



## Programma Operativo PON Governance e Azioni di Sistema (FSE) 2007-2013

Obiettivo 1 - Convergenza [IT051P0006]

PROGETTO  
“IL MIGLIORAMENTO DELLE PERFORMANCE PER LA GIUSTIZIA”  
PON “**Governance e Azioni di Sistema**”,  
Obiettivo 1 - Convergenza [IT051P0006]  
**Asse E** – Capacità istituzionale  
**OBIETTIVO SPECIFICO 5.3**

Progetto “IL MIGLIORAMENTO DELLE PERFORMANCE PER LA GIUSTIZIA “

Codice progetto: UPMPA/GAS/1/FSE/5.3/09011/003

**MODELLI DI (AUTO)VALUTAZIONE ORGANIZZATIVA, DI MISURAZIONE DELLE PERFORMANCE E DI PERFORMANCE MANAGEMENT NEGLI UFFICI GIUDIZIARI: SINTESI DELLE PRINCIPALI ESPERIENZE INTERNAZIONALI**



## **1. La misurazione delle performance e l'orientamento alla qualità negli uffici giudiziari: una sintesi delle esperienze internazionali**

In molti Paesi dell'area OCSE tra l'ultimo decennio del secolo scorso e il primo decennio del nuovo, anche nel settore giudiziario si è sviluppato un intenso dibattito sulla misurazione delle performance. La peculiare posizione della funzione giurisdizionale, caratterizzata in particolare dalla rilevanza costituzionale del principio dell'indipendenza della magistratura e del singolo magistrato (pur se con diverse graduazioni a seconda dei diversi regimi nazionali), ha certamente indotto – più che in altri settori dell'amministrazione pubblica – ad individuare gli adeguati spazi e modalità per l'esercizio della valutazione delle performance, cosa che ha ritardato e ridotto le effettive sperimentazioni. Tuttavia, all'inizio dell'attuale decennio l'esigenza di un orientamento alla qualità dei servizi giudiziari appare come un tema acquisito nell'ambito della magistratura europea.

Una delle prime proposte strutturate di misurazione delle performance nel settore giudiziario è stata elaborata negli Stati Uniti alla fine degli anni '80 del secolo scorso attraverso il progetto *Trial Court Performance Standards* (TCPS) sviluppato da una commissione del National Center for State Courts. Questo modello, pubblicato nel 1990, era basato su 5 dimensioni di analisi:

- accesso alla giustizia;
- celerità e tempestività;
- uguaglianza, equità e integrità;
- indipendenza e responsabilità/accountability;
- fiducia e senso di sicurezza dei cittadini.

Sulla base di queste categorie, sono stati definiti 68 indicatori e 28 standard.

La limitata adesione delle corti a questo modello, causata sia dal numero degli indicatori che dalla limitata disponibilità di dati affidabili, ha poi condotto ad una nuova proposta nel 2005, sempre elaborata dal National Center for State Courts. Il nuovo modello, denominato *CourTools*, si basa sul precedente TCPS ma anche sul modello di (auto)valutazione del Baldridge Award e sul modello Balanced Scorecard.

Le dimensioni di valutazione individuate sono 10:

- Misura 1: Accesso ed equità (valutazioni degli utenti sull'accessibilità del tribunale/ufficio giudiziario, e il trattamento dei cittadini in termini di equità, uguaglianza e rispetto)
- Misura 2: Tasso di smaltimento (numero di casi in uscita come percentuale del numero di casi in entrata)
- Misura 3: Tempo di definizione (la percentuale di casi definiti entro i limiti di tempo stabiliti)
- Misura 4: Età dei casi pendenti attivi (età dei casi pendenti attivi dei tribunali, misurata come il numero di giorni intercorrenti dall'iscrizione del fascicolo fino al momento della misurazione)
- Misura 5: Certezza della data delle udienze (numero di volte nei quali i casi iscritti per una udienza sono effettivamente trattati)
- Misura 6: Affidabilità e integrità dei fascicoli (percentuale di fascicoli che possono essere recuperati entro standard di tempo stabiliti e che rispettano determinati standard di completezza e accuratezza dei contenuti)
- Misura 7: Recupero delle spese di giustizia e delle sanzioni pecuniarie (pagamenti raccolti e distribuiti entro tempi stabiliti, espressi come percentuale del totale delle spese e sanzioni pecuniarie)

- Misura 8: Uso efficace di giurati (misura del rendimento del giurato: numero di cittadini che accettano sulla percentuale dei convocati; e misura di utilizzo del giurato: numero di potenziali giurati effettivamente utilizzati come percentuale del totale dei potenziali giurati)
- Misura 9: Soddisfazione dei dipendenti (valutazione dei dipendenti riguardo la qualità dell'ambiente di lavoro e le relazioni tra il personale e i dirigenti)
- Misura 10 Costo per Caso (costo medio di trattamento di un singolo caso, per tipo di caso).

Per rendere maggiormente fruibile il modello, oltre ad una serie di guide e strumenti allegati, ogni ufficio può decidere su quale dimensione concentrarsi maggiormente.<sup>1</sup>

Successivamente, CourTools è diventato una sezione di un più ambizioso e comprensivo modello denominato *High Performance Court Framework*, sviluppato sempre dal National Center for State Courts a partire dal 2010.<sup>2</sup> Questo modello integra diversi tipi di approcci e tecniche orientate al perseguimento di migliori performance e al miglioramento continuo. Adotta, alla base, la struttura della *balanced scorecard*,<sup>3</sup> suddividendo in quattro *prospettive* gli obiettivi e le misurazioni che le devono adottare:

- la prospettiva dell'utente (*the customer perspective*), che comprende le dimensioni dell'efficacia e della soddisfazione;
- la prospettiva dell'operatività interna (*the internal operating perspective*), che comprende le aree dell'efficienza e della produttività;
- la prospettiva dell'innovazione (*the innovation perspective*), con le aree del capitale tecnologico, del capitale organizzativo, del capitale umano e del capitale conoscitivo/informativo;
- la prospettiva del valore sociale (*the social value perspective*), con le aree del supporto alla legittimazione delle autorità, e della fiducia e del senso di sicurezza dei cittadini (*public trust and confidence*).

<sup>1</sup> Cfr. National Center for State Courts (USA): 2005; National Center for State Courts (USA): 2008; Shauffler: 2007; Ijoma and Fazari: 2012.

<sup>2</sup> Cfr. National Center for State Courts (USA): 2010.

<sup>3</sup> La *balanced scorecard*, che si può tradurre come 'cruscotto bilanciato' oppure con 'scheda di valutazione bilanciata', è un modello utilizzato nei processi di pianificazione e valutazione organizzativa; costituisce una guida per tradurre le missioni e le strategie di una organizzazione in un insieme coerente ed equilibrato di misure di performance. Fu proposta da Robert Kaplan e David Norton nel 1992.



Per alimentare la misurazione delle performance connesse a questo sistema, uno degli strumenti di riferimento è il CourTools, un insieme di indicatori, standard di riferimento, guide metodologiche, strumenti operativi (ad esempio, questionari, fogli di calcolo, ecc.). CourTools è accompagnato, inoltre, da ulteriori modalità, poiché copre in particolare alcune specifiche aree, come indicato nella figura seguente:

### Misurazione HPC: Balanced Scorecard

#### Efficacia

Misura il raccordo tra gli obiettivi dichiarati e la loro realizzazione

CourTools e altre Misurazioni:  
Misura 5: Sicurezza data del processo  
Misura 7: Applicazione di sanzioni  
Misura 8: Uso dei giurati

#### Soddisfazione

Misura se l'utente percepisce il tribunale come fornitore di servizi accessibili ed equi.

CourTools e altre Misurazioni:  
Misura 1: Accesso  
Misura 1: Equità  
Tempi di transazione

#### Soddisfazione

Misura la variabilità e la stabilità in processi chiave.

CourTools e altre Misurazioni:  
Misura 2: Tasso di smaltimento  
Misura 4: Età del carico di lavoro pendente  
Misura 6: Integrità dei fascicoli

#### Produttività

Misura se i processi fanno miglior uso dei giurati e del tempo dei dipendenti.

CourTools e altre Misurazioni:  
Misura 10: Costo per caso  
Misura 3: Tempo di disposizione  
Analisi del carico di lavoro

## Gestione HPC: i Quattro capitali

### Capitale organizzativo

Organizzare giudici e personale al fine di ottimizzare il tempo nel perseguire obiettivi comuni e comunicarli chiaramente ai partner del sistema giudiziario

### Capitale tecnologico

Utilizzare la tecnologia per ottenere maggiore efficienza e qualità, gestendola completamente. Implementare tecnologia all'avanguardia in modo integrato è la chiave per gestire efficacemente i processi gestionali del tribunale.

### Capitale umano

Promuovere la condivisione di informazioni ed idee sulle strategie di performance, obiettivi e risultati. Input e feedback sono richiesti dai dirigenti del tribunale a tutto il personale.

### Capitale informativo

Ottenere un sistema basato su evidenze per valutare le prestazioni del tribunale. Continua attenzione prestata alla misurazione e all'analisi garantisce la significatività e validità dei dati.

## Gestione HPC: Rafforzamento del ruolo delle corti nella società

### Fiducia e senso di sicurezza dei cittadini

Il riconoscimento dell'opinione pubblica è fondamentale per la legittimità e il rispetto delle decisioni. Di conseguenza, la corte cercherà di dimostrare e comunicare una performance di successo

### Supporto alla legittimazione delle autorità

Si richiede un adeguato finanziamento da altri settori del governo sulla base della performance misurabile della corte, soprattutto sull'uso efficiente delle risorse pubbliche

Le misurazioni di performance sono, in ogni caso, solo una delle componenti finalizzate ad una più ampia strategia di change management, basata su sei fattori chiave:

1. **Principi Amministrativi** che sono correlati ad un'alta performance: indicano il tipo di processi amministrativi che giudici e dirigenti considerano importanti.
2. **Cultura Manageriale**: esprime il modo in cui il lavoro deve essere eseguito secondo giudici e dirigenti. Costruire una cultura di sostegno è fondamentale per raggiungere alte performance.
3. Le **Prospettive** di alta performance per un tribunale includono: (a) quella dell'Utente, (b) quella dell'Operatività interna, (c) quella dell'Innovazione, e (d) quella del Valore Sociale.
4. La **Misurazione della Performance** basata su *CourTools* fornisce una valutazione equilibrata nei settori inclusi nelle Prospettive Operative Interne e dell'Utente.
5. La **Gestione delle Performance (Performance Management)** riguarda la Prospettiva dell'Innovazione e utilizza i risultati delle performance per perfezionare le pratiche giudiziarie sulla base di innovazioni basate su evidenze empiriche (*evidence based*). Essa soddisfa anche la Prospettiva del Valore Sociale comunicando la performance del lavoro ai cittadini, alle forze sociali e alle altre istituzioni.
6. Il **Ciclo della Qualità** è un processo dinamico che collega i cinque concetti precedenti in una catena di azioni a sostegno di una performance di miglioramento continuo.

