

CULTURA PENALE E SPIRITO EUROPEO

LUCA VERZELLONI

Una fotografia in movimento: riflessioni comparative sulla *governance* dei sistemi giudiziari europei¹

Questo articolo propone un'analisi comparativa sul funzionamento e la gestione dei sistemi giudiziari europei. Il testo ambisce a realizzare una "fotografia in movimento", che tenga conto delle trasformazioni in atto negli apparati di giustizia. L'articolo utilizza gli indicatori definiti dalla Rete europea dei Consigli di Giustizia per valutare i sistemi giudiziari, in termini di grado di indipendenza e accountability, sia della magistratura nel suo complesso sia del singolo giudice. I paesi analizzati (Italia, Francia, Ungheria, Svezia e Olanda) presentano caratteristiche peculiari e sono rappresentativi delle diverse aree geografiche europee.

This article proposes a comparative analysis on the functioning and management of the European judicial systems. The paper aims to create a "moving photograph", which considers the transformations taking place in the judicial apparatuses. The article uses the indicators defined by the European Network of Councils for the Judiciary to assess the judicial systems, in terms of degree of independence and accountability of both the judiciary as a whole and the individual judge. The analysed countries (Italy, France, Hungary, Sweden and Netherlands) present specific features and are representative of the different geographical areas of Europe.

SOMMARIO: 1. Introduzione: la giustizia come un sistema organizzativo complesso. - 2. L'emergere di un dibattito europeo. - 3. La valutazione condotta dalla Rete europea dei Consigli di giustizia. - 4. Un quadro comparativo. - 4.1. Italia. - 4.2. Francia. - 4.3. Ungheria. - 4.4. Svezia. - 4.5. Olanda. - 5. Dibattito: quando le differenze sono la "regola". - 6. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione: la giustizia come un sistema organizzativo complesso

L'aspirazione di ogni operatore della giustizia è quella di entrare in una corte e sapere già cosa aspettarsi, senza dover svolgere un periodo di iniziazione e senza avere la necessità di affidarsi a un professionista del luogo. Questa massima di Shapiro² chiarisce in modo efficace cosa significhi operare all'interno di un tribunale. In generale, chiunque sia mai entrato in un ufficio giudiziario sa bene che per comprendere le logiche di funzionamento di una corte di

¹ L'autore ringrazia l'appoggio finanziario della Fondazione portoghese per la scienza e la tecnologia (FCT), progetto sperimentale "The paradox of the judicial innovation in South European Countries" (IF/00938/2014/CP1262/CT0001). Una prima versione di questo articolo è stata pubblicata nel volume *40 Anos de Políticas de Justiça em Portugal*, a cura di da Fonseca, Garoupa, Gomes, Rodrigues, Magalhães, Coimbra, 2016, 709 ss.

² SHAPIRO, *Federal Rule 16: A Look at the Theory and Practice of Rulemaking*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 1989, 137, 1974 ss. Si veda anche: COSTANTINO, *Economia e processo: contributo alla definizione delle regole processuali nei conflitti economici*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia. Rassegna di dottrina e giurisprudenza*, 2009, 1, 7 ss.

giustizia non basta affatto conoscere quell'insieme di norme e procedure che ne regolano formalmente l'attività, ma occorre avere padronanza di tutti quei modi di fare, ritualità ed espressioni che caratterizzano ogni contesto di pratica.

Gli uffici giudiziari sono organizzazioni del tutto particolari³, estremamente difficili da governare, visto che, da un lato, occorre presidiare una struttura complessa, assicurando al contempo l'indipendenza dei giudici e, dall'altro, gestire le interazioni con l'ambiente esterno, inteso come istituzioni centrali, altre corti, organismi del territorio, professionisti⁴ e, non da ultimo, cittadini, nel solco di un processo di continua ricerca di legittimazione, cui partecipano tutte le articolazioni del "sistema giustizia"⁵.

Analizzare il funzionamento e la gestione degli apparati giudiziari significa, pertanto, interrogarsi su molteplici questioni, che riguardano sia l'indipendenza "interna" dei singoli magistrati sia l'indipendenza "esterna" della magistratura, intesa nel suo complesso, ossia rispetto agli altri poteri dello stato⁶. Questi due livelli di osservazione devono essere considerati in modo simultaneo, per evitare di restituire uno spaccato parziale e poco realistico. Inoltre, occorre tenere conto delle trasformazioni in atto nei sistemi giudiziari, per non fornire una rappresentazione statica, scollegata ai cambiamenti socio-politici che si stanno verificando nello scenario europeo ed extra-europeo. Alla luce di tutto questo, l'articolo intende presentare e discutere un quadro comparativo sul funzionamento e la gestione dei sistemi giudiziari europei. Il testo ambisce a realizzare una "fotografia in movimento" degli apparati di giustizia.

In funzione di tale obiettivo, il testo si articolerà come segue: nel prossimo paragrafo si ripercorreranno le origini del dibattito europeo su questi temi, mettendo in evidenza l'attività dei network giudiziari e, in particolare, della Rete europea dei Consigli di giustizia. Il paragrafo 3 utilizzerà gli indicatori definiti dall'ENCJ, per valutare i sistemi giudiziari europei, rispetto al grado di

³ Ancorché sia possibile includerle nella macro-categoria delle cosiddette "organizzazioni professionali", ossia quelle strutture in cui la componente professionale è preminente su quella amministrativa. Si veda: ETZIONI, *Modern Organizations*, Englewood Cliffs, 1964.

⁴ In primis, gli avvocati, intesi sia come "utenti" sia come "co-protagonisti" della giustizia. Si veda: VERZELLONI, *Gli avvocati nella giustizia civile. Utenti e protagonisti*, Roma, 2015.

⁵ Sul punto, si veda: CASTELLI, et al., *Giustizia, territori e governo dell'innovazione*, Roma, 2014; PIANA, *Uguale per tutti? Giustizia e cittadini in Italia*, Bologna, 2016.

⁶ Nella vasta letteratura su questi temi, si veda: *Judicial independence: the contemporary debate*, a cura di Shetreet, Deschenes, Dordrecht, 1985; *Judicial independence in transition*, a cura di Seibert-Fohr, Heidelberg, 2012; GUARNIERI, PIANA, *Judicial Independence and the Rule of Law: Exploring the European Experience*, in *The Culture of Judicial Independence*, a cura di Shetreet, Forsyth, Boston, 2012, 113 ss.

indipendenza della magistratura e del singolo giudice. Il paragrafo 4 si concentrerà su cinque paesi, con caratteristiche diverse, ossia: Italia, Francia, Ungheria, Svezia e Olanda. Il paragrafo 5 discuterà in termini comparativi le cinque esperienze, individuando tratti comuni e differenze. Le conclusioni si occuperanno di tratteggiare possibili scenari di sviluppo dei sistemi giudiziari europei. Occorre precisare che l'articolo si riferisce soltanto all'ambito giudicante. Il settore requirente, infatti, risponde a logiche del tutto peculiari, che non è possibile trattare in modo simultaneo.

2. L'emergere di un dibattito europeo

A partire dall'inizio degli anni '90, il dibattito sul funzionamento e la gestione degli apparati giudiziari - le cui origini possono essere rintracciate negli Stati Uniti, nel periodo della grande depressione⁷ - coinvolge gradualmente anche l'Europa.

L'estensione di questo dialogo è stata favorita dalla diffusione, anche in ambito giudiziario, dei principi del *New Public Management*, ovvero dalla progressiva affermazione in molti paesi europei della necessità di migliorare il "servizio giustizia", in un'ottica di qualità, trasparenza, efficienza, efficacia, attenzione all'utenza e *accountability*⁸.

