriana Salvi.

Le **sintesi degli studi di caso** riportate nel volume sono a cura di Alessandro Fontana (Regno Unito), Francesca Petrina (Francia e Germania) e Siriana Salvi (Italia e Spagna).

I **contributi Istat** sono stati coordinati da Annamaria Urbano con la supervisione di Vittoria Buratta.

Il **coordinamento redazionale** per conto del Consorzio Mipa è stato curato da Siriana Salvi e Donato Speroni.

Si ringraziano, inoltre, per le indicazioni fornite durante la realizzazione degli studi di caso, gli esperti intervistati. Hanno contribuito per l'Italia: Franco Ippolito, Luigi Marini, Antonio Mura (Corte Suprema di Cassazione), Fausto De Santis, Emanuela Camerini (Ministero della giustizia) e Mario Greco (Istat); per la Francia: Jean-Paul Jean, Hélène Marsault e Alain Saglio (*Ministère de la justice*); per la Germania: Stefan Spaetgens, Peter Wilfinger, (*Justizministerium des Landes Nordrhein - Westfalen*), Klaus Otto e Hans Peter Schmieszek (*Bundesministerium der Justiz*); per il Regno Unito: Sarah Burdett, Bruce Denman, Bernadette Kenny (*Court Service*), Heather Bradbury, Penny Innes, Judith Lennard, Wincen Lowe, Jo Peacock e Tim Strouts (Lord Chancellor's Department); per la Spagna: Alberto Dorrego, Ángel Moruno (Ministerio de justicia), Inmaculada de Miguel (Gobierno Vasco), Rosa Bendala García (Junta de Andalucía), José Luis de Benito, Fernando Fernández Martín (Consejo General del Poder Judicial) e Julio Alberto García Noguero (Instituto Nacional de Estadística).

## 1.4 Contenuti del volume

In questo volume sono presentati i risultati della lettura trasversale dei cinque studi di caso. Le principali conclusioni sono anticipate nel prossimo paragrafo, che chiude questo primo capitolo di carattere introduttivo.

Nel secondo capitolo è descritta la metodologia utilizzata nell'analisi comparativa: dopo una breve esposizione dei criteri che hanno guidato l'elaborazione del modello generale d'analisi (par. 2.1), sono descritti in dettaglio gli strumenti metodologici impiegati per la lettura trasversale (par. 2.2).

Il capitolo successivo è organizzato in tre parti. Nel primo paragrafo sono illustrati i risultati dell'analisi comparativa dei sistemi giudiziari dei cinque paesi (par. 3.1), mettendo in evidenza le implicazioni della struttura e del funzionamento degli apparati giudiziari di ciascun paese sulle caratteristiche della domanda d'informazioni statistiche.

La parte successiva è dedicata al confronto dei sistemi di produzione statistica in campo giudiziario. L'esposizione dei risultati della lettura trasversale svolta sul lato dell'offerta è stata articolata in sottoparagrafi dedicati a ciascuna delle variabili di confronto impiegate nell'analisi comparativa.

Nell'ultimo paragrafo (par. 3.3) sono tratte le conclusioni. In questa sezione, i due piani di analisi in cui è stata articolata la lettura trasversale sono inquadrati in una visione d'insieme, finalizzata a delineare un quadro generale della domanda e dell'offerta d'informazioni statistiche

in campo giudiziario nei cinque paesi posti a confronto.

In allegato, infine, sono state riportate le sintesi degli studi di caso realizzati nel corso della ricerca.

## 1.5 Principali risultati

### *L'analisi comparativa dei sistemi giudiziari*

L'analisi comparativa dei sistemi giudiziari è stata realizzata sulla base delle seguenti variabili: grado di decentramento, grado di specializzazione, sostenibilità e stabilità del sistema.

In relazione alla prima variabile, l'analisi comparativa ha portato a riscontrare, in tutti i sistemi considerati, la tendenza a concentrare un insieme di competenze di particolare rilievo in capo ad agenzie nazionali: ciò non lascia individuare una contrapposizione netta tra il modello politico-amministrativo proprio degli Stati federali o quasi federali (come Germania e Spagna) e il modello proprio degli Stati caratterizzati da un impianto centralistico (come Italia e Francia). Tuttavia, la presenza nei primi di un mercato *decentramento* amministrativo sembra esercitare una forte influenza non solo, come prevedibile, sul dettaglio territoriale delle informazioni da produrre, ma anche sull'assetto del sistema di produzione statistica, determinando, in particolare, l'insorgere di una serie di difficoltà legate alla gestione e, soprattutto, all'integrazione delle informazioni tra amministrazioni centrali e territoriali.

Rispetto alla variabile *grado di specializzazione*, volta a sintetizzare il livello di frazionamento delle competenze giurisdizionali all'interno del sistema, i cinque paesi analizzati presentano una maggiore varietà di situazioni, solo in parte legata alla classica distinzione tra modelli di *common law* e di *civil law*. La minore frammentazione a livello ordinamentale è stata riscontrata in Inghilterra e Galles (l'unico tra i sistemi analizzati a rientrare nella prima tipologia), sebbene un certo grado di specializzazione sia rinvenibile all'interno dei singoli uffici. Il maggior grado di specializzazione, viceversa, è stato rilevato nel sistema tedesco: l'elevata frammentazione giurisdizionale che caratterizza tale sistema è testimoniata, tra l'altro, dalla presenza di una pluralità di corti supreme, ciascuna posta al vertice di una singola giurisdizione. Gli altri sistemi continentali si collocano, rispetto a questa variabile, in una situazione intermedia.

La *sostenibilità* si riferisce ai livelli di funzionalità del sistema e alla capacità dello stesso di esercitare un controllo sui flussi di attività giudiziaria. Anche rispetto a questa variabile, il sistema inglese tende a discostarsi dagli altri, soprattutto in virtù della sua elevata selettività, alla quale concorrono tanto aspetti procedurali quanto fattori legati agli alti costi di accesso alla giustizia. Sul versante opposto si collocano il caso

italiano e quello spagnolo, dove le scarse limitazioni poste all'ingresso della giurisdizione e, all'interno della stessa, tra un grado di giudizio e quello successivo sembrano riflettersi negativamente sulle prestazioni complessive dell'apparato giudiziario. Un analogo problema di congestione degli uffici giudiziari è avvertito anche in Francia, dove, tuttavia, non si riscontrano gravi disfunzioni del sistema.

Con la variabile *stabilità*, infine, si è cercato di cogliere la frequenza e il peso delle riforme ordinamentali e organizzative apportate nei cinque paesi oggetto d'analisi. Tutti i sistemi considerati si trovano in una fase di progettazione o realizzazione d'importanti trasformazioni, sebbene con esiti differenti a seconda della effettiva capacità di progettazione e della presenza di un disegno complessivo e coerente di riforma. A livello di esigenze informative, ciò implica un'accresciuta e generalizzata esigenza di più efficaci strumenti di supporto agli interventi di riforma, tanto nella fase di pianificazione, quanto in quella successiva della valutazione d'impatto delle modifiche apportate.

#### *La mappatura dei sistemi di produzione statistico-giudiziaria*

Nell'analisi trasversale dei cinque sistemi statistico-giudiziari sono state prese in considerazione le seguenti variabili: qualità dei processi produttivi, qualità dei prodotti, articolazione dell'offerta e grado d'incontro domanda/offerta.

L'analisi comparativa ha evidenziato come la *qualità dei processi produttivi* sia in buona parte legata al grado d'informatizzazione del processo di rilevazione, che influisce non solo sull'attendibilità delle informazioni raccolte, ma anche sulla possibilità di ottenere dati con un livello di dettaglio sufficiente a rispondere pienamente alle esigenze degli utenti. Problemi riconducibili all'incompleta automazione delle rilevazioni sono stati riscontrati, nonostante il recente potenziamento delle procedure di controllo della coerenza dei dati, soprattutto in Italia, Spagna e, in minor misura, Francia. Un fattore rilevante per la qualità del processo di produzione è costituito dal grado di coordinamento tra i soggetti coinvolti nell'attività di rilevazione, ritenuto insufficiente in tutti i sistemi esaminati, con la sola eccezione di quello francese; le ragioni sono riconducibili, a seconda dei casi, all'organizzazione della produzione statistica o, a monte, alle caratteristiche proprie del sistema giudiziario (ad esempio, la pluralità e indipendenza delle agenzie responsabili del sistema giustizia nel caso inglese).

Rispetto alla *qualità dei prodotti*, i paesi che presentano lo standard più elevato sono Francia e Spagna, dove le pubblicazioni statistiche realizzate forniscono un quadro piuttosto completo del funzionamento del sistema giudiziario, sebbene nel secondo paese la scarsa presenza di

analisi interpretative ne limiti nel complesso la fruibilità. L'Italia si colloca in una situazione intermedia, principalmente a causa dell'assenza, nella ordinaria produzione statistica, d'informazioni non strettamente legate al bilancio giudiziario. In Germania e in Inghilterra e Galles, infine, si riscontra la qualità relativamente più bassa dei prodotti, dovuta a una mancata integrazione delle informazioni che, a sua volta, riflette lo scarso coordinamento, già evidenziato, tra i diversi enti produttori di statistiche.

La comparazione dei sistemi analizzati rispetto all'*articolazione dell'offerta* di statistiche giudiziarie è stata realizzata confrontando la disponibilità d'informazioni (dati e indicatori) per area tematica<sup>2</sup>. Per gli ambiti relativi alle risorse, le situazioni dei cinque paesi analizzati sono risultate piuttosto omogenee. Ciò vale soprattutto per i dati sui mezzi finanziari e umani a disposizione dell'amministrazione giudiziaria, per i quali non sono state riscontrate gravi carenze informative, sebbene in alcuni casi si sia evidenziata una scarsa fruibilità delle informazioni, in quanto non pubblicate o comunque presentate in una forma poco funzionale alle esigenze degli utenti.

Per quanto riguarda il funzionamento del sistema, le informazioni relative al bilancio giudiziario sono risultate sufficienti in quasi tutti i paesi analizzati: le eventuali carenze informative sono generalmente riconducibili allo scarso dettaglio di alcuni dati, in parte imputabile, come già evidenziato, all'incompleta informatizzazione dei processi di rilevazione. I cinque sistemi risultano più eterogenei rispetto alla disponibilità d'informazioni sulle performance del sistema giudiziario, sui fenomeni extragiudiziali e sull'attività amministrativa; in generale, è in questi due ultimi ambiti che si riscontrano le principali carenze informative.

Il *grado d'incontro domanda/offerta*, infine, è stato valutato con riferimento a un insieme di ambiti informativi definiti sulla base delle finalità dell'informazione statistica e del livello d'analisi. Rispetto alla finalità di sostegno alla progettazione e valutazione delle riforme, in particolare, è emerso come in tutti i paesi analizzati, con la sola eccezione d'Inghilterra e Galles, gli strumenti d'informazione statistica siano ritenuti piuttosto limitati. Le esigenze informative che godono del maggior grado di copertura sono risultate, in generale, quelle legate alla gestione dell'organizzazione giudiziaria a tutti i livelli, sebbene per i paesi dell'area mediterranea siano state riscontrate carenze informative al livello dell'analisi periferica. All'opposto, in quasi tutti i paesi esaminati, l'ambito caratterizzato dalle maggiori lacune informative è risultato quello relativo alla valutazione delle prestazioni del sistema rispetto alle esigenze della collettività. Anche in questo ambito la principale eccezione

2. Per questa variabile, data l'eterogeneità delle situazioni esistenti nei diversi Länder, l'analisi relativa al caso tedesco è stata limitata alla valutazione della disponibilità d'informazioni a livello nazionale.

è costituita dal caso inglese; tuttavia l'analisi ha mostrato una crescente sensibilità verso questa finalità conoscitiva da parte del sistema francese e, in parte, di quello spagnolo.

### *Conclusioni*

Il quadro emerso dall'analisi comparativa, in merito alla domanda e all'offerta d'informazioni statistiche in ciascun paese e al loro effettivo utilizzo in ambito decisionale, porta a individuare in quello inglese l'unico sistema in cui la domanda d'informazioni risulta pienamente soddisfatta per ogni finalità conoscitiva e a ogni livello d'analisi e, parallelamente, quello che presenta il maggior grado d'impiego delle statistiche giudiziarie. Gli altri sistemi analizzati si caratterizzano, viceversa, per un ricorso relativamente recente alle informazioni statistiche come strumento di supporto alla politica giudiziaria e per la presenza di un'offerta informativa limitata in alcuni ambiti (in particolare quelli finalizzati al sostegno delle riforme e alla valutazione delle prestazioni del sistema). Ciò vale soprattutto per i sistemi dell'area mediterranea, dove, tuttavia, soprattutto grazie al progressivo sviluppo delle procedure di rilevazione, è possibile osservare come l'offerta e l'utilizzo d'informazioni statistiche sulla giustizia stiano avendo recentemente una positiva evoluzione sui piani sia quantitativo, sia qualitativo.

Per quanto riguarda l'Italia, i cambiamenti avvenuti negli ultimi anni hanno consentito di ottenere informazioni complessivamente più attendibili, articolate e tempestive rispetto al passato. Permangono, tuttavia, alcune criticità soprattutto rispetto alla fruibilità delle informazioni prodotte, a causa della carenza di analisi interpretative che ne supportino la lettura.

In questa fase di evoluzione del sistema statistico-giudiziario italiano, alcuni spunti potrebbero essere utilmente tratti anche da quelle esperienze che l'analisi comparativa ha mostrato essere più vicine alla nostra. Per quanto riguarda il sistema spagnolo, ad esempio, è degno di nota l'impiego di un sistema di ponderazione dei procedimenti in base al grado di complessità, che consente di determinare in maniera più realistica le esigenze degli uffici in termini di risorse e i carichi di lavoro dei diversi organi. Un altro aspetto positivo del caso spagnolo, che caratterizza anche quello francese, è costituito dall'attenzione rivolta al coordinamento tra produttori e utenti delle informazioni statistiche che, instaurando una modalità partecipata di progettazione delle statistiche giudiziarie, consente di adeguare l'articolazione delle informazioni rilevate alle effettive esigenze degli utenti, nonché di realizzare prodotti più efficaci dal punto di vista della fruibilità. Altrettanto utili risulterebbero le esperienze francese e inglese in merito all'utilizzo d'indicatori di per-

formance e alla realizzazione di studi di caso, pure al fine di garantire una maggiore rispondenza dell'offerta alle finalità di valutare le prestazioni del sistema e di sostenere gli interventi di riforma.

Rispetto alla prospettiva di un'integrazione a livello europeo delle statistiche sulla giustizia, infine, l'analisi ha portato a concludere la possibilità di avviare, nonostante le differenze riscontrate nei vari sistemi analizzati, un percorso di armonizzazione. Una volta completato il processo d'informatizzazione di tutti i sistemi di rilevazione, che sembra costituire un'eventualità abbastanza realistica anche a breve termine, il passo successivo dovrebbe essere costituito da un coordinamento dei modelli di rilevazione, in modo da assicurare, pur garantendo il rispetto delle autonomie locali e delle esigenze conoscitive peculiari ai vari contesti, una base informativa comune e omogenea a livello europeo.





# 2

## La metodologia adottata nell'analisi

In questo capitolo è illustrata la metodologia che ha guidato l'analisi comparativa dei cinque casi studiati nel corso della ricerca. Nel primo paragrafo, in particolare, è esplicitata la logica sottesa allo schema d'analisi impiegato nella lettura trasversale dei casi. Il paragrafo successivo analizza in dettaglio il modello adottato, attraverso la descrizione dei diversi elementi che lo compongono.

19

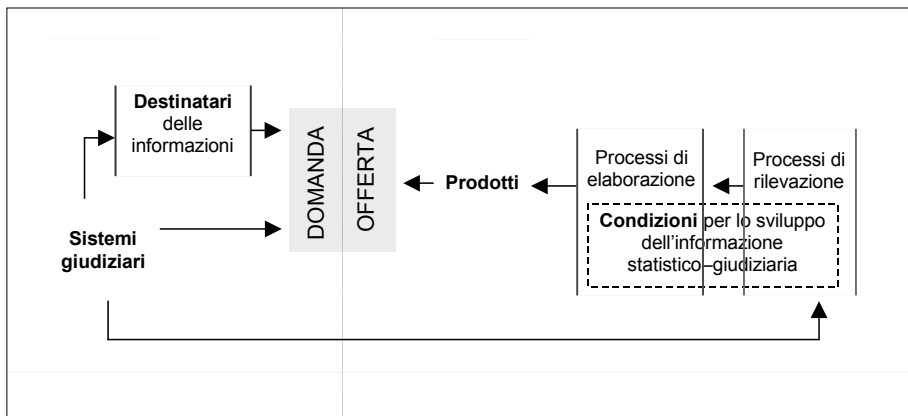
### 2.1. La logica utilizzata nell'analisi trasversale

La comparazione è stata effettuata attraverso un modello d'analisi diretto a identificare le principali caratteristiche della domanda e dell'offerta d'informazioni statistiche in ciascuno dei paesi considerati, al fine di verificare la rispondenza delle statistiche attualmente prodotte rispetto alle esigenze conoscitive emerse. Il modello d'analisi è rappresentato schematicamente nel prospetto 2.1 e permette di visualizzare i diversi piani sui quali si articola la lettura trasversale e i presupposti che ne stanno alla base.

Come emerge dallo schema, l'analisi trasversale è stata organizzata in due parti. La prima parte dello studio (rappresentata dal riquadro sinistro del prospetto 2.1) è incentrata sull'analisi comparativa dei sistemi giudiziari dei cinque paesi esaminati nel corso della ricerca. Tale analisi risponde a uno dei presupposti del lavoro: i sistemi giudiziari, definendo il contesto all'interno del quale è sviluppata la produzione statistico-giudiziaria, costituiscono un elemento fondamentale per analizzarne le caratteristiche, condizionando, in particolare, il quadro delle esigenze informative proprio di ciascun paese. La comparazione dei sistemi giudiziari è stata realizzata attraverso l'impiego di alcune variabili, descritte nel paragrafo 2.2.2, dirette ad agevolare il confronto con riferimento

alle caratteristiche ordinamentali e organizzative più rilevanti rispetto agli obiettivi della ricerca.

### Prospetto 2.1 - Il modello adottato nell'analisi



La seconda parte dell'analisi, che costituisce l'oggetto principale di questa ricerca, è finalizzata alla comparazione dei sistemi di produzione statistica in campo giudiziario dei cinque paesi studiati. Nella lettura trasversale, l'offerta d'informazione statistica è stata analizzata, come emerge dal prospetto 2.1, in una logica di processo, attraverso l'identificazione dei tre momenti principali in cui si articola la produzione statistica:

- rilevazione dei dati,
- elaborazione delle informazioni,
- realizzazione dei prodotti finali.

Questo approccio è stato diretto ad agevolare l'individuazione dei legami esistenti tra i diversi elementi che caratterizzano i sistemi di produzione statistica analizzati. Ciò ha consentito di non limitare l'analisi alla descrizione delle caratteristiche dell'attuale offerta d'informazioni, andando a rilevare, in primo luogo, le cause alla base della maggiore o minore funzionalità delle statistiche prodotte rispetto alle esigenze conoscitive che emergono nei singoli contesti nazionali, oltre che, in un'ottica dinamica, le prospettive di sviluppo dei diversi sistemi.

In questa seconda parte dell'analisi, la lettura trasversale dei casi è stata guidata da un modello di mappatura che permette di collocare i paesi rispetto ad alcune variabili chiave, rappresentative delle principali caratteristiche dei sistemi di produzione statistica in ambito giudiziario. E' importante sottolineare fin da ora che, tanto nell'analisi dei sistemi giudiziari, quanto in quella dei correlati sistemi statistici, le modalità

attraverso le quali sono state espresse le variabili incluse nei modelli di mappatura non sono state stabilite a priori, ma sulla base delle situazioni rilevate nei diversi paesi.

Il punto di raccordo tra le due parti dello studio è costituito da un modello di classificazione dell'informazione statistica in ambito giudiziario che permette di valutare la coerenza della domanda e dell'offerta di strumenti informativi all'interno di ciascun paese.

Riassumendo, gli elementi che caratterizzano l'impianto metodologico adottato nell'analisi trasversale sono i seguenti:

1. modello di classificazione della domanda e dell'offerta d'informazioni statistiche;
2. modello di mappatura dei sistemi giudiziari;
3. modello di mappatura dei sistemi statistico-giudiziari.

## 2.2. Il modello d'analisi

### 2.2.1. La classificazione di domanda e offerta d'informazioni statistiche

Nell'ambito di ciascun paese, la domanda e l'offerta d'informazioni statistiche sono state analizzate sulla base di un modello di classificazione fondato su due variabili.

**Prospetto 2.2 - Strumenti d'informazione statistica in campo giudiziario secondo il tipo di finalità e il livello territoriale di riferimento**

Finalità	Livello territoriale		
	Nazionale	Regionale	Periferico
<b>Progettare le riforme e valutarne l'impatto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ studi interpretativi sull'andamento del bilancio giudiziario</li> <li>♦ analisi di fenomeni significativi esterni al sistema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ analisi comparate per territorio sui singoli istituti</li> </ul>	
<b>Supportare la gestione dell'organizzazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ studi sull'adeguatezza dell'articolazione delle strutture e della distribuzione delle risorse a livello nazionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ studi sull'adeguatezza dell'articolazione delle strutture e della distribuzione delle risorse a livello regionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ definizione di standard e indicatori di benchmarking per il confronto tra uffici</li> </ul>
<b>Valutare le prestazioni del sistema rispetto alle esigenze di cittadini e imprese</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ analisi di performance del sistema</li> <li>♦ indagini su disagio e soddisfazione dei soggetti coinvolti in vicende giudiziarie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ analisi di performance del sistema</li> <li>♦ indagini su disagio e soddisfazione dei soggetti coinvolti in vicende giudiziarie</li> </ul>	

La prima variabile impiegata fa riferimento alle finalità dell'informazione statistica in campo giudiziario. Queste finalità sono state così identificate:

1. supporto alla progettazione e alla valutazione delle riforme;
2. supporto alla gestione dell'organizzazione giudiziaria;
3. valutazione delle prestazioni del sistema rispetto alle esigenze di cittadini e imprese.

La seconda variabile è riferita al livello territoriale al quale è dettagliata l'informazione statistica. E' stata prevista la seguente articolazione per livelli:

- a. nazionale;
- b. regionale;
- c. "periferico" (ossia relativo alla singola struttura giudiziaria).

La rilevanza del secondo livello è determinata dalla presenza, nei diversi paesi, di una struttura federale o quasi federale che preveda l'attribuzione di alcuni poteri in ambito giudiziario ad amministrazioni con competenze circoscritte a territori sub-nazionali. La seguente tabella definisce in generale le tipologie di prodotti statistici domandati/offerti in funzione della finalità e del livello territoriale di riferimento.

Ciascuno degli ambiti d'informazione individuati nella tabella è legato in modo prevalente a specifici destinatari. Nel seguente prospetto sono schematizzati i principali destinatari a cui corrispondono, in relazione all'ambito di competenza o d'interesse conoscitivo che li caratterizza, le diverse esigenze informative individuate nel prospetto precedente.

**Prospetto 2.3 - Destinatari dell' informazione statistica in campo giudiziario secondo il tipo di finalità e il livello territoriale di riferimento**

Finalità	Livello territoriale		
	Nazionale	Regionale	Periferico
<b>Progettare le riforme e valutarne l'impatto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Potere legislativo</li> <li>◆ Potere esecutivo</li> <li>◆ Organi di governo del potere giudiziario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Amministrazioni locali con poteri in ambito giudiziario</li> </ul>	
<b>Supportare la gestione dell'organizzazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Vertice tecnico dell'organizzazione giudiziaria a livello nazionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Vertice tecnico dell'organizzazione giudiziaria a livello nazionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Vertice delle strutture giudiziarie</li> </ul>
<b>Valutare le prestazioni del sistema rispetto alle esigenze di cittadini e imprese</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Potere legislativo</li> <li>◆ Potere esecutivo</li> <li>◆ Organi di governo del potere giudiziario</li> <li>◆ Vertice dell'org. giudiziaria a livello nazionale</li> <li>◆ Opinione pubblica nazionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Amministrazioni locali con poteri in ambito giudiziario</li> <li>◆ Vertice tecnico dell'org. giudiziaria a livello regionale</li> <li>◆ Opinione pubblica locale</li> </ul>	

## 2.2.2. Il modello di mappatura dei sistemi giudiziari

Come è stato sottolineato in precedenza, la comparazione dei cinque casi oggetto di studio a livello ordinamentale e organizzativo non costituisce un fine in sé di questa ricerca, ma è strumentale a descrivere il contesto in cui è realizzata la produzione statistico-giudiziaria e a definire il quadro delle esigenze conoscitive che caratterizza ciascuno dei paesi analizzati. Di conseguenza, il criterio di scelta delle variabili da includere nel modello di mappatura dei sistemi giudiziari è stato quello della rilevanza rispetto alle caratteristiche della domanda d'informazioni statistiche.

Nell'analisi trasversale dei sistemi giudiziari, le cinque esperienze analizzate sono state quindi collocate rispetto alle seguenti variabili:

- ▶ Grado di decentramento
- ▶ Grado di specializzazione
- ▶ Sostenibilità del sistema
- ▶ Stabilità del sistema

Ciascuna di esse è stata a sua volta articolata in sottovariabili, secondo lo schema indicato nel prospetto 2.4.

Come emerge dallo schema, la prima variabile inclusa nel modello di mappatura dei sistemi giudiziari, ossia il **grado di decentramento**, è stata organizzata nelle seguenti sottovariabili:

1. grado di decentramento del sistema di governo,
2. grado di frammentazione delle strutture giudiziarie.

**Prospetto 2.4 - Modello di mappatura dei sistemi giudiziari: variabili e sottovariabili utilizzate nell'analisi trasversale**

Variabili	Sottovariabili
<b>Grado di decentramento</b>	Grado di decentramento del sistema di governo Grado di frammentazione delle strutture giudiziarie
<b>Grado di specializzazione</b>	Pluralità delle giurisdizioni Grado di specializzazione degli organi giudiziari
<b>Sostenibilità del sistema</b>	Grado di selezione dei flussi dei procedimenti Funzionalità e livelli complessivi di performance
<b>Stabilità del sistema</b>	Stabilità normativa

Con la prima sottovariabile si fa riferimento alla ripartizione delle competenze in ambito giudiziario tra i diversi soggetti (organi centrali ed eventuali amministrazioni locali con poteri in materia di giustizia) che compongono il sistema. Il grado di frammentazione delle strutture giudiziarie considera le principali caratteristiche del sistema con riferimento alla geografia giudiziaria, quali, ad esempio, la dimensione delle circoscrizioni giudiziarie e la distribuzione delle sedi dei diversi organi sul territorio nazionale.

Il **grado di specializzazione** rappresenta il livello di frazionamento delle competenze giurisdizionali all'interno del sistema, tanto a livello dell'ordinamento complessivo (numerosità e ampiezza delle giurisdizioni, esistenza di procedure differenziate per materia, eccetera), quanto a livello dei singoli organi giudiziari (esistenza di uffici o di articolazioni ad essi interne specializzati in determinati ambiti o materie). Le sottovariabili in cui è stata articolata questa seconda variabile sono:

1. pluralità delle giurisdizioni,
2. grado di specializzazione degli organi giudiziari.

La terza variabile del modello, la **sostenibilità del sistema**, fa riferimento ai livelli attuali di prestazione dell'apparato giudiziario e alla capacità del sistema di non pregiudicare quelli futuri, mediante la predisposizione di meccanismi che consentano di mantenere un controllo sui flussi di attività che si riversano sugli organi giudiziari. Gli elementi che sono stati individuati per caratterizzare questa variabile sono:

1. grado di selezione dei flussi dei procedimenti,
2. funzionalità e livelli complessivi di performance.

La prima sottovariabile è legata all'adozione, all'interno del sistema, di meccanismi selettivi diretti a regolare, da un lato, l'accesso alla giurisdizione (ad esempio, esistenza d'incentivi al ricorso a mezzi extragiudiziali di risoluzione delle controversie) e, dall'altro, i flussi di attività all'interno della stessa (ad esempio, fissazione di limiti nell'accesso ai gradi superiori di giudizio). La seconda sottovariabile tende a cogliere i livelli complessivi di performance del sistema, quali emergono da elementi come la capacità di smaltimento dei flussi in entrata da parte degli organi giudiziari, la durata dei procedimenti, eccetera.

L'ultima variabile considerata nel modello, costituita dalla stabilità del sistema, esprime la frequenza con cui si susseguono gli interventi di revisione del sistema giudiziario, nonché la portata delle modifiche introdotte, a tre diversi livelli:

1. ordinamentale,
2. processuale,
3. organizzativo.

### 2.2.3. Il legame tra sistemi giudiziari e esigenze informative

La struttura e il funzionamento concreto del sistema giudiziario condizionano in vario modo il quadro delle esigenze informative che emerge dall'analisi dei cinque casi studiati. Le variabili descritte nel paragrafo precedente intendono cogliere quegli elementi dell'ordinamento e dell'organizzazione dei diversi sistemi che sembrano influire maggiormente sulle priorità conoscitive degli utilizzatori delle statistiche giudiziarie.

Il **grado di decentramento** del sistema giudiziario incide sul quadro delle esigenze informative che caratterizza ciascun paese principalmente sul versante del dettaglio territoriale. In particolare, la rilevanza di una dimensione d'analisi regionale è legata all'eventualità che nel paese considerato alcuni poteri in materia di giustizia spettino alle amministrazioni territoriali. Mentre, infatti, il decentramento di competenze rende prioritaria la disponibilità di strumenti d'informazione statistica a supporto delle scelte dei decisori a livello regionale nelle materie di propria competenza, tale esigenza tende ad attenuarsi nei sistemi caratterizzati da maggiore centralizzazione del processo decisionale.

La terza e la quarta variabile incluse nel modello di mappatura dei sistemi giudiziari (**sostenibilità** e **stabilità del sistema**) tendono a orientare la domanda soprattutto sul piano degli ambiti d'informazione. L'instabilità del sistema giudiziario, infatti, si traduce in un rafforzamento della domanda d'informazione diretta a supportare processi di riforma, sia nella fase di progettazione degli interventi, sia in quella successiva di valutazione dell'impatto e di verifica del raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal legislatore.

Rispetto alla variabile sostenibilità del sistema, è possibile osservare, in via generale, come eventuali disfunzioni dell'apparato giudiziario enfatizzino l'esigenza di supportare l'attività gestionale, tanto a livello del sistema complessivo, quanto all'interno delle singole strutture, concentrando le necessità conoscitive verso gli aspetti organizzativi. In situazioni caratterizzate da una bassa sostenibilità, infatti, la necessità di attuare interventi diretti a un recupero di funzionalità del sistema rende prioritaria la disponibilità di strumenti articolati d'informazione statistica su aspetti quali la distribuzione delle risorse tra le diverse zone e uffici e il carico di lavoro delle singole strutture, in modo da agevolare i decisori nell'individuazione e adozione delle soluzioni più efficaci. E' possibile infine rilevare che basse performance del sistema tendono ad accentuare l'esigenza di monitorare l'impatto del funzionamento dell'apparato giudiziario sui cittadini e

sulle imprese, in modo da consentire la valutazione delle conseguenze delle disfunzioni sul sistema sociale e economico.

Il **grado di specializzazione** del sistema, infine, incide sulla domanda d'informazioni statistiche in modo trasversale rispetto alla classificazione proposta nel prospetto 2.2, determinando la presenza di esigenze informative specifiche rispetto a elementi quali le classificazioni adottate nelle statistiche, il grado di disaggregazione delle informazioni, eccetera.

#### 2.2.4. Il modello di mappatura dei sistemi statistico-giudiziari

Nell'analisi comparativa, come accennato nel paragrafo 2.1, l'offerta statistico-giudiziaria dei cinque paesi considerati nella ricerca è stata letta in chiave di processo, attraverso l'esame dei diversi momenti in cui si articola nel tempo la produzione delle informazioni (rilevazione dei dati, elaborazione delle informazioni e realizzazione dei prodotti finali). L'adozione di questa logica d'analisi permette di evidenziare le cause alla base della maggiore o minore rispondenza dell'offerta d'informazioni statistiche alle esigenze conoscitive che caratterizzano i diversi contesti analizzati. Il grado d'incontro tra offerta e domanda d'informazioni dipende, infatti, da una molteplicità di fattori distribuiti lungo tutto il processo produttivo. Risulta evidente, ad esempio, che un insufficiente coordinamento tra enti produttori e destinatari delle statistiche nella fase d'impostazione del processo di rilevazione (ad esempio, nel disegno dei modelli di classificazione dei procedimenti) può non consentire successivamente di elaborare e produrre le informazioni effettivamente necessarie al sistema.

Il seguente riquadro riproduce in dettaglio il modello generale d'analisi rappresentato nel prospetto 2.1 nella parte relativa ai processi di rilevazione e di elaborazione. Lo schema evidenzia le relazioni tra i diversi elementi che caratterizzano i processi e il verificarsi di alcuni prerequisiti fondamentali per lo sviluppo di una produzione statistico-giudiziaria efficiente e coerente rispetto alla domanda espressa dagli utenti.

Le quattro condizioni indicate nello schema sono rappresentate da:

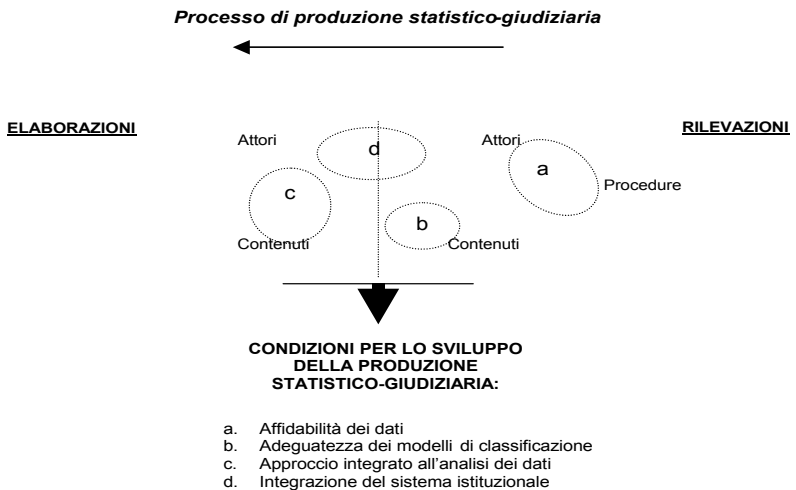
- a. **Affidabilità dei dati.** Il verificarsi di tale condizione riflette principalmente le modalità di rilevazione (grado d'informatizzazione, controllo della qualità delle informazioni, eccetera), ma risulta in parte legato anche al grado di coordinamento tra i soggetti coinvolti nella produzione statistica: eventuali duplicazioni nelle attività di raccolta dei dati, ad esempio, accrescendo la "molestia stati-



stica" sugli uffici giudiziari, non favoriscono un atteggiamento cooperativo da parte di questi ultimi e rischiano d'influenzare negativamente l'attendibilità delle informazioni rilevate.

- b. **Adeguatezza dei modelli di classificazione dei procedimenti:** questi devono consentire la produzione d'informazioni statistiche funzionali a sostenere il processo decisionale in ambito giudiziario. I modelli di classificazione adottati definiscono i contenuti delle rilevazioni (tipologie di dati rilevati, grado di disaggregazione delle informazioni, eccetera): l'impostazione dei modelli, di conseguenza, condiziona la possibilità di disporre d'informazioni di base complete e mirate. Una classificazione dei procedimenti non sufficientemente articolata, ad esempio, non consente, nella fase successiva di elaborazione delle informazioni, una valutazione puntuale dell'attività svolta dagli organi e dai singoli soggetti del sistema giudiziario sulla base del livello di complessità dei procedimenti in entrata e in uscita.
- c. **Approccio integrato all'analisi dei dati,** tale cioè da fornire una visione d'insieme del funzionamento del sistema nei suoi diversi aspetti, connettendo, ad esempio, i dati sul bilancio giudiziario con quelli relativi alle risorse impiegate nell'amministrazione della giusti-

**Prospetto 2.5 - Legami tra i processi di rilevazione ed elaborazione dei dati e condizioni per lo sviluppo della produzione statistico-giudiziaria**



zia. Il verificarsi di tale condizione dipende in primo luogo dai contenuti delle elaborazioni, sebbene la possibilità di associare dati relativi ad aree tematiche differenti risulti almeno in parte condizionata dal grado di coordinamento tra i soggetti che producono le informazioni.

- d. **Integrazione del sistema istituzionale:** con tale espressione si fa riferimento, da un lato, al coordinamento tra i soggetti coinvolti nelle attività di rilevazione ed elaborazione dei dati (come mostrato nel prospetto 2.5); dall'altro, all'interazione tra i produttori e i destinatari delle informazioni, che consenta di orientare la produzione statistica in funzione delle effettive esigenze conoscitive. L'assenza di un reale coordinamento tra i diversi enti produttori di statistiche, ad esempio, rischia di creare duplicazioni di attività e ridondanze informative.

L'analisi comparativa dei sistemi statistico-giudiziari dei paesi oggetto di studio è stata svolta sulla base di un modello di mappatura articolato su quattro variabili:

- ▶ Qualità dei processi produttivi
- ▶ Qualità dei prodotti
- ▶ Articolazione dell'offerta
- ▶ Grado d'incontro domanda/offerta

Il seguente prospetto schematizza le sottovariabili in cui sono state organizzate le variabili incluse nel modello di mappatura.

**Prospetto 2.6 - Modello di mappatura dei sistemi statistico-giudiziari: variabili e sottovariabili utilizzate nell'analisi trasversale**

Variabili	Sottovariabili
<b>Qualità dei processi produttivi</b>	Grado d'informatizzazione Attenzione alla qualità dei dati (modalità di controllo della coerenza dei dati, trattamento dei dati mancanti) Durata dei processi produttivi (frequenza delle rilevazioni e tempi di elaborazione) Grado di coordinamento tra soggetti produttori
<b>Qualità dei prodotti</b>	Grado d'integrazione delle informazioni nelle pubblicazioni Fruibilità dei prodotti Periodicità e tempestività delle pubblicazioni
<b>Articolazione dell'offerta</b>	Disponibilità di dati e indicatori per area tematica
<b>Grado d'incontro domanda / offerta</b>	Grado d'incontro domanda / offerta in base al modello di classificazione degli strumenti d'informazione statistica

Come mostra lo schema, la variabile **qualità dei processi produttivi** è stata a sua volta articolata in quattro sottovariabili:

1. grado d'informatizzazione,
2. attenzione alla qualità dei dati,
3. durata del processo,
4. grado di coordinamento tra soggetti produttori.

La prima sottovariabile indica il grado di automazione delle diverse fasi del processo di rilevazione (derivazione delle informazioni da registri ufficiali informatizzati, estrazione automatica dei dati e modalità di trasmissione degli stessi). L'attenzione alla qualità dei dati è caratterizzata dalle procedure utilizzate ai fini del controllo della coerenza delle informazioni raccolte (parametri impiegati, presenza di procedure automatiche di diagnosi di qualità, eccetera) e dalle modalità di correzione degli stessi (ad esempio, trattamento dei dati mancanti). La terza sottovariabile (durata del processo) si riferisce, da un lato, alla frequenza con la quale sono svolte le rilevazioni in ambito giudiziario e, dall'altro, all'intervallo di tempo che intercorre tra il momento della rilevazione dei dati e la produzione delle relative statistiche. Infine, elementi rilevanti per valutare la posizione dei singoli casi rispetto all'ultima sottovariabile (grado di coordinamento tra soggetti produttori) sono l'esistenza di una chiara ripartizione di competenze tra i soggetti impegnati nelle rilevazioni e la tendenza di questi alla reciproca collaborazione o, viceversa, la presenza di sovrapposizioni operative e di duplicazioni informative.

La seconda variabile inclusa nel modello di mappatura, rappresentata dalla **qualità dei prodotti** realizzati, è definita attraverso tre sottovariabili:

1. grado d'integrazione delle informazioni nelle pubblicazioni,
2. fruibilità dei prodotti,
3. periodicità e tempestività delle pubblicazioni.

La prima sottovariabile mira a verificare la presenza di una delle quattro condizioni indicate all'inizio di questo paragrafo come essenziali ai fini dello sviluppo della produzione statistica, ossia l'adozione, nei prodotti realizzati, di un approccio integrato all'analisi dei dati con riferimento a diversi ambiti tematici. L'espressione "fruibilità dei prodotti" si riferisce sia ai contenuti delle pubblicazioni, e in particolare alla presenza d'indicatori e analisi che supportino l'interpretazione dei dati da parte degli utenti, sia alla forma e alle modalità di diffusione delle stesse (numero di pubblicazioni realizzate, efficacia nella presentazione delle informazioni, disponibilità di dati su Internet, eccetera). L'ultima sottovariabile, infine, indica la frequenza di pubblicazione dei prodotti realizzati in ambito statistico-giudiziario e i relativi tempi di divulgazione.

L'**articolazione dei prodotti** realizzati in ciascuno dei paesi coinvolti nella ricerca è stata valutata sulla base dell'ampiezza e della funzionalità delle informazioni rese disponibili e degli indicatori utilizzati in ciascun contesto nazionale per area tematica (prospetto 2.7), riguardo sia alle risorse dedicate all'amministrazione della giustizia, sia al funzionamento del sistema (attività giudiziaria e amministrativa degli uffici, performance degli organi giudiziari, eccetera).

**Prospetto 2.7 - Analisi della disponibilità di dati e indicatori per area tematica**

AREA		Germania	Francia	Italia	Regno Unito	Spagna
<b>RISORSE</b>	<b>Risorse finanziarie</b>					
	<b>Risorse umane</b>					
	<b>Risorse tecnologiche</b>					
<b>FUNZIONAMENTO</b>	<b>Bilancio giudiziario</b>					
	<b>Performance</b>					
	<b>Attività amministrativa</b>					
	<b>Fenomeni extragiudiziali</b>					
<b>Indicatori inter-settoriali</b>						

L'ultima variabile inclusa nel modello di mappatura, rappresentata dal **grado d'incontro domanda/offerta**, infine, mira a verificare, per ciascuno degli ambiti informativi individuati nello schema di classificazione presentato nel prospetto 2.2, il grado di rispondenza delle informazioni rese disponibili rispetto alle esigenze conoscitive emerse dall'analisi trasversale dei sistemi giudiziari. Tale variabile costituisce, quindi, il momento d'incontro tra i due piani di analisi svolte nel corso della terza fase della ricerca (lettura trasversale dei sistemi giudiziari e dei sistemi statistico-giudiziari). Nel collocare i cinque paesi rispetto alla variabile, inoltre, sono stati presi in considerazione alcuni elementi rilevanti in questo contesto, quali, ad esempio, l'esistenza di meccanismi di coordinamento tra enti produttori e destinatari delle informazioni e l'effettivo utilizzo delle statistiche disponibili da parte di questi ultimi.

