

Gestione moderna della giustizia

**Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
(OPCA) a destinazione della sottocommissione allargata
DFGP/tribunali**

del 10 agosto 2001

L'essenziale in breve

Nella prima parte, il rapporto descrive le misure organizzative prese in questi ultimi anni dai Tribunali federali per rendere più efficace il loro lavoro. In particolare, analizza le possibilità e i limiti della Nuova gestione pubblica (NGP) applicata alla giustizia, oltre che gli strumenti moderni di gestione utilizzati o che avrebbero potuto essere utilizzati nell'organizzazione giudiziaria. L'accento è posto, in particolare, sull'individuazione di indicatori di prestazioni relativi alla gestione di un tribunale che siano utili all'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare sulla giustizia.

Fondandosi su un'analisi dei documenti e delle opere di riferimento pertinenti, il rapporto costituisce la base della prima parte dell'ispezione «Alta vigilanza parlamentare sulla giustizia», condotta sotto l'egida della sottocommissione allargata DFGP/tribunali della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S allargata ai membri della sottocommissione DFG/tribunali della CdG del Consiglio nazionale). La seconda parte dell'ispezione analizza la portata dell'alta vigilanza parlamentare.

Le risposte alle domande poste nel quadro dell'ispezione hanno dato i risultati seguenti:

- *In risposta all'aumento del loro onere di lavoro, il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni hanno riorganizzato negli anni Novanta le strutture di direzione allo scopo di migliorarne l'efficacia. I Tribunali federali utilizzano numerosi strumenti moderni di gestione, di contabilità, e di lavoro ma non dispongono un controlling sviluppato né di un sistema globale di gestione della qualità.*
- *In Svizzera come all'estero, i modelli teorici e pratici di Nuova gestione pubblica applicati nella gestione dei tribunali rispettano il principio dell'indipendenza giudiziaria. Una gestione orientata ai risultati è stata finora attuata soltanto in tribunali d'istanza inferiore. Il rapporto rinvia soprattutto al progetto amburghese «Justiz 2000», che è ampiamente documentato.*
- *L'utilizzazione degli strumenti della Nuova gestione pubblica costituiti dalla definizione di prodotti e dal controllo dei risultati ha il vantaggio di accrescere la trasparenza a livello di costi e, in parte, a livello degli effetti. Questa maggiore trasparenza e la formulazione di obiettivi politici in materia di prestazioni dei tribunali offrono al Parlamento possibilità di intervento e di sanzione più razionali di quelle che esistono oggi.*

-
- *Questo tipo di gestione ha però i suoi limiti: la razionalità economica e l'orientamento della gestione in funzione delle prestazioni non può essere il solo criterio determinante nella gestione dei tribunali. Un'importanza fondamentale deve essere attribuita alla gestione della qualità e al controllo dei risultati. Sarà tuttavia ancora necessario chiarire un certo numero di punti per quanto concerne la valutazione dei risultati e il relativo sistema di indicatori.*
 - *Diversi strumenti della Nuova gestione pubblica sono stati adattati ai bisogni gestionali nel settore della giustizia: il budget globale, la contabilità analitica, la definizione dei prodotti del tribunale e la definizione di indicatori dei risultati ottenuti. L'adattamento di altri strumenti della Nuova gestione pubblica (come un sistema di controlling che tenga conto dei criteri che non sono esclusivamente economici o un sistema di garanzia della qualità più dettagliato) è ancora allo stadio teorico e si discute sul modo di attuare questi strumenti.*
 - *L'utilizzazione di strumenti della Nuova gestione pubblica richiede conoscenze qualificate di gestione. Generalmente i giudici non hanno seguito una formazione in tale campo e di conseguenza occorre ovviare a questa lacuna. La professionalizzazione della gestione dei tribunali è dunque un elemento centrale della riforma.*
 - *Le statistiche fornite attualmente nei rapporti di gestione dei Tribunali federali (riporti dall'anno precedente, affari liquidati, ecc.) forniscono all'alta vigilanza parlamentare informazioni utili sulla gestione amministrativa dei tribunali. La base di valutazione potrebbe essere migliorata per mezzo di statistiche più dettagliate (estendendo la serie cronologica per permettere paragoni, fornendo dati più precisi sulla durata dei procedimenti).*
 - *La definizione di nuovi indicatori dei risultati ottenuti (in particolare sulle prestazioni fornite o sulle risorse) – che potrebbero inoltre servire da base per l'allestimento del budget (budget globale) – e l'istituzione di un controlling corrispondente permetterebbero di comprendere meglio, gestire e descrivere il cammino amministrativo seguito dalle cause che il tribunale è chiamato a sbrigare. Ne conseguirebbe un notevole aumento della trasparenza nella gestione degli affari del tribunale. Rapporti di gestione annuali più completi, che includano indicatori dei risultati ottenuti (durata totale dei singoli procedimenti, tasso di procedimenti liquidati, ecc.) o sulla qualità delle prestazioni permetterebbero di ottimizzare l'alta vigilanza parlamentare sulla giustizia.*
-

Rapporto

Introduzione

Il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale il 28 febbraio 2001. Questa revisione, oltre a prevedere cambiamenti in materia di procedure e di miglioramento della tutela giuridica, introduce anche una serie di innovazioni di natura organizzativa. Da un lato, con l'istituzione di un Tribunale amministrativo federale (TRAM), le commissioni di ricorso attuali saranno raggruppate *sotto uno stesso tetto*. D'altro lato, l'istituzione di un Tribunale penale federale (TPF) e l'incorporazione parziale del Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) nel Tribunale federale (TF) comporteranno diversi cambiamenti a livello organizzativo. La revisione totale prevede inoltre di accordare una maggiore autonomia amministrativa (p.es. la definizione della natura e del numero di corti di ciascun Tribunale) e finanziaria ai Tribunali menzionati. Nei limiti stabiliti dalla legge, ogni Tribunale potrà disporre liberamente dei mezzi attribuitigli dal Parlamento.¹

In previsione delle deliberazioni del Parlamento sulle nuove leggi sul TF, sul TRAM e sul TPF e del futuro esercizio dell'alta vigilanza parlamentare sui Tribunali federali², le commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso, nel loro programma annuale del 2001, di procedere a un'ispezione sull'«alta vigilanza parlamentare sulla giustizia». Quest'ispezione ha essenzialmente per oggetto: 1. l'attuazione di una gestione orientata ai risultati e un'amministrazione moderna nei tribunali – argomenti d'attualità in Svizzera come all'estero; 2. la (ri)definizione dei contenuti, delle competenze e della portata della vigilanza sulla giustizia. In previsione degli imminenti dibattiti sulla revisione totale, il primo oggetto, di ordine essenzialmente pratico, deve essere chiarito per primo. Lo scopo dell'ispezione consiste nell'esaminare l'orientamento attuale e il posizionamento futuro dell'alta vigilanza delle CdG sui Tribunali federali.

In occasione della seduta del 26 febbraio 2001, la sottocommissione allargata³ DFG/tribunali della CdG del Consiglio degli Stati ha incaricato l'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) di redigere un rapporto su una gestione amministrativa moderna dei tribunali sulla base di un'analisi della pertinente documentazione, procedendo dalle quattro domande seguenti:

- Quali misure organizzative sono state prese dal TF, dal TRAM e dalle commissioni dei ricorsi negli ultimi dieci anni per migliorare la loro efficacia? Come funziona la gestione attuale?

¹ V. Messaggio del 28 febbraio 2001 sulla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, p. 88 e p. 179.

² L'alta vigilanza parlamentare sulle autorità giudiziarie è importante anche nel contesto dell'attuale revisione totale della legge sui rapporti fra i consigli.

³ Allargata ai membri della sotto-commissione DFGP/tribunali della CdG del Consiglio nazionale

- Quali possibilità di applicazione offre il modello della Nuova gestione pubblica (NGP) e quali limiti presenta nell'applicazione ai tribunali svizzeri?
- Quali strumenti di gestione moderni sono stati utilizzati dai tribunali, in Svizzera e all'estero? Come funzionano? Quali sono i loro vantaggi e inconvenienti?
- Quali sono gli indicatori (dei risultati ottenuti) opportuni per la conduzione di un tribunale e l'esercizio di un'alta vigilanza efficace?

L'articolazione del presente rapporto segue l'ordine di queste domande. Dati sui metodi utilizzati figurano all'inizio di ciascun capitolo.

1 Gestione e misure di riorganizzazione degli organi di giustizia federali

Per rispondere alle domande riguardo al modo in cui è assicurata attualmente la gestione del Tribunale federale (TF), del Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) e delle commissioni di ricorso prese in considerazione in questo studio⁴ e quali misure organizzative sono state prese in questi ultimi anni per migliorare l'efficacia di questi organi giudiziari, l'OPCA ha analizzato diversi documenti (risposte di organismi giudiziari alle domande dell'OPCA, rapporti di gestione, regolamenti). Una presentazione dettagliata dei risultati e dei dati sulle basi legali, il volume delle cause e le risorse dei diversi Tribunali sono allegate al rapporto (allegato 1). Qui di seguito elenchiamo le principali misure di riorganizzazione amministrativa prese dagli organismi in esame e, conformemente al punto centrale di questo rapporto, e passiamo in rassegna gli strumenti di gestione moderni utilizzati.

Per quanto concerne la gestione e le misure di riorganizzazione, l'analisi dei documenti ha fornito i risultati seguenti: la crescita del carico di lavoro ha obbligato i Tribunali federali e le commissioni di ricorso a occuparsi di questioni organizzative e di ottimizzazione delle procedure. Nei documenti studiati, nella maggior parte dei casi si evita di parlare di «maggior efficacia»; si parla piuttosto di ottimizzazione, di riorganizzazione, di miglioramento delle fasi di lavoro o – in qualche caso – di sfruttamento di sinergie. Per quanto concerne le strutture di direzione, si constata l'esistenza di differenze tra gli organi giudiziari esaminati, segnatamente per quanto concerne le commissioni di ricorso. Le differenze dipendono principalmente dalla grandezza del singolo organo. Nel 1991, il TF ha introdotto una struttura direttiva bipartita (Conferenza dei presidenti e Commissione amministrativa), a un livello direttamente subordinato alla corte plenaria, allo scopo di sgravare i presidenti delle corti dai compiti amministrativi. Parallelamente, le competenze del segretario generale sono state rafforzate; nel 1999 quest'ultimo è stato riorganizzato (orienta-

⁴ Fondandosi sui criteri «volume degli affari» ed «effettivo del personale», l'OPCA ha scelto per la sua ispezione le commissioni di ricorso seguenti: Commissione federale di ricorso in materia d'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità per le persone residenti all'estero; Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo; Commissioni di ricorso del Dipartimento federale delle finanze; Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'economia; Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione.

mento sistematico dei processi di cambiamento, controllo e gestione). Il regolamento del TFA è stato modificato nel 1991 (sviluppo del segretariato generale) e totalmente riveduto nel 1999 – introduzione di una quarta camera e sostituzione della vecchia commissione amministrativa con una direzione tricefala. Quest'ultima sgrava la corte plenaria «di determinati compiti amministrativi allo scopo di sgravare la struttura direttiva e di facilitare le decisioni».⁵ Nel 2001 è stato nuovamente modificato il regolamento, con l'allargamento delle competenze del segretariato generale in materia di politica del personale. I segretari generali del TF e del TFA prendono parte alle sedute degli organi di direzione superiori con voto consultivo. Per quanto riguarda le commissioni di ricorso, la direzione amministrativa spetta al presidente conformemente alle ordinanze in vigore.⁶ Non è previsto un segretariato generale, ma le commissioni di ricorso dispongono di un segretariato organizzato in funzione dei bisogni. Un simile segretariato può lavorare per una o più commissioni. In una commissione di ricorso, il modello di direzione è stato ottimizzato, in un'altra sono state prese misure allo scopo di eliminare i punti deboli in materia di organizzazione e di procedure di lavoro, in particolare mediante la creazione di un posto di capo Support. Il carico di lavoro crescente ha reso necessario un aumento degli effettivi di diverse commissioni di ricorso. Alcune delle commissioni esaminate sono di istituzione relativamente recente e non hanno dunque richiesto misure di riorganizzazione.

L'analisi documentale rivela che gli organi giudiziari oggetto dell'indagine hanno introdotto in larga misura strumenti di gestione moderni (informatica, sistemi contabili, gestione del personale, informazione interna ed esterna). Per contro, i documenti analizzati non dicono granché sull'uso di strumenti di controllo della qualità diversi dai tradizionali sistemi di controllo della qualità, né danno indicazioni sulla misura del controllo corrente degli affari secondo criteri di efficacia. Per ottenere risposte più precise su questi punti è necessario procedere ad altre indagini.

Per quanto concerne gli strumenti di gestione, si può dire che con lo sviluppo dell'informatica tutti gli organi interrogati hanno modernizzato le loro strutture di direzione e i loro metodi di lavoro nel corso degli anni Novanta, aumentando in modo considerevole l'efficienza – sono stati introdotti programmi informatici statistici e di gestione dei dossier, sono state sviluppate banche di dati e sono state informatizzate le biblioteche. I documenti studiati non danno informazioni puntuali su quanto siano dettagliati i conti d'esercizio interni. La commissione di ricorso in materia d'asilo sottolinea che il suo conto d'esercizio interno è paragonabile a quelli degli uffici gestiti con mandato di prestazioni e involucro budgetario (GEMAP), mentre i conti degli altri organi non corrispondono a questo modello. Le spese delle commissioni di ricorso dipendenti dal DFI, per esempio, non sono ventilate per commissione: la cancelleria comune allestisce dati finanziari globali per l'insieme delle commissioni di ricorso. È ovvio che l'introduzione dell'informatica abbia permesso di migliorare la gestione e il controllo degli affari. Tuttavia, l'analisi documentale non ha permesso di constatare l'introduzione di un controlling in senso

⁵ Lettera del TFA all'OPCA del 30 aprile 2001, p. 2.

⁶ L'ordinanza determinante per le commissioni di ricorso è l'ordinanza del 3 febbraio 1993 concernente l'organizzazione e la procedura delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato (stato al 19 dicembre 2000; RS 173.31), art. 18, cpv. 1; la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo è retta da un'ordinanza specifica.

stretto. Le statistiche pubblicate nei rapporti di gestione annuali non sono più dettagliate, dal profilo del contenuto, di quanto lo fossero in precedenza. Per contro, esse sono spesso presentate sotto forma di grafici, facilitandone la lettura.⁷ Come strumento di direzione e sviluppo del personale, gli organi interrogati hanno menzionato i colloqui con i collaboratori e i programmi di formazione e di perfezionamento. Diversi organi pubblicano i loro comunicati, rapporti di gestione e certe decisioni su Internet, a testimonianza di un maggior orientamento al servizio del cliente.

2 Gestione amministrativa orientata all'efficienza nel settore della giustizia e strumenti di gestione moderna dei tribunali

L'introduzione della Nuova gestione pubblica nella politica dell'amministrazione della giustizia intende favorire una utilizzazione accresciuta di tecniche di gestione amministrativa e di criteri d'efficienza calcati sulla gestione d'impresa, come pure il ricorso a meccanismi di gestione utilizzati nell'economia di mercato. Si tratta in questo caso di completare la legalità formale dell'attività amministrativa sovrapponendovi un orientamento in funzione dei risultati ottenuti e dell'efficienza.⁸ Benché la loro organizzazione sia diversa rispetto ad altre amministrazioni pubbliche, i tribunali devono anch'essi disporre di un'amministrazione capace di fornire buoni risultati, se vogliono lavorare in modo efficace. In risposta al sovraccarico dei tribunali, alla volontà di realizzare economie e alle lamentele sui ritardi accumulati nella modernizzazione dell'amministrazione dei tribunali, diversi Paesi si sono lanciati in riforme del loro sistema giudiziario ispirandosi a principi della Nuova gestione pubblica (NGP). Lo scopo di queste riforme è di promuovere una giustizia competitiva che sia atta, anche in futuro, a svolgere i suoi compiti (garantire la certezza del diritto e mantenere la pace delle relazioni giuridiche) a un alto livello.⁹ Posta questa premessa e fondandosi in particolare sul principio costituzionale dell'indipendenza del potere giudiziario, la giustizia rivendica uno statuto particolare rispetto alle altre amministrazioni pubbliche. Il numero 2.1. tratta di questo aspetto e del modello di gestione orientato ai risultati applicato nel settore della giustizia, il numero 2.2. della professionalizzazione dell'amministrazione giudiziaria e il numero 2.3. degli strumenti di gestione, di contabilità e di lavoro disponibili.

⁷ Per le statistiche pubblicate nei rapporti di gestione annuali degli organi esaminati, v. n. 3.3.

⁸ V. Haldemann, Theo 1995: *New Public Management: ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes?* Série de cahiers de l'Office fédéral du personnel, vol. 1, p. vii.

⁹ Questo è l'obiettivo formulato nel progetto amburghese «*Justiz 2000*», menzionato a titolo d'esempio per altre formulazioni simili.

