

GIORNATA EUROPEA DELLA GIUSTIZIA CIVILE

Intervento di Gabriele Guarda – vice-presidente per l'Italia dell'E.U.R. (Unione Europea dei funzionari giudiziari)

Grazie. Il tema del mio intervento è la CEPEJ, la Commissione per l'efficacia della giustizia, istituita dal Consiglio d'Europa nel 2002 e che quindi festeggia ben dieci anni di attività.

Per comprendere il valore e il significato del lavoro compiuto dalla CEPEJ in questi dieci anni vorrei però proporvi prima alcune mie riflessioni personali.

In questo consesso di operatori specializzati (magistrati, avvocati, docenti universitari e personale delle cancellerie) può forse sembrare fuori luogo ricordare, ad esempio, che il diritto non è solo materia di disquisizioni giuridiche tra addetti ai lavori; ma vale la pena di rammentarci che il diritto è anche e soprattutto lo strumento che consente agli esseri umani di risolvere i problemi che nascono tra di loro, e tra loro e gli organi istituzionali. Come sappiamo, le modalità di applicazione del diritto al caso concreto, e quindi di funzionamento della “giustizia” in ogni Stato, incidono in modo determinante sull'economia di quel Paese; e sappiamo anche che l'Italia è all'87° posto nel Rapporto “Doing business 2012” (perdendo altre quattro posizioni rispetto al 2011) anche a causa dell'eccessiva lentezza della giustizia civile.

Certo, il Governo sta cercando in tutti i modi di porre rimedio a questa eccessiva lentezza, con interventi sia strutturali e organizzativi (soppressione e accorpamento degli uffici giudiziari) sia procedurali (mediazione obbligatoria, filtro in appello etc.); ma è indubbio che la reale validità di tali interventi, e quindi il riscontro di una effettiva minor durata dei procedimenti civili, potrà essere valutata solo tra qualche tempo.

Resta quindi da chiedersi come mai, a fronte di una situazione deficitaria riconosciuta da tutti, ma soprattutto dagli utenti del nostro servizio, siamo così restii a rivolgere il nostro sguardo oltre frontiera per cogliere le opportunità di miglioramento che ci vengono offerte dalle istituzioni europee ed internazionali. Sembra quasi che tra noi

operatori della giustizia italiani serpeggi una sorta di gelosia nei confronti delle nostre leggi, del nostro modo di applicarle e del nostro modo di risolvere i conflitti relativi alla loro applicazione.

Non ci rendiamo conto che la globalizzazione avanza anche nel nostro settore, e che, come le aziende italiane delocalizzano in Austria e Slovenia anche in funzione del tempo necessario ad ottenere un decreto ingiuntivo esecutivo, così anche i cittadini delocalizzano la loro richiesta di giustizia. E' di circa un anno fa la notizia di un nuovo turismo giudiziario verso la Romania per ottenere il divorzio; tre giorni per avere la residenza che serve per avviare la causa al tribunale civile romeno, sei mesi per avere il certificato di divorzio, una spesa di 1500/1700 euro.

Vale quindi la pena di ricordare che la CEPEJ da dieci anni sta lavorando anche e soprattutto per noi, per fornirci strumenti utili a migliorare il nostro modo di lavorare.

Lo statuto della CEPEJ pone l'accento sul confronto dei sistemi giudiziari e sullo scambio di conoscenze ed affida alla Commissione il compito di ".. (a) analizzare i risultati ottenuti dai diversi sistemi giudiziari per mezzo di criteri statistici comuni; (b) identificare i problemi ed i campi suscettibili di essere migliorati e procedere agli scambi di vedute sul funzionamento dei sistemi giudiziari stessi; (c) definire dei mezzi concreti per migliorare la valutazione ed il funzionamento del sistema giudiziario degli Stati membri tenendo conto dei bisogni propri di ciascuno".

Lo strumento principale realizzato dalla CEPEJ nell'arco del suo periodo di attività è senz'altro il "Rapporto sui sistemi giudiziari europei" la cui edizione 2012 (riferita ai dati 2010 forniti da 46 Stati sui 47 che aderiscono al Consiglio d'Europa) è stata pubblicata alla fine dello scorso mese di settembre.