Questo percorso è stato supportato dalle istituzioni europee - da un lato, Consiglio d'Europa e, dall'altro, Unione Europea - che hanno attuato un'azione di impulso sugli stati membri, sia attraverso iniziative *top-down*⁹ sia per mezzo di un approccio *bottom-up*, promuovendo la nascita di una serie di network giudiziari, fra cui:

Commissione di Venezia;
Rete dei presidenti delle corti supreme europee;
Rete europea di formazione giudiziaria (EJTN);
Consiglio consuntivo dei giudici europei (CCJE);
Consiglio consuntivo dei procuratori europei (CCPE);
Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ);

⁷ WILLOUGHBY, *Principles of judicial administration*, Washington, 1929.

⁸ Si veda: MAIER, *New public management in der Justiz*, Berna, 1999; *The challenge of change for judicial systems: developing a public administration perspective*, a cura di Fabri, Langbroek, Amsterdam, 2000; SPINGELMAN, *The new public management and the courts*, in *Australian Law Journal*, 2001, 75, 748 ss.; *The administration of justice in Europe: toward the development of quality standards*, a cura di Fabri, Langbroek, Pauliat, Bologna, 2003; PIANA, *Judicial accountabilities in new Europe: from rule of law to quality of justice*, Farnham, 2010.

⁹ In tal senso, occorre ricordare il meccanismo di cooperazione e verifica (CVM) e le due decisioni della Commissione su Romania (2006/928/EC) e Bulgaria (2006/929/EC).

Rete giudiziaria europea (EJN);
 Rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ).

Nel panorama di queste iniziative, va sottolineato il contributo fornito dalla Rete europea dei Consigli di giustizia. Negli ultimi anni, infatti, i gruppi di lavoro dell'ENCJ - composti da magistrati in rappresentanza dei diversi Consigli¹⁰ - si sono occupati di una pluralità di tematiche, che spaziano dal ruolo degli organi di autogoverno all'uso delle tecnologie (*eJustice*) e dal *case management* alle questioni connesse a selezione, nomina e promozione dei magistrati. Ma l'apporto più significativo, in termini di salienza per il nostro ragionamento, è stato quello in materia di indipendenza e *accountability*. Nell'autunno 2013, a seguito della Dichiarazione di Sofia¹¹, il network ha intrapreso un ambizioso progetto, volto ad individuare una griglia per leggere il funzionamento dei sistemi giudiziari. Tale attività ha portato alla definizione di uno schema di valutazione, composto da alcuni indicatori soggettivi e oggettivi; questi ultimi, relativi sia alla magistratura nel suo complesso sia al singolo giudice (Tab. 1). In totale, sono stati identificati 22 indicatori, di cui 13 sull'indipendenza e 9 sull'*accountability*.

TIPOLOGIA INDICATORI	INDIPENDENZA	ACCOUNTABILITY
Soggettivi	Percezioni generali	Non disponibile

¹⁰ Attualmente sono membri dell'ENCJ i Consigli di giustizia dei seguenti paesi: Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Inghilterra e Galles, Francia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Olanda, Irlanda del nord, Polonia, Portogallo, Romania, Scozia, Slovacchia, Slovenia e Spagna. L'ENCJ ha anche alcuni osservatori, come i Ministeri della giustizia di Austria, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia e Germania e la *Swedish National Courts Administration*.

¹¹ ENCJ, *Declaration on judicial independence and accountability*, adottata nel corso dell'Assemblea generale di Sofia, 5-7 giugno 2013.

Oggettivi	Magistratura nel suo complesso	Singolo giudice	Magistratura nel suo complesso	Singolo giudice
-----------	--------------------------------------	--------------------	--------------------------------------	--------------------

Tab. 1: Aree coperte dagli indicatori.
Nostra traduzione.

Questa proposta è stata testata su 4 paesi con tradizioni giuridiche diverse (Irlanda, Italia, Olanda e Romania)¹² e, a seguito di alcune modifiche, è stata applicata in due diverse occasioni a tutti i membri e ad alcuni osservatori dell'ENCJ¹³. L'ultimo rapporto del network riporta un'analisi comparativa sui sistemi giudiziari europei, definita sulla base dei risultati di un questionario rivolto ai Consigli di giustizia¹⁴.

Il modello - inteso come combinazione di indicatori - risulta in grado, rispetto agli obiettivi dell'articolo, di supportare adeguatamente le nostre argomentazioni. Tuttavia, si devono segnalare alcune criticità che, in parte, derivano dal fatto che si tratta di uno schema tuttora in corso di sviluppo, come dimostra la ricerca realizzata di recente dal Consiglio di giustizia olandese¹⁵. In particolare, vi sono due principali problematicità: da un lato, i risultati del questionario vengono presentati in termini di performance dei sistemi¹⁶, anche con riferimento all'osservanza degli standard definiti dalla stessa ENCJ e, dall'altro, risulta poco chiara la distinzione fra alcuni indicatori relativi all'indipendenza e all'*accountability*. Ad ogni modo, lo strumento ha grandi potenzialità, dal momento che rappresenta il prodotto di un dialogo, reiterato nel tempo, fra i Consigli di giustizia europei, ossia è sia una fonte informativa sia una chiave per interpretare la realtà.

Il prossimo paragrafo utilizzerà i primi otto indicatori individuati dall'ENCJ, ossia quelli oggettivi sull'indipendenza della magistratura (Tab. 2) e del singo-

¹² ENCJ, *Independence and accountability of the judiciary. Report 2013-14*, adottato nell'Assemblea generale di Roma, 13 giugno 2014.

¹³ ENCJ, *Independence and accountability of the judiciary and of the prosecution. Report 2014-15*, adottato nell'Assemblea generale dell'Aia, 5 giugno 2015; ENCJ, *Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution. Improving the Performance Indicators and Quality of Justice. Report 2015-16*, adottato nell'Assemblea generale di Varsavia, 3 giugno 2016.

¹⁴ ENCJ, *Independence, accountability and quality of the judiciary. Performance indicators. Report 2016-2017*, adottato nell'Assemblea generale di Parigi, 9 giugno 2017.

¹⁵ RvdR, *Independence of judges: judicial perceptions and formal safeguards*, 2016, 1.

¹⁶ Nei rapporti ENCJ si parla espressamente di «indicatori di performance».

lo giudice (Tab. 3), per avviare una riflessione comparativa sul funzionamento dei sistemi giudiziari europei.

N.	INDICATORE	SOTTO-INDICATORI
1	Basi legali dell'indipendenza	Garanzie formali dell'indipendenza della magistratura. Garanzie formali che i giudici sono soggetti soltanto alla legge. Metodi formali per la determinazione dei salari dei giudici. Metodi formali per l'adeguamento delle retribuzioni dei giudici. Garanzie formali circa il coinvolgimento dei giudici nello sviluppo di riforme normative e giudiziarie
2	Autonomia organizzativa	Ruolo formale del Consiglio di giustizia. Conformità con le linee guida ENCJ. Responsabilità del Consiglio. Sotto-indicatore quando non c'è un Consiglio di giustizia o un organo equivalente; influenza dei giudici sulle decisioni
3	Finanziamento	Disposizioni di bilancio. Sistema di finanziamento. Risoluzione dei conflitti in materia di bilanci. Sufficienza degli attuali stanziamenti
4	Gestione delle corti	Responsabilità gestionale delle corti di giustizia

Tab. 2: Indicatori oggettivi sull'indipendenza della magistratura nel suo complesso. Nostra traduzione.