2.1 Indipendenza del potere giudiziario e gestione orientata ai risultati

2.1.1 La nozione dell'indipendenza del potere giudiziario

L'indipendenza del potere giudiziario è un punto nevralgico nella discussione in merito all'introduzione della NGP nel settore della giustizia. Se tutti sono d'accordo nell'affermare che quest'indipendenza non deve risultarne compromessa, i pareri divergono sui suoi limiti. In Svizzera, essa è disciplinata in modo generale nell'articolo 30 capoverso 1 della Costituzione federale e nell'articolo 6 capoverso 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Questo termine che cosa copre? L'indipendenza – nei confronti delle parti in conflitto (indipendenza nei confronti delle parti), nei confronti degli organi e dei gruppi di organi (indipendenza nei confronti degli organi), nei confronti dei pregiudizi, delle influenze e dei rapporti di potere di qualsiasi tipo (indipendenza sociale) e in fin dei conti rispetta un ordine gerarchico giudiziario generalizzato (autonomia degli organi) – concerne la libertà esteriore e soprattutto interiore dell'organo giurisdizionale che, proprio grazie ad essa, può pronunciare una decisione obiettiva. L'indipendenza giudiziaria non è una semplice nozione di classificazione, bensì un principio direttore dell'organizzazione dello Stato, che deve essere concretizzato in ogni compito organizzativo rispetto ai tribunali, e attraverso questa concretizzazione, compensare le contraddizioni insite nel sistema.¹⁰ Determinando quali compiti amministrativi possano recare pregiudizio all'indipendenza dei tribunali quando non sono assunti dai tribunali, si definiscono anche i limiti che devono porsi nell'applicazione della NGP alla giustizia. Rainer J. Schweizer, autore di una recente perizia su questioni giuridiche concernenti l'amministrazione giudiziaria (partendo dall'esempio della commissione svizzera di ricorsi in materia d'asilo, CRA), è convinto che il tribunale deve determinare autonomamente gli affari amministrativi giurisdizionali nella misura in cui essi siano essenziali perché possa prendere una decisione imparziale. A suo avviso, il tribunale deve essere pienamente competente per quanto concerne la dotazione in mezzi e in personale per la trattazione delle cause, l'organizzazione, l'apprezzamento della portata pregiudiziale delle decisioni, la gestione dell'informazione e la pubblicità della giustizia.¹¹ In questi settori, l'indipendenza del tribunale non deve in alcun caso essere compromessa da influenze amministrative esterne (nel caso della CRA, dall'Amministrazione federale). Ma è soltanto nelle questioni concrete che si può valutare il rischio che ciò si verifichi.¹²

La vigilanza parlamentare deve anch'essa rispettare determinati limiti riguardo all'indipendenza giudiziaria (v. n. 3.1). Rimane da esaminare quali siano gli strumenti di gestione che potrebbero recare pregiudizio a quest'indipendenza. Menzioniamo in proposito l'esperienza fatta in Germania, dove i fautori di una gestione della giustizia secondo i principi della NGP denunciano l'eccessivo appellarsi all'indipendenza giudiziaria come elemento di una strategia di immunizzazione messo in atto da chi si oppone a una tale riforma. Nel quadro delle riforme, vengono

¹⁰ Kurt Eichenberger citato in: Schweizer Rainer J., 2001: Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Schweizerischen Asylrekurskommission. In: AJP/PJA 6/2001, p. 661–666. p. 663 s.

¹¹ V. Schweizer, p. 664

¹² Ibid.

spesso invocate particolarità che renderebbero impossibile l'introduzione di qualsiasi innovazione, anche se queste innovazioni sono praticate e possibili altrove. Questa insistenza nel rivendicare l'indipendenza giudiziaria non deve essere criticata in sé. Bisogna piuttosto analizzare, nel caso concreto, se una misura di riforma dell'amministrazione giudiziaria possa avere un effetto sull'indipendenza giudiziaria, e dunque ripercuotersi a livello materiale. In assenza di una simile prognosi, ci si può domandare se non si tratti in fin dei conti di un rifiuto pregiudiziale di qualsiasi riforma, oppure di un attaccamento costi quel che costi alla situazione acquisita.¹³ Qui di seguito descriviamo un modello di gestione orientata ai risultati per spiegare le possibilità di gestione che la NPP offre nel settore della giustizia.

2.1.2 Modello per un'amministrazione dei tribunali orientata ai risultati-opportunità e limiti

Il modello presentato qui di seguito è tratto da una tesi di Patrick Meyer pubblicata nel 1999, che espone in modo dettagliato la correlazione tra gli strumenti di gestione della NGP e i fondamenti giuridici essenziali della giustizia svizzera. Questa tesi, che illustra lo stato attuale della discussione scientifica sotto l'aspetto economico e giuridico, è attualmente il solo studio approfondito sulla concezione di un modello di NGP specifico per la giustizia in Svizzera. Per questo motivo ce ne serviamo qui.

Secondo Meyer, i seguenti elementi della gestione orientata ai risultati sono necessari per l'introduzione della NGP nella giustizia:

- definizione dell'attività amministrativa in termini di prodotti;
- controllo dei risultati mediante un sistema globale d'esame delle prestazioni e degli effetti;
- attuazione di sistemi di incentivi conformi al mercato: amministrazione leggera e orientata alla concorrenza, introduzione a livello delle unità organizzative di sistemi di incentivazione conformi al mercato (confronto con imprese o con valori di riferimento);
- gestione per mezzo dell'adattamento del diritto amministrativo interno nel senso di istituire una relazione committente-produttore di prestazioni, con un mandato di prestazioni e un budget globale che permetta di legare la responsabilità in materia di prestazioni alla responsabilità in materia di budget¹⁴.

Prima di abbozzare un modello globale per una gestione orientata ai risultati del sistema giudiziario, Maier descrive in dettaglio le possibilità di adattare le esigenze giuridiche a quelle in materia di gestione e inversamente, senza varcare i limiti assoluti tracciati dal diritto. Va fin d'ora detto che il suo modello è destinato alle istanze inferiori piuttosto che ai tribunali di ultima istanza.

¹³ V. Hoffmann-Riem, Wolfgang, 2001: *Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates*. Francoforte sul Meno, p. 257 s.

¹⁴ V. Maier Patrick 1999: *New Public Management in der Justiz. Möglichkeiten und Grenzen einer wirkungsorientierten Gerichtsführung aus betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Perspektive*. Berna, Stoccarda, Vienna, p. 134.

Secondo il modello di Maier, il *Parlamento* continua a rivestire come finora la funzione di decidere sul finanziamento delle prestazioni. Tuttavia, con il nuovo strumento del budget globale a livello di gruppi di prodotti (v. n. 2.3.2.), il Parlamento rinuncia a influire sulla gestione dettagliata di questo finanziamento. I budget per gruppi di prodotti gli permettono tuttavia di esercitare un'influenza sull'*output* della giustizia. Allo scopo di tutelare l'indipendenza dei tribunali, il settore di influenza del Parlamento deve essere limitato ai settori non strettamente giurisdizionali della produzione di prestazioni e, in questi settori, al livello degli effetti. In tali settori, il legislativo può esigere l'applicazione di indicatori politici. Come già attualmente, il Parlamento ha la competenza di legiferare nell'ambito della giustizia (leggi sulle procedure, sui tribunali) ed esercita l'alta vigilanza sulla giustizia.

In quanto cliente che acquista prestazioni, la *commissione amministrativa* del tribunale cantonale (nel modello NGP generale, il governo) risponde nei confronti del Parlamento e della popolazione del rispetto dei budget destinati ai gruppi di prodotti. D'intesa con i tribunali e le suddivisioni giurisdizionali (camere dei tribunali), la commissione amministrativa effettua i lavori di pianificazione necessari. Sulla base degli obiettivi fissati dal Parlamento, stipula contratti con ciascun tribunale e ciascuna camera e ripartisce il budget globale tra questi fornitori di prestazioni. Essa garantisce un sistema di rapporto e di controllo coerente e completo (coordinando i contratti e gli obiettivi materiali) e vigila, con i fornitori di prestazioni, all'esecuzione del controllo dei risultati. La commissione amministrativa è anche incaricata di redigere, in collaborazione con il Tribunale cantonale, il rapporto di gestione a destinazione del Parlamento. Il rapporto – e questa è un'innovazione – è completato da informazioni relative al controllo dei risultati. Oltre a quelli menzionati qui di seguito, la commissione amministrativa assume anche altri compiti (come l'attribuzione di funzioni di interfaccia o la conduzione di una politica uniforme in materia di risorse).

Nel modello di Maier, i *tribunali e le camere* sono i fornitori di prestazioni. Fondandosi sulle basi legali e sulle direttive dell'amministrazione, essi definiscono i prodotti e gruppi di prodotti e li forniscono. La vigilanza sui tribunali e, dunque, il controllo democratico, sono assunti dal Parlamento.¹⁵

Per Maier, una gestione dell'apparato giudiziario orientata ai risultati presenta i seguenti *vantaggi*:¹⁶

- I rapporti di gestione classici informano soltanto sulle prestazioni; l'approccio NGP, con la definizione di prodotti e il controllo (anche se incompleto) dei risultati, accrescerebbe la trasparenza a livello di costi e in parte anche a livello di risultati. La legittimazione dell'attività giudiziaria sarebbe più ampia.
- Questa maggiore trasparenza e la formulazione esplicita delle attese politiche riguardo alle prestazioni della giustizia permetterebbe una miglior utilizzazione delle possibilità di gestione e di sanzione del Parlamento (scelta dei giudici, tagli budgetari) rispetto alla situazione attuale con le riduzioni lineari e la possibilità di non rieleggere un giudice senza specificare i motivi.

¹⁵ Ibid. p. 360–366.

¹⁶ Ibid. p. 367 s.

Tutto questo andrebbe nel senso degli obiettivi di uno Stato di diritto attento all'uso delle sue risorse.

- Una contabilità dettagliata dei costi e delle prestazioni allestita in modo da permettere una misurazione degli effetti migliorerebbe la capacità di gestione del Parlamento poiché i risultati del lavoro parlamentare sarebbero più trasparenti di quanto lo siano ora.
- In caso di attuazione, anche parziale, la NGP scatenerebbe, a livello politico, discussioni in merito alle prestazioni e agli effetti della giustizia e, a livello operativo, discussioni sulla gestione e i processi di sviluppo organizzativo (di fronte alle nuove sfide, le vecchie strutture dovrebbero essere profondamente ripensate; le influenze esterne sulla giustizia, attualmente celate o accettate senza discernimento, sarebbero rimesse in causa).
- In termini di gestione, la NGP, grazie alle nuove libertà che offre, permetterebbe ai tribunali di ottimizzare il loro lavoro. Parallelamente, ne sarebbe incentivata una maggiore conformità al diritto.

Visti questi vantaggi, Maier ritiene che la NGP sia applicabile al settore della giustizia, pur rendendo attenti a determinati *limiti* del modello:¹⁷

- La NGP si basa in partenza sulla sola dimensione razionale del profitto, mentre i settori quali il diritto e la politica esigono che si faccia uso di criteri di decisione pluridimensionali. Le decisioni politiche non devono essere valutate secondo il metro di criteri puramente economici. Il concetto della legittimazione condivisa del modello NGP (decisione di principio a livello politico, decisione operative a livello dei fornitori di prestazioni) potrebbe dunque essere applicato alla giustizia soltanto a determinate condizioni.
- Per quanto riguarda la sua attuazione pratica e più segnatamente nel settore della misura delle prestazioni per mezzo di indicatori, la NGP è fortemente orientata alle prestazioni. L'attuazione dal punto di vista formale dell'orientamento ai risultati è per il momento poco sviluppato e, visti i risultati della ricerca in materia di valutazione, non può essere realizzabile in modo generalizzato. L'attuazione di una gestione dei tribunali orientata all'efficacia non sarebbe neutra sul piano politico e trascurerebbe considerazioni relative all'interesse comune, che, appunto, si situano soprattutto a livello degli effetti e dei vantaggi.
- Con un controllo dei risultati incompleto e soggetto all'interpretazione, la NGP non può fornire basi di gestione obiettive e chiare. Il risultato di questo controllo dovrebbe essere internalizzato dal mondo politico, ciò che, nel caso della giustizia, obbligherebbe a scostarsi dal modo di pensare causa-effetto del modello NGP.
- La NGP dovrebbe essere relativizzata anche per il fatto che la politica, in considerazione dell'esistenza di norme legali dettagliate nel settore dei diritti delle parti, dovrebbe in futuro andare oltre la presa di decisioni di principio e della fissazione di obiettivi. Parallelamente, data la sua autonomia, il giudice sarà sempre qualcosa di più che un semplice organo esecutivo. La sepa-

¹⁷ Ibid. p. 369 s.

razione tra funzioni di finanziamento e quelle di acquisto e di fornitura di prestazioni come pure gli incentivi e le sanzioni legati agli strumenti di gestione ne sarebbero relativizzate.

Nel suo studio, Maier menziona da ultimo alcuni settori di ricerca che permetterebbero di affinare le possibilità e i limiti della NGP nell'ambito della giustizia. Tra questi, la concretizzazione e l'attuazione del modello abbozzato (per esempio la modifica di regole giuridiche), un sistema empirico di indicatori, un trattamento metodico della misurazione dell'efficacia e le questioni relative a una ristrutturazione completa dell'organizzazione giudiziaria (come la separazione tra gerarchia delle competenze e gerarchia direttiva).¹⁸

In Svizzera vi sono alcuni esempi di attuazione pratica di una gestione della giustizia orientata all'efficacia (Cantone di Zurigo, v. n. 3.4; tribunale dei minorenni dell'Emmental-Alta Argovia nel Cantone di Berna).¹⁹ Le esperienze fatte nel quadro di un progetto pilota di due anni in un tribunale dei minorenni bernese hanno dimostrato che l'utilizzazione di elementi della NGP aveva effetti positivi (maggiore coscienza dell'efficacia, aumento notevole della trasparenza grazie all'attribuzione delle risorse e delle prestazioni a prodotti e gruppi di prodotti). È stato però anche constatato che l'introduzione dei principi della NGP ha provocato un forte onere supplementare di lavoro per il tribunale, che la fissazione di obiettivi in materia di prestazioni e di risultati (controllo di qualità) si è rivelato molto problematico e che questioni di diritto pubblico in relazione all'indipendenza dei giudici si sono poste in modo più acuto. A causa di queste difficoltà, il modello bernese non è pronto a essere applicato su larga scala. L'Esecutivo bernese ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di studiare le possibilità di applicare questo modello al settore dell'organizzazione giudiziaria.²⁰ Il relativo rapporto è atteso per l'autunno 2001.

2.2 Professionalizzazione della gestione dei tribunali

Con l'attuazione della gestione orientata ai risultati e delle sue componenti legate alla gestione aziendale, aumentano in seno ai tribunali le esigenze in materia di competenze di gestione. Prima dello sviluppo di modelli di NGP, era già stata riconosciuta, come risulta dai prossimi capitoli, l'importanza cruciale della gestione amministrativa dei tribunali.

¹⁸ Ibid. p. 371

¹⁹ Altri approcci di gestione orientati all'efficacia sono applicati in diversi länder tedeschi (Amburgo, Bassa-Sassonia, Sassonia-Anhalt). Il progetto amburghese «*Justiz 2000*» è illustrato nel n. 2.3.

²⁰ V. Direzione delle finanze del Cantone di Berna, 2000: Rapporto NOG del Consiglio di Stato: chiusura del periodo di prova e generalizzazione. Decreto del Consiglio di Stato del 17 maggio 2000, p. 73 s.

2.2.1

Situazione di fondo

La nozione di gestione del tribunale proviene dagli Stati Uniti. Dalla fine degli anni Sessanta, negli Stati Uniti è stata messa in funzione un'amministrazione professionale denominata *court management*. Il *caseload management* (ovvero la gestione attiva degli affari che i tribunali devono trattare, a partire dalla loro entrata fino al disbrigo) ne costituisce la cerniera. Il *caseload management* comprende la ripartizione degli affari, la gestione dei termini e la preparazione delle udienze; è considerato come uno strumento chiave per lottare contro la marea di processi e i ritardi che si accumulano nella trattazione delle pratiche. Introducendo il *court management*, la giustizia americana si è assunta il difficile compito di controllare la quantità e la qualità di un'organizzazione professionale caratterizzata dalla volontà di preservare la propria autonomia e ha inoltre sviluppato diversi strumenti. Le innovazioni introdotte nella giustizia americana sotto il motto «*fighting cost and delay in court*» (combattere i costi e i ritardi) sono state analizzate all'inizio degli anni Novanta da Klaus F. Röhl, professore di sociologia e di filosofia del diritto alla Ruhr-Universität di Bochum, nel contesto dell'analisi strutturale del sistema giudiziario tedesco. Questi studi sono stati commissionati dal *Bundesministerium für Justiz*.²¹ Considerate le differenze tra i sistemi giudiziari degli Stati Uniti e della Svizzera o della Germania, il *court management* americano, la cui concezione varia del resto da uno Stato all'altro, non può essere trasposta tale e quale ad altri Paesi. Fatta questa premessa, l'idea che i tribunali, in quanto amministrazioni, debbano essere gestiti in modo più professionale si sta imponendo un po' dappertutto negli altri Paesi. Attualmente, le persone incaricate di gestire i tribunali sono reclutate tra i giudici. Tuttavia, i giudici non sono in genere formati per svolgere compiti di gestione. Acquisiscono competenze amministrative e gestionali sul campo, nel migliore dei casi nel quadro di corsi di perfezionamento.²² Le persone che occupano funzioni di gestione nell'amministrazione giudiziaria hanno per la maggior parte una formazione di giurista e non sono dunque formate come tali. Occorre inoltre notare che il loro statuto è generalmente nettamente inferiore a quello dei giudici.²³ Negli anni Novanta la situazione è tuttavia molto cambiata e sono state formulate esigenze e compiti più chiari per quanto concerne l'amministrazione dei tribunali (n. 2.2.3). Tuttavia, lo statuto e le competenze di un amministratore del tribunale non sono state ancora fissate in modo definitivo (n. 2.2.2). Negli Stati Uniti, il *court management* ha acquisito una solida base istituzionale già all'inizio degli anni Novanta (organizzazioni professionali, centri di ricerca, istituti di formazione, pubblicazioni).²⁴

21 Röhl, Klaus F., 1993(a): *Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA: Vom Effizienzmanagement zum Qualitätsmanagement. Beiträge zur Strukturanalyse der Rechtspflege*. Colonia, p. 139 s.

