

Migliorare l'efficacia della giustizia

1. Due eventi di rilievo hanno di recente acceso i riflettori sulla giustizia in Italia.

Nel corso di una conferenza stampa tenuta a Parigi l'8 ottobre 2008, la CEPEJ - Commissione europea per l'efficacia della giustizia, istituita dal Consiglio d'Europa nel 2002, ha presentato il secondo Rapporto di valutazione dei sistemi giudiziari europei, sulla base dei dati forniti da 45 dei 47 Paesi membri al 31 dicembre 2006.

Il Rapporto - disponibile in inglese e francese sul sito <http://www.coe.int/cepej/> - offre dati che necessitano di ulteriori approfondimenti, attesa la diversità dei sistemi in comparazione; ma già da una prima lettura emergono elementi che, pur confermando le particolari difficoltà del nostro sistema, mettono in evidenza in molti luoghi comuni sulla giustizia che ricorrono nella informazione, nelle analisi di politici ed anche nelle valutazioni di molti cittadini, sollecitando una seria riflessione sulle effettive cause della crisi del nostro sistema giudiziario.

Il punto critico è dato certamente dalla durata dei processi.

Siamo agli ultimi posti per la durata degli affari civili contenziosi, con 507 giorni per il solo primo grado, a fronte dei 262 della Francia e 261 della Spagna; i dati sono peggiori soltanto in Slovenia, Croazia, Andorra, Cipro e Bosnia Erzegovina.

Siamo addirittura all'ultimo posto per le cause di divorzio, con 634 giorni per il primo grado, a fronte dei 477 giorni della Francia, 227 della Spagna e 321 della Germania.

I dati sulle pendenze in primo grado degli affari civili (commerciali) contenziosi vedono l'Italia al primo posto con 3.687.965 di cause pendenti al 31.12.2006, con un incremento sia pure lieve rispetto al 1° gennaio 2006, essendo stati definiti nell'anno affari per un numero (2.653.113) inferiore a quelli sopravvenuti (2.825.543).

E' vero che tale punto di criticità riguarda anche altri Paesi, tra i quali Francia, Spagna e Germania; ma il dato della Francia (1.165.192), pur collocandosi al secondo posto, è comunque pari ad un terzo circa delle pendenze in Italia, mentre molto meno grave è il dato della Spagna (781.754) e della Germania (544.751).

Anche nel settore penale, con riferimento ai processi per le infrazioni più gravi (omicidio volontario, crimine organizzato, rapina, frode, traffico degli stupefacenti e tratta degli essere umani), l'Italia si colloca al primo posto, con 1.204.151 processi pendenti in primo grado, mentre di gran lunga più contenuto è il dato della Spagna (205.898) e della Germania (287.223); non è disponibile il dato della Francia.

Contrariamente ad un'opinione largamente diffusa tra gli operatori del settore, la causa principale o comunque prevalente di queste difficoltà di funzionamento del nostro sistema non può essere ricercata nella insufficiente misura delle risorse economiche destinate alla giustizia.

Infatti, dal Rapporto CEPEJ 2008 risulta che nel 2006 le risorse del bilancio statale destinate agli uffici giudiziari (comprese le spese per il patrocinio a spese dello Stato) sono state in Italia pari a 70 euro per abitante, superiori a quelle della Francia (53 euro) ed anche della Spagna (68 euro); meglio di noi hanno fatto alcuni Paesi della U.E., come il Belgio, l'Olanda, la Germania e il Regno Unito, il che tuttavia non sminuisce il valore del dato che riguarda l'Italia.

Neppure la causa effettiva di questi gravi ritardi può essere ricercata nel numero insufficiente dei giudici, posto che per ogni centomila abitanti vi sono in Italia 11 giudici professionali, un dato di poco superiore alla Spagna (10,9) e di poco inferiore alla Francia (11,9); anche il numero dei giudici non professionali è consistente (7.321), superiore al dato della Francia (3.299), anche se la diversità dei sistemi giudiziari impone di considerare con una certa cautela tale ultimo dato (Tav.5).

Si aggiunga che il numero degli affari civili contenziosi definiti nel 2006 (2.653.113), benché inferiore al numero dei sopravvenuti (2.825.543), conferma che "i giudici (italiani) lavorano", come messo in evidenza dai primi commentatori del Rapporto; anzi la loro produttività sembra essere superiore a quella dei giudici francesi (1.688.367 affari sopravvenuti e 1.624.484 definiti) e dei giudici spagnoli (1.169.750 affari sopravvenuti e 1.094.505 definiti).