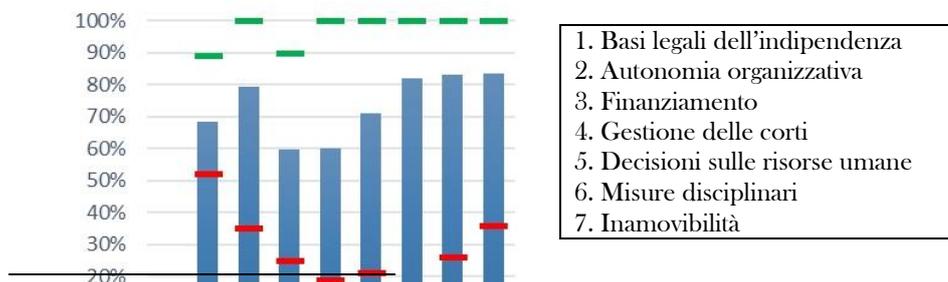
N.	INDICATORE	SOTTO-INDICATORI
5	Decisioni sulle risorse umane	Selezione, nomina e revoca di giudici e presidenti delle corti. Selezione, nomina e revoca di giudici e presidente della Corte Suprema. Conformità con le linee guida

		ENCJ in materia di nomina dei giudici. Valutazione, promozione, provvedimenti disciplinari e formazione dei giudici. Conformità con le linee guida ENCJ in materia di promozione dei giudici
6	Misure disciplinari	Conformità con gli standard ENCJ in materia di misure disciplinari nei confronti dei giudici. Organismo competente per le misure disciplinari
7	Inamovibilità	Garanzia formale dell'inamovibilità dei giudici. Disposizioni per il trasferimento dei giudici senza il loro consenso
8	Indipendenza interna	Influenza dei giudici gerarchicamente superiori. Utilizzo e ruolo delle linee guida. Influenza dei dirigenti delle corti

Tab. 3: Indicatori oggettivi sull'indipendenza del singolo giudice. Nostra traduzione.

3. La valutazione condotta dalla Rete europea dei Consigli di giustizia

Lo schema di valutazione proposto dall'ENCJ è stato applicato da 24 paesi europei, di cui 19 membri e 5 osservatori¹⁷. La figura sottostante riporta la media generale dei punteggi - espressi in valori percentuali - relativi agli otto indicatori considerati (Fig. 1).



¹⁷ Paesi membri: Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Francia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Scozia, Inghilterra e Galles. Paesi osservatori: Austria, Finlandia, Germania, Norvegia e Svezia. Le valutazioni su Inghilterra e Galles vengono sempre presentate insieme.

8. Indipendenza interna
 -- Minimo 24 membri-osservatori
 -- Massimo 24 membri-osservatori

Fig. 1: Media dei 24 paesi che hanno preso parte alla rilevazione.

Analizzando gli esiti dell'indagine, è possibile individuare una prima categoria di paesi: quelli che si caratterizzano per un alto livello di indipendenza della magistratura e per un altrettanto alto grado di indipendenza del singolo giudice, cioè che raggiungono risultati sopra la media sia negli indicatori 1-2 sia negli indicatori 5-6-7-8. In questo insieme di paesi, vi è un caso che si distingue da tutti gli altri: quello dell'Italia (Fig. 2).

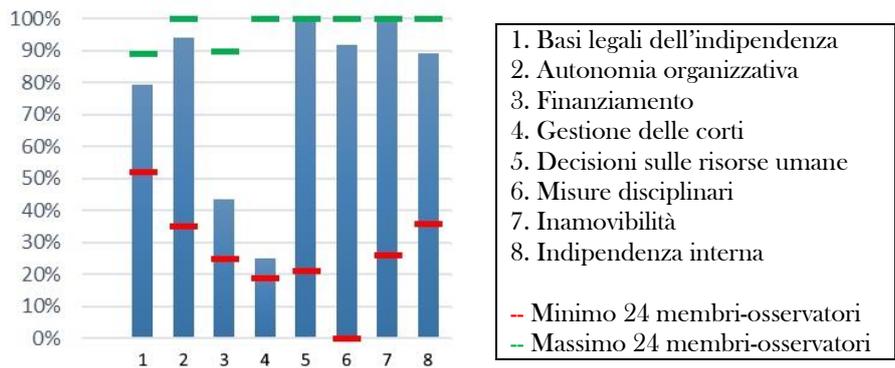
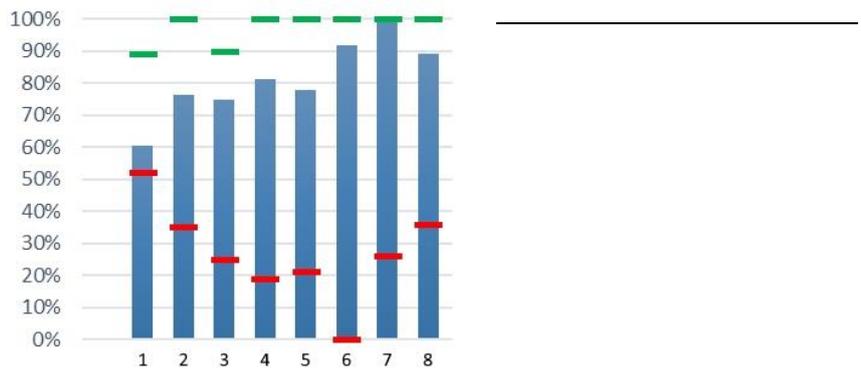


Fig. 2: Italia.

Esiste poi una seconda tipologia di sistemi giudiziari: quelli con bassa indipendenza della magistratura e alta indipendenza del singolo giudice. La Francia è l'esempio più sintomatico (Fig. 3), dal momento che registra uno dei punteggi più bassi sulle basi legali dell'indipendenza.



1. Basi legali dell'indipendenza
 2. Autonomia organizzativa
 3. Finanziamento
 4. Gestione delle corti
 5. Decisioni sulle risorse umane
 6. Misure disciplinari
 7. Inamovibilità
 8. Indipendenza interna
- Minimo 24 membri-osservatori
 -- Massimo 24 membri-osservatori

Fig. 3: Francia.

In termini ideali, è possibile posizionare all'estremo opposto quei paesi con alta indipendenza della magistratura e bassa indipendenza del singolo giudice. Fra questi, l'Ungheria (Fig. 4), per ciò che concerne il livello d'indipendenza interna dei giudici, che risulta inferiore alla media degli stati europei¹⁸.