Idem. 1991: *Court-Management in den USA*. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* n. 2, p. 217–231, p. 217 et 223.

Idem. 1998: *Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz*. in: *Deutsche Richterzeitung* n. 6, p. 241–250, p. 243.

22 V. Hoffmann-Riem, 2001, p. 246.

23 V. Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1997: *Für ein professionelles Gerichtsmanagement*. In: *Deutsche Richterzeitung* n. 7, p. 290–293, p. 291 e Röhl 1998, p. 242.

24 Federal Judicial Center in Washington D.C. (<http://www.fjc.gov>), National Center for State Courts in Williamsburg, Virginia et Institute for Court Management (<http://www.ncsc.dni.us/ICM/national/cmp.html>), National Association for Court Management (<http://www.nacmnet.org/homepage.htm>).

2.2.2 Lo statuto del Court manager

Nella discussione sul *court management* negli Stati Uniti sono emerse tre concezioni del ruolo dell'amministratore di tribunale (*court manager*) in seno a un tribunale e sul suo statuto rispetto ai giudici:

- *La concezione dell'alter ego*: secondo questa concezione, il giudice responsabile si assume in prima persona una parte attiva nella gestione amministrativa. Questo giudice sceglierà come «*court administrator*» un giurista che disponga di una formazione in gestione.
- *La concezione dello specialista*: l'idea faro del *court management* professionale può essere riassunta con «*let the judges judge*» (lasciamo che i giudici giudichino). In altre parole i giudici vengono sgravati dei compiti amministrativi affinché possano dedicarsi interamente al loro lavoro giurisdizionale. I compiti amministrativi sono assunti da uno specialista che dispone di una formazione adeguata. Secondo questa concezione, il presidente del tribunale delega l'attività amministrativa in ampia misura al *court manager*, limitandosi ad impartire alcune direttive e garantire la sorveglianza generale.
- *La concezione del giudice-amministratore*: «i giudici possono essere amministrati soltanto da giudici». Soltanto un amministratore che è egli stesso giudice o lo è stato è accettato dai suoi pari e può dunque svolgere efficacemente la sua missione.

Nel dibattito che ha avuto luogo in Germania, è emerso che la concezione americana del «*court manager*» specializzato non è adatta all'organizzazione giudiziaria tedesca. Nondimeno, si è convenuto che bisognerebbe migliorare la ripartizione dei compiti di direzione, in particolare delegando i compiti prettamente amministrativi a una specie di amministratore, che godrebbe di uno statuto di fronte alla presidenza del tribunale nettamente superiore a quello dell'attuale capo di cancelleria o cancelliere capo (*Geschäftsleiter*). Si ritiene tuttavia che siano necessari altri chiarimenti per sapere se un simile amministratore dovrebbe essere messo sullo stesso piano del presidente (direzione bipartita) o essere dotato di un proprio settore di compiti, da assumere secondo le istruzioni del presidente.²⁵ Secondo Hermann Leeb, ministro bavarese della giustizia nel 1997, importanti ragioni organizzative e di politica del personale depongono a sfavore di una simile soluzione. La nomina di un amministratore che sarebbe incaricato di servizi ausiliari della giustizia (a fianco di un presidente in carica per il settore giudiziario) reca in sé un forte potenziale di conflitto. Sempre secondo Leeb, altri problemi si pongono a livello di remunerazione, di demotivazione dei collaboratori più efficaci in seguito all'assunzione di un amministratore al di fuori degli ambienti giudiziari, di ridotte possibilità di rotazione dei compiti nei tribunali, senza contare altri argomenti (quali l'introduzione di un nuovo scalino gerarchico) addotti dagli oppositori a questo sistema. Si reputa tuttavia che sia necessario rafforzare le competenze di gestione e d'organizzazione in seno ai tribunali (misure di perfezionamento idoneo per i quadri; ricorso a esperti esterni in

²⁵ Hoffmann-Riem, 2001, p. 246.

caso di problemi).²⁶ Per le ragioni menzionate, la federazione tedesca dei giudici si oppone anche all'introduzione di un «*court manager* esterno» e auspica che la professionalizzazione, ritenuta necessaria, avvenga per mezzo di una formazione e di un perfezionamento, per quanto possibile precoce, dei magistrati, dei giuristi e del personale amministrativo.²⁷

2.2.3 I compiti di una gestione professionale dei tribunali

I compiti amministrativi dei tribunali sono fortemente aumentati in passato e si prevede che aumenteranno ancora considerevolmente sia sul piano quantitativo che qualitativo di pari passo con la modernizzazione dei tribunali. Nel quadro del progetto amburghese «*Justiz 2000*», questi compiti sono stati formulati come segue:

- sviluppo e introduzione di un controlling globale (obiettivi, indicatori, rapporti e gestione permanente); consulenza in materia di gestione della qualità;
- responsabilità per l'organizzazione dello sviluppo dell'amministrazione, comunicazione, collaborazione e gestione di progetti;
- fissazione e amministrazione del budget in funzione del piano finanziario;
- pianificazione, introduzione e sviluppo delle tecnologie informatiche e di comunicazione come pure delle relative procedure; acquisizione e gestione di immobili;
- elaborazione di principi relativi alla gestione e all'organizzazione del personale, alla sua formazione e perfezionamento;
- reclutamento, gestione e assunzione dei collaboratori (personale non giuridico), coordinamento della pianificazione e della ripartizione degli affari da parte della presidenza.²⁸

Tali compiti abbisognano di competenze che, in altre organizzazioni professionali, sono garantite da specialisti.²⁹ Va rilevato che, nei tribunali, questi compiti sono attualmente svolti dai magistrati e dai quadri con molta competenza, senso di responsabilità e impegno. È indispensabile sviluppare questo patrimonio, in previsione dei cambiamenti necessari, includendo competenze di gestione acquisite al di fuori del campo giudiziario. Occorrerà in particolare fare in modo di non svalutare le conoscenze professionali amministrative attuali in seno alla giustizia, bensì mirare a svilupparle mediante la formazione e il perfezionamento mirati dei magistrati e del personale non giuridico.³⁰

²⁶ Leeb, Hermann, 1997: Brauchen wir Gerichtsmanager? In: Deutsche Richterzeitung n. 7, p. 287–289, p. 288 s.

²⁷ V. Groother, Jan, 1999: Neues Steuerungsmodell – Segen oder Fluch? In: Deutsche Richterzeitung n. 12, p. 458–462, p. 462.

²⁸ http://www.hamburg.de/Behoerden/IB/j2000/J2000_08.htm (Professionelles Justiz-management).

²⁹ V. Hoffmann-Riem, 1997, p. 291.

³⁰ http://www.hamburg.de/Behoerden/IB/j2000/J2000_08.htm (Professionelles Justiz-management).

2.3

Strumenti di una gestione moderna della giustizia

Gli elementi principali di una gestione moderna della giustizia descritti qui di seguito scaturiscono dalle spiegazioni relative alla riforma del sistema giudiziario tedesco nel contesto europeo, formulate recentemente da *Wolfgang Hoffmann-Riem*³¹, ex senatore giudiziario di Amburgo (1995–1997), professore di diritto pubblico e giudice presso la Corte costituzionale federale. Hoffmann-Riem possiede ampie conoscenze e una lunga esperienza nell'ambito dell'apparato giudiziario. Le sue pubblicazioni e le sue analisi sono molto approfondite; all'occorrenza, tuttavia, ci riferiremo anche ad altri autori. Gli esempi concreti di nuovi strumenti di gestione sono estratti dal progetto di riforma amburghese «Justiz 2000», già citato³².

2.3.1

Budget/budget globale

Grazie a questa nuova forma di budget, il budget globale (o involucro budgetario), le risorse sono stanziare in funzione degli obiettivi, dei prodotti e delle attività dei tribunali (e dei ministeri pubblici). Lo scopo perseguito è di utilizzare in maniera più redditizia i fondi disponibili, al fine di aumentare la produzione dal profilo qualitativo e/o quantitativo impiegando gli stessi fondi³³. Il budget globale, con le questioni relative alla contabilità, ai contratti di prestazioni e a un controlling esteso, è un elemento chiave delle riforme della NGP. Se questo strumento sarà introdotto nel settore giudiziario, occorrerà tuttavia tenere conto di alcune peculiarità. Innanzitutto, è necessario definire le caratteristiche del budget globale. Il budget globale approvato dal Parlamento è possibilmente pluriennale, rinuncia a stanziare fondi per compiti specifici e, in particolare, a statalizzare gli impieghi³⁴. L'involucro budgetario è trasferito interamente al servizio interessato, che utilizza liberamente i fondi stanziati. Il budget globale è uno strumento flessibile (in particolare poiché può essere vincolato in misura maggiore o minore all'esercizio finanziario) che responsabilizza il servizio (dato che tocca a quest'ultimo fissare le proprie priorità), lo incita ad assumere una maggiore consapevolezza dei costi e a utilizzare con parsimonia i fondi stanziati, poiché i risparmi sui costi tornano a profitto del servizio invece di affluire nella cassa comune³⁵.

Nel settore giudiziario, l'allestimento del preventivo si distingue per una peculiarità che viene costantemente fatta notare dalla letteratura specializzata. Mentre il budget delle *uscite* presenta alcuni elementi critici (costi legati ai procedimenti, come

³¹ Cfr. Hoffmann-Riem 2001, p. 228–251.

³² Cfr. http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm

³³ *Ibid.* (Budgetierung).

³⁴ Cfr. Röhl, Klaus F., 2000(a): Justiz als Wirtschaftsunternehmen. Budgetierung, Controlling und Professionalisierung der Justizverwaltung. In: Deutsche Richterzeitung n. 6, p. 220–230, p. 222.

³⁵ Hoffmann-Riem, 2001, 237 s. Dall'esperienza fatta in Germania risulta che la libertà lasciata ai servizi di allestire il proprio budget ha portato anche a esperienze negative, specialmente nei periodi difficili: al momento della ripartizione, le quote devolute alle diverse unità sono generalmente più piccole di quanto la singola unità auspicava. Prima, infatti, non vi era trasparenza riguardo all'utilizzazione effettiva dei fondi, poiché gli importi iscritti a bilancio rappresentavano per alcuni soltanto valori indicativi fittizi destinati a giustificare il budget complessivo. Hoffmann-Riem, 2001, p. 238.

l'assunzione di interpreti o la consultazione di esperti, e al patrocinio gratuito), quello delle *entrate* comporta il rischio, che deve essere evitato in maniera assoluta, di creare stimoli inopportuni. Con gli emolumenti e le multe, la giustizia dispone di introiti considerevoli. Gli esperti sono concordi nell'affermare che uno Stato di diritto non può far dipendere l'ampiezza delle sanzioni da considerazioni legate alle entrate finanziarie dei tribunali e che gli importi raccolti con le multe non devono dunque essere iscritti a bilancio. Essi si oppongono, anche se in modo meno deciso, a iscrivere in preventivo le tasse di giustizia, sebbene ciò comporti effetti di gestione (in particolare nella determinazione dei valori litigiosi). Nei *länder* tedeschi, tali introiti, che variano considerevolmente da un tribunale all'altro³⁶, continuano a essere dedotti dal budget dei singoli tribunali. Hoffmann-Riem constatava nel 2001 che, prima di mettere a preventivo le entrate, occorre esaminare dettagliatamente in quali condizioni questa pratica sia sostenibile. In tal senso, vi sono segnali che lasciano intendere che la giustizia (tedesca) passerà parzialmente a un sistema che mette a preventivo le entrate³⁷.

Per gestire un budget globale, è necessaria una *contabilità analitica orientata ai costi e alle prestazioni*, sul modello dell'economia aziendale. Tale contabilità deve fornire informazioni dettagliate sui costi in quanto tali e sulle unità organizzative e i prodotti che causano tali costi. Per arrivare a questo livello di trasparenza, costi e ricavi devono essere contabilizzati³⁸. Prima di introdurre tale contabilità nel settore giudiziario, bisogna rispondere ad alcune domande (entità, momento dell'introduzione, rapporto tra costi di attuazione e di esercizio del sistema contabile e vantaggi nell'ambito dell'informazione ecc.). Occorre anche sottolineare che è necessario esaminare attentamente se l'adempimento dei compiti giudiziari si presti a tale introduzione, se i fattori di costo determinanti (in particolare il costo del personale) possano essere (già oggi) limitati a sufficienza e se i fattori di costo – spesso determinati dalla legge o sui quali non è possibile intervenire a causa dell'indipendenza giudiziaria – possano essere valutati adeguatamente con tali strumenti³⁹. Alla fine del 1999, il tribunale distrettuale di Amburgo ha introdotto un sistema SAP/R3 di censimento dei dati relativi ai costi e ai prodotti. Esso utilizza, per quanto possibile, anche i dati di altri sistemi e serve da strumento di controlling. Si prevede di estendere questo progetto pilota inizialmente ai ministeri pubblici e di introdurre una contabilità analitica che presenti i costi e le prestazioni secondo questo modello⁴⁰.

³⁶ Introiti elevati delle camere che deliberano in materia commerciale o fiscale, introiti esigui delle camere penali.

³⁷ Hoffmann-Riem, 2001, p. 238 s.; Röhl, 2000(a), p. 226; Voss, Rainer, 1998: *Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung?* In: *Deutsche Richterzeitung* n. 9, p. 379–390, p. 389.

³⁸ Voss, p. 383.

³⁹ Justizbehörde der Freien und Hansestadt Amburgo, 1997: *Projekt «Justiz 2000» – Ziele und Stand des Projekts. Rapporto del 15 maggio 1997*. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang (a cura di), 1998: *Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum Modernen Rechtsstaat*. Baden-Baden, p. 37–128, p. 81.

Nell'ambito di REKO EVD+WEF, si è esaminato se l'introduzione di un budget globale comporterebbe vantaggi. La risposta è stata negativa, soprattutto perché un budget globale, se gestito correttamente, causa un'eccessiva mole di lavoro che renderebbe necessaria l'assunzione di tre collaboratori supplementari. Cfr. verbale della visita alla Sezione efficacia della CdG-N presso REKO EVD+WEF, 24 aprile 1998.

⁴⁰ http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm (Controlling).

2.3.2 Definizione dei prodotti

L'orientamento dell'attività amministrativa in funzione dei prodotti è l'elemento centrale della NGP. Il contratto di prestazioni, il budget globale e il controllo dell'amministrazione esercitato dai politici poggiano su tale orientamento. Le prestazioni e i risultati si misurano sulla base dei prodotti⁴¹. Nel presente capitolo descriviamo brevemente i prodotti prima di spiegare, mediante un esempio, perché nel settore giudiziario la definizione dei prodotti, che include anche la definizione delle prestazioni e il controllo della qualità, è problematica.

Per prodotto si intende un'unità di prestazioni che esce da un'unità amministrativa in forma conclusa⁴². Secondo Röhl, descrivere un prodotto significa descrivere la prestazione da fornire. I prodotti dei tribunali sono definiti con molta precisione nel diritto materiale e procedurale⁴³. I tribunali devono offrire una protezione giuridica emanando sentenze e decisioni o offrendo la propria mediazione in caso di accordo bonario. In altre parole, le prestazioni legate alle procedure che incombono ai tribunali sono i prodotti di tali unità di servizio⁴⁴. Tuttavia, la descrizione dei prodotti ha un senso solo se i risultati possono essere controllati. Röhl sottolinea che il fatto di misurare le prestazioni non comporta, di per sé, niente di nuovo nel settore giudiziario: le statistiche dettagliate degli affari, dalla loro introduzione al disbrigo, classificati per prestatori e aggregati a piacimento (cfr. capitolo Controlling 2.3.3) esistono da tempo. La novità consiste nell'aver introdotto un legame tra il disbrigo delle procedure e lo stanziamento dei fondi⁴⁵. I pareri dei magistrati sono molto divergenti per quanto riguarda la scelta degli indicatori che servono a misurare le prestazioni e a controllare la qualità dei prodotti⁴⁶. Ritorneremo su questo punto nel capitolo relativo al controllo della qualità. La tabella seguente è un esempio di definizione di prodotto, sviluppato sulla base del modello definito da Maier (cfr. n. 2.1.2).

⁴¹ Maier, p. 96.

⁴² Schedler, Kuno 1995: *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz*. Berna, p. 55.

⁴³ Cfr. Röhl, 2000(a), p. 224.

⁴⁴ Cfr. Voss, p. 383.

⁴⁵ Cfr. Röhl, 2000(a), p. 224.

⁴⁶ Hoffmann-Riem, 2001, p. 242 s.