In Europa, il tema è stato affrontato in vari contesti nazionali. In Francia nel 2005 è stata lanciata la *Charte Marianne* per tutti i servizi pubblici, compresi quelli giudiziari; una iniziativa simile alla carta dei servizi, orientata al miglioramento dell'accessibilità e della qualità delle relazioni tra utenti ed operatori attraverso la definizione di 13 impegni. Successivamente, nel 2007, l'iniziativa si è sviluppata attraverso il progetto *Référentiel et Label Marianne*, che consiste nell'accREDITAMENTO degli uffici pubblici che perseguono efficacemente tutti i 18 impegni definiti in obiettivi specifici, la maggior parte derivati dalla *Charte Marianne* e riguardanti le modalità di accesso, di accoglienza e di risposta agli utenti, con in più una serie di misure riguardanti la direzione e la gestione dei servizi.<sup>4</sup> Inoltre, alcuni uffici, come la Corte d'appello di Parigi, hanno introdotto sistemi di valutazione della qualità delle decisioni giurisdizionali.

In Germania, dal 2005 è operativo il sistema informativo *Pebsy* che registra una serie di informazioni per ogni ufficio (numero di casi in entrata, tipo di caso, tempi del procedimento, ecc.) che permette anche l'analisi degli scostamenti da standard definiti e il benchmarking tra le varie strutture. Inoltre, sono state introdotte rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti e del personale, così come gruppi di qualità interni agli uffici, costituito da magistrati e personale amministrativo.<sup>5</sup>

Nel Regno Unito agli inizi degli anni '90 del secolo scorso è stata introdotta anche nel settore giudiziario la carta dei servizi (*Courts User's Charter*)<sup>6</sup> che definisce gli standard di servizio e gli impegni degli uffici verso gli utenti. A metà del decennio successivo, la Her Majesty's Court Services ha adottato la certificazione ISO 9000 e gli standard EFQM. In particolare utilizza nel proprio piano annuale sia una batteria di performance indicators sia un insieme di obiettivi basato sul modello della *balanced scorecard* (organizzata su quattro dimensioni: Key Performance Results; Customers and the Community; Improving the way we work; People and Learning).<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup>Ministère de la fonction publique et de la Réforme de l'État: 2004; Ministère de budget et de la Réforme de l'Etat (France): 2007. Jean et Pauliat: 2006; Kirat: 2010.

<sup>5</sup> Cfr. Cepej (European Commission for Efficiency of Justice): 2010a; Mallmann: 2008.

<sup>6</sup> Cfr. ad es. Scottish Court Service: 2011.

<sup>7</sup> Her Majesty's Courts Service (England and Wales): 2008; Cepej (European Commission for Efficiency of Justice): 2010a.

## HMCS Balanced Scorecard

<h3>Risultati chiave di performance</h3> <p>Manterremo la performance rispetto agli obiettivi del Piano fissati nel 2004 e dove richiesto lavoreremo per raggiungere i seguenti obiettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Aumentare il numero di reati per i quali un trasgressore è consegnato alla giustizia.</li><li>• Accrescere la fiducia nel sistema giudiziale penale.</li><li>• Aumentare del 10% i casi di assistenza in tribunale completati entro 40 settimane, entro il 2009-10.</li><li>• Ottenere rapidamente e in maniera più equilibrata risoluzioni di problemi legali e controversie.</li><li>• Ridurre al 38,5% la percentuale di controversie nei tribunali che vengono risolti mediante udienza.</li><li>• Aumentare al 81,5% la percentuale di udienze riguardanti piccole controversie che si svolgono entro un limite di tempo standard.</li></ul> <p>Stiamo sviluppando piani per ridurre fino a 750 posti di lavoro nel 2007-08, allineandoci ai nostri progetti strategici di cambiamento.</p> <p>Continueremo il programma di integrazione Estates. Ridurremo ulteriormente i costi operativi al fine di rimanere all'interno della nostra allocazione di bilancio e raggiungere gli obiettivi di efficienza.</p>	<h3>Gli utenti e la comunità</h3> <p>Estenderemo i principi della giustizia comunitaria a 10 nuove aree per fornire un servizio più legato alla comunità.</p> <p>Consegneremo un servizio più personalizzato per le vittime e i testimoni.</p> <p>Valuteremo lo Schema della Difesa della Vittima (Victim's Advocate Scheme).</p> <p>Miglioreremo il trattamento delle vittime di violenza domestica presso i tribunali della famiglia, rafforzando i legami tra la famiglia e tribunali penali.</p> <p>Verrà effettuato un Sondaggio nazionale dell'utenza delle Corti, che includerà l'intera gamma di utenti e i risultati verranno utilizzati per informare la politica nazionale e locale.</p> <p>Continueremo a sviluppare e strutturare le evidenze organizzative per ottenere l'accreditamento Charter Mark (ora Customer Service Excellence) in tempi utili per elaborare la documentazione necessaria.</p> <p>Promuoveremo la conoscenza dei diritti e delle responsabilità e su come proteggerli ed esercitarli tramite volantini, sito web, partnership, con il settore del volontariato e attraverso le campagne di informazione mirate.</p> <p>Faremo in modo che la fornitura di servizi della nostra organizzazione in Galles sia disponibile in lingua gallese e in inglese, a scelta personale.</p> <p>Pubblicizzeremo informazioni mensili sulla performance dei tribunali locali.</p>
<h3>Migliorare il nostro modo di lavorare</h3> <p>Attraverso il nostro Programma di cambiamento (Change Program) faremo in modo che tutti i progetti di cambiamento siano allineati e diretti verso la realizzazione del nostro Piano Strategico, attraverso la messa a punto di piani esecutivi (Blueprint), tabelle di marcia (roadmap) e l'implementazione coordinata di progetti nell'area amministrativa delle corti.</p> <p>Implementeremo nel settore penale il programma per una giustizia penale più semplice, snella e rapida (Criminal Justice: Simple Speedy, Summary - CJSSS).</p> <p>Continueremo a sviluppare il piano di implementazione di tribunali specializzati.</p> <p>Inizieremo l'implementazione nazionale di elementi riguardanti le forze di polizia per garantire migliori prestazioni.</p> <p>Lavoreremo con l'Agenzia per il gratuito patrocinio (ex Legal Service Commission, ora: Legal Aid Agency) per fornire sia processi che decisioni di assistenza legale efficaci ed efficienti.</p> <p>Estenderemo i servizi di mediazione per le persone che presentano reclami di modesta entità, e faciliteremo l'effettiva e veloce risoluzione delle controversie commerciali più elevate.</p>	<h3>Risorse umane e valorizzazione del personale</h3> <p>Implementeremo una nuova struttura di retribuzione e classificazione.</p> <p>Lavoreremo per ridurre le assenze per malattia ad una media di 7,5 giorni o meno all'anno.</p> <p>Un impegno specifico sarà diretto agli obiettivi di diversità definiti dal Dipartimento per gli affari costituzionali (Department for Constitutional Affairs), compresa la rappresentanza delle donne, delle persone appartenenti a minoranze etniche e delle persone con disabilità in ruoli di rilievo all'interno dell'organizzazione.</p> <p>Ci assicuriamo che tutto il personale segua obiettivi in linea con il sistema di gestione delle performance dell'organizzazione.</p> <p>Risponderemo alle principali linee di azione individuate nel sondaggio di opinione del personale del 2006.</p> <p>Faremo in modo che il personale riceva una formazione adeguata a sostenere il cambiamento e forniremo gli strumenti affinché possa prestare un servizio più efficiente ai nostri utenti.</p>

Un progetto in corso prevede di utilizzare per le corti, in combinazione con la certificazione, una batteria di justice standards basata sul modello 'User Service Excellence Standard':

1. conoscenza dell'utente;
2. cultura;
3. informazioni e accesso
4. prestazione del servizio;
5. tempestività e qualità del servizio

Inoltre, nell'ambito del settore penale è stato attuato l'OBM-Optimum Business Model, un progetto che ha il compito di identificare buone pratiche per migliorare l'efficienza e le performance delle corti ordinarie; un altro programma che riguarda sempre il settore penale è il Criminal Justice: Simple Speedy, Summary (CJSSS), un'iniziativa per perseguire la tempestività e la semplificazione nella gestione dei fascicoli penali nelle corti ordinarie e nelle Crown Courts.<sup>8</sup> Infine, il personale del settore giudiziario è coinvolto nell'indagine annuale sul clima e il benessere organizzativo che riguarda il personale pubblico. Sempre in ambito penale, il Dipartimento dei servizi penali realizza un percorso di auto-valutazione a supporto della pianificazione annuale e contenuto in un Rapporto denominato "Analisi delle capacità e piano d'azione" (Capability Review and Action Plan). L'autovalutazione è basata sulla valutazione delle seguenti dimensioni:

1. Leadership	L1 Definire la direzione
	L2 Accendere passione, dare l'esempio, guidare
	L3 Valorizzare le risorse umane
2. Strategie	S1 Definire le strategie e focalizzare l'organizzazione sui risultati
	S2 Basare le decisioni su evidenze e sulla comprensione degli utenti
	S3 Sviluppare la collaborazione e definire obiettivi definiti collettivamente
3. Attuazione/Erogazione	A1 Innovare e migliorare l'erogazione
	A2 Pianificare, analizzare le risorse e definire priorità
	A3 Sviluppare in modo chiaro i ruoli, le responsabilità e i modelli dei processi di lavoro e di erogazione dei servizi
	A4 Gestire le performance e la valutazione del valore prodotto in rapporto alle risorse utilizzate

In Finlandia ha ricevuto particolare attenzione il progetto qualità degli uffici giudiziari del distretto della Corte d'appello di Rovaniemi, lanciato nel 1999. Nel 2003, nell'ambito del progetto, è stato sviluppato un sistema di benchmarking tra gli uffici coinvolti, che ha visto la luce nel 2006, dopo un ampio dibattito. Il modello è basato su sei dimensioni di misurazione, a loro volta articolate in indicatori qualitativi (da quattro a nove per ogni dimensione).<sup>9</sup> I sei criteri-base sono:

- il processo;

<sup>8</sup> Cfr. [http://www.cps.gov.uk/publications/reports/2008/performance\\_magistrates\\_court.html](http://www.cps.gov.uk/publications/reports/2008/performance_magistrates_court.html).