# 3 Il confronto tra i paesi

## 3.1. I sistemi giudiziari a confronto

La mappatura dei sistemi giudiziari è stata effettuata utilizzando le seguenti variabili: grado di decentramento del sistema; grado di specializzazione; sostenibilità del sistema; stabilità del sistema.

### 3.1.1. Grado di decentramento

Con riferimento alla prima variabile è opportuno precisare preliminarmente che, data la diffusione sul territorio degli uffici giudiziari quale ordinaria modalità organizzativa, il grado di decentramento cui si intende riferirsi può riguardare due distinti ambiti. In primo luogo, esso può riferirsi al sistema politico-amministrativo. Sotto questo profilo un sistema centralizzato che ruota intorno a organi e agenzie nazionali (ministero della giustizia; organo di autogoverno dei giudici) va distinto da sistemi nei quali la forma di Stato, federale o fortemente regionalizzato, incide sull'assetto del servizio-justizia, con riferimento ai sistemi di reclutamento dei giudici, di governo e gestione amministrativa dei servizi, di rapporti tra i diversi livelli, locale e federale, delle corti.

Una diversa accezione del grado di decentramento attiene più specificamente alla articolazione degli uffici giudiziari sul territorio. In questo senso, ai fini dell'efficienza del sistema, e quindi della collocazione funzionale degli uffici in relazione al carico del lavoro giudiziario localmente rilevante, al personale occupato, ai bacini di utenza, questa seconda sottovariabile assume una valenza specifica e forse maggiore della precedente. Mentre l'assetto centralizzato o decentrato del sistema politico assume rilievo per la funzionalità delle macro-decisioni relative

al sistema nel suo complesso (finanziamenti, programmazione), la "geografia" degli uffici giudiziari incide sull'efficienza dei singoli uffici, ed è a tale livello misurabile. Il sistema italiano costituisce un esempio in negativo di come, fino alle riforme della seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, le spinte localiste abbiano favorito la permanenza di uffici giudiziari sul territorio, malgrado i processi d'integrazione dei sistemi sociali, urbani, delle comunicazioni e dei trasporti avessero da tempo posto all'attenzione l'esigenza di una loro razionalizzazione mediante accorpamenti e ristrutturazioni organizzative.

Se esaminati in relazione al decentramento politico-amministrativo i sistemi qui considerati presentano caratteri e peculiarità che impediscono di definire un "modello" presente negli Stati federali o a regionalismo "forte" come contrapposto a quello attuato negli Stati nei quali è maggiore la tradizione centralista.

Può così osservarsi che l'esistenza di un ministero della giustizia si rinviene sia nel sistema di Stato federale (in Germania, dove esistono anche ministeri della giustizia a livello di *Länder*, ma anche in Spagna, dove esiste un sistema regionale), sia in formazioni statuali a vocazione tradizionalmente più centralista (Francia e Italia, per quanto attiene alle competenze in materia di giustizia).

Un'unica amministrazione centrale che riassuma le competenze in materia di giustizia a livello nazionale non esiste invece in Inghilterra e Galles, dove i compiti relativi sono suddivisi tra i due dicasteri del *Lord Chancellor Department* e dell'*Home Office*: il primo investito delle funzioni relative al reclutamento e alla gestione amministrativa delle corti, il secondo competente per la gestione del sistema penitenziario e per le politiche di contrasto della criminalità.

Accanto al ministero, anche in Spagna, come in Francia e in Italia esiste un organo nazionale di autogoverno dei giudici, sul modello del Consiglio Superiore della Magistratura, mentre in Germania l'istituzione di un organo simile è stata recentemente proposta dall'organizzazione associativa che raggruppa i giudici di quel paese: tale proposta non pare confliggente con l'assetto federale ed è richiesta in funzione di garanzia dell'indipendenza.

Questo assetto dimostra che vi è una peculiarità del servizio-giustizia che fa sì che in questo settore il decentramento politico-amministrativo operi con alcuni temperamenti anche negli Stati federali, e ciò presumibilmente a causa del rilievo della materia considerata, che non tollera per sua natura un grado di differenziazione superiore ad una determinata soglia e che invece tende all'unità, come dimostrato dalla relazione esistente tra corti federali e corti superiori o di appello: ciò contribuisce a radicare comunque delle funzioni gestite dal centro del sistema amministrativo e costituzionale.

Permane peraltro, come dimostra la rilevazione relativa alla Germania, un grado di maggiore complessità nei sistemi federali, determinato dalla pluralità degli attori istituzionali, dalle possibili duplicazioni dei livelli di governo, dall'influenza della politica sulla giurisdizione, che si rivela più frammentata in quanto a livello locale le istituzioni politiche esercitano la loro influenza in modo diversificato, secondo gli orientamenti prevalenti nei *Länder*, in vari ambiti, compreso quello della nomina dei giudici. L'indagine rileva anche fenomeni di "centralismo" da parte delle amministrazioni dei *Länder*, specie nelle "città-Stato", come Amburgo, dove è lamentata la scarsa autonomia gestionale delle corti rispetto al sistema amministrativo locale.

L'incidenza del decentramento amministrativo in materia di giustizia sulla produzione statistico-giudiziaria è confermata dallo studio del caso spagnolo, sia in relazione al diverso grado di avanzamento da parte delle autonomie territoriali nella realizzazione di un progetto compiuto e funzionante di produzione di dati, sia in riferimento al problema della titolarità e della conseguente gestione delle informazioni: questa rischia di essere frammentata e di non offrire supporti adeguati alla valutazione delle riforme.

Diversa e per alcuni versi opposta è l'esperienza che si desume dalla rilevazione dedicata all'Inghilterra, che pur avendo una tradizione di decentramento nella propria storia amministrativa, in relazione alla giustizia appare fondata su un rapporto che assume i dipartimenti del governo centrale (*Lord Chancellor Department* e *Home Office*) quali perni per il sistema di ripartizione delle risorse, programmazione, reclutamento dei giudici, rilevazione e gestione delle informazioni statistiche.

Anche in virtù di una tradizione in tema di valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni, il sistema inglese sembra quello più efficiente in relazione sia ai risultati complessivi raggiunti nell'ambito del servizio-giustizia, sia per quanto attiene allo specifico della completezza delle statistiche giudiziarie e della valutazione delle riforme recentemente introdotte a livello legislativo.

Più in generale, in ordine al grado di efficienza raggiunto dai diversi paesi considerati in tema di valutazione e gestione dei dati, è bene comunque tener sempre presente il carattere relativo dei giudizi in quanto le posizioni di partenza appaiono fortemente differenziate. Basti ad esempio constatare che in Inghilterra e Galles è considerata una carenza rilevante del sistema l'assenza di dati circa la specifica fase processuale nella quale è raggiunta l'eventuale transazione tra le parti. In un sistema in cui, come si vedrà, con riferimento al settore civile la soluzione della causa mediante accordo transattivo è molto diffusa (oltre il 90% dei casi) è considerato un obiettivo delle riforme delle norme di procedura varate nella seconda metà degli anni Novanta del

secolo scorso il superamento della prassi del *settlement at the door of the court*: la valutazione dell'impatto della riforma, tendente ad anticipare l'accordo nella fase preliminare del processo e non a ridosso della sentenza, presuppone infatti la conoscenza del momento processuale della transazione. E' quindi difficilmente comparabile tale "disfunzione" nella gestione dei dati con quelle presenti in sistemi, come quello italiano, ma anche spagnolo e francese, nei quali sono segnalate le carenze nell'introduzione di sistemi che agevolino la transazione della lite o la risolvano con metodi alternativi alla giurisdizione.

### 3.1.2. Grado di specializzazione

La seconda variabile di confronto impiegata concerne il grado di specializzazione della giurisdizione, con riferimento sia alla pluralità delle giurisdizioni, sia al grado di specializzazione dei singoli organi giudiziari.

La classica distinzione tra sistemi di *common law* e di *civil law* contribuisce, ma solo in parte, a spiegare le differenze ancora presenti. In generale, nel primo caso può dirsi che non sussiste una rigida distinzione tra corti civili e penali: in questi sistemi, e quindi nello specifico in Inghilterra e Galles, la specializzazione costituisce una eccezione. All'interno delle corti si evidenziano invece, specie nell'ambito della gestione degli affari giudiziari attinenti al diritto privato, livelli di specializzazione delle sezioni (*divisions*) addette al diritto commerciale, al diritto di famiglia, alla tutela della proprietà e dei diritti reali.

All'opposto, il maggior grado di specializzazione si riscontra in Germania, dove il livello di specializzazione delle corti costituisce un unicum nel panorama europeo. Se la giurisdizione ordinaria, in questo sistema, concerne le controversie in materia civile e penale, nel primo caso si distinguono corti specializzate nel diritto del lavoro, nelle controversie tra privati e pubbliche amministrazioni (eccetto quelle seguenti, anch'esse specializzate), nei rapporti con il fisco, nell'ambito della tutela dei diritti sociali. La complessità è connotata anche dal sistema di appelli che, nella gran parte dei casi, consentono la ricorribilità delle sentenze adottate dalle corti locali davanti alle corti regionali e quindi l'ulteriore appellabilità davanti alle corti federali. Una ulteriore conseguenza della specializzazione della giurisdizione è l'assenza di una corte suprema posta al vertice della giurisdizione (non si parla qui della Corte costituzionale, che pure esiste e che tratta questioni concernenti la costituzionalità delle leggi) e avente la funzione di garantire l'unità della giurisdizione e, almeno in modo tendenziale, l'uniformità dell'interpretazione della legge.



In una posizione intermedia, quanto al grado di specializzazione, si collocano i due sistemi continentali francese e italiano (quest'ultimo è stato infatti, nella sua genesi, modellato sul primo). La fondamentale derivazione napoleonica della codificazione del diritto scritto e la separazione rigida tra i poteri (specie tra quello giudiziario e quello esecutivo) ha condotto al dualismo della giurisdizione, ordinaria e amministrativa. Se all'origine, la sfera dell'agire della pubblica amministrazione era sottratta al controllo del giudice, la progressiva esigenza di tutela ha condotto alla creazione, accanto al sistema della giurisdizione ordinaria, con al vertice la Corte di cassazione, una speciale giurisdizione amministrativa, imperniata sul Consiglio di Stato, che assomma sia funzioni consultive nei confronti del governo, sia funzioni giurisdizionali.

### 3.1.3. Sostenibilità del sistema

La sostenibilità dei sistemi esaminati può essere comparativamente valutata riferendosi a due sottovariabili, concernenti da un lato il grado di selettività dei flussi dei procedimenti e dall'altro la funzionalità e i livelli complessivi di performance, dedotti da vari indicatori, quali la durata dei processi, il rapporto tra procedimenti instaurati e quelli definiti in un periodo predeterminato, la frequenza nel ricorso a metodi alternativi alla giurisdizione per la soluzione delle controversie, il rapporto tra risorse stanziare e risultati conseguiti, eccetera.

Anche in questo ambito, con riferimento al tema della selettività dei flussi della domanda di giustizia, il caso d'Inghilterra e Galles si distingue per almeno due ragioni. La prima riguarda gli alti costi per accedere alle corti, causati dai sistemi di retribuzione degli avvocati. Questo fattore incide in modo duplice, sia scoraggiando il ricorso alla giurisdizione, sia favorendo accordi transattivi che garantiscano una soluzione negoziata alle parti che valga ad escludere l'alea della sentenza, e della conseguente condanna della parte soccombente al pagamento delle spese giudiziarie. In Inghilterra e Galles il 90% delle cause civili non giungono infatti a sentenza in quanto definite con accordi tra le parti. Il grado di selettività rappresentato dai costi è così elevato che gli effetti prodotti sono percepiti nella realtà come una *defaillance* del sistema, che non sarebbe idoneo ad offrire un accesso sufficiente: si afferma che esso produce distorsioni per cui anche soggetti che potrebbero vantare un diritto, davanti ai costi della giustizia preferiscono riconoscere proprie responsabilità.

Un secondo fattore di selettività presente nel sistema inglese è costituito dai limiti all'appellabilità delle sentenze. Esistono nel sistema vari filtri costituiti da autorizzazioni all'appello conferite dagli stessi uffici giu-

diziari che hanno adottato le sentenze o dall'organo eventualmente investito dell'impugnazione. L'impugnazione non costituisce quindi un diritto della parte non sottoposto ad altre condizioni. Da ciò consegue, ad esempio nel settore penale, che solo il 6% delle sentenze è impugnato.

Inoltre, le riforme introdotte nel processo civile nella seconda metà dello scorso decennio hanno incentivato forme alternative di soluzione dei conflitti, come l'arbitrato, che ha tradizioni specie nel settore commerciale, e standard di condotta nel processo tendenti ad indirizzare le parti verso l'accordo: il fine dichiarato è di considerare l'instaurazione della lite giudiziaria una risorsa di ultima istanza.

Su un versante opposto si collocano i sistemi italiano e spagnolo, caratterizzati da un basso accesso a soluzioni alternative o accordi transattivi, da uno scarso ruolo dei giudici nella promozione di accordi conciliativi tra le parti, da procedure in cui prevalgono aspetti formalistici e comportamenti burocratici dei giudici. L'assenza di filtri per le impugnazioni e anzi, in alcuni settori dell'ordinamento italiano, l'eccesso d'impugnazioni consentite, producono l'altissimo numero delle pendenze e una durata dei processi, ancora nel caso italiano, univocamente considerata una patologia grave del sistema. Se in Inghilterra e Galles l'esistenza di filtri ostacola l'accesso al servizio giustizia, nel caso italiano la scarsità di meccanismi selettivi è tale da produrre un numero di controversie di durata così prolungata nel tempo da costituire un effetto di "denegata giustizia".

I dati emergenti dalla rilevazione dedicata al sistema francese fanno ritenere più equilibrato, rispetto a quelli citati, il suo grado di sostenibilità. Se anche in questo caso si sottolinea l'aumento del numero dei processi (raddoppiati negli ultimi dodici anni davanti alle corti d'appello), le performance offerte segnalano una durata media dei processi di un anno e mezzo davanti alle corti suddette, mentre in prima istanza tale durata è compresa tra i cinque e i nove mesi.

Pur se in tale contesto la congestione delle corti è percepita come un problema e il tema della soluzione alternativa delle liti, mediante conciliazioni e arbitrato, assume una rilevanza centrale nelle riforme proposte, i dati emergenti dallo studio segnalano una sostenibilità del sistema dalla quale non emergono in modo eclatante problemi di accesso o di disfunzioni gravi nelle performance, come quelli cui si è fatto cenno sopra e che sono descritti in maggior dettaglio in riferimento all'Italia.

### 3.1.4. Stabilità del sistema

In relazione al grado di stabilità normativa, l'indagine svolta ha evidenziato che in tutti i sistemi nazionali esaminati sono state avviate impor-

tanti riforme ordinamentali e processuali. Il dato conferma il crescente rilievo della funzione di controllo giurisdizionale nell'ambito dei sistemi democratici occidentali, quale conseguenza dell'aumento delle domande sociali poste dai cittadini, spesso non soddisfatte dai sistemi politici. I fini prevalenti delle riforme sembrano essere, da un lato, quello di accrescere l'efficienza del sistema, mediante l'istituzione di nuovi organi giurisdizionali, la revisione delle procedure e l'incentivazione di metodi alternativi alla giurisdizione per la soluzione delle controversie e, dall'altro, quello di migliorare le garanzie processuali, specie nel settore penale. Se si eccettuano il caso italiano e in parte quello spagnolo, può affermarsi che queste riforme assumono un ruolo fisiologico di aggiornamento e revisione del sistema e non pongono a rischio la sua stabilità normativa. In tal senso, si segnala che la legge francese che nel 2000 ha riformato il processo penale aumentando le garanzie per gli imputati ha costituito la più importante riforma prevista fin dal 1959 e quindi in un lasso temporale molto ampio; nello stesso sistema, l'introduzione del *juge de proximité*, quale nuovo organo per la soluzione di controversie di minor rilievo e le proposte di nuove immissioni di giudici non sembrano porre a rischio la stabilità intesa come requisito per una ragionevole funzionalità del sistema.

Le riforme pongono, semmai, l'esigenza di un migliore apparato di valutazione dei risultati e in tal senso vanno lette le proposte avanzate in Francia di introduzione, con la riforma del bilancio pubblico, di nuovi indicatori di performance.

Anche l'indagine dedicata a Inghilterra e Galles conferma sia il nesso tra riforme ed esigenze informative sia il dato per cui la revisione della disciplina della procedura civile varata nel 1997-98 non ha alterato la stabilità del sistema. Essa è stata preceduta, come spesso avviene nella tradizione dell'amministrazione inglese, da un rapporto redatto da un comitato di esperti che conteneva una indagine conoscitiva e una serie di proposte (v. *Woolf Report*) che hanno riguardato: gli incentivi a transazioni e accordi che prevengano ed evitino il ricorso alle corti; la riduzione della durata dei processi; il perseguimento della riduzione dei costi per le parti. Su questa riforma, relativamente recente, lo studio del caso segnala che sono già reperibili una pluralità di valutazioni e di rilevazioni sui risultati raggiunti svolte da organi governativi (*Lord Chancellor Department*), da studiosi e accademici, nonché da organismi associativi degli avvocati o di soggetti interessati che operano sul mercato, quali le compagnie di assicurazione e altre istituzioni finanziarie.

L'efficienza è anche alla base della riforma del codice di procedura civile entrata in vigore nel 2002 in Germania. Qui si è agito su uno dei punti controversi del sistema, costituito dalla pluralità dei gradi di giurisdizione e, secondo alcuni, sulle disfunzioni causate dalla possibilità di

un doppio grado di giurisdizione che ammette il riesame dei fatti alla base della controversia. La riforma, che ha interessato il solo settore civile, non ha abolito i diversi livelli della giurisdizione ma ha rafforzato i filtri per l'accesso al riesame del fatto. In precedenza erano previsti limiti all'appellabilità delle sentenze derivanti dal valore della causa; ora sono stati introdotti limiti attinenti alla rilevanza o meno del caso per l'unità dell'ordinamento e connessi alla qualità della decisione.

Come si è posto in rilievo in altra parte di questo studio, il grado di stabilità normativa risulta rilevante sotto diversi profili. In primo luogo, le riforme normative presuppongono sistemi di valutazione del loro impatto che siano in grado di prevederne l'efficacia: vi è quindi un nesso tra capacità di acquisizione e gestione delle informazioni e capacità di progettare le riforme.

Secondariamente, la rilevazione di un sufficiente grado di stabilità normativa di un sistema segnala la sua capacità di adattamento e la buona progettazione della disciplina vigente. In questo senso la relativa "longevità" della normativa codicistica, che in genere racchiude la disciplina d'istituti di fondamentale rilievo per la vita sociale ed economica, va valutata positivamente, ove essa sussista.

Una conferma di questi assunti si trova nella disamina del caso italiano. In questo sistema sono mancate analisi preventive del possibile impatto delle riforme, specie nel settore penalistico, sia per ragioni culturali, data la assoluta predominanza del tema del rispetto delle garanzie processuali rispetto ad altri fattori, quali la durata dei processi e l'effettiva risposta alla domanda di giustizia offerta dal sistema nel suo complesso, sia per problemi organizzativi derivanti proprio dalle carenze, fino ad epoca recentissima, dell'apparato di rilevazione e trattamento dei dati. A questo assetto strutturalmente carente nella capacità di progettazione si è poi sommata una peculiare instabilità normativa che ha visto introdurre, per via legislativa o giudiziale (si vedano le numerosissime decisioni della Corte costituzionale che hanno invalidato norme del codice di procedura penale entrato in vigore nel 1988), centinaia di modifiche che hanno sconvolto l'impianto originario del processo penale (per restare all'esempio considerato), per lo più adottate senza che vi fosse una visione organica. Il corto circuito del sistema è testimoniato dai dati riportati nella relazione inaugurale dell'anno giudiziario 2003 svolta dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione, secondo il quale al 30 giugno 2002 risultavano pendenti 3.500.000 processi civili, dopo che nell'anno di riferimento ne erano sopravvenuti oltre 1.700.000 e ne erano stati definiti più di 1.800.000, e oltre 5.700.000 processi penali, dopo che nello stesso anno ne erano sopravvenuti quasi 6.000.000 e ne erano stati definiti altrettanti.

## 3.2. I sistemi statistico-giudiziari a confronto

Dall'analisi trasversale condotta nel precedente paragrafo è emerso come le principali differenze riscontrabili tra i cinque sistemi giudiziari considerati non siano imputabili tanto al tipo di assetto politico-amministrativo (centralizzato o decentrato), quanto piuttosto al grado di sostenibilità e di stabilità normativa di ciascun sistema, oltre che alle tradizioni culturali proprie di ciascun paese in materia di giustizia.

In questo paragrafo si cercherà di evidenziare le implicazioni di queste differenze sui sistemi di produzione e di fruizione delle informazioni statistiche in ambito giudiziario, mettendo a confronto i sistemi statistico-giudiziari dei cinque paesi oggetto di analisi. Come delineato nel paragrafo 2.2.4, l'analisi è stata condotta coerentemente con un modello di mappatura dei sistemi che individua quattro principali variabili di confronto, rispetto alle quali è articolata la successiva descrizione.

### 3.2.1. Qualità dei processi produttivi

Gli studi relativi ai singoli sistemi statistico-giudiziari sono stati condotti andando a verificare l'esistenza o meno dei prerequisiti essenziali allo sviluppo della produzione statistico-giudiziaria (al riguardo, si rimanda al prospetto 2.5, par. 2.2.4). Queste condizioni sono strettamente collegate alle caratteristiche (sottovariabili di confronto) che definiscono la qualità di un processo produttivo di dati e pertanto ad esse si farà riferimento anche nella presente trattazione.

In particolare, dall'esame dei singoli casi è emerso come i problemi dell'affidabilità dei dati, della predisposizione di adeguate classificazioni nei modelli di rilevazione e, più in generale, della qualità dei dati siano riconducibili, direttamente o indirettamente, al grado d'informatizzazione raggiunto nella produzione statistico-giudiziaria. Infatti, in presenza di un sistema di rilevazione completamente informatizzato (anche a livello di registri di gestione processuale) si ridurrebbero drasticamente le possibilità di errori di trascrizione, di manipolazione e d'interpretazione delle informazioni richieste (a causa della non perfetta corrispondenza tra la classificazione adottata nei modelli di rilevazione e quella rinvenibile nei registri ufficiali), nonché lo sfasamento temporale, in alcuni casi considerevole, tra la registrazione dei dati e l'effettivo periodo/istante di riferimento; d'altro canto, potrebbe aumentare il dettaglio delle informazioni raccolte a seguito di una maggiore e più appropriata articolazione dei modelli di rilevazione (non certo proponibile, oltre un dato limite, nei casi di rilevazione manuale)

e risulterebbe possibile l'attivazione di un controllo automatico sulla coerenza dei dati, non soltanto ex-post, ma nella fase stessa d'immissione delle informazioni.

Tutti i problemi elencati, e riconducibili a inadeguati livelli d'informatizzazione, sono riscontrabili nei sistemi italiano e spagnolo, dove l'affidabilità dei dati deve essere ancora perfezionata. Al contrario, in Inghilterra e Germania i dati rilevati sono ritenuti molto affidabili. In verità, in Germania le rilevazioni avvengono in parte ancora su supporto cartaceo, ma ciò non sembra minare l'affidabilità dei dati, comunque garantita dall'elevato grado di precisione delle informazioni fornite dagli uffici giudiziari e da un sistema di controllo meccanico degli errori di trascrizione.

E' opportuno precisare che pure in Italia e Spagna è condotto un controllo di coerenza dei dati (manuale e automatico nel primo caso, manuale nel secondo). In particolare, in Spagna tale controllo porta ad una rettifica dei dati raccolti nel 60% dei casi esaminati; tuttavia il problema dell'affidabilità permane, soprattutto per quanto attiene alle statistiche di pertinenza dell'Istituto nazionale di statistica (INE) le quali, a causa dell'incompletezza delle informazioni raccolte e dell'assenza di una procedura di trattamento dei dati mancanti, presentano una sistematica distorsione verso il basso.

In Francia, infine, si presta molta attenzione alla qualità dei dati: tutti i dati pervenuti al CES (l'organo interamente responsabile della gestione della rilevazione statistica dei dati, delle relazioni con le giurisdizioni e di alcune importanti pubblicazioni) sono controllati dal punto di vista sia qualitativo sia quantitativo (e in questo ambito è previsto pure un trattamento dei dati mancanti); in caso di anomalie, si procede ad una revisione incrociata da parte del CES e delle giurisdizioni. Ciò nonostante, anche in Francia il problema dell'affidabilità dei dati è in parte sentito, soprattutto a causa della non completa informatizzazione dell'attività di rilevazione in campo penale, che incide principalmente sul ritardo con cui sono elaborate le informazioni sulle condanne pronunciate per tipo di reato.

Alla luce delle considerazioni appena svolte, sembra ragionevole ritenere che, per i tre paesi dell'area mediterranea, il problema dell'affidabilità dei dati sia risolvibile in tempi relativamente brevi, soprattutto se si considera che in tutti e tre i casi è previsto un aumento o il completamento dell'automazione delle procedure di rilevazione.

Un'altra caratteristica che concorre a definire la qualità dei processi produttivi è il grado di coordinamento tra i soggetti coinvolti nell'attività di rilevazione, che è ritenuto insufficiente, o comunque limitato, in tutti i paesi esaminati, fatta eccezione per la Francia.

In Italia ciò è dovuto alla pluralità dei soggetti impegnati nella produ-

zione statistica (Istat e Ministero della giustizia, per il movimento dei procedimenti; Corte dei conti, per le risorse finanziarie; Ragioneria generale dello Stato e Ministero, per le risorse umane; Cnipa, per le risorse tecnologiche) e all'assenza di un coordinamento tra essi. Va comunque precisato che è prevedibile un miglioramento della situazione, almeno sul fronte del bilancio giudiziario, in quanto la Direzione generale del Ministero della giustizia è destinata a divenire l'unico soggetto preposto all'acquisizione dei dati e alla loro trasmissione ai vari utenti interessati.

In un sistema con decentramento politico-amministrativo come quello tedesco, il livello d'integrazione è abbastanza elevato in senso trasversale (esiste una forte collaborazione, con conseguente flusso d'informazioni, tra i *Länder*), ma ridotto in senso longitudinale (verso l'amministrazione centrale), a causa della forte autonomia dei *Länder*, ed è comunque limitato dall'assenza di un sistema di rilevazione informatizzata dei dati omogeneo per tutti i *Länder*, ognuno dei quali rileva le informazioni meglio rispondenti alle proprie esigenze informative.

Anche in Inghilterra la forte autonomia e indipendenza delle agenzie responsabili del sistema giustizia costituiscono un limite all'integrazione dei processi produttivi; infatti, se da un lato ciò evita sovrapposizioni di competenze nella rilevazione delle informazioni, queste rimangono circoscritte alla corte di riferimento e diventa laborioso aggregarle. Va comunque precisato che tale problema si pone in virtù del dettaglio molto elevato delle informazioni e potrà essere superato non appena verrà predisposta una banca dati unica; in questa dovranno confluire tutte le informazioni raccolte dalle varie agenzie, attribuendo a ciascun caso un codice univoco d'identificazione e una corrispondente scheda informatizzata da aggiornare nelle diverse fasi processuali.

Una situazione opposta si configura, invece, in merito al decentramento amministrativo del sistema spagnolo, in quanto la titolarità dell'informazione prodotta dalle comunità autonome rimane dell'organo di autogoverno del potere giudiziario (CGPJ), preposto alla rilevazione dei dati. Ciò implica che l'accesso ai dati da parte delle amministrazioni locali per la realizzazione degli studi necessari allo svolgimento della propria attività o all'elaborazione di proposte di riforma legislativa e/o organizzativa debba essere autorizzato dai singoli uffici giudiziari, dagli organi governativi del potere giudiziario presenti in ciascuna comunità autonoma, oppure dal CGPJ. La possibilità di gestire direttamente i dati prodotti dai propri sistemi informativi, pur nel rispetto del segreto statistico e dell'autonomia dei magistrati, consentirebbe invece, alle comunità autonome dotate di sistemi informatici di gestione processuale, di ottenere informazioni molto più dettagliate, e in tempi molto più rapidi, di quelle prodotte dal CGPJ. Per questo motivo, la scarsa integra-

zione del sistema statistico-giudiziario spagnolo non dipenderebbe tanto dalle relazioni tra i due enti istituzionalmente incaricati delle rilevazioni (CGPJ e INE), quanto piuttosto dai rapporti del CGPJ con il Ministero della giustizia e le amministrazioni locali. Tuttavia il Ministero della giustizia si sta impegnando nella costituzione di un osservatorio della qualità della giustizia, volto a centralizzare tutte le informazioni e a produrre analisi interpretative. Va inoltre detto che un sempre maggiore coordinamento si sta sviluppando tra enti produttori di statistiche e utenti; ne è testimonianza la recente costituzione di un comitato di utenti delle statistiche giudiziarie, incaricato d'individuare e coordinare le esigenze informative espresse dai diversi soggetti.

L'ultimo aspetto inerente la qualità dei processi produttivi riguarda la loro durata, anch'essa strettamente dipendente dal grado d'informatizzazione dei vari sistemi. Infatti, con il completamento dell'automazione delle procedure, saranno fortemente contratti i tempi di acquisizione dei dati e potrà anche aumentare la frequenza delle rilevazioni.

La situazione peggiore si riscontra in questo caso per l'Italia e la Spagna, dove le rilevazioni sono svolte prevalentemente a cadenza trimestrale e i tempi di diffusione sono piuttosto lunghi. In particolare, in Italia i tempi di raccolta e diffusione delle informazioni sono attualmente di circa quindici mesi, per quanto concerne l'Istat, ma si riducono a pochi mesi (generalmente tre) per quanto riguarda il bilancio giudiziario di competenza del Ministero della giustizia; addirittura, dopo la ristrutturazione del sistema informatizzato, già nel mese di gennaio dovrebbero essere disponibili i dati relativi all'anno appena concluso. In Spagna, l'INE rende disponibili i dati a distanza di due anni dal riferimento temporale della rilevazione, mentre per il CGPJ lo sfasamento temporale si riduce a sei mesi per le statistiche provvisorie e a un anno per i dati definitivi.

### 3.2.2. Qualità dei prodotti

Anche in merito agli aspetti che concorrono a definire la qualità dell'informazione prodotta, i cinque sistemi analizzati presentano forti disomogeneità, pur recuperabili.

Lo standard qualitativo più elevato sembra essere raggiunto dalla Francia: le pubblicazioni presentano un approccio integrato all'analisi dei dati, grazie a un costante collegamento tra dati sul bilancio giudiziario e dati sulle risorse impiegate, permettendo di definire un quadro abbastanza completo del funzionamento del sistema; i risultati delle rilevazioni sono presentati in maniera efficace, anche attraverso grafici e tabelle facilmente fruibili e comunque corredati da spiegazioni e



commenti. Tra le pubblicazioni del Ministero della giustizia vi è anche un bollettino d'informazione (*infostat-justice*), a cadenza quadrimestrale, dedicato all'analisi, corredata di tabelle e grafici, di un qualche tema di attualità; va inoltre menzionata la realizzazione di studi e approfondimenti occasionali, commissionati e/o prodotti dallo stesso ministero, su temi rilevanti per la politica giudiziaria in determinati momenti.

Il sistema spagnolo è pure caratterizzato da un approccio integrato all'analisi dei dati, anche se si lamenta una limitata integrazione con informazioni complementari, esterne al sistema giudiziario. Le pubblicazioni presentano in maniera efficace i risultati delle rilevazioni; inoltre, tutti i dati sulla giustizia pubblicati dall'INE sono consultabili sul sito internet dell'istituto. Al riguardo, va menzionato il sistema di consultazione che, avvalendosi di un particolare programma (il PC-AXIS, ideato dall'Istituto nazionale di statistica svedese), consente di specificare il livello di aggregazione o dettaglio delle informazioni desiderate e di ottenere rappresentazioni tabellari o grafiche facilmente esportabili. Nel complesso, tuttavia, gli utenti lamentano la scarsa fruibilità dei dati pubblicati (prevalentemente grezzi) e una limitata presenza di analisi interpretative.

In Italia i dati raccolti dall'Istat e dal Ministero della giustizia sono pubblicati in due annuari (uno per le statistiche giudiziarie civili, l'altro per quelle penali e in materia penitenziaria) e, qualche mese prima della pubblicazione dei volumi cartacei, sono disponibili sul sito internet dell'Istituto nazionale di statistica. Essi sono presentati a diversi livelli di disaggregazione, mediante tavole non commentate. Le statistiche di competenza del ministero sono inoltre pubblicate semestralmente sul corrispondente sito internet. Alle statistiche sulla giustizia minorile e sull'amministrazione penitenziaria sono dedicate sezioni a parte. Sia l'Istat che il ministero, infine, pubblicano saltuariamente degli studi tematici su argomenti di particolare interesse in determinati momenti storici. In queste pubblicazioni si può rilevare un primo tentativo di approccio integrato all'analisi dei dati; tuttavia, proprio la saltuarietà con cui sono condotte queste analisi interpretative (che consentono un più efficace utilizzo delle informazioni raccolte e una loro maggiore fruibilità da parte degli utenti) è percepita come uno dei principali limiti del sistema italiano.

Per quanto riguarda, infine, Germania e Inghilterra, la carente integrazione dei sistemi istituzionali, imputabile come visto alla forte autonomia dei *Länder* e delle agenzie rispetto alle amministrazioni centrali, si riflette sulla integrazione delle informazioni nelle pubblicazioni statistiche, che risulta pertanto ridotta. In particolare, in Germania, ogni *Länder* decide quale tipo d'informazioni pubblicare, in quale formato e con quale periodicità, mentre le principali pubblicazioni dell'Istituto nazionale di statistica sono a periodicità annuale e riguardano prevalen-

temente il funzionamento della giustizia. In Inghilterra, la maggior parte delle pubblicazioni fa riferimento ad aspetti circoscritti del sistema giudiziario ed è difficile per gli utenti riuscire ad avere un quadro d'insieme su un determinato fenomeno. La pubblicazione più completa ha cadenza annuale, ma esistono pubblicazioni specifiche a cadenza trimestrale o addirittura mensile che testimoniano dell'elevata tempestività con cui sono pubblicate le statistiche, a partire dal momento terminale del periodo di riferimento della rilevazione.

### 3.2.3. Articolazione dell'offerta

Ai fini della valutazione dei contenuti informativi della produzione statistica di ciascun sistema giudiziario e, in particolare, dell'articolazione dell'offerta informativa per area tematica, si è tentato di definire il livello di disponibilità delle informazioni statistiche intese nell'accezione più ampia del termine, sulla base quindi di quanto sia possibile reperire in termini di dati grezzi, indicatori e analisi interpretative. Il risultato al quale si è pervenuti è sintetizzato nel seguente prospetto, dove la disponibilità è stata classificata secondo tre diverse modalità: *assente*, in caso di totale assenza d'informazioni; *limitata*, in presenza d'informazioni non esaustive, tali da non costituire un efficace supporto all'attività

**Prospetto 3.1 - Disponibilità di dati e indicatori per area tematica**

AREA		Germania	Francia	Italia	Regno Unito	Spagna
<b>RISORSE</b>	<b>Risorse finanziarie</b>	assente	sufficiente	limitata	limitata	limitata
	<b>Risorse umane</b>	sufficiente	sufficiente	sufficiente	sufficiente	sufficiente
	<b>Risorse tecnologiche</b>	assente	sufficiente	sufficiente	assente	limitata
<b>FUNZIONAMENTO</b>	<b>Bilancio giudiziario</b>	sufficiente	sufficiente	limitata	sufficiente	sufficiente
	<b>Performance</b>	limitata	sufficiente	limitata	sufficiente	limitata
	<b>Attività amministrativa</b>	assente	limitata	limitata	sufficiente	limitata
	<b>Fenomeni extragiudiziali</b>	assente	limitata	limitata	assente	limitata
	<b>Indicatori inter-settoriali</b>	assente	assente	assente	assente	limitata

decisionale; *sufficiente*, in presenza di una base informativa teoricamente in grado di coprire le varie esigenze conoscitive e fornire quindi un valido supporto alle politiche giudiziarie.

Ovviamente tale schematizzazione è soltanto indicativa e richiede alcune precisazioni in merito alle situazioni esaminate, per non rischiare di risultare eccessivamente riduttiva. Va inoltre detto che, per quanto concerne la Germania, i giudizi sono stati espressi relativamente alla disponibilità d'informazioni a livello nazionale, a causa della forte eterogeneità delle informazioni pubblicate da ciascun *Länd* (si è già avuto modo di notare, infatti, che ogni *Länd* decide autonomamente quali informazioni rendere pubbliche e quali no).

Procedendo per area tematica, si può notare che, per le risorse finanziarie, risultano carenti le informazioni disponibili in Italia, Inghilterra e Spagna.

In Italia, l'articolazione della spesa non consente di ricondurre agevolmente le singole voci alle usuali categorie economiche (personale, investimenti, eccetera). E' possibile una ripartizione per categoria economica degli stanziamenti del Ministero della giustizia<sup>3</sup>; tuttavia, la spesa del ministero non coincide esattamente con quella della funzione-obiettivo giustizia della classificazione funzionale europea COFOG e pertanto non è comparabile a livello internazionale.

Questo stesso problema è presente nella classificazione per funzione della spesa nel sistema inglese, per il quale, inoltre, non risulta sufficientemente dettagliata la ripartizione territoriale della spesa dei dipartimenti (questa, tra l'altro, non esaurisce la spesa per la giustizia e comprende anche la quota destinata alla voce ordine pubblico).

In Spagna, la ripartizione della spesa per categoria economica è possibile soltanto per la parte di fonte ministeriale, per via della non coincidenza dei capitoli di bilancio del Ministero della giustizia e delle comunità autonome con responsabilità economico-finanziaria in materia di giustizia; tuttavia, grazie ad un progressivo coordinamento tra i diversi enti interessati, si sta cercando di superare il problema.

Con riferimento alle risorse umane, non sembrano emergere particolari carenze informative, anche se i dati italiani di fonte ministeriale (l'altra fonte è il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato) non sono pubblicati e sono accessibili, comunque non agevolmente, soltanto ad alcuni utenti.

In Inghilterra, sebbene i dati disponibili forniscano un'informazione abbastanza completa, si riscontra una limitazione in merito al personale tecnico-amministrativo, distinto soltanto per rapporto contrattuale

3. Al riguardo si veda il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2000, pubblicazione non specificamente dedicata all'ambito giudiziario e, pertanto, non agevolmente reperibile dall'utente di statistiche giudiziarie.

(permanente o temporaneo) e non per qualifica.

Riguardo alle risorse tecnologiche, gli unici paesi in cui si dispone di dati e indicatori abbastanza articolati sono la Francia e l'Italia. Limitatamente alle risorse del Ministero della giustizia, questi dati sono disponibili anche in Spagna; in Inghilterra, invece, pur non esistendo informazioni precise, si dispone di dati sulle spese connesse a progetti di sviluppo della tecnologia.

Passando alle aree tematiche relative al funzionamento, quasi tutti i sistemi producono informazioni sufficienti sul bilancio giudiziario.

In Italia, la limitazione è costituita dall'assenza di una classificazione per materia dei procedimenti penali e dall'insufficiente dettaglio di quella esistente per i procedimenti civili; in Inghilterra, invece, non è considerata la consistenza delle cause pendenti. In tale ambito, Italia, Spagna e Inghilterra forniscono anche alcuni indicatori, tra cui, il tasso di ricambio e la durata media dei procedimenti (nel caso inglese, per le singole fasi processuali).

Con riferimento alla valutazione delle performance del sistema giudiziario, in Germania e in Italia non si dispone di informazioni specifiche, oltre a quelle più generali inerenti il bilancio giudiziario o le risorse umane.

Al contrario, per la Spagna è degna di nota la rilevazione dell'attività degli uffici e dei singoli magistrati attraverso i cosiddetti *Modulos de trabajo*: questi forniscono una misura più raffinata rispetto ai dati "classici" sul bilancio giudiziario, in quanto consentono di misurare la produttività dei singoli magistrati, tenendo anche conto del grado di complessità dei vari procedimenti; ciò è reso possibile da un sistema di ponderazione definito sulla base del tempo necessario per la risoluzione dei vari tipi di procedimento. Un altro strumento specifico al contesto spagnolo, che sembra svolgere una positiva funzione motivazionale sui magistrati, è costituito da report sintetici di gestione (*Informes Trimestrale de Actividad*), che i capi degli uffici giudiziari ricevono trimestralmente per comparare la situazione del proprio ufficio con quella di altri uffici con caratteristiche simili (rapporti analoghi sono inviati anche ai presidenti dei *Tribunales Superiores de Justicia*, agli organi governativi del potere giudiziario delle varie comunità autonome e al presidente del CGPJ).

Per la Francia vanno richiamati alcuni recenti tentativi volti alla costruzione d'indicatori di performance sull'attività dei magistrati, oltre che uno studio sulla qualità dei tribunali di grande istanza; va inoltre ricordato che, in osservanza alla legge *Migaud* del 2001, anche l'amministrazione della giustizia dovrà programmare la propria attività secondo obiettivi ed essere in grado di misurare i risultati attraverso indicatori di performance e qualità.

Il problema della valutazione delle prestazioni del sistema giudiziario sembra ormai superato in Inghilterra, dove da tempo l'attività dell'amministrazione pubblica è programmata e valutata secondo il business plan: per ogni corte a inizio d'anno è fissato un valore obiettivo che l'indicatore di performance dovrebbe assumere a fine anno; esiste inoltre un sistema di dodici indicatori di performance dai quali è possibile desumere il livello delle prestazioni complessive del sistema giudiziario.

Per quanto concerne l'attività amministrativa, in Spagna mancano informazioni aggregate; soltanto nei Paesi Baschi gli omologhi dei cancellieri italiani possono consultare un sistema informativo che fornisce anche dati sull'attività amministrativa, utili all'adozione di decisioni interne. In Italia, come in Francia, l'informazione è considerata carente soprattutto a livello periferico: i dirigenti dei singoli uffici non hanno strumenti per determinare, ad esempio, la quantità di risorse gestite o la distribuzione delle pratiche dell'ufficio, a differenza di quanto avviene in Inghilterra. In Italia, tuttavia, il nuovo sistema di monitoraggio messo a punto nel 2002 da una commissione paritetica CSM-Ministero, e attualmente in fase di sperimentazione, sembra in grado di garantire in futuro una maggiore copertura dei relativi ambiti informativi; di recente, inoltre, è stata prevista una classificazione più dettagliata degli oggetti dei provvedimenti, articolata su circa 240 voci e, proprio per tale motivo, realizzabile solo dopo la completa informatizzazione degli uffici giudiziari. In questo ambito vanno citati alcuni recenti studi tematici del Ministero della giustizia, che prevedono un raccordo tra i dati relativi all'attività degli uffici e quelli relativi all'ammontare di risorse umane dedicate all'amministrazione della giustizia. L'importanza di analisi di questo tipo risiede anche nell'opportunità di far emergere le lacune esistenti nei dati a disposizione, così com'è accaduto, per esempio, per gli studi svolti dal ministero in occasione delle revisioni delle piante organiche del personale degli uffici giudiziari (ci si è accorti, infatti, che molti dei dati di base necessari allo svolgimento di analisi di supporto alle decisioni gestionali non erano in realtà disponibili).