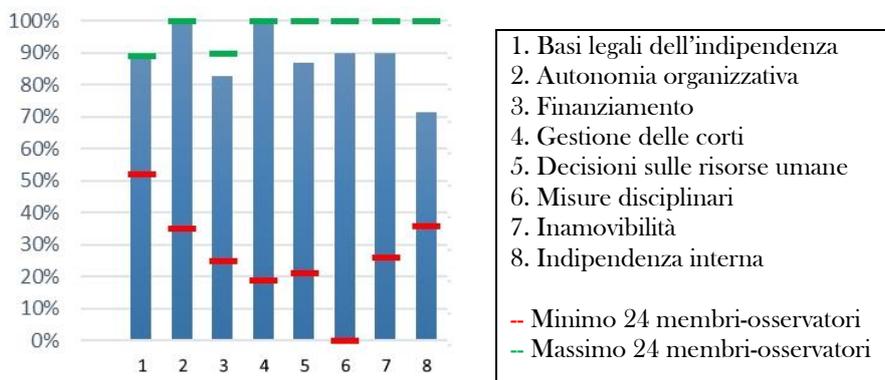
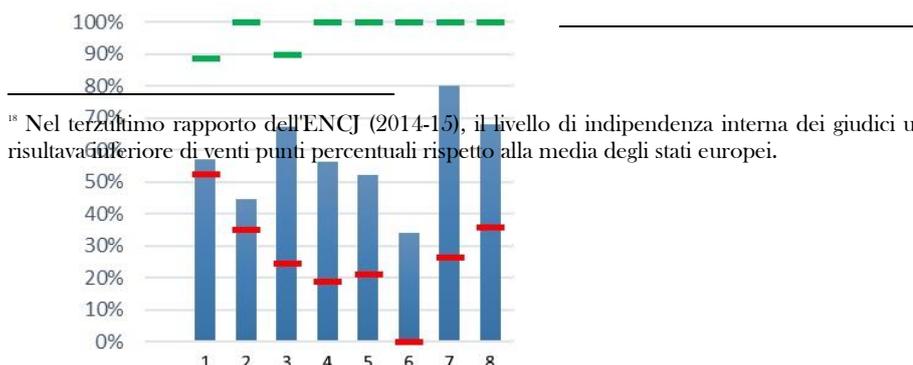


Fig. 4: Ungheria.

Infine, quei sistemi in cui convivono bassa indipendenza della magistratura e altrettanto bassa indipendenza del singolo giudice. In tal senso, il caso più significativo è senza dubbio quello della Svezia (Fig. 5).



¹⁸ Nel terzo rapporto dell'ENCJ (2014-15), il livello di indipendenza interna dei giudici ungheresi risultava inferiore di venti punti percentuali rispetto alla media degli stati europei.

1. Basi legali dell'indipendenza
2. Autonomia organizzativa
3. Finanziamento
4. Gestione delle corti
5. Decisioni sulle risorse umane
6. Misure disciplinari
7. Inamovibilità
8. Indipendenza interna
-- Minimo 24 membri-osservatori
-- Massimo 24 membri-osservatori

Fig. 5: Svezia.

Alla luce di questa rassegna, è possibile individuare quattro sistemi giudiziari, con caratteristiche diverse, rispetto alla combinazione fra indipendenza della magistratura e indipendenza del singolo giudice (Tab. 4). I paesi selezionati sono altresì rappresentativi delle diverse regioni geografiche d'Europa¹⁹:

meridionale: Italia;
occidentale: Francia;
orientale: Ungheria;
settentrionale: Svezia.

INDIPENDENZA SINGOLO GIUDICE	

¹⁹ Secondo la classificazione adottata della Divisione statistica delle Nazioni Unite (UNSD).

		BASSA	ALTA
INDIPENDENZA MAGISTRATURA	BASSA	SVEZIA	FRANCIA
	ALTA	UNGHERIA	ITALIA

Tab. 4: Tabella comparativa dei casi.

Al fine di costruire un quadro comparativo esaustivo, vista la grande varianza dei punteggi relativi agli indicatori n. 3-4, appare opportuno considerare un quinto caso, con alti livelli di indipendenza per ciò che attiene al finanziamento e alla gestione delle corti. In tal senso, l'Olanda appare uno degli esempi più significativi (Fig. 6).

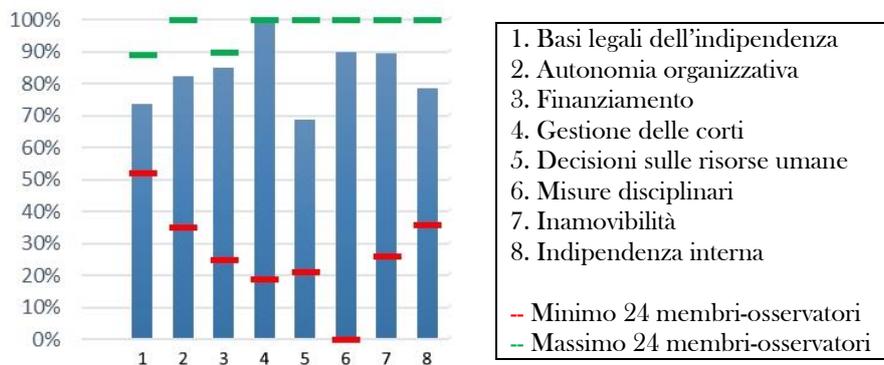


Fig. 6: Olanda.

Il paragrafo successivo approfondirà il discorso relativo ai cinque paesi selezionati: Italia, Francia, Ungheria, Svezia e Olanda. Come anticipato, il testo intende delineare le trasformazioni in atto nei sistemi giudiziari, evidenziando, in particolare, il ruolo delle istituzioni che, nel corso degli ultimi anni, si sono fatte promotrici del cambiamento.

4. Un quadro comparativo

4.1 Italia

L'Italia è il paese di *civil law* che ha ottenuto maggiori riconoscimenti internazionali, sia per il quadro normativo a tutela dell'indipendenza della magistratura e dei singoli giudici, sia rispetto all'effettiva applicazione di tali norme²⁰. Per molti anni, il "modello italiano" è stato fonte di ispirazione per altri paesi europei ed extra-europei.

La Costituzione italiana si fonda su una distinzione sottile, che si configura come l'architrave di tutto il sistema giudiziario²¹: da un lato, l'«amministrazione della giurisdizione», affidata al Consiglio Superiore della Magistratura²² e, dall'altro, l'«amministrazione per la giurisdizione», di competenza del Ministero della giustizia²³. Il CSM è chiamato, pertanto, a gestire – anche per mezzo dei Consigli giudiziari sparsi sul territorio²⁴ – assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari nei confronti di magistrati togati e non togati. Il Ministero è invece responsabile della gestione di tutte le risorse umane, strumentali e tecnologiche a supporto dell'attività giudiziaria.

Come testimonia la vasta letteratura sul tema²⁵, tale struttura di *governance* "duale", comune, pur nelle relative differenze, a molti sistemi giudiziari europei ed extra-europei, richiede alti livelli di collaborazione inter-istituzionale, ossia una continua concertazione delle politiche, in modo da evitare sovrapposizioni, inefficienze e sprechi. Nel caso italiano, CSM e Ministero non sono stati in grado di assicurare tale collaborazione, se non per determinate iniziative, comunque non reiterate nel tempo. Inoltre, il CSM ha allargato il suo spettro d'attività, anche attraverso la creazione di alcune articolazioni interne,

²⁰ DI FEDERICO, *L'indipendenza della magistratura in Italia: una valutazione critica in chiave comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2002, LVI, 1, 99 ss.

²¹ PIZZORUSSO, *Organi giudiziari*, in *Enc. dir.*, 1981, XXXI; SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997; SALAZAR, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e gli altri poteri dello stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007, 1 ss.

²² Artt. 104-105 della Costituzione italiana.

²³ Art. 110 della Costituzione italiana.

²⁴ Ai sensi del d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 25 e della Risoluzione del 20 ottobre 1999.

²⁵ VOLPI, *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in *Ordinamento giudiziario: leggi, regolamenti e procedimenti*, a cura di Albamonte, Filippi, Torino, 2009, 3 ss.; PIANA, VAUCHEZ, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Bologna, 2012.

come l'ufficio statistico e la Struttura tecnica per l'organizzazione²⁶, nel segno di una progressiva affermazione del suo ruolo di "vertice organizzativo della magistratura"²⁷.