Nelle conclusioni del Rapporto si legge: "L'obiettivo di questo Rapporto è di innalzare il livello del servizio pubblico della giustizia e di iniziare la valutazione del suo funzionamento negli Stati membri del Consiglio d'Europa, con la finalità di migliorare la sua prestazione a favore dei cittadini. La CEPEJ fornisce a questo fine degli strumenti di analisi e di miglioramento dell'attività dei tribunali a partire dai due supporti complementari: efficacia e qualità. Questa valutazione deve tenere pienamente conto della specificità di questo servizio pubblico: il principio essenziale dell'indipendenza del sistema giudiziario e dell'imparzialità del giudice, pilastro dello stato di diritto. È nel

rispetto di questa cornice che gli amministratori pubblici ed gli operatori della giustizia hanno il dovere di cercare di rinforzare sempre di più l'efficacia e la qualità del loro sistema giudiziario al servizio di 800 milioni di europei.”.

Il Rapporto pertanto non è solo il prodotto di un difficile esercizio statistico (mettere a confronto i sistemi giudiziari di 46 Stati non è certo semplice); dovrebbe servire a chiederci il perché l'Italia occupa certe posizioni, a ricercare le cause della nostra situazione deficitaria e ad aiutarci per trovare soluzioni appropriate.

Infatti a fronte di investimenti nella Giustizia nella media rispetto agli altri Stati; a un livello di informatizzazione che ci pone tra i Paesi più avanzati; a una capacità di smaltimento dei procedimenti civili contenziosi che per la prima volta ha superato il 100% (siamo al 118,1%, il che significa che il sistema è ora in grado di intaccare l'arretrato), abbiamo una durata dei procedimenti civili in primo grado di 493 giorni (mentre la media negli Stati esaminati è di 287), un divorzio contenzioso dura 538 giorni (la media è di 246), una procedura per licenziamento supera i 600 giorni (la media è sotto i 200).

Certo, siamo un popolo litigioso (con l'iscrizione di circa 4000 nuovi procedimenti ogni 100.000 abitanti, numero per altro simile a quello della Spagna, dove in primo grado un procedimento civile si chiude però in 289 giorni) e a questo corrisponde un alto numero di avvocati (più di 300 ogni 100.000 abitanti a fronte di una media di 127).

Forse quello che ci manca è una migliore organizzazione; da quella dei singoli operatori (magistrati, avvocati, personale di cancelleria) relativamente al proprio lavoro, a quella delle strutture (uffici giudiziari) in cui i singoli svolgono la loro attività.

Proprio per aiutare gli Stati ad organizzare meglio il lavoro giudiziario, la CEPEJ ha in questi anni istituito degli specifici gruppi di lavoro incaricati di studiare:

1. la gestione dei tempi del processo;
2. la qualità della giustizia;
3. i problemi legati all'esecuzione delle decisioni giudiziarie;
4. l'impatto delle raccomandazioni relative alla mediazione nei sistemi giuridici degli Stati membri.

Ogni gruppo di lavoro ha elaborato dei documenti di effettiva utilità, che purtroppo in Italia hanno avuto sempre scarsissima diffusione.

Invitandovi a consultare tali documenti sul sito web della CEPEJ, mi limiterò in questa sede ad illustrare brevemente il lavoro svolto dal gruppo di lavoro incaricato di studiare la gestione dei tempi del processo.

Il “programma-quadro” *“UN NUOVO OBIETTIVO PER I SISTEMI GIUDIZIARI: IL TRATTAMENTO DI OGNI AFFARE IN UN TERMINE OTTIMALE E PREVEDIBILE”*, trae spunto dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’uomo per esporre alcune riflessioni sulle cause dell’eccessiva durata dei processi. In particolare la CEPEJ mette in evidenza come una procedura non debba essere troppo lunga, per assicurare ai cittadini e allo Stato la certezza del diritto, ma non possa nemmeno svilupparsi in tempi troppo ristretti, poiché le parti debbono poter disporre di un tempo sufficiente a preparare le proprie difese. Pertanto gli Stati devono assicurare un equilibrio tra un eccesso di rapidità (che può portare a decisioni ingiuste) e un eccesso di lentezza (che porta di fatto ad una “giustizia negata”).

Nel programma viene ancora sottolineato come sia necessario evitare la creazione di una giustizia su due diversi binari: una rapida (per la quale si corre il rischio di veder ridotte le possibilità di intervento della difesa), ed una più lenta, per chi può disporre di maggiori mezzi finanziari e quindi di una difesa in grado di sfruttare tutti i possibili cavilli procedurali. In particolare, raccomanda la CEPEJ, anche se il trattamento prioritario di certe categorie di affari può avere una sua giustificazione, la scansione dei processi nel tempo non deve mai essere il prodotto di una “assenza di gestione”.