Esempio di definizione di prodotto nella giustizia ⁴⁷

Tabella 1

Prodotto:	Sentenze di diritto civile		
Appartiene al gruppo di prodotti:	Sentenze		
Descrizione del prodotto:	Sentenze emesse nell'ambito di processi di diritto civile		
Obiettivo principale:	Lo Stato di diritto deve garantire una giurisprudenza irreprensibile ed efficiente		
Beneficiario di prestazioni (cliente)	Direttamente: le parti al processo / indirettamente: la comunità di diritto		
Obiettivo operativo 1:*	Conformità della procedura		
Indicatore 1:	Frequenza delle sentenze impugnate con successo X %		
Standard per l'indicatore 1:	Ricorso per vizi procedurali		
Indicatore 2:	X %		
Standard per l'indicatore 2:			
Obiettivo operativo 2:	Trattazione rapida (spedita) dei casi		
Indicatore 1:	Durata del procedimento (dall'avvio del procedimento alla sentenza)		
Standard per l'indicatore 1:	80 % dei casi in X mesi		
Obiettivo operativo 3:	Equità del procedimento		
Indicatore 1:	Sondaggio presso le parti («soddisfazione dei clienti»)		
Standard per l'indicatore 1:	X % delle parti considera che il procedimento sia stato condotto equamente		
Indicatore 2:	...		
Standard per l'indicatore 2:			
Responsabile del prodotto:	Tribunale distrettuale A		
	Costi	Entrate	Saldo
«Prezzo» del Prodotto:	Budget globale per prodotto	Entrata preventivata **	
*	Lo scopo è di poter definire obiettivi e indicatori qualitativi e quantitativi a livello delle prestazioni, degli effetti e dell'utilità.		
**	Le entrate iscritte a bilancio non fanno parte del contratto di prestazioni poiché, nell'ambito giudiziario, il budget globale comprende solo i costi.		

Dall'analisi della letteratura specializzata risulta che l'indicatore 1 relativo all'obiettivo operativo 1 è problematico: se si fissa come indicatore la frequenza delle sentenze impugnate con successo, vi è il rischio di influenzare il giudice (allineamento

⁴⁷ Da: Maier, p. 362.

alla giurisprudenza dei tribunali superiori). Ha ragione Maier quando afferma che i prodotti e i gruppi di prodotti nell'ambito della giurisprudenza devono presentare un sistema di obiettivi aperto e contraddittorio, in modo tale che il giudice possa disporre, per ogni fattispecie, di un margine di azione (politico), tenuto conto dell'equivalenza dei principi della giustizia⁴⁸. L'esempio di Maier comprende tutti gli elementi necessari alla definizione completa di un prodotto.

2.3.3 Controlling

Il controlling non è una procedura a sé stante, bensì un termine generico utilizzato nella letteratura specializzata in materia di gestione e nelle imprese per designare numerose procedure relative a funzioni materiali e gestionali (es. controlling organizzativo, controlling del personale, controlling dei costi). In rapporto con nuovi modelli di controllo, il *controlling amministrativo* parte dal presupposto che si possa giungere a un'*amministrazione economica ed efficiente* per mezzo di misure mirate nell'ambito dell'organizzazione e del personale e di strumenti adatti. Per il controlling, si usano strumenti di coordinamento generali (sistema di obiettivi che include un'analisi dei compiti e dell'organizzazione, sistema di indicatori, sistema di budget anticipati) e specifici (strumenti organizzativi, strumenti di gestione del personale, strumenti di pianificazione e di controllo, strumenti di informazione, contabilità analitica che consente di analizzare i costi e i risultati, rapporti ecc.)⁴⁹.

Il controlling è un tema che ricorre costantemente nella letteratura specializzata sulla riforma della giustizia, nella quale si trovano definizioni relativamente semplici. L'esempio seguente serve soprattutto a evitare che si assimili il controlling a un controllo dei giudici o degli ufficiali giudiziari. Per controlling si intende la definizione di criteri, la raccolta di dati e l'analisi di strutture, allo scopo di ottimizzare l'efficienza del lavoro giudiziario grazie a una migliore consapevolezza. Non sono controllate le persone bensì i processi concreti e tale controllo è esercitato dalla giustizia stessa⁵⁰. Röhl sottolinea anche il fatto che il controlling non si limita all'allestimento di una contabilità analitica ma è il collegamento sistematico operato tra il budget, la definizione di prodotti, il contratto di prestazioni, il calcolo delle prestazioni e il controllo della qualità⁵¹. Contrariamente al vecchio sistema contabile e alla revisione tradizionale dei conti, calcolati su lunghi periodi, il controlling rileva continuamente i dati effettivi dell'esercizio e li paragona con gli obiettivi fissati. L'amministrazione gestita a livello informatico di tutti i processi importanti produce numerosi dati che occorre selezionare e aggregare, consentendo di identificare rapi-

⁴⁸ Ibid. p. 363.

⁴⁹ Budäus, Dietrich, 1994: *Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*. Berlino, p. 63 s. et 68 s.

⁵⁰ Cfr. Steinbeis, Max, 1999: *Mehr Eigenverantwortung durch ökonomisches Steuerungsmodell*. In: *Deutsche Richterzeitung* n. 12, p. 463.

⁵¹ Lo strumento del controlling finanziario era già utilizzato nel cameralismo (l'amministrazione di fondi pubblici necessita di una vigilanza prospettiva e retrospettiva); di per sé, esso non presenta problemi particolari. Inoltre, nei tribunali il controlling dei prodotti non costituisce una novità. Da tempo esiste una statistica dettagliata degli affari, dalla loro introduzione al loro disbrigo, classificati per prestatori e aggregati a piacimento. Cfr. Röhl, 2000(a), p. 226.

damente gli scarti rispetto agli obiettivi o ai nuovi sviluppi. Si pone tuttavia il problema della forza persuasiva delle cifre, che renderebbe praticamente superflua la presa di decisioni (il limite tra gestione e controlling si attenua). Si parte dal presupposto che il controllore non solo allestisca dati e analisi di problemi (controlling operativo) ma, sulla scorta delle sue conoscenze approfondite delle debolezze e delle difficoltà dell'unità in questione, fornisca consulenza, su richiesta o spontaneamente, intervenendo in tal modo nel controlling strategico⁵².

Si è concordi nel dire che i tribunali devono assumersi le loro responsabilità e trarre autonomamente le conclusioni in base ai dati disponibili. Di principio i dati individualizzati non devono uscire dal servizio. Tali dati non sono necessari per un controlling esterno; occorrerà tuttavia determinare la natura e il grado dell'aggregazione.⁵³ Hoffman-Riem constata inoltre che nel settore della giustizia non esistono ancora concezioni di controllo sviluppate che permettano di ridurre la sorveglianza attuale, di preservare l'autonomia dei tribunali, integrando nel medesimo tempo in modo sufficiente, l'attività giudiziaria nel sistema della responsabilità e della legittimazione statale. Un simile concetto dovrebbe essere sviluppato parallelamente alla riforma.⁵⁴ Secondo questo autore, un controlling nel settore della giustizia dovrebbe assumere il seguente profilo: il controlling è un nuovo strumento che permette di preservare la responsabilità e la legittimazione. Più o meno affinato, questo strumento può essere utilizzato, con un'intensità differente, in seno ai tribunali e nelle relazioni esterne col ministero della giustizia. Il controlling esterno deve essere organizzato con una certa prudenza allo scopo di preservare il rispetto della legittimazione democratica. Anche nel controlling interno, bisogna rinunciare nella misura del possibile a intervenire a livello di dettagli.⁵⁵ Nonostante questi obiettivi e malgrado che sia garantito il non-intervento a livello di contenuti, l'introduzione del controlling incontra la resistenza di alcuni magistrati. Si teme che gli organi giudiziari non siano integrati in un sistema di gestione orientato in funzione di risultati valutati secondo criteri economici. Invece di poter esigere mezzi per svolgere i compiti costituzionali importanti, i tribunali dovrebbero in futuro «guadagnarsi» i loro mezzi finanziari mediante una produzione e attirarsi le buone grazie del Parlamento per mezzo di buone prestazioni e buoni risultati.⁵⁶ La critica si rivolge contro diversi strumenti del controlling, come la definizione di prodotti e gli indicatori di prestazione. I fautori di una "nuova gestione amministrativa della giustizia" rispondono a queste critiche affermando che gli strumenti in questione hanno dato buoni risultati in altri settori e che in un periodo di restrizioni di bilancio i bisogni devono essere giustificati in modo razionale. Secondo loro, non è possibile continuare sulla stessa strada; più i tribunali parteciperanno in modo costruttivo alla concertazione e alla messa a punto di un controlling adattato ai bisogni della giustizia, più sarà possibile

⁵² Ibid. p. 226s.

⁵³ Voir Hoffman-Riem, Wolfgang, 2000: Gewaltenteilung – mehr Eigenverantwortung für die Justiz. Dans: Deutsche Richterzeitung Nr. 1, p. 18–31, p. 28s.

⁵⁴ Voir Hoffmann-Riem, 2001, p. 250.

⁵⁵ Voir Hoffmann-Riem, 2000, p. 24.

⁵⁶ Bertram, Michael, 1998: Fünf vor Zwölf – oder: Zum Rapport, bitte. Dans: MHR – Mitteilungen des Hamburgischen Richtervereins Nr. 3, <http://www.richterverein.de/mhr/mhr983/98307.htm>.

che il controlling non si trasformi in strumento di ingerenza sotto il pretesto della garanzia della legittimità.⁵⁷

Il manuale «Controlling in der Justiz» (consultabile su Internet) delle autorità giudiziarie amburghesi illustra i diversi aspetti e possibilità del controlling nella giustizia. Secondo Hoffmann-Riem, questo manuale è tuttavia un po' troppo calcato sui principi della gestione aziendale e non tiene sufficientemente conto della complessità del compito di controlling. Il manuale espone i vantaggi di un controlling per le autorità giudiziarie e i tribunali. Per i tribunali, i vantaggi del controlling risiedono in particolare nella possibilità di prevenire adeguatamente i mezzi grazie alla determinazione ventilazione dei costi in funzione dei tipi di procedura e dei fatti che li generano, una pianificazione del personale incentrata sui limiti di capacità e il rafforzamento del senso di responsabilità in materia di realizzazione degli obiettivi, di costi e di qualità delle prestazioni.⁵⁸ Un bilancio conforme ai bisogni, una determinazione dei costi in funzione dell'elemento che li provoca o il rafforzamento dei collegamenti tra i prodotti e i risultati sono altri elementi che vanno nella direzione degli obiettivi del Parlamento in materia di gestione.⁵⁹

2.3.4 Garanzia e controllo della qualità

Per i «prodotti» della giustizia, la misurazione delle prestazioni improntata unicamente alla quantità e all'efficienza può comportare una perdita di qualità. Per evitare questa situazione, è indispensabile sviluppare un sistema di gestione della qualità. Numerosi giudici ritengono che, visto il carattere unico di ogni causa, non sia possibile sviluppare criteri di qualità oggettivi che possano essere verificati da terzi. Per questo motivo, è opportuno mantenere un apprezzamento non generalizzabile del caso individuale. A ciò si obietta che dovrebbe essere possibile fissare criteri di qualità per i procedimenti più o meno simili e correnti.⁶⁰ Ciononostante, a causa delle peculiarità del settore giudiziario, è innegabile che sia più difficile misurare la qualità rispetto all'efficienza.⁶¹

Il settore giudiziario, essendo vincolato al diritto e all'equità e confrontato a una pressione di legittimazione permanente verso l'esterno, ha evidentemente sviluppato una filosofia della qualità.⁶² Esistono inoltre numerosi strumenti che possono essere utilizzati per il controllo e la garanzia della qualità nella giurisprudenza, come i rimedi giuridici, le statistiche, i controlli di gestione, le valutazioni del personale, le promozioni e il controllo gerarchico, la critica della giustizia nei media e da parte dei politici, le critiche scientifiche di sentenze come pure i controlli interni (auto-controlli) come le esigenze in materia di motivazione, il principio di collegialità o la

⁵⁷ Voir Hoffman-Riem, Wolfgang 2000 (Gewaltenteilung), p. 25.

⁵⁸ Justizbehörde Freie und Hansestadt Hamburg, 1999: Handbuch zum Controlling in der Justiz. Modul 1: Gründe und Ansätze für die Einführung eines Controlling in der Hamburger Justiz. p. 10 s. http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_02.htm.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Röhl 2000(a), p. 228.

⁶¹ Cfr. Röhl, Klaus F., 1993(b): Qualitätskontrolle in der Justiz – Eine neue Entwicklung in der Justizverwaltung der USA. In: Deutsche Richterzeitung n. 8, p. 301–310, p. 302

⁶² Ibid.

formazione continua.⁶³ Secondo Röhl, nell'ambito della garanzia della qualità il potenziale di tali strumenti non è sfruttato, o per lo meno non lo è completamente, poiché manca la coscienza dei problemi. Accanto a tali strumenti, si potrebbero sviluppare nuovi mezzi per controllare la qualità: l'analisi comparativa delle prestazioni (ad es. il confronto delle prestazioni offerte dalle varie sezioni di uno o più tribunali⁶⁴), i circoli di qualità, i colloqui standardizzati periodici con i collaboratori, la supervision/peer review, i sondaggi, i resoconti periodici, la ricerca sulle cause d'errore.⁶⁵

Come mostra l'esempio degli Stati Uniti, è possibile sviluppare procedure idonee per valutare sia un tribunale nel suo insieme (*court performance evaluation*) sia l'attività di un giudice (*judicial performance evaluation*). Nel 1990, gli Stati Uniti hanno adottato i *Trial Court Performance Standards* sviluppati dal *National Center for State Courts* e il *Bureau of Justice Assistance*.⁶⁶ Tali standard hanno il carattere di raccomandazioni all'indirizzo dei tribunali di prima istanza e sono concepiti come strumento di autocontrollo, di autovalutazione e di miglioramento delle prestazioni. I 22 standard sono suddivisi in cinque categorie: accesso alla giustizia; rapidità e rispetto dei termini; uguaglianza; equità e integrità; indipendenza e responsabilità; fiducia del pubblico nei tribunali. Per ogni standard si propone un metodo di valutazione perfezionato (strumenti utilizzati: statistiche usuali, liste di controllo, osservazioni standardizzate effettuate da volontari e da professionisti, esami dei dossier, sondaggi presso avvocati e pubblico). Complessivamente, occorre rilevare 75 indicatori. Per quanto concerne la fiducia della popolazione, nei tribunali, si utilizzano ad esempio 4 strumenti: sondaggio telefonico presso un campione di popolazione, sondaggio presso gli avvocati e altri gruppi interessati, valutazione di articoli di stampa e sondaggio presso le autorità giudiziarie. Gli standard servono a valutare l'attività di un tribunale nel suo insieme e non quella di un giudice.⁶⁷ La valutazione individuale dell'attività di un giudice, la *judicial performance evaluation*, deve essere vista nel contesto del sistema americano dell'elezione e della conferma in carica dei giudici (elezione da parte di una commissione composta di giudici e avvocati o nomina da parte di un governatore o del presidente), che è completamente diverso da quello tedesco o svizzero. Tale valutazione si prefigge innanzitutto di migliorare le prestazioni del tribunale nel suo insieme e in secondo luogo di esaminare i giudici prima dell'elezione definitiva, di migliorarne la formazione continua e di fare capire meglio alla popolazione il lavoro della giustizia. L'*American Bar Association* ha elaborato le linee direttrici per la valutazione dei giudici. Tra i criteri utilizzati citiamo le competenze, la diligenza, l'imparzialità e l'efficienza. Commissioni ad hoc elaborano le procedure e ne controllano l'attuazione. La valutazione si basa pure su sondaggi effettuati presso diverse cerchie in contatto con il giudice, su informazioni

⁶³ Mackenroth, Geert, 2000: Qualitätsdiskussion in der Justiz: Alter Wein in neuen Schläuchen? In: Deutsche Richterzeitung n. 8, p. 301–311, p. 302.

⁶⁴ Ibid. p. 310.

⁶⁵ Cfr. Röhl, Klaus F., 2000 (b): Kann die Qualität der Justiz gemessen werden? Thesen für das Wochenendseminar «Justiz in der Modernisierungsfalle» am 29./30. Januar 2000 in Hamburg. <http://www.ruhr-uni-bochum.de/rsozlog/Projekte/Gerichtsmanagement/gerichtsmanagement.html>

⁶⁶ Bureau of Justice Assistance, U. S. Department of Justice, 1997: Trial Court Performance Standards With Commentary; 1995: Trial court performance standards and measurement system, <http://virlib.ncjrs.org/Courts.asp> (Court Management).

⁶⁷ Cfr. Röhl 1993(b), p. 303–310 e Röhl 1993 (a), p. 100–119 e p. 139.

fornite dal giudice stesso, su statistiche, esami puntuali degli incartamenti e osservazioni di processi. I dati raccolti sono confidenziali; solo i dati aggregati riguardanti l'insieme del tribunale sono pubblicati.⁶⁸

In Germania, non sarebbe possibile svolgere una valutazione dei giudici così approfondita. Come possibile approccio per garantire la qualità nella giustizia tedesca si applica il Total Quality Management (TQM). Tale approccio non è fissato secondo criteri di qualità predefiniti, ma persegue un miglioramento continuo delle prestazioni. Lo scopo non è quello di un controllo retrospettivo o un controllo esterno della qualità, ma una gestione prospettiva della qualità.⁶⁹ Nel progetto «Justiz 2000», la gestione della qualità è strettamente legata all'orientamento al cliente (cfr. n. 2.3.5). I risultati attribuiti esplicitamente alla gestione della qualità sono molto rari e concernono per esempio lo sviluppo di un approccio di gestione della qualità incentrato sulla produzione nell'ambito dell'esecuzione delle pene (definizione di indicatori di qualità e di standard corrispondenti), o le esperienze positive con i circoli di qualità (nell'ambito dei criteri di qualità dell'attività giudiziaria e delle corrispondenti raccomandazioni). A medio o lungo termine, si prevede di sviluppare standard di qualità per l'amministrazione dei tribunali. Tra questi standard citiamo l'elaborazione e l'osservazione di indicatori di qualità (ad es. incartamenti pendenti o durata dei procedimenti) scelti nell'ambito di un sistema di gestione globale⁷⁰. Come osservato in precedenza, l'introduzione di una gestione della qualità incontra seri ostacoli a causa della difficoltà di valutare la qualità nell'ambito giudiziario e a causa dell'imperativo di rispettare l'indipendenza dei tribunali.