Da un punto di vista strutturale, il sistema italiano può essere definito a legami tendenzialmente deboli (*loosely coupled system*)²⁸. Gli uffici giudiziari sul territorio, infatti, risultano debolmente connessi al centro del sistema, vista l'assenza di interdipendenze gerarchiche e tecnologiche e la loro notevole propensione all'autodeterminazione²⁹. L'amministrazione giudiziaria italiana, si caratterizza, pertanto, per un marcato "localismo". Questa configurazione strutturale – definita comunemente a "macchia di leopardo" – fa sì che il sistema sia difficilmente governabile dal centro, vista la debolezza dei legami con le unità periferiche e la marcata specificità che contraddistingue ogni singolo ufficio giudiziario. Inoltre, storicamente, l'alto livello di indipendenza del giudice italiano nell'esercizio della giurisdizione³⁰ si è tradotto spesso in un'elevata autonomia organizzativa del singolo magistrato nei confronti dell'ufficio giudiziario in cui opera³¹.

Negli ultimi anni, anche per effetto della crisi economica e delle pressioni esercitate dagli organismi internazionali rispetto alla scarsa efficienza dell'amministrazione giudiziaria, è in atto una trasformazione, che vede due protagonisti principali: da un lato, alcuni uffici giudiziari, dall'altro, il centro del sistema e, in particolare, il Ministero della giustizia. In primo luogo, numerose corti di giustizia hanno avviato dei percorsi d'innovazione e miglioramento, sia nell'ambito del cosiddetto progetto "*Diffusione di best practices*", finanziato dal Fondo sociale europeo³², sia attraverso la definizione di una rete di collaborazioni con le istituzioni del territorio (ordini degli avvocati, enti lo-

²⁶ MICCOLI, SCIACCA, VERZELLONI, *Al servizio dell'(auto) governo dell'organizzazione giudiziaria. Nascita ed evoluzione della Struttura Tecnica per l'Organizzazione*, in *Giustizia in bilico*, a cura di Sciacca, Verzelloni, Miccoli, Roma, 2013, 117 ss.

²⁷ DI FEDERICO, *Judicial independence in Italy*, in Seibert-Fohr, *op. cit.*, 357 ss.

²⁸ WEICK, *Educational organizations as loosely coupled systems*, in *Administrative Science Quarterly*, 1967, 21, 1, 1 ss.; ORTON, WEICK, *Loosely Coupled Systems: a re-conceptualisation*, in *Academy of Management Review*, 1990, 15, 2, 203 ss.

²⁹ ZAN, *Fascicoli e tribunali*, Bologna, 2003; ZAN, *Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia: caratteristiche e prospettive*, in *Quaderni di giustizia e organizzazione*, 2006, 1, 17 ss.; ZAN, *Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole*, Roma, 2011.

³⁰ GUARNIERI, *L'indipendenza della magistratura*, Padova, 1981.

³¹ VERZELLONI, *Dietro alla cattedra del giudice*, Bologna, 2009.

³² Sul punto, si veda: VECCHI, *La modernizzazione del sistema giudiziario italiano: dal modello top-down alla governance locale? Il nuovo ruolo dei territori nel sostegno all'innovazione degli uffici giudiziari*, in *Studi Organizzativi*, 2013, 1, 150 ss.; DFP, *Quarto rapporto di monitoraggio sulla diffusione delle best practices negli uffici giudiziari italiani*, Roma, 2014.

cali, camere di commercio, università, ecc.)³³. In secondo luogo, sono state varate una serie di politiche nazionali per irrigidire alcuni legami fra centro e periferie del sistema, fra cui: l'introduzione di un *data warehouse*, la riorganizzazione interna del Ministero, l'accentramento delle spese di funzionamento degli uffici e la riforma della geografia giudiziaria³⁴.

4.2 Francia

Nonostante l'apparente somiglianza³⁵, il caso francese differisce sensibilmente da quello italiano, a partire dalla stessa configurazione dei vertici dell'amministrazione giudiziaria. La Francia, infatti, ha adottato un modello fondato sul ruolo dell'esecutivo³⁶. In quest'ottica, il Ministero rappresenta il fulcro del sistema, visto che è il responsabile dell'erogazione del "servizio giustizia". Il Ministero sovrintende il funzionamento degli uffici, gestisce il bilancio, implementa le politiche giudiziarie, interviene nella nomina e promozione dei magistrati, ha competenze in ambito disciplinare ed amministra l'accademia di formazione giudiziaria: l'*École Nationale de la Magistrature* (ENM)³⁷.

Il *Conseil Supérieur de la Magistrature* (CSM), invece, assiste il Presidente della Repubblica nell'assicurare l'indipendenza dell'autorità giudiziaria³⁸ ed esprime pareri e decisioni, di concerto con il Ministero³⁹, su nomina, promozione e disciplina dei magistrati giudicanti. Le riforme costituzionali introdotte con l. cost. 952 del 27 luglio 1993 e con l. cost. 724 del 23 luglio 2008, non hanno risolto l'ambiguità di ruolo che contraddistingue il Consiglio di giustizia francese. Il CSM, infatti, si configura un organo perlopiù consultivo, che rappresenta i giudici francesi, ma che risulta incapace di garantire appieno l'indipendenza della magistratura⁴⁰.

Allo stesso tempo, però, il sistema francese si caratterizza per un alto grado di indipendenza dei singoli giudici che, come sancito dall'art. 64 della Costituzione, sono inamovibili, ossia non possono essere trasferiti senza il loro con-

³³ VERZELLONI, *op. cit.*

³⁴ PIANA, VERZELLONI, *Dal centro disperso al centro ritrovato? Riflessioni a partire dalle riforme della giustizia in Italia*, in *Quaderni di Scienza Politica*, 2016, XXIII, 2, 241 ss.

³⁵ BENVENUTI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura francese. Una comparazione con l'esperienza italiana*, Milano, 2011.

³⁶ GARAPON, EPINEUSE, *Judicial independence in France*, in Seibert-Fohr, *op. cit.*, 273 ss.

³⁷ BELL, *Judiciaries within Europe: a comparative review*, Cambridge, 2006, 44 ss.

³⁸ Art. 64 della Costituzione francese.

³⁹ Il cosiddetto meccanismo del "double-clef". Si veda: BENVENUTI, *op. cit.*

⁴⁰ BELL, *op. cit.*, 50 ss.; BENVENUTI, *op. cit.*

senso⁴¹. I giudici francesi godono di ampie garanzie di indipendenza interna. Tuttavia, nell'ultimo periodo, i Presidenti dei tribunali hanno visto aumentare i loro poteri, soprattutto in materia di valutazione e monitoraggio delle performance⁴². I capi ufficio sono altresì responsabili dell'allocazione dei casi⁴³ e contribuiscono alla predisposizione del budget⁴⁴, che viene però amministrato dalle articolazioni ministeriali. In generale, il Ministero è stato, ed è tuttora, il promotore del cambiamento in atto nel sistema francese, come dimostrano le ultime riforme su semplificazione processuale⁴⁵ e geografia giudiziaria⁴⁶, ispirate a obiettivi di riduzione dei costi e aumento dell'efficienza degli apparati della giustizia francese.