Per quanto riguarda i fenomeni extragiudiziali, in Francia alcuni dati sono reperibili nell'annuario statistico della giustizia; in Italia non esistono rilevazioni periodiche, ma è stato comunque realizzato dall'Istat uno studio occasionale comparso nel Rapporto 2001 sulla situazione del paese; in Inghilterra, invece, nonostante la maggior parte dei procedimenti civili venga risolta per via extragiudiziaria, non si dispone di alcun dato al riguardo.

In nessuno dei cinque sistemi, infine, la produzione "ordinaria" di statistiche giudiziarie comprende indicatori intersettoriali; fa eccezione la

Spagna, dove in una pubblicazione annuale (*la Memoria*), relativa allo stato e al funzionamento del CGPJ e degli uffici giudiziari, i dati sul bilancio giudiziario sono rapportati al numero dei magistrati. Particolarmente interessante, inoltre, è l'esperienza dei Paesi Baschi, dove il funzionamento della giustizia è analizzato attraverso alcuni indicatori, utilizzati soprattutto per effettuare confronti tra sub-aggregazioni territoriali all'interno della comunità autonoma.

### 3.2.4. Grado d'incontro tra domanda e offerta

Terminata la valutazione della disponibilità di dati per area tematica, il passo successivo dell'analisi comparativa consiste nella valutazione dell'offerta statistica rispetto al modello di classificazione degli strumenti d'informazione statistica e, conseguentemente, del grado di soddisfazione delle esigenze conoscitive dei vari utenti delle statistiche giudiziarie rispetto agli strumenti informativi disponibili. E' evidente, infatti, che dove vi sia un'elevata e sufficientemente articolata disponibilità di dati, indicatori e studi specifici, le esigenze conoscitive risultino maggiormente soddisfatte.

Il sistema che presenta il maggior grado d'impiego delle statistiche giudiziarie, rispetto alle diverse finalità conoscitive, è senz'altro quello inglese, caratterizzato da una lunga tradizione di ricorso alla statistica come fondamentale strumento di supporto alla politica giudiziaria e, più in generale, di valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni.

Per Italia, Francia e Spagna il ricorso alle informazioni statistiche come supporto ai processi decisionali è più carente, anche perché fino ad un recente passato le decisioni sono state prese quasi esclusivamente sulla base dell'esperienza e della sensibilità personale dei responsabili. Ciò nonostante, soprattutto in Francia, grazie a un intenso sviluppo dei sistemi informativi e alle nuove procedure di rilevazione, si è riusciti a produrre un'informazione più articolata e funzionale alle esigenze degli utenti. Tuttavia, l'adeguatezza di tale informazione alla finalità di supporto alla politica giudiziaria cambia a seconda degli ambiti decisionali.

In particolare, se si considera la gestione dell'organizzazione giudiziaria, tutti i sistemi esaminati dispongono, in modo più o meno adeguato, d'informazioni sufficienti e, pertanto, tale finalità conoscitiva è generalmente soddisfatta a tutti i livelli (nazionale, regionale, periferico). Soltanto per Italia e Spagna non risulta completamente soddisfatta l'esigenza informativa a livello periferico, a causa della carenza d'informazioni, precedentemente richiamata, sull'attività dei singoli uffici giudiziari.

Per quanto concerne la capacità di supporto alla progettazione delle riforme e alla valutazione del loro impatto, nessun sistema giudiziario, tranne quello inglese, sembra disporre di un sufficiente bagaglio d'informazioni statistiche. Va tuttavia precisato che, mentre in Italia alcune recenti riforme (ad esempio l'istituzione delle sezioni stralcio) sono state orientate dall'esperienza personale e dalla conoscenza dei decisori sulla realtà giudiziaria (piuttosto che dalle informazioni statistiche disponibili) e una valutazione degli effetti è demandata a studi occasionali, in altri paesi la predisposizione di nuove proposte di legge è spesso affiancata da analisi statistiche. In Francia, ad esempio, sono effettuati studi specifici per valutare l'impatto o l'efficacia delle riforme giudiziarie; questi utilizzano prevalentemente dati statistici già disponibili e, in caso di necessità, sono effettuate apposite indagini campionarie su un sottoinsieme di giurisdizioni. In Germania, invece, non esistono strumenti informativi specifici per il supporto alle riforme, ma sono create delle commissioni ad hoc sui cui rapporti si basano le decisioni finali.

Per tutti i sistemi esaminati, l'ambito caratterizzato dalle maggiori carenze conoscitive è comunque quello inerente la valutazione delle prestazioni del sistema rispetto alle esigenze di utenti esterni al sistema giudiziario. Ancora una volta fa eccezione il sistema inglese, nel quale sono sistematicamente svolte indagini campionarie apposite, volte a valutare il grado di soddisfazione degli utenti di statistiche giudiziarie.

Una considerazione positiva meritano i sistemi spagnolo e francese, nei quali si può riscontrare una crescente attenzione alle precedenti finalità conoscitive. In Spagna, infatti, dal 1984 a oggi il CGPJ ha realizzato sette sondaggi di opinione esterni (rivolti, cioè, ai cittadini e agli altri utenti della giustizia) e cinque sondaggi interni. Il limite di queste analisi è tuttavia costituito dalla mancanza di dati oggettivi da affiancare ai sondaggi: gli indicatori soggettivi non permettono di effettuare confronti con altri paesi, sia per le differenze culturali, sia per i diversi livelli di prestazione. In Francia, numerosi sono sia gli studi tesi a verificare oggettivamente le prestazioni del sistema (mediante il ricorso a indici di performance), sia i sondaggi di opinione tra i cittadini; tra questi ultimi, va richiamato un primo tentativo d'inchiesta sulla *customer satisfaction*, volto a valutare la percezione della giustizia da parte dei cittadini in base alla propria esperienza personale.

Il quadro d'insieme che emerge dall'analisi comparativa finora svolta, in merito all'offerta informativa disponibile in ciascun paese e al suo effettivo utilizzo in ambito decisionale, può essere così sintetizzato. L'unico sistema in cui la domanda d'informazioni risulti pienamente soddisfatta ad ogni livello e per ogni finalità conoscitiva è quello inglese; in Germania, come nei rimanenti paesi, risulta disattesa la richiesta infor-

mativa sulle prestazioni del sistema<sup>4</sup>; in Francia si considera ancora non pienamente soddisfatta la domanda d'informazioni di supporto alle riforme, ed essa non è affatto corrisposta sia in Italia sia in Spagna; in questi due paesi, inoltre, è ritenuta non completamente soddisfatta persino la domanda d'informazioni di supporto alla gestione dell'organizzazione a livello periferico o regionale (in quest'ultimo caso, limitatamente alle comunità autonome del sistema spagnolo).

### 3.2.5. Punti di forza e aspetti critici

Dalle considerazioni svolte nel precedente paragrafo è emerso come i paesi per i quali la domanda d'informazioni statistiche risulti meno soddisfatta dall'offerta siano l'Italia, la Spagna e, in misura minore, la Francia. Per questi tre paesi, in vista di un possibile sviluppo della produzione statistico-giudiziaria volto ad elevare il grado d'incontro tra domanda e offerta d'informazioni statistiche, è quindi utile individuare e sottolineare i punti di forza e le criticità dei sistemi statistico-giudiziari. Per fare ciò, non si può tuttavia prescindere dai livelli di partenza dei corrispondenti sistemi informativi (connessi al grado di sviluppo del sistema di produzione e elaborazione delle informazioni statistiche) e le considerazioni svolte non possono che essere relative allo specifico contesto analizzato.

In Italia, i cambiamenti avvenuti negli ultimi anni nell'organizzazione statistico-giudiziaria (implicati dal trasferimento di competenze, dall'Istat al Ministero della giustizia, delle rilevazioni negli uffici giudiziari) hanno inciso positivamente sulle attività di rilevazione, consentendo di ottenere informazioni complessivamente più attendibili, articolate e tempestive rispetto al passato, anche se non ancora in misura del tutto soddisfacente. Il completamento dell'informatizzazione dei registri di gestione processuale in campo civile e, conseguentemente, dell'attività di rilevazione consentirà di superare i limiti legati alle procedure di rilevazione, compresa la ridotta articolazione delle informazioni. Gli aspetti più critici riguardano quindi la scarsa fruibilità delle informazioni prodotte, a causa della carenza di studi e analisi che elaborino e sintetizzino in maniera appropriata le informazioni raccolte, e la permanenza di forti lacune in alcuni ambiti informativi (in realtà, finora sono stati considerati meno urgenti e pressanti i problemi connessi alla valutazione delle prestazioni di un sistema in forte crisi, che ha richiesto in via prioritaria un potenziamento della produzione statistica finalizzata a supportare i processi deci-

4. Va precisato che in Francia gli esperti intervistati individuano in tale ambito la principale lacuna informativa, considerando limitato il grado d'incontro tra domanda e offerta, nonostante quest'ultima risulti molto ampia rispetto a quella rinvenibile altrove.



sionali in campo ordinamentale e organizzativo).

Anche la Spagna negli ultimi anni ha compiuto enormi progressi nella produzione delle statistiche giudiziarie, soprattutto se si considerano i problemi posti allo sviluppo di un programma d'informatizzazione delle attività di rilevazione, comunque già avviato, dalla non ancora raggiunta armonizzazione dei sistemi informatici di gestione processuale delle varie comunità autonome. La particolarità che contraddistingue positivamente il sistema spagnolo è l'introduzione/impiego di un sistema di ponderazione dei procedimenti in base al grado di complessità, che consente di determinare in maniera sufficientemente realistica le esigenze degli uffici in termini di risorse e il carico di lavoro svolto dai diversi organi. Un altro aspetto positivo è l'attenzione rivolta al collegamento tra produttori e utenti di statistiche giudiziarie: la costituzione del comitato di utenti delle statistiche giudiziarie consente di adeguare l'articolazione delle informazioni rilevate (anche attraverso la definizione dei contenuti dei modelli di rilevazione) alle effettive esigenze degli utenti.

Nonostante nemmeno in Francia vi sia una lunga tradizione d'impiego di analisi quantitative a supporto delle politiche giudiziarie, attualmente la statistica costituisce uno strumento fondamentale in tale ambito, anche grazie al forte sviluppo dei sistemi informatizzati e alle nuove procedure di rilevazione che hanno favorito la produzione di un'informazione più articolata e funzionale alle esigenze, soprattutto in ambito gestionale e organizzativo. Uno degli aspetti caratterizzanti è costituito dalla sempre maggiore attenzione rivolta agli utenti finali, testimoniata dal progressivo rafforzamento di una rete di coordinamento tra questi e i produttori delle statistiche giudiziarie: è stato così possibile raggiungere un elevato grado di efficacia nella presentazione dei risultati delle rilevazioni. I limiti dell'offerta statistica rimangono legati alla mancata informatizzazione di alcune fasi dell'attività di rilevazione, soprattutto in campo penale.

### **3.3. La domanda e l'offerta di statistiche giudiziarie in Europa**

Dalle analisi trasversali svolte nei precedenti due paragrafi sono emerse forti differenze tra i cinque sistemi giudiziari presi in considerazione, in termini sia di assetti ordinamentali e organizzativi, sia di produzione d'informazioni statistiche.

Come evidenziato nel paragrafo 3.1, queste differenze non dipendono, o per lo meno non esclusivamente, dal tipo di sistema politico-amministrativo (centralizzato o decentrato), quanto piuttosto da ragioni culturali e dal grado di sostenibilità e di stabilità normativa.

D'altro canto, è anche vero che l'esistenza di un decentramento amministrativo incide sul dettaglio (almeno a livello territoriale) delle informazioni statistiche da produrre e sul sistema stesso di produzione delle informazioni. Tuttavia, non sempre la gestione delle informazioni risulta efficiente e di effettivo supporto alla valutazione delle riforme e delle performance del sistema (al riguardo, si pensi al problema della titolarità delle informazioni, nel caso delle comunità autonome del sistema spagnolo).

Forti differenze nell'efficienza della gestione dell'informazione statistico-giudiziaria si osservano anche nei due sistemi a struttura centralizzata, Italia e Francia, entrambi caratterizzati da un ricorso relativamente recente alle informazioni statistiche come supporto all'attività decisionale, ma d'altra parte nettamente distinti in termini di stabilità normativa.

Fatta eccezione per il sistema inglese, che risulta il più efficiente in termini di grado di soddisfazione della domanda di statistiche giudiziarie, tutti i casi esaminati sono caratterizzati da una carenza più o meno marcata d'informazioni statistiche (intese in senso ampio, sia come indicatori o dati grezzi, sia come analisi interpretative), finalizzabili alla valutazione delle performance o delle riforme e del loro impatto.

La possibilità di un'integrazione a livello europeo delle statistiche sulla giustizia non sembra tuttavia preclusa, nonostante le forti differenze appena richiamate. Infatti, una volta completato il processo d'informattizzazione di tutti i sistemi di rilevazione (e, a monte, dei sistemi di gestione processuale) il passo successivo dovrebbe essere costituito da un'armonizzazione a livello europeo dei modelli di rilevazione, che, pur garantendo il rispetto delle autonomie locali e delle esigenze conoscitive peculiari ai vari contesti, assicuri una base informativa comune e omogenea a livello europeo. In questa fase, tra l'altro, si potrebbe far tesoro dell'esperienza spagnola in merito alla ponderazione dell'attività giudiziaria secondo il grado di complessità dei procedimenti (al fine di valutare l'effettivo carico di lavoro dei vari uffici giudiziari) e alla costituzione di un comitato di utenti delle statistiche giudiziarie (al fine di meglio soddisfare, attraverso le rilevazioni e le eventuali elaborazioni delle informazioni raccolte, le esigenze informative sul sistema giustizia).

Altrettanto utili potranno risultare le esperienze francese e inglese in merito all'utilizzo degli indicatori di performance e alla realizzazione di studi di caso, per la valutazione delle prestazioni del sistema e degli effetti conseguenti a interventi di riforma.

## Sintesi degli studi di caso

### ■ Italia

<b>1. Caratteristiche ordinarie e organizzative del sistema giudiziario</b>	57
1.1. L'ordinamento giudiziario	57
1.2. I procedimenti	58
1.3. I giudici	60
1.4. Le linee di riforma	60
<b>2. Dati e indicatori del sistema giudiziario</b>	61
2.1. Le risorse impiegate nell'amministrazione della giustizia	61
2.2. Il funzionamento e le prestazioni del sistema giudiziario	64
<b>3. Le esigenze informative e l'offerta di statistiche giudiziarie</b>	67
3.1. Le rilevazioni e le pubblicazioni ufficiali	67
3.2. Le esigenze informative in campo giudiziario: priorità e grado di copertura	70
3.3. La presenza delle condizioni per lo sviluppo dell'informazione statistica giudiziaria	73
3.4. Considerazioni conclusive	74

### ■ Francia

<b>1. Caratteristiche ordinarie e organizzative del sistema giudiziario</b>	77
1.1. L'ordinamento giudiziario	77
1.2. I procedimenti	78

1.3. giudici	79
1.4. Le linee di riforma	80
<b>2. Dati e indicatori del sistema giudiziario</b>	80
2.1. Le risorse impiegate nell'amministrazione della giustizia	80
2.2. Il funzionamento e le prestazioni del sistema giudiziario	82
<b>3. Le esigenze informative e l'offerta di statistiche giudiziarie</b>	85
3.1. Le rilevazioni e le pubblicazioni ufficiali	85
3.2. Le esigenze informative in campo giudiziario: priorità e grado di copertura	89
3.3. La presenza delle condizioni per lo sviluppo dell'informazione statistica giudiziaria	91
3.4. Considerazioni conclusive	92

## ■ Germania

<b>1. Caratteristiche ordinarie e organizzative del sistema giudiziario</b>	95
1.1. L'ordinamento giudiziario	95
1.2. I procedimenti	96
1.3. I giudici	97
1.4. Le linee di riforma	98
<b>2. Dati e indicatori del sistema giudiziario</b>	99
2.1. Le risorse impiegate nell'amministrazione della giustizia	99
2.2. Il funzionamento e le prestazioni del sistema giudiziario	100
<b>3. Le esigenze informative e l'offerta di statistiche giudiziarie</b>	103
3.1. Le rilevazioni e le pubblicazioni ufficiali	104
3.2. Le esigenze informative in campo giudiziario: priorità e grado di copertura	107
3.3. La presenza delle condizioni per lo sviluppo dell'informazione statistica giudiziaria	108

## ■ Inghilterra e Galles

<b>1. Caratteristiche ordinamentali e organizzative del sistema giudiziario</b>	111
1.1. Le istituzioni che amministrano il sistema	111
1.2. La giurisdizione ordinaria e le corti di giustizia	112
<b>2. Dati e indicatori del sistema giudiziario</b>	115
2.1. Le risorse impiegate nell'amministrazione della giustizia	115
2.2. Il funzionamento e le prestazioni del sistema giudiziario	117
<b>3. Le esigenze informative e l'offerta di statistiche giudiziarie</b>	120
3.1. Le rilevazioni e le pubblicazioni ufficiali	120
3.2. Le esigenze informative in campo giudiziario: priorità e grado di copertura	126
3.3. La presenza delle condizioni per lo sviluppo dell'informazione statistica giudiziaria	128
3.4. Considerazioni conclusive	129

## ■ Spagna

<b>1. Caratteristiche ordinamentali e organizzative del sistema giudiziario</b>	131
1.1. L'ordinamento giudiziario	131
1.2. I procedimenti	133
1.3. L'organizzazione	134
1.4. Le linee di riforma	135
<b>2. Dati e indicatori del sistema giudiziario</b>	136
2.1. Le risorse impiegate nell'amministrazione della giustizia	136
2.2. Il funzionamento e le prestazioni del sistema giudiziario	138
<b>3. Le esigenze informative e l'offerta di statistiche giudiziarie</b>	140
3.1. Le rilevazioni e le pubblicazioni ufficiali	140
3.2. Le esigenze informative in campo giudiziario: priorità e grado di copertura	143
3.3. La presenza delle condizioni per lo sviluppo dell'informazione statistica giudiziaria	146
3.4. Considerazioni conclusive	147





### 1. **Caratteristiche ordinamentali e organizzative del sistema giudiziario**

#### 1.1. L'ordinamento giudiziario

Nel sistema italiano, le **funzioni di governo** della magistratura ordinaria sono ripartite tra il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) e il Ministero della giustizia. L'ordinamento repubblicano ha sancito il netto ridimensionamento del ministero, che non è più considerato il vertice dell'organizzazione giudiziaria, ma il titolare di alcune funzioni relative principalmente all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110 Cost.) e al potere d'iniziativa dell'azione disciplinare (che condivide con il procuratore generale presso la Corte di cassazione). La Costituzione ha invece attribuito al CSM i compiti relativi ad assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari (art. 105 Cost.).

La giurisdizione costituzionale è attribuita a un apposita corte composta di quindici giudici, nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento e per un terzo dalle supreme magistrature, ordinaria e amministrativa. L'art. 134 della Costituzione stabilisce che la Corte costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge, dello Stato e delle regioni; sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra Stato e regioni e tra regioni; sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica (art. 90 Cost.).

La **giurisdizione ordinaria**, amministrata da giudici professionali e da giudici onorari si ripartisce in due grandi settori, penale e civile: il primo preordinato a giudicare della fondatezza dell'azione penale esercitata dal pubblico ministero, anch'esso facente parte del medesimo ordine giudiziario; il secondo diretto a tutelare i diritti inerenti a rapporti tra privati o, in determinate materie, tra questi e le pubbliche amministrazioni.

L'ordinamento italiano prevede inoltre le seguenti giurisdizioni speciali: amministrativa (attribuita, in primo grado, ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, quale giudice di secondo grado), contabile (attribuita alla Corte dei Conti), militare (esercitata dal Tribunale militare e dalla Corte militare d'appello) e tributaria (esercitata dalle commissioni tributarie provinciali e dalle commissioni tributarie regionali).

Dal punto di vista organizzativo, negli ultimi anni si sono susseguiti degli interventi motivati dall'esigenza di recuperare efficienza nell'allocazione degli uffici, nell'utilizzo del personale e nella distribuzione delle competenze giurisdizionali. In particolare, la riforma che ha istituito il giudice unico di primo grado (d.lgs n. 51/1998) ha previsto la soppressione dei pretori e il trasferimento delle loro competenze al tribunale, che attualmente ha una composizione monocratica per le cause ritenute di minore complessità e collegiale per le altre. E' stato inoltre soppresso l'ufficio del pubblico ministero presso la pretura e le sue funzioni sono state conferite al pubblico ministero presso il tribunale.

L'**articolazione** attuale degli **uffici giudiziari**, nelle materie civile e penale, è pertanto costituita, in ordine di grado, dal giudice di pace, dal tribunale, dalla corte d'appello, dalla Corte di cassazione, con unica sede a Roma. Esistono poi giudici specializzati, quali il tribunale per i minorenni e quello di sorveglianza.

## 1.2. I procedimenti

Per i due settori della giurisdizione ordinaria esistono diverse discipline procedurali, previste dai codici di procedura civile e di procedura penale. Entrambe le discipline sono state oggetto di riforme durante gli ultimi anni del secolo scorso.

Il **processo civile**, la cui ossatura risale al R.D. 28 ottobre 1940, n. 1443, ha subito parziali riforme, l'ultima delle quali prevista dalla legge n. 353 del 1990 (decorrente dal 1995), finalizzate a rendere più celere il processo, e a intervenire quindi sulla principale distorsione del sistema italiano. I risultati non sono stati all'altezza delle attese e anche di recente sono state proposte nuove modifiche.



A partire dagli anni Settanta è iniziata la tendenza a modifiche parziali delle norme processuali connesse alla riforma di comparti specifici della legislazione. Così, la riforma del diritto di famiglia e l'introduzione del divorzio hanno condotto all'approvazione di una specifica procedura di separazione e divorzio dei coniugi; l'adozione dello statuto dei lavoratori ha aperto una stagione d'innovazioni anche giurisprudenziali in questo ambito, che ha condotto, tra l'altro, all'approvazione della specifica disciplina del processo del lavoro. La buona impostazione di quest'ultima riforma è testimoniata dalla progressiva estensione di alcuni principi nel processo ordinario e dalla relativa efficienza raggiunta nella definizione delle controversie. Peraltro, nella fase più recente, l'eccessivo carico di lavoro ha finito per pregiudicare questo impatto iniziale. Malgrado le proposte allora avanzate di estendere in toto questo modello a tutte le controversie civili, ha prevalso, per quanto concerne il processo ordinario, l'idea di una riforma ancora parziale del processo di cognizione ordinario.

La vicenda del codice di procedura penale è più complessa e deludente nei risultati, dal momento che la procedura ereditata dal periodo fascista è stata dapprima sottoposta a novelle parziali e poi interamente riformata dal codice approvato nel 1988, che avrebbe dovuto segnare il passaggio da un sistema di tipo inquisitorio a uno, almeno tendenzialmente, di tipo accusatorio. Il nuovo **rito penale** avrebbe dovuto garantire la piena parità delle parti dell'accusa e della difesa e il principio della formazione della prova nel dibattimento pubblico, ma anche accrescere l'efficienza nella definizione dei processi mediante l'introduzione dei riti alternativi, quali il "patteggiamento", il giudizio abbreviato e il giudizio direttissimo.

Non è eccessivo parlare di fallimento del "nuovo" processo penale: esso è stato oggetto di centinaia di modifiche causate da decisioni della Corte costituzionale e da interventi normativi, che hanno in modo alquanto disorganico inciso sull'impianto accusatorio. Il sistema vigente, risultante di queste modifiche alluvionali e concentrate in un periodo relativamente breve (un decennio) consiste, in estrema sintesi, in un misto "accusatorio-inquisitorio".

Le esigenze del giusto processo e di efficienza del sistema sono testimoniata dalle recenti riforme dell'art. 111 della Costituzione, che afferma il valore del giusto processo sia civile, sia penale, attraverso la garanzia del contraddittorio e della parità tra le parti, e dalla legge n. 89/2001 che ha disciplinato il diritto alla ragionevole durata del processo, consentendo alla parte interessata di chiedere una equa riparazione pecuniaria nei confronti dello Stato.

### 1.3. I giudici

La **magistratura ordinaria** si compone di giudici professionali e onorari, che costituiscono l'ordine giudiziario ai sensi dell'ordinamento ereditato dal periodo fascista. La legge n. 374/1991 e il successivo D.P.R. n. 404/1992 hanno riformato la magistratura onoraria, attualmente composta dai giudici di pace, a cui è attribuita competenza sia civile sia penale in materie determinate.

Il reclutamento dei magistrati ordinari può avvenire solo per concorso (art. 106 Cost.), che ha carattere nazionale, aperto a tutti i cittadini che abbiano conseguito la laurea in giurisprudenza. Il concorso è indetto dal Consiglio Superiore della Magistratura. Una legge del 1998, con decorrenza dal 2003, ha stabilito che la laurea in giurisprudenza non è più sufficiente per l'ammissione al concorso, e che è necessario anche aver seguito con successo un corso di specializzazione post-universitario della durata di due anni.

L'attività di valutazione della professionalità dei magistrati, con riferimento alla progressione nelle qualifiche, si svolge fondamentalmente sulla base dell'anzianità maturata. La valutazione è di tipo "in negativo" nel senso che solo in presenza di procedimenti disciplinari o insufficienze relativamente gravi la progressione subisce rallentamenti. Al contrario, l'indirizzo prevalente nell'assegnazione dei magistrati agli uffici, e specie a quelli direttivi, tende a conferire maggior rilievo alle attitudini dimostrate e alla valutazione professionale, rispetto al mero criterio dell'anzianità.

### 1.4. Le linee di riforma

Le linee guida delle riforme proposte nell'attuale legislatura non paiono coerenti con un complessivo progetto di recupero dell'efficienza del sistema giudiziario. Se si esaminano partitamente i progetti presentati dalla maggioranza di governo, si nota un differente approccio per quanto concerne la giustizia civile, quella penale e la revisione complessiva dell'ordinamento giudiziario.

Il disegno di legge governativo di **riforma del processo civile** attualmente all'esame del parlamento è probabilmente l'unica tra le proposte indicate che persegue con coerenza il fine della accelerazione e della semplificazione delle procedure. In esso si prende atto della esigenza di concentrare la trattazione del processo, e a tal fine si introducono una serie di preclusioni che tendono a ridurre pratiche dilatorie.

Un panorama del tutto diverso si riscontra nel **settore penale**. Qui non

risulta ancora allo studio una riforma complessiva del processo, ma si prosegue con proposte parziali. E' stata invece insediata una commissione di studio per la riforma del codice penale, ovvero del diritto penale sostanziale, che non ha ancora concluso i suoi lavori, ma che pare ispirarsi a un ulteriore indirizzo di depenalizzazione e di riduzione dell'intervento penale solo in settori dove questo tipo di sanzione può svolgere un ruolo effettivo di prevenzione e di repressione del fenomeno criminale.

La **riforma degli aspetti organizzativi** di tipo generale dovrebbe invece ritrovarsi nella proposta di riforma dell'ordinamento giudiziario presentato lo scorso anno dal governo con una legge delega. L'esigenza di riformare la materia è certamente avvertita da tempo, se si pensa che l'ordinamento vigente, seppure modificato, è ancora quello cui si riferisce la Costituzione con una norma transitoria che auspicava fin dal 1948 una revisione della materia, e che per questo sanciva la temporanea vigenza dell'ordinamento precedente, protrattasi per oltre un cinquantennio. Peraltro, il testo proposto, pur toccando molti aspetti fondamentali, non sostituisce interamente la normativa vigente, e questo ne riduce in alcune parti l'organicità. Le principali materie trattate riguardano: la riforma, nel senso della tipizzazione, degli illeciti disciplinari; la revisione delle modalità di accesso alla Corte di cassazione; l'istituzione della Scuola della magistratura; le nuove modalità di accesso in magistratura e la riforma del relativo concorso; la nuova disciplina della separazione delle funzioni tra magistrati inquirenti e giudicanti; l'introduzione del principio della temporaneità degli incarichi direttivi, la riforma dei consigli giudiziari; la revisione delle circoscrizioni nelle quali si articolano gli uffici giudiziari.

## 2. **Dati e indicatori del sistema giudiziario**

### 2.1. **Le risorse impiegate nell'amministrazione della giustizia**

Uno dei temi di maggior rilievo del dibattito attuale sulla giustizia è rappresentato dalla questione delle risorse. I problemi rilevati non riguardano esclusivamente la scarsa dotazione dei fattori produttivi, ma anche la loro non ottimale allocazione. Tra le cause d'inefficienza dell'apparato giudiziario, ad esempio, vengono generalmente annoverate questioni quali l'inadeguatezza dei modelli organizzativi degli uffici, considerati obsoleti e incapaci di offrire una risposta efficiente a una domanda in continua espansione, o le caratteristiche della geografia giudiziaria, il cui disegno è stato, soprattutto in passato, guidato da meccanismi che hanno portato a una ripartizione delle risorse non sempre coerente

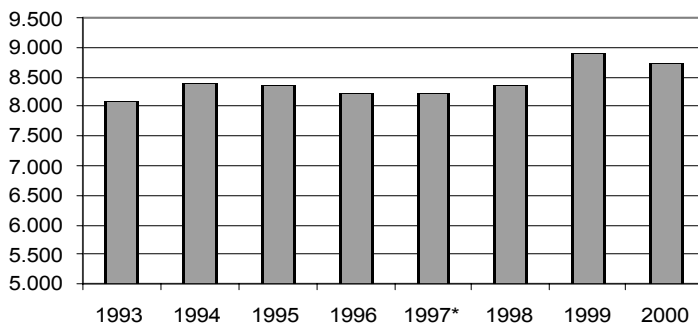
rispetto ai carichi di lavoro.

In Italia, gli **stanziamenti** definitivi per la funzione giustizia<sup>1</sup> sono stati nel 2000 di 6.307 milioni di euro (109 euro pro capite), il 56% dei quali (circa 3.500 milioni di euro, pari a 61 euro pro capite) sono stati destinati all'amministrazione della giustizia in senso stretto, escludendo, cioè le istituzioni penitenziarie. La gran parte (il 93%) dell'ammontare totale di tali risorse è costituita da stanziamenti del Ministero della giustizia, che hanno mostrato negli ultimi anni un progressivo aumento in termini assoluti ma una sostanziale stabilità in rapporto al bilancio dello Stato.

Anche la numerosità dei **magistrati** di carriera in servizio presso le giurisdizioni civile e penale ha mantenuto un andamento piuttosto stazionario tra il 1993<sup>2</sup> e il 1998. Come emerge dal Grafico 1, infatti, una tendenza netta all'aumento è riscontrabile solo per il 1999 (+7% rispetto all'anno antecedente). Complessivamente, tra il 1993 e il 2000, il numero di magistrati ordinari è aumentato dell'8%.

Alla fine del 2000 i magistrati ordinari erano 8.751, circa 15 per 100.000 abitanti; a questi vanno aggiunti i 2.425 giudici di pace in servizio (poco più della metà dei 4.700 previsti in organico), pari a circa 4,2 per 100.000 abitanti.

**Grafico 1 - Magistrati ordinari in servizio - Anni 1993- 2000**



\* a causa dell'impossibilità di ricostruire il dato del 1997 sulla base degli stessi criteri impiegati per gli altri anni, si è preferito duplicare il valore del 1996.

(Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato)

1. Con questa espressione si fa riferimento alla somma delle funzioni obiettivo di secondo livello 3.3 ("Tribunali") e 3.4 ("Istituzioni penitenziarie") della classificazione funzionale europea COFOG (Classification of the functions of Government).

2. Il 1993 è il primo anno per il quale sono disponibili i dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato.

La suddivisione del corpo della magistratura ordinaria per qualifica mostra un'anomala concentrazione di magistrati di carriera nelle categorie di livello superiore. Questa struttura è dovuta al sistema di promozioni di fatto vigente in Italia, che prevede degli avanzamenti sostanzialmente automatici (basati sull'anzianità di servizio) di carriera e di trattamento economico e, quindi, indipendenti dal numero di posti vacanti negli organici.

Come accennato in precedenza, confrontando i dati relativi alle diverse zone del paese, è possibile verificare che l'allocazione dei magistrati sul territorio non risulta del tutto coerente rispetto al bacino d'utenza e ai carichi di lavoro. Il confronto tra i dati del 1993 e quelli del 2000 indica che la struttura territoriale degli organici non ha subito importanti revisioni negli ultimi anni, confermando la scarsa realizzazione, lamentata da più parti, di programmi di razionalizzazione nella distribuzione delle risorse.

Il personale tecnico-amministrativo in servizio presso le strutture centrali e periferiche del Ministero della giustizia<sup>3</sup> contava alla fine del 2000 55.099 unità, il 27% in più rispetto al 1993.

Un ulteriore tema di rilievo nell'ambito delle risorse dedicate alla giustizia riguarda l'impiego delle **tecnologie informatiche**. A questo proposito, nonostante i progressi realizzati negli ultimi anni, i dati<sup>4</sup> suggeriscono l'esistenza di opportunità d'innovazione che non sono colte in modo sufficiente. Per quanto riguarda, in particolare, lo stato di automazione degli uffici giudiziari, è necessario stabilire una distinzione tra le diverse giurisdizioni: mentre in campo civile la gestione dei processi non è ancora stata informatizzata sull'intero territorio nazionale, negli uffici di primo grado nel sottosistema penale è in funzione dal 1989 un sistema informatizzato di gestione dei registri (sistema Re.Ge.). Di conseguenza, mentre nel primo caso gli sforzi del Ministero della giustizia sono diretti al completamento dell'automazione di base degli uffici, in campo penale, dove l'informatizzazione dei sistemi di gestione processuale è ormai consolidata, i progetti futuri prevedono degli interventi sulle applicazioni esistenti ai fini di un loro perfezionamento.

3. Viene incluso il personale in servizio presso la Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria e degli affari giudiziari, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, gli archivi notarili, l'U.N.E.P e il Dipartimento della giustizia minorile.

4. Si veda a questo proposito la relazione annuale dell'ex Aipa sullo stato dell'informatizzazione nel settore pubblico.

## 2.2. Il funzionamento e le prestazioni del sistema giudiziario

Durante gli anni '90 l'andamento temporale delle sopravvenienze nel **sottosistema civile**<sup>5</sup> ha mostrato una tendenza crescente, soprattutto in primo grado. Va tuttavia segnalata una certa flessione dei flussi in entrata nel 2000.

Parallelamente all'aumento delle sopravvenienze, gli anni '90 sono stati caratterizzati da un forte incremento delle definizioni, quasi raddoppiate in primo grado nel corso del decennio (1.558.089 procedimenti esauriti nel 2000 a fronte degli 866.164 del 1990), il che ha consentito, nonostante l'aumento dei flussi in entrata, un progressivo recupero di funzionalità da parte degli organi giudiziari. Tale risultato potrebbe essere attribuito, almeno in parte, all'efficacia delle riforme strutturali intervenute negli ultimi anni (riforma del processo civile, istituzione del giudice di pace e riforma del giudice unico). Tuttavia, soprattutto considerando la "turbolenza statistica" che ha caratterizzato la rilevazione dei dati relativi al 2000<sup>6</sup>, occorrerà aspettare che si rendano disponibili le informazioni per gli anni immediatamente successivi, prima di poter concludere che si sia verificata una effettiva inversione di tendenza.

In generale, i dati relativi alla durata dei procedimenti dimostrano che la situazione complessiva dell'amministrazione della giustizia italiana resta caratterizzata da un livello ancora limitato di funzionalità. La durata media<sup>7</sup> dei processi civili ha subito qualche oscillazione nel corso degli anni '90, riportandosi nel 2000 a livelli simili a quelli d'inizio decennio. In particolare, nel 2000, la definizione delle cause in questa giurisdizione ha richiesto in media 2 anni e 4 mesi in primo grado e 2 anni e 7 mesi in appello: si tratta di valori piuttosto elevati, soprattutto considerando che tale media è calcolata includendo anche procedimenti, come quelli in materia di lavoro, che generalmente si caratterizzano per una durata piuttosto ridotta.

I procedimenti sopravvenuti in grado d'appello riguardano circa il 14% delle sentenze dettate in primo grado. Appare piuttosto ridotto, in particolare, il numero dei ricorsi presentati in tribunale contro le sentenze del giudice di pace, che, anche considerando i casi d'inappellabilità cui sono soggette le pronunce di tale organo, riguardano una percentuale decisamente bassa (solo il 2%) delle decisioni, nei confronti delle quali,

5. Nella definizione Istat i "procedimenti civili" includono i procedimenti di cognizione ordinaria, i procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza e le controversie agrarie. Nel testo con tale espressione si fa riferimento esclusivo a tali categorie.

6. Le riforme intervenute negli ultimi anni hanno richiesto una riorganizzazione delle attività di rilevazione, sollevando alcune difficoltà nella raccolta dei dati sull'attività degli uffici.

7. La durata media viene stimata mediante il rapporto tra la pendenza media nell'anno di riferimento (semisomma dei procedimenti pendenti all'inizio e alla fine dell'anno) e la semisomma delle sopravvenienze e delle definizioni, moltiplicato per il numero di giorni in un anno.

quindi, viene espresso un buon grado di accettazione.

In campo civile, il ricorso per cassazione è proposto per il 24% delle sentenze dettate da tribunali e corti d'appello in secondo grado. I ricorsi iscritti presso la Corte di cassazione sono più che raddoppiati nell'arco di dieci anni, passando dagli 11.951 procedimenti del 1990 ai 25.369 del 2000 (circa 44 per 100.000 abitanti).

**Tabella 1 - Giurisdizione civile, primo grado e grado d'appello:  
tasso di sopravvenienza e di ricambio - Anni 1990-2000**

Anno	Primo grado		Grado di appello	
	Tasso di sopravvenienza*	Tasso di ricambio**	Tasso di sopravvenienza*	Tasso di ricambio**
<b>1990</b>	1.829	82	142	80
<b>1991</b>	1.853	85	162	77
<b>1992</b>	1.835	81	160	77
<b>1993</b>	2.063	91	163	94
<b>1994</b>	2.133	89	157	96
<b>1995</b>	2.657	73	157	88
<b>1996</b>	2.488	93	171	89
<b>1997</b>	2.548	103	177	93
<b>1998</b>	2.533	99	170	101
<b>1999</b>	2.669	97	167	113
<b>2000</b>	2.278	118	154	117

\*Dato dai procedimenti sopravvenuti in un dato periodo per 100.000 abitanti.

\*\*Calcolato come rapporto percentuale tra il numero di procedimenti esauriti e quelli sopravvenuti nel periodo di riferimento; esso fornisce una misura della capacità di smaltimento della domanda da parte degli organi giudiziari.

(Fonte: elaborazioni su dati Istat)

I dati rilevati dal Ministero dell'interno indicano che, nell'ultimo decennio, la numerosità dei **delitti** denunciati alle forze dell'ordine ha subito alcune oscillazioni, mostrando un'iniziale tendenza decrescente (fino al 1994), seguita da un lieve incremento e, nuovamente, dal 1997, da una riduzione fino all'ammontare di 2.205.782 (pari a 3.813 per 100.000 abitanti) registrato nel 2000. E' necessario considerare, comunque, che tali variazioni dipendono anche dalle modifiche legislative intervenute in questi anni: questo è il caso, ad esempio, della riduzione dei delitti registrata tra il 1999 e il 2000 (-7%), almeno in parte attribuibile alla depenalizzazione intervenuta per alcuni reati minori.

Per quanto riguarda l'attività giudiziaria in campo **penale**, i dati relativi al movimento dei procedimenti presso alcuni organi sono riportati nella Tabella 2.

**Tabella 2 - Movimento e durata media dei procedimenti penali presso alcuni organi giudiziari - Anni 1991, 1995 e 1999**

Anno	Primo grado			Grado di appello
	Procura (a)	Tribunale Monocratico (b)	Tribunale Collegiale (c)	Corti di Appello
SOPRAVVENUTI				
<b>1991</b>	4.456.406	195.148	51.277	37.184
<b>1995</b>	4.783.921	494.956	59.096	59.244
<b>1999</b>	5.004.813	328.204	69.117	76.355
ESAURITI				
<b>1991</b>	4.340.462	166.253	44.216	24.758
<b>1995</b>	4.652.307	322.266	48.457	52.498
<b>1999</b>	4.685.203	352.473	63.406	78.755
PENDENTI A FINE ANNO				
<b>1991</b>	1.865.683	55.443	33.784	45.516
<b>1995</b>	2.946.086	297.230	61.831	113.893
<b>1999</b>	4.234.623	313.247	91.857	131.030
DURATA MEDIA (in giorni) (d)				
<b>1991</b>	148	56	219	390
<b>1995</b>	216	212	262	542
<b>1999</b>	307	353	490	623

(a) I dati relativi agli anni 1991 e 1995 sono comprensivi delle procure presso le preture e delle procure presso i tribunali.

(b) I dati per gli anni 1991, 1995 e dal 1.1.99 al 1.6.1999 sono quelli degli uffici di Pretura.

(c) I dati per gli anni 1991, 1995 e dal 1.1.99 al 1.6.99 sono quelli relativi al Tribunale.

(d) La durata media dei procedimenti viene calcolata sulla base della formula:  $D = (P_i + P_f) / (S + E) * 365$  dove D indica la durata, P<sub>i</sub> e P<sub>f</sub> i pendenti all'inizio ed alla fine dell'anno, S ed E i procedimenti sopravvenuti ed esauriti in corso d'anno.

(Fonte: Istat)

E' necessario premettere che, a causa delle modifiche ordinali recentemente intervenute, tali informazioni sono puramente indicative. In particolare, i dati relativi al 1999, anno dell'entrata in vigore della riforma del giudice unico, non possono essere considerati perfettamente confrontabili con quelli relativi agli anni anteriori. Dalla tabella, tuttavia, emergono alcune indicazioni generali sulle tendenze che si sono verificate nel sottosistema penale in questi ultimi anni.