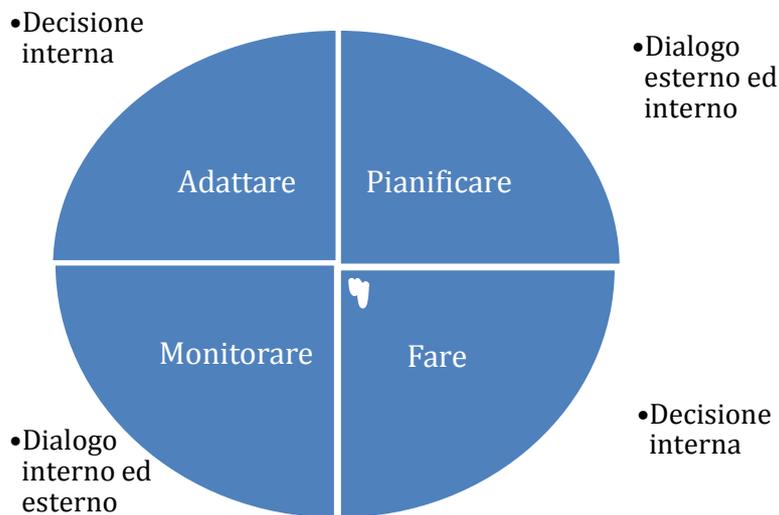
<sup>9</sup> Court of Appeal of Rovaniemi (Finland): 2006; Cepej (European Commission for Efficiency of Justice): 2010a. Albers: 2011.

- la decisione;
- servizi agli utenti e al pubblico;
- velocità del procedimento;
- competenza e professionalità;
- organizzazione e gestione della decisione.

I giudizi vengono raccolti secondo diverse modalità, in relazione al tipo di indicatore: autovalutazione dei magistrati, valutazione di un gruppo esperti (peer-review), survey presso gli utenti, analisi delle notizie riportate sui media, documenti ufficiali degli uffici, statistiche ufficiali.

In Svezia<sup>10</sup> dal 2003 è in corso presso molti uffici, in particolare nei distretti della Western Sweden, un approccio alla qualità organizzativa basato sul dialogo interno ed esterno, facendo riferimento al modello euristico del total quality management 'Plan-Do-Check-Adjust' (Pianificare-Agire-Monitorare-Adattare):

### Ciclo del dialogo esterno ed interno



Sul versante interno, il metodo prevede la realizzazione di interviste individuali a magistrati e staff amministrativo, seguita dalla discussione in piccoli gruppi misti cui sono seguiti interventi di miglioramento. In alcuni uffici le interviste sono state condotte da un unico gruppo misto, che ha poi elaborato le iniziative di miglioramento.

Sul versante esterno i principali soggetti coinvolti sono stati gli avvocati e, nel caso dei tribunali, le procure. Inoltre, sono state condotte interviste alle parti in causa nei procedimenti e ai testimoni, riguardanti il trattamento ricevuto (in particolare nel settore penale).

Inoltre, il Domstolsverket (la struttura nazionale per l'amministrazione della giustizia) ha elaborato un 'Manuale per la qualità del lavoro' ('Manual for quality work'), con uno specifico set di standard:

1. Correttezza delle sentenze e qualità di presentazione delle ragioni a sostegno delle sentenze;
2. Sentenze scritte in un linguaggio comprensibile;
3. Trattamento delle parti in causa quando queste entrano in rapporto con il tribunale;
4. Qualità dell'ambiente e dell'atmosfera di lavoro.

<sup>10</sup> Cfr. Cepej (European Commission for Efficiency of Justice): 2010a; Hagsgård: 2008.

In Olanda,<sup>11</sup> a partire dal 1999-2001, è stato inizialmente elaborato un modello per la misurazione delle performance negli uffici giudiziari, sviluppato da un team di progetto composto da giudici, personale amministrativo, advisors del ministero della Giustizia e da esperti dell'agenzia per la qualità del sistema giudiziario (PRISMA). Successivamente, nel 2005, il sistema è stato ulteriormente sviluppato sulla base dell'adattamento olandese del modello EFQM, elaborato dall'Istituto olandese per la qualità (INK; da cui l'acronimo INK Model), dando vita al sistema di qualità denominato Rechtspraak. Il framework del sistema ha come riferimento l'INK model, che è caratterizzato dai nove criteri EFQM (in seguito utilizzati anche dal modello CAF), cui ne viene aggiunto un decimo:

- leadership
- strategia e politica
- gestione del personale
- gestione delle risorse
- gestione dei processi
- clienti e fornitori
- personale
- società
- gestione (management) e finanziamenti
- miglioramento e innovazione

Su questa base sono realizzati due tipi di processi di valutazione:

- a) la valutazione della qualità della regolazione (*quality regulation*) delle modalità organizzative, sulla base di disposizioni che definiscono i target di riferimento;
- b) il sistema di misurazione delle performance giudiziarie, che analizza le decisioni nello specifico ambito giurisdizionale.

In merito alla valutazione della qualità organizzativa, le disposizioni regolative contengono la definizione dei target da raggiungere, le modalità di elaborazione e i contenuti dei piani di miglioramento in conseguenza degli esiti delle indagini di customer satisfaction, ecc.

La misurazione della qualità delle performance giudiziarie è basata sull'analisi delle seguenti dimensioni:

- I. imparzialità e integrità
- II. expertise
- III. trattamento delle parti in causa
- IV. legal unity
- V. velocità e tempestività

Articolati sono anche gli strumenti di misurazione, che comprendono:

- studio di posizionamento dell'ufficio nel suo complesso (analizza il progresso nelle varie aree e dà luogo ad un nuovo piano di miglioramento), realizzato a cadenza biennale
- indagine sulla soddisfazione degli utenti, realizzata ogni quattro anni
- indagine sul benessere organizzativo e la soddisfazione delle risorse umane, realizzata ogni quattro anni
- una visita in loco da parte di una commissione esterna (formata da professori universitari, procuratori, avvocati) una volta ogni quattro anni
- un audit interno che analizza il progresso delle varie aree verso i target stabiliti.

---

<sup>11</sup> Cfr. Cepej (European Commission for Efficiency of Justice): 2010a; Committee for the Evaluation of the Modernisation of the Dutch Judiciary (Netherlands): 2006. Rechtspraak (Netherlands Council for the Judiciary): 2008; Ng, Gar Yein: 2008; Albers: 2011.

Da sottolineare che in Olanda la strumentazione connessa al quality management è strettamente intrecciata con il processo di budgeting. Dalla riforma del 2002, l'organo di autogoverno della magistratura (Rechtspraak) alloca il budget ad ogni tribunale secondo i carichi di lavoro e i risultati di performance; accanto al Rechtspraak opera infatti, in modo indipendente ma evidentemente interconnesso, il modello Lamicie, che raccoglie le misure dei tempi necessari per magistrati e staff per concludere i casi, sulla base dei quali definisce gli standard necessari per realizzare le diverse operazioni. La distribuzione del budget viene calcolata.<sup>12</sup>

## LAMICIEMODEL

2005

(Modello carico lavoro per giudici e dipendenti)

	Tempo (minuti) per fascicolo (giudici)			Tempo (minuti) per fascicolo (dipendenti)		
	Corte d'Appello	Tribunale Distrettuale	Sezione Tribunale Municipale	Corte d'Appello	Tribunale Distrettuale	Sezione Tribunale Municipale
<b>Casi di diritto civile</b>						
<i>Casi di diritto commerciale:</i>						
Decisione caso di licenziamento di lavoro con difesa			303			205
Decisione caso commerciale con difesa	1.745	807	118	1.201	619	411
Decisione articolo 2 + intervista, richiesta	1.745	1.726	516	1.201	998	605
Decisione caso commerciale nel Tribunale distrettuale e relativo ricorso		966			489	
Sentenza di primo grado (in absentia)		9	1		98	19
Ordinanze commerciali	577	60	12	1.473	175	26
Ordinanza caso di lavoro (7:6858 W)			47			116
Ordinanza caso di affitto (rent case)			110			161
Decisione caso di bancarotta		309			1.133	
Completamento senza decisione				5	4	4

Anche il Belgio ha sviluppato un sistema di valutazione della qualità, promosso nel periodo 2004-2005 dal Service de la Politique criminelle e basato sulla struttura dei modelli CAF/EFQM/INK, con gli adattamenti elaborati per il settore giudiziario; ha inoltre lanciato l'iniziativa del Barometro della giustizia, realizzato mediante survey su un campione di cittadini.<sup>13</sup>

Nell'ambito dei programmi a supporto dei nuovi Paesi membri dell'Unione europea e di quelli designati per entrare, anche i relativi sistemi giudiziari sono stati oggetto di

<sup>12</sup> Cfr. Contini and Carnevali: 2010, pp. 172-177; Albers: 2007.

<sup>13</sup> Cfr. Conseil Supérieur de la Justice (Belgique): 2010. Service de la Politique criminelle (Belgique): 2006.