4.3 Ungheria

L'amministrazione giudiziaria dell'Ungheria ha vissuto una lunga fase di transizione⁴⁷, avviata con la caduta della cortina di ferro e la dissoluzione della Repubblica popolare⁴⁸. La Costituzione ungherese⁴⁹ e le riforme introdotte nel 1997⁵⁰ configuravano un sistema fondato attorno al *National Council of Justice* (NCJ). Questo organismo di auto-governo, composto in prevalenza da membri togati⁵¹, era competente in materia di organizzazione degli uffici giudiziari, così come su ogni questione legata a nomina, promozione e disciplina dei magistrati. Il sistema si caratterizzava per un'elevata indipendenza della magistratura⁵², ma il NCJ era considerata, sia dalle autorità ungheresi sia dagli

⁴¹ La disposizione non si applica, invece, ai "magistrat du parquet", ossia ai pubblici ministeri. Lo status dei giudici francesi è definito dall'ord. 58/1270 del 22 dicembre 1958.

⁴² Ai sensi della *Loi organique* 2003-153 del 26 febbraio 2003.

⁴³ FABRI, LANGBROEK, *Is There a Right Judge for Each Case?*, in *European Journal of Legal Studies*, 2007, 1, 2, 1 ss.; GARAPON, EPINEUSE, *op. cit.*

⁴⁴ CEPEJ, *Scheme for evaluating judicial systems. Country: France*, 2013, 25 ss.

⁴⁵ Loi 2009-526 del 12 maggio 2009.

⁴⁶ Décret 2009-770 del 23 giugno 2009. Sul tema, si veda: BORVO COHEN-SEAT, DETRAIGNE, *La réforme de la carte judiciaire: une occasion manquée*, 2012, 662.

⁴⁷ PIANA, *op. cit.*; FLECK, *Judicial independence in Hungary*, in Seibert-Fohr, *op. cit.*, 793 ss.; DALLARA, *Democracy and Judicial Reforms in South-East Europe*, Heidelberg, 2014.

⁴⁸ BUNCE, CSANÁDI, *Uncertainty in the Transition. Post-Communism in Hungary*, in *East European Politics and Society*, 1993, 7, 2, 240 ss.

⁴⁹ Act XX 1949, così come modificato dall'Act XXXI 1989.

⁵⁰ Act LXVI, act LXVII e act LXVIII 1997.

⁵¹ PEDERZOLI, PIANA, *The governance of the judicial systems in Europe*, in *Handbook on Judicial Politics*, a cura di Coman, Dallara, Iasi, 2010, 89 ss.

⁵² BOBEK, *Iudex Ex Machina: Institutional and Mental Transitions of Central and Eastern European Judiciaries*, in Coman, Dallara, *op. cit.*, 107 ss.

osservatori internazionali⁵³, un'istituzione politicizzata, poco trasparente e inefficiente.

La nuova Costituzione⁵⁴ e le successive riforme del 2011⁵⁵ - entrate in vigore nel gennaio 2012 - hanno ridisegnato integralmente il sistema giudiziario ungherese. Il NCJ è stato soppresso e sono state create due nuove entità: il *National Office for the Judiciary* (NOJ) e il *National Judicial Council* (NJC). Il NOJ è una struttura di supporto al suo Presidente - un magistrato⁵⁶, eletto dal Parlamento con una maggioranza di 2/3, che rimane in carica per nove anni - cui sono affidati una pluralità di compiti⁵⁷, fra cui: proporre al Presidente della Repubblica nomine e revoche dei giudici, gestire il budget, valutare le performance degli uffici, nominare i dirigenti, ridefinire l'assegnazione dei casi e trasferire i magistrati. Il NJC, invece, è un organo indipendente, formato solo da togati, che svolge funzioni di supervisione e controllo, in primo luogo sull'attività del Presidente del NOJ.

Questi interventi sono stati fortemente criticati da più parti⁵⁸. In particolare, la Commissione di Venezia ha adottato alcuni pareri sulla nuova Costituzione⁵⁹ e sulle riforme collegate⁶⁰, segnalando il rischio di derive anti-democratiche, visti l'assenza di norme a tutela dell'indipendenza e l'accentramento di poteri nelle mani del Presidente del NOJ.

Il sistema ungherese si distingue altresì per un basso livello di indipendenza dei singoli giudici, diminuito ulteriormente a seguito delle ultime riforme. I magistrati sono sottoposti a un lungo periodo di prova e acquisiscono il diritto all'inamovibilità solo dopo 3-5 anni di carriera⁶¹. I capi ufficio hanno ampi poteri, soprattutto in materia di assegnazione dei casi⁶² e valutazione delle performance individuali.

Nel complesso, le grandi trasformazioni che hanno interessato negli ultimi anni l'amministrazione giudiziaria ungherese hanno visto un unico protagoni-

⁵³ CURIA, *History and Judicial Reform* [www.lb.hu]; OECD, *Regulatory reform in Hungary*, 2000 [www.oecd.org].

⁵⁴ *Fundamental law of Hungary*, promulgata il 25 aprile 2011.

⁵⁵ Act CLXI e act CLXII 2011.

⁵⁶ Con almeno cinque anni di esperienza nella magistratura.

⁵⁷ Fra cui oltre cinquanta attribuzioni esclusive.

⁵⁸ HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, *The case of the Hungarian Government with the Venice Commission*, 2011; INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION, *Courting Controversy: the Impact of the Recent Reforms on the Independence of the Judiciary and the Rule of Law in Hungary*, 2012.

⁵⁹ Opinion 621-2011, adottata nel corso della sessione plenaria del 17-18 giugno 2011.

⁶⁰ Opinion 663-2012, adottata nel corso della sessione plenaria del 16-17 marzo 2012.

⁶¹ CEPEJ, *Evaluation Report on European Judicial Systems*, 2012, 274.

⁶² FLECK, *op. cit.*, 812.

sta: l'esecutivo⁶³. I governi guidati dal primo ministro Orbán hanno promosso e attuato le riforme costituzionali, così come tutti gli altri interventi sullo status dei giudici, che hanno comportato, fra le altre misure, un significativo taglio delle remunerazioni⁶⁴ e un drastico abbassamento dell'età pensionabile da 70 a 62 anni, con il pensionamento di 274 togati⁶⁵: pari a circa il 10% dei magistrati ungheresi, fra cui il 20% dei giudici della Corte suprema⁶⁶.

4.4 Svezia

A differenza dei casi di Italia, Francia e Ungheria, il sistema svedese si contraddistingue per una grande stabilità. Dagli anni '70 in poi, la Svezia ha introdotto un numero limitato di riforme⁶⁷ - specie in termini comparativi. In generale, l'ordinamento svedese non si fonda sul principio della rigida separazione fra i poteri, così come conosciuto in altri sistemi, di diversa tradizione⁶⁸. La Svezia, infatti, non ha un organo di autogoverno della magistratura, ma un'autorità amministrativa, che si occupa di fornire servizi agli uffici giudiziari: la *Swedish National Courts Administration* (SNCA). La struttura - secondo alcuni autori, facente parte del modello nord-europeo dei Consigli di giustizia⁶⁹ - pur essendo formalmente indipendente dall'esecutivo, risulta legata a doppio filo al Ministero della giustizia, che ne definisce l'attività. La SNCA è un'organizzazione "ombrello", che funge da intermediario fra Ministero e uffici sul territorio, occupandosi di tutti gli aspetti connessi all'amministrazione della giustizia: gestione del personale, divisione del budget, monitoraggio, infrastrutture, impiego e sviluppo delle tecnologie, ecc. Negli ultimi anni, l'organismo ha aumentato le proprie competenze, specialmente in materia di formazione e aggiornamento professionale, come dimostra la recente istituzione della *Courts of Sweden Judicial Training Academy*⁷⁰.