In primo luogo, è possibile osservare un incremento delle sopravvenienze presso tutti gli organi presi in considerazione. Tale fenomeno è particolarmente evidente negli uffici giudicanti di primo grado e nelle corti d'appello. I dati relativi alla durata media dei procedimenti confermano la situazione di congestione che caratterizza l'attività degli organi giudiziari in campo penale. L'allungamento dei tempi della giustizia risulta evidente per tutti gli organi considerati nella Tabella 2. Tralasciando gli uffici giudicanti di primo grado, per i quali, anche in questo caso, risulta difficile stabilire un confronto con il passato, si può comunque notare che, nel giro di pochi



anni, i tempi di definizione dei procedimenti presso le procure sono raddoppiati, e che, anche in grado d'appello, la durata dei processi è aumentata sensibilmente, passando dai 13 mesi del 1991 ai 21 del 1999.

Durante gli anni '90, anche in campo penale, come in quello civile, il numero dei procedimenti sopravvenuti presso la Corte di cassazione ha mantenuto un chiaro andamento crescente: alla base di questa tendenza, il Procuratore Generale della Repubblica ha individuato il sempre più frequente uso strumentale del giudizio di cassazione, spesso utilizzato per allungare i tempi di esecuzione delle sentenze e, tradendone le funzioni originarie, per ottenere una sorta di terzo giudizio sul merito della causa<sup>8</sup>.

### 3. Le esigenze informative e l'offerta di statistiche giudiziarie

67

#### 3.1. Le rilevazioni e le pubblicazioni ufficiali

Dal punto di vista dell'**organizzazione statistico-giudiziaria**, il caso italiano si caratterizza per la presenza di una pluralità di enti impegnati nella rilevazione dei dati. Accanto alle attività degli enti istituzionalmente incaricati delle rilevazioni in materia di statistica giudiziaria (Istat e Ministero della giustizia<sup>9</sup>), infatti, vanno considerate le iniziative svolte occasionalmente, al fine di soddisfare particolari bisogni informativi, da altri soggetti, quali il Consiglio Superiore della Magistratura o le procure generali.

A partire dal 1998, la ripartizione delle competenze tra Istat e ministero corrisponde in buona approssimazione ai due aspetti principali della statistica giudiziaria:

1. l'aspetto gestionale-amministrativo, la cui finalità è quella di fornire un quadro della domanda di giustizia, dell'offerta e della giustizia inevasa;
2. quello sociologico, finalizzato allo studio di fenomeni di particolare interesse sociale (ad esempio, la criminalità, la litigiosità).

Dal gennaio 1998, infatti, la titolarità della rilevazione del flusso dei procedimenti civili, e a partire dall'anno successivo di quelli penali, è passata dall'Istat al Ministero della giustizia. In base a un protocollo d'intesa firmato nel 1999 e rinnovato nel 2002, il ministero fornisce i

8. Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2001 del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di cassazione.

9. L'attività statistica in materia giudiziaria è affidata, nell'ambito dell'Istat, al Servizio Giustizia, collocato presso la Direzione centrale per le statistiche e le indagini sulle istituzioni sociali e, nell'ambito del Ministero della Giustizia, alla Direzione generale delle statistiche, appartenente al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi.

risultati delle proprie rilevazioni all'Istat, il quale ne cura, inoltre, la pubblicazione. Da parte sua l'Istat continua a gestire in modo autonomo, oltre a quelle di carattere sociologico, anche alcune rilevazioni, come quelle in materia di lavoro.

Il passaggio delle competenze dall'Istat al ministero è stato realizzato per rispondere a un'esigenza di maggiore sviluppo e specializzazione della produzione statistica. Le riforme ordinamentali e organizzative che hanno interessato il settore giustizia negli ultimi anni, infatti, hanno accentuato la necessità di un approfondimento delle statistiche finalizzate a supportare l'attività gestionale.

La **modalità e la periodicità della raccolta dei dati** varia a seconda della rilevazione.

Le rilevazioni del ministero, tutte trimestrali, vengono condotte attraverso modelli specifici per ciascun tipo di ufficio. I dati rilevati riguardano essenzialmente il movimento dei procedimenti, distinti per materia (cognizione ordinaria, separazioni, istanze di fallimento, eccetera) per il sottosistema civile, e per registro (noti, ignoti e fatti non costituenti reato) per quello penale negli uffici del pubblico ministero. Sono inoltre rilevate le modalità di definizione dei procedimenti e i provvedimenti emessi per tipologia.

Le rilevazioni di competenza dell'Istat riguardano, in materia civile, la cosiddetta "statistica della litigiosità". Esse comprendono le rilevazioni annuali tese a cogliere le caratteristiche più rilevanti dei procedimenti di cognizione ordinaria e di quelli in materia di lavoro, previdenza e assistenza obbligatorie esauriti con sentenza (materia della controversia, valore ed esito della domanda, caratteristiche delle parti coinvolte, eccetera) e dei provvedimenti di esecuzione. Costituiscono, inoltre, rilevazioni speciali nell'ambito della statistica della litigiosità quelle relative a separazioni e divorzi, dirette a rilevare le principali caratteristiche sociali delle parti, e le rilevazioni su protesti e fallimenti.

Nel sottosistema penale, le statistiche dell'Istat riguardano la criminalità (ossia i delitti per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale) e i soggetti condannati. Le rilevazioni dell'istituto permettono di approfondire alcuni aspetti dei fenomeni delittuosi (periodo e luogo in cui è stato commesso il delitto, sesso e cittadinanza delle persone denunciate) e una serie di caratteri (età, sesso, delitto commesso, pena inflitta) degli imputati condannati.

Il grado d'informatizzazione delle procedure di acquisizione dei dati varia sensibilmente a seconda della rilevazione.

Negli uffici di primo grado del sottosistema penale, è in funzione da oltre un decennio il sistema informatizzato di gestione dei registri penali (Re.Ge.), che consente ai vari uffici giudiziari di ottenere automaticamente un file di dati da trasmettere agli enti responsabili delle rileva-

zioni. Sebbene il sistema presenti ancora dei margini di miglioramento, rispetto alla precedente modalità di rilevazione, che prevedeva la compilazione, da parte degli uffici giudiziari, di modelli cartacei, l'estrazione automatica delle informazioni dall'archivio gestionale ha comportato notevoli vantaggi in termini di miglioramento della qualità dei dati, riduzione dei tempi di acquisizione delle informazioni e di recupero, per gli uffici giudiziari, di buona parte delle risorse umane prima impegnate nella compilazione dei modelli.

In campo civile, e in quello penale in grado di appello, la gestione del processo non è ancora stata informatizzata in tutti gli uffici giudiziari.

Nel sottosistema civile, i dati richiesti dall'Istat e dal ministero sono ricavati manualmente dai registri<sup>10</sup>. I dati sono quindi immessi dagli operatori addetti presso le unità di rilevazione direttamente in una maschera di inserimento, il che consente il successivo invio del file ottenuto per posta elettronica all'ente titolare dell'indagine, o trascritti su modelli cartacei e trasmessi per via postale o per fax.

Questa modalità di rilevazione comporta la possibilità che nei questionari vengano registrate informazioni inesatte, o anche, nell'ultimo caso, che si verifichi un'imperfetta ricezione dei fax. Di conseguenza, nonostante i dati siano sottoposti a un controllo di coerenza nel momento dell'immissione nei database ministeriali impiegando un apposito programma, l'attendibilità delle informazioni non risulta completamente garantita. Il Ministero della giustizia ha previsto di estendere nel prossimo futuro anche al settore civile un sistema informatizzato di gestione dei procedimenti. Questo sistema, attualmente in via di sperimentazione in alcuni uffici giudiziari, consentirà d'introdurre anche nel sottosistema civile l'estrazione automatizzata dei dati richiesti dall'Istat e dal ministero.

Le rilevazioni in materia di giustizia dell'Istat e del ministero sfociano regolarmente in due **pubblicazioni** annuali del Servizio Giustizia dell'Istat: "Statistiche giudiziarie civili" e "Statistiche giudiziarie penali". Inoltre, il Servizio Giustizia produce saltuariamente alcune pubblicazioni di carattere tematico incentrate su argomenti di particolare interesse e diffonde su richiesta dati ed elaborazioni.

Oltre a comunicare all'Istat i dati sul movimento dei procedimenti, il Ministero della giustizia possiede altri canali di diffusione dei prodotti delle rilevazioni di propria competenza, che comprendono la divulgazione semestrale dei dati sul sito ufficiale del ministero e la pubblicazione degli studi realizzati dalla Direzione delle statistiche in particola-

10. Fanno eccezione le rilevazioni sui protesti e sull'attività notarile. In questi casi, i dati sono estratti da database e inviati all'Istat su supporto elettronico, rispettivamente, dalla società Infocamere (società consortile di informatica delle camere di commercio) e dall'Ufficio centrale degli archivi notarili.

ri circostanze (ad esempio in occasione della Conferenza nazionale di statistica) o in base a specifiche richieste interne al ministero o provenienti da altre istituzioni.

### 3.2. Le esigenze informative in campo giudiziario: priorità e grado di copertura

Come è stato rilevato in precedenza, nel corso degli ultimi anni in Italia è stato avviato un complesso processo di rinnovamento delle norme che regolano la funzione giudiziaria e delle relative strutture, nell'intento di favorire un recupero di funzionalità del sistema. In questo contesto, come confermano le testimonianze raccolte, le principali necessità di sviluppo dei sistemi informativi in materia di giustizia si riferiscono al supporto alla politica giudiziaria.

Tuttavia, la produzione statistica corrente in materia di giustizia non garantisce adeguata copertura all'attività di **progettazione e valutazione delle riforme**. Le lacune informative che interessano questo settore sono in parte legate alla carenza di dati di base, dovuta, da un lato, all'assenza di alcune informazioni<sup>11</sup> e, dall'altro, all'insufficiente grado di disaggregazione di quelle disponibili. Un secondo elemento di debolezza è rappresentato dalla scarsa realizzazione di analisi interpretative che permettano di rendere maggiormente fruibili i dati rilevati.

La finalità del supporto delle statistiche giudiziarie agli interventi di riforma, quindi, appare un'esigenza soddisfatta solo parzialmente, come dimostra il fatto, segnalato dagli esperti intervistati, che alcune delle recenti riforme sono state progettate e valutate più sulla base dell'esperienza personale e dalla conoscenza della realtà giudiziaria dei decisori che sulla base di puntuali informazioni quantitative.

L'ambito informativo in cui sono stati realizzati, negli ultimi anni, i maggiori sviluppi è quello funzionale alla **gestione dell'organizzazione giudiziaria**. La progressiva valorizzazione della valutazione quantitativa in campo amministrativo è testimoniata dalla recente realizzazione, da parte di diverse strutture del Ministero della giustizia, di una serie studi orientati a supportare l'attività gestionale (monitoraggio dell'attività degli uffici, analisi volte a verificare l'adeguatezza della distribuzione degli organici sul territorio, eccetera). L'esigenza attuale in questo ambito, quindi, è quella di sviluppare e rafforzare ulteriormente la produzione statistica. In primo luogo, infatti, tali studi prendono in considerazione grandezze costruite attraverso l'aggregazione di quantità ete-

11. E' il caso, ad esempio, dei dati relativi ai mezzi extragiudiziali di risoluzione delle controversie, che, sebbene rilevanti rispetto all'andamento complessivo dell'attività giudiziaria, non sono mai stati inseriti in modo stabile nella produzione statistica.

rogenee (come, ad esempio, la somma dei procedimenti sopravvenuti in un dato periodo indipendentemente dal grado di complessità del procedimento) che rendono poco significativi i confronti effettuati sui carichi di lavoro e sulla capacità di smaltimento dei singoli uffici. In secondo luogo, l'elaborazione di analisi utili ai fini gestionali non viene effettuata regolarmente, come richiederebbe la soddisfazione delle ordinarie esigenze dei responsabili dell'organizzazione giudiziaria. I testimoni intervistati, infine, hanno evidenziato la carenza d'informazioni relative all'attività amministrativa svolta all'interno delle singole strutture: gli strumenti attualmente disponibili non solo non includono analisi di opportuni indicatori, ma spesso non arrivano neanche a rendere fruibili dati grezzi che permettano ai dirigenti degli uffici di conoscere con esattezza la quantità di risorse ad essi assegnata.

Recentemente, il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministero della giustizia hanno promosso un'iniziativa che permetterà di dare continuità al monitoraggio dell'attività degli uffici giudiziari, al momento legato a esigenze contingenti. Nella prima metà del 2002, una commissione paritetica CSM - Ministero ha messo a punto un sistema di oltre duecento indicatori relativi alla situazione strutturale e funzionale degli uffici giudiziari, che permetterà alle varie categorie di utenti delle statistiche di acquisire, attraverso la consultazione di appositi cruscotti informatici, diverse informazioni sull'andamento del sistema a diversi livelli. In particolare, il sistema informativo ideato, rilevando anche elementi quali il costo del personale, o l'impiego di strumenti informatici, permetterà un monitoraggio globale dell'attività svolta dagli uffici (non limitato, cioè, a un'analisi della sola attività giudiziaria), andando a colmare anche la carenza d'informazioni dirette a supportare la gestione interna delle singole strutture<sup>12</sup>.

Un'altra rilevante finalità degli strumenti informativi in campo giudiziario è costituita dalla **valutazione delle prestazioni** del sistema rispetto alle esigenze di cittadini e imprese. Dalle interviste realizzate con alcuni responsabili della produzione statistica e dell'organizzazione giudiziaria, tuttavia, è emerso come in Italia questa esigenza conoscitiva non venga generalmente avvertita come prioritaria. La situazione di crisi in cui versa l'amministrazione della giustizia, infatti, porta a privilegiare il potenziamento della produzione finalizzata a supportare i processi decisionali in campo ordinamentale e organizzativo. È necessario inoltre considerare che la rispondenza del sistema giudiziario alle necessità dei cittadini può essere, in generale, valutata attraverso stru-

12. La realizzazione del progetto comprende una prima fase di sperimentazione su alcuni uffici pilota, iniziata nel settembre 2002. L'estensione del sistema di monitoraggio a tutti gli uffici giudiziari è prevista per il 2003.

menti che in buona parte coincidono con quelli richiesti per soddisfare le esigenze conoscitive legate agli interventi di riforma e all'attività gestionale.

In quest'ambito, tuttavia, va sottolineata la carenza di dati inerenti gli aspetti soggettivi del funzionamento dell'amministrazione della giustizia (soddisfazione e insoddisfazione degli utenti interni ed esterni al sistema e dei cittadini in generale), che rappresentano elementi di conoscenza importanti, oltre che per una valutazione globale della qualità del servizio reso dall'amministrazione giudiziaria, anche per consentire ai responsabili dell'organizzazione di orientare le proprie decisioni sulla base di un'informazione completa e articolata sulla realtà giudiziaria e sugli attori che interagiscono nel sistema.

La Tabella 3 rappresenta schematicamente il grado di soddisfazione delle diverse necessità conoscitive in campo statistico-giudiziario. Nello schema tali esigenze sono classificate sulla base della finalità di riferimento (progettazione e valutazione delle riforme, gestione dell'organizzazione e valutazione delle prestazioni del sistema rispetto alle esigenze di cittadini e imprese) e del tipo di prospettiva (nazionale, regionale o periferica) adottata. Nel caso dell'Italia, data l'assenza di amministrazioni locali con competenze in materia di giustizia, il livello regionale non costituisce un ambito di analisi rilevante e non viene, di conseguenza, preso in considerazione nello schema.

**Tabella 3 - Grado di copertura delle esigenze informative in campo giudiziario\***

Finalità	Prospettiva		
	Nazionale	Regionale	Periferica
<b>Progettare le riforme e valutarne l'impatto</b>	Limitato		
<b>Supportare la gestione dell'organizzazione</b>	Soddisfacente		Parzialmente soddisfacente
<b>Valutare le prestazioni del sistema rispetto alle esigenze di cittadini e imprese</b>	Parzialmente soddisfacente		

\*Il significato delle valutazioni espresse nella tabella è chiarito nella nota metodologica (allegato B).

### 3.3. La presenza delle condizioni per lo sviluppo dell'informazione statistica giudiziaria

La condizione prioritaria per lo sviluppo di un sistema informativo in materia di giustizia in grado di rispondere in modo efficace alle esigenze degli utenti è costituita dalla disponibilità di **dati di base attendibili** sull'attività degli uffici giudiziari.

Nonostante i progressi realizzati negli ultimi anni, quello della qualità dei dati rappresenta ancora, secondo alcuni degli esperti intervistati, uno degli aspetti critici della produzione statistica in campo giudiziario, ed è in parte riconducibile alla mancanza di precisione nei dati comunicati dalle strutture periferiche, soprattutto nel sottosistema civile, dove le rilevazioni sono ancora in corso di automatizzazione. Tali imprecisioni dipendono anche da un ulteriore elemento, comune alle varie giurisdizioni, costituito dal divario esistente tra i dati rilevati e i dati contenuti nei registri ufficiali, che comporta una serie di effetti negativi, non solo per la qualità dei dati prodotti, ma anche per il carico di lavoro che si riversa sugli uffici per adempiere agli obblighi connessi alla compilazione dei modelli di rilevazione.

Un secondo elemento che incide negativamente sulla qualità delle informazioni è costituito dallo sfasamento temporale tra il verificarsi degli eventi di riferimento e la registrazione dei relativi dati: questi, infatti, a volte non vengono inseriti immediatamente nei sistemi informativi e vengono poi "recuperati" in un momento successivo. L'effetto di questo sfasamento è la produzione di statistiche artificiose, tali cioè da riflettere l'attività amministrativa degli uffici piuttosto che l'effettiva evoluzione dei fenomeni considerati.

Recentemente, infine, la qualità dei dati è stata condizionata dalle variazioni intervenute in merito allo svolgimento dei processi, agli organi giudiziari e alle relative competenze, tutte variazioni, queste, che hanno imposto un continuo adattamento nelle procedure e nei contenuti delle rilevazioni, creando, soprattutto in una fase iniziale, diverse difficoltà operative nella raccolta dei dati.

Un secondo prerequisito per la produzione d'informazioni statistiche effettivamente funzionali a sostenere il processo decisionale in ambito giudiziario è rappresentato dall'**adeguatezza dei sistemi di classificazione dei procedimenti adottati**. Negli ultimi anni, l'impostazione dei modelli di rilevazione è stata profondamente modificata: oltre alle variazioni rese necessarie dai recenti cambiamenti ordinamentali e organizzativi che hanno interessato il settore giustizia, il ministero, con l'assunzione delle nuove competenze in materia di rilevazione, ha provveduto ad ampliare i modelli in modo da renderli via via più funzionali alle esigenze conoscitive in ambito organizzativo. Ciò nonostante, alcuni

dei testimoni intervistati hanno lamentato la permanenza di uno scarso grado di disaggregazione delle informazioni. Rispetto a questo problema, va segnalato che recentemente il "gruppo misto sulla statistica" costituito dal CSM e dal Ministero della giustizia ha individuato, con riferimento al sottosistema civile, una classificazione più dettagliata degli oggetti dei procedimenti. Tale classificazione, tuttavia, comprendendo un numero di voci molto elevato (240), potrà essere impiegata solo dopo la completa informatizzazione degli uffici giudiziari.

Un'ulteriore condizione per l'efficacia delle informazioni statistiche in materia di giustizia rispetto alle esigenze conoscitive degli utenti è costituita dalla presenza di un **approccio integrato all'analisi dei dati**, che consenta di ottenere una visione complessiva del funzionamento del sistema giudiziario. Dall'esame dell'attuale offerta informativa, è tuttavia emersa un'interpretazione piuttosto restrittiva dell'espressione "statistiche giudiziarie". La produzione statistica che rientra in questo ambito, infatti, è generalmente circoscritta alle informazioni strettamente attinenti all'attività giudiziaria degli uffici, richiedendo, al fine di ottenere un quadro completo sull'andamento del sistema giudiziario, il ricorso a una molteplicità di fonti informative.

La Direzione generale delle statistiche sta cercando d'integrare la propria banca dati con informazioni - quali la popolazione residente nelle diverse ripartizioni giudiziarie, i magistrati e il personale amministrativo in servizio - gestite da altri uffici appartenenti al Ministero della giustizia. Il principale ostacolo nella realizzazione del progetto è costituito dalla mancata integrazione dei sistemi informativi delle diverse strutture ministeriali, che rende difficoltoso ottenere dati sufficientemente aggiornati da mettere in relazione con quelli sul movimento dei procedimenti.

La limitata integrazione del sistema informativo è quindi, almeno in parte, il riflesso di un tratto proprio dell'organizzazione statistico-giudiziaria italiana, costituito dalla pluralità di soggetti impegnati nella produzione statistica, per alcuni aspetti non sufficientemente coordinati tra loro. Ciò ha prodotto, soprattutto in passato, sovrapposizioni e ridondanze informative, oltre che una discrepanza tra le statistiche prodotte dai vari enti dovuta alle diverse metodologie adottate. Lo svolgimento di molteplici rilevazioni, inoltre, ha reso difficile il rapporto con gli uffici giudiziari, sui quali si è riversato un inutile aggravio di lavoro connesso alla compilazione di modelli spesso simili nei contenuti.

### 3.4. Considerazioni conclusive

I **punti di forza** del sistema informativo in materia di giustizia emersi dall'analisi del caso italiano sono riassumibili nei seguenti punti:



- ▶ Negli ultimi anni l'intervallo di *tempo* che intercorre tra le rilevazioni e la *divulgazione dei relativi risultati* si è notevolmente ridotto. Attualmente, i tempi di diffusione dei dati sull'attività giudiziaria da parte del Ministero della giustizia, pur variando a seconda del grado di adempimento degli uffici, si attestano intorno ai tre mesi.
- ▶ *L'informatizzazione delle rilevazioni in campo penale* ha consentito di ottenere informazioni più attendibili sull'attività svolta dai diversi uffici giudiziari. L'esigenza attuale è quella di sviluppare e perfezionare tale sistema, estendendo, ad esempio, l'automazione a tutte le fasi della rilevazione, in modo da consentire agli enti responsabili delle rilevazioni un'acquisizione delle informazioni in tempo reale.
- ▶ Alcune delle analisi statistiche in materia di giustizia realizzate negli ultimi anni mostrano la *progressiva adozione di un approccio integrato all'analisi dei dati*. Nonostante tale approccio venga attualmente impiegato solo in modo saltuario, il sistema di monitoraggio dell'attività degli organi giudiziari messo a punto dalla commissione CSM - Ministero sembra in grado di garantire, in futuro, un'integrazione stabile delle informazioni relative ai fattori produttivi e ai risultati dell'attività giudiziaria.
- ▶ Le attività svolte dal Ministero della giustizia in ambito statistico-giudiziario hanno portato a un *potenziamento degli strumenti informativi di supporto alle esigenze legate all'organizzazione giudiziaria*. Tale sviluppo, che si è realizzato sia in relazione al tipo di dati raccolti, sia rispetto ai prodotti statistici finali, è stato favorito dalla collocazione organizzativa dell'ente incaricato di rilevare il movimento dei procedimenti. L'appartenenza della Direzione generale delle statistiche alla stessa struttura in cui sono collocati i principali fruitori dei dati, infatti, ha facilitato l'incontro tra offerta e domanda d'informazioni, e ha stimolato la realizzazione di maggiori investimenti.

Le principali **criticità** che permangono nel processo di produzione statistica italiana in materia di giustizia, viceversa, possono essere sintetizzate come segue:

- ▶ Nonostante i progressi realizzati negli ultimi anni, il *grado di attendibilità* dei dati prodotti in materia di giustizia *non è ancora ritenuto completamente soddisfacente*, soprattutto nel sottosistema civile.
- ▶ Rispetto ai contenuti delle rilevazioni, alcuni dei testimoni intervistati hanno lamentato *l'incompletezza dell'informazione disponibile*, in parte dovuta, come si è visto, alle modalità di rilevazione.
- ▶ Nonostante le recenti evoluzioni intervenute nell'organizzazione statistico-giudiziaria, *il coordinamento tra enti produttori di statistiche giudiziarie non è sempre efficace*. I problemi d'integrazione istituzionale si

ripercuotono negativamente sull'intera produzione statistica, ostacolando, in particolare, l'adozione di un approccio integrato all'analisi dei dati.

- ▶ La produzione di *analisi interpretative* dei principali fenomeni connessi al funzionamento del sistema giudiziario è stata finora *solo occasionale*. L'offerta è costituita principalmente da dati grezzi spesso ritenuti scarsamente fruibili. Le necessità conoscitive legate alla gestione dell'organizzazione giudiziaria richiedono, viceversa, che la realizzazione di analisi interpretative venga integrata stabilmente nella normale produzione statistica.

La ricognizione delle caratteristiche più rilevanti del caso italiano ha evidenziato che i **principali progressi** realizzati negli ultimi anni in materia di statistica giudiziaria hanno riguardato essenzialmente le **procedure di rilevazione**, consentendo di ottenere delle informazioni complessivamente più attendibili (anche se in una misura non ancora del tutto soddisfacente), articolate e tempestive rispetto al passato. Tale risultato è stato favorito dai cambiamenti recentemente intervenuti nell'organizzazione statistico-giudiziaria, che, stabilendo una più chiara ripartizione delle competenze tra i principali enti produttori di statistiche, hanno in parte risolto i problemi di sovrapposizione di attività e di ridondanza informativa che avevano caratterizzato la produzione statistica nel periodo precedente.

Attualmente, quindi, i **principali limiti** del sistema informativo italiano in campo giudiziario vanno individuati nella **fase di elaborazione** dei dati ai fini della realizzazione di studi e analisi che consentano un più efficace utilizzo delle informazioni raccolte e una loro maggiore fruibilità da parte degli utenti. Il miglioramento della qualità delle statistiche, da un lato, e la maggiore specializzazione della produzione seguita alla suddivisione delle competenze tra Istat e Ministero della giustizia, dall'altro, hanno comunque gettato le basi per lo sviluppo di un'offerta statistica più articolata, come testimonia il moltiplicarsi delle iniziative in fase di progettazione in questo ambito.

Appare comunque importante, in questa fase di transizione, stabilire un maggiore raccordo tra domanda e offerta informativa: dal quadro tracciato nel corso di questa analisi è emerso come molte delle esigenze conoscitive avvertite come prioritarie da parte dei responsabili della politica giudiziaria (principalmente, come si è visto, nell'ambito della progettazione e valutazione degli interventi di riforma) non abbiano ancora trovato una risposta soddisfacente negli strumenti disponibili.

### 1. Caratteristiche ordinamentali e organizzative del sistema giudiziario

#### 1.1. L'ordinamento giudiziario

A tutt'oggi il sistema giudiziario francese è caratterizzato da uno storico dualismo: le diverse giurisdizioni sono poste sotto l'autorità di una Corte suprema (*Cour de cassation*), con l'eccezione di quella amministrativa, che è controllata da un'altra Corte suprema, (il *Conseil d'Etat*). Per risolvere l'eventuale conflitto fra le due corti supreme, esiste un tribunale congiunto chiamato "*Tribunal des conflits*", attivo dal 1848. Il Ministero di giustizia è suddiviso in sei dipartimenti.

La giurisdizione ordinaria coincide con quella civile, mentre le giurisdizioni speciali operano in campo penale. Per quel che riguarda la giustizia amministrativa, in Francia esistono 7 corti d'appello amministrative, mentre il primo livello di giudizio è rappresentato da 35 *tribunaux administratifs*. Il ruolo della giurisdizione amministrativa è di particolare rilievo in quanto i giudici controllano buona parte dell'attività amministrativa.

La *Cour des comptes* ha come funzione quella di verificare la regolarità dei conti pubblici dello Stato e di tutti gli enti pubblici. Questa corte funziona anche come appello per le *Chambres régionales des comptes*.

Dal 1958 esiste il *Conseil constitutionnel*, i cui membri sono nominati ogni sei anni congiuntamente dal Presidente della Repubblica, dal Presidente del Senato e dal Presidente dell'Assemblea nazionale. Il ruolo principale di questo consiglio è quello di controllare la costituzionalità degli atti

approvati dal Parlamento.

Compito della *Cour de Justice de la République*, invece, è quello di giudicare i membri del governo che sono ritenuti colpevoli di crimini commessi all'interno delle loro funzioni ministeriali.

La giurisdizione civile in Francia è organizzata in più livelli, a quello più alto si pone la *Cour de cassation*, divisa in cinque camere civili e una camera penale. Essa può solamente verificare la correttezza formale della legge applicata da livelli di giudizio inferiori.

Attualmente esistono 22 corti d'appello amministrate da giudici professionali. Infine, il primo livello di giurisdizione è rappresentato dai *Tribunaux de Grande Instance*, per le cause superiori a 7.600 euro, mentre per quelle inferiori esistono i *Tribunaux d'Instance*.

Esistono inoltre altri tribunali specializzati:

- ▶ *Conseils de prud'hommes*;
- ▶ *Tribunaux de commerce*, competenti per gli affari commerciali;
- ▶ *Tribunaux paritaires des baux ruraux*, per controversie rurali;
- ▶ *Tribunaux des affaires de sécurité sociale*, che si occupa di problemi di sicurezza sociale.

Nel penale si distinguono i *Tribunaux de police* per piccoli reati e i *Tribunaux correctionnels* competenti per casi più gravi.

La *Cours d'assises* è competente per i delitti. I *Tribunaux et juges pour enfants* sono giurisdizioni specializzate per i minori.

In ogni Corte d'appello esiste una "*chambre de l'instruction*" che si occupa di giudicare in secondo grado le decisioni prese in fase istruttoria; una "*chambre des appels correctionnels*" competente sul controllo delle decisioni prese in sede di *Tribunaux correctionnels*. Esiste anche la possibilità di appello per le corti d'assise presso una diversa corte d'assise. La Corte di cassazione ha una camera penale del tutto indipendente.

## 1.2. I procedimenti

Il nuovo codice di procedura civile prevede diversi procedimenti per differenti tipi di processi. Le direttive principali comuni a tutte le giurisdizioni sono contenute nel primo libro del codice. Si prevedono, inoltre, particolari tipologie di procedimenti ordinari, fra queste il più importante è il procedimento di "*référé*". Tale procedimento ha lo scopo di ottenere rapidamente una misura cautelativa che può consistere in un pagamento di denaro, in una sospensione temporanea o in un divieto temporaneo.

In Francia l'accesso alla giustizia è gratuito, tranne che per le spese legali, elencate nell'articolo 695 del codice di procedura civile, che devono essere sostenute dalle parti.

A causa dell'elevato numero di processi, si cerca d'individuare e promuovere differenti modalità extragiudiziali per risolvere le controversie: la conciliazione, dove è prevista una terza figura indipendente che favorisce un accordo amichevole fra le parti, e l'arbitrato, che prevede un mediatore che ha potere d'imporre una soluzione. In ogni caso, entrambe le modalità trovano un limitato impiego.

Il sistema dei procedimenti penali in Francia può essere definito come inquisitorio: i giudici non hanno un ruolo passivo come nei sistemi di tipo accusatorio, ma interrogano gli accusati e i testimoni e possono richiedere tutte le misure investigative che ritengono necessarie a far emergere la verità.

Il sistema dà diversi poteri alla polizia giudiziaria o ai giudici a seconda della natura del caso.

### 1.3. I giudici

In Francia i giudici sono dipendenti pubblici e sono pagati dal Ministero delle finanze.

Il sistema di reclutamento è particolare: dopo il diploma di laurea in legge si accede ad una selezione alla *Ecole Nationale de la Magistrature a Bordeaux*. In realtà esistono tre diversi tipi di selezione per accedere alla scuola: una per gli studenti con età inferiore a 27 anni, un'altra per i dipendenti pubblici con età inferiore ai 46 anni (con 4 anni di esperienza nell'amministrazione) e una terza per coloro che hanno una qualifica specifica con età inferiore ai 40 (ad esempio coloro che hanno svolto attività di giudice onorario).

La durata della scuola è di 31 mesi, durante i quali gli studenti sono stipendiati. Alla fine della scuola diventano professionisti a tutti gli effetti con incarichi di "*juge du siege*", "*juge d'instance*" o "*substitut du Procureur de la République*".

I giudici amministrativi devono superare una selezione difficile per entrare nella *Ecole Nationale d'Administration*. Anche qui esistono diversi tipi di selezione: la prima riguarda gli studenti che hanno il diploma di "*Instituts d'Etudes Politiques*"; una seconda selezione riservata per i dipendenti pubblici con esperienza lavorativa quinquennale nell'amministrazione; una terza riservata a coloro che hanno meno di 40 anni e almeno 8 anni di esperienza effettiva.

L'esame d'ingresso si può ripetere massimo tre volte. Dopo un periodo di due anni e due mesi si fa una graduatoria degli studenti: i migliori scelgono di prestare servizio presso il *Conseil d'Etat* o la *Cour des comptes*, i restanti possono ricoprire diverse cariche come magistrati nei *Tribunaux administratifs* o nelle *Chambres régionales des comptes*.

In Francia vige il principio costituzionale dell'indipendenza della magistratura. L'organo che ne tutela l'indipendenza è rappresentato dal *Conseil supérieur de la magistrature*.

#### 1.4. Le linee di riforma

La prima riforma su cui si sta discutendo riguarda la possibilità di utilizzare l'arbitrato in tutte le materie civili, inclusi alcuni casi di diritto di famiglia, e d'istituzionalizzare un vero e proprio sistema di arbitramento.

La seconda riforma riguarda il gratuito patrocinio. Il nodo della questione riguarda il budget destinato al gratuito patrocinio che, sebbene in crescita negli ultimi anni, rimane al di sotto di quello di tutti gli altri paesi europei. Una particolare criticità riguarda la spesa per la giustizia che rappresenta soltanto l'1 per cento del totale della spesa pubblica. Ciò rende difficile l'aumento di personale che sarebbe indispensabile per rendere più efficiente l'organizzazione e l'attività del sistema.

La legge di "*orientation et de programmation pour la justice*" del 9 settembre 2002, si propone di rendere più facile l'accesso dei cittadini alla giustizia. In particolare si prevede la creazione di 1.010 posti di lavoro e l'assunzione di 3.300 "*juges de proximité*", figura professionale creata con l'obiettivo di ridurre i ritardi nei processi. Tali giudici hanno competenza in tutti i casi civili che non eccedono i 1.500 euro. In materia penale, invece, hanno competenza sui reati minori.

In questa legge è prevista, inoltre, la creazione di nuove sentenze per i minori chiamate "sanzioni educative". Esse prevedono la confisca dell'oggetto con cui si è commesso un reato, l'interdizione a certi luoghi, il divieto d'incontrare la vittima o l'obbligo di seguire un corso formativo. Nel caso in cui il minore non esegua la sanzione, il giudice può destinarlo in speciali istituti.

Sempre la stessa legge prevede la creazione di 11.000 ulteriori posti nelle carceri; 600 nuovi posti in centri educativi per minori.

## 2. Dati e indicatori del sistema giudiziario

### 2.1. Le risorse impiegate nell'amministrazione della giustizia

Complessivamente l'analisi dei dati e dei documenti disponibili sull'attività giudiziaria francese forniscono un quadro di una struttura in forte evoluzione.

In continuità con quelli del '98, '99, e 2000, il budget di **spesa** del 2001 manifesta, in termini concreti, la volontà di mettere in atto il piano di

riforma e modernizzazione della giustizia presentato dal Guardasigilli al Consiglio dei ministri il 29 ottobre del 1997. Secondo i dati riportati sulla Legge finanziaria, nell'anno 2001 sono stati stanziati 4,43 mld di euro per la giustizia suddivisi in 4,23 mld di euro per la spesa corrente e 0,20 mld di euro per la spesa in conto capitale<sup>13</sup>. Nel 2001 la spesa complessiva per la giustizia rappresenta l'1,68% della spesa totale dello Stato per quell'anno.

Le **risorse umane** del sistema giudiziario sono da sempre al centro di un acceso dibattito politico. Specialmente negli ultimi anni, le richieste di riorganizzazione e perseguimento di obiettivi di efficienza e di efficacia del sistema hanno sostenuto l'esigenza di creare nuovi posti di lavoro. Nel bilancio per la giustizia del 2001 è prevista la creazione di 1.378 nuovi posti di lavoro di cui 347 magistrati, 22 nell'amministrazione centrale e 513 per i servizi giudiziari (civile e penale).

**Tabella 4 - Risorse umane - Anno 2001**

	<b>Totale</b>	<b>Magi- strati</b>	<b>Ammini- strazione centrale</b>	<b>Servizi giudiziari</b>	<b>Giustizia ammini- strativa</b>
<b>Presenze</b>	64.409	8.008	1.802	26.803	2.357
<b>Nuovi posti</b>	1.378	347	22	513	90

(Fonte: elaborazioni su dati dell'Annuaire statistique de la Justice, édition 2002)

Il personale complessivo della giustizia è andato costantemente aumentando dal 1996 al 2001, facendo registrare una variazione percentuale del 7,75%; una crescita ancora più marcata (+12,79%) si osserva per la categoria dei magistrati, anche limitatamente all'insieme (prevalente) di quelli impiegati nei servizi giudiziari (+12,47%).

Nel 2000, la media nazionale del numero di magistrati per 100.000 abitanti è di 8,3 (escludendo Parigi la media diventa di 7,8 magistrati). La ripartizione dei magistrati sul territorio nazionale è molto varia e passa da zone in cui sono presenti più di 13 magistrati per 100.000 abitanti a zone con meno di 7 magistrati per 100.000 abitanti. Il numero più elevato di magistrati per abitante si registra laddove esiste un forte contenzioso civile e penale. Un caso particolare è rappresentato, ovviamente, da Parigi che riporta 22 magistrati per 100.000 abitanti, quasi il triplo della media nazionale. Qui incidono chiaramente l'alta concentrazione di servizi giudiziari presenti nella capitale e la particolare competenza in ambiti nazionali di alcuni di essi.

13. Cfr. Les chiffres-clés de la Justice 2001, Budget votés.

In Francia è in corso da anni una massiccia operazione **d'informatizzazione** su tutto il territorio che ha come principale obiettivo quello di omogeneizzare i sistemi informatici propri di ogni realtà locale. In generale, il numero di risorse umane dedicate all'attività informatica del Ministero della giustizia, a giugno del 2001, arrivava a 603 dipendenti, ossia 9,9 su 1000 dipendenti del ministero. Nonostante un forte ricorso al subappalto per alcuni tipi di funzioni (come, ad esempio, la manutenzione e la riparazione degli impianti informatici), il numero attuale dei dipendenti in questo settore frena ancora molto l'attività d'informatizzazione in ambito giudiziario.

La maggior parte delle risorse umane dell'amministrazione centrale del Ministero di giustizia utilizzate nel settore informatico appartengono al dipartimento d'informatica della Direzione dell'amministrazione generale e dell'equipaggiamento. Questo dipartimento è composto da quattro uffici e sei centri di assistenza regionali. La seguente tabella mostra l'evoluzione del livello di attrezzature informatiche per postazione di lavoro presso i principali dipartimenti del Ministero di giustizia dal 1996 all'inizio del 2001.

**Tabella 5 - Numero di dipendenti su postazioni di lavoro al Ministero di giustizia  
Anni 1996 e 2001**

<b>Numero dipendenti/ postazioni di lavoro</b>	<b>1996</b>	<b>2001</b>
<b>Giurisdizioni giudiziarie</b>	1,61	0,99
<b>Penitenziari</b>	5,38	2,11
<b>Protezione minori</b>	4,49	2,39
<b>Amministrazione centrale</b>	1,53	0,96

*(Fonte: elaborazione dati su Reponse aux questionnaires parlementaires sur l'informatique du ministère de la justice, settembre 2001.)*

Dalla tabella emerge una forte progressione dei mezzi informatici dal 1996, soprattutto nella gestione dei penitenziari (+155 % del numero delle postazioni per dipendente). Contemporaneamente, la quantità di attrezzature informatiche rimane carente nei servizi di protezione minori e in alcune attività delle giurisdizioni o dei penitenziari.

## 2.2. Il funzionamento e le prestazioni del sistema giudiziario

Tutte le **giurisdizioni civili** hanno l'obbligo di tenere un registro sull'attività giudiziaria svolta. Il numero totale dei procedimenti sopravve-



nuti in primo grado comprende l'attività dei *Tribunaux de grande instance*, dei *Tribunaux d'instance*, dei *Tribunaux paritaires des baux ruraux* e dei *Conseils de prud'hommes* e ammonta nel 2000 a 1.260.296 procedimenti (2.128 per 100.000 abitanti).

Un dato particolarmente interessante per capire le prestazioni del sistema giudiziario riguarda la durata media dei procedimenti esauriti, rimasta praticamente costante negli ultimi dieci anni attorno al valore di 9 mesi. I procedimenti abbreviati (*procédures de référés*), dopo una costante diminuzione dal 1996 al 1999, nel 2000 sono aumentati, attestandosi a 113.613 con una durata media di 1,3 mesi.

Un'altra informazione rilevante, che riguarda tutti i tribunali di primo grado, è la percentuale annua di processi esauriti che diviene oggetto di un ricorso in appello. La seguente tabella fornisce i dati per i tre tipi di tribunali di primo grado fin qui esaminati, per gli anni dal 1996 al 1999.

**Tabella 6 - Percentuale delle sentenze che sono state oggetto di appello  
Anni 1996 - 2000**

<b>Tribunale d'origine</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Tribunaux de grande instance</b>	14,4	15,3	15,6	15,7
<b>Tribunaux de instance</b>	6,2	6,2	6,1	4,9
<b>Conseils de prud'hommes</b>	53,6	55,6	57,6	57,5

Fonte: elaborazioni su dati dell' *Annuaire statistique de la Justice*, édition 2002.

La durata media dei procedimenti esauriti in appello, infine, risulta decisamente più alta rispetto a quella registrata nei tribunali di primo grado e con una chiara tendenza all'aumento (dai 14,7 mesi del 1995 si passa ai 18,4 mesi del 2000). Nel 52% dei casi la sentenza di primo grado viene confermata, mentre solo nel 15% dei casi quest'ultima viene annullata.

Dai dati raccolti nel Rapporto sull'attività ministeriale del 2000 emerge che il fenomeno più interessante riguardante il funzionamento delle corti d'appello è la diminuzione dello stock di procedimenti civili in attesa nelle corti dal 1998 al 2000, pari a -36.000 unità. Ciò implica un miglioramento nel tempo medio di attesa che passa da 18,6 mesi nel 1998 a 15,8 mesi nel 2000.

Per quanto riguarda l'attività della Corte di cassazione, nel 2000 i procedimenti sopravvenuti ammontano a 21.331, mentre quelli esauriti sono pari a 21.394; conseguentemente, il tasso di ricambio nel 2000 è ritornato ai livelli del 1997, riportando un valore di 100,3 punti percentuali. Il tasso di sopravvenienza è rimasto pressoché immutato dal 1995, attestandosi nel 2000 su 36 procedimenti per 100.000 abitanti.

Nel 2000, il 39% dei ricorsi presentati non è accettato dalla Corte, mentre solo nel 19% la sentenza di primo grado viene annullata del tutto o in parte e rinviata a giudizio a una giurisdizione del medesimo ordine, grado e natura di quella che ha emanato la sentenza annullata.