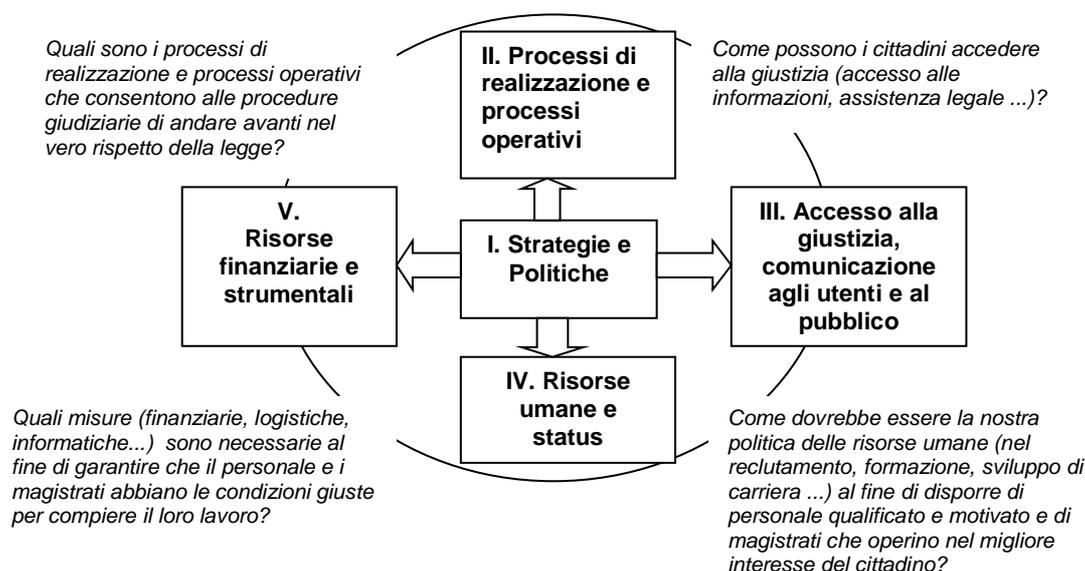
intervento. In tema di misurazione e valutazione delle performance si ricordano qui i lavoro che riguardano la Romania e la Serbia.<sup>14</sup>

Un ruolo rilevante a livello europeo per la diffusione della misurazione delle performance e dei modelli di qualità viene esercitato da oltre un decennio dalla Cepej, la Commissione europea per l'efficienza nella giustizia, organismo del Consiglio d'Europa istituito nel 2002. Nel 2005 viene elaborata una prima checklist riguardante il time management negli uffici giudiziari;<sup>15</sup> questa checklist è suddivisa in cinque dimensioni (definite come 'indicatori'), che a loro volta danno luogo a 11 ambiti di analisi articolati poi in domande. Le dimensioni sono:

- Capacità di valutare la durata complessiva dei procedimenti
- Definizione di standard per la durata dei procedimenti
- Definizione della tipologia dei casi sufficientemente elaborata
- Capacità di monitorare l'avanzamento dei procedimenti
- Capacità di diagnosticare tempestivamente i ritardi e di mitigare le relative conseguenze

Successivamente questo tema è stato sviluppato attraverso il progetto Saturn (2012), che definisce le linee guida per il time management nei tribunali.<sup>16</sup>

Nel 2008 la Cepej pubblica un rapporto contenente la proposta di una checklist di indicatori per la misurazione e valutazione della qualità della giustizia e dei tribunali.<sup>17</sup>



La checklist è suddivisa in 5 blocchi di domande, come si può osservare dalla figura:

- I. Strategia e politiche (*Strategy and policies*)
- II. Processi di realizzazione e processi operativi (*“Job” and operations processes*)
- III. Accesso alla giustizia, comunicazione con gli utenti (volontari e involontari) e con i cittadini in generale (*Access to justice, communication to court users and to the public*)
- IV. Risorse umane e status (*Human resources and status of the judiciary*)
- V. Risorse finanziarie e strumentali (*Means of justice*)

<sup>14</sup> Cfr. Institutul pentru Politici Publice (Romania): 2008; Judges' Association of Serbia: 2007.

<sup>15</sup> Cepej (European Commission for Efficiency of Justice): 2005.

<sup>16</sup> Cfr. Cepej (European Commission for Efficiency of Justice): 2012.

<sup>17</sup> Cfr. Cepej (European Commission for Efficiency of Justice): 2008.

A loro volta questi cinque blocchi sono articolati in sezioni, come mostrato nella figura successiva.

I. STRATEGIA E POLITICHE		II: PROCESSI DI REALIZZAZIONE E PROCESSI OPERATIVI		III. ACCESSO ALLA GIUSTIZIA, COMUNICAZIONE AGLI UTENTI E AL PUBBLICO		IV. RISORSE UMANE E STATUS MAGISTRATI		V. MEZZI DI GIUSTIZIA	
I.1. Organizzazione e giudiziaria e politiche	2.3	II.1. Legislazione	2.4	III.1. Accesso alle informazioni legali e del tribunale	3.1.1 2.1	IV.1. Politiche delle risorse umane	2.5	V.1. Finanziamenti	2.3 3.1.4
I.2. Mission, strategie, obiettivi	3.1.3	II.2. Procedure giudiziarie	2.3 3.1.5	III.2. Accesso in termini finanziari	2.1 3.1.1	IV.2. Status e competenze dei giudici	2.5	V.2. Sistemi informativi	2.3 3.1.4
I.3. Delega di poteri e di distribuzione dei casi	3.1.3	II.3. Certezza del diritto		III.3. Accesso fisico e virtuale	2.1 3.1.1	IV.3. Formazione e sviluppo delle competenze	3.1.4 3.2.3	V.3. Logistica e sicurezza	2.3 3.1.4
I.4. Valutazione della strategia	2.6	II.4. Gestione dei casi	3.2.2	III.4. Trattamento delle parti	3.2.1	IV.4. Gruppi di condivisione delle conoscenze, della qualità e della mediazione	3.1.4 3.2.3	V.4. Valutazione e degli strumenti, sistemi informativi, logistica e sicurezza	
		II.5. Gestione udienze	3.1.5	III.5. Presentazione delle decisioni	3.2.4	IV.5. Valutazione delle politiche delle risorse umane	3.1.6 3.2.5		
		II.6. Gestione ritardi	3.1.5	III.6. Legittimità e fiducia del pubblico	2.2 3.1.2				

I. STRATEGIA E POLITICHE	II: PROCESSI DI REALIZZAZIONE E PROCESSI OPERATIVI		III. ACCESSO ALLA GIUSTIZIA, COMUNICAZIONE AGLI UTENTI E AL PUBBLICO	IV. RISORSE UMANE E STATUS MAGISTRATI	V. MEZZI DI GIUSTIZIA
	II.7. Esecuzione delle decisioni giudiziarie	3.1.5	III.7. Valutazione	3.1.6 3.1.2	
	II.8. Partner legali	3.1.5			
	II.9. File e archiviazione	3.1.5			
	II.10. Valutazione della performance	3.1.6 3.2.5 3.1.2			

Per ogni domanda, sono possibili quattro risposte, che corrispondono all'esistenza di una responsabilità collegata al contenuto del quesito, responsabilità che è articolata nei

seguenti livelli: statale, regionale, tribunale, singolo giudice, non applicabile (si veda la figura seguente).

<b>Principali pilastri del funzionamento della giustizia</b>	<b>S</b>	<b>R</b>	<b>C</b>	<b>J</b>	<b>n.a</b>
5. È possibile presentare i documenti al tribunale in forma elettronica?					
<b>II.10 Valutazione della performance</b>					
1. Vi è un sistema di valutazione dei rischi operativi e della qualità del controllo interno dei tribunali da parte della dirigenza?					
2. La gestione dei rischi operativi viene presa in considerazione nelle politiche di tribunale? <ul style="list-style-type: none"> <li>• rischio di perdita di fiducia dei cittadini nella magistratura (il rapporto con i media, la comunicazione, la gestione da parte di giudici / procuratori, ecc)?</li> <li>• rischi legati all' affidabilità delle procedure (in particolare riguardanti i sistemi informativi)?</li> </ul>					
3. La dirigenza del tribunale valuta periodicamente le prestazioni tribunale?					
4. Vi è una politica sulla pubblicazione dei risultati della valutazione?					
5. Le norme e gli standard di qualità vengono valutati periodicamente?					

La Cepej ha poi sviluppato un modello per le indagini sulla soddisfazione degli utenti (suddivisi tra utenti professionali e utenti non professionali/cittadini e imprese) dei servizi giudiziari. Le principali dimensioni di analisi sono:

- percezione generale sul funzionamento della giustizia
- accesso alle informazioni
- accessibilità e logistica delle corti
- funzionamento/operatività
- competenze e atteggiamenti dei magistrati

Il rapporto contiene una lista delle esperienze di indagini di soddisfazione realizzate a livello internazionale nell'ambito del settore giudiziario. Contiene, inoltre, una guida che, fra le altre cose, suggerisce di associare all'indagine altre modalità: la rilevazione dei giudizi di pari (peer-review, chiamata anche 'intervision'), in cui gli intervistati sono magistrati; indagini 'specchio' (*mirror surveys*) in cui intervistato è il personale amministrativo (utilizzata in Francia nel 2008); 'utente misterioso' (*mystery shopping*), in cui viene la valutazione viene effettuata da un esperto, che si presenta come utente presso gli uffici.<sup>18</sup>

Sempre a livello europeo, la DG Justice della Commissione europea ha pubblicato nel 2013 un rapporto denominato *EU Justice Scoreboard: a tool to promote effective justice and growth*.<sup>19</sup> Il rapporto contiene una comparazione tra le performance dei Paesi europei sulla base dei seguenti indicatori:

- La durata del procedimento esprime il tempo (in giorni) necessario per risolvere un caso in tribunale, che corrisponde al tempo per ottenere un giudizio in primo grado.

<sup>18</sup> Cfr. Cepej (European Commission for Efficiency of Justice): 2010b.

<sup>19</sup> European Commission/DG Justice: 2013.