2.3.5 Orientamento al cliente

Nella nostra moderna società di servizi, il miglioramento del servizio alla clientela e alla popolazione è al centro degli sforzi di numerose amministrazioni. Anche l'amministrazione giudiziaria fornisce servizi nei suoi rapporti quotidiani con le parti, gli avvocati, ecc. Parallelamente alla modernizzazione interna, è opportuno modernizzare il sistema giudiziario anche verso l'esterno nel senso di un avvicinamento ai cittadini e ai clienti.⁷¹ Nel progetto «Justiz 2000», oltre alla creazione di un portale Internet, sono stati adottati provvedimenti concreti che hanno dato buoni risultati, tra questi:

- miglioramento dell'accessibilità (aumento delle prestazioni di servizi telefonici, permanenza telefonica anche al di fuori delle ore d'ufficio, servizi di posta elettronica centralizzati);
- inchieste presso i clienti (sondaggi presso avvocati per rilevare proposte di miglioramento) e sviluppo della gestione dei ricorsi (centro di servizi per fornire informazioni sullo stato dei procedimenti);

⁶⁸ Röhl 1993(a), p. 108–113.

⁶⁹ Cfr. Röhl, 2000(a), p. 228s.

⁷⁰ Cfr. http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm (Kundenorientierung / Qualitätsmanagement).

⁷¹ Cfr. Hoffmann-Riem, 2001, p. 243.

- ottimizzazione della trasparenza e della comprensibilità della procedura (semplificazione redazionale dei formulari e delle decisioni standardizzate, pubblicazione di una guida giuridica, di opuscoli e promemoria, elaborazione di una guida di procedura amministrativa facilmente comprensibile).

Si prevede di svolgere altri sondaggi presso i clienti nel corso dei prossimi anni, di riorganizzare le aree di entrata degli edifici di giustizia (centri d'informazione aperti) e di rielaborare i formulari e le lettere modello.⁷²

2.3.6 Tecnologia/informatica moderne

L'impiego dell'informatica svolge un ruolo strategico nel processo di modernizzazione in corso, poiché una dotazione materiale e tecnica moderna delle autorità giudiziarie è la premessa per un rinnovamento strutturale della giustizia⁷³, che persegue l'obiettivo di rendere le procedure amministrative più rapide, più efficaci, più economiche e più vicine alle esigenze dei cittadini. Con il cambiamento delle procedure di lavoro e, quindi, delle relazioni tra i collaboratori, Hoffmann-Riem ritiene che l'informatizzazione fornisca un aiuto rilevante. Per sfruttare al meglio le attrezzature tecnologiche di cui sono dotati tutti i tribunali, le procedure di lavoro vanno concepite in modo da essere compatibili con le possibilità di comunicazione offerte dai supporti informatici. L'attrezzatura informatica dovrebbe sempre essere legata a una concezione specifica di esecuzione delle procedure di lavoro. Ne consegue che occorre offrire una formazione corrispondente e integrare in modo ottimale il materiale e i software nelle procedure di lavoro. Il fatto che nei sistemi più in uso i software utilizzati nell'ambito non giudiziario non abbiano interfaccia con il lavoro giudiziario è un problema ampiamente diffuso. Attualmente si stanno sviluppando e attuando programmi per ovviare a questa situazione anacronistica. Sarebbe possibile realizzare un'interfaccia di comunicazione con i settori al di fuori della giurisdizione, segnatamente con gli avvocati, o sfruttare le possibilità offerte da Internet (ad es. collegamenti online).⁷⁴

2.3.7 Gestione del personale

L'impiego di strumenti moderni di sviluppo e di amministrazione del personale, come pure la professionalizzazione della gestione del personale si prefiggono di ottimizzare l'utilizzazione delle risorse umane. E questo non solo dal punto di vista della massimizzazione delle prestazioni, ma anche dal profilo dello sviluppo personale ottimale degli impiegati nell'esercizio della loro professione. Per quanto concerne i tribunali tedeschi, si osserva che numerosi sforzi in questo senso sono già

⁷² Cfr. http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm (Kundenorientierung / Qualitätsmanagement).

⁷³ Cfr. Dieckmann, Jochen, 2000: Justiz 2003. Modernisierung der nordrhein-westfälischen Justiz durch flächendeckenden Einsatz der Informationstechnik. In: Verwaltung & Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung n. 3, p. 132–137, p. 132 s.

⁷⁴ Cfr. Hoffmann-Riem, 2001, p. 245 s. Per le attività e i progetti concreti concernenti l'informatica e le tecniche di comunicazione: http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm (EDV und Kommunikationstechnik).

stati fatti. Le decisioni sono state tuttavia basate troppo sull'intuizione e l'esperienza. Tra i problemi, Hoffmann-Riem cita le strutture di comunicazione (barriere strutturali di comunicazione tra magistrati e non magistrati che demotivano e inibiscono l'efficienza di questi ultimi), il comportamento in materia di direzione (raramente imparato e non sistematicamente praticato) e le pari opportunità tra collaboratrici e collaboratori (criteri di valutazione e modelli carrieristi tipicamente maschili).⁷⁵

Nel progetto «Justiz 2000», le riforme nella gestione del personale sono state avviate mediante la definizione di nove campi d'azione con concreti poli di attività, tenendo conto della promozione delle donne e dell'uguaglianza. Tali poli sono: il reclutamento e la formazione del personale, lo sviluppo del personale, la valutazione, la remunerazione, la previdenza e il consolidamento del personale impiegato, l'informazione, la motivazione e la partecipazione del personale, il controlling, la pianificazione delle spese per il personale, l'organizzazione del personale e del lavoro/sviluppo dell'organizzazione. Finora, sono stati raggiunti i risultati seguenti:

- istituzionalizzazione dei colloqui tra collaboratori e superiori (compresi seminari e offerte di *coaching*);
- partecipazione a un progetto pilota di centro di valutazione allo scopo di valutare e sviluppare i potenziali di direzione e le qualifiche dei quadri superiori; introduzione di questo strumento;
- organizzazione di una serie di seminari per quadri (come complemento al seminario sulla gestione di progetto, lo sviluppo del personale, ecc.);
- organizzazione (prevista) di un programma di perfezionamento per quadri superiori e medi;
- organizzazione di seminari per il personale non giuridico sul tema dell'orientamento al cliente e ai servizi.

È inoltre prevista l'introduzione di linee direttrici concernenti la nomina e la promozione di giudici e procuratori, segnatamente per migliorare la trasparenza della procedura per gli impiegati.

2.3.8 Decentralizzazione

La «decentralizzazione» è un altro termine chiave nel dibattito sulla nuova gestione pubblica. In un mondo sempre più complesso, i compiti amministrativi possono essere gestiti a livello centrale solo in misura limitata e potrebbero essere svolti in modo più efficace da unità più piccole, decentralizzate e dotate di un'autonomia relativamente ampia. Per quanto riguarda le istanze giudiziarie inferiori, si tratta essenzialmente di delegare la responsabilità dall'unità centrale verso i diversi servizi. Il principio della decentralizzazione può pure essere applicato all'interno dei tribunali. In effetti, la struttura gerarchica dell'amministrazione dei tribunali può

⁷⁵ Cfr. Hoffmann-Riem, 2001, p. 243–245.

essere modificata nel senso di una decentralizzazione delle responsabilità delegando taluni compiti alle unità subordinate più piccole.⁷⁶

La decentralizzazione potenzia il margine di manovra dei diversi servizi. I vantaggi che ne risultano sono: un arricchimento dei contenuti dei compiti con un effetto stimolante, il raggruppamento, a livello dell'unità, dell'esecuzione dei compiti, delle competenze, delle responsabilità e delle relative risorse che permette ai servizi di avvicinarsi maggiormente al beneficiario delle prestazioni. È opportuno decentralizzare solo i compiti che possono essere svolti più semplicemente, più efficacemente e meglio dai servizi interessati.⁷⁷ Occorre pure provvedere affinché il livello gerarchico superiore non perda la visione d'insieme e possa assumere le sue responsabilità; per questo motivo è necessario che la direzione amministrativa e i fornitori di prestazioni concludano accordi di prestazioni.⁷⁸

3 Indicatori relativi alla gestione di un tribunale importanti per l'esercizio dell'alta vigilanza

3.1 Oggetto della vigilanza sulla giustizia

In una tesi pubblicata recentemente sull'indipendenza del potere giudiziario, l'autore definisce dettagliatamente i principali temi che sono oggetto della vigilanza generale sulla giustizia, ossia gli aspetti amministrativi, lo svolgimento delle cause, la 'conformità', il funzionamento organizzativo della giurisprudenza, in breve: la gestione amministrativa della giustizia. La sorveglianza consiste essenzialmente nell'esame e nell'approvazione dei *rapporti di gestione annuali* dei tribunali. Essa si interessa inoltre ad aspetti come il numero e la durata generale dei procedimenti, la sorveglianza interna sulle autorità giudiziarie inferiori, la ripartizione dei compiti e delle cause, l'unità della dottrina tra le diverse Camere, le relazioni con le parti, la stampa e il grande pubblico. La vigilanza può estendersi anche all'archiviazione, ai regolamenti relativi alle vacanze, i viaggi, le spese o le indennità giornaliera oppure al rispetto dell'orario di lavoro, alla gestione dell'amministrazione e del personale. Anche il rispetto di linee direttrici e di obiettivi di portata generale (come l'uguaglianza di trattamento) può essere esaminato nell'ambito della vigilanza.⁷⁹ Recentemente le CdG, esprimendosi in merito ai loro compiti di vigilanza, hanno affermato di limitare l'alta vigilanza sui Tribunali federali alla gestione amministrativa delle cause. Non si pronunciano sulle singole decisioni del Tribunale federale, ma osservano le tendenze della giurisprudenza e ne discutono puntualmente con i rappresentanti del Tribunale allo scopo di individuare eventuali carenze o lacune della legislazione e, se necessario, adottare i provvedimenti necessari.⁸⁰ Per quanto concerne il contenuto della giurisprudenza, le CdG si limitano ad esaminare i recla-

⁷⁶ Cfr. Hoffmann-Riem, 2001, p. 236.

⁷⁷ Cfr. http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm (Dezentralisierung).

⁷⁸ Cfr. Voss 1998, p. 382.

⁷⁹ Kiener, Regina, 2001: Richterliche Unabhängigkeit. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte. Berna, p. 298 s. In questa descrizione della portata della vigilanza generale sulla giustizia, Kiener rinvia a diversi rapporti delle CdG; cfr. Kiener, p. 299, nota a piè di p. 296.

⁸⁰ Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale, Consiglio degli Stati, 2001, p. 193.

mi concernenti il diniego di giustizia, i ritardi ingiustificati e quelli in materia di violazione di principi fondamentali di procedura.⁸¹

Gli indicatori svolgono una funzione importante nell'esame e per l'approvazione del rapporto di gestione. Tra tali indicatori, abbiamo già menzionato il numero e la durata dei procedimenti. La parte statistica dei rapporti di gestione contiene tutta una serie di altri indicatori. Il numero 3.2 propone una definizione della nozione d'indicatore, il numero 3.3 si occupa in dettaglio degli indicatori e della loro adeguatezza per la gestione delle cause e il numero 3.4 presenta nuovi indicatori, tratti dal sistema di indicatori recentemente approntato dai tribunali del Cantone di Zurigo.

3.2 Indicatori quantitativi e qualitativi

Nell'ambito delle riforme amministrative, gli indicatori sono sempre in discussione. Gli indicatori che permettono di misurare il grado di realizzazione degli obiettivi, la qualità delle prestazioni e i risultati sono molto importanti sia per la definizione dei prodotti sia per una gestione impostata sugli obiettivi. In gestione aziendale e in scienze amministrative, gli indicatori sono definiti in quanto valori di riferimento che permettono di confrontare la produzione di prestazioni tra le unità amministrative o tra le unità amministrative e terzi. Gli indicatori quantitativi sono cifre assolute, in particolare dati statistici che forniscono una visione d'insieme delle condizioni in cui sono prodotte le prestazioni. Gli indicatori qualitativi informano sulla qualità dei processi, dei risultati e degli effetti delle prestazioni prodotte confrontando – di regola comunque – due numeri assoluti.⁸² A prescindere da talune eccezioni (durata media delle cause), la statistica attuale dei Tribunali federali fornisce unicamente dati *quantitativi* sulla gestione e la giurisprudenza. Hoffmann-Riem fornisce esempi di indicatori qualitativi la cui idoneità nell'ambito dell'alta vigilanza o del controllo interno deve ancora essere discussa: la percentuale delle cause trattate con successo, la durata media di trattamento per causa, la durata media dei procedimenti in giorni, il numero di ore supplementari, la soddisfazione degli impiegati, i giorni di malattia, la comprensibilità delle decisioni da parte dei clienti, ecc. Nell'ambito della vigilanza generale sulla giustizia, si possono prevedere altri indicatori (cfr. n. 3.4). Secondo Röhl, gli indicatori classici che consentono di valutare la prestazione di un tribunale (dati concernenti la durata dei procedimenti, genere di regolamento o tasso di ricorsi riusciti) possono svolgere abbastanza bene il ruolo di indicatori di qualità.⁸³ Sarà tuttavia necessario esaminare più in dettaglio la loro va-

⁸¹ Mastronardi, Philippe, 1991: Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund. Basilea/Francoforte sul Meno, p. 132. Kiener è favorevole alla moderazione delle autorità di vigilanza; cfr. Kiener p. 301 segg.

⁸² Cfr. Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1998: Organisationsreform der Justizverwaltung als Beitrag zum modernen Rechtsstaat – Rück- und Ausblick nach einem Jahr «Projekt 2000». In: Hoffmann-Riem (a cura di), 1998: Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum Modernen Rechtsstaat. Baden-Baden, p. 243–282, p. 272 s. Hoffmann-Riem cita le linee direttrici in materia di definizione e descrizione di prodotti nell'amministrazione di Amburgo.

⁸³ Cfr. Röhl, 2000(a), p. 224.

lità. Il numero seguente affronta sommariamente le informazioni fornite da un indicatore. Nell'ambito del presente rapporto, non si tratta di determinare se, oltre alle informazioni sulle prestazioni di un tribunale, gli indicatori possono essere utilizzati per confrontare la produzione di prestazioni o come base per pianificare il fabbisogno o per la sorveglianza finanziaria.⁸⁴

3.3 Indicatori nell'ambito del rapporto di gestione dei tribunali

Le considerazioni che seguono prendono spunto dal rapporto di gestione 2000 del TF, in particolare dal capitolo sul volume di affari e dall'amministrazione del Tribunale nonché dalla parte statistica.⁸⁵ L'esempio è stato scelto non soltanto in ragione delle dimensioni del TF, ma anche perché la statistica relativa è stata fatta prendendo in considerazione un lungo lasso di tempo ed è ampiamente rappresentativa anche per gli altri Tribunali federali. Eventuali opinioni si basano su considerazioni di carattere generale ispirate dall'analisi della documentazione completata da dati raccolti in occasione di colloqui con specialisti.

I dati quantitativi relativi al *numero degli affari* sono d'importanza fondamentale per l'alta vigilanza sulla gestione. Nel relativo capitolo del rapporto del TF sono menzionati il numero degli affari in entrata e le cifre corrispondenti dei due anni precedenti nonché il numero degli affari liquidati e di quelli riportati nell'anno successivo (senza le cifre degli anni precedenti). Questi dati e i chiarimenti apportati nella parte contenente le tabelle statistiche consentono, in caso di cambiamenti (p. es. un numero maggiore di casi da trattare con lo stesso effettivo del personale), di determinare se occorre adeguare le procedure o le risorse finanziarie, tecniche o del personale. La tabella 1 della statistica illustra il *numero e la natura degli affari*: la prima colonna indica la natura degli affari, la seconda le cifre assolute che riguardano

- gli affari liquidati nel 1999;
- gli affari riportati dal 1999;
- gli affari entrati nel 2000;
- il totale degli affari pendenti;
- gli affari liquidati nel 2000;
- gli affari riportati nel 2001.

La terza colonna contiene le cifre relative a sette tipi di esito del processo (stralcio, inammissibilità ecc.) e la quarta la durata media delle istanze e della redazione, espresse in giorni, per ogni gruppo d'affari. La seconda colonna della tabella consente di fare un confronto su due anni, mentre le altre due contengono soltanto le cifre relative all'anno in rassegna. Il contenuto di questa tabella è senz'altro importante, ma lo sarebbe ancora di più se comprendesse anche le cifre comparative della durata media dei processi. Come si deduce da uno sguardo al rapporto di gestione del 1950, la durata media era un tempo corredata da dati più precisi sulla durata de-

⁸⁴ Cfr. Hoffmann-Riem, 2001, p. 240.