Nel 2000, il numero di crimini e **delitti** constatati dai servizi di polizia ammonta a 3.771.849 (6.336 per 100.000 abitanti), di cui 1.008.960 con autore sconosciuto.

Le denunce pervenute ai Pubblici ministeri (*parquets*) sono per la maggior parte di natura penale, ma per una piccola parte sono anche di natura civile, commerciale, del lavoro e minori. Nel 2000, il totale delle denunce pervenute ai *parquets* dal 1 gennaio al 31 dicembre, ammonta a 5.007.674 (+1.5% rispetto al 1999) di cui 3.141.273 riguardano fatti commessi da ignoti. Il 90% del totale è rappresentato da delitti, seguiti da un 9% di contravvenzioni e una percentuale trascurabile di altri crimini. I delitti denunciati dal 1995 al 2000 si riducono del 7,5%.

Considerando, invece, i procedimenti trattati durante l'anno<sup>14</sup> per il 2000, il totale ammonta a 4.611.383. Di questi, i procedimenti non perseguibili sono 3.318.575, ossia il 72% del totale, di cui: 2.997.320 per autore ignoto e 321.255 per richiesta giuridicamente non valida. I procedimenti classificati come "perseguibili" rimangono quindi 1.292.808, solo il 28% del totale.

A loro volta, i procedimenti perseguibili sono respinti per inopportunità a procedere nel 32,1% dei casi; la restante parte, del 67,9%, costituisce il tasso di risposta penale sul totale (per l'appunto definito come rapporto tra il numero di procedimenti perseguiti o che sono stati oggetto di procedure alternative e il totale dei procedimenti perseguibili). La durata dei procedimenti penali non è ad oggi facile da misurare, poiché quella attualmente disponibile deriva dal casellario giudiziale che registra l'intervallo di tempo tra la data in cui è stato commesso il fatto e la data della condanna; conseguentemente, la durata dell'inchiesta e quella del processo vero e proprio non sono distinte.

Nel 2000 i procedimenti esauriti dai giudici istruttori sono risultati 39.186 (40.738 nel 1999). Nel 2000, per i procedimenti relativi ai crimini la durata media è di 17,7 mesi; per quel che riguarda i delitti, la durata media è pressoché la stessa, mentre per la ricerca della cause di morte è di 10,3 mesi; infine, la durata media dell'istruttoria di rinvio a giudizio è di 20,2 mesi. Complessivamente, per tutte e tre le tipologie di procedimenti esauriti, l'andamento della durata risulta tendenzialmente in lieve crescita.

I *crimes e i délits* sono giudicati rispettivamente nelle corti d'assise e nei *Tribunaux correctionnels*. Nella tabella seguente sono riportati i principali dati

14. Ossia l'insieme di procedimenti trattati che possono essere pervenuti durante l'anno in questione, ma anche da anni precedenti.

che riguardano l'attività di queste due tipologie di corti, nel 1999 e nel 2000. In generale, dai dati a disposizione, il tasso di ricorso in appello sulle sentenze penali di primo grado nel 1998 è pari a circa il 6,8%, molto modesto se si paragona a quello osservato nel contenzioso civile dei *Tribunaux de grande instance*, dell'ordine del 20%<sup>15</sup>. Tuttavia, questo tasso varia in maniera significativa a seconda della categoria di reato: esiste una prevedibile correlazione positiva fra la gravità della pena e del reato e la propensione a ricorrere in appello.

**Tabella 7 - Attività delle Corti d'Assise e Tribunaux correctionnels - Anni 1999 e 2000**

Esito delle sentenze	Corti d'Assise		Tribunaux correctionnels	
	1999	2000	1999	2000
<b>Proscioglimento</b>	135	78	19.446	19.038
<b>Condanna</b>	3.376	3.093	392.599	381.796
<b>Durata media dei procedimenti (mesi)*</b>	56,6	67,7	9,9	9,8

\*Tempo medio che intercorre fra la data del misfatto alla data della sentenza  
(Fonte: elaborazioni su dati dell'*Annuaire statistique de la Justice*, édition 2002.)

Il numero di procedimenti sopravvenuti in Corte di cassazione nel 2000 ammonta a 9.014 (+10,5% rispetto al 1999). Per contro, il numero di procedimenti esauriti, pari a 8.720 nel 2000, diminuisce del 6,4% rispetto al 1999. La maggior parte delle sentenze pronunciate dalla Corte di cassazione nel 2000 (69%) è di rigetto del ricorso, mentre soltanto nel 6% dei casi la Corte accoglie il ricorso e annulla la sentenza formulata in primo grado; solo nel 2% dei casi, inoltre, la Corte di cassazione si pronuncia a favore di un riesame del procedimento presso una nuova giurisdizione ritenuta competente.

### 3. Le esigenze informative e l'offerta di statistiche giudiziarie

#### 3.1. Le rilevazioni e le pubblicazioni ufficiali

Il principale **ente coinvolto** nella rilevazione dei dati statistici presso gli organi giudiziari è lo stesso Ministero della giustizia. Altri organi si occupano in maniera non sistematica di rilevazioni e indagini specifiche, come la Corte di cassazione o le corti d'appello delle diverse giurisdizioni, naturalmente ognuna nei propri ambiti d'interesse.

15. Cfr Infostat Justice n. 61, dicembre 2001.

All'interno del Ministero di giustizia, o *Chancellerie*, esistono diverse direzioni: quella che ha il compito di coordinare la rilevazione dei dati statistici è la *Direction de l'administration générale et de l'équipement* (DAGE) e in particolare la *Sous-direction de la statistique, des études et de la documentation* (S/D SED) insieme con la *Sous-direction de l'informatique* (SDI).

Nello specifico, la SED è composta da 85 dipendenti, la maggior parte dei quali è dislocata a Nantes al *Centre d'exploitation statistique* (CES), che è interamente responsabile della gestione della rilevazione statistica dei dati, delle relazioni con le giurisdizioni e della produzione diretta delle pubblicazioni *Donées locales*.

Ogni anno il Ministero di giustizia elabora un *programme statistique et d'études* approvato dal Comitato della programmazione statistica e della ricerca. Negli ultimi anni, il programma di attività annuale ha dedicato ampio spazio alla riforma dei sistemi statistici di rilevazione presso tutti gli organi giudiziari, di cui si occupa principalmente la *Direction de l'Administration Générale et de l'équipement*. Inoltre, sono sempre previste delle inchieste specifiche e studi di ampio respiro, che possono essere richiesti dalle differenti direzioni del ministero.

A partire dal 1994 è attivo il consorzio *Mission de Recherche Dorit et Justice*, istituito per decreto dal Ministero di giustizia e dal Consiglio nazionale di ricerca, con l'obiettivo di promuovere la ricerca su tutte le questioni concernenti la giustizia, in qualunque campo disciplinare (diritto, sociologia, economia, storia, scienze politiche, eccetera).

Le **fonti informative** utilizzate per le pubblicazioni statistiche sono principalmente tre:

- ▶ *Répertoire général civil* (RGC): registra tutti i procedimenti sopravvenuti ed esauriti nell'anno e la durata media dei procedimenti esauriti; generalmente i risultati definitivi riguardanti un determinato anno si ottengono verso il mese di ottobre dell'anno successivo. L'RGC rappresenta innanzitutto uno strumento di gestione amministrativa, che permette ai giudici di svolgere la loro attività in maniera efficiente; in secondo luogo, fornisce i dati essenziali per comprendere il funzionamento della giustizia civile.
- ▶ *Cadres du parquet*: registrano tutta l'attività dei pubblici ministeri; i tempi di pubblicazione coincidono con quelli dell'RGC.
- ▶ *Casier judiciaire national*: è l'equivalente del nostro casellario giudiziario; i risultati provvisori sulle condanne relative ad un determinato anno si ottengono nel settembre dell'anno successivo.

Le pubblicazioni ufficiali più importanti in materia civile e penale sono:

- ▶ *Les chiffres-clés de la justice*: un fascicolo annuale che riporta in sintesi i dati principali sulle risorse e le attività della giustizia. È una pubblicazione definita grand public (70.000 copie), di grande diffusione. Solitamente esce nel mese di settembre.

- ▶ *Données locales - l'activité judiciaire en ...*: è un documento annuale che descrive dettagliatamente l'attività di ogni giurisdizione civile, penale e dei minori, con una ricapitolazione di sintesi per ogni corte d'appello e un riepilogo nazionale. Generalmente esce nel mese di ottobre.
- ▶ *Annuaire statistique de la justice*: è una pubblicazione di riferimento generale, rappresenta una sintesi sull'evoluzione, negli ultimi quattro anni, dell'attività giudiziaria e delle risorse finanziarie, umane e tecnologiche a disposizione della giustizia. L'edizione 2002, uscita nel marzo dello stesso anno, riporta i dati concernenti l'attività e le risorse degli anni che vanno dal 1996 al 2000. Anche questa pubblicazione è considerata *grand public*.

Accanto a queste tre pubblicazioni ufficiali ne esistono molte altre più specifiche. Il programma annuale d'informazioni del Ministero della giustizia prevede anche l'uscita quadrimestrale di un bollettino d'informazione chiamato *infostat-justice*, composto da quattro pagine nel quale si analizza, di volta in volta, un tema di attualità.

I risultati delle ricerche svolte all'interno del *programme statistique et d'études*, sono regolarmente pubblicati dalla *Documentation française*.

Infine, l'Istituto nazionale di statistica (INSEE) fornisce il suo contributo per quel che riguarda l'informazione statistica interministeriale, pubblicando dei bollettini trimestrali che aggiornano sull'insieme delle attività del sistema statistico pubblico, sulle sue evoluzioni e metodi di rilevazione dei dati.

Di seguito si esamineranno più nel dettaglio due fra le pubblicazioni più importanti elencate sopra: *Le Données locales - l'activité judiciaire en 2000* e *l'Annuaire statistique de la justice*.

### ■ **Données locales - l'activité judiciaire en 2000**

Di questa pubblicazione annuale, come si è già avuto modo di dire in precedenza, è responsabile il *Centre d'exploitation statistique* con sede a Nantes, che utilizza tutti i programmi statistici permanenti a disposizione delle giurisdizioni.

L'edizione cartacea è molto dettagliata e chiaramente leggibile, grazie anche all'uso di grafici, tabelle e la presentazione sintetica dei dati chiave sull'attività dei diversi tribunali. La sua diffusione è prevista secondo tre forme:

1. un'edizione "regionale", destinata alle giurisdizioni, composta da 33 fascicoli ricapitolativi di tutte le statistiche per ogni tribunale e per ogni grado di giudizio;
2. un'edizione "completa" per il Ministero di giustizia;
3. un'edizione "sintetica" (disponibile anche in formato Excel) per i professionisti del settore interessati soprattutto al fascicolo "France

*entière*" contenente dati aggregati per tutto il territorio nazionale.

L'elevato grado di dettaglio presente in questa edizione è la principale causa del ritardo con cui ogni volta viene pubblicata<sup>16</sup>: la raccolta dei dati, infatti, è piuttosto laboriosa considerando anche che è previsto il controllo diretto da parte di ogni giurisdizione sulla congruità dei dati raccolti, operazione prevista durante i mesi estivi che precedono l'uscita, in ottobre, del documento. I dati si riferiscono a tutte le Corti d'appello (33), i *Tribunaux de grande instance e d'instance* (181 + 483), i *Conseils de prud'hommes* (270) e i *Tribunaux de commerce* (191).

Le regole di riempimento del RGC sono contenute in manuali tecnici elaborati dalla SDE. Esistono tanti manuali per ogni tipo di tribunale; inoltre, il CES elabora dei quaderni, i "*Chaiers des charges statistiques*", che indicano, per tipologia di contenzioso, quali sono le informazioni utili per le statistiche e lo schema secondo il quale queste informazioni devono pervenire al centro. L'obbligatorietà del RGC e della trasmissione mensile di dati fa sì che le informazioni raccolte siano esaustive e, in linea di principio, omogenee.

In materia **civile**, le informazioni presentate coprono la maggior parte dell'attività delle giurisdizioni. I procedimenti sopravvenuti sono ripartiti secondo la loro natura, per i *Tribunaux de grande instance e d'instance*<sup>17</sup>, secondo la giurisdizione d'origine per le Corti d'appello. I procedimenti esauriti sono ripartiti secondo il tipo di procedura adottata (*au fond e autre fins*). Un'ulteriore informazione che viene fornita riguarda la durata media dei procedimenti, calcolata come la differenza tra la data della sentenza e quella della denuncia. Tuttavia, questa misura non tiene conto dello stock di procedimenti in corso. La prima riga delle tabelle presentate per ogni giurisdizione riporta il totale dei procedimenti sopravvenuti e il totale dei procedimenti esauriti. Questi totali forniscono la sintesi di procedimenti per i quali la durata media può rappresentare, in un certo senso, un metro di paragone.

In materia **penale**, la fonte informativa principale è rappresentata dai *Cadres du parquet*. Essi riportano tutta l'attività annuale dei pubblici ministeri in ogni fase del processo penale, ossia il numero di denunce e querele ricevute, il flusso dei procedimenti effettivamente perseguibili e di quelli senza seguito.

Ogni anno viene inviata presso le corti d'appello (responsabili per tutta la giurisdizione della raccolta e trasmissione dei dati al CES) una circolare ministeriale contenente i modelli di rilevazione e una nota d'accompagnamento. Ancora oggi, dunque, la raccolta di questo tipo di dati non è automatizzata, tuttavia la raccolta dei dati relativi al primo grado

16. L'uscita della pubblicazione sarebbe prevista per ottobre di ogni anno, tuttavia la sua diffusione avviene sempre nel mese di novembre.

di giudizio è oggi parzialmente automatizzata grazie all'uso, introdotto negli anni novanta, delle *chaines informatiques pénales* presso i *Tribunaux de grande instance*. Nel settore penale della pubblicazione *Données locales*, la parte più ricca di dati riguarda i *Tribunaux de grande instance* che contengono, oltre a tutte le informazioni viste sopra, una serie di rapporti sui procedimenti senza seguito. Inoltre, sul totale dei procedimenti istruiti per tribunale, viene calcolata la percentuale di quelli poi effettivamente perseguiti. Un'analisi particolare è fatta quindi sui procedimenti perseguibili calcolando un altro rapporto: il tasso di risposta penale, ossia i procedimenti perseguiti sul totale di quelli perseguibili.

### ■ L'Annuaire statistique de la justice

Questa pubblicazione è coordinata direttamente dalla SED presso l'amministrazione centrale a Parigi, e fa parte dell'insieme di pubblicazioni statistiche specializzate a cui appartengono l'Annuario statistico della Francia prodotto dall'INSEE e tutti gli altri annuari statistici in materia economica e sociale. Le fonti statistiche sono le stesse di quelle viste per le *Données locales* e provengono dal CES di Nantes.

L'annuario ha l'ambizione di fornire al lettore (anche quello non specializzato) una visione d'insieme del sistema giustizia completa e coerente. In ogni capitolo vengono sempre brevemente descritte le competenze e le attività di ogni organo, le fonti dei dati e in maniera dettagliata alcune voci delle tabelle. Contrariamente ad altre pubblicazioni ufficiali, in questo caso sono riportati anche i dati relativi alle giurisdizioni amministrative e all'insieme delle professioni appartenenti alla sfera giuridica e degli ausiliari di giustizia.

## 3.2. Le esigenze informative in campo giudiziario: priorità e grado di copertura

Le direzioni all'interno del Ministero di giustizia che si occupano anche di seguire le **riforme giudiziarie** e di valutarne l'impatto sono la *Direction des affaires civiles et du scean* e la *Direction des affaires criminelles et des graces*.

Generalmente, l'analisi d'impatto delle riforme giudiziarie avviene utilizzando i dati statistici già a disposizione del ministero, tuttavia, proprio perché orientate a soddisfare dei bisogni conoscitivi di gestione amministrativa, a volte le informazioni rilevate da queste fonti non forniscono tutti i dati necessari alla realizzazione di analisi d'impatto o di supporto alle riforme. In questi casi, vengono realizzate dalla S/E SED

17. Per i *Tribunaux de grande instance* e i *Tribunaux d'instance*, la ripartizione dei procedimenti sopravvenuti per natura rispetta l'elencazione dei procedimenti civili in vigore dal 1 gennaio 1988.

delle inchieste specifiche, dirette a campioni di giurisdizioni.

Da qualche anno anche in Francia si dibatte non solo sulle risorse a disposizione della "macchina giudiziaria", ma anche sulla performance del sistema, su come, cioè, le risorse sono utilizzate: riduzione del tempo di attesa, migliore accoglienza al cittadino, qualità nelle decisioni prese dai giudici.

Negli ultimi anni sono stati numerosi gli studi e gli approfondimenti su questi temi e sono partiti recentemente dei tentativi di valutazione dell'attività di alcune giurisdizioni, assieme ad un primo tentativo d'inchiesta sulla "*customer satisfaction*" finanziata dalla *Mission Droit & Recherche*.

Per quel che riguarda la **valutazione dell'attività giudiziaria**, un esempio importante è fornito dallo studio effettuato sulla qualità dell'attività dei Tribunali di grande istanza dal titolo "*Qualité de la justice et évaluation des tribunaux de grande instance*". Lo studio, partendo da una riflessione sulla qualità della giustizia, rappresenta un primo approccio alla valutazione della *performance* dei *Tribunaux de grande instance*.

Numerosi sono, in Francia, i sondaggi di opinione su "i francesi e la giustizia", anche se i risultati che si ottengono da simili inchieste raramente si differenziano tra loro: la giustizia è ritenuta dai cittadini troppo lenta, troppo costosa e spesso ingiusta. Anche dal lato del funzionamento delle istituzioni giudiziarie il quadro che appare è il più delle volte scoraggiante: su 15 servizi pubblici, la giustizia si classifica all'ultimo posto, con un tasso di soddisfazione del 33 per cento, contro il 54 per cento di soddisfazione sulla sicurezza e sul sistema scolastico. L'ultima inchiesta promossa dalla *Mission Droit & Justice*, invece, è il primo studio mai effettuato in Francia sulla *customer satisfaction*, con l'obiettivo specifico di capire quale sia la percezione della giustizia dei cittadini in base alla propria esperienza personale (è stato intervistato, infatti, un campione rappresentativo di cittadini che hanno avuto a che fare con la giustizia negli ultimi tre anni).

La Tabella 8 schematizza il grado di copertura delle esigenze informative in materia di giustizia, seguendo una classificazione basata sul tipo di prospettiva adottata e sulle tre finalità fondamentali della statistica giudiziaria.

In complesso, emerge che le esigenze conoscitive che godono di un maggior grado di copertura sono quelle che rientrano nell'ambito gestionale-amministrativo. Le esigenze conoscitive legate agli interventi di riforma godono complessivamente di un grado di copertura parziale. L'ambito caratterizzato dalle maggiori carenze informative risulta essere quello legato alla valutazione delle prestazioni del sistema. Nonostante lo stato avanzato della produzione statistica relativa alla dimensione soggettiva (soddisfazione degli utenti e degli operatori)



del funzionamento dell'amministrazione della giustizia, infatti, lo sviluppo di strumenti tesi a misurare in modo oggettivo le performance del sistema risulta ancora limitato.

**Tabella 8 - Grado di copertura delle esigenze informative in campo giudiziario\***

Finalità	Prospettiva		
	Nazionale	Regionale	Periferica
<b>Progettare le riforme e valutarne l'impatto</b>	Parzialmente soddisfacente		
<b>Supportare la gestione dell'organizzazione</b>	Soddisfacente		Soddisfacente
<b>Valutare le prestazioni del sistema rispetto alle esigenze di cittadini e imprese</b>	Limitato		

\*Il significato delle valutazioni espresse nella tabella è chiarito nella nota metodologica (allegato B).

### 3.3. La presenza delle condizioni per lo sviluppo dell'informazione statistica giudiziaria

Le statistiche annuali sull'attività delle giurisdizioni derivano dalla trasmissione dei dati dalle giurisdizioni al CES di Nantes. Alcune di queste trasmissioni avvengono ancora su carta (*Cadres du parquets* e l'attività di quelle giurisdizioni non ancora informatizzate), la maggior parte per via informatica. L'integrazione, sia nelle modalità di raccolta che di gestione, delle tre basi di dati (*Répertoire général civil*, *Cadres du parquets* e *Casier judiciaire national*) consente di avere delle informazioni nella maggior parte dei casi complete, omogenee e, tranne poche eccezioni, abbastanza tempestive.

Il compito del CES di Nantes è quello, come abbiamo già detto, di raccolta e trattamento dei dati fino a renderli disponibili sia al ministero, che alle giurisdizioni stesse. Il lavoro è svolto da due unità interne al centro: una, la più numerosa, si occupa dei "dispositivi permanenti", l'altra invece dell'elaborazione dati e pubblicazioni.

All'interno della prima unità, sotto la supervisione di tre dipendenti INSEE, tutte le giurisdizioni sono suddivise in gruppi, ognuno dei quali è affidato alla responsabilità di un dipendente che gestisce le applica-

zioni informatiche della trasmissione dei dati e il controllo di qualità di questi ultimi. La maggior parte delle operazioni di raccolta dati è ormai informatizzata, in particolare la gestione del *Répertoire général civil* che rappresenta forse la parte d'informazioni più cospicua da gestire con 1.200 punti di raccolta e circa 300.000 procedimenti trasmessi mensilmente al CES. L'insieme dei dati ricevuti su supporto informatico, sia civili che penali, viene di fatto controllato al momento della ricezione al centro sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo (controllo dei valori doppi, errori d'immissione dei dati come nel caso di variabili mancanti, non considerate, incoerenza fra due variabili, eccetera). Tutte le anomalie riscontrate dai dipendenti vengono registrate e rispettate per un ulteriore controllo alle giurisdizioni di provenienza.

L'attività principale della seconda unità, invece, è d'inserire tutti i dati ricevuti in un elaboratore che produce tutte le statistiche. Sempre nella stessa unità, si provvede alla stesura e pubblicazione di tutta la serie *Données Locales*, di cui si è parlato sopra, corredate, se è il caso, di schede su formati facilmente esportabili come Excel. I file di dati dettagliati, sia in materia civile che penale, vengono altresì messi a disposizione del dipartimento ministeriale S/E SED, per le proprie ricerche, per poter rispondere alle interrogazioni parlamentari e a chiunque abbia specifici interessi in materia (ad esempio amministrazioni, professionisti, università, eccetera).

Il CES si occupa anche di condurre le inchieste specifiche realizzate *ad hoc* per la S/E SED. Un dipartimento apposito, infatti, in collaborazione con l'ufficio parigino, si occupa di definire i metodi che meglio si adattano per rispondere alle varie richieste del ministero, che non possono essere soddisfatte dai sistemi ordinari di rilevazione statistica.

Il grado d'integrazione delle informazioni è, come prevedibile, molto elevato; ciò a causa del fatto che l'ente che si occupa della raccolta e dell'elaborazione delle statistiche è unico, come si è avuto modo di sottolineare più volte.

### 3.4. Considerazioni conclusive

I principali **punti di forza** dell'attuale sistema informativo francese in materia di giustizia sono rappresentati, nell'ambito dei processi di produzione delle statistiche, dai seguenti punti:

- ▶ *Grado di copertura delle esigenze conoscitive in ambito organizzativo.* Il caso francese è caratterizzato da un'offerta informativa molto complessa e articolata soprattutto orientata verso il supporto alla gestione dell'organizzazione giudiziaria. Merita di essere segnalato ancora una volta l'impiego di un sistema di raccolta dati quasi interamen-

te informatizzato che permette di gestire una notevole mole di dati in tempi soddisfacenti.

- ▶ *Presenza di un unico centro di rilevazione e elaborazione dati.* Il centro di elaborazione statistica dei dati (CES) con sede a Nantes, come si è detto più volte, rappresenta certamente un punto di forza del sistema informativo francese in quanto garantisce, per quanto possibile, l'attendibilità dei dati sul movimento dei procedimenti tale da permettere un loro impiego nell'orientare le scelte di politica giudiziaria.
- ▶ Una caratteristica rilevante del sistema informativo francese in materia di giustizia è costituita dal progressivo rafforzamento di una *rete di coordinamento tra produttori e utenti delle statistiche giudiziarie*. E' particolarmente significativa, a questo proposito, l'attività di *feed back* messa in atto nei mesi estivi dal CES, tramite la quale si stabilisce un vero e proprio dialogo fra il centro e le giurisdizioni, e l'attività formativa dell'*équipe de communication*.

Rispetto ai prodotti dell'attività statistica in materia di giustizia, i principali punti di forza del sistema informativo francese possono essere individuati nelle seguenti caratteristiche:

- ▶ *Approccio integrato all'analisi dei dati.* Come è stato sottolineato più volte, le pubblicazioni del Ministero di giustizia, e in particolare la serie delle *Données locales*, presentano un collegamento costante tra i dati relativi al bilancio giudiziario e le risorse impiegate negli organi giudiziari, permettendo di ottenere una visione completa del funzionamento del sistema in termini di mezzi assorbiti e andamento dell'attività giudiziaria.
- ▶ *Presentazione efficace dei risultati delle rilevazioni.* Nell'Annuario della giustizia del ministero, la presentazione completa dei dati raccolti avviene per capitoli e in ogni capitolo vengono sempre brevemente descritte le competenze e le attività di ogni organo giuridico, le fonti dei dati e le spiegazioni dettagliate di alcune voci delle tabelle.

Il quadro dell'offerta statistica in materia di giustizia tracciato nel corso di questa analisi evidenzia, nonostante i recenti sviluppi del sistema informativo, il permanere di alcune **criticità**, che rispetto ai processi di rilevazione possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

- ▶ *Limitata affidabilità dei dati.* Sebbene la presenza di un unico centro di rilevazione dati sull'attività giudiziaria abbia determinato un miglioramento nella qualità dei dati prodotti, il grado di affidabilità delle informazioni quantitative in quest'ambito risente ancora della mancata informatizzazione di alcune fasi delle attività di rile-

vazione, soprattutto in campo penale.

- ▶ *Insufficiente tempestività nella produzione dei dati.* Il procedimento manuale alla base delle attività di rilevazione sulla parte penale ha delle ripercussioni negative anche sui tempi necessari per la produzione delle informazioni sull'attività giudiziaria annuale.
- ▶ *Incompletezza dell'informazione disponibile.* Le rilevazioni svolte dal ministero risultano per lo più rilevanti ai fini della gestione amministrativa, non supportano, in particolare, in modo adeguato la pianificazione e la valutazione degli interventi di riforma, ma soprattutto la valutazione della qualità dell'attività giudiziaria. I cambiamenti recentemente intervenuti all'interno di tutta la pubblica amministrazione relativamente all'organizzazione delle risorse di bilancio, tuttavia, sembrano poter fornire il giusto input per il superamento degli attuali limiti di completezza dei dati rilevati.



## ■ Germania

### 1. Caratteristiche ordinamentali e organizzative del sistema giudiziario

#### 1.1. L'ordinamento giudiziario

Gli articoli 92, 95 e 96 della *Grundgesetz* delineano la struttura del sistema giudiziario tedesco, caratterizzato dal decentramento e dalla specializzazione per settore<sup>18</sup>. Esistono cinque diverse corti federali che presiedono rispettivamente: la giurisdizione ordinaria (*Bundesgerichtshof*), la giurisdizione amministrativa (*Bundesverwaltungsgericht*), la giurisdizione fiscale (*Bundesfinanzhof*), la giurisdizione del lavoro (*Bundesarbeitsgericht*) e la giurisdizione del sociale (*Bundessozialgericht*). Inoltre, gli articoli 96 e 101 della succitata legge prevedono ulteriori corti federali con giurisdizione in precisi ambiti.

Secondo l'articolo 92 della medesima legge, il potere giudiziario è esercitato dalla Corte federale costituzionale, dalle corti federali e dalle corti dei *Länder*. Sebbene ogni *Land* sia responsabile della propria amministrazione della giustizia, della giurisdizione e della procedura, la principale legislazione in materia è regolata dalla Legge federale che è comune a tutte le corti. L'Atto di Organizzazione delle Corti (*Gerichtsverfassungsgesetz*) interviene a livello di legislazione sull'organizzazione delle stesse. Ci sono, inoltre, vari codici di procedura per ciascuna delle cinque branche di giurisdizione. Con riferimento all'articolo 95 della Legge, le corti federali

18. Ad esempio la divisione tra le corti federali e le corti dei 16 Länder così come la divisione in 5 rami indipendenti che operano in diversi settori specifici.

sono al vertice di queste cinque giurisdizioni e servono da corti d'appello per le corti dei *Länder*, assicurando un'interpretazione uniforme della legge.

La giurisdizione ordinaria concerne la giurisdizione civile e penale. Al livello più basso si trovano i tribunali locali (*Amtsgerichte*), seguiti da quelli regionali (*Landgerichte*), i quali, a seconda del caso, possono funzionare come corti di prima istanza o corti d'appello. Le Alte corti d'appello regionali (*Oberlandesgerichte*) si occupano di tutte le istanze d'appello e degli appelli in seconda istanza in materia penale. Riguardo ai casi penali di particolare gravità le Alte corti d'appello regionali funzionano da prima istanza. Al vertice della gerarchia si trova la Corte federale di giustizia (*Bundesgerichtshof*) che si occupa di appelli delle corti di seconda istanza in materia civile e delle corti di prima istanza in materia penale. Nella camera penale dei tribunali locali (*Amtsgerichte*) e regionali (*Landgerichte*), così come nelle camere commerciali dei tribunali regionali, i giudici professionali sono assistiti dai giudici onorari.

L'unicità del sistema giuridico tedesco sta nel fatto che particolari materie quali il diritto del lavoro e sociale possono essere presentate davanti a tribunali altamente qualificati. Inoltre, in Germania non esiste un'equivalente della Corte di cassazione, ossia una giurisdizione onnicomprensiva al vertice della gerarchia. Contemporaneamente, esiste una netta separazione tra il potere giudiziario e quello esecutivo, con la conseguenza che il secondo non ha funzioni quasi-giuridiche.

E' discutibile se l'alta specificità dei tribunali corrisponda sempre alla complessità dei problemi legali che spesso ricadono su più giurisdizioni. Un'altra particolarità riguarda il sistema di appello: tranne la giurisdizione fiscale, il sistema conta più di due livelli di appello con la conseguenza che una decisione può essere riveduta parecchie volte. Ciò comporta procedure particolarmente lente e costi elevati.

## 1.2. I procedimenti

La **procedura civile**, regolata dal relativo Codice di procedura civile (*Zivilprozessordnung*: ZPO), è basata su una serie di principi generali.

I procedimenti debbono essere pubblici, tranne che per alcune eccezioni; devono essere orali, per cui le parti devono avere la possibilità di presentare oralmente i fatti, le prove e le loro argomentazioni, senza prevalere sulla documentazione scritta. Quanto suddetto avviene prima dell'effettivo processo. Coerenza e concentrazione espositiva dei fatti tendono a garantire tempi brevi nei dibattiti e nelle procedure. Il principio più importante che regola la procedura civile è quello che garantisce la possibilità per le parti di decidere il settore di procedura e la modalità del processo.

Il Codice penale definisce le tipologie di reati penali, mentre il Codice di procedura penale ne disciplina la procedura. Le procedure penali e le pene sono prerogativa dello Stato, per cui le denunce del privato sono rare e limitate a casi particolari. Esistono tre livelli di procedure, la procedura prima del processo, quella ad interim e il processo principale. Esiste inoltre la possibilità di un appello e di una procedura di "rinforzo". In generale, il sistema di appello in Germania è particolarmente complicato. Tranne che per la giurisdizione fiscale, esistono più di due livelli di appello, con la conseguenza che non solo le corti di prima istanza giudicano sul merito e sulla forma, ma in generale lo fanno anche le corti di seconda istanza. Questo produce spesso un allungamento notevole dei procedimenti e dei relativi costi. D'altro canto, ciò porta presumibilmente a ridurre il margine di errore nei giudizi. L'opinione della maggioranza degli avvocati tedeschi, infatti, tende a favorire tale sistema.

Tuttavia, la recente riforma del Codice di procedura civile, che è divenuta operativa a partire dal 1 gennaio del 2002, ha consentito un potenziamento delle Alte corti di appello regionali (*Oberlandesgerichte*) che sono ora responsabili degli appelli di prima istanza, non solo contro i giudizi dei tribunali regionali (*Landgerichte*), ma anche, nei casi prescritti dalla legge, nei confronti delle sentenze dei tribunali locali (*Amtsgerichte*). Negli altri casi, i tribunali regionali (*Landgerichte*) mantengono le funzioni di corti d'appello.

Inoltre, tale appello di prima istanza è di fatto limitato all'esame formale e l'ammissione di nuove prove o fatti è permessa solo in casi eccezionali. L'appello di seconda istanza su fatti di forma (revisione) è stato limitato a casi di fondamentale importanza, mentre precedentemente la riforma era ammissibile se il valore della disputa eccedeva i 60.000 marchi, senza considerare la gravità del caso. Di conseguenza, la possibilità che ci sia un appello di seconda istanza è divenuto abbastanza raro.

A questo proposito, la riforma ha incentivato il ruolo della conciliazione, procedura divenuta obbligatoria all'inizio di ogni processo.

Anche se la riforma non ha portato particolari riduzioni nei livelli delle giurisdizioni ordinarie, ha ristretto l'accesso a questi livelli, cercando di compensare i limiti del presente sistema. Per di più, tale riforma riguarda esclusivamente la giurisdizione civile, per tutti gli altri settori permangono i problemi esaminati in precedenza.

### 1.3. I giudici

In Germania, si accede alla professione di giudice solo dopo un periodo di pratica legale, ad esempio dopo che si è completato l'esame di

stato di primo e secondo livello. Al di là di questo non si richiede altra qualificazione, per cui si diventa giudici effettivi tra i 26 e 32 anni.

La posizione legale e la funzione dei giudici, come pure i requisiti per tale carriera sono definiti da un'apposita legge (*Deutsches Richtergesetz*). I giudici di prima nomina sono destinati ai tribunali locali o regionali e l'autorità competente per le nomine e per le promozioni è il ministero di giustizia di ciascun *Land*. A livello federale, i giudici delle corti federali sono nominati dal ministro competente nella materia della specializzazione delle diverse corti, sentito il parere di una commissione composta da membri del Parlamento e dai competenti ministri dei *Länder*. Dopo cinque anni di pratica come giudice, la nomina viene confermata a tempo indeterminato. La promozione in corti di più alto livello richiede un minimo di dieci anni di esperienza in un tribunale di prima istanza. L'età di pensionamento è 65 anni.

Il reclutamento di giudici presso la Corte costituzionale federale presenta qualche differenza rispetto alle altre corti, esso è regolato dalla legge *Deutsches Richtergesetz* art. 69 e seguenti e dall'Atto della Corte costituzionale federale *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*.

#### 1.4. Le linee di riforma

Per quel che riguarda la parte civile, come abbiamo avuto modo di dire precedentemente, la riforma di maggior rilievo è quella che ha prodotto dei cambiamenti nella procedura civile divenendo operativa a partire dal 1 gennaio 2002.

Per quel che riguarda i dibattimenti penali, l'argomento di maggiore dibattito al momento è la riforma del sistema di sanzioni penali. In particolare, il tema del dibattito riguarda il ruolo della società nei confronti dei crimini e di come essa dovrebbe rispondere ai criminali e alle vittime dei crimini stessi. Il nodo della questione è la protezione delle vittime e il loro ruolo all'interno dei processi. Per i condannati, si vuole dare maggiore importanza a lavori socialmente utili come una valida alternativa a pene pecuniarie o alla detenzione in caso di mancato pagamento della somma dovuta. In questo caso, i *Länder* risparmierebbero i costi finanziari dovuti al periodo di detenzione.

La possibile riforma dei salari degli avvocati, prevede anche la possibilità di stabilire delle parcelle per attività fin'ora escluse, come ad esempio le mediazioni o altri procedimenti extragiudiziari col fine di promuoverli. Contemporaneamente si prevede un ulteriore incentivo salariale, stabilito in base alle ore di lavoro svolto anziché in base ad una scala salariale fissa e prestabilita.

Per quel che concerne le riforme sull'amministrazione della giustizia, un



problema molto sentito dai *Länder* è quello della decentralizzazione dell'amministrazione della giustizia per incrementare la responsabilità di ogni singola corte o dipartimento. In termini più generali, la posizione dell'amministrazione giudiziaria, intesa come parte del potere esecutivo è stata messa in discussione, in particolare rispetto al principio di separazione dei poteri. L'associazione dei giudici tedeschi ha suggerito di muoversi sulle linee intraprese da Italia, Francia e Spagna e di nominare una commissione indipendente (*Justizverwaltungsrat*), con funzioni amministrative che fin'ora sono state esercitate dal ministro di giustizia di ciascun Land. Riguardo l'aspetto finanziario, si è discusso se alla commissione sopraccitata debba essere data la possibilità di presentare la bozza di bilancio direttamente al Parlamento anziché al ministro delle finanze.

## 2. Dati ed indicatori del sistema giudiziario

### 2.1. Le risorse impiegate nell'amministrazione della giustizia

La Germania è una repubblica federale e, com'è ovvio, l'autorità pubblica si divide tra la Federazione e gli Stati che la compongono, che in Germania sono chiamati *Länder*.

I 16 *Länder* della Repubblica federale tedesca hanno ognuno la propria costituzione e legislatura. Naturalmente, la gestione amministrativa e finanziaria di tutte le corti *Länder*, ossia in ordine d'importanza le *Amtsgerichte*, *Landgerichte* e *Oberlandesgerichte*, nonché della Corte costituzionale del Land, è di competenza di ogni singolo Land, mentre l'amministrazione delle cinque corti federali e della Corte costituzionale federale è di competenza del governo centrale.

Da quanto detto segue che è molto difficile avere a livello centrale, e cioè dal Ministero di giustizia federale, dei dati omogenei ed esaustivi sulle risorse e le prestazioni dell'intero sistema. Le uniche informazioni aggregate in nostro possesso riguardano le risorse umane impiegate nelle *Amtsgerichte*, *Landgerichte* e *Oberlandesgerichte* e i dati aggregati sui procedimenti civili e penali nelle stesse corti.

Dai dati riguardanti il personale impiegato nell'amministrazione giudiziaria dei *Länder* per gli anni 2000 e 2001, emerge che, rispetto al 2000, soltanto quello delle *Amtsgerichte* (il livello più basso di corte dei *Länder*) è in diminuzione dell'1,2% (53.887 unità nel 2000), mentre quelli delle *Landgerichte* e delle *Oberlandesgerichte* sono aumentati leggermente nel 2001, rispettivamente dello 0,5% e 1,5% (rispettivamente 16.168 e 5.824 nel 2000). In particolare, questi ultimi aumenti non derivano da

un maggior numero di magistrati, bensì da un aumento nel numero dei funzionari di medio e alto livello.

Naturalmente, la maggior parte del personale è impiegato nelle *Amtsgerichte* (circa il 71% di tutto il personale dei Länder), essendo queste le più diffuse sul territorio tedesco, anche se la proporzione di magistrati al loro interno è nettamente inferiore (il 15% del totale) rispetto a quella presente negli altri due tipi di tribunali (rispettivamente il 32% e 33% del totale).

Il personale relativo agli uffici delle procure si suddivide tra *Landgerichte* e *Oberlandesgerichte*. Il maggior numero di dipendenti si concentra nelle *Landgerichte* (nel 2001 complessivamente 16.325 impiegati rispetto ai 888 delle *Oberlandesgerichte*).

L'andamento nell'ultimo anno del numero dei pubblici ministeri delle *Landgerichte* è stato lievemente crescente (+1,04% rispetto al 2000), mentre nelle *Oberlandesgerichte* si registra nel 2001 un aumento complessivo del 2,54 %, dovuto principalmente all'aumento dei pubblici ministeri presso le corti locali (+ 8,82% rispetto al 2000), mentre le altre due categorie considerate crescono solo leggermente.

## 2.2. Il funzionamento e le prestazioni del sistema giudiziario

L'Istituto nazionale di statistica raccoglie le informazioni riguardanti i **procedimenti di natura civile**, compresi gli appelli di primo e secondo grado, istruiti all'interno delle corti dei Länder.

In prima istanza, i procedimenti civili sono istruiti dai tribunali *Amtsgerichte* e *Landgerichte*; la tabella seguente riporta i dati dei procedimenti sopravvenuti ed esauriti dal 1995<sup>19</sup> al 2000 con il relativo tasso di ricambio e di sopravvenienza (disponibile solamente per gli ultimi due anni).

L'andamento del tasso di ricambio delle *Amtsgerichte* è indice di una struttura molto efficiente, essendo negli ultimi cinque anni sempre al disopra del 100%, mentre quello delle *Landgerichte* è pari, nel 2000, al 94,68 %, in diminuzione rispetto al 1999, a causa di un repentino aumento dei procedimenti sopravvenuti nel 2000.

Il tasso di sopravvenienza ammonta nel 2000 rispettivamente a 1.766 procedimenti per 100.000 abitanti nelle *Amtsgerichte* e a 502 procedimenti per 100.000 abitanti nelle *Landgerichte*. Inoltre, l'andamento complessivo dei procedimenti civili in prima istanza nelle *Amtsgerichte*,

19. La riunificazione della Germania avvenne, sul piano giuridico, con il "Trattato tra la Repubblica federale di Germania e la Repubblica democratica tedesca sulla realizzazione dell'unità della Germania" del 31 agosto 1990. I dati relativi alla Germania unita sono disponibili a partire dall'anno 1995.

sopravvenuti ed esauriti, è negli ultimi anni discendente.

Nelle *Landgerichte*, invece, l'andamento dei procedimenti civili in prima istanza è più contraddittorio: mentre infatti, i procedimenti sopravvenuti, dopo un evidente calo fra il 1997 e il 1999, ritornano nel 2000 ai livelli del 1996, i procedimenti terminati mantengono dal 1998 (pari a 412.496) un andamento complessivamente decrescente fino ad essere ampiamente superati da quelli sopravvenuti nel 2000 (pari a 392.063).

**Tabella 9 - Andamento dei procedimenti civili nei Länder in prima istanza (escluso il diritto di famiglia) - Anni 1995-2000**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Amtsgerichte</b>						
<b>Sopravvenuti</b>	1.751.448	1.686.960	1.686.844	1.584.128	1.496.122	1.456.062
<b>Esauriti</b>	1.671.669	1.737.202	1.716.044	1.643.794	1.538.597	1.478.992
<b>Tasso di ricambio</b>	95,44%	102,98%	101,73%	103,77%	102,84%	101,57%
<b>Tasso di sopravvenienza</b>					1.819	1.766
<b>Landgerichte</b>						
<b>Sopravvenuti</b>	418.807	422.995	422.407	404.496	382.881	414.072
<b>Esauriti</b>	401.747	414.579	423.628	412.492	392.722	392.063
<b>Tasso di ricambio</b>	95,93%	98,01%	100,29%	101,98%	102,57%	94,68%
<b>Tasso di sopravvenienza</b>					465	502

(Fonte: elaborazioni su "Rechtspflege 2000, statistisches Bundesamt", aprile 2000 e [http://www.destatis.de/themen/e/thm\\_justice.htm](http://www.destatis.de/themen/e/thm_justice.htm).)