- L'indicatore 'tempo di definizione' è costituito dal numero di casi non definiti diviso per il numero di casi definiti alla fine di un anno, moltiplicato per 365 giorni.
- Il tasso di smaltimento è il rapporto tra il numero di casi definiti sul numero di fascicoli in entrata . Esso misura se un magistrato è al passo con il suo carico di lavoro in arrivo. Quando il tasso di smaltimento è basso e la durata dei procedimenti è alto, si sviluppa un arretrato nel sistema.
- Il numero di cause pendenti esprime il numero di casi che devono ancora essere trattati all'inizio di un periodo (per esempio un anno). Il numero di cause pendenti influenza il tempo di smaltimento. Per migliorare la durata dei procedimenti sono necessarie misure per ridurre il numero di cause pendenti.
- Il monitoraggio e la valutazione delle attività dei tribunali: al fine di migliorare la qualità e l'efficienza dei procedimenti giudiziari, le attività processuali dovrebbero essere monitorate attraverso un sistema completo di raccolta di informazioni disponibile al pubblico, e valutato periodicamente. Gli indicatori riflettono la disponibilità di sistemi di monitoraggio regolare delle attività giudiziarie e sistemi di valutazione.
- I sistemi di monitoraggio comprendono la pubblicazione di una relazione annuale di attività e la misura del numero di casi in entrata, delle decisioni emesse, di casi rinviati e della durata dei procedimenti.
- La valutazione dell'indicatore delle attività del tribunale si basa sulla disponibilità di:
  - ✓ la definizione di indicatori di performance (ad esempio, i casi in entrata, i casi chiusi, pendenti, arretrati, le performance dei giudici e personale giudiziario, di esecuzione, costi ),
  - ✓ la valutazione regolare della performance e dei risultati,
  - ✓ la definizione di standard di qualità (come le politiche di garanzia della qualità, politiche di risorse umane, atti di parametri di riferimento, l'utilizzo delle risorse),
  - ✓ personale specializzato del tribunale incaricato della politica di qualità.
- Sistemi di ICT per i tribunali: l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione è diventato indispensabile per l'efficacia nell'amministrazione della giustizia. Gli indicatori riflettono la disponibilità dei sistemi di ICT per la registrazione e la gestione dei casi, e per la comunicazione e lo scambio di informazioni tra le corti e il loro ambiente ( ad esempio, moduli web elettronici, sito web tribunale , il follow-up di casi on- line, registri elettronici, elaborazione elettronica di controversie di modesta entità e recupero crediti, presentazione elettronica delle domande e videoconferenza) .
- Metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR) per le cause civili e commerciali: le varie forme di ADR possono integrare le procedure giudiziarie tradizionali. Questo indicatore riflette le disponibilità di metodi alternativi di risoluzione delle controversie.
- Formazione dei giudici: la formazione dei giudici, la formazione iniziale e la formazione continua per tutta la loro carriera, è un elemento importante per la qualità e l'efficacia delle decisioni giudiziarie. La formazione può essere specialistica, ma anche focalizzarsi sul miglioramento delle competenze. Questo indicatore fornisce informazioni sulla formazione obbligatoria dei giudici.

- Risorse: il bilancio dei tribunali, il numero dei giudici e degli avvocati forniscono informazioni sulle risorse utilizzate nei sistemi di giustizia.
- Il quadro di valutazione (*scoreboard*) presenta anche i risultati sulla base di indicatori relativi alla percezione di indipendenza del sistema giudiziario. La percezione di indipendenza è importante per le decisioni di investimento. Il Forum economico mondiale (WEF) nel suo Report annuale Global Competitiveness fornisce un "indice di indipendenza percepita", che è rilevante nel contesto della crescita economica in quanto si basa su un sondaggio basato su un campione rappresentativo di imprese dei principali settori dell'economia in tutti i paesi (agricoltura, industria manifatturiera e non e servizi). Il Progetto Giustizia Mondiale (WJP) nel contesto della suo Indice sullo Stato di Diritto (*Rule of Law Index*) 2012-2013, ha sviluppato un indicatore sull'"indipendenza percepita della giustizia civile" basato sulle risposte di un sondaggio generale alla popolazione e intervistati qualificati/chiave. Va inoltre osservato che la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo di esaminare l'indipendenza della magistratura hanno sottolineato l'importanza della apparenza di indipendenza della magistratura. Secondo la giurisprudenza di questi tribunali, l'indipendenza del sistema giudiziario necessita di norme dettagliate al fine di fugare qualsiasi legittimo dubbio nella mente degli individui per quanto riguarda l'impermeabilità del detto organo rispetto ad elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti.

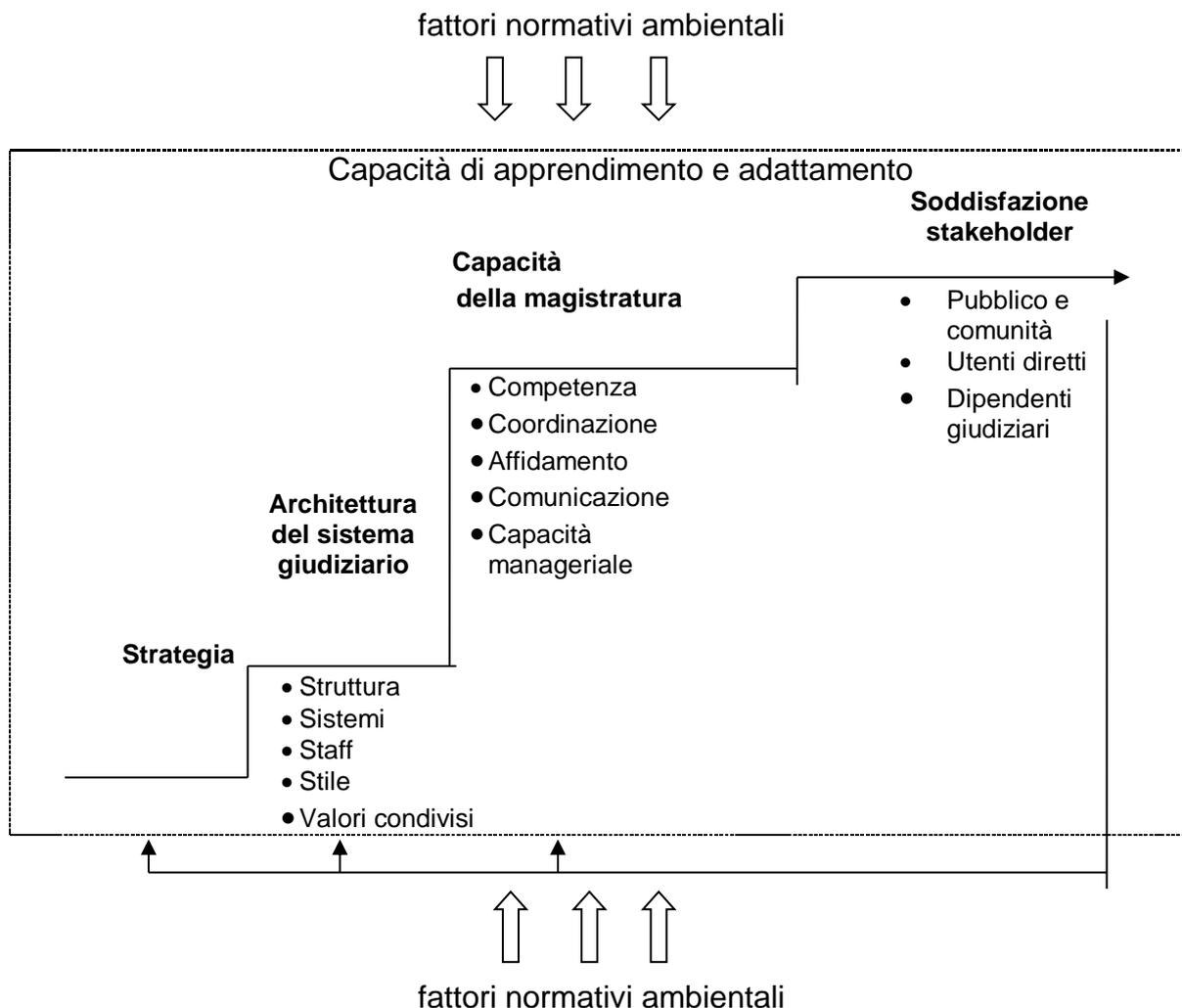
Infine, sempre a livello europeo è da sottolineare il lavoro dell'European Institute of Public Administration – EIPA, che ha promosso la diffusione del modello CAF e degli strumenti di quality management anche nel settore giudiziario; così come quello dell'European Networks of Councils for the Judiciary (ENCJ), che ha costituito un working group sul quality management.<sup>20</sup>

Tornando con lo sguardo allo scenario internazionale, con riferimento ai Paesi dell'area Australasia, è spesso citato il caso di Singapore. Nel 1992 Singapore ha dato inizio ad una riforma del sistema giudiziario nazionale (con un primo piano denominato 'Progressing Toward Excellence') che prevedeva, tra l'altro, la definizione da parte degli uffici giudiziari di piani strategici e di programmazione delle attività, un più efficiente utilizzo del personale a disposizione, un intensivo utilizzo di applicativi ICT e la rilevazione periodica dei livelli di soddisfazione degli utenti. Il tutto nell'ambito di una più complessiva strategia di change management, sintetizzata nella figura seguente:<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Cfr. European Networks of Councils for the Judiciary (ENCJ): 2009.

<sup>21</sup> Cfr. Malik: 2007.

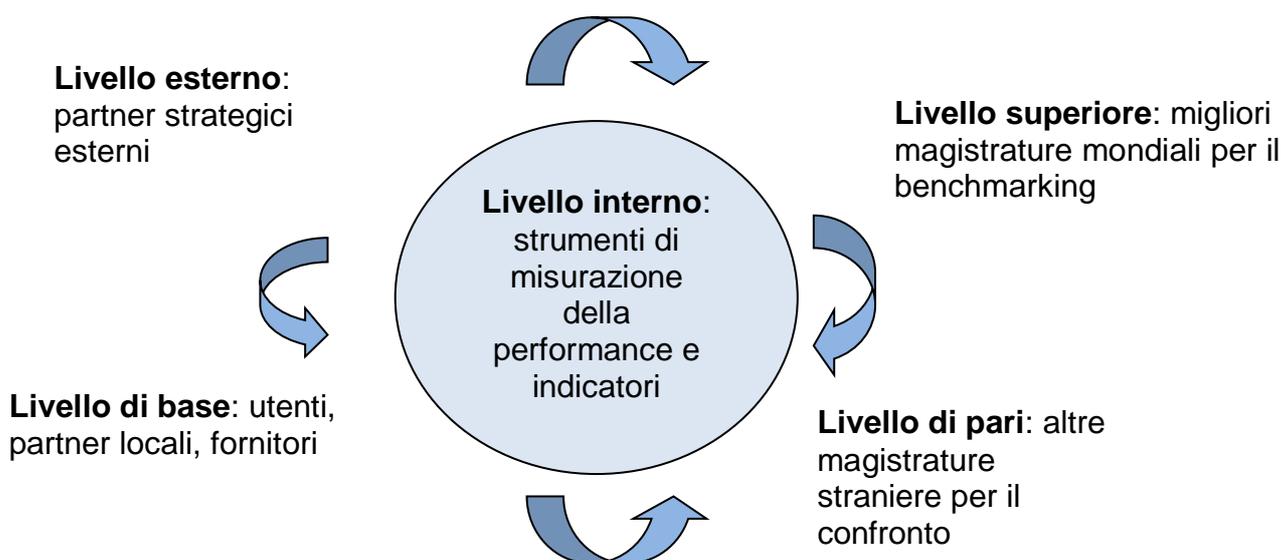


Per monitorare e valutare le iniziative intraprese, all'inizio del 2000 è stato messo a punto un sistema di misurazione delle performance denominato 'Justice Scorecard', una variante della Balanced Scorecard, che prendeva in considerazione quattro differenti prospettive (cittadini/*community*; processi interni/*internal processes*; apprendimento e sviluppo/*learning and growth*; e situazione finanziaria/*financial*), all'interno delle quale sono individuati vari key performance indicators. Il sistema è integrato con altri due modelli: il NEV – Net Economic System, attraverso cui l'ammontare del valore creato dall'organizzazione (complessivamente o dai singoli settori) è misurato in rapporto alle risorse utilizzate per realizzare il livello di produzione misurato; e i principi del modello Six-Sigma, che influenzano la definizione degli indicatori inseriti nella Justice Scorecard.<sup>22</sup> Alla base dei sistemi di misurazione è stato realizzato un variegato sistema informativo che copre i seguenti ambiti:

<sup>22</sup> Cfr. The Subordinate Courts of Singapore: 2003 e The Subordinate Courts of Singapore: 2006. Il Six Sigma (6σ, letteralmente: Sei Sigma) è uno dei modelli più noti (sviluppato a metà degli anni '80 del secolo scorso) elaborati nell'ambito dei programmi per il miglioramento continuo e la gestione in qualità dei processi di lavoro.