⁸⁵ Cfr. <http://www.bger.ch/> (Rapporto di gestione 2000).

gli affari, con l'indicazione di sei periodi di trattazione⁸⁶ e della durata più lunga. La tabella dell'epoca sugli affari riportati e liquidati consentiva anche di effettuare un confronto sull'arco di quattro anni, pur essendo la natura degli affari presentata in modo meno dettagliato che nel 2000⁸⁷. Per quanto riguarda gli affari riportati all'anno successivo, il TFA indica inoltre, in una nota a pie' di pagina relativa alla sua tabella in merito alla *natura degli affari e ai modi di liquidarli*, gli anni in cui gli affari pendenti erano entrati⁸⁸.

La tabella successiva, non numerata e relativa ai *modi di liquidare gli affari*, è altrettanto importante per la vigilanza. A seconda della natura della controversia, indica quanti casi sono stati liquidati per via di circolazione, in sedute ecc., ma non fornisce le cifre degli anni precedenti. La tabella II a sei colonne consente di effettuare un confronto con l'anno precedente; vi è valutato il volume di affari e, in funzione della natura dei medesimi (grandi categorie), si trovano per ogni posizione (affari in entrata ecc.) le cifre assolute e le relative variazioni rispetto all'anno precedente espresse in percentuale. Questa tabella è utile per l'alta vigilanza, ma non è ottimale in quanto anch'essa non permette un confronto sull'arco di più anni (in caso di «scarto» statistico, quindi, non è possibile riconoscere se si tratta di un caso isolato – ossia di uno scarto atipico – oppure di una tendenza). Il punto III comprende quattro grafici realizzati sulla base delle tabelle I e II:

- A) affari a seconda della lingua;
- B) modi di liquidarli nel 2000;
- C) affari entrati a seconda della lingua (dal 1990);
- D) affari entrati, liquidati e riportati (dal 1990).

I grafici C e D consentono di visualizzare l'evoluzione degli ultimi dieci anni; per quanto riguarda la gestione amministrativa degli affari, il grafico D è più significativo del grafico C perché illustra l'evoluzione del volume di affari.

La tabella IV sul *numero e i tipi di affari a seconda delle sezioni*, che elenca nuovi ingressi, riporti e liquidazioni, è senz'altro utile e consente di effettuare confronti tra le diverse sezioni, ma non offre la possibilità di un confronto con gli anni precedenti. La statistica si conclude con la lunga tabella V sul *tipo e il numero degli affari liquidati a seconda della materia*. Anch'essa è utile, ma non ottimale vista l'assenza di serie cronologiche.

Gli indicatori pubblicati nel rapporto di gestione forniscono all'alta vigilanza parlamentare informazioni utili sulla gestione del TF. Tuttavia, la base di valutazione per l'esame parlamentare del rapporto potrebbe essere ulteriormente migliorata defi-

⁸⁶ Durata dei procedimenti: fino a 1 mese / da 1 a 3 mesi / da 3 a 6 mesi / da 6 mesi a 1 anno / da 1 a 2 anni / più di 2 anni. Cfr. il rapporto del TF all'Assemblea federale sulla sua gestione nel 1950 (del 9 febbraio 1951). Allegato al Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla sua gestione nel 1950 (del 27 aprile 1951), p. 401–412, p. 411.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Esempio dal rapporto di gestione 2000, p. 30, nota a pie' di pagina (3) sul riporto nel 2001: 2109: «di cui entrate nel 1995: 1 (procedimento sospeso); 1997: 1; 1998: 43 (8 procedimenti sospesi); 1999: 330 (12 procedimenti sospesi) 2000: 1734 (7 procedimenti sospesi).»

nendo indicatori di prestazione veri e propri, presentando un numero maggiore di serie cronologiche o rendendo la statistica ancora più dettagliata (p. es. specificando la diversa durata di trattazione).

3.4 Nuovi indicatori e rapporti di gestione più completi

Nell'ambito della modernizzazione generale dell'amministrazione, che non si è fermata neppure davanti ai tribunali (cfr. n. 1 e allegato 1), in risposta agli accresciuti bisogni del pubblico in materia di trasparenza dell'amministrazione e, soprattutto, nel contesto della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria – che accorda ai Tribunali federali una maggiore autonomia amministrativa e finanziaria – occorre discutere dell'introduzione nei rapporti di gestione di nuovi indicatori e nuove informazioni che non compromettono l'indipendenza giudiziaria. Gli esempi di indicatori proposti qui di seguito sono ricavati dalla decisione relativa al budget globale (settore controlling) del 15 dicembre 1999 della commissione amministrativa dell'Obergericht del Cantone di Zurigo e dal rapporto finale della direzione del progetto⁸⁹. Il Cantone di Zurigo, che ha introdotto una gestione della giustizia orientata ai risultati, ha un ruolo di pioniere nella materia⁹⁰. L'Obergericht, i tribunali distrettuali e il tribunale amministrativo del Cantone sono gestiti, tra l'altro, mediante budget globali e mandati di prestazione nel quadro di una pianificazione dello sviluppo e delle finanze consolidata.

Prima di presentare i singoli indicatori di prestazione dei tribunali zurighesi, è opportuno accennare brevemente agli obiettivi del progetto di Zurigo (Projekt Globalbudgets für die Gerichte des Kantons Zürich – Bereich Controlling). Si trattava di mettere a punto un numero sufficientemente elevato di indicatori e di standard di prestazione per tutti i settori dei tribunali in base ai quali definire indicatori globali utili per la comunicazione con i diversi gruppi target (Obergericht o Gran Consiglio / pubblico). In quanto obiettivi nel budget globale essi consentiranno di gestire la qualità del lavoro e l'economicità. L'elaborazione degli indicatori era subordinata a due condizioni: *non dovevano influire sull'indipendenza dei giudici né creare possibilità d'influenza indiretta*. Inoltre, gli indicatori dovevano soddisfare i *criteri* seguenti: consentire di verificare l'efficacia dell'organizzazione giudiziaria, essere obiettivi e comprensibili, promuovere la qualità del lavoro e favorire l'evoluzione dei tribunali. Gli oneri collegati al rilevamento e alla valutazione dei dati – altro obiettivo del progetto – devono essere messi in relazione con la loro utilità (impiego di strumenti esistenti per quanto possibile)⁹¹. Si prevede di utilizzare alcuni di questi indicatori nell'ambito del rapporto di gestione 2001.

Il rapporto finale distingue *quattro gruppi di indicatori* concernenti le prestazioni fornite, la gestione dei tribunali, la qualità delle prestazioni e le risorse. Gli indicatori sono definiti in base a *cifre e valori medi empirici*. Nella sua decisione, la commissione amministrativa ritiene che i tribunali non debbano raggiungere ad ogni co-

⁸⁹ Cfr. rapporto finale della direzione del progetto, ottobre 1999: Projekt Globalbudgets für die Gerichte des Kantons Zürich - Bereich Controlling. Approvato dalla commissione amministrativa il 15 dicembre 1999.

⁹⁰ Cfr. la fine del n. 2.1.2. per quanto riguarda il progetto pilota nel Cantone di Berna.

⁹¹ Cfr. il rapporto finale della direzione del progetto, p. 3–5.

sto gli obiettivi prefissati, ma essere in grado di giustificare le divergenze non imputabili a una loro negligenza⁹². Ognuno dei quattro gruppi contiene più indicatori

1. *Indicatori concernenti le prestazioni fornite*: per rilevare le prestazioni fornite sono stati scelti in totale nove indicatori, alcuni dei quali, tuttavia, sono utilizzati già da tempo (numero di affari riportati dagli anni precedenti, affari in entrata durante l'anno in rassegna, affari liquidati nell'anno in rassegna, durata degli affari o dei processi ancora pendenti, obbligo di fare rapporto su procedimenti in corso la cui durata supera un termine prestabilito). L'indicatore relativo alla durata complessiva dei procedimenti è nuovo: sulla base di cifre empiriche si fissano obiettivi elaborati in base al fatto che una determinata percentuale di tutti i procedimenti dello stesso tipo liquidati nell'anno in rassegna debba essere conclusa entro un termine ben preciso. Al fine di evitare incentivi inopportuni, l'indicatore «durata complessiva dei procedimenti» è integrato da tre indicatori detti «quozienti di liquidazione». Con il primo quoziente di liquidazione si misura il numero dei nuovi procedimenti liquidati in rapporto al totale dei nuovi affari indicando, in questo modo, il volume degli affari entrati che è stato liquidato. Il secondo quoziente di liquidazione indica il numero di vecchi affari liquidati rispetto al numero dei procedimenti pendenti all'inizio dell'anno e misura l'efficienza con cui vengono liquidati gli affari riportati dagli anni precedenti. Il terzo quoziente di liquidazione, infine, misura il totale degli affari liquidati in un anno rispetto al totale di quelli entrati e indica in che misura è aumentato o diminuito il volume complessivo delle pendenze nell'anno in rassegna. A differenza degli altri due quozienti, che non possono essere superiori a 1 né inferiori a 0,5, questo può essere maggiore o minore di 1, laddove 1 significa che occorre liquidare tanti affari quanti ne sono entrati.
2. *Indicatori concernenti la gestione del tribunale*: in quanto strumenti di condotta a disposizione delle direzioni dei tribunali, essi consentono di intervenire sull'organizzazione del lavoro e sullo sviluppo professionale. Il loro scopo è di sensibilizzare i quadri in merito alle loro mansioni. I diciassette indicatori presi in considerazione sono raggruppati in sei indicatori parziali. Due esempi: l'indicatore «collaborazione tra la cancelleria e il personale giuridico», facente parte dell'indicatore parziale «collaborazione all'interno del tribunale», prevede come standard un colloquio annuale incentrato sul tema collaborazione. Circa il metodo impiegato in tale colloquio, sono proposte diverse domande inerenti al contenuto (che cosa funziona bene? ecc.). L'indicatore «perfezionamento professionale dei giudici e dei segretari» (indicatore parziale «sviluppo / perfezionamento del personale giuridico») prevede come standard almeno due giorni di formazione esterna all'anno (secondo il metodo della fondazione per il perfezionamento professionale dei giuristi [Stiftung für juristische Weiterbildung, Zurigo]).
3. *Indicatori concernenti la qualità delle prestazioni*: per valutare la qualità delle prestazioni sono proposti indicatori come durata dei procedimenti, comprensibilità della comunicazione dei tribunali, competenze e accessibilità del tribunale ecc. L'amministrazione giudiziaria del Cantone di Zurigo

⁹² Cfr. la commissione amministrativa, p. 4 s.

ha avviato un'inchiesta in proposito inviando un questionario alle parti e agli avvocati e redigendo un rapporto completo di proposte di miglioramento concrete.

4. *Indicatori concernenti la risorse*: sono due, il primo relativo alla struttura del personale durante il periodo in rassegna che, assieme alle prestazioni fornite e rispetto ad altri tribunali, servirà a individuare eventuali punti deboli e a proporre miglioramenti, il secondo relativo ai costi del personale, che fornisce indicazioni sull'economicità della giurisprudenza. L'indicatore relativo alla struttura del personale ha numerose dimensioni, tra l'altro il numero di giudici e segretari, il numero dei mesi lavorativi a seconda della categoria di personale, i dati sul personale amministrativo, l'anzianità di servizio, l'età dei collaboratori, le assenze (obbligo militare, malattia), la suddivisione del lavoro tra giudici e segretari, le percentuali di fluttuazione per categoria di personale. Il secondo indicatore si riferisce costi del personale a seconda della categoria del personale e a seconda del caso liquidato ed è integrato come obiettivo anche nel budget globale.⁹³

Nell'ambito del presente rapporto non è possibile trattare la qualità effettiva degli indicatori. Alcuni di essi forniscono informazioni essenziali sulla gestione degli affari e potrebbero coprire in larga misura i bisogni d'informazione dell'alta vigilanza parlamentare. Gli indicatori quantitativi e qualitativi qui presentati – e in parte anche già utilizzati a livello federale – possono essere considerati *affidabili, utili e oggettivi*. Il loro impiego nell'ambito del rapporto di gestione annuale renderebbe il lavoro del tribunale più trasparente. I nuovi indicatori relativi alle prestazioni fornite (durata complessiva dei procedimenti, quozienti di liquidazione) sono particolarmente interessanti, ma anche gli altri hanno per oggetto argomenti relativi alla vigilanza generale sulla giustizia.

4 Conclusioni

L'ispezione doveva in primo luogo definire le possibilità e i limiti del NPM applicato alla Giustizia e descrivere i moderni strumenti di gestione in ambito giudiziario. Un particolare accento è stato posto sugli indicatori in grado di fornire informazioni sulla gestione di un tribunale. La questione introduttiva dell'ispezione aveva lo scopo di allestire un elenco delle misure organizzative applicate negli ultimi anni dai Tribunali federali per aumentare la propria efficienza.

Sotto la pressione del crescente volume degli affari, nel corso degli anni Novanta il Tribunale federale (TF) e il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) hanno attuato diversi miglioramenti organizzativi e procedurali al fine di aumentare le proprie prestazioni. Oggi anche dati e informatica ad alte prestazioni sono moderni strumenti a sostegno del lavoro dei giudici. Anche in merito alle strutture di gestione sono state avviate riforme (ad es. l'istituzione di una commissione amministrativa presso il TF) e sviluppati i segretariati generali. Moderni strumenti di gestione, di contabilità e di lavoro sono attualmente impiegati anche nelle commissioni federali

⁹³ Secondo il rapporto finale della direzione del progetto, p. 6–12 e della commissione amministrativa, p. 6–8.

di ricorso. Per contro, dai documenti analizzati non si evince se nell'amministrazione giudiziaria si siano affermati un controllo generale o una gestione della qualità come quelli discussi in relazione al NPM applicato alla Giustizia.

L'analisi della letteratura sull'utilizzazione dei principi del NPM applicato alla Giustizia ha dato i seguenti risultati:

- Vi sono modelli di gestione dei tribunali orientata all'efficienza nella teoria come nella pratica. Sono stati sviluppati facendo in modo di non pregiudicare l'indipendenza dei giudici. Le riforme per introdurre una gestione orientata all'efficienza finora sono state messe in atto nei tribunali d'istanza inferiore.
- Una gestione dei tribunali orientata all'efficienza, che utilizza gli strumenti della definizione dei prodotti e del controllo dell'efficienza, ha il vantaggio di permettere una maggiore trasparenza a livello di costi e in parte anche a livello di effetti. L'accresciuta trasparenza e la formulazione di aspettative politiche riguardo alle prestazioni del settore giudiziario offrono al Parlamento possibilità di gestione e di sanzione più razionali di quanto avvenga attualmente.
- Questo tipo di gestione ha dei limiti: la razionalità economica e le prestazioni non possono essere l'unico criterio di gestione nel settore giudiziario. Lo sviluppo di una gestione della qualità e di un controllo dell'efficienza rivestono perciò una notevole importanza. È tuttavia necessario chiarire meglio alcuni punti, quali la misurazione dell'efficienza e il sistema di indicatori corrispondente.
- Singoli strumenti del NPM, tra cui preventivo globale, costo delle spese e delle prestazioni, definizione dei prodotti di un tribunale e determinazione di indicatori d'efficienza, sono stati adeguati alle necessità di una gestione orientata all'efficienza nel settore giudiziario. L'adeguamento di altri strumenti del NPM è ancora nella fase teorica (ad es. un controllo che non sia impostato unicamente su criteri aziendali o un sistema di garanzia della qualità più evoluto). L'attuazione di questi strumenti è allo studio.
- L'impiego di strumenti del NPM necessita di conoscenze qualificate in materia di gestione. Poiché, di regola, i giudici non hanno seguito una particolare formazione in questo settore, vi è in proposito un'evidente necessità di recupero. La professionalizzazione della gestione dei tribunali diventa così un elemento importante della riforma. Negli Stati Uniti esistono piani di studio specifici sulla gestione dei tribunali, mentre non ve ne sono in Svizzera o in Germania.

La discussione sulle riforme non dimentica che già da parecchio tempo il settore giudiziario dispone di strumenti di controllo e di garanzia della qualità, tra cui le statistiche pubblicate nei rapporti di gestione, che forniscono indicazioni preziose per l'esercizio dell'alta vigilanza (riporto dall'anno precedente, incarti liquidati ecc.). Riguardo alle possibilità di raffronto con gli anni precedenti o in merito alla durata dei procedimenti, il grado di dettaglio di simili statistiche è invece relativamente limitato. Mediante la determinazione di nuovi indicatori di efficienza (ad es. sulle prestazioni fornite o le risorse) – che potrebbero servire anche quali obiettivi di prestazioni nella compilazione dei bilanci (preventivi globali) – e l'istituzione di un corrispondente controllo sarebbe possibile rilevare, gestire e descrivere in maniera

più precisa il corso degli affari di un tribunale. Crescerebbe così la trasparenza sulla gestione.

Un ampliamento dei rapporti di attività dei tribunali, in particolare con indicatori sulle prestazioni fornite (durata complessiva dei procedimenti, percentuale degli incarti liquidati) o sulla qualità dei servizi, servirebbe a ottimizzare l'alta vigilanza parlamentare. A controbilanciare l'aumento dell'autonomia finanziaria e amministrativa dei Tribunali federali prevista dalla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, detti Tribunali potrebbero essere chiamati a fornire rapporti di gestione più completi che includano nuovi indicatori di efficienza. Il Parlamento può inoltre sancire nella legge determinati *principi organizzativi*, sempre che in tal modo non venga pregiudicata l'indipendenza dei giudici. Quali indicatori debbano essere documentati per l'alta vigilanza parlamentare e quali obiettivi minimi vadano stabiliti dipende in fin dei conti dalla definizione della portata dell'alta vigilanza. Analizzarla sulla base della letteratura giuridica è l'obiettivo principale della seconda parte dell'ispezione della CdG.