Il tasso di ricambio dei procedimenti civili in appello istruiti presso le *Landgerichte* si attesta nel 2000 intorno al 100%, indicando una struttura molto efficiente, in linea con gli anni precedenti. Anche per le *Oberlandesgerichte* il tasso di ricambio assume valori molto buoni (102,41% nel 2000), con un andamento crescente negli ultimi anni. Discorso leggermente diverso per il tasso di ricambio della Corte di giustizia federale, che è pari nel 2000 al 93,87%, che segue nel tempo un andamento altalenante.

Il tasso di sopravvenienza nel 2000 è molto più basso per i procedimenti in appello, come prevedibile, rispetto a quelli in prima istanza, e ammonta per le *Landgerichte* a 114, per le *Oberlandesgerichte* a 78 e per la Corte federale di giustizia soltanto a 5.

E' interessante rilevare che ciò che accomuna l'andamento dei procedimenti civili in appello nelle *Landgerichte* e *Oberlandesgerichte* negli ultimi

anni, oltre ad una leggera tendenza a decrescere, è il fatto che i procedimenti sopravvenuti superano quelli esauriti nell'anno.

Per quello che riguarda la lunghezza dei procedimenti civili esauriti la media nazionale più bassa è quella riportata dai procedimenti istruiti nelle *Amtsgerichte* (4.3 mesi nel 2000), seguite dalle *Landgerichte* (6.9 mesi) e in ultimo dalle *Oberlandesgerichte*.

**Tabella 10 - Media nazionale (in mesi) della durata dei procedimenti civili esauriti per tipo di corte giudicante - 31/12/2000**

	<b>Amtsgericht (escluso diritto di famiglia)</b>	<b>Landgericht</b>	<b>Oberlandgericht</b>
<b>Media</b>	4,3	6,9	8,4

(Fonte: elaborazioni su "Rechtspflege 2000, statistisches Bundesamt", aprile 2000)

Analizzando, invece, i dati riguardanti le percentuali di procedimenti civili esauriti entro classi stabilite di mesi, al 31 dicembre del 2000, si rileva che nelle *Amtsgerichte*, la percentuale di procedimenti la cui durata è stata al massimo uguale a tre mesi è addirittura superiore al 50%. Circa il 25% dei procedimenti civili in tutte e tre le corti si è esaurito dopo 6 mesi al massimo, mentre circa il 33% dei procedimenti istruiti nelle *Oberlandesgerichte* dura tra i 6 e 12 mesi.

Anche per quel che riguarda i **procedimenti penali** in prima istanza, vale lo stesso discorso fatto per quelli civili, la maggior parte di essi viene istruita nelle corti *Amtsgerichte*.

Il totale dei procedimenti penali istruiti presso le corti *Amtsgerichte* nel 2000 ammonta a 841.788, leggermente in aumento rispetto a quelli dell'anno precedente (838.917). Al contrario, invece, per i procedimenti sopravvenuti nel 2000 presso le corti *Landgerichte* (13.836), in diminuzione rispetto all'anno precedente.

L'evoluzione del tasso di ricambio negli ultimi anni segue un andamento crescente per entrambe le *Amtsgerichte* e le *Landgerichte*, e si aggira intorno al 100%. Il tasso di sopravvenienza nel 2000 è pari a rispettivamente a 1.021 procedimenti per 100.000 abitanti nelle *Amtsgerichte* e a 17 per le *Landgerichte*.

L'ammontare dei procedimenti penali sopravvenuti presso le *Oberlandesgerichte* nel 2000 è pari a 22, in lieve aumento rispetto al 1999, ma comunque in diminuzione rispetto al 1995 (126). Il tasso di ricambio ha raggiunto, in passato, dei valori molto elevati (intorno al 200%), per attestarsi nel 2000 al 72,7.

Nel 1998 i procedimenti di pubblica accusa sopravvenuti presso le *Landgerichte* ammontano a 4.556.786, in costante aumento dal 1995, con un tasso di ricambio di circa il 101%. Presso le *Oberlandesgerichte*, invece, questa tipologia di procedimenti risulta in diminuzione, con un tasso di ricambio per il 1998 molto alto di circa il 129%.

Presso le *Landgerichte* sono sopravvenuti nel 2000 55.576 procedimenti penali in appello, con un tasso di ricambio molto elevato del 101,3%. Il tasso di sopravvenienza per il 2000 è pari a 67 procedimenti per 100.000. L'evoluzione dei procedimenti, sia sopravvenuti che terminati, segue un andamento crescente fino al 1998 per poi decrescere leggermente negli ultimi due anni.

Nel 2000 sono sopravvenuti 5.666 procedimenti penali in appello presso le *Oberlandesgerichte*, in leggera diminuzione rispetto al 1999, con un tasso di ricambio pari a quello riscontrato nelle *Landgerichte* (circa il 101%) e un tasso di sopravvenienza di 7 procedimenti per 100.000.

### 3. Le esigenze informative e l'offerta di statistiche giudiziarie

Fornire un quadro dettagliato ed esaustivo sull'attività di rilevazione e delle principali pubblicazioni statistiche in materia di giustizia in Germania non è cosa semplice. Essendo un sistema fortemente federale, l'amministrazione della giustizia (almeno per quel che riguarda i primi tre livelli: *Amstgerichte*, *Landgerichte* e *Oberlandesgerichte*) è di esclusiva competenza dei *Länder*. Il ministero di giustizia del *Land*, congiuntamente col ministero delle finanze, stabilisce annualmente le risorse da assegnare a ciascun tribunale e a ciascuna corte.

Un ulteriore compito del ministero di giustizia è quello di gestire l'allocazione e l'organizzazione di tutto il personale amministrativo per la giustizia. Tuttavia, bisogna ancora una volta ricordare che quanto appena detto è suscettibile di cambiamenti a seconda del *Land* che viene considerato.

L'informazione statistica raccolta annualmente sull'attività di tutte le giurisdizioni sul territorio dei *Länder* tedeschi ha un duplice scopo: da un lato rappresenta uno strumento indispensabile per gli uffici dell'amministrazione locale per ripartire le risorse sul proprio territorio, per tenere sotto controllo eventuali disfunzioni locali, per la richiesta delle risorse necessarie per perseguire il proprio programma pluriennale; dall'altro lato le statistiche raccolte a livello nazionale sono fondamentali per poter avere un quadro generale sull'andamento dell'attività giudiziaria sia a livello dei *Länder* che a livello delle corti federali.

Non bisogna poi dimenticare l'esigenza, avvertita in modo sempre più

evidente da parte dei cittadini, di avere un riscontro reale dell'efficacia dell'azione giudiziaria e della qualità della giustizia intesa come servizio reso alla collettività.

### 3.1. Le rilevazioni e le pubblicazioni ufficiali

La struttura organizzativa del Sistema statistico nazionale tedesco riflette le caratteristiche e le esigenze della struttura federale dello Stato.

I principali enti coinvolti nella produzione delle statistiche ufficiali tedesche sono:

- ▶ l'Ufficio statistico federale (*Statistisches Bundesamt* o *Destatis*);
- ▶ gli uffici statistici dei 16 Länder (*Statistischen Landesämter*);
- ▶ il Comitato statistico consultivo (*Statistischer Beirat*).

All'Ufficio statistico federale sono attribuite funzioni di coordinamento e di organizzazione al fine di assicurare, all'interno di un sistema largamente decentrato, la produzione delle statistiche federali secondo metodi uniformi e senza sovrapposizioni. La supervisione amministrativa dell'Ufficio statistico federale è di competenza del Ministro federale dell'interno (BMI), la supervisione tecnica è affidata al ministro federale competente nelle materie oggetto delle specifiche indagini statistiche<sup>20</sup>.

Gli uffici statistici dei *Länder* sono organi esecutivi incaricati della raccolta, dello spoglio e della elaborazione dei dati. L'elaborazione diretta delle statistiche da parte del *Destatis* è consentita solo in presenza di una previsione di legge.

Il Comitato statistico consultivo (*Statistischer Beirat*) ha il compito di consigliare l'Ufficio statistico federale su questioni fondamentali nel campo statistico.

Gli uffici statistici dei *Länder*, le cui sedi sono stabilite, generalmente, nella capitale degli stessi, hanno un proprio presidente e strutture organizzative che rispondono alle diverse esigenze e dimensioni del *Land*<sup>21</sup>. Le differenze nell'organizzazione e nella dimensione degli uffici statistici regionali possono comportare problemi di coordinamento e armonizzazione. A garantire la produzione delle statistiche federali con metodi e procedure uniformi concorre il sistema di elaborazione dei programmi federali che sono sviluppati da un solo ufficio statistico e

20. Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (1996), Sistemi Nazionali di Statistica: loro organizzazione e funzionamento in alcuni paesi dell'Unione Europea, Rapporto di ricerca 96.02 a cura di Barbara Carelli, Roma.

21. Si veda la nota precedente

22. H.Lützel, in *Giornale del Sistan* 20/2002.

successivamente applicati in tutti gli uffici regionali<sup>22</sup>.

I contenuti delle rilevazioni in materia giudiziaria, sia a livello nazionale per le corti federali, che a livello regionale, riguardano esclusivamente dati sull'organizzazione del personale e sul numero di procedimenti sopravvenuti ed esauriti per materia e sentenza pronunciata.

Le **modalità di rilevazione** dei dati sono a tutt'oggi prevalentemente su supporto cartaceo, non essendoci un sistema informatico integrato per tipologia di procedimento. Le informazioni richieste sono poi raccolte ed elaborate esternamente al ministero da un istituto di statistica dipendente dal Ministero dell'interno, che si occupa di raccogliere dati per tutti i settori della pubblica amministrazione. Accade, dunque, che tutte le informazioni rilevate vadano a comporre un grande data base, relativamente al quale vengono prodotte svariate tabelle, che successivamente vengono fornite su supporto cartaceo al Ministero di giustizia. Gli uffici statistici regionali acquisiscono i dati dagli uffici giudiziari, li elaborano e producono i risultati conformemente alle direttive dell'Ufficio statistico federale, in modo che le statistiche giudiziarie dei *Länder* siano prodotte con metodi uniformi e possano essere facilmente rielaborate a livello federale.

Gli uffici giudiziari sono tenuti a compilare e a rispedire agli uffici statistici regionali dei formulari (*Zählkarte*) uguali su tutto il territorio federale. La definizione e il controllo dell'uniformità degli "*Zählkarte*" competono al "Comitato per le statistiche giudiziarie". Il comitato in oggetto è formato da rappresentanti degli Stati della Federazione, del Ministero della giustizia federale e dell' Ufficio statistico federale. Esso si riunisce con cadenza annuale sotto la presidenza del ministro della giustizia bavarese<sup>23</sup>.

Le metodologie di acquisizione dei dati delle statistiche giudiziarie non sono uniformi. Ciò può affermarsi sia a livello territoriale (poiché differiscono da Stato a Stato) sia a livello delle singole giurisdizioni (in quanto ogni ufficio giudiziario invia i dati agli uffici statistici regionali in base alle proprie possibilità e alla propria organizzazione del lavoro) e per i diversi gradi di giudizio.

In Germania il processo d'informatizzazione degli uffici giudiziari, sebbene abbia conosciuto negli ultimi anni costanti progressi, non può considerarsi ancora completato e non esistono, attualmente, sistemi omogenei di rilevazione informatica dei dati. L'utilizzo dei tradizionali metodi di rilevazione cartacei è ancora la regola; tuttavia, ad essi si stanno affiancando le nuove tecnologie di rilevazione e trasmissione elettronica che favoriscono una maggiore omogeneità e qualità dei dati

23. Ministero Federale della Giustizia (Bundesministerium der Justiz), maggio 2002.

nonché un notevole risparmio in termini di tempo e risorse finanziarie e umane impiegate<sup>24</sup>.

Con riferimento alla giurisdizione ordinaria civile, la trasmissione elettronica dei dati è più comune presso le corti locali (*Amtsgerichte*) e i tribunali regionali (*Landgerichte*), meno utilizzata nelle corti di appello (*Oberlandesgerichte*)<sup>25</sup>. In materia familiare, in prima istanza l'acquisizione dei dati è completamente cartacea in nove *Länder* su sedici; in grado di appello il sistema cartaceo è la regola con due sole eccezioni.

La trasmissione elettronica dei dati è praticamente assente nella giurisdizione penale ordinaria sia nella prima che nella seconda istanza (l'unica eccezione è rappresentata dal Baden-Württemberg con un 40% di trasmissione elettronica dei dati presso le corti locali). Migliore il livello d'informatizzazione presente presso gli uffici del pubblico ministero; tuttavia, il sistema di trasmissione dei dati dall'ufficio del Procuratore generale presso la corte di appello è ancora prevalentemente cartaceo, con la sola eccezione dei tre *Länder* di Brema, dello Schleswig-Holstein e della Turingia.

In materia amministrativa, in prima istanza, la trasmissione dei dati è completamente o parzialmente informatizzata in dieci *Länder*, mentre è ancora affidata totalmente al supporto cartaceo nei restanti sei. In appello il sistema di rilevazione è completamente cartaceo in circa il 56% dei *Länder*. Nel settore finanziario gli Stati che hanno adottato un sistema di rilevazione completamente informatizzato sono nove.

Ogni *Land* ha l'autonomia di decidere quale tipo d'informazioni rendere pubbliche tramite le pubblicazioni ufficiali, in quale formato e con che periodicità. Nel caso del Land Nordrhein-Westfalen, l'unico di cui si dispone della documentazione, il Ministero di giustizia produce una serie di pubblicazioni, di cui le uniche che riportano dei dati sulla giustizia sono:

- ▶ *Willkommen im Justizministerium*, con periodicità annuale, nel quale sono riportate informazioni di carattere generale (attività del Ministero di giustizia, organizzazione del personale, obiettivi annuali, eccetera) accompagnate da alcuni dati di bilancio;
- ▶ *Justiz in Zahlen*, con periodicità annuale, dove sono riportati tutti i dati riguardanti i procedimenti civili e penali e delle altre corti specialistiche, i dati di bilancio, sul gratuito patrocinio, sul personale

24. E' necessario sottolineare che in Germania, negli ultimi anni, sono stati avviati diversi progetti di informatizzazione degli uffici giudiziari. In Baviera, ad esempio, è attualmente in corso di realizzazione un progetto, denominato "BajTECH2000", che porterà all'implementazione di una delle più efficienti reti integrate di gestione dei dati dell'amministrazione giudiziaria tedesca.

25. Tale osservazione, come quelle che seguono, è basata sui risultati di uno studio sullo stato di informatizzazione delle procedure di rilevazione dei dati nelle diverse giurisdizioni fornito dal Land di Berlino. I dati commentati si riferiscono alla situazione esistente al 31 dicembre 1999.



amministrativo e i magistrati.

Il resto delle pubblicazioni ufficiali riguarda soprattutto brochure "client oriented", con l'obiettivo d'informare il cittadino su tutti i servizi forniti dal ministero e sulle diverse modalità di accesso alla giustizia. A livello federale le informazioni che si possono rilevare riguardano i dati rilevati dai *Länder* nelle singole corti regionali e le informazioni sulle corti federali. Al ministero confluiscono i dati rilevati da tutti i ministeri dei singoli *Länder* sulle corti regionali. Gli stessi dati sono a disposizione dell'Istituto di statistica. Per quanto riguarda le corti federali, il ministero dispone delle elaborazioni effettuate sui dati di base dalle corti; questo non perché non sia possibile far affluire i dati di base, ma perché, a causa di problemi di budget del ministero, non esiste personale in grado di poter elaborare i dati delle singole corti. L'Istituto di statistica dispone di tutti i dati delle corti federali.

Le differenze tra i vari enti che producono informazioni risiedono nei diversi obiettivi di ciascuno. Le singole corti sono obbligate da parte del ministero a fornire determinati dati. Il ministero utilizza le informazioni delle corti al fine di seguirne la gestione. L'Istituto di statistica utilizza i medesimi dati non al fine di produrre analisi, quanto per pubblicare dati generali sul funzionamento della giustizia. L'Istituto nazionale di statistica pubblica, infatti, una serie di volumi sulla giustizia tutti con periodicità annuale:

- ▶ *Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege*, una sintesi di tutti i dati principali sulla giustizia;
- ▶ *Gerichte und Staatsanwaltschaften*, la più completa delle pubblicazioni ufficiali. Riporta sia a livello aggregato che per *Länder*, statistiche sull'organizzazione dell'attività giudiziaria per ogni tipo di corte, sul personale dei tribunali e delle procure di ogni livello. Inoltre, sono riportati tutti i dati sull'evoluzione dei procedimenti civili, penali per ogni livello di corte e dei procedimenti istruiti nelle corti specialistiche;
- ▶ *Strafverfolgung*, una pubblicazione annuale sui condannati per reati penali (adulti, giovani e minori), suddividendoli per tipo di reato e sentenza e per caratteristiche demografiche;
- ▶ *Starfvollzug*, presenta una raccolta annuale di dati sulle prigioni, dalle caratteristiche demografiche e criminologiche dei detenuti, al funzionamento di tutti gli istituti penitenziari.

### 3.2. Le esigenze informative in campo giudiziario: priorità e grado di copertura

In realtà, non esistono veri e propri **strumenti informativi a supporto delle riforme**, ma vengono attivati, all'interno del Ministero di giu-

stizia federale o dei Länder, dei gruppi di lavoro ad hoc, composti da personale interno all'amministrazione e consulenti esterni esperti. I rapporti prodotti da questi gruppi di lavoro sono esclusivamente ad uso interno all'amministrazione e, dunque, non vengono pubblicati.

**Valutare** la performance complessiva del sistema giudiziario sia a livello nazionale che a livello regionale, risulta essere estremamente difficile.

Infatti, tutti i dati raccolti sull'attività giudiziaria forniscono un quadro parziale sul funzionamento delle corti a ogni livello e, in definitiva, le informazioni raccolte (numero di giudici, personale impiegato, procedimenti sopravvenuti ed esauriti) sono solo parzialmente indicative di un particolare livello di efficienza nella gestione della giustizia. Inoltre, bisogna ricordare che non esiste nessuno strumento che permetta al ministero nazionale o dei Länder d'indirizzare la gestione dell'attività giudiziaria di una qualsiasi corte in un senso o in un altro (nel senso di disporre di particolari incentivi o disincentivi), vista la totale indipendenza dei presidenti di corte e dei magistrati.

Ciò non significa che la giustizia è esclusa da qualsiasi dibattito sul miglioramento della qualità, ma si tratta di verificare l'opportunità di migliorare la gestione della giustizia attraverso l'introduzione di strumenti di management propri del mondo dell'impresa: la budgettizzazione, la valutazione del rapporto costi/performance, il controllo di gestione, benchmarking, ecc. A livello di *Land* il dibattito su questi temi è molto sentito e, ad esempio, nel Land Nordrhein-Westfalen uno dei progetti di riforma più dibattuti riguarda proprio l'idea di rendere più flessibile il budget di ogni tribunale o corte, in modo da rendere possibile una gestione interna delle risorse finanziarie non vincolata per funzioni dall'alto, ma che risponda alle effettive esigenze di ogni tribunale.

La Tabella 11 schematizza il grado di copertura delle esigenze informative in materia di giustizia, seguendo una classificazione basata sul tipo di prospettiva adottata e sulle tre finalità fondamentali della statistica giudiziaria:

- ▶ progettazione e valutazione delle riforme;
- ▶ gestione dell'organizzazione;
- ▶ valutazione delle prestazioni del sistema rispetto alle esigenze di cittadini e imprese.

### 3.3. La presenza delle condizioni per lo sviluppo dell'informazione statistica giudiziaria

L'**affidabilità dei dati**, almeno per quel che riguarda il livello regionale, è garantita da una rilevazione mensile e da un sistema di controllo

meccanico degli errori che consente di minimizzare l'errore di "riempimento" dei moduli. Per quel che riguarda la veridicità delle informazioni prodotte nelle pubblicazioni, tutti i funzionari intervistati si sono dimostrati concordi nell'affermare che, in linea di massima, esse sono affidabili e riproducono in maniera attendibile l'andamento dell'attività giudiziaria.

**Tabella 11 - Grado di copertura delle esigenze informative in campo giudiziario**

Finalità	Prospettiva		
	Nazionale	Regionale	Periferica
<b>Progettare le riforme e valutarne l'impatto</b>	Soddisfacente	Soddisfacente	
<b>Supportare la gestione dell'organizzazione</b>	Soddisfacente	Soddisfacente	Soddisfacente
<b>Valutare le prestazioni del sistema rispetto alle esigenze di cittadini e imprese</b>	Limitato	Limitato	

\*Il significato delle valutazioni espresse nella tabella è chiarito nella nota metodologica (allegato B).

**L'integrazione delle informazioni** in tema di giustizia, o per meglio dire lo scambio d'informazioni, è molto elevato orizzontalmente, nel senso che esiste una forte collaborazione fra i *Länder*, soprattutto quelli contigui, nello scambiarsi informazioni (si ricorda che i moduli di rilevazione dei dati sono uguali per tutti) e nel cercare forme d'intervento congiunto per affrontare particolari problematiche (ad esempio programmi per la lotta alla criminalità). Questo flusso d'informazioni non avviene allo stesso modo verso il centro; tuttavia, l'Istituto nazionale di statistica è incaricato di rilevare e mettere insieme tutti i dati disponibili sull'organizzazione e sull'attività procedurale di tutti i *Länder*, per fornire una serie di pubblicazioni annuali di cui si è fatto cenno all'inizio. Un forte impedimento, in questo senso, è rappresentato dall'inadeguatezza delle risorse tecnologiche presenti sul territorio. Ogni tribunale e corte può avere il proprio sistema di rilevazione e gestione dei dati, quindi non esistono sistemi omogenei di rilevazione informatica dei dati (sia a livello locale che nazionale).

Per porre rimedio a questa situazione, alcuni *Länder*, come quello del Nordrhein-Westfalen, si sono attivati tramite dei progetti speciali che riguardano i servizi informatici, nei quali si prevede l'installazione di

alcuni software, per tipologia di giurisdizione, comuni a tutti i tribunali, l'implementazione d'intranet giustizia e del servizio di posta elettronica.

I **modelli di rilevazione** dei dati sui procedimenti sono comuni a tutti i *Länder*, come si è più volte sottolineato, e ne esistono tante quante sono le tipologie di procedimento (civili, penali, diritto di famiglia, eccetera) e per livello di corte giudicante (*Amtsgericht*, *Landgericht* e *Oberlandesgericht*). La rilevazione dei dati avviene mensilmente su supporto cartaceo e le informazioni raccolte vengono elaborate dall'Istituto di statistica competente.

I dati che vengono richiesti nei formulari (*Zählkarte*), che sono sempre accompagnati da note esplicative per facilitare il loro riempimento da parte degli addetti, riportano le seguenti informazioni per ogni singolo procedimento:

- ▶ anagrafica del procedimento: codice del tribunale, del giudice, giorno d'ingresso, oggetto del procedimento;
- ▶ costi: costo del gratuito patrocinio e costi accessori;
- ▶ tipo di sentenza;
- ▶ oggetto della sentenza;
- ▶ informazioni specifiche della tipologia di procedimento (ad esempio, se si tratta di diritto di famiglia, quali sono i termini economici di un'eventuale sentenza di divorzio);
- ▶ termine del procedimento.

Per tutte le informazioni non coperte dalle *Zählkarte* (certificazioni, anagrafe, ordinanze speciali, eccetera), vengono utilizzate altre schede di rilevazione (da riempire una volta l'anno), le *geschäftübersicht*.



## ■ Inghilterra e Galles

### 1. **Caratteristiche ordinarie e organizzative del sistema giudiziario**

L'apparato normativo, nel Regno Unito, si basa su diverse fonti: le leggi emanate dal Parlamento, la *common law* sviluppata dalla magistratura e la legislazione comunitaria, oltre agli usi. Sebbene le leggi statali abbiano un potere superiore alla *common law*, la maggioranza della normativa trova la sua origine in quest'ultima. Il sistema di *common law* opera in modo gerarchico, per cui la corte di ordine inferiore deve attenersi alle deliberazioni della corte di ordine superiore.

#### 1.1. **Le istituzioni che amministrano il sistema**

In Inghilterra e Galles non c'è un vero e proprio ministero della giustizia. L'amministrazione del sistema giudiziario, che include anche l'assistenza legale, fa capo al governo centrale. La responsabilità è ripartita tra diversi dipartimenti, principalmente il *Lord Chancellor's Department* e l'*Home Office*. Il *Lord Chancellor* è a capo del Gabinetto e membro della *House of Lords*, ma non ha una competenza esclusiva sul sistema giudiziario da quando all'*Home Secretary* sono state attribuite diverse competenze in materia penale.

Il *Lord Chancellor's Department* (LCD) ha la responsabilità per lo sviluppo della legislazione in aree non di competenza di altri dipartimenti (ad esempio, diritto di famiglia) ma soprattutto per creare il contesto istitu-

zionale del sistema legale in generale. Il LCD è, in particolare, responsabile per:

- ▶ la nomina e la selezione della magistratura;
- ▶ l'assistenza legale;
- ▶ l'amministrazione delle corti penali, civili e relative al diritto di famiglia;
- ▶ lo sviluppo di tribunali amministrativi e, in generale, di una giustizia amministrativa.

Sebbene il LCD definisca le linee politiche generali in queste aree, l'implementazione giornaliera è affidata a speciali agenzie, quali:

- ▶ la *Legal Services Commission*, che amministra l'assistenza legale;
- ▶ la *Court Service* che amministra le corti;
- ▶ il *Judicial Studies Board*, che si occupa della formazione della magistratura.

L'*Home Office* ha la responsabilità d'implementare le leggi parlamentari in materia penale. Inoltre, si occupa dell'amministrazione del servizio carcerario, del mantenimento di uno standard adeguato da parte della polizia e del servizio di sorveglianza. Da esso dipendono altre istituzioni di particolare rilievo nell'amministrazione della giustizia e dell'ordine pubblico quali la polizia, il *Crown Prosecution Service*, le *Magistrates' Courts* e il *Prison Service*.

L'*Attorney-General* e il *Solicitor-General* sono membri del governo e loro consiglieri legali. Sono membri della Camera dei Comuni. Possono intervenire a favore della Corona nelle corti internazionali oppure in procedimenti civili in Inghilterra o condurre l'accusa in procedimenti penali. L'*Attorney General* è a capo del *Bar*.

Il direttore della pubblica accusa è a capo del *Crown Prosecution Service*, che è responsabile dell'accusa nella maggior parte dei procedimenti penali avviati dalla polizia. Il *Crown Prosecution Service* è organizzato in due diverse aree territoriali e ognuna è diretta da uno *Chief Crown Prosecutor*.

## 1.2. La giurisdizione ordinaria e le corti di giustizia

La **legislazione** inglese distingue tra legislazione civile e penale. Tale distinzione è importante perché:

- ▶ vi è una differente terminologia tra le due giurisdizioni;
- ▶ l'obbligo e il tipo di prove da fornire differiscono tra le due giurisdizioni:
- ▶ nei casi civili il richiedente ha l'obbligo di fornire le prove,
- ▶ nei casi penali l'obbligo di fornire le prove ricade sull'accusato "oltre ogni ragionevole dubbio";

► tra le due giurisdizioni vi sono diverse procedure giudiziarie. In Inghilterra e Galles non vi è una rigida linea di demarcazione tra corti civili e penali: quasi tutte le **corti** esercitano entrambe le giurisdizioni. Eccezionalmente, le *County Courts* sono esclusivamente corti civili.

La *House of Lords*, la *Court of Appeal*, la *High Court* e la *Crown Court* hanno una giurisdizione illimitata e trattano anche i casi più complicati. Le corti inferiori, come le *County Courts* e le *Magistrates' Courts* hanno una giurisdizione limitata e trattano i casi meno importanti e meno complessi.

### *House of Lords*

Nei casi che non coinvolgono la legislazione comunitaria, la *House of Lords* è la corte di ultima istanza nel Regno Unito. Di fronte alle decisioni assunte dalla *House of Lords* è possibile opporsi solo se una decisione della stessa corte, precedente, lo permette. La giurisdizione della *House of Lords* è quasi completamente di appello. Essa rappresenta l'ultimo livello di appello per l'Inghilterra, il Galles e l'Irlanda del Nord nei casi civili e penali mentre per la Scozia soltanto per i casi civili. La maggior parte degli appelli proposti alla *House of Lords* provengono dalla *Court of Appeal* in Inghilterra e possono essere proposti soltanto con il permesso di entrambe le corti. Nei casi penali, inoltre, gli appelli devono riguardare un punto di legge d'interesse pubblico generale. Gli appelli nella *House of Lords* sono trattati da almeno tre magistrati (in alcuni casi anche da cinque o sette magistrati). Non sono ammesse audizioni, il magistrato legge tutti i documenti e ascolta le argomentazioni dei legali. Le decisioni possono essere prese a maggioranza.

### *Court of Appeal*

La sezione civile della *Court of Appeal* tratta prevalentemente gli appelli alle decisioni delle tre sezioni delle *High Court* e delle *County Courts*. La maggior parte degli appelli sono trattati da tre giudici, ma in alcuni casi è ora possibile che i giudici siano soltanto due. L'appello può essere proposto contro una condanna o semplicemente contro una sentenza. La sezione penale può fare audizioni ma soltanto dell'*Attorney General*. Le audizioni nella *Court of Appeal* non significano che si sta rifacendo il processo; al contrario, le decisioni sono prese prevalentemente sulla base della documentazione prodotta e delle argomentazioni dei legali.

### *The High Court of Justice*

La *High Court of Justice* comprende tre sezioni:

- ▶ la *Queen's Bench Division*, che si occupa principalmente di diritto societario. Questa include la *Commercial Court*, la *Admiralty Court* e la *Technology and Construction courts*, tutte con una speciale giurisdizione, la *Administrative Court* e la *Divisional Court*;
- ▶ la *Family Division* (diritto di famiglia, adozioni, ecc.);
- ▶ la *Chancery Division* (diritti di proprietà, ecc.).

I casi sono trattati di fronte a un giudice monocratico senza una giuria tranne in alcuni casi eccezionali.

### *La Crown Court*

Tale corte tratta i casi penali più seri, gli appelli contro le decisioni delle *Magistrates' Courts*, le sentenze di persone condannate dalle *Magistrates' Courts* qualora tali sentenze fossero oltre il potere dei magistrati delle *Magistrates' Courts*. I casi sono trattati da un giudice singolo che siede in una giuria di 12 cittadini scelti a caso tra la popolazione.

### *County Courts*

Ci sono circa 220 *County Courts* insediate localmente che hanno una esclusiva giurisdizione civile. Questa è limitata dall'importo finanziario della causa, dalla localizzazione geografica (generalmente il caso è trattato dove l'imputato risiede) e da altri limiti che si riferiscono alle decisioni che possono essere prese dalle corti. I casi sono trattati da un giudice singolo a meno che non si tratti di cause per diffamazione o altri casi particolari in cui è richiesta una composizione diversa del tribunale. Esiste nell'ambito delle *County Courts* una procedura speciale per le cause cosiddette "small claims" che hanno un importo finanziario inferiore alle 5.000 sterline. I casi in questo caso sono trattati "in chambers" con una procedura semplice e la rappresentanza legale è scoraggiata.

### *Magistrates' Courts*

Sono le corti di giustizia locali. Le competenze si riferiscono a:

- ▶ giurisdizione penale generale (reati processabili senza una giuria);
- ▶ rinvio dei casi più seri alla *Crown Court* (dopo una prima analisi del caso tesa a verificare se vi sono gli elementi generali per una condanna);
- ▶ alcuni casi civili (ad esempio, procedimenti familiari, riguardanti la residenza e altro).

La maggior parte dei giudici che siedono in queste corti sono onorari,



non pagati e non legalmente qualificati. Nelle aree metropolitane ve ne sono alcuni che sono pagati e con competenze giuridiche.

## 2. Dati ed indicatori del sistema giudiziario

### 2.1. Le risorse impiegate nell'amministrazione della giustizia

Le risorse investite per la produzione del "bene" giustizia sono tradizionalmente distinte in finanziarie e umane. Entrambe, nel sistema inglese, sono programmate e controllate a livello di dipartimenti. I dipartimenti cui spetta il compito di gestire le risorse assegnate alla giustizia sono tre: il *Lord Chancellor's Department*, l'*Home Office* e l'*Attorney General's Department*. Questi tre dipartimenti gestiscono le risorse finanziarie assegnate in modo diretto, ma anche indiretto tramite altre agenzie che da loro dipendono. In particolare, il *Lord Chancellor* ha la responsabilità di quattro differenti dipartimenti: il *Lord Chancellor's Department*, cui sono legate in modo autonomo il *Court Service* e il *Public Guardianship Office*, il *Northern Ireland Court Service*, il *Public Record Office* e l'*Her Majesty's Land Registry*. L'*Home Office* supervisiona la *Charity Commission* e dall'*Attorney General's Department* dipendono il *Crown Prosecution Service*, il *Serious Fraud Office* e il *Treasury Solicitor's Department*. Inoltre, la ripartizione delle risorse non è direttamente collegata alla dimensione territoriale, nel senso che spetta ai singoli dipartimenti la decisione sull'allocazione delle risorse a livello regionale.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, i tre dipartimenti hanno speso complessivamente, nel 1999-00<sup>26</sup>, ultimo anno per il quale il dato è definitivo, 10.342 milioni di sterline. Questa spesa va riferita non solo all'Inghilterra e al Galles, ma anche alla Scozia e all'Irlanda del Nord. La gran parte delle risorse, il 74% circa, afferisce all'*Home Office*<sup>27</sup>, al *Lord Chancellor's Department* compete il 23% della spesa mentre all'*Attorney General Department* solo il 3%. Complessivamente, la spesa assegnata ai tre dipartimenti rappresenta, nell'anno di riferimento, il 3,01% della spesa pubblica complessiva<sup>28</sup> e l'1,14% del Pil. Come accade usualmen-

26. Le statistiche sulla giustizia si riferiscono alternativamente all'anno giudiziario che cade a cavallo dell'anno solare oppure all'anno solare. Nel seguito quando i dati si riferiscono a due anni solari (es. 1999-00) si sottintende che sono relativi all'anno giudiziario.

27. E' bene tuttavia precisare che la maggior parte della spesa destinata all'*Home Office* è rivolta ai corpi di polizia e dei vigili del fuoco e, pertanto, non rientra nella spesa per la giustizia in senso stretto.

28. Per spesa pubblica complessiva si fa riferimento alla nozione di Total managed expenditure che comprende la spesa corrente e in conto capitale sostenuta dall'amministrazione centrale e dagli enti locali. Essa è data dalla somma di due quantità che rappresentano il budget di spesa dei dipartimenti (Departmental Expenditure Limits), programmato su un arco di tempo di tre anni, e la spesa fuori budget (Annually Managed Expenditure) che non può essere programmata.

te, le risorse assegnate ai tre dipartimenti non esauriscono le risorse complessivamente destinate alla giustizia da parte dello Stato e delle amministrazioni locali. Se consideriamo la spesa per "giustizia e ordine pubblico"<sup>29</sup>, nell'anno 1999-00, questa è ben superiore: 18.800 milioni di sterline, con un'incidenza sul complesso della spesa pubblica pari al 5,5%. Tali dati non sono tuttavia confrontabili con quelli degli altri paesi europei, in quanto non si riferiscono alla giustizia in senso stretto, ma comprendono anche la spesa per la polizia e i vigili del fuoco. Ciò comporta, inoltre, problemi di corrispondenza tra le risorse finanziarie e le risorse umane investite. Tra le diverse funzioni che gli stanziamenti destinati alla giustizia e all'ordine pubblico devono assolvere, quella che assorbe più risorse è l'amministrazione della polizia (50,3%); l'amministrazione della giustizia assorbe il 17,3% delle risorse (3.250 milioni di sterline), mentre la gestione del sistema carcerario e dei programmi per i detenuti il 14,8% (2.784 milioni di sterline).

Per quanto riguarda le risorse umane, queste sono rappresentate da magistrati e personale staff<sup>30</sup>. Nel gennaio 2000, i magistrati in servizio erano 3.441, con un aumento del 4,3% circa rispetto all'anno precedente. Il numero dei magistrati è in costante aumento e questo riguarda tutte le tipologie di magistrati eccezion fatta per *High Courts Judges*, *Lords Justices*, *Head of Division* e *Lords of Appeal*, per i quali esiste un limite numerico statutario, fissato per legge, raggiunto in questi ultimi anni. Particolarmente consistenti numericamente sono i *Recorders*, che rappresentano più di un terzo dei magistrati e i *District* e i *Circuit Judges* questi ultimi, peraltro, in deciso aumento (+22% nel periodo 1998-2002).

Accanto ai magistrati, operano i *Lay Magistrates*, corrispondenti ai nostri giudici di pace che nel 2000 erano 30.308 mentre nel 2002 sono diminuiti a 24.526.

La distinzione dei magistrati per giurisdizione non appare così netta e non ha quindi senso, nel contesto inglese, considerarla; è possibile però sapere attraverso l'informazione sull'utilizzazione dei magistrati quante siano le risorse/giorno destinate alle diverse giurisdizioni.

Per quanto riguarda il personale staff, la consistenza numerica del personale dipendente a vario titolo dai tre dipartimenti (*Home Office*, *Lord Chancellor's Departments*, *Attorney General Departments*), nel 2000, era di

29. Questa dicitura corrisponde alla classificazione inglese della spesa per funzione "law, order and protective services".

30. In realtà, la distinzione tra personale staff e magistrati si presenta piuttosto riduttiva, in quanto nel personale staff è incluso sia il personale amministrativo (che opera nelle agenzie o nei dipartimenti, ma anche nelle corti), sia il personale con una elevata qualificazione giuridica (ad esempio, personale di supporto ai magistrati, che lavora nelle corti). Non è possibile al riguardo conoscere una ripartizione per funzioni del personale, probabilmente per l'elevata flessibilità organizzativa: nei rapporti predisposti dalle varie agenzie, viene infatti sottolineata la funzione di staff svolta nei confronti del Board o nei confronti dei magistrati.

78.500 unità a tempo pieno equivalente, cui si sommano 2.420 unità di personale temporaneo, con contratto non superiore ai 12 mesi. Il 68% del personale permanente dipende dall'*Home Office* e in gran parte dal servizio carcerario; il 24% dal *Lord Chancellor* e l'8% dal *General Attorney*.

## 2.2. Il funzionamento e le prestazioni del sistema giudiziario

Per quanto riguarda la **giustizia penale**, i reati registrati dalla polizia in Inghilterra e Galles, nell'anno 2000-01, sono stati 5.170.843<sup>31</sup>, pari a 9.814 per 100.000 abitanti. Dopo una serie di valori particolarmente elevati nei primi anni '90, il numero dei reati ha presentato una tendenza alla diminuzione, che si è invertita nel 1998-99. Nell'anno 2000-01 il numero dei reati registrati è comunque diminuito del 2,5% rispetto a quello registrato nell'anno precedente, tornando ai livelli del 1995<sup>32</sup>. Allo stesso modo è diminuito il numero dei reati per i quali è stata avviata l'azione penale. Nel 2000, 1.905.000 sono stati gli imputati rinviati alle *Magistrates' Courts*, l'1,2% in più dell'anno precedente, nonostante sia diminuito il numero dei reati registrati e di quelli per i quali è stato individuato un colpevole<sup>33</sup>. La durata dei procedimenti nelle *Magistrates' Courts* differisce sostanzialmente in relazione alla tipologia di reato: i reati oggetto di giudizio esclusivo delle *Magistrates' Courts*, le "*summary motoring offences*", richiedono tempi più lunghi, peraltro in aumento nel 2000 (150 giorni in media). Negli anni, il tempo intercorrente dalla registrazione del reato sino all'avvio dell'azione si è andato ampliando mentre per la prima udienza e per la conclusione del procedimento si registra una contrazione, in alcuni casi anche piuttosto significativa. Essendo state modificate, in questi ultimi anni, le procedure per il rinvio dei casi alla *Crown Court* (non esiste più un vero e proprio processo ma solo una analisi delle "carte processuali"), i tempi relativi a questi procedimenti sono andati riducendosi (108 giorni in media, nel 2000), nonostante sia aumentato, anche per questi reati, il tempo inter-

31. I reati registrati sono quelli riportati dalla polizia dell'*Home Office*. Sono esclusi, quindi, i reati registrati dalla *British Transport Police*, una sorta di polizia ferroviaria, dal Ministero della Difesa e dalla *United Kingdom Atomic Energy Authority*.

32. In realtà, come riporta il *British Crime Survey 2000*, il numero dei reati registrati racconta solo una parte della storia. Infatti, secondo il rapporto, solo la metà dei reati commessi viene riportata alla polizia e un quarto soltanto viene registrato. Il fenomeno criminale è, quindi, ben più consistente e le oscillazioni dei dati considerati nel corso degli anni possono essere semplicemente attribuite a variazioni nelle direttive ricevute dalla polizia in merito alla registrazione dei reati.

33. La ragione di ciò è riconducibile all'incremento dei reati relativi all'evasione del canone televisivo. Nel 2000, il 5% dei casi giunti alle *Magistrates' Courts* sono stati rinviati alla *Crown Court*; di questi il 3,7% (70.000 casi) è stato rinviato per il processo mentre solo l'1,3% (25.000 casi, circa) per la sentenza; la parte restante, cioè il 95% dei casi, è stato oggetto di giudizio nelle *Magistrates' Courts*.

corrente tra la registrazione del reato e l'avvio dell'azione penale. Relativamente ai casi rinviati dalle *Magistrates' Courts* alla *Crown Courts*, i flussi di procedimenti rinviati per il processo sono progressivamente diminuiti dai primi anni '90 sino al 2000; nel 2001 si è invece registrato un aumento del 13,4%<sup>34</sup>. Parallelamente è aumentato il numero dei procedimenti esauriti e si è allungata la loro durata: nel 2000, questa è, in media, di 14,3 settimane. Il numero di procedimenti rinviati alla *Crown Court* per la sentenza ha registrato un continuo aumento dal 1994 al 1999, per poi ridursi nel 2000 e ancora del 5,9% nel 2001. La durata è pari, nel 2001, a 6,3 settimane.