Categoria	Sistemi di gestione informatica
Gestione dei casi e dei relativi sistemi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casi civili- Sistema EFS</li> <li>• Casi criminali - Sistema SCRIMS</li> <li>• Casi familiari - Sistema FAMS</li> <li>• Casi di modesta entità - Sistema SCT</li> <li>• Infrazioni stradali - Sistema TICKS</li> <li>• Questioni riguardanti ufficiali giudiziari - Sistema BCMS</li> <li>• Pagamento rateale di multe - Sistema FiPS</li> <li>• Videoconferenza - JOL</li> <li>• Gestione delle code -IQMS, EQMS</li> </ul>
Servizi aziendali	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scorecard giustizia - JS2</li> <li>• Personale e paghe - PM2S, PAC@GOV</li> <li>• Appalti - GeBIZ</li> <li>• Formazione - TRIASI</li> <li>• Congedo ufficiale giudiziario - JOELS</li> <li>• Suggerimenti del personale - Lotus Notes, Ms Excel/Word</li> </ul>
Archivio (per ufficiali giudiziari)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documenti legali e compendi scritti dai giudici - JURIST</li> <li>• Parametri di riferimento e linee guida per le sentenze - START</li> <li>• Sentenze della Corte di Cassazione e dei tribunali subordinati - IMPRESS</li> <li>• Risultati ricorsi della magistratura- RA</li> </ul>
Archivio (per ufficiali giudiziari/dirigenti)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendenze e sviluppi di altre magistrature - eLibrary</li> <li>• Incontri, note e articoli relativi ai problemi di gestione, di sviluppo giudiziale e di gestione delle risorse - DCOM database</li> </ul>
Archivio (per tutti i dipendenti)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiche di risorse umane e SOPs</li> <li>• Politiche di sistemi acquisizione degli appalti e SOPs</li> <li>• Politiche finanziarie e SOPs</li> <li>• Programma di diffusione tecnologica</li> <li>• Eventi ed iniziative</li> <li>• Bollettini di ricerca CReST</li> <li>• Programma per ufficio SIM</li> </ul>

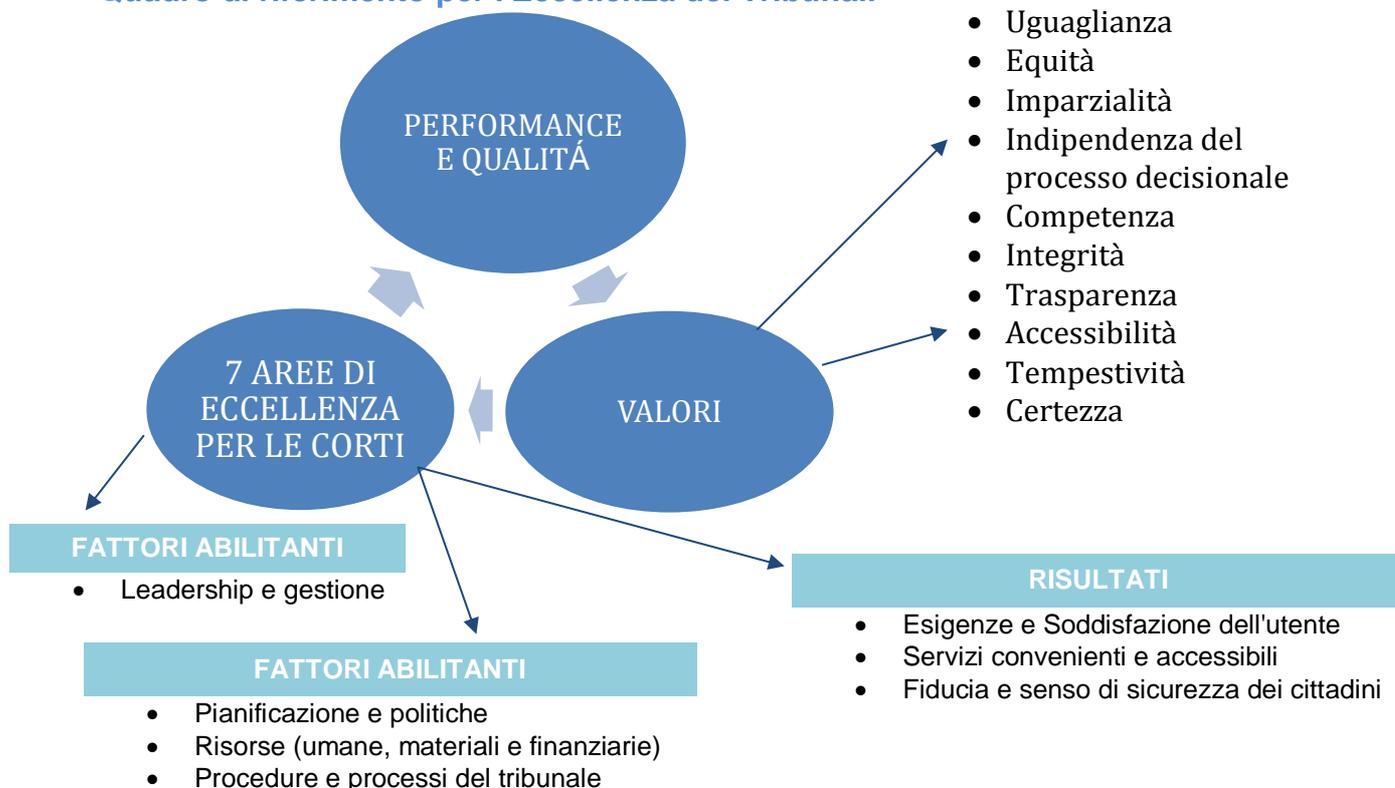
La disponibilità di informazioni permette, quindi, di perseguire una ambiziosa strategia di valutazione a 360 gradi, rappresentata dal grafico che segue.



Più recentemente è di rilievo il modello messo a punto dall'International Consortium for Court Excellence, organismo cui partecipano l'Australasian Institute for Justice Administration,<sup>23</sup> il Federal Judicial Center e il National Center for State Courts degli Stati Uniti, e la Subordinate Courts of Singapore. Il modello, denominato International Framework for Court Excellence, elaborato nel 2008 e rinnovato nel 2013, (anche con il coinvolgimento dell'europea Cepej e della World Bank), si basa su un articolato insieme di principi, dimensioni e indicatori di analisi, e di procedure di rilevazione dei dati. Il riferimento è costituito dai modelli di qualità Baldrige, EFQM e CAF.<sup>24</sup> In particolare, sono sette le aree di analisi, suddivise in Drivers, System and Enabler, e Results:

- |  |
|--|
| <p><b>Fattori guida/chiave (Drivers):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leadership e management nei tribunali</li> </ul> <p><b>Sistemi e Fattori abilitanti (Systems and Enabler):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pianificazione e politiche nei tribunali</li> <li>• Risorse (umane, materiali, finanziarie)</li> <li>• Procedimenti e processi</li> </ul> <p><b>Risultati (Results)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bisogni e soddisfazione dei clienti</li> <li>• Accessibilità e convenienza dei servizi giudiziari</li> <li>• Fiducia dei cittadini e giudizio di affidabilità</li> </ul> |
|--|

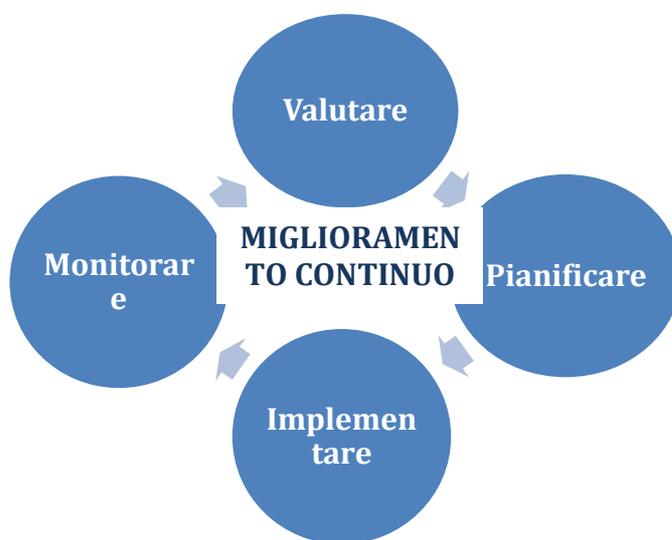
### Quadro di riferimento per l'Eccellenza dei Tribunali



<sup>23</sup> Per il caso australiano cfr. Foster: 2012.

<sup>24</sup> Cfr. International Consortium for Court Excellence: 2013.

Il modello comprende anche le linee guida per l'organizzazione del percorso verso il miglioramento continuo, basato sul classico – anche se modificato in termini lessicali – diagramma euristico Plan-Do-Check-Act, che in questo framework diventa: Plan-Implement-Evaluate-Assess:



Il modello è completato da un questionario di self-assessment e da un sistema di attribuzione dei punteggi (quest'ultimo basato su una scala a cinque livelli di punteggio). Come nei modelli EFQM e CAF, i pesi delle sette aree sono differenziati. Nelle figure seguenti è riportato un esempio riguardante il criterio 7.