Secondo il “programma-quadro” pertanto l’obiettivo della riduzione della durata dei processi si può raggiungere definendo per ogni tipologia di affare un “tempo ottimale”, soddisfacente sia per la società che per le parti, per le vittime come per gli indagati.

In questo contesto si deve tener conto di tre principi essenziali:

- la necessità di trovare un punto di equilibrio tra le risorse (umane e strumentali) che ogni Stato mette a disposizione per il funzionamento del sistema giudiziario, e una gestione intelligente di queste risorse (mediante l’introduzione di un “sistema qualità”);
- la disponibilità di elementi di misura e di conoscenza, armonizzando i metodi di raccolta dei dati statistici nei diversi Stati;

- la necessità di conciliare tra loro le esigenze di tutti coloro che possono contribuire alla realizzazione di un processo che si svolge in un tempo ragionevole.

Il “programma-quadro” ha quindi individuato alcune linee d’azione che ogni Stato potrebbe utilizzare per cercare di ridurre la durata dei processi:

- a. agire sulle risorse – poiché avere una congrua disponibilità di risorse è condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare un buon funzionamento della giustizia; tenendo conto del fatto che agire sulle risorse non significa necessariamente aumentarle, ma anche solo aumentarne l’efficacia (in particolare, con riferimento alle risorse umane, elementi importanti da considerare sono la motivazione e la formazione del personale);
- b. agire sulla qualità della legislazione;
- c. migliorare la prevedibilità dei termini di durata, attraverso una effettiva trasparenza dei dati statistici;
- d. definire la durata ottimale per ogni tipo di affare e controllarne l’effettività nel sistema;
- e. migliorare i dispositivi statistici e sviluppare le strategie di informazione e di comunicazione;
- f. migliorare l’organizzazione delle udienze per ridurre i tempi di attesa, con particolare attenzione per le vittime e i testimoni.

Ma chi o cosa scandisce i tempi del processo? Se consideriamo il processo civile di cognizione, vi sono certamente i tempi previsti dalla procedura (termini per comparire, termini per il deposito delle memorie, etc.); vi sono poi i tempi del giudice (che non sono solo quelli necessari a maturare la decisione), quelli della cancelleria (per lo scarico delle udienze, le comunicazioni alle parti o la pubblicazione della sentenza), quelli dell’ufficiale giudiziario (per la notifica degli atti), quelli del consulente tecnico (per il deposito della perizia), e, non ultimi per l’incidenza che hanno sulla durata totale della causa, quelli dei difensori (per esempio con la classica richiesta di rinvio “perché pendono trattative”).

In questo contesto, come primo strumento per aiutare gli Stati a raccogliere le informazioni necessarie ad analizzare la durata delle procedure giudiziarie, al fine di poter effettivamente incidere sui tempi troppo lunghi, la “task-force” della CEPEJ ha quindi elaborato una “Check-list per la gestione dei tempi del processo”.

Va anzitutto posto in evidenza come questa “check-list” non sia un elenco di suggerimenti, la cui applicazione potrebbe portare ad una immediata riduzione dell’eccessiva durata dei processi.

Il documento in realtà serve soprattutto a:

- far identificare, da tutti gli operatori del diritto che vi sono coinvolti, il singolo “processo” nella sua unitarietà, dal primo atto all’ultimo (compresa l’esecuzione della decisione, ove prevista);
- definire la durata ottimale di ogni procedura e renderla quindi prevedibile per gli utenti;
- distinguere gli affari in relazione alla loro complessità;
- raccogliere dati relativi alla durata delle fasi più importanti di ciascuna procedura;
- istituire un’autorità che abbia il compito di identificare i ritardi e di proporre soluzioni per porvi rimedio;
- utilizzare meglio l’IT per l’elaborazione delle statistiche e la pianificazione delle attività.

Si tratta quindi di uno strumento teso principalmente ad introdurre il concetto del valore del tempo nell’ambito di un sistema, quello giudiziario, per il quale il “tempo” è stato sempre invece una variabile ritenuta indifferente.

Ritengo pertanto che sia particolarmente importante diffondere il testo di questo e degli altri documenti prodotti dalla CEPEJ tra tutti gli operatori del diritto, sia all’esterno che all’interno degli uffici giudiziari, affinché, anche attraverso gli “osservatori”, che sono ormai una realtà in molti distretti, e di cui abbiamo un importante esempio qui a Bologna, il lavoro svolto dalla CEPEJ possa trovare riscontro nella pratica attivazione delle procedure suggerite.

Vi ringrazio.