Per quanto riguarda la possibilità di ricorrere in appello, la *Crown Court* è l'organo competente per tutti i casi definiti dalle *Magistrates' Courts*, mentre la divisione penale della *Court of Appeal* è competente sui casi decisi dalla *Crown Court*. Nel 2001 si è registrata una riduzione dei flussi in entrata sia nella *Crown Court* sia nella *Court of Appeal*: per la *Crown Court* si può inoltre notare come il tasso di ricambio<sup>35</sup> risulti, dal 1994, sempre superiore a 100, indicando una buona capacità dell'organo di adempiere ai propri compiti istituzionali. Anche la durata dei procedimenti di appello, nella *Crown Court*, è relativamente bassa (6,1 settimane, nel 2001). Con riferimento all'esito delle sentenze emesse dai due tipi di corti, nel 2000 oltre il 71% delle sentenze prevede come pena il pagamento di una multa (ammenda), mentre l'arresto riguarda solo il 7,5% dei casi.

Per quanto riguarda la **giustizia civile**, l'accesso alla giustizia si presenta piuttosto differenziato, in relazione sia alla materia trattata sia all'importo oggetto del contendere (sempre che il contenzioso sia monetario). Infatti, di fronte alla necessità di citare qualcuno in giudizio, il metodo "normale" è quello di rivolgersi ad una delle 220 *County Courts* presenti in Inghilterra e Galles, ma accanto a queste, operano in campo civile le *High Courts* ed in particolare, la *Chancery Division* e la *Queen's Bench Division*. A queste va poi aggiunta la divisione civile della *Court of Appeal*, oltre ad altre corti il cui accesso è piuttosto limitato in materia di cause di famiglia. In generale può dirsi che le questioni più complesse sono affrontate dalle *High Courts*, le quali svolgono anche il ruolo di corte d'appello per i giudizi conclusi nelle *County Courts* insieme alla *Court of Appeal* (che esamina gli appelli alle decisioni delle *High Courts*). Più in particolare, può dirsi che le *County Courts* esaminano le cosiddette *claims*, cioè le citazioni in giudizio, fino ad un certo importo

34. La ragione di ciò var ricercata nell'introduzione della sezione 51 del Crime and Disorder Act 1998, che riduce i tempi per il rinvio dei procedimenti da parte delle *Magistrates' Courts*, trasferendo l'analisi preliminare dei casi alla *Crown Court*.

35. Il tasso di ricambio è dato dal rapporto tra procedimenti sopravvenuti e procedimenti esauriti nell'anno in corso, e quindi rappresenta una misura della capacità dell'organo di fronteggiare la domanda di giustizia.

(£ 50.000) e, sempre con il medesimo limite, le richieste d'insolvenza e di fallimento, oltre ad alcune questioni relative al diritto di famiglia. La *Chancery Division* della *High Court* tratta i casi più complessi che non possono essere trattati dalle *County Courts*, relativamente alle richieste d'insolvenza (per le quali esiste una sezione apposita), alle richieste di fallimento, ad altre questioni relative al diritto societario oltre a una serie di casi sui quali divide le competenze con la *Queen's Bench Division*, anche se questa è più specializzata nelle dispute commerciali. Dal punto di vista quantitativo, l'accesso che abbiamo definito "normale" è quello più impegnativo per l'amministrazione della giustizia, perché è quello che riguarda il maggior numero di casi, ed è quello a cui di solito si fa riferimento quando si parla di cause civili. Per questo motivo, l'attenzione verrà focalizzata prevalentemente sul flusso di claims in entrata nelle *County Courts*.

Il dato che è di solito citato relativamente al numero dei procedimenti civili, è, come già detto, il numero di *claims*, cioè di cause attivate. Nel 2001 tale numero risulta pari a 1.739.090, corrispondente a 3,3 cause per 100.000 abitanti. Questo dato, in diminuzione del 7% rispetto all'anno precedente, è il valore più basso dal 1990: in considerazione dei problemi sui costi di accesso alla giustizia civile, tale tendenza non è necessariamente da considerare positiva. Da tali dati non emerge il numero di cause che si risolvono in modo extragiudiziale, mentre questo modo di comporre le controversie, peraltro incentivato dalla recente riforma, riguarda circa il 90% delle cause attivate. Per quanto riguarda la durata, nel 2001 per l'avvio di un processo presso la *County Court* era necessario attendere, mediamente, 73 settimane, un tempo di 8 settimane inferiore a quello del 1990.

Oltre che sulle *claims*, le *County Courts* sono competenti sulle istanze d'insolvenza presentate nei confronti d'individui o di società. Il numero complessivo d'istanze d'insolvenza presentate nel 2001 è pari a 30.555, circa il 2% in più rispetto all'anno precedente. Di queste 21.232 sono state trattate dalle *County Courts*, mentre le restanti 9.323, in relazione all'ammontare delle somme coinvolte, sono state trattate dalla *Chancery Division* della *High Court*. Al contrario, delle istanze di fallimento complessivamente presentate, nel 2001 pari a 11.394 (quasi il 4% in più rispetto al 2000), 974 sono state trattate nelle *County Courts*, mentre le restanti 10.420 nella *Chancery Division*. I procedimenti attivati in primo grado presso la *Chancery Division* sono 37.028, mentre nella *Queen's Bench Division* sono 21.613, ben al di sotto dei procedimenti attivati nelle *County Courts* (1.761.206).

### 3. Le esigenze informative e l'offerta di statistiche giudiziarie

#### 3.1. Le rilevazioni e le pubblicazioni ufficiali

Nel sistema giudiziario inglese il ruolo svolto dalla statistica e, più in generale, dalle informazioni è molto più rilevante che altrove. Tutti gli enti e le agenzie che operano nell'ambito della giustizia compiono rilevazioni sulla loro attività. Non esiste un'agenzia responsabile della rilevazione dei dati, ma ciascun organo giudiziario compie delle rilevazioni per finalità proprie e poi le trasmette anche ad altri organismi che le aggregano o le elaborano.

I principali **enti che svolgono rilevazioni** presso gli organi giudiziari sono: il *Police Service*, che si occupa della rilevazione dei reati commessi; il *Crown Prosecution Service*, che rileva informazioni sugli indagati così come il *Serious Fraud Office*; il *Court Service*, che ha la responsabilità di tutte le corti (*County Courts*, *Crown Court*, *High Court*, *Court of Appeal*); il *Lord Chancellor's Department*, cui competono le rilevazioni sulle *Magistrates' Courts*; il *Prison Service*, che dispone dei dati relativi alla popolazione carceraria. Solo da alcuni anni le *Magistrates' Courts* sono passate sotto il controllo del *Lord Chancellor's Department*. Prima del 1994, erano sotto la responsabilità dell'*Home Office*, che quindi ne curava anche le rilevazioni. In generale, può dirsi che le rilevazioni principali sul sistema giudiziario sono condotte dall'*Home Office*, per ciò che riguarda i reati e le carceri, e dal *Lord Chancellor's Department*, per tutto ciò che riguarda le corti e l'attività della magistratura (le rilevazioni della *Court Service* fanno capo comunque al *Lord Chancellor's Department*).

Il sistema inglese è caratterizzato dalla presenza di una molteplicità di agenzie, che per tradizione si caratterizzano per una forte autonomia e indipendenza. Questo, da un lato ha evitato, ed evita, sovrapposizioni di competenze nella rilevazione delle informazioni; dall'altro rende più complessa l'analisi integrata delle informazioni stesse. Unico caso di scarsa chiarezza nelle competenze degno di essere riportato riguarda le *Magistrates' Courts*, relativamente alle quali le rilevazioni sono condotte congiuntamente dal *Court Service* e dal *Lord Chancellor's Department*, attraverso la costituzione di un gruppo misto. E' in ogni caso previsto, nel prossimo futuro, il trasferimento di ogni competenza al *Court Service*.

Le **rilevazioni** condotte dal *Court Service* si basano sui dati che vengono prodotti dalle singole corti. All'interno di ciascuna di queste, vengono rilevate svariate informazioni, rivolte per lo più alla gestione interna dei casi. Dalle interviste effettuate, è emerso che non esiste un nucleo informativo all'interno delle singole corti, con il compito specifico di condurre le rilevazioni dei dati. Al contrario, ad ogni passo del procedimento, il responsabile riporta i dati corrispondenti nel sistema infor-

mativo o su moduli cartacei. A livello di *Circuit* esiste, poi, un gruppo di lavoro che gestisce il sistema informativo e che è responsabile della trasmissione dei dati al *Court Service*, oltre che del controllo dell'accuratezza e della tempestività.

Le informazioni che provengono dalle corti sono, a volte, di scarsa utilità, in quanto rivolte a soddisfare esigenze di tipo gestionale interno. Quindi, accanto alle informazioni che le singole corti rilevano per la gestione interna dei casi, il *Court Service* presenta alcune richieste specifiche aggiuntive; ma, come spesso accade, non è così semplice ottenere la disponibilità a produrre ulteriori informazioni, spesso considerate anche superflue.

All'interno del *Court Service* le informazioni sono raccolte da un gruppo chiamato *Information Management and Analysis Group* (IMAG), che tiene i contatti con i *Circuit Management Information Working Group*, avvia le rilevazioni, controlla la qualità dei dati ed elabora i rapporti in cui vengono pubblicate le statistiche finali. Questo gruppo è costituito da 12 persone, di cui solo quattro di formazione statistica, anche se tutti posseggono, a detta degli esperti intervistati, ampie capacità informatiche.

Le rilevazioni svolte da parte di ogni singola corte non sono collegate né alla polizia, né al *Crown Prosecution Service*; tanto meno esiste alcun collegamento tra le corti di grado diverso. La ragione di ciò è che l'attivazione di sistemi di rilevazione interni, come abbiamo già sottolineato, nasce dall'esigenza di ogni corte di gestire i singoli casi. Il risultato è che una singola corte non riesce a seguire un caso dal momento iniziale, in cui è registrato, sino a quello finale, in cui si esaurisce. Al contrario, le statistiche si riferiscono ai casi trattati da ciascuna tipologia di corte (*Crown Court*, *High Court*, *Court of Appeal*), come se questi fossero nati al momento della loro registrazione nella corte stessa e all'interno di questa si fossero esauriti. Anche la durata media dei procedimenti risente di questo limite, in quanto è calcolata per ciascuna tipologia di corte, senza riguardo ai tempi che precedono l'arrivo del caso e quelli che seguono l'uscita. E' in cantiere la costruzione di una banca dati unica, nella quale a ciascun caso viene assegnato un codice univoco d'identificazione, cui corrisponde una scheda informatizzata da aggiornare nelle diverse fasi del procedimento.

Allo stato attuale, le informazioni giungono al *Court Service* in modo differenziato. Una parte delle informazioni è a disposizione su supporto elettronico; come mostrano le tabelle che seguono, si tratta dei dati che sono inseriti nei tre sistemi CREST, *CaseMan* e BMS Disk.

Le informazioni contenute nel sistema CREST si riferiscono ad una serie d'indicatori, relativi: a tutti i procedimenti rinviati dalle *Magistrates' Courts* alla *Crown Court*; a tutti i procedimenti esauriti; agli appelli presentati contro le decisioni delle *Magistrates' Courts*.

Questi dati, inseriti nel sistema dalla *Crown Court*, vengono poi trasferiti all'EDS per una prima organizzazione del database entro tre giorni lavorativi; successivamente, entro altri 5 giorni dalla fine del mese oggetto di rilevazione, sono da questa inviati al *Court Service* che li elabora e li pubblica. Non abbiamo avuto la possibilità di analizzare i moduli dei dati richiesti, ma le informazioni, guardando le statistiche pubblicate, sembrano piuttosto esaustive.

**Tabella 12 - Statistiche rilevate dal Court Service sull'attività della Crown Court**

Oggetto della rilevazione	Fonte	Periodicità	Pubblicazioni di riferimento
Casi di rinvio per il processo, per la sentenza, per l'appello	CREST	Mensile	Montly Monitors In-year review reports Judicial Statistics
Utilizzazione dei giurati	Modello STATS 37	Mensile	Montly Monitors In-year review reports
Utilizzazione dei magistrati	CREST	Mensile	In-year review reports Judicial Statistics
Casi pendenti	CREST	Mensile	Montly Monitors In-year review reports
Dati sull'assistenza legale	CREST	Mensile	Judicial Statistics
Tempi delle sedute	CREST	Mensile	Montly Monitors In-year review reports
Casi in attesa di processo in cui l'imputato è in custodia cautelare da un periodo di oltre 16 settimane	Modello 5171B	Mensile	

(Fonte: *Statistics Information Handbook*)

Il sistema *CaseMan* contiene una serie d'informazioni rilevate da tutte le *County Courts* sui tempi di attesa, le ordinanze esecutive e il flusso di *small claims*. Le informazioni rilevate elettronicamente sulle *County Courts* sono tutt'ora insoddisfacenti, tanto da essere necessaria una integrazione con rilevazioni campionarie più dettagliate sulle cause civili di tipo commerciale, come indicato nel precedente schema. I tempi necessari per rendere disponibili i dati al *Court Service* sono superiori rispetto a quelli del sistema CREST (l'EDS estrae le informazioni dal database entro i cinque giorni lavorativi successivi al termine della rilevazione e entro 10 le trasmette al *Court Service*).

Il *Business Management System Disk* (BSM) completa le informazioni fornite dalle *County Courts*. La rilevazione su questo sistema viene condotta ogni 4/5 settimane e, entro i dieci giorni lavorativi successivi, ogni Circuit invia i dati su disco all'IMAG del *Court Service*. Accanto alle rile-



vazioni automatiche mediante sistemi informatizzati, come abbiamo detto, vengono condotte rilevazioni basate su appositi moduli cartacei predisposti dal *Court Service*.

Oltre alle rilevazioni campionarie di cause civili di tipo commerciale, che forniscono informazioni anche sulla *Queen's Bench Division* delle *High Court*, mensilmente sono condotte delle rilevazioni censuarie sulle *Crown Court*, le *County Courts* e le *High Court*, basate su appositi moduli. L'IMAG, al suo interno, ha il compito di organizzare il database (costituito da circa 40 milioni di record), di elaborare dati e di promuoverne la diffusione.

Nella Tabella 13 e nella Tabella 14 sono riportate, per ciascun organo giudiziario, in maggior dettaglio, la descrizione dell'oggetto delle rilevazioni, le fonti (i moduli cartacei corrispondenti oppure il sistema informativo da cui sono estratte), la periodicità della rilevazione e le pubblicazioni cui danno luogo.

Per quanto riguarda la *Crown Court*, gran parte delle informazioni sono prodotte automaticamente dal sistema CREST. Le principali si riferiscono ai casi di rinvio per il processo, per la sentenza, per l'appello e ai casi pendenti, all'utilizzazione dei magistrati, ai tempi delle sedute e all'assistenza legale. Esse sono condotte su tutto l'universo dei casi e hanno una cadenza mensile. Solo due sono le rilevazioni condotte mediante moduli cartacei e sono relative all'utilizzazione dei giurati nei processi (modello STATS 37) e ai casi in attesa di processo in cui l'imputato è in custodia cautelare da un periodo di oltre 16 settimane (modello 5171B). Oltre alle informazioni indicate nella Tabella 12, vi sono anche altri dati disponibili nel sistema, relativi a: *Cracker and ineffective trial*, *Graduated fees claims*, *Standard fees claims* e *Ex post facto claims*, rilevati tutti con cadenza mensile.

Per quanto riguarda le *County Courts*, come abbiamo già anticipato, i dati sono in parte inseriti nel sistema informativo, in parte vengono rilevati manualmente su modelli cartacei e in parte sono il risultato d'indagini campionarie occasionali inerenti temi particolari. In particolare, le rilevazioni censuarie si riferiscono ai tempi di attesa per gli *small claims* e per le altre cause civili, alle ordinanze emesse, ai procedimenti civili e relativi al diritto di famiglia e ai carichi di lavoro dei *Circuit Judge*. Come mostra la Tabella 13, solo le informazioni sui tempi di attesa per gli *small claims* e sulle ordinanze emesse sono estraibili dal sistema informativo, le altre sono il risultato di rilevazioni manuali. Tutte le rilevazioni finora citate hanno cadenza mensile. Accanto a queste, in certi mesi dell'anno, vengono condotte rilevazioni su un campione di 29 corti relative ai processi, alle *small claims* e alle cause attivate.

Le statistiche rilevate presso la *High Court* sono tutte basate su modelli cartacei. Questo si spiega, da un lato, con l'esiguo numero di casi trat-

Tabella 13 - Statistiche rilevate dal Court Service sull'attività della Crown Court

Oggetto della rilevazione	Fonte	Tempi di rilevazione	Periodicità	Pubblicazioni di riferimento
Tempi di attesa per gli <i>small claims</i> e procedimenti esauriti	CaseMan	10 giorni lavorativi a partire dalla fine del mese	Mensile	Monthly Monitors
Informazioni sulle ordinanze emesse	CaseMan	10 giorni lavorativi a partire dalla fine del mese	Mensile	Monthly Monitors In year review reports
Procedimenti trasferiti, azioni possessorie, udienze, <i>small claims</i> , e altro	BMS Disk	10 giorni lavorativi a partire dalla fine del mese	Mensile	Monthly Monitors Court Factsheet Judicial Statistics In year review
Monitoraggio sui tempi di attesa	Modello STATS 32C	7 giorni lavorativi dalla fine del mese	Mensile	Monthly Monitors In year review reports
Ordinanze esecutive	Modello STATS 33A	7 giorni lavorativi dalla fine del mese	Mensile	Monthly Monitors In year review reports
Monitoraggio dei giorni e delle ore di lavoro dei Circuit Judge	Modello STATS 34A	7 giorni lavorativi dalla fine del mese	Mensile	Monthly Monitors In year review reports
Monitoraggio sui procedimenti per <i>track</i>	Modello STATS 40A	7 giorni lavorativi dalla fine del mese	Mensile	Monthly Monitors In year review reports
Procedimenti relativi al diritto di famiglia	Modello cartaceo inviato alle corti	10 giorni lavorativi dalla fine del mese	Mensile	Judicial Statistics
Campione di processi	Modello cartaceo inviato ai Circuits	15 giorni lavorativi dalla fine del mese campionato	Marzo e Settembre	Judicial Statistics
Campione di cause attivate	Modello cartaceo inviato a 29 corti.	5 giorni lavorativi dalla fine del mese campionato	Aprile e Settembre	Judicial Statistics
Campione di <i>small claims</i> attivate	Modello cartaceo inviato a 29 corti	7 giorni lavorativi dalla fine del mese campionato	Febbraio, Luglio e Ottobre	Judicial Statistics

(Fonte: *Statistics Information Handbook*)

tati rispetto alle altre corti, dall'altro, con la concentrazione geografica dell'attività di tale corte in un ristretto numero di siti. Tre sono le rilevazioni effettuate presso la *High Court*: una riguarda la *Chancery Division* e, in particolare, le cause societarie relative alle istanze di fallimento e d'insolvenza; un'altra si riferisce ai processi condotti presso la *Queen's Bench Division*; presso questa corte, nei mesi di febbraio e novembre, viene condotta anche una indagine campionaria sui processi avviati. La periodicità delle rilevazioni, eccezion fatta per quella campionaria, è mensile.

**Tabella 14 - Statistiche rilevate dal Court Service sull'attività della High Court**

Oggetto della rilevazione	Fonte	Tempi di rilevazione	Periodicità	Pubblicazioni di riferimento
Chancery Division: questioni riguardanti le cause societarie	Modello STATS 9	10 giorni lavorativi a partire dalla fine del mese	Mensile	Judicial Statistics
Queen's Bench Trial Monitor: monitoraggio dei processi	Modello EX122	10 giorni lavorativi a partire dalla fine del mese	Mensile	Judicial Statistics
Campione di processi condotti presso la Queen's Bench Division	Modello QB6A	10 giorni lavorativi a partire dalla fine del mese	Mensile	Judicial Statistics

(Fonte: *Statistics Information Handbook*)

Le statistiche relative ai fenomeni rilevati sono riportate in documenti che vengono periodicamente pubblicati. Per quanto riguarda le **pubblicazioni**, quella più completa è la *Judicial Statistics*, che ha cadenza annuale: generalmente viene presentata al Parlamento in giugno o luglio, e contiene informazioni di carattere generale su tutte le corti che dipendono dal *Court Service*; ha inoltre la finalità d'informare il pubblico sullo stato della giustizia in Inghilterra e Galles. Sempre a carattere generale, è il *The Court Factsheet*, che, pubblicato trimestralmente, fornisce tutte le tendenze in atto sui principali indicatori dell'attività svolta da tutte le corti. Anche il *Criminal Justice Business Quarterly Report* ha carattere generale, ma, a differenza degli altri, è l'unico strumento, peraltro piuttosto sintetico e immediato, che consente di valutare l'attività delle corti ma anche quella delle *Magistrates' Courts*, della polizia, del servizio carcerario e del servizio di sorveglianza. E' prodotto trimestralmente ed è frutto di una collaborazione tra il *Lord Chancellors' Department*, il *Crown Prosecution Service* e l'*Home Office*, che ne

cura la pubblicazione. Ricchi di dati sulla *Crown Court* e le *County Courts* sono anche i *Monthly Monitors*: una pubblicazione mensile, utilizzata prevalentemente a livello di singolo *circuit*, che fornisce tutte le informazioni rilevate disaggregate per *circuit*. Destinato all'amministrazione dei *circuits* è anche *In year Review Pack*, una serie di pubblicazioni, una per ogni *circuit*, a cadenza annuale che fornisce una serie di dati sulla gestione della giustizia, come ad esempio i costi, il personale e il valore degli indicatori-obiettivo.

Accanto alle principali pubblicazioni, ve ne sono altre minori su argomenti più specifici, come ad esempio, il *Company Winding-up and Bankruptcy Petitions Bulletin*, che riporta i dati sulle istanze di fallimento e d'insolvenza delle società private ed è utilizzato, prevalentemente, dagli economisti come una guida sulla situazione economica del paese. Oltre alle pubblicazioni qui riportate vi sono altri documenti che sono destinati ad un uso interno, prevalentemente del Board, del *Court Service* o del *Lord Chancellors' Department*, e che quindi non sono pubblicati.

Va peraltro detto che, tra le competenze dell'IMAG (il gruppo che si occupa delle rilevazioni), vi è anche quella di soddisfare qualsiasi richiesta ad hoc di dati, che sia in qualche modo disponibile nel database costruito dal Court Service, entro cinque giorni dalla richiesta.

All'interno del Court Service opera anche un gruppo, composto da sette persone di cui tre sono statistici, che si occupa di compiere analisi sui dati a disposizione al fine di trarne indicazioni di policy. Questo gruppo non produce dati ma studi sull'impatto delle riforme e sulle performance del sistema. Da ricordare al riguardo, l'*Evaluation of Civil Justice Reforms*, un rapporto, periodicamente aggiornato, sull'effetto della riforma della giustizia civile sui principali indicatori di performance.

### 3.2. Le esigenze informative in campo giudiziario: priorità e grado di copertura

Le esigenze informative sono esplicitamente indicate nei documenti ufficiali. In particolare, l'*Information Handbook* del *Court Service* indica esattamente le priorità cui deve essere rivolta la raccolta d'informazioni sul sistema giudiziario:

- ▶ individuare i cambiamenti legislativi da apportare al sistema e verificarne gli effetti;
- ▶ programmare le politiche del futuro;
- ▶ allocare in modo imparziale le risorse;
- ▶ prevedere le tendenze future dei carichi di lavoro in modo da prevedere le risorse umane necessarie;
- ▶ negoziare con il Tesoro i fondi necessari per operare in modo efficiente;

- ▶ monitorare le performance in modo da garantire il raggiungimento degli obiettivi di qualità del servizio;
- ▶ fornire informazioni al pubblico, al Parlamento, agli utilizzatori delle corti e a chiunque sia interessato;
- ▶ produrre pubblicazioni periodiche su alcune questioni che interessano l'economia (ad esempio sui procedimenti per insolvenza e bancarotta).

Come si vede, le esigenze informative possono essere ben sintetizzate in tre gruppi: valutazione delle riforme da introdurre e dell'impatto delle riforme introdotte, supporto alla gestione dell'organizzazione, valutazione delle performance del sistema rispetto alle esigenze di cittadini e imprese.

In questa fase storica, come è stato già mostrato, l'attenzione è posta sulla valutazione della riforma della giustizia civile. Le nuove procedure civili, introdotte nel 1999, a seguito del rapporto finale di *Lord Woolf* sull'accesso alla giustizia civile, sono oggetto di specifici studi periodicamente aggiornati.

Il livello di soddisfazione di coloro che utilizzano le pubblicazioni in materia giudiziaria è oggetto di specifiche indagini statistiche. Si tratta di questionari inviati ai "clienti" istituzionali.

Per quanto riguarda la disponibilità d'informazioni rivolte a supportare la gestione, come è stato evidenziato nel paragrafo precedente, diversi sono gli strumenti a disposizione. Al riguardo, va sottolineato che i livelli di governo sono diversi e a ciascuno di essi corrisponde un particolare prodotto. Oltre alle singole corti, sono disponibili informazioni sui carichi di lavoro dei magistrati (utilizzo dei magistrati e delle aule) e sui procedimenti (avviati e conclusi) a livello di *circuit*. Per quanto riguarda la giustizia civile, come abbiamo sottolineato in precedenza, alcune delle informazioni non sono disponibili.

Per quanto riguarda la disponibilità d'informazioni dirette a valutare la performance del sistema, si ricorda che nel sistema inglese per ogni corte, ad inizio anno, è fissato nel business plan un valore obiettivo che l'indicatore di performance deve assumere al termine dell'anno. Esiste al riguardo un sistema d'indicatori (12 complessivi, relativi alla *Crown Court* e alle *County Courts*), i cosiddetti *Key Performance Indicators*, dai quali è possibile desumere il livello delle prestazioni complessive del sistema giudiziario. Periodicamente, vengono riportati i valori di fatto assunti dai diversi indicatori, con la giustificazione dell'eventuale scostamento dal valore obiettivo (nell'anno 2000, diversi indicatori non hanno raggiunto il livello programmato e questo è un fatto piuttosto usuale). La Tabella 15 riporta sinteticamente la valutazione del livello di soddisfazione delle esigenze informative in Inghilterra e Galles.

Tabella 15 - Grado di copertura delle esigenze informative in campo giudiziario\*

Finalità	Prospettiva		
	Nazionale	Regionale	Periferica
<b>Progettare le riforme e valutarne l'impatto</b>	Soddisfacente		
<b>Supportare la gestione dell'organizzazione</b>	Soddisfacente		Soddisfacente
<b>Valutare le prestazioni del sistema rispetto alle esigenze di cittadini e imprese</b>	Soddisfacente		

\*Il significato delle valutazioni espresse nella tabella è chiarito nella nota metodologica (allegato B).

Nota: in campo civile si evidenziano maggiori problemi nella disponibilità di dati adeguati.

### 3.3. La presenza delle condizioni per lo sviluppo dell'informazione statistica giudiziaria

Le informazioni pubblicate in materia giudiziaria sono considerate generalmente **affidabili**. Nessuno degli intervistati ha manifestato dubbi sulla qualità dei dati a disposizione. L'IMAG controlla periodicamente le informazioni trasmesse dalle corti in due modi: attraverso l'analisi della serie storica dei dati e, periodicamente, lo svolgimento di indagini telefoniche campionarie volte ad accertare la veridicità dei dati trasmessi. D'altra parte, l'elevato livello d'informatizzazione raggiunto dalle singole corti contribuisce a qualificare positivamente le informazioni disponibili.

Per tutte le pubblicazioni esiste una programmazione dei tempi di pubblicazione a partire dal momento di chiusura del periodo di riferimento dell'indagine. Tali tempi sono generalmente rispettati, per cui la distribuzione delle pubblicazioni può considerarsi generalmente **tempestiva**.

Un altro presupposto per la qualità della produzione statistica in ambito giudiziario è rappresentato dalla *integrazione dei dati* al fine di ottenere un'informazione completa sul funzionamento del sistema nei suoi diversi aspetti. Soltanto il *National Statistics* compie analisi integrate dei dati, utilizzando cioè i dati relativi ai diversi procedimenti e quelli relativi alla litigiosità. Tutte le altre pubblicazioni fanno riferimento solo ad

alcuni aspetti del sistema. Ciò è dovuto alla grande indipendenza che caratterizza le agenzie responsabili del sistema; si sta comunque cercando di superare tale limite, per evitare che esso si ripercuota su alcune delle informazioni prodotte. Se consideriamo ad esempio le informazioni sulla durata dei procedimenti, ogni corte rileva le durate medie e la percentuale di procedimenti ivi avviati e non conclusi dopo un certo periodo di tempo; non è pertanto possibile ricostruire le durate complessive dei procedimenti. In altre parole, il caso non è seguito dall'inizio sino alla sua conclusione in modo unitario e, leggendo le statistiche pubblicate, è piuttosto difficile riuscire a darne una lettura integrata. In questi ultimi anni, come si diceva, si sta tentando di superare questi limiti: da un lato, incentivando la collaborazione tra agenzie (il *Criminal Justice Business Quarterly Report*, redatto congiuntamente dal *Crown Prosecution Service*, dall'*Home Office* e dal *Lord Chancellor's Department*, costituisce un primo frutto di questa collaborazione); dall'altro, cercando di unificare il sistema informativo. Se, infatti, per ogni caso vi fosse un unico sistema di gestione delle informazioni, al quale poter accedere di volta in volta per immettere nuove informazioni, sarebbe possibile analizzare i dati in modo più integrato. In altri termini, una maggiore integrazione del sistema consentirebbe di svolgere un'analisi integrata dei dati.

### 3.4. Considerazioni conclusive

I principali **punti di forza** dell'attuale sistema informativo inglese in ambito giudiziario sono i seguenti:

- ▶ *Non esistono sovrapposizioni di competenze* in materia di rilevazione delle informazioni. Il sistema giudiziario inglese è gestito da una serie di agenzie che si caratterizzano per una forte autonomia e indipendenza che ha evitato che all'interno dell'amministrazione soggetti diversi potessero occuparsi delle medesime informazioni. L'unico caso che abbiamo rilevato è quello relativo alle informazioni relative alle *Magistrates' Courts*, che vengono rilevate congiuntamente dal *Lord Chancellor's Department* e dal *Court Service*. A questo si è posto rimedio trasferendo, a partire dai prossimi anni, le competenze in materia al *Court Service*.
- ▶ *Il grado di copertura delle esigenze conoscitive è soddisfacente*. La presenza all'interno dell'amministrazione di un gruppo che svolge analisi e valutazioni dei dati consente di apprezzare le riforme in atto e le eventuali modifiche. Ai fini gestionali il sistema è ben radicato, lo dimostra l'assenza di un nucleo d'informatici nelle singole corti, dove ciascun impiegato o giudice immette personalmente i dati.

Per quanto riguarda le performance di sistema, a ciascun ufficio è assegnato un obiettivo quantitativamente determinato che viene annualmente controllato con il valore dell'indicatore effettivamente realizzati.

- ▶ *L'affidabilità dei dati è generalmente elevata.* Diversi sono i controlli effettuati sui dati rilevati sia che si tratti d'informazioni disponibili su supporto informatico sia che si tratti di moduli cartacei.
- ▶ *La produzione delle statistiche è tempestiva.* La preparazione delle pubblicazioni segue una calendarizzazione che è strettamente rispettata. Grande attenzione è riposta nella riduzione dei tempi di produzione e notevoli sono stati i risultati raggiunti rispetto alla tipologia di dati da rendere pubblici.

**I punti di debolezza** del sistema informativo sono rappresentati da:

- ▶ *Scarsa integrazione dei dati.* Le rilevazioni condotte da ciascuna agenzia non sono collegate a quelle delle altre agenzie. In particolare, non è possibile seguire un caso dal momento della sua registrazione sino all'estinzione. La ragione di ciò è riconducibile alla grande autonomia delle singole agenzie che si occupano di giustizia e al fatto che i sistemi informativi si sono sviluppati all'inizio per soddisfare le esigenze di gestione, e questo li rende, per questo aspetto, inadeguati. Il problema è particolarmente sentito nel caso del calcolo delle durate medie dei procedimenti, poiché questa è data dalla somma dei tempi medi per ciascun passo del procedimento e non come media della somma dei tempi dei diversi passi della procedura.
- ▶ *Inadeguatezza di alcune informazioni rilevate.* Alcune informazioni rilevate sono di scarso interesse ed è complesso cambiare la tipologia dei dati richiesti. Questo è un problema che riguarda quasi tutti i sistemi informativi, infatti si riferisce alla difficoltà di cambiare l'oggetto delle rilevazioni nel corso degli anni, al mutare delle esigenze conoscitive. Nel caso inglese, sono stati apportati diversi correttivi come l'avvio di rilevazioni campionarie nuove e aggiuntive rispetto alle precedenti censuarie.



### 1. **Caratteristiche ordinamentali e organizzative del sistema giudiziario**

La Spagna, insieme a pochi altri paesi europei (Germania, e, in qualche misura, Belgio e Regno Unito) ha una struttura quasi-federale. Il sistema di governo è articolato su due livelli territoriali: governo centrale e governo regionale, anche chiamato "governo delle comunità autonome". Il trasferimento delle responsabilità di governo dal livello centrale a quello regionale, iniziato nel 1978, è ancora in corso. In campo giudiziario, in particolare, tale processo è stato avviato nel 1986 col trasferimento di alcune competenze ai Paesi Baschi, e ha fin'ora coinvolto otto comunità autonome<sup>36</sup>.

#### 1.1. L'ordinamento giudiziario

Le **funzioni di governo** del sistema giudiziario sono ripartite tra il CGPJ (*Consejo general del poder judicial*), organo di autogoverno della magistratura, il Ministero della giustizia (*Ministerio de justicia*) e gli equivalenti regionali del ministero (*Consejerias de Justicia*).

L'istituzione del CGPJ, prevista nella Costituzione del 1978, ha risposto all'esigenza di garantire l'indipendenza della magistratura nell'esercizio delle proprie funzioni. Il CGPJ è composto dal presidente del *Tribunal Supremo*, che lo presiede, e da venti *vocales* nominati con decreto reale su

36. Andalusia, Canarie, Catalogna, Galizia, Navarra, Paesi Baschi, Valenzia e, ultima in ordine temporale, Madrid.

proposta del parlamento tra i magistrati di tutte le categorie (dodici membri) e tra i giuristi con più di 15 anni di servizio (otto membri). Tra le attribuzioni del CGPJ rientrano alcune importanti competenze relative alla gestione del corpo della magistratura (selezione e formazione dei magistrati, promozioni, provvedimenti disciplinari), il potere di nomina per alcune cariche di particolare rilievo (in particolare, il presidente del *Tribunal Supremo* e due giudici della corte costituzionale) e i poteri ispettivi.

Al Ministero della giustizia spettano tutte le competenze non riservate al CGPJ o trasferite alle comunità autonome. In particolare, esso regola diversi e rilevanti aspetti del funzionamento degli uffici giudiziari, stabilisce le condizioni lavorative di tutte le categorie di personale operanti nel sistema e controlla le risorse finanziarie destinate all'amministrazione della giustizia nelle comunità autonome che non hanno ancora competenze in questa materia. Spetta inoltre al governo la nomina del procuratore generale. I funzionari del pubblico ministero (*fiscales*) sono selezionati e organizzati in modo separato rispetto ai giudici.

Le competenze delle comunità autonome, infine, riguardano i mezzi materiali a disposizione degli uffici giudiziari e, per alcuni aspetti, il personale amministrativo in servizio presso le corti.

Quello spagnolo è un sistema di "*civil law*", e in quanto tale presenta molte caratteristiche comuni ai sistemi giudiziari di diversi paesi europei e dell'America Latina.

La **giurisdizione ordinaria** è organizzata nei seguenti sottosistemi, ciascuno dei quali caratterizzato da un diverso diritto procedurale, applicato da organi specifici:

- ▶ *civile*, per la materia civile, quella commerciale e per il diritto di famiglia;
- ▶ *penale*, per le violazioni del codice penale;
- ▶ *minorile*, per le violazioni del codice penale compiute al di sotto dei diciotto anni;
- ▶ "*sociale*", per le cause in materia di lavoro e sicurezza sociale;
- ▶ *amministrativa*, per il procedimenti contro atti della pubblica amministrazione.

Esiste inoltre una giurisdizione militare, la cui integrazione in quella ordinaria si limita alla quinta sezione della corte suprema (*Sala militar del Tribunal Supremo*).

Tra le corti di prima istanza esistono organi specializzati in determinate materie (ad esempio, il diritto di famiglia). Tale specializzazione non indica l'esistenza di giurisdizioni speciali, ma risponde esclusivamente all'esigenza di un'organizzazione efficiente del lavoro<sup>37</sup>.

Dal punto di vista giudiziario, la Spagna si divide in municipi (*municipi-*

37. In base a quanto stabilito dalla Costituzione del 1978, in Spagna non possono operare corti speciali, corti d'eccezione o corti d'onore

*pios*), distretti giudiziari (*partidos judiciales*), province (*provincias*) e comunità autonome. Tali articolazioni coincidono con le omonime ripartizioni amministrative del territorio spagnolo.

Il sistema giudiziario prevede alla base dei tribunali di prima istanza (*Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, Juzgados de lo Penal, Juzgados de lo Contencioso-administrativo, Juzgados de lo Social, Juzgados de Menores e Juzgados de Vigilancia Penitenciaria*), la cui giurisdizione è estesa a più municipi. Nei municipi che non sono sede di *Juzgados de Primera Instancia e Instrucción*, operano inoltre degli organi che amministrano la giustizia di pace (*Juzgados de Paz*).

A livello provinciale operano le *Audiencias Provinciales*, che per molte materie rappresentano le corti di seconda istanza, mentre in ciascuna comunità autonoma è presente un *Tribunal Superior de Justicia* quale organo giudiziario posto al vertice dell'ordinamento autonomistico. Hanno infine giurisdizione sull'intero territorio nazionale l'*Audiencia Nacional*, che giudica casi di eccezionale importanza, soprattutto in campo penale, e il Tribunale Supremo. Quest'ultimo costituisce il più alto organo giudiziario in tutte le materie con l'eccezione del controllo giudiziario di costituzionalità, che spetta a un apposito organo, il *Tribunal Constitucional*, non considerabile, in senso proprio, parte del sistema giudiziario.

## 1.2. I procedimenti

Nel gennaio 2001 è entrata in vigore la riforma processuale in campo civile, diretta principalmente a rafforzare il principio di oralità e ad abbreviare i procedimenti. A partire dall'approvazione della nuova legge, i due principali procedimenti nel **sottosistema civile** sono quello ordinario (per le cause che si riferiscono a un ammontare superiore ai 3.000 euro) e quello, più snello, cosiddetto "verbale" (al di sotto dei 3.000 euro). Sono poi previsti dei procedimenti speciali, il più importante dei quali è rappresentato dal procedimento *monitorio*, applicabile ad alcune cause di recupero di crediti. Le decisioni del giudice monocratico di prima istanza possono essere impugnate davanti alle corti provinciali o, eccezionalmente, davanti alle corti regionali, nel caso in cui la comunità autonoma abbia una legislazione particolare in materie come, ad esempio, il diritto di famiglia. Il ricorso di cassazione può infine essere proposto alla sezione civile del *Tribunal Supremo*.

In **campo penale** i *Juzgados de Primera Instancia e Instrucción* decidono solo casi di minore gravità, puniti con pene non detentive. Negli altri procedimenti, tali organi si occupano delle indagini<sup>38</sup>, con l'ausilio

38. Il pubblico ministero, quindi, è una parte del processo priva, con poche eccezioni, di poteri di indagine.

della polizia giudiziaria, e decidono sugli atti che possono incidere sulla libertà personale dell'indagato durante la fase istruttoria. Tali casi vengono decisi dai *Juzgados de lo Penal*, se la pena prevista per i reati in questione è inferiore a sei anni di reclusione, o dalle *Audiencias Provinciales*. Queste ultime, inoltre, rappresentano l'organo di seconda istanza per le decisioni dei *Juzgados de Primera Instancia*, dei *Juzgados de lo Penal*, delle giurie (coinvolte nelle cause relative a crimini gravi, come omicidio, corruzione, eccetera), dei tribunali minorili e penitenziari.

### 1.3. L'organizzazione

134

L'ordinamento spagnolo prevede **tre tipologie di giudice**: *juez*, *magistrado* e *magistrado del Tribunal Supremo*. La prima costituisce la qualifica d'ingresso nel sistema giudiziario e prevede la prestazione del servizio organi a competenza mista (civile e penale). Quello del *magistrado* rappresenta il secondo livello della carriera giudiziaria e consente di operare presso qualsiasi organo, ad eccezione della corte suprema, presso la quale prestano servizio esclusivamente i *magistrados del Tribunal Supremo*.

La selezione dei magistrati avviene principalmente per concorso pubblico, seguito da un periodo di formazione presso un'apposita scuola (*Escuela judicial*). Per un certo numero di posizioni è inoltre previsto il reclutamento di candidati con provata esperienza, minimo decennale, in campo giuridico.

Le **promozioni** sono basate sull'anzianità di servizio. Le posizioni di vertice (presidenti delle *Audiencias Provinciales*, presidenti delle sezioni dei *Tribunales Superiores de Justicia* e della *Audiencia Nacional*, magistrati del *Tribunal Supremo*) vengono attribuite discrezionalmente dal CGPJ. Per quanto riguarda gli aspetti disciplinari, le sospensioni temporanee dagli incarichi possono essere adottate dalle corti più elevate o dal CGPJ, mentre le rimozioni definitive sono competenza esclusiva di quest'ultimo. In entrambi i casi, i provvedimenti possono essere impugnati davanti alla corte suprema.

Nell'ordinamento spagnolo, la figura più vicina al giudice onorario è costituita dal *juez de paz*, di cui esiste un ufficio in ogni municipio con meno di 20.000 abitanti. Solo nel caso di centri con una popolazione superiore alle 8.000 unità l'amministrazione della giustizia di pace richiede una laurea in legge e porta a percepire un salario.

Presso gli uffici giudiziari, la principale figura professionale dopo quella del magistrato è rappresentata dal *secretario judicial*, cui spettano, oltre alla supervisione del personale amministrativo (svolta sotto

la direzione superiore del giudice), importanti funzioni relative allo svolgimento dei processi.

#### 1.4. Le linee di riforma

Il crescente interesse da parte dell'opinione pubblica intorno al tema della giustizia ha condotto a un accordo tra tutte le parti politiche (*Pacto de Estado por la justicia*) che ha già portato all'approvazione di alcune riforme. Un patto analogo era stato firmato poco tempo prima tra il governo centrale e quello regionale. All'inizio del 2002 è stata inoltre pubblicata una carta dei diritti degli utenti, che contiene per lo più dichiarazioni di principio, ma che potrà costituire uno stimolo al miglioramento della qualità e dell'accesso alla giustizia. Mancano per ora studi sugli effetti concreti dell'adozione della carta.