ECCELLENZA DEL TRIBUNALE: QUESTIONARIO DI AUTO VALUTAZIONE		APPROCCIO E DIFFUSIONE					RISULTATI							
		nessuno	reattivo	definito	integrato	ricercato	innovativo	TOTAL	nessuno	limitato	medio	buono	Molto buono	eccellente
Area	Fiducia pubblica e senso di sicurezza	0	1	2	3	4	5	TOTAL	0	1	2	3	4	5
7.1	La Corte rendiconta pubblicamente il suo ruolo e le sue prestazioni													
7.2	La Corte rende note le informazioni sulla performance relativa ai tempi e ai servizi													
7.3	La Corte garantisce che tutti gli utenti comprendano i processi, i servizi e le eventuali decisioni prese													
7.4	La Corte ha una politica di segnalazione e gestione di reclami													
7.5	La Corte conduce regolarmente verifiche indipendenti sulla spesa													
<b>SUBTOTALE</b>									<b>SUBTOTALE</b>					

Un elenco di performance indicators a supporto dell'autovalutazione è suggerito per ognuna delle sette aree di qualità. Nelle figure successive sono presentati alcuni di questi indicatori (un approfondimento sui performance indicators per gli uffici giudiziari è stato elaborato sempre nell'ambito dell'International Framework for Court Excellence e pubblicato nel 2012 con il rapporto *Global Measures of Court Performance*).<sup>25</sup> Infine, a completamento del processo di autovalutazione, il modello prevede l'elaborazione di piani di miglioramento e la documentazione comprende la presentazione di uno schema tipo.

PROCEDIMENTI E PROCESSI GIUDIZIARI	
RISULTATI	INDICATORI
Tempestiva disposizione dei casi	Numero di casi terminati (in uscita) come percentuale dei casi in entrata
	% e numero di casi terminati entro uno standard di tempo determinato
	% e numero di casi in cui il primo processo avviene entro uno standard di tempo stabilito
	Tempo medio trascorso in carcere dagli imputati criminali in attesa dell'inizio del processo
Basso livello di età di cause pendenti	% di casi nel sistema giudiziario che superano lo standard di tempo stabilito per il completamento (casi pendenti)
	% e numero di casi pendenti (dalla data di deposito) per tipo ed età (periodi di tempo selezionati: meno di 6 mesi, tra 6 a 13 mesi, ecc)
	% dei pagamenti raccolti e distribuiti entro standard di tempo stabiliti
Certeza del deposito	% di casi programmati ma non trattati (tasso di rinvio)
	Numero medio in cui i casi disposti dal processo sono stati programmati per il processo
Tempestività delle sentenze	% e numero di sentenze emesse nel tempo standard stabilito dalla fine del processo
Basso livello di arretrato di sentenze	% e numero delle sentenze in arretrato per età (per periodi di tempo selezionati: meno di 6 mesi, tra i 6 e 12 mesi, ecc)

SERVIZI GIUDIZIARI CONVENIENTI E ACCESSIBILI	
RISULTATO	INDICATORE
Migliore accesso attraverso il costo minimo per utente	Media delle spese giudiziarie a carico dell'utente per causa civile
	% dei costi dei giudizi e di accesso degli utenti sopra la media o del costo standard
Aule giudiziarie completamente accessibili	% delle aule giudiziarie valutate come pienamente e fisicamente accessibili ai disabili
	% delle aule giudiziarie dotato di dispositivi di assistenza acustici adeguati
Pieno supporto agli utenti vulnerabili	% e numero di richieste di assistenza dei servizi di interpretariato che sono state soddisfatte
	% e numero di informazioni disponibili in altre lingue
Uso efficace della tecnologia	% degli accessi al sito web sopra la media o il benchmark; % utilizzo dei servizi via web sopra la media o il benchmark
	% di operatori del diritto fruitori delle tecnologie disponibili (compreso l'accesso wireless e servizi on line), sopra la media o del benchmark

<sup>25</sup> Cfr. International Consortium for Court Excellence: 2012.

Il quadro della letteratura internazionale è poi ricco di numerose pubblicazioni in tema di qualità e performance dei sistemi giudiziari. Si possono ricordare i contributi della World Bank (*Improving the Performance of Justice Institutions*, rapporto del 2011), dell'UNDOC – United Nations Office on Drug and Crime (*Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, del 2011), della European Bank for Reconstruction and Development (*Law in Transition: Toward Better Courts*, 2011), così come quelli di centri di ricerca (ad es. il rapporto del Vera Institute: *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*, 2003; quello dell' Institute for the Advancement of the American Legal System dell'Università di Denver, che nel 2006 ha pubblicato il rapporto *Shared Expectations: Judicial Accountability in Context*).<sup>26</sup>

## **2. Una proposta per la comparazione dei modelli e delle esperienze**

In termini comparativi, si può notare una evoluzione nella proposta di questi modelli. Inizialmente, la maggior concentrazione è stata sulla definizione degli indicatori-chiave e sulla misurazione; l'esempio del TCPS statunitense è di questo tipo. In seguito, l'attenzione si è spostata sul performance management, e cioè sulle modalità di utilizzo delle misurazioni: l'utilità della valutazione delle performance e dei percorsi di autovalutazione sta, infatti, nella produzione di feed-back per l'individuazione delle criticità e la conseguente elaborazione di strategie per affrontarle; da qui il supporto per i processi di programmazione e l'elaborazione di progetti di miglioramento. Il passo successivo è quello dell'integrazione dei modelli in un approccio comprensivo, capace di tenere assieme la valutazione delle performance entro un ciclo in grado di mantenere la coerenza tra principi fondamentali del settore giudiziario, risorse, perseguimento di livelli maggiori di qualità e innovazione. Un'ulteriore evoluzione è quella della comparazione, che caratterizza l'approccio europeo del Cepej così come quello dell'International Framework for Court Excellence, modelli che si avvicinano all'approccio che in Italia è stato diffuso attraverso il Common Assessment Framework.

Una seconda modalità di analisi è quella che analizza il regima di performance che caratterizza le varie esperienze, e cioè le iniziative volontarie oppure quelle vincolate da relazioni tra diversi attori del sistema. In vari casi, come quello USA, Australasia, Finlandia, Francia, si tratta di adesioni volontarie (nel caso USA, in ogni caso, la partecipazione è numerosa e permette analisi comparative significative). Nel caso olandese, invece, ogni ufficio giudiziario deve misurare le proprie performance secondo gli standard del modello adottato a livello nazionale, peraltro connesso alla definizione del budget annuale calcolato sulla base di standard medi: un assetto che si basa su relazioni tra diversi soggetti definite da norme (in particolare tra ufficio giudiziario e organismo di autogoverno, ma nella sostanza anche con gli organismi responsabili delle politiche di bilancio nazionali). In generale, ciò che emerge dalle esperienze straniere è la particolare attenzione alla qualità del servizio per l'utenza e alla misurazione dei tempi dei procedimenti. Inoltre, le difficoltà inizialmente incontrate in vari casi e il miglioramento incrementale delle proposte mostra che anche negli altri Paesi il settore giudiziario costituisce un ambito peculiare rispetto alle altre amministrazioni pubbliche.

---

<sup>26</sup> Cfr. World Bank: 2011; United Nations Office on Drug and Crime (UNODC): 2011; European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): 2011; Vera Institute on Justice: 2003; Institute for the Advancement of the American Legal System (University of Denver): 2006.

## Bibliografia

- Albers, Pim. 2007. "The management of judicial time." Paper presentato alla Conferenza EuroMedJustice, Istanbul, 16-19 aprile 2007.  
([http://www.eipa.eu/modules/EuroMedJustice/Conferences/Istanbul\\_16\\_19Apr07/speeches/1\\_Speech\\_PIM\\_ALBERS\\_TheManagementJudicialTime.pdf](http://www.eipa.eu/modules/EuroMedJustice/Conferences/Istanbul_16_19Apr07/speeches/1_Speech_PIM_ALBERS_TheManagementJudicialTime.pdf))
- Albers, Pim. 2011. "Connecting court quality hotspots in Europe: from quality initiatives to excellent courts." In European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Law in Transition 2011: Toward Better Courts*, London, EBRD, pp. 80-89.
- Cepej (European Commission for Efficiency of Justice). 2005. *Time Management Checklist (Checklist of indicators for the analysis of the lengths of proceedings in the justice systems)*. Strasbourg, Cepej.
- Cepej (European Commission for Efficiency of Justice). 2008. *Checklist for promoting the quality of justice and the courts*. Strasbourg, Cepej.
- Cepej (European Commission for Efficiency of Justice). 2010a. *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 Council of Europe Member States. A qualitative inventory to hypothesise factors of success and failure*. (Ed. Philip L. Langbroek). Strasbourg, Cepej.
- Cepej (European Commission for Efficiency of Justice). 2010b. *Conducting satisfaction surveys of court users of Council of Europe member states*. Strasbourg, Cepej.
- Cepej (European Commission for Efficiency of Justice). 2012. *Saturn Guidelines for Judicial Time Management. Comments and Implementation Examples*. Strasbourg, Cepej.
- Committee for the Evaluation of the Modernisation of the Dutch Judiciary (Netherlands). 2006. *Judicial is quality*. The Hague, Ministry of Justice.
- Conseil Supérieur de la Justice (Belgique). 2010. *Baromètre justice 2010*. (Eds. GHK Significant). Bruxelles, Conseil Supérieur de la Justice.
- Contini Francesco e Davide Carnevali. 2010. "The quality of justice: from conflicts to politics." In Cristina Dallara and Ramona Coman. Eds. *Handbook on Judicial Politics*. Iasi, Editura Institutul European, pp. 157-194.
- Court of Appeal of Rovaniemi (Finland). 2006. *Evaluation of the quality of adjudication in Courts of Law. Principles and proposed Quality Benchmarks. Quality project of the Courts in the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi, Finland*. Oulu, Painotalo Suomenmaa.
- European Commission/DG Justice. 2013. *The EU Justice Scoreboard: A tool to promote effective justice and growth*. Brussels, European Commission.
- European Networks of Councils for the Judiciary (ENCJ). 2009. *Quality management and its Relations to Transparency and Access to Justice*. Brussels, ENCJ.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). 2011. *Law in Transition 2011: Toward Better Courts*, London, EBRD.
- Foster, Richard. 2012. "Towards Leadership: the emergence of contemporary court administration in Australia." Paper presented at the *Fifth International Conference of the International Association for Court Administration*, The Hague (Netherlands), 12-15 June 2012.
- Hagsgård, Marie B.. 2008. "Internal and External Dialogue A Method for Quality Court Management." In *International Journal for Court Administration*, 1(2): 10-18.
- Hardjono, Teun W., and P. D. de Klein. 2005. "Growing towards a sustainable organisation by a phasewise introduction of Quality Management the European Corporate Sustainability Framework (ECSF)." In [http://www.eoq.org/fileadmin/user\\_upload/Documents/Congress\\_proceedings/Turkey\\_2005/Proceedings/064\\_Teun\\_Hardjono.pdf](http://www.eoq.org/fileadmin/user_upload/Documents/Congress_proceedings/Turkey_2005/Proceedings/064_Teun_Hardjono.pdf).
- Her Majesty's Courts Service (UK). 2008. *Annual report and Accounts 2007/2008. Increasing access to justice. Building safer communities. Protecting the vulnerable. Improving the courts*. London, HMCS.
- Ijoma Collins E. and Giuseppe M. Fazari. 2012. "Applying the Case Management CourTools: Findings from an Urban Trial Court." In *International Journal for Court Administration* 4(2): 21-30.
- Institute for the Advancement of the American Legal System (University of Denver). 2006. *Shared Expectations: Judicial Accountability in Context*. Denver, Institute for the Advancement of the American Legal System.
- Institutul pentru Politici Publice (Romania). 2008. *Performance Indicators. A step ahead for a (more) effective justice*. Bucuresti, Institutul Pentru Politici Publice.
- International Consortium for Court Excellence. 2012. *Global Measures of Court Excellence (Discussion Draft Version 3)*. By Dan H. Hall and Ingo Keilitz. In <http://www.courtexcellence.com/> (last accessed 28 October 2013).
- International Consortium for Court Excellence. 2013. *The International Framework for Court Excellence (2d edition)*. In <http://www.courtexcellence.com/> (last accessed 28 October 2013).