⁶³ A differenza di quanto avvenuto nel periodo successivo alla transizione democratica. ORKENY, SCHEPPELE, *Rules of law: the complexity of legality in Hungary*, in *The rule of law after communism: problems and prospects in east-central Europe*, a cura di Krygier, Czarnota, Dartmouth, 1999, 55 ss.; PIANA, DALLARA, *Networking the rule of law*, Farnham, 2015, 73-74.

⁶⁴ CEPEJ, *op. cit.*, 264-265.

⁶⁵ EUROPEAN COMMISSION, *EC closes infringement procedure on forced retirement of Hungarian judges*, press release, Brussels, 20 novembre 2013.

⁶⁶ CEPEJ, *op. cit.*, 144.

⁶⁷ NERGELIUS, ZIMMERMANN, *Judicial independence in Sweden*, in Seibert-Fohr *op. cit.*

⁶⁸ BELL, *op. cit.*

⁶⁹ VOERMANS, *Councils for the Judiciary in Europe: Trends and Models*, in *The Spanish constitution in the European constitutional context*, a cura di Segado, Madrid, 2003, 2133 ss.; VOLPI, *op. cit.*; NERGELIUS, ZIMMERMANN, *op. cit.*, 191.

⁷⁰ CCJE, *Questionnaire for the preparation of the CCJE Opinion No. 16. Reply from Sweden on the relationship between judges and lawyers and the concrete means to improve the efficiency and quality of judicial proceedings*, 2012.

Pur con le sue peculiarità, la magistratura svedese risulta scarsamente indipendente dagli altri poteri, tanto che gli stessi magistrati auspicano l'adozione di un modello simile a quello danese, così come riformato nel 1999⁷¹. Inoltre, i singoli giudici svedesi sono meno indipendenti dei colleghi di alcuni paesi europei, sia per le competenze del SNCA in materia di gestione delle risorse umane sia per le attribuzioni dei capi ufficio. I presidenti, infatti, sono responsabili della gestione del budget delle corti, che comprende anche gli stipendi dei togati⁷² e possono ridefinire l'assegnazione dei casi, rispetto all'insorgere di eventuali esigenze organizzative, come il formarsi di arretrato⁷³. I dirigenti rivestono un ruolo fondamentale anche nella valutazione dei giudici: in Svezia non vi sono procedure formali e standardizzate - come invece, ad esempio, in Francia - ed i capi ufficio tengono conto di una serie di criteri, fra cui: abilità di collaborare, disponibilità ad assumersi delle responsabilità, qualità del servizio e capacità di adattarsi ai cambiamenti.

4.5 Olanda

Diversamente della Svezia, il sistema giudiziario olandese è profondamente cambiato negli ultimi quindici anni, a seguito di una serie di riforme, avviate a partire dall'inizio del 2000⁷⁴. Le origini di queste trasformazioni devono essere ricercate in due interventi normativi: da un lato il *Judiciary Organization Act* e, dall'altro, il *Council for the Judiciary Act* - entrati entrambi in vigore il primo gennaio 2012⁷⁵.

In primo luogo, è stato istituito un Consiglio di giustizia - il *Raad voor de Rechtspraak* (RvdR) - ossia una struttura di dimensioni ridotte, composta da 3-5 membri, cui sono affidati diversi compiti, fra cui: fornire pareri sia al Governo sia al Parlamento, promuovere l'etica giudiziaria, favorire la qualità della giustizia e l'uniforme applicazione della legge. Il RvdR interviene anche nella procedura di nomina dei magistrati, che avviene con decreto reale, sulla base delle valutazioni di una commissione indipendente e della struttura interna di direzione dell'ufficio in cui si registra il vuoto d'organico⁷⁶.

In secondo luogo, è stato introdotto un sistema di gestione della qualità (*RechtspraakQ*), che incide sul budget di ogni corte, creando un meccanismo

⁷¹ Sull'esempio del cosiddetto *Domstolsstyrelsen*. Si veda: BELL, *op. cit.*, 243.

⁷² ENCJ, *Working group on courts Funding and Accountability 2006-07*, 2007, 13-18.

⁷³ ENCJ, *Minimum Judicial Standards IV. Allocation of cases 2013-14*, 2014, 20-21, 50, 101.

⁷⁴ LANGBROEK, *Organization development of the Dutch Judiciary, between accountability and judicial independence*, in *International Journal for Court Administration*, 2010, 21 ss.; LANGE, *Judicial independence in the Netherlands*, in Seibert-Fohr, *op. cit.*, 231 ss.

⁷⁵ Staatsblad 581-582, 6 dicembre 2001.

⁷⁶ LANGE, *op. cit.*

premiare per gli uffici capaci di raggiungere gli obiettivi prefissati, in termini di efficacia ed efficienza del servizio. Tale strumento si fonda su una serie di indicatori per misurare il carico di lavoro dei tribunali, che tengono conto del tempo stimato per risolvere le varie tipologie di affari (*Lamicié*)⁷⁷. Ogni corte di giustizia elabora un piano di budget (*production plan*), che viene discusso con il Consiglio di giustizia, che a sua volta negozia con il Ministero la dotazione di risorse necessarie, rispetto alle strategie di politica giudiziaria definite dall'Esecutivo. Questo sistema responsabilizza i vari livelli decisionali, in un'ottica orientata al conseguimento dei risultati e, al contempo, garantisce l'indipendenza della magistratura.

In terzo luogo, sono stati avviati una serie di altri interventi di carattere generale, fra cui: il riordino degli assetti organizzativi interni agli uffici, la revisione della mappa giudiziaria, la creazione di una scuola di formazione (*National Training Institute for Judges*), la semplificazione delle procedure e la digitalizzazione degli atti processuali.

Questa "stagione" di riforme ha attraversato diverse legislature: nonostante l'alternanza politica, la condivisione di un'agenda comune ha permesso l'attuazione di tutte le misure inizialmente previste. La magistratura olandese è stata parte attiva di questo percorso: a differenza del caso ungherese, ha aumentato il proprio livello di indipendenza, ma anche, contestualmente, la propria *accountability*, ovvero la disponibilità e capacità di "rendere conto" sia alle norme giuridiche sia ai principi di efficacia ed efficienza⁷⁸.

I giudici olandesi hanno ampie garanzie di indipendenza, tanto che la Costituzione parla espressamente di «nomina per la vita»⁷⁹, ma sono chiamati a rispondere del proprio operato, anche in termini di qualità del servizio che viene erogato ai cittadini. A tal proposito, i capi ufficio hanno competenza esclusiva in materia di valutazione delle performance dei magistrati, rispetto al conseguimento degli obiettivi concordati annualmente, e sono responsabili dell'avvio di eventuali azioni disciplinari⁸⁰.

⁷⁷ NG, *Quality of judicial organisation and checks and balances*, Antwerp, 2007; MAK, *The European Judicial Organisation in a New Paradigm: The Influence of Principles of New Public Management on the Organisation of the European Courts*, in *European Law Journal*, 2008, 14, 6, 718 ss.; CONTINI, CARNEVALI, *The quality of justice: from conflicts to politics*, in Coman, Dallara, *op. cit.*, 157 ss.; ON-ODC, *Resource Guide on strengthening judicial integrity and capacity*, 2011; MOHR, CONTINI, *Conflicts and Commonalities in Judicial Evaluation*, in *Oñati Socio-legal Series*, 2014, 4, 5, 843 ss.