Lista delle abbreviazioni

art.	articolo
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
cpv.	capoverso
CR	Commissione di ricorso
CR/DATEC	Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
CRA	Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo
CRAVS/AI	Commissione federale di ricorso in materia di previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità per le persone residenti all'estero
CRES	Commissione federale di ricorso in materia di elenco delle specialità dell'assicurazione malattia
CRLPP	Commissione federale di ricorso in materia di previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
CR/MC	Commissione di ricorso in materia di concorrenza
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
GEMAP	Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale
lett.	lettera
NPM	New Public Management
OCFRA	Ordinanza del 3 febbraio 1993 concernente l'organizzazione e la procedura delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato (stato 19 dicembre 2000)
OCRA	Ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente la CRA
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
TF	Tribunale federale
TFA	Tribunale federale delle assicurazioni
TQM	Total Quality Management

Misure di riorganizzazione e attuale gestione degli organi giudiziari federali

1 Problematica

Diverse sono le cause del *sovraccarico di numerosi tribunali* constatato in Svizzera e all'estero: da un lato, le cause portate dinanzi ai tribunali, e in particolare al Tribunale federale, sono aumentate perché nuovi aspetti della vita e dell'economia sono stati assoggettati a un disciplinamento giuridico. Con l'aumento dei disciplinamenti sono aumentati anche il loro tecnicismo e la complessità dei procedimenti e di conseguenza il bisogno di chiarimento di questioni interpretative. Nell'ambito delle assicurazioni sociali, la situazione congiunturale degli anni Novanta è una delle cause dell'aumento del numero di ricorsi.⁹⁴

Nell'ultimo decennio, sotto la pressione del crescente volume degli affari, i Tribunali federali e numerose commissioni di ricorso hanno quindi per forza dovuto occuparsi di questioni di ottimizzazione dell'organizzazione e delle procedure. Nei capitoli seguenti vengono descritte da un lato le misure organizzative più importanti adottate negli ultimi anni dal Tribunale federale (TF), dal Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) e da alcune commissioni di ricorso per aumentare la propria efficienza e, dall'altro, il modo di funzionamento dell'attuale gestione. Nei capitoli sono state riprese le risposte scritte alle domande poste dal l'OPCA. Quest'ultimo ha inoltre valutato i rapporti di gestione dei tribunali e i regolamenti esistenti.

In questa sede non è possibile esaminare più da vicino i cambiamenti procedurali introdotti per aumentare il rendimento; l'attenzione verrà rivolta principalmente alle questioni di amministrazione giudiziaria. Occorre inoltre rendere attenti al fatto che gli organi giudiziari utilizzano con estrema parsimonia il termine «efficienza» e parlano piuttosto di «miglioramenti» e di «ottimizzazioni».

2 Tribunale federale e Tribunale federale delle assicurazioni

2.1 Il Tribunale federale

Basi giuridiche e fonti: l'organizzazione del TF è disciplinata nel suo regolamento (Regolamento del Tribunale federale del 14 dicembre 1978, stato 12 settembre 2000, RS 173.111.1), che si fonda sulla legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110). Le altre fonti d'informazione sono la lettera del Tribunale federale all'OPCA, Losanna, 1° maggio 2001, i rapporti di gestione 1990-2000 e il sito Internet del TF: <http://www.bger.ch/> (organizzazione del Tribunale).

⁹⁴ Cfr. messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, p. 11.

Volume degli affari, personale, budget nel 2000: 5152 incarti in entrata, 5327 incarti liquidati e 1414 incarti riportati al 2001. Il collegio dei giudici si compone di 30 giudici ordinari e di altrettanti giudici supplenti; il TF impiega 86 cancellieri e 102 persone nei vari servizi. I conti hanno registrato entrate per 11,5 e uscite per 36 milioni di franchi.

Le più importanti misure adottate dal TF dal 1990 per aumentare l'efficienza: dopo la revisione parziale del suo regolamento, per il 1° gennaio 1991 il TF ha introdotto una nuova struttura direttiva amministrativa, volta principalmente a sgravare i presidenti delle corti da compiti amministrativi. Il fulcro di questa riforma è stata la costituzione di una struttura direttiva bicefala (Commissione amministrativa e Conferenza dei presidenti) di livello gerarchico immediatamente inferiore al plenum (Corte plenaria). La riforma prevedeva inoltre contemplato il rafforzamento del segretariato generale (delega di compiti; aumento dell'effettivo del personale). Con la decisione della Commissione amministrativa del 2 giugno 1999 ha avuto luogo una riorganizzazione interna del segretariato generale (chiara separazione tra compiti direttivi e compiti di produzione: la produzione caratterizzata da procedure sempre uguali e gli affari correnti sono delegati ai servizi, più chiaro orientamento del segretariato generale sulla gestione dei processi di cambiamento, controllo e direzione, prestazioni in favore degli organi direttivi, contatti esterni e informazione). Nel corso degli anni Novanta è stata informatizzata la biblioteca ed è stato introdotto un nuovo programma informatico per amministrare gli incartamenti giudiziari e procedere ai rilevamenti statistici (guadagni d'efficienza, migliore sorveglianza degli affari e quindi strumenti direttivi più efficaci). Poiché hanno esigenze per lo più identiche, il TF e il TFA gestiscono in comune l'informatica, ciò che permette risparmi sui costi.

Attuale gestione: l'articolo 19 capoverso 1 del Regolamento del Tribunale federale elenca le competenze della *Corte plenaria*. Tra l'altro, essa è competente per adottare il regolamento del Tribunale federale (n. 3), nominare i membri della Commissione amministrativa e della Commissione di ricorso, come pure i loro presidenti e il segretario generale (i membri della Commissione amministrativa e il suo presidente, due giudici membri della Commissione di ricorso, come pure il segretario generale e il suo sostituto). Ogni membro può esigere che un altro affare amministrativo sia trattato dalla Corte plenaria (cpv. 2). Secondo quanto indicato dal TF, si fa uso di questo diritto «con estrema parsimonia» (un affare ogni 1–2 anni). La Corte plenaria si riunisce da 2 a 4 volte all'anno per deliberare sulle più importanti questioni amministrative che gli organi direttivi le presentano autonomamente. Eletto per due anni dall'Assemblea federale, il presidente del TF dirige le sedute della Corte plenaria e della *Conferenza dei presidenti*, composta di cinque membri (art. 22 del regolamento). Quest'ultima è competente per attribuire i giudici supplenti alle sezioni nonché ad esempio per emanare direttive e norme uniformi per la redazione delle decisioni. Nel nostro contesto sono invece di primario interesse le competenze della *Commissione amministrativa* (art. 27, 28, 32 e 33 del regolamento). Composta di tre giudici ordinari⁹⁵ sollevati in misura adeguata dalla loro attività presso la sezione di cui fanno parte, alla Commissione amministrativa incombe l'alta direzione

⁹⁵ Eletti per 2 anni; di regola, rieleggibili due volte; ogni due anni deve nondimeno essere eletto un nuovo membro.

dell'amministrazione. Essa vigila sull'attività del Segretario generale, che assiste alle sedute della Commissione con voto consultivo. Nelle sue competenze ricadono la pianificazione degli affari, l'approvazione del preventivo e del bilancio annuale, come pure la preparazione delle relative proposte destinate all'Assemblea; la Commissione si occupa del reclutamento, della formazione e della carriera dei collaboratori giuristi e provvede perché i servizi scientifici e amministrativi soddisfino ai bisogni del Tribunale. Secondo il regolamento, il *Segretario generale* provvede alla segreteria della Corte plenaria, della Conferenza dei Presidenti e della Commissione amministrativa. Egli dirige l'amministrazione del Tribunale (inclusi i servizi scientifici e amministrativi). Tra le altre sue competenze, vi sono quelle di preparare il preventivo e di controllare la gestione finanziaria (art. 29, 30, 31, 32 e 33 del regolamento). Altre figure importanti nella Segreteria generale sono il sostituto del Segretario generale (aggiunto) e il capo del personale (a seguito dell'accresciuto effettivo del personale, nel 1999 per la prima volta è stato assunto un capo del personale a tempo pieno).

2.2 Il Tribunale federale delle assicurazioni

Basi giuridiche e fonti: RS 173.111.2 Regolamento del 16 novembre 1999 del Tribunale federale delle assicurazioni (Corte delle assicurazioni sociali del Tribunale federale) (stato 3 aprile 2000), che si fonda sulla legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110). Le altre fonti d'informazione sono la lettera del TFA all'OPCA del 30 aprile 2001, i rapporti di gestione (1990–2000) e il sito Internet del TFA (<http://www.bger.ch/>, TFA Lucerna, organizzazione del Tribunale).

Volume degli affari, personale e budget nel 2000: 2521 incarti in entrata, 2242 incarti liquidati e 2109 incarti pendenti alla fine dell'anno. Il collegio dei giudici si compone di 9 (dal 2001: 11) giudici ordinari e di altrettanti (dal 2001: 11) giudici supplenti; per i cancellieri vi sono 32,7 posti (stato aprile 2001: 43,1), per il personale dei vari servizi 27,3 posti (stato aprile 2001: 30,2). A fronte di entrate per 0,7 milioni di franchi, i conti registrano uscite per 11,6 milioni.

Le più importanti misure adottate dal TF dal 1990 per aumentare l'efficienza: nel 1999, «allo scopo di uno sfruttamento ottimale delle risorse» (rapporto di gestione), il regolamento del TFA è stato sottoposto a una revisione totale (in vigore dal 1° gennaio 2000). La modifica precedente è del 1991: essa riguardava l'ampliamento della funzione del Segretario generale (incremento del posto al 50%, istituito nel 1988, a un posto a tempo pieno). Negli anni successivi i rapporti di gestione annua hanno sempre segnalato che l'organizzazione del Tribunale è rimasta invariata. La revisione totale del 1999, che introduceva una quarta camera, prevedeva anche la sostituzione della Commissione amministrativa con una direzione tripartita. Quest'ultima sgrava la Corte plenaria da determinati compiti amministrativi introducendo di strutture direttive e decisionali più snelle. Secondo il parere del TFA, ciò è stato un contributo della NPM a una gestione più moderna della giustizia; la questione della separazione della gerarchia tecnica dalla gerarchia direttiva nell'amministrazione giudiziaria necessita tuttavia ancora di un approfondimento e un'attuazione più vasti (lettera del TFA, pag. 2 e 3). Una terza modifica del regolamento è entrata in vigore il 1° aprile 2001: l'aumento del numero di giudici e dei cancellieri ha tra l'altro avuto quale conseguenza un cambiamento della competenza della Corte

plenaria e dei compiti del Segretario generale (rafforzata delega verso il basso in particolare di questioni legate alla politica del personale, art. 20 cpv. 2 lett. b, g). Delle misure decise nel 1998 dalla Corte plenaria per affrontare il volume delle cause, vanno inoltre menzionate le norme che riguardano l'uniformazione materiale e formale delle sentenze e dei decreti e che trattano questioni di competenza dei redattori delle sentenze. Oggi il TFA dispone di diverse applicazioni informatiche principali: numerose banche dati, un programma di amministrazione degli incarti, un sistema di comunicazione per uffici nonché un portale e un accesso propri a Internet. Come detto nel capitolo precedente, l'informatica è gestita con il TF.

Attuale gestione: sotto il profilo organizzativo, il Tribunale federale delle assicurazioni, da un lato, esercita funzioni giurisdizionali e, dall'altro, adempie compiti amministrativi. La giurisprudenza incombe alle quattro camere e, in casi particolari, alla Corte plenaria. I compiti amministrativi sono di spettanza, oltre che della Corte plenaria, della direzione del Tribunale e della segreteria. (cfr. sito Internet). Nell'ambito dell'amministrazione del Tribunale, la *Corte plenaria* è competente, tra l'altro, per la nomina e la promozione dei cancellieri, del segretario generale e del direttore della cancelleria, l'elaborazione di regolamenti, l'allestimento del rapporto di gestione, l'approvazione dei conti, del preventivo e della pianificazione finanziaria ecc. (art. 15 cpv. 1 del regolamento). La *direzione del Tribunale*, che si compone dei presidenti delle Camere (art. 16), è responsabile dell'amministrazione del Tribunale e tratta le questioni che non sono di competenza della Corte plenaria, del presidente o del segretario generale. Quest'ultimo, come avviene per le sedute della Corte plenaria, assiste alle sedute della direzione del Tribunale con voto consultivo (art. 20 cpv 3).⁹⁶ La direzione del Tribunale è competente, fra le altre cose, per la pianificazione delle cause, l'analisi corrente dell'andamento della situazione ad ogni livello del Tribunale, la gestione dei servizi di natura scientifica e amministrativa (art. 17). Il *presidente* regola le questioni correnti che concernono l'amministrazione del Tribunale. L'alta sorveglianza sull'amministrazione del Tribunale e sul personale fa parte dei suoi compiti menzionati esplicitamente nel regolamento, alla stessa stregua della designazione dei giudici delegati e dei cancellieri (attribuzione degli incarti) e della rappresentanza della Corte plenaria dinanzi all'Assemblea federale, al Consiglio federale e ai capi dei Dipartimenti (art. 19). Come per il TF, il *segretario generale* dirige l'amministrazione del Tribunale, inclusi i servizi scientifici e amministrativi; inoltre, egli funge da capo del personale per tutti gli impiegati. È in particolare competente per controllare l'amministrazione del Tribunale, per assicurare la gestione degli edifici, per controllare la gestione finanziaria, per curare l'informazione e le relazioni pubbliche. Inoltre, prepara ed esegue le decisioni della direzione del Tribunale e della Corte plenaria e provvede alla loro segreteria e a quella del presidente (art. 20). In considerazione del fatto che il mandato del presidente è limitato a due anni, è compito del segretario generale garantire la continuità della gestione amministrativa del Tribunale (cfr. sito Internet). La *cancelleria del Tribunale*, con alla testa un direttore, assicura le incombenze amministrative necessarie dall'istruzione della causa fino alla stesura delle sentenze (art. 23).

⁹⁶ In determinate circostanze o nelle questioni relative all'amministrazione del tribunale o che concernono l'organizzazione della corte, altri giudici della Corte plenaria o una delegazione dei cancellieri o il direttore della cancelleria partecipano alle sedute della direzione con voto consultivo (art. 18 cpv. 4 e 5 del regolamento).

3 Le commissioni federali di ricorso

L'OPCA ha coinvolto nell'indagine cinque⁹⁷ commissioni federali di ricorso. Le commissioni di ricorso sono autorità di ricorso ai sensi degli articoli 71a–71c della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021). Attualmente esistono oltre 30 commissioni federali di ricorso, che tuttavia differiscono notevolmente quanto a dimensioni e a quantità di lavoro. I criteri rilevanti *nella scelta delle commissioni di ricorso* sono stati: presidente a tempo pieno; una propria segreteria giuridica; ammontare della quantità di lavoro. Tre delle cinque commissioni di ricorso scelte gestiscono la segreteria in comune con un'altra commissione di ricorso o con varie altre commissioni di ricorso; sono dunque riunite a livello amministrativo, per cui in seguito saranno menzionate più di cinque Commissioni. Ma nel quadro di questo rapporto è possibile analizzare soltanto assai sommariamente le singole commissioni di ricorso. Per diverse ragioni (segretariati e preventivi in comune, delle commissioni di ricorso) si rinuncia a fornire indicazioni sulla quantità di lavoro e sul preventivo, mentre se ne trovano sull'effettivo del personale. Occorre inoltre ricordare che in un prossimo futuro, a seguito dell'attuazione della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, vi saranno numerosi e profondi mutamenti nella giurisdizione amministrativa, in quanto è prevista l'istituzione di un Tribunale amministrativo federale, che *riunirà sotto lo stesso tetto le commissioni di ricorso esistenti*.

Fatta eccezione per la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo, dotata di una propria ordinanza, determinante per le commissioni di ricorso è l'ordinanza del 3 febbraio 1993 concernente l'organizzazione e la procedura delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato (stato 19 dicembre 2000, RS 173.31). Secondo l'articolo 18 capoverso 1 di detta ordinanza, la direzione amministrativa delle commissioni incombe ai loro presidenti.

- Il presidente della *Commissione federale di ricorso in materia di previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità per le persone residenti all'estero (CRAVS/AI)* dirige anche la *Commissione federale di ricorso in materia di previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (CRLPP)* e la *Commissione federale di ricorso in materia di elenco delle specialità dell'assicurazione malattia (CRES)*. Le tre CR gestiscono una segreteria in comune con la Commissione federale di ricorso sull'assicurazione contro gli infortuni (CRAI). Il presidente delle tre commissioni e la vicepresidente della CRAVS/AI e della CRES presiedono la CRAVS/AI, che dispone di quattro camere ⁹⁸. Oltre a queste persone, vi sono quattro giudici che esercitano la loro funzione a tempo pieno e undici che la esercitano a tempo parziale. I sei cancellieri non lavorano solamente per la CRAVS/AI, bensì anche per la CRES e la CRLPP. Le sei segretarie del segretariato sono dirette dal capo della cancelleria. Non è possibile fornire cifre esatte sulle uscite delle singole CR poiché le indicazioni allestite dalla

⁹⁷ Di fatto vi sono *ben più di cinque* commissioni: già solamente per le commissioni di ricorso del DFF, ad esempio, si tratta in effetti di sei commissioni, ma essendo riunite a livello amministrativo vengono in questa sede considerate come un'unica commissione.