Una fonte di critiche al governo centrale da parte delle comunità autonome governate da partiti dell'opposizione è costituita dalla tendenza del primo ad approvare le riforme dedicando poca attenzione ai mezzi per finanziarle. Un'altra causa di dissenso tra il governo centrale e quello autonomistico riguarda la conduzione degli uffici giudiziari e, soprattutto, il riparto di competenze su di essi. In generale, come si è visto, le competenze in materia di giustizia sono ripartite tra più soggetti, e in alcuni ambiti (come in quello relativo all'amministrazione del personale) viene spesso lamentata una mancanza di precisione nella suddivisione delle competenze tra questi e, soprattutto, il loro insufficiente coordinamento. L'inadeguatezza della legislazione processuale penale ha condotto, di recente, a rivedere le modalità di svolgimento dei procedimenti per alcuni tipi di delitti meno gravi. L'implementazione di questa riforma richiederà l'impiego di nuovi mezzi finanziari oltre che il coordinamento di diversi soggetti (polizia, pubblico ministero, avvocati, istituti penitenziari, eccetera). Questa riforma si inserisce in un più ampio processo di trasformazione, che ha riguardato, nel recente passato, la revisione della legislazione processuale civile (2000) e amministrativa (1998) e della legislazione minorile (2001).

Tra le principali riforme in atto, va inoltre menzionata la nuova legge fallimentare, che prevede, tra l'altro, la creazione di uffici specializzati in materia commerciale. Il *Pacto de Estado por la justicia* contempla inoltre la creazione di nuove corti incaricate di cause di minore entità. Si tratta per lo più di politiche che portano ad aggiungere altre risorse, piuttosto che affrontare le questioni della razionalizzazione di quelle esistenti e della produttività degli uffici.

## 2. Dati e indicatori del sistema giudiziario

### 2.1. Le risorse impiegate nell'amministrazione della giustizia

Una conseguenza dell'assetto decentrato del sistema spagnolo, in quanto alle competenze relative ai mezzi personali, materiali ed economici al servizio dell'amministrazione della giustizia, è l'eterogeneità delle situazioni esistenti nelle diverse zone territoriali. Mentre in gran parte della Spagna, ad esempio, quello della dotazione di mezzi materiali costituisce uno dei problemi prioritari, in alcune comunità autonome (come i Paesi Baschi) la realizzazione, in passato, di forti investimenti ha portato a spostare l'attenzione dagli aspetti quantitativi alle questioni organizzative legate a una gestione efficiente.

Nel 2001, in Spagna, la **spesa** prevista<sup>39</sup> per l'amministrazione della giustizia in senso stretto (escludendo, cioè, le spese relative al sistema penitenziario e al funzionamento del *Tribunal Constitucional*) è stata di 1.654 milioni di euro, pari a circa 40 euro pro capite. Il 56% dell'ammontare totale è stato sostenuto dal *Ministerio de Justicia* e il 41% dalle comunità autonome con competenze trasferite; il 3% residuo corrisponde a spese effettuate dal CGPJ.

La struttura decentrata del sistema rende poco agevole la ricostruzione di una serie storica delle risorse finanziarie impiegate per la giustizia, data la mancanza di una perfetta coincidenza dei capitoli che integrano il bilancio dei diversi enti con responsabilità economico-finanziaria in materia di giustizia. Alcune ricerche pubblicate nella *Memoria*<sup>40</sup> del CGPJ mostrano tuttavia una certa stabilità, nell'ultimo decennio, nell'andamento del rapporto spesa per la giustizia/Pil. Nello stesso periodo si è però fortemente modificato il quadro delle fonti di finanziamento: la percentuale di spesa sostenuta dalle comunità autonome è aumentata sensibilmente, passando dal 5,4% del 1990 al 42,0% del 2001.

Quello delle **risorse umane** a disposizione del sistema giudiziario costituisce uno dei temi cardine del dibattito politico spagnolo sulla giustizia. La questione viene affrontata in primo luogo da un punto di vista quantitativo: tanto i principali documenti del CGPJ (come il *Libro Blanco* del 1998 o la *Memoria* annuale del Consiglio), quanto quelli provenienti da altri soggetti appartenenti al mondo politico<sup>41</sup> insistono

39. Le cifre riportate si riferiscono agli stanziamenti preventivi.

40. La Memoria è la relazione presentata annualmente dal CGPJ al parlamento spagnolo sullo stato del Consiglio stesso e degli uffici giudiziari.

41. Si vedano, ad esempio, il Pacto de Estado para la reforma de la justicia (2001) sottoscritto dalle principali forze politiche spagnole o l'intervento del ministro della giustizia davanti alla Comisión de Justicia e Interior il 14/01/2001.

sulla necessità di creare nuovi organi giudiziari. Accanto a questo problema, tuttavia, viene spesso posto l'accento su aspetti di natura diversa, quali la distribuzione del personale sul territorio o il sistema retributivo e di carriera.

Tornando agli aspetti quantitativi, nel 2000 i magistrati di carriera in servizio nelle cinque giurisdizioni in cui si articola il sistema giudiziario spagnolo (penale, civile, sociale, amministrativa e militare) erano 3.949<sup>42</sup> (pari a 9,6 giudici per 100.000 abitanti) con un aumento del 34% rispetto al 1990. Guardando alle sole giurisdizioni penale, civile e sociale, al fine di ottenere una maggiore comparabilità con le cifre relative alla giustizia ordinaria italiana<sup>43</sup>, nel 2000 gli effettivi ammontavano a 3.474 unità (circa 8,4 per 100.000 abitanti).

In Spagna il ruolo del pubblico ministero è affidato ai *fiscales*, che costituiscono un corpo separato rispetto a quello dei magistrados e jueces. Nel 2000, in base ai dati del *Ministerio de Justicia*, i *fiscales* in servizio erano 1.520 (3,7 per 100.000 abitanti).

Al fine di completare il quadro delle risorse umane dedicate alla giustizia, è necessario, infine, considerare la presenza, accanto alla magistratura di carriera, di una magistratura "onoraria" costituita nel 1999<sup>44</sup> da 7.677 *jueces de paz* (circa 19 per 100.000 abitanti) e del personale tecnico-amministrativo in servizio presso l'amministrazione della giustizia, che nel 2000 ammontava a 41.439 unità (pari a circa 101 per 100.000 abitanti). Alla stessa data, il personale amministrativo trasferito alle comunità autonome con competenza in materia di giustizia costituiva il 53%, proporzione che aumenta al 57% escludendo i *secretarios judiciales*, la cui gestione non compete alle comunità autonome.

Negli ultimi anni il processo d'**informatizzazione** degli uffici giudiziari spagnoli ha subito una rapida accelerazione. Nel 2000, con il completamento dell'automazione dei sistemi di gestione processuale negli organi compresi nei territori di competenza del *Ministerio de Justicia*, in Andalusia, Catalogna e Galizia, l'informatizzazione dell'amministrazione della giustizia può considerarsi praticamente totale<sup>45</sup>. Rispetto alla questione dell'informatizzazione, quindi, attualmente il principale limite va individuato nella mancanza di un collegamento efficace tra i vari organi giudiziari appartenenti a diverse comunità autonome. Al fine di favorire la condivisione d'informazioni, il CGPJ ha stabilito, con l'ap-

42. La fonte delle cifre commentate è costituita dalla Memoria annuale del CGPJ. E' necessario tuttavia segnalare l'esistenza di una discrepanza piuttosto significativa tra tali dati e quelli forniti dal Ministerio de Justicia: per il 2000, ad esempio, quest'ultimo riportava la cifra di 4.143 magistrati in servizio.

43. La giurisdizione sociale comprende materie che nel sistema italiano rientrano nella giurisdizione civile.

44. Il 1999 è l'ultimo anno per il quale sono disponibili i dati pubblicati dall'INE.

45. CGPJ, Memoria 2001, p. 148.

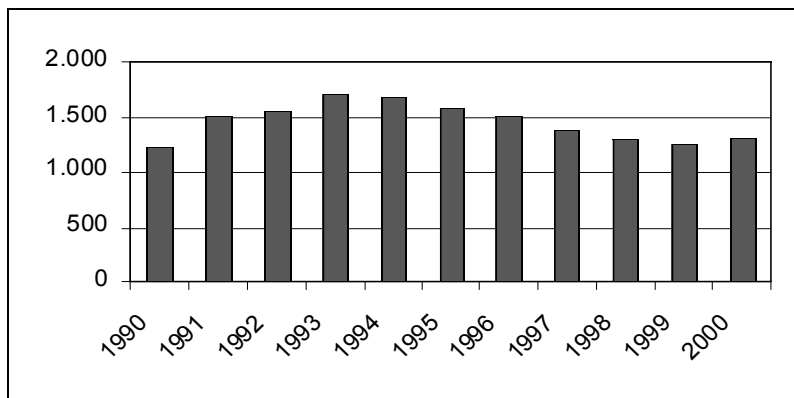
provazione nel 1999 del "*Test de Compatibilidad*", alcuni requisiti che le applicazioni informatiche dei diversi sistemi impiantati sul territorio spagnolo dovranno rispettare.

## 2.2. Il funzionamento e le prestazioni del sistema giudiziario

Il ruolo dei *jueces de paz* rispetto al sistema complessivo è generalmente ritenuto marginale. La modesta entità dei procedimenti sopravvenuti presso gli organi della **giustizia di pace** rispecchia la limitatezza delle competenze giurisdizionali ad essa attribuita: in ambito civile i giudici onorari si occupano principalmente del registro civile e della notifica degli atti di organi superiori, mentre in campo penale solo quelli appartenenti ai centri di maggiori dimensioni celebrano dei processi, comunque limitati a delitti di minore importanza.

Nel 2000, i procedimenti di natura contenziosa sopravvenuti presso gli **organi civili** di primo grado sono stati 683.706 (1.663 per 100.000 abitanti), con un aumento di oltre 6 punti percentuali rispetto all'anno precedente. L'incremento della litigiosità ha riguardato tanto i procedimenti relativi al diritto di famiglia, quanto le altre cause di natura contenziosa. E' necessario sottolineare, tuttavia, che mentre nel primo caso l'incremento dei sopravvenuti rispetta l'andamento registrato nel passato, nel secondo caso questo rappresenta un'inversione della tendenza che aveva caratterizzato gli ultimi sette anni (Grafico 2).

**Grafico 2 - Procedimenti civili di natura contenziosa (escluso diritto di famiglia): Juzgados de Primera Instancia e Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, tasso di sopravvenienza\* - Anni 1990-2000**



\*Numero di procedimenti sopravvenuti per 100.000 abitanti  
(Fonte: elaborazioni su dati CGPJ, Memoria 2000 e Memoria 2001)



I dati relativi alla durata dei procedimenti di primo grado, infine, vanno dagli 11 mesi dei procedimenti contenziosi (escludendo il diritto di famiglia) ai 5 della giurisdizione volontaria.

I procedimenti d'appello sopravvenuti presso le *Audiencias Provinciales* nel 2000 sono stati 114.472 (circa 278 per 100.000 abitanti). L'esito è stato nel 37% dei casi di accoglimento del ricorso, e in meno dell'1% dei casi la sentenza di primo grado è stata annullata.

L'attività civile della *Sala de lo Civil y Penal* dei *Tribunales Superiores de Justicia*, gli organi giudiziari posti al vertice dell'ordinamento autonomistico, nonostante sia quasi quadruplicata negli ultimi dieci anni, risulta complessivamente di modesta entità. Fonte di forti preoccupazioni da parte dei soggetti responsabili del funzionamento del sistema giudiziario è viceversa l'andamento dell'attività della *Sala de lo Civil del Tribunal Supremo*. L'ammontare dei procedimenti civili che si riversano ogni anno su tale organo (5.787 procedimenti sopravvenuti nel 2000, quasi il doppio rispetto al 1990), risulta infatti eccessivo per i 10 membri che integrano la *Sala*. Ciò ha condotto a un progressivo incremento delle pendenze e a un forte aumento della durata media dei procedimenti, passata nell'arco di soli dieci anni da 1 anno e 2 mesi a 2 anni e 9 mesi. Nella giurisdizione *social* la litigiosità è complessivamente diminuita tra il 1995 e il 2000, sebbene nel 2000, con circa 240.000 procedimenti sopravvenuti (pari a 584 per 100.000 abitanti) si sia registrato anche in questa giurisdizione, come in quella civile in senso stretto, un aumento dei flussi in entrata. Il livello di attività dei *Juzgados de lo Social* è considerata tale da rispondere efficacemente alla domanda, come conferma la durata media piuttosto ridotta (4 mesi<sup>46</sup>) dei procedimenti di primo grado definiti in questa giurisdizione.

Nel 2000, i delitti denunciati al *Cuerpo Nacional de Policía* ed alla *Guardia Civil* sono stati 1.721.089<sup>47</sup> (42 per 1.000 abitanti).

I **procedimenti penali** sopravvenuti nel 2000 presso i *Juzgados de Instrucción* e *Juzgados de Primera Instancia e Instrucción* sono stati 4.920.384. Tale cifra include i dati relativi alla fase istruttoria, che, a causa dell'elevata percentuale di archiviazioni<sup>48</sup> e delle duplicazioni derivanti dalle riaperture dei casi precedentemente archiviati, risultano poco indicativi dell'attività effettivamente svolta da tali organi. Guardando ai soli *juicios*

46. CGPJ (1998), Libro Blanco.

47. Sono esclusi i delitti denunciati ai corpi di polizia delle comunità autonome, non essendo ancora stati integrati nell'annuario statistico del Ministerio del Interior (eccetto quelli relativi all'Ertzaintza - la polizia autonoma basca -, che dal 1998 rimette dati sulla propria attività al ministero). Includendo i dati relativi all'attività dell'Ertzaintza, che è quella numericamente più consistente rispetto alle polizie locali, il numero dei delitti sale a 1.789.990, circa 44 per 1.000 abitanti.

48. Secondo i dati della Fiscalía riportati dal CGPJ nella Memoria 2001 le archiviazioni superano l'80% del totale dei procedimenti.

*de faltas* (cause per delitti puniti con pene lievi), i procedimenti sopravvenuti nel 2000 sono stati 856.167, circa 2.082 per 100.000 abitanti, con un andamento in linea con gli incrementi registrati negli ultimi anni.

I procedimenti penali su reati per i quali è prevista una pena inferiore a sei anni di reclusione sono, come segnalato nel primo capitolo, di competenza dei *Juzgados de lo Penal*. Nel 2000 i *procedimientos abreviados* sopravvenuti presso tale organo sono stati 129.873 (circa 316 per 100.000 abitanti); a questi vanno aggiunti 4.330 procedimenti "rapidi", celebrati con un procedimento semplificato rispetto ai primi. La durata media dei procedimenti definiti presso i *Juzgados de lo Penal* ha presentato, a partire dal 1995, un andamento tendenzialmente decrescente, passando dagli 8 ai 6 mesi.

I procedimenti in grado d'appello celebrati presso le *Audiencias Provinciales* vengono definiti, in media, in poco più di due mesi, con un aumento di circa 15 giorni rispetto al 1995. In complesso, le sentenze d'appello dettate nel 2000 dalle *Audiencias Provinciales* in campo penale hanno confermato la risoluzione di primo grado nel 77% dei casi in procedimenti relativi a delitos e nel 69% in quelli relativi a delitti minori (*faltas*).

I ricorsi sopravvenuti nel 2000 presso la *Sala de lo Penal del Tribunal Supremo*, organo di vertice del sistema giudiziario a livello nazionale, sono stati 5.070, il 17% in meno rispetto all'anno precedente. Le sentenze dettate hanno accolto il ricorso soltanto nel 30% dei casi.

### 3. Le esigenze informative e l'offerta di statistiche giudiziarie

#### 3.1. Le rilevazioni e le pubblicazioni ufficiali

I principali enti coinvolti nelle attività di rilevazione presso gli organi giudiziari sono il *Consejo General del Poder Judicial* (CGPJ), organo di autogoverno del potere giudiziario, e l'*Instituto Nacional de Estadística* (INE)<sup>49</sup>. Accanto a questi vanno considerati altri soggetti, come il *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, che raccoglie regolarmente dei dati sul movimento dei procedimenti in materia di lavoro e sui mezzi extra-giudiziari di risoluzione delle controversie nello stesso ambito e il

49. All'interno dell'INE, l'unità cui spetta la competenza in materia di statistiche giudiziarie è il Servicio de Estadísticas Judiciales, appartenente alla Subdirección General de Estadísticas Laborales y Sociales (Dirección General de Productos Estadísticos). Nel CGPJ i massimi responsabili delle statistiche giudiziarie sono due Vocales (membri del Consiglio eletti dal parlamento spagnolo); dal punto di vista operativo l'attività è affidata al *gabinete estadístico*, collocato presso la Secretaría General

*Ministerio de Justicia*, che svolge, anche se piuttosto di rado, delle indagini su temi specifici, nel caso in cui particolari esigenze interne richiedano un'informazione più ampia rispetto a quella normalmente disponibile. In prospettiva, il progetto del CGPJ è quello di ampliare progressivamente le proprie rilevazioni in modo da centralizzare tutta l'informazione in materia di giustizia e la diffusione della stessa alle altre istituzioni che hanno responsabilità in ambito giudiziario e agli organismi che hanno un interesse scientifico per il tema.

Mentre le statistiche del CGPJ, organo che ha come principale interesse quello di monitorare l'attività degli uffici giudiziari, riguardano esclusivamente il movimento dei procedimenti nelle differenti giurisdizioni, quelle dell'INE sono incentrate su elementi di carattere sociale e sono tese a cogliere aspetti qualitativi oltre che quantitativi dei fenomeni giudiziari (come, ad esempio, le caratteristiche sociali delle parti di un procedimento).

L'*Instituto Nacional de Estadística* svolge esclusivamente indagini censuarie. Le **rilevazioni** sono quasi tutte trimestrali e si basano su modelli individuali compilati per ciascuna sentenza dettata in alcune materie (ad esempio, diritto di famiglia) e per ciascun soggetto condannato negli uffici presso i quali l'istituto ancora realizza una rilevazione diretta. L'ente svolge inoltre una rilevazione semestrale presso i *Juzgados de Paz* che viene viceversa effettuata mediante modelli riassuntivi dell'attività dell'ufficio. Tutte le informazioni vengono raccolte mediante modelli cartacei e caricate, dopo un controllo di qualità effettuato sulla base di un procedimento manuale, in un apposito sistema informatico dal personale dell'istituto.

Le statistiche del *Consejo General del Poder Judicial* vengono raccolte mediante 34 modelli di rilevazione distinti in base alla giurisdizione, alla tipologia dell'organo e alla eventuale specializzazione dello stesso. Nei modelli di rilevazione del CGPJ vengono richiesti, in forma aggregata, i principali dati relativi al movimento dei procedimenti, alle sentenze e al personale dell'ufficio. Circa l'80% dei modelli compilati viene inviato al CGPJ su supporto cartaceo, mentre il restante 20% viene trasmesso su supporto elettronico. Il CGPJ si è impegnato a estendere a tutti gli uffici la trasmissione dei dati tramite posta elettronica entro il secondo semestre 2003. Si tratta della prima fase di un più ampio programma di automatizzazione delle procedure di rilevazione resa possibile dal recente completamento del processo d'informatizzazione degli uffici giudiziari. Il passo successivo sarà costituito dalla realizzazione di un programma di estrazione automatica dei dati dai sistemi gestionali dei diversi uffici, attualmente in fase di studio presso il dipartimento informatico e l'ufficio statistico del CGPJ.

Le analisi statistiche effettuate dal CGPJ richiedono in alcuni casi un'in-

formazione più ampia di quella ottenibile mediante le rilevazioni ordinarie. Per far fronte a tali esigenze conoscitive, il CGPJ ha iniziato a svolgere delle indagini campionarie (circa 10 negli ultimi 5 anni).

I **prodotti** delle rilevazioni del *Servicio de Estadísticas Judiciales* dell'INE, che fino ad oggi non ha mai elaborato volumi a carattere tematico, sfociano in due pubblicazioni annuali: *Estadísticas Judiciales de España*, che raccoglie, insieme alle informazioni rilevate dall'INE, i dati sul movimento dei procedimenti comunicati dal CGPJ, e *Estadísticas del Suicidio en España*. Tutti i dati pubblicati dall'INE in materia di giustizia, inoltre, sono consultabili sul sito internet dell'istituto.

Come previsto dalla *Ley Orgánica* del 1985, il CGPJ presenta ogni anno al parlamento una *Memoria* relativa allo stato e al funzionamento del Consiglio stesso e degli uffici giudiziari. La seconda parte della *Memoria*, dedicata all'attività svolta nell'anno precedente dagli organi giudiziari, contiene una relazione sulle strutture giudiziarie esistenti e le risorse umane, distinte per categorie funzionali, impiegate nell'amministrazione della giustizia. La parte finale del volume contiene un'esposizione commentata dei principali dati relativi all'attività svolta dagli uffici giudiziari distinti per giurisdizione, che costituisce un riassunto delle informazioni più dettagliate presentate nell'annuario statistico contenuto in un CD-Rom allegato al volume.

La produzione statistica del CGPJ comprende, oltre alla pubblicazione annuale della *Memoria*, gli studi tematici (circa uno all'anno) della *Sección de Estudios de Sociología Jurídica, Estadísticos e Informáticos* del *Centro de Documentación Judicial* (CENDOJ), spesso commissionati a esperti esterni e università.

Un tratto peculiare della produzione statistico-giudiziaria spagnola è costituito dal **coinvolgimento** nell'elaborazione e nell'analisi delle informazioni quantitative delle **comunità autonome** con competenze trasferite in materia di giustizia. Nonostante siano queste ultime a gestire i sistemi informatici da cui vengono estratti i dati relativi all'attività degli uffici giudiziari utilizzati per la compilazione dei modelli di rilevazione, la titolarità delle informazioni spetta esclusivamente ai membri del potere giudiziario. Di conseguenza, per la realizzazione degli studi necessari allo svolgimento della propria attività o all'elaborazione di proposte di riforma legislativa o organizzativa, le amministrazioni autonomistiche devono richiedere un'autorizzazione espressa per accedere ai dati all'ufficio giudiziario, agli organi governativi del potere giudiziario nella comunità autonoma o al CGPJ. L'accesso diretto a tali informazioni, rivendicato dalle comunità autonome, consentirebbe, nelle regioni in cui sono stati impiantati i sistemi informatici di gestione processuale più avanzati, di ottenere un'informazione più ampia rispetto a quella prodotta dal CGPJ e, soprattutto, di acce-

dervi in tempo reale, evitando così lo sfasamento temporale, causato dal procedimento manuale di rilevazione, esistente tra il verificarsi dei fenomeni studiati e la produzione dei relativi dati da parte del Consiglio. Le prospettive di un cambiamento in questo senso sono piuttosto scarse nell'immediato futuro: la titolarità esclusiva da parte del CGPJ delle informazioni contenute nei sistemi di gestione degli uffici giudiziari, infatti, è stata recentemente ribadita da alcune sentenze del *Tribunal Supremo*.

### 3.2. Le esigenze informative in campo giudiziario: priorità e grado di copertura

L'ordinamento giudiziario spagnolo è attualmente oggetto di profonde modifiche, come dimostrano la quantità e la portata degli interventi normativi realizzati negli ultimi anni. L'attuale priorità conoscitiva in campo giudiziario, quindi, come emerge anche dalle testimonianze raccolte, è costituita dalla possibilità di disporre di **strumenti informativi di supporto agli interventi di riforma**, tanto nella fase di programmazione, quanto nella fase successiva di verifica del raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal legislatore. Questo, tuttavia, rappresenta, in base all'opinione degli esperti intervistati, l'ambito conoscitivo caratterizzato dal minor grado di copertura.

Una prima lacuna informativa in questo contesto è rappresentata dalla scarsa produzione d'informazioni dettagliate su fenomeni diversi dall'attività giudiziaria (quali la struttura della criminalità, la composizione della litigiosità, o le caratteristiche socio-demografiche di chi ricorre alla giustizia) ma comunque rilevanti per stabilire l'ambito di applicazione degli interventi legislativi. Va inoltre considerata la limitata produzione, in questo ambito, di elaborazioni e analisi delle informazioni disponibili: attualmente manca un organismo in grado di riunire le varie informazioni esistenti e di produrre studi interpretativi maggiormente fruibili dagli utenti.

Gli sforzi recenti degli enti con responsabilità decisionale in questo campo, tuttavia, si stanno orientando proprio nella direzione di un progressivo rafforzamento degli strumenti informativi di supporto alle modifiche ordinamentali e organizzative. Rientrano, ad esempio, in questo contesto tanto i tentativi del CGPJ di ampliare le informazioni disponibili (sia attraverso l'incremento delle informazioni raccolte nei modelli ordinari di rilevazione, sia attraverso lo svolgimento d'indagini campionarie su temi di particolare interesse), quanto i progetti in fase di studio presso il *Ministerio de Justicia*, in vista della costituzione di un organismo che centralizzi ed elabori le informazioni, in molti casi già disponibili ma frammentate tra diversi soggetti.

Una delle conseguenze dell'assetto organizzativo del sistema giudiziario spagnolo, e in particolare del decentramento di alcune competenze in materia di giustizia alle comunità autonome, è l'esistenza di una situazione piuttosto eterogenea, in quanto a caratteristiche e criticità del funzionamento dell'amministrazione della giustizia, nelle diverse zone del paese. A questo va aggiunto che, in generale, uno dei vantaggi di un sistema decentrato è costituito dalla possibilità di mettere a confronto le esperienze sviluppate nei vari territori. Secondo i testimoni intervistati, tale comparazione permetterebbe d'innescare una competizione vantaggiosa all'interno del settore pubblico e di diffondere le migliori pratiche adottate dalle diverse comunità autonome. Tali osservazioni spiegano l'esistenza in Spagna di **esigenze conoscitive specifiche legate al decentramento**. Rispetto a tali necessità va tuttavia rilevato che, nonostante i dati attualmente prodotti consentano di confrontare l'attività degli uffici giudiziari nelle diverse comunità autonome, manca ancora la definizione d'indicatori che permettano di rendere immediati i confronti e l'elaborazione di studi che consentano d'interpretare i risultati.

I testimoni intervistati hanno viceversa evidenziato l'esistenza un buon grado di copertura delle **esigenze conoscitive connesse alla gestione dell'organizzazione giudiziaria**. I decisori in ambito organizzativo, infatti, dispongono di strumenti piuttosto articolati d'informazione statistica sulla distribuzione delle risorse tra diverse zone o uffici e sui carichi di lavoro delle singole strutture. In questo ambito, uno degli elementi di forza del sistema informativo è costituito dai "*Módulos de trabajo*" elaborati dal CGPJ. Tali moduli, introdotti per la prima volta nel 1989, determinano il carico di lavoro ragionevole per un organo giudiziario (moduli di entrata), costituendo il criterio fondamentale per stabilire la distribuzione ideale delle risorse umane e per pianificare la creazione di nuovi organi, e permettono di ottenere un'indicazione sulla produttività dei singoli magistrati (moduli di uscita) utilizzando come unità di base il procedimento. Va segnalato che, a seguito di una serie d'incontri realizzati con rappresentanti dei magistrati appartenenti alle diverse giurisdizioni, di recente è stato introdotto un sistema di coefficienti, utilizzato anche nei *Módulos*, che permette di pesare i procedimenti in entrata e in uscita in base al grado di complessità.

Oltre ad essere i produttori dei dati utilizzati in ambito organizzativo, i magistrati spagnoli sono anche tra i destinatari delle informazioni. I presidenti degli uffici giudiziari, infatti, a partire da marzo 2001 ricevono trimestralmente dei report sintetici di gestione (*Informes Trimestrales de Actividad*), che contengono informazioni sull'attività giudiziaria svolta dall'ufficio e permettono di confrontarla con quella degli altri uffici con uguali caratteristiche del *partido judicial*, della comunità autonoma e

dell'intero territorio nazionale. Tali strumenti svolgono, secondo l'opinione di alcuni testimoni intervistati, una positiva funzione motivazionale nei confronti dei magistrati.

Un sistema informativo più completo sul funzionamento del singolo ufficio giudiziario è quello sviluppato nei Paesi Baschi, dove non solo i giudici, ma anche i *secretarios judiciales*, che insieme ai primi sono quelli che concretamente dirigono l'ufficio, possono ottenere informazioni utili all'adozione di decisioni interne. Il sistema informatico impiantato nel territorio basco consente ai vertici degli uffici di effettuare delle consultazioni per ottenere informazioni statistiche relative all'attività dell'ufficio (movimento dei procedimenti, serie storiche, numero di procedimenti che si trovano in una determinata fase), al singolo procedimento (stato, numero di documenti emessi) o all'esecuzione delle sentenze.

Le **esigenze conoscitive legate alla valutazione delle prestazioni del sistema** godono complessivamente di un grado di copertura solo parziale. Nonostante lo stato avanzato della produzione statistica relativa alla dimensione soggettiva (soddisfazione degli utenti e degli operatori) della qualità del servizio, infatti, lo sviluppo di strumenti tesi a misurare in modo oggettivo le performance del sistema (tempi di risposta del sistema, esecuzione delle sentenze, eccetera) risulta ancora limitato.

La Tabella 16 schematizza il grado di copertura delle esigenze informative in materia di giustizia, seguendo una classificazione basata sul tipo di prospettiva adottata e sulle tre finalità fondamentali della statistica giudiziaria: progettazione e valutazione delle riforme, gestione dell'organizzazione e valutazione delle prestazioni del sistema rispetto alle esigenze di cittadini e imprese.

**Tabella 16 - Grado di copertura delle esigenze informative in campo giudiziario\***

Finalità	Prospettiva		
	Nazionale	Regionale	Periferica
<b>Progettare le riforme e valutarne l'impatto</b>	Soddisfacente		
<b>Supportare la gestione dell'organizzazione</b>	Soddisfacente		Soddisfacente
<b>Valutare le prestazioni del sistema rispetto alle esigenze di cittadini e imprese</b>	Soddisfacente		

\*Il significato delle valutazioni espresse nella tabella è chiarito nella nota metodologica (allegato B).

### 3.3. La presenza delle condizioni per lo sviluppo dell'informazione statistica giudiziaria

L'**attendibilità dei dati** rilevati, che rappresenta uno dei prerequisiti essenziali per una produzione statistica in grado di rispondere efficacemente alle esigenze degli utenti, non è ritenuta completamente soddisfacente dai responsabili dell'amministrazione della giustizia e della produzione statistica intervistati. Tale aspetto è da ricollegare, almeno in parte, alle modalità di rilevazione (ancora quasi completamente basate su procedimenti manuali) che spiegano la forte incidenza di errori di compilazione<sup>50</sup>.

Le statistiche INE soffrono di un ulteriore problema, costituito dall'incompletezza delle informazioni raccolte, che, data l'assenza di una procedura per il trattamento dei dati mancanti, provoca una sistematica distorsione verso il basso delle statistiche pubblicate.

Secondo alcuni responsabili della produzione statistica in materia di giustizia, con i controlli effettuati attualmente si è ottenuto il massimo della qualità dell'informazione raggiungibile con le rilevazioni manuali. Un passo ulteriore nella direzione di un maggiore affidabilità e tempestività dei dati prodotti potrà quindi essere compiuto solo grazie all'automazione delle procedure di rilevazione.

La **funzionalità dei modelli di classificazione dei procedimenti** adottati dal CGPJ va valutata in modo differenziato a seconda della finalità: mentre, infatti, tali modelli vengono generalmente ritenuti piuttosto completi a fini ispettivi, rispetto ad altre esigenze è possibile individuare alcune lacune informative. In particolare, le rilevazioni del CGPJ forniscono informazioni prettamente quantitative sul movimento dei procedimenti, trascurando tutta una serie di fenomeni la cui conoscenza risulterebbe utile ad altre categorie di utenti. Ad esempio, i procedimenti vengono classificati in base a categorie troppo ampie rispetto a quelle necessarie per rilevare in dettaglio la struttura della criminalità.

Un altro presupposto per la qualità della produzione statistica in ambito giudiziario è rappresentato dall'**integrazione delle informazioni** prodotte, ossia dalla connessione dei dati relativi al movimento dei procedimenti con quelli relativi ad altri elementi o fenomeni che, direttamente o indirettamente, sono legati all'amministrazione della giustizia. Tale approccio è presente nelle pubblicazioni del CGPJ: la *Memoria* annuale del Consiglio, per esempio, oltre a contenere diverse informazioni sulle strutture e sulle risorse finanziarie e umane impiegate nel-

50. Basti pensare che circa il 60% dei modelli che vengono trasmessi dagli uffici giudiziari al CGPJ devono essere corretti dagli operatori del *gabinete estadístico* o comunque rinviiati agli uffici interessati per una verifica.



l'amministrazione della giustizia, presenta anche nella parte dedicata più specificamente al bilancio giudiziario un continuo riferimento alle informazioni relative alle risorse umane. In questo ambito, tuttavia, è rilevabile una mancata integrazione dei dati "interni" all'amministrazione della giustizia con informazioni complementari "esterne", come quelle raccolte in materia di popolazione carceraria dal *Ministerio del Interior*, o quelle rilevate dal *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* sui mezzi extragiudiziali di risoluzione delle controversie.

Il tema dell'integrazione delle informazioni, quindi, si collega direttamente a quello del **coordinamento tra enti** produttori di strumenti informativi. I testimoni intervistati hanno evidenziato in generale la carenza d'integrazione del sistema istituzionale, che, più che le relazioni tra i due enti istituzionalmente incaricati delle rilevazioni in materia giudiziaria, riguarda i rapporti tra l'organo di autogoverno del potere giudiziario e l'amministrazione centrale e locale.

Un maggiore coordinamento si sta invece sviluppando tra enti produttori di statistiche giudiziarie e utenti delle stesse. Tale circostanza è testimoniata dalla costituzione, avvenuta nel 2000, di un "*Comité de Usuarios de la Estadística Judicial*", quale principale interlocutore del dipartimento informatico e del *gabinete estadístico* del CGPJ nella predisposizione del già menzionato programma di automazione della fase di estrazione dei dati relativi all'attività degli uffici giudiziari. Il comitato è formato da una molteplicità di soggetti (tra cui il potere legislativo, il *Ministerio de Justicia*, lo stesso CGPJ, le comunità autonome, l'INE, la *Fiscalía* e il **Colegio general degli avvocati**) ed è incaricato d'individuare e coordinare le esigenze informative in ambito giudiziario espresse dai diversi utenti.

### 3.4. Considerazioni conclusive

In Spagna il quadro complessivo della domanda e dell'offerta d'informazioni sulla giustizia si è evoluto negli ultimi anni, in termini sia quantitativi sia qualitativi. Come hanno rilevato gli esperti dell'amministrazione della giustizia intervistati, mentre in passato le decisioni venivano prese quasi esclusivamente sulla base dell'esperienza e della sensibilità personale dei responsabili, attualmente la statistica costituisce uno strumento fondamentale della politica giudiziaria. Questo cambiamento è stato favorito da uno sviluppo dei sistemi di produzione statistica che ha reso possibile la fruizione di un'informazione più vasta e funzionale alle esigenze degli utenti.

I principali **aspetti di forza** del sistema informativo spagnolo in materia di giustizia sono rappresentati dai seguenti fattori:

- ▶ Il *grado di copertura delle esigenze conoscitive in ambito organizzativo* è ritenuto sufficiente dagli utenti, rispetto sia alla completezza sia all'articolazione delle informazioni prodotte.
- ▶ Nonostante i limiti connessi alla procedura manuale alla base delle attività di rilevazione, l'attendibilità dei dati sul movimento dei procedimenti è generalmente ritenuta, sebbene non ancora completamente soddisfacente, tale da permettere un loro impiego nell'orientare le scelte di politica giudiziaria. Tale risultato è stato ottenuto dal CGPJ grazie ad un *forte investimento sulle risorse umane dedicate al controllo della qualità dei dati*.
- ▶ Il *progressivo rafforzamento di una rete di coordinamento tra produttori e utenti* ha gettato le basi per lo sviluppo di statistiche orientate alle effettive esigenze dei diversi soggetti interessati ad acquisire informazioni quantitative in materia di giustizia.
- ▶ Le pubblicazioni del CGPJ, e in particolare la *Memoria annuale*, presentano un *collegamento costante tra i dati relativi al bilancio giudiziario e alle risorse umane* impiegate negli organi giudiziari, permettendo di ottenere una visione completa del funzionamento del sistema in termini di mezzi assorbiti e andamento dell'attività giudiziaria.
- ▶ Nella Memoria del CGPJ i *risultati delle rilevazioni vengono presentati in modo efficace*, grazie all'inserimento dei dati in tabelle di dimensioni ridotte e alla presenza di grafici e brevi commenti che permettono all'utente di ottenere una visione globale e immediata dei fenomeni. Di recente questo aspetto è stato ulteriormente rafforzato con il trasferimento dell'annuario statistico in un CD-Rom, che consente all'utente di gestire i dati in base alle proprie necessità.
- ▶ Il trasferimento di alcune competenze in materia di giustizia dal centro alle comunità autonome si riflette nell'organizzazione statistico-giudiziaria, determinando una *"produzione decentrata" delle analisi statistiche*. Ciò, oltre a consentire la realizzazione di analisi più dettagliate e approfondite sui singoli territori, potrà portare, in futuro, a una diffusione delle migliori pratiche sviluppate in questo ambito.

L'analisi dell'offerta statistica spagnola in materia di giustizia evidenzia, tuttavia, il permanere di alcune **criticità**, sintetizzabili nei seguenti punti:

- ▶ L'affidabilità e la tempestività dei dati vengono ritenute ancora limitate, risentendo, in primo luogo, della *mancata informatizzazione delle diverse fasi delle attività di rilevazione*. Nonostante il recente completamento dell'informatizzazione degli uffici giudiziari, l'automatizzazione delle procedure di rilevazione, in fase di progettazione presso il CGPJ, incontra in particolare l'ostacolo dell'eterogeneità dei sistemi di gestione presenti nelle diverse comunità autonome.
- ▶ Alcuni dei testimoni intervistati hanno lamentato l'*incompletezza*

dell'informazione disponibile, considerata pienamente funzionale solo ai fini ispettivi.

- ▶ L'offerta statistica in materia di giustizia è costituita principalmente da dati grezzi che risultano, secondo alcuni dei testimoni intervistati, poco "leggibili": generalmente viene lamentata la *scarsa produzione di studi* che, anche sulla base dell'analisi di opportuni indicatori, supportino l'interpretazione della grande quantità d'informazioni disponibili.
- ▶ L'elaborazione dei dati prodotti dall'ufficio statistico del CGPJ, sia in vista delle pubblicazioni periodiche, sia in occasione della produzione di studi tematici, viene generalmente demandata a enti esterni, quali centri di ricerca universitari o imprese private. Ciò indica una *tendenza a esternalizzare* quella che può essere considerata la principale funzione nel processo di produzione di statistiche giudiziarie.
- ▶ Il *coordinamento tra enti produttori di statistiche* viene generalmente ritenuto piuttosto *scarso*. In particolare, lo sviluppo dell'attività statistica delle comunità autonome soffre della titolarità esclusiva dell'informazione relativa al funzionamento del sistema giudiziario da parte del CGPJ.

Le considerazioni emerse nel corso di questa analisi evidenziano due aspetti particolarmente interessanti del caso spagnolo.

Una prima caratteristica del caso risiede nella realizzazione, negli ultimi anni, di **forti progressi** nella produzione delle statistiche giudiziarie in **un contesto complessivamente difficile**. Basti pensare, a questo proposito, agli ostacoli posti dall'eterogeneità dei sistemi informatici di gestione processuale impiantati nelle diverse zone del territorio al programma d'informatizzazione delle attività di rilevazione. Nonostante tale difficoltà, il CGPJ ha avviato la realizzazione di un ambizioso progetto di armonizzazione dei sistemi di gestione che permetterà, in futuro, di attivare nei vari sistemi un programma di estrazione automatica dei dati dai registri informatici.

Il secondo aspetto che merita di essere posto in rilievo è costituito dal fatto che, nonostante il permanere, nell'ambito della produzione statistica, di alcune **criticità**, queste ultime sono quasi tutte **affrontate** con dei provvedimenti concreti. Per citare un esempio, le carenze ancora oggi riscontrabili sul versante della completezza delle statistiche stanno trovando una soluzione, nella fase di programmazione delle attività di rilevazione, attraverso le attività svolte dal *Comité* di utenti delle statistiche giudiziarie, costituito proprio al fine di realizzare un coordinamento tra la produzione statistica e le esigenze conoscitive espresse dai diversi soggetti interessati alle informazioni quantitative sulla giustizia.





## ■ Nota metodologica

Le tabelle 3, 8, 11, 15 e 16 dell'allegato A ("Grado di copertura delle esigenze informative in campo giudiziario") intendono offrire al lettore un quadro sintetico delle conclusioni tratte nei paragrafi 3.2 ("Le esigenze informative in campo giudiziario: priorità e grado di copertura"). A tal fine, per ciascuno degli ambiti informativi individuati nella classificazione di domanda e offerta d'informazioni statistiche illustrata nel testo (ossia incrociando la coppia di variabili finalità/prospettiva), è stata espressa una valutazione relativa al grado di soddisfazione delle esigenze informative riscontrato nel corso dell'analisi. Gli elementi di valutazione sono stati tratti da:

- ▶ la rilevazione delle opinioni degli esperti intervistati nel corso delle visite sul campo, e in particolare di quelle espresse dai fruitori delle statistiche giudiziarie. Durante le interviste, ai testimoni è stato richiesto di formulare, sulla base dell'esperienza maturata in qualità di utenti o soggetti impegnati nella produzione statistica, un giudizio circa la rispondenza dell'offerta alle specifiche necessità conoscitive in ambito giudiziario che caratterizzano il proprio paese;
- ▶ l'analisi documentale. Per ciascuno degli ambiti schematizzati nella tabella, sono stati presi in considerazione i diversi fattori che contribuiscono a determinare il grado di rispondenza dell'offerta statistica alle necessità conoscitive degli utenti desumibili dall'analisi della documentazione (modelli di rilevazione impiegati, prodotti realizzati, pubblicazioni divulgative, eccetera). Si è guardato, in particolare, alla completezza e funzionalità delle informazioni prodotte, alla qualità dei dati e delle elaborazioni, alla fruibilità e frequenza dei prodotti realizzati.

Le valutazioni tratte da queste analisi, infine, sono state confrontate tra loro, in modo da pervenire ad una graduazione degli ambiti informativi considerati in funzione del loro maggiore o minore grado di copertura. Le modalità impiegate sono:

- ▶ Soddisfacente. Questa modalità è stata associata agli ambiti informativi per i quali i testimoni hanno espresso opinioni positive, argomentate anche attraverso delle esemplificazioni relative all'impiego che viene fatto delle statistiche disponibili, e rafforzate dall'analisi documentale.
- ▶ Parzialmente soddisfacente. Con questa modalità si esprime una situazione intermedia, caratterizzata dalla limitatezza dell'offerta per alcuni aspetti soltanto, desumibile dalle opinioni espresse dai testimoni e/o dall'analisi documentale.
- ▶ Limitato. Questa modalità è stata associata agli ambiti per i quali i testimoni hanno espresso opinioni negative, confermate dai risultati dell'analisi della documentazione.