- Jean, Jean Paul et Hélène Pauliat. 2006. "An evaluation of the quality of justice in Europe and its development in France." In *Utrecht Law Review*, 2(2): 44-60.
- Judges' Association of Serbia. 2007. *Evaluation of Judicial Performance*. Belgrade, Judges' Association of Serbia.
- Kirat, Thierry. 2010. "Performance-based Budgeting and Management of Judicial Courts in France: An Assessment." In *International Journal for Court Administration*, 2(2): 12-20.
- Malik, Waleed Haider. 2007. *Judicial-Led Reforms in Singapore. Framework, Strategies, and Lessons*. Washington, The World Bank.
- Mallmann, Otto. 2008. "Experience in Germany in evaluating quality of justice and of judicial decisions." Lecture given at Tartu, Estonia on 18 June 2008 at the *International conference on "Quality of judicial decisions and evaluation thereof"* held by the Supreme Court of Estonia in co-operation with the Consultative Council of European Judges (CCJE).
- Ministère de la fonction publique et de la Réforme de l'État. 2004. *Charte Marianne pour un meilleur accueil. Guide Methodologique: Pour une mise en œuvre réussie*. Paris, Ministère de la fonction publique et de la Réforme de l'État.
- Ministère de budget et de la Réforme de l'Etat (France). 2007. *Référentielle Label Marianne version experimentation*. Paris, Direction general de la modernisation de l'Etat.
- National Center for State Courts (USA). 2005. *CourTools: Trial Brochure: Trial Court Performance Measures*. Williamsburg (Virginia), National center for State Courts.
- National Center for State Courts (USA). 2008. *A Unifying Framework for Court Performance Measurement*. By Clarke Thomas M., Richard D. Shauffler, Brian J. Ostrom, Charles Ostrom, Roger A. Hanson (State Justice Institute). Williamsburg (Virginia), National center for State Courts.
- National Center for State Courts (USA). 2010. *High Performance Court Framework. Achieving High Performance: A Framework for Courts*. By Brian Ostrom and Roger Hanson. Williamsburg (Virginia), National Center for State Courts.
- Ng, Gar Yein. 2008. *Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances*. Phd thesis. Utecht, G.J. Wiarda Institute for Legal Research.
- Rechtspraak (Nederlands Council for the Judiciary). 2008. *Quality of justice system in the Netherlands*. The Hague, Rechtspraak.
- Scottish Court Service. 2011. *Our promise to you. Court User's charter*. Edimburgh, Scottish Court Service.
- Service de la Politique criminelle (Belgique). 2006. *Un instrument d'amélioration de la qualité ai sein du Ministère publique*. Réd. Geert Bouckaert, Roger Depré, Anne Drumaux. Antwerpen/Apeldoorn, Maklu.
- Shauffler, Richard D. 2007. "Judicial accountability in the US state courts: Measuring judicial performance." In *Utrecht Law Review*, 3(1): 112-128.
- Staes, Patrick and Nick Thijs. Eds. 2008. *Quality Development in the Field Of Justice*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- The Subordinate Courts of Singapore. 2003. *The Administration of Justice*. Singapore, Subordinate Courts.
- The Subordinate Courts of Singapore. 2006. *Serving Justice*. Singapore, Subordinate Courts.
- United Nations Office on Drug and Crime (UNODC). 2011. *Resource Guide on Strenghtening Judicial Integrity and Capacity*. Vienna, UNODC.
- Vera Institute on Justice. 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. New York, Vera Institute.
- World Bank. 2011. *Improving the Performance of Justice Institutions*. Eds. Klaus Decker, Christian Möhlen, David S. Varela. Washington, The World Bank.

## Sitografia

- Cepej (European Commission for Efficiency of Justice):  
[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/presentation/cepej\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/presentation/cepej_en.asp)
- Committee for the Evaluation of the Modernisation of the Dutch Judiciary (Nederlands). 2006. *Judicial is quality*: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/JudiciaryQuality\\_nl.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/JudiciaryQuality_nl.pdf) and <http://www.rechtspraak.nl/English/Publications/Pages/Reports-Lectures.aspx>
- Conseil Supérieur de la Justice (Belgique). 2010. *Baromètre justice 2010*:  
[http://www.belgium.be/fr/publications/publ\\_barometre-justice-2010.jsp](http://www.belgium.be/fr/publications/publ_barometre-justice-2010.jsp)
- European Commission/DG Justice. 2013. *The EU Justice Scoreboard: A tool to promote effective justice and growth*: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf)
- European Commission. 2013. *Flash Eurobarometer 385: Justice in EU*:  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_385\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_385_en.pdf)

European Institute for Public Administration: <http://www.eipa.eu> and <http://publications.eipa.eu/en/details/&tid=1831>

European Networks of Councils for the Judiciary (ENCJ). 2009. *Quality management and its Relations to Transparency and Access to Justice*. Brussels: <http://www.encj.eu> and <http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/qmreport20082009.pdf>

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). 2011. *Law in Transition 2011: Toward Better Courts*: <http://www.ebrd.com/pages/homepage.shtml#&panel1-2>

Hardjono, Teun W., and P. D. de Klein. 2005. "Growing towards a sustainable organisation by a phasewise introduction of Quality Management the European Corporate Sustainability Framework (ECSF): [http://www.eoq.org/fileadmin/user\\_upload/Documents/Congress\\_proceedings/Turkey\\_2005/Proceedings/064\\_Teun\\_Hardjono.pdf](http://www.eoq.org/fileadmin/user_upload/Documents/Congress_proceedings/Turkey_2005/Proceedings/064_Teun_Hardjono.pdf).

Her Majesty's Courts Service (UK). 2008. *Annual report and Accounts 2007/2008. Increasing access to justice. Building safer communities. Protecting the vulnerable. Improving the courts*: <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0708/hc07/0741/0741.pdf> and <http://www.justice.gov.uk/about/hmcts>

Institute for the Advancement of the American Legal System (University of Denver). 2006. *Shared Expectations: Judicial Accountability in Context*: [http://iaals.du.edu/images/wyqwam/documents/publications/Shared\\_Expectations\\_Judicial%20Accountability\\_Context2006.pdf](http://iaals.du.edu/images/wyqwam/documents/publications/Shared_Expectations_Judicial%20Accountability_Context2006.pdf)

Institutul Pentru Politici Publice (Romania). 2008. *Performance Indicators. A step ahead for a (more) effective justice*: <http://www.ipp.ro/pagini/index.php> and [http://www.medelnet.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=150%3Aperformance-indicators&catid=46%3Athe-quality-of-justice&Itemid=195&lang=en](http://www.medelnet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=150%3Aperformance-indicators&catid=46%3Athe-quality-of-justice&Itemid=195&lang=en)

International Consortium for Court Excellence: <http://www.courtexcellence.com/>

International Journal for Court Administration: <http://www.iaca.ws/iaca-journal.html>

Judges' Association of Serbia: <http://www.sudije.rs/en/>

Magistrats Européens pour la Démocratie et le Libertés: <http://www.medelnet.org>

Ministère de la fonction publique et de la Réforme de l'État (France): <http://www.modernisation.gouv.fr>, <http://www.fonction-publique.gouv.fr>, <http://www.hia-laveran.fr/pdf/ip-charte-marianne.pdf>,

Ministère de budget et de la Réforme de l'Etat (France): <http://www.modernisation.gouv.fr>

National Center for State Courts (USA): <http://www.ncsc.org>

Rechtspraak (Nederlands Council for the Judiciary). 2008. *Quality of justice system in the Netherlands*: <http://www.rechtspraak.nl/English/Publications/Pages/General-information.aspx#TOCHHeadingRichHtmlField15>

Scottish Court Service: <http://www.scotcourts.gov.uk>

Service de la Politique criminelle (Belgique): [http://justice.belgium.be/fr/service\\_public\\_federal\\_justice/organisation/services\\_et\\_commissions\\_independants/service\\_de\\_la\\_politique\\_criminelle/](http://justice.belgium.be/fr/service_public_federal_justice/organisation/services_et_commissions_independants/service_de_la_politique_criminelle/) and <http://www.dsb-spc.be/web/index.php?lang=french>

The Subordinate Courts of Singapore: <https://app.subcourts.gov.sg/subcourts/index.aspx>

United Nations Office on Drug and Crime (UNODC): <http://www.unodc.org>

Utrecht Law Review: <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr>

Vera Institute on Justice: <http://www.vera.org>

World Bank: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/14981767/improving-performance-justice-institutions>