⁹⁸ Due camere sono competenti per i ricorsi in lingua tedesca; una ciascuna per i casi in italiano e in francese.

cancelleria comprendono le CR appartenenti al Dipartimento federale dell'interno nel loro insieme. Le spese sono documentate come personale, esperti e costi amministrativi; i costi generali sono inclusi nel bilancio del Segretariato generale del DFI. A causa della crescente quantità di lavoro a partire dal 1994, nel 1997, 1999 e 2000 la CRAVS/AI ha aumentato il proprio effettivo di personale. Dai rapporti di gestione consultati (dal 1996) non è possibile ricavare ulteriori indicazioni su avvenute riforme connesse ad aumenti dell'efficienza.⁹⁹

- La posizione e l'organizzazione della *Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA)* sono sancite nell'ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (OCRA; RS 142.317). Nel marzo 2001 è inoltre entrato in vigore il regolamento interno emanato dalla commissione plenaria.¹⁰⁰ La CRA è composta di cinque camere; dispone di una Conferenza dei presidenti, che tra l'altro si occupa anche di questioni inerenti all'amministrazione giudiziaria. Oltre ad altri compiti, al presidente della commissione incombono la pianificazione del lavoro, la vigilanza sulla Divisione Supporto e il coordinamento del settore del personale (art. 7 del regolamento). Al presidente è subordinato il segretariato, diretto da un capo. Nella CRA le misure di riorganizzazione vere e proprie hanno avuto luogo dal 1997 e avevano lo scopo di eliminare i punti deboli a livello di organizzazione e di procedure di lavoro. Il presidente della commissione dirige 150 collaboratori dal profilo amministrativo ed è nel contempo giudice. Ha un supplente che oltre alla sua attività di giudice è responsabile della direzione amministrativa di una camera. L'ordinanza non prevede alcun segretariato generale, ma nel corso degli ultimi anni il segretariato esistente è stato «adeguatamente sviluppato» dal profilo quantitativo e qualitativo conformemente alle esigenze. Quali strumenti di gestione la CRA utilizza un'informatica moderna ed efficiente (per la gestione e i procedimenti); essa dispone di un'informazione interna ed esterna moderna, di un conto d'esercizio interno dettagliato, paragonabile ai conti degli uffici GEMAP, e di un nuovo concetto di formazione e di perfezionamento.¹⁰¹ Riguardo alle questioni giuridico-amministrative, è stato di recente accertato in una perizia che esse sono chiarite e disciplinate in maniera del tutto insufficiente nelle commissioni di ricorso della Confederazione. Riguardo alla CRA si rileva come non sia per nulla chiaro fino a che punto il tribunale (cioè la CRA) sia esso stesso competente nelle questioni amministrative quali le finanze, la gestione del personale, l'informatica, i rimanenti strumenti di lavoro, la documentazione e la biblioteca, gli edifici e i locali, e fino a che punto il Consiglio federale e il DFGP, al quale il tribunale, per lo meno dal punto di vista finanziario, è aggregato amministrativamente secon-

⁹⁹ Indicazioni tratte da: lettera della CRAVS/AI all'OPCA del 30 aprile 2001; rapporti di gestione 2000 della CRAVS/AI, della CRLPP e della CR sull'assicurazione contro gli infortuni.

¹⁰⁰ Regolamento del 7 marzo 2001 della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo.

¹⁰¹ Indicazioni tratte da: compendio dalla lettera della CRA all'OPCA del 24 aprile 2001.

do l'articolo 12 OCRA, potrebbero influire in modo determinante in tali questioni.¹⁰²

- Le *Commissioni di ricorso del Dipartimento delle finanze (DFF)*: la Commissione di ricorso in materia di contribuzioni, la Commissione di ricorso in materia di personale federale, la Commissione di ricorso in materia di acquisti pubblici, la Commissione di ricorso in materia doganale, la Commissione di ricorso dell'alcool e, dal 1° gennaio, la Commissione di ricorso in materia di responsabilità dello Stato, sono aggregate amministrativamente al DFF¹⁰³. L'ordinanza del 3 febbraio 1993 concernente l'organizzazione e la procedura delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato ne definisce il diritto procedurale. Un regolamento in vigore dal 2 marzo 2000 delimita le competenze tra le CR DFF e la Segreteria generale del DFF e prevede la delega delle competenze decisionali ai presidenti delle commissioni delle CR nel settore del personale. Le CR menzionate sono ognuna collegi autonomi con indipendenza giudiziaria. Secondo quanto indicato dalle commissioni, la designazione CR DFF è appropriata solamente in quanto con essa va intesa non un'autorità giudiziaria, bensì l'insieme delle CR aggregate amministrativamente al DFF negli aspetti organizzativi e amministrativi. Le CR DFF sono dirette congiuntamente dai due presidenti a tempo pieno (direzione composta di 2 membri; alla fine del 2000, i due presidenti dirigevano rispettivamente 2 e 3 CR). Essi prendono in comune le decisioni concernenti la gestione, ma le attuano individualmente. Questo tipo di direzione è ampiamente collaudato. Presso la sede della CR a Losanna lavorano i due presidenti, un giudice a tempo pieno, sei cancellieri e tre segretarie impiegate a tempo parziale (sotto la direzione di una cancelliera). I 33 giudici che esercitano la funzione a titolo straordinario esaminano gli incarti a casa loro. Le CR DFF dispongono di metodi e strumenti di lavoro moderni per quanto concerne l'informatica, la banca dati giuridica, la biblioteca, la scelta del personale e la cura di un buon clima di lavoro. L'obiettivo supremo di tutte le misure di organizzazione e di riorganizzazione prese finora sono state una liquidazione ottimale dal profilo qualitativo, quantitativo e temporale dei ricorsi pendenti presso le commissioni di ricorso e una concordanza il più possibile buona tra le diverse commissioni di ricorso.¹⁰⁴
- Anche la *Commissione di ricorso DFE (CR/DFE, attiva dal 1994)* e la *Commissione di ricorso in materia di concorrenza (CR/MC, istituita nel 1996)* sono indipendenti dall'Amministrazione federale nella loro attività giudiziaria. Sul piano organizzativo sono raggruppate nella CR/DFE+MC. Le responsabilità a livello di personale, le procedure ecc. sono disciplinate in un regolamento interno. Dal 1998, e dopo che nel 1997 era stato per la prima volta raggiunto il limite di carico per il personale, la CR/DFE e la CR/MC sono ora dirette da una presidenza congiunta e a tempo pieno (presidente,

¹⁰² Cfr. Schweizer Rainer J., 2001: Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Schweizerischen Asylrekurskommission. In: AJP/PJA 6/2001, p. 661–666, p. 662.

¹⁰³ Nel corso del 2001 si aggiungerà la Commissione federale di ricorso in materia di prodotti da costruzione.

¹⁰⁴ Indicazioni tratte da: lettera delle CR DFF all'OPCA dell'11 aprile 2001 e rapporto di gestione 2000.

vicepresidente e supplente del vicepresidente). Introdotto con l'intento di ottimizzare il lavoro, questo modello di direzione ha consentito di semplificare la corrispondenza, le procedure amministrative e la firma delle decisioni.¹⁰⁵ Mentre il presidente è, tra l'altro, competente per l'assegnazione dei mezzi e dei compiti ai collaboratori e per le decisioni concernenti il personale, il vicepresidente è in particolare responsabile del controllo degli affari e della corrispondenza (punti 2.1 e 2.2 del regolamento). Nella CR/DFE+MC lavorano 11 giudici a tempo pieno e 6 giudici a tempo parziale. Quale particolarità della CR/DFE+MC va menzionata la funzione del redattore della commissione quale capo del segretariato, che ha competenze simili a quelle dei segretari generali del TF e del TFA (punto 2.6 del regolamento). Il segretariato delle due CR comprende 22 posti a tempo pieno ed è suddiviso nei due settori «segretariato giuridico» e «servizi» (personale/pianificazione finanziaria; cancelleria/contabilità; tecnica). A causa della costante crescita della quantità di lavoro, la CR/DFE+MC sta attualmente pensando a una riorganizzazione: la nuova organizzazione manterrà gli elementi che hanno dato buoni risultati, introducendo innovazioni volte ad aumentare l'efficienza (tra cui ripartizione della supplenza del presidente).¹⁰⁶

- Costituita nel quadro della legge federale del 18 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di decisione, la *Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (CR DATEC)* ha iniziato la sua attività il 1° gennaio 2000 (sopprimendo nel contempo la CR in materia di economia delle acque, telecomunicazioni e posta). Alla base dell'organizzazione e dell'amministrazione della CR DATEC vi sono il regolamento della commissione e il regolamento amministrativo (in vigore dal 27 marzo 2000).¹⁰⁷ Con la segreteria generale del DATEC sussiste una convenzione sulle prestazioni che garantisce il sostegno logistico della CR DATEC. L'effettivo del personale comprende il presidente, il vicepresidente, 6 giudici e 5 segretari giuristi (di cui 3 a tempo parziale) nonché la direttrice di cancelleria e una collaboratrice di cancelleria. Da organo direttivo collettivo funge la Conferenza dei giudici; oltre alla sua funzione di giurisdizionale, al presidente incombe la gestione amministrativa (questioni relative al personale e alle finanze ecc.). La CR DATEC si è data obiettivi di lavoro propri. Tali obiettivi prevedono le dimensioni qualità (4 obiettivi), efficienza (2 obiettivi) e lavoro di squadra (1 obiettivo). Il controllo della qualità dal profilo materiale viene effettuato, a livello interno, dal collegio dei giudici (potere decisionale) e dai presidenti (potere d'esame e d'approvazione) e, all'esterno, dal TF. Il controllo della

¹⁰⁵ Si è rinunciato a costituire camere, in particolare per ragioni di costi. Secondo la CR/DFE+MC, ciò avrebbe avuto per conseguenza un inutile frazionamento della gerarchia, avrebbe messo a rischio la giurisprudenza e sarebbe stata una soluzione assai cara dal profilo dei costi salariali (lettera della CR/DFE+MC, p. 4; cfr. prossima nota a piè di pagina).

¹⁰⁶ Indicazioni tratte da: lettera della CR/DFE+MC all'OPCA del 26 aprile 2001; regolamento interno della Commissione di ricorso DFE (CR/DFE) e della Commissione di ricorso in materia di concorrenza (CR/MC), stato 5 aprile 2000, Frauenkappelen, e rapporto annuale 2000 della CR/DFE+MC.

¹⁰⁷ Sulla base dell'ordinanza del 3 febbraio 1993 concernente l'organizzazione e la procedura delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato.

qualità dal profilo amministrativo incombe alla vigilanza del Consiglio federale e all'alta vigilanza del Parlamento sulla base del rapporto annuale. Per la gestione degli affari e dell'esercizio, la Commissione dispone di un moderno sistema informatico che consente un rilevamento delle prestazioni in grado di documentare l'onere per dossier e per attore. Nel rapporto di gestione la Commissione segnala che l'ottimizzazione dei processi interni alla Commissione occuperà un posto importante nel lavoro, sottolinea l'importanza che essa accorda alla formazione e menziona i programmi di perfezionamento portati a termine. Alla CR DATEC manca però un proprio concetto di formazione nel settore della gestione amministrativa di un tribunale. Secondo le indicazioni della stessa CR DATEC, ciò dipende primariamente dalla mancanza di un'offerta idonea.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Indicazioni tratte da: lettera delle CR DATEC all'OPCA del 24 aprile 2001 e rapporto annuale 2000 del 26 gennaio 2001.

Pubblicazioni ufficiali

Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale, Consiglio degli Stati, 2001, p. 193.

Consiglio federale svizzero, 2001: Messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale del 28 febbraio 2001.

Direzione delle finanze del Cantone di Berna, 2000: Rapporto NOG del Consiglio di Stato: fine del periodo di prova e introduzione generalizzata. Decreto del Consiglio di Stato del 17 maggio 2000.

Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, 1997: Projekt «Justiz 2000» – Ziele und Stand des Projekts. Bericht vom 15. Mai 1997. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang (a cura di), 1998: Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum Modernen Rechtsstaat. Baden-Baden, p. 37–128.

Rapporto del TF all'Assemblea federale sulla sua gestione nel 1950 (del 9 febbraio 1951). Allegato del rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla sua gestione nel 1950 (del 27 aprile 1951), p. 401–412.

Rapporti di gestione del TF, del TFA e di diverse commissioni di ricorso.

Schlussbericht der Projektleitung, Oktober 1999: Projekt Globalbudgets für die Gerichte des Kantons Zürich Bereich Controlling. Genehmigt von der Verwaltungskommission am 15. Dezember 1999.

Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürich, 1999: Beschluss betreffend Projekt Globalbudget – Bereich Controlling vom 15. Dezember 1999.

Bibliografia

Bertram, Michael, 1998: Fünf vor Zwölf – oder: Zum Rapport, bitte. In: MHR – Mitteilungen des Hamburgischen Richtervereins n. 3; <http://www.richterverein.de/mhr/mhr983/98307.htm>

Budäus, Dietrich, 1994: Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Berlino.

Dieckmann, Jochen, 2000: Justiz 2003. Modernisierung der nordrhein-westfälischen Justiz durch flächendeckenden Einsatz der Informationstechnik. In: Verwaltung & Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung n. 3, p. 132–137.

Groother, Jan, 1999: Neues Steuerungsmodell – Segen oder Fluch? In: Deutsche Richterzeitung n. 12, p. 458–462.

Haldemann, Theo, 1995: New Public Management: ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes? Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes, Band 1.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, 2001: Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates. Francoforte sul Meno.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, 2000: Gewaltenteilung – mehr Eigenverantwortung für die Justiz. In: Deutsche Richterzeitung n. 1, p. 18–31.

- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1998: Organisationsreform der Justizverwaltung als Beitrag zum modernen Rechtsstaat – Rück- und Ausblick nach einem Jahr, Projekt 2000». In: Ders. (Hrsg.), 1998: Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum Modernen Rechtsstaat. Baden-Baden, p. 243–282.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1997: Für ein professionelles Gerichtsmanagement. In: Deutsche Richterzeitung n. 7, p. 290–293.
- Kiener, Regina, 2001: Richterliche Unabhängigkeit. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte. Berna.
- Leeb, Hermann, 1997: Brauchen wir Gerichtsmanager? In: Deutsche Richterzeitung n. 7, p. 287–289.
- Mackenroth, Geert, 2000: Qualitätsdiskussion in der Justiz: Alter Wein in neuen Schläuchen? In: Deutsche Richterzeitung n. 8, p. 301–311.
- Maier, Patrick, 1999: New Public Management in der Justiz: Möglichkeiten und Grenzen einer wirkungsorientierten Gerichtsführung aus betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Perspektive. Berna, Stoccarda, Vienna.
- Mastronardi, Philippe, 1991: Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund. Basilea/Francoforte sul Meno.
- Röhl, Klaus F., 2000(a): Justiz als Wirtschaftsunternehmen. Budgetierung, Controlling und Professionalisierung der Justizverwaltung. In: Deutsche Richterzeitung n. 6, p. 220–230.
- Röhl, Klaus F., 2000(b): Kann die Qualität der Justiz gemessen werden? Thesen für das Wochenendseminar «Justiz in der Modernisierungsfalle» am 29./30. Januar 2000 in Hamburg.
- Röhl, Klaus F., 1998: Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz. In: Deutsche Richterzeitung n. 6, p. 241–250.
- Röhl, Klaus F., 1993(a): Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA: Vom Effizienzmanagement zum Qualitätsmanagement. Beiträge zur Strukturanalyse der Rechtspflege. Colonia.
- Röhl, Klaus F., 1993(b): Qualitätskontrolle in der Justiz – Eine neue Entwicklung in der Justizverwaltung der USA. In: Deutsche Richterzeitung n. 8, p. 301–310.
- Röhl, Klaus F., 1991: Court-Management in den USA, Zeitschrift für Rechtssoziologie n. 2, p. 217–231.
- Schedler, Kuno, 1995: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz. Bern.
- Schweizer, Rainer J., 2001: Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Schweizerischen Asylrekurskommission. In: AJP/PJA 6/2001, p. 661–666.
- Steinbeiss, Max, 1999: Mehr Eigenverantwortung durch ökonomisches Steuerungsmodell. In: Deutsche Richterzeitung n. 12, p. 463.
- Voss, Rainer, 1998: Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung? In: Deutsche Richterzeitung n. 9, p. 379–390.

Internet

<http://www.bger.ch/> (Rapporto di gestione 2000 e organizzazione)

http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm (Justiz 2000)

<http://virlib.ncjrs.org/Courts.asp> (Court Management): Bureau of Justice Assistance, U. S. Department of Justice, 1997: Trial Court Performance Standards With Commentary; 1995: Trial court performance standards and measurement system.

Inchiesta condotta da:

Rapporto:

Andreas Tobler, lic. phil. I

Segretariato:

Hedwig Heinis

L'OPCA ringrazia i Tribunali federali per la loro partecipazione all'inchiesta. Ringrazia in particolare il signor Daniel Kettiger, direttore del progetto bernese «NEF 2000», la prof. Regina Kiener e il signor Andreas Lienhard, dell'Istituto di diritto pubblico dell'Università di Berna, e il signor Paul Zimmermann, segretario generale dell'Obergericht del Cantone di Zurigo, per le informazioni e le indicazioni fornite.