⁷⁸ PIANA, *op. cit.*

⁷⁹ Art. 117 della Costituzione olandese.

⁸⁰ CEPEJ, *European judicial systems: efficiency and quality of justice*, 2014, 354 ss.

5. Dibattito: quando le differenze sono la "regola"

Il paragrafo precedente si è occupato di presentare le caratteristiche distintive e le recenti trasformazioni dei sistemi giudiziari di cinque paesi, rappresentativi sia delle diverse regioni geografiche sia dei vari “modelli di giustizia” presenti in Europa.

La prima conclusione di questa panoramica è la grande varianza di soluzioni adottate per assicurare, da un lato, il funzionamento e la gestione degli apparati giudiziari e, dall'altro, garantire l'indipendenza della magistratura e dei singoli giudici. Le differenze non sono affatto un'eccezione, quanto piuttosto la "regola". Per tale motivo, risulta estremamente difficile individuare dei tratti comuni fra i diversi sistemi. Inoltre, le soluzioni adottate nei vari paesi vanno contestualizzate nella loro specifica realtà, ossia nel quadro dei meccanismi di *check and balance* che caratterizzano ogni ordinamento.

Lungi dal voler stilare delle classifiche, è opportuno segnalare come l'indipendenza della magistratura e dei singoli giudici sia tutelata pienamente soltanto in alcuni Paesi europei. In tal senso, è emblematico il caso dell'Ungheria dove, nell'arco di pochi anni, sono state abolite molte garanzie costituzionali di cui godevano i giudici ungheresi. Il valore dell'indipendenza della magistratura sembra essere nuovamente in discussione, sulla spinta di molteplici fattori, fra cui, in particolare, la crisi economica, la diffusione delle politiche di riduzione della spesa pubblica e il riemergere dei populismi. Alla luce di tutto ciò, occorre tenere conto di nuovi scenari e cambiamenti in atto, per leggere il movimento in atto all'interno dei sistemi giudiziari europei. La tabella seguente (Tab. 5) raccoglie le principali trasformazioni che hanno interessato i cinque Paesi analizzati nell'articolo, individuando le istituzioni che, più di altre, si sono fatte promotrici del cambiamento.

	TRASFORMAZIONI	PROMOTORI DEL CAMBIAMENTO
ITALIA	Percorsi di innovazione e miglioramento a livello locale. Irrigidimento di alcuni legami fra centro e periferie del sistema	Uffici giudiziari Ministero della giustizia

FRANCIA	Politiche per la riduzione dei costi e l'aumento dell'efficienza	Ministero della giustizia
UNGHERIA	Riforma complessiva del quadro costituzionale. Interventi su status e remunerazioni dei giudici	Esecutivo
SVEZIA	Limitate. Espansione del ruolo della SNCA (formazione)	Esecutivo-SNCA
OLANDA	Istituzione di un Consiglio di giustizia. Introduzione di un sistema di gestione della qualità. Altre riforme sistemiche	Grande condivisione degli obiettivi. Coinvolgimento diretto della magistratura olandese

Tab. 5: Un quadro di sintesi.

A fronte di alcuni Paesi, come la Svezia, che sono rimasti tendenzialmente stabili, ve ne sono altri, come, in particolare, Olanda e Ungheria, che sono profondamente cambiati, a seguito di una riforma complessiva, anche del quadro costituzionale. Queste trasformazioni si sono verificate con velocità diverse e, soprattutto, sono state promosse da differenti “attori” protagonisti: se in Ungheria l'esecutivo è stato il motore della riforma, in Olanda vi è stata una grande condivisione del percorso di cambiamento, anche attraverso il coinvolgimento diretto della magistratura olandese. In generale, come dimostra in maniera esemplare il caso italiano, i ministeri della giustizia di alcuni paesi stanno tentando di riprendere il controllo dell'agenda istituzionale. Il risultato di queste dinamiche è ancora estremamente incerto, ma è interessante notare come i CSM di Italia e Francia, che per anni hanno rappresentato un modello di riferimento per altri paesi europei ed extra-europei, non siano riusciti a risolvere le loro ambiguità di ruolo e stiano progressivamente perdendo la loro centralità. La crisi di queste istituzioni fa da contraltare alla diffusione

di nuovi organismi di auto-governo, come quello olandese, che abbandonano la natura assembleare, adottando una struttura estremamente flessibile, orientata a favorire la qualità della giustizia e l'uniforme applicazione della legge. Tutto ciò si inserisce all'interno di un processo diffuso di progressiva responsabilizzazione degli apparati della giustizia, sia a livello centrale sia periferico. In particolare, gli uffici giudiziari sono chiamati a "rendere conto", rispetto al raggiungimento o meno di obiettivi di efficacia ed efficienza, anche in materia di gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie. Per tale ragione, in molti paesi si assiste ad un aumento delle competenze dei capi ufficio, che risultano sempre più responsabili del buon andamento delle corti sul territorio.

6. Riflessioni conclusive

Questo articolo ha sviluppato una comparazione sulla *governance* dei sistemi giudiziari europei. In funzione degli obiettivi del testo, è opportuno delineare alcune considerazioni conclusive, per stimolare il lettore a riflettere sulle possibili trasformazioni sia della giustizia italiana sia degli altri paesi europei.

In primo luogo, l'esperienza di diversi stati europei evidenzia il bisogno di bilanciare indipendenza ed *accountability* della magistratura. L'indipendenza non può rappresentare un valore fine a sé stesso. Come dimostra il caso ungherese, una magistratura che risulta poco responsabile, si allontana dalla società, finendo per mettere a repentaglio la propria stessa indipendenza. In senso opposto, il caso olandese permette di apprezzare i risultati di un percorso condiviso, fondato sulla disponibilità dei magistrati di "rendere conto" del proprio operato, anche in termini di efficacia ed efficienza del servizio giustizia.

In secondo luogo, per comprendere le logiche d'azione dell'amministrazione giudiziaria occorre passare dallo studio del *government*, inteso come l'impianto normativo e istituzionale che sovrintende il rapporto fra i poteri dello stato, alla dimensione della *governance*, cioè quell'insieme di interazioni complesse, di diversa natura, che superano i confini istituzionali, per definire il modo in cui viene "resa giustizia" al cittadino. Parlare di "sistema giustizia" significa allargare il focus oltre gli apparati giudiziari, per collocarli nel contesto sociale, politico ed economico in cui operano, ossia tenere conto del funzionamento concreto delle corti, ma anche dell'incidenza delle variabili non strutturali, delle relazioni centro-periferia, del ruolo esercitato dai diversi attori di policy e delle molteplici interconnessioni fra tribunali e società civile.

Infine, collegato al punto precedente, si avverte la necessità di abbandonare una visione incentrata esclusivamente sulla "macchina statale" e le sue articolazioni, per rimettere il cittadino al centro del "sistema giustizia". La ricerca di

soluzioni per migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'amministrazione giudiziaria dovrebbe essere preceduta da una riflessione estesa sui reali bisogni e sulle esigenze dei cittadini, soprattutto in termini di tutela dei diritti. Qualsiasi intervento di riforma dovrebbe, pertanto, interrogarsi sull'origine dei conflitti sociali che, in ultima istanza, devono trovare soluzione nelle aule dei tribunali, ma anche sulle radici stesse della legittimazione del sistema. Tutto ciò passa attraverso il coinvolgimento diretto, non estemporaneo, non solo degli "addetti ai lavori", ma anche di cittadini, associazioni, movimenti, istituzioni del territorio, università e operatori, di diversa provenienza professionale.