Forse la conoscenza di questi dati avrebbe evitato al Ministro per la Pubblica Amministrazione la superficiale proposta dei "tornelli" da installare nei tribunali, dove peraltro i giudici (civili e penali) hanno normalmente a disposizione non una stanza - dove lavorare al di fuori delle ore di udienza - ma una "casella" di uno scaffale dove sono collocati i fascicoli assegnati ai magistrati.

E' evidente che altre sono le cause del primato italiano nel numero degli affari civili contenziosi pendenti al 31.12.2006: cause strutturali; mancata revisione delle circoscrizioni giudiziarie; incapacità di gestione e di allocazione delle risorse umane e materiali secondo le effettive necessità del settore di intervento; carenze sul piano organizzativo; alcune vischiosità nel fornire risposte di giustizia che siano aderenti alle esigenze del cittadino e nell'adottare moduli organizzativi in grado di assicurare il rispetto del diritto fondamentale alla durata ragionevole del processo.

La pluralità delle cause rende ragione del carattere complesso e difficile dell'intervento, che richiede tempi brevi di attuazione in considerazione della gravità della crisi del nostro sistema giudiziario; il recente d.l. 2008/143, convertito con legge 2008/181, in materia di "funzionalità del sistema giudiziario", per il carattere limitato dell'intervento, non risponde alle esigenze di cambiamento perché non affronta alcuno dei grandi nodi della giustizia, così come il disegno di legge C/1441 - bis che, nel dettare "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", introduce altresì alcune modifiche al codice di procedura civile affatto risolutive e frutto di scelte non tutte condivisibili per il loro effetto di ulteriore appesantimento del sistema.

2. Ben altri interventi sul piano legislativo si rendono necessari, ma innovazioni e modifiche sono comunque possibili anche attraverso una migliore utilizzazione delle risorse umane e materiali disponibili ed una più efficace organizzazione del proprio lavoro da parte degli stessi magistrati.

Va segnalato al riguardo il "decreto ingiuntivo telematico con valore legale" realizzato presso il Tribunale di Milano, secondo un progetto che ha visto una forte sinergia tra detto Ufficio giudiziario, l'Ordine degli avvocati e il Ministero della giustizia; l'iniziativa - che ha ridotto a 12 giorni il tempo medio della procedura per l'emissione di un decreto ingiuntivo contro i 71 giorni necessari per la procedura cartacea, con una conseguente riduzione dei relativi costi - ha consentito al Tribunale di Milano di ottenere una menzione speciale dalla giuria del premio "Bilancia di cristallo", istituito dal Consiglio d'Europa e dalla Commissione europea per far conoscere le pratiche innovative che contribuiscono a migliorare la qualità della giustizia civile.

Alla competizione - che ha visto il successo della Gran Bretagna con un progetto sulla mediazione quale strumento per facilitare i procedimenti fino a cinquemila sterline - hanno partecipato 15 Paesi con 38

dossier, di cui ben 11 provenienti dall'Italia e relativi in gran parte a buone pratiche in corso presso gli uffici giudiziari (vanno in particolare segnalate le iniziative dell'Ufficio del Giudice di pace di Bologna, dei Tribunali di Monza, Brescia e Pinerolo: i relativi progetti sono reperibili sul sito <http://www.coe.int/>).

Questa vitalità espressa dai nostri Uffici giudiziari, in grado di collaborare con istituzioni scientifiche (come l'Ufficio del Giudice di pace di Bologna che ha coinvolto nell'iniziativa il CNR) e con gli altri operatori della giustizia per migliorare il livello di efficacia del nostro sistema, ha verosimilmente ispirato la delibera 9.10.2008 con la quale la settima Commissione del CSM ha invitato i dirigenti degli uffici giudiziari a segnalare esperienze virtuose nell'esercizio della giurisdizione e nella organizzazione degli uffici.

E' una iniziativa importante che segna una inversione di tendenza e che avrà una forte spinta innovativa nella misura in cui riuscirà a coinvolgere non solo i dirigenti degli Uffici giudiziari, ma anche i singoli magistrati, favorendo il diffondersi di buone pratiche e di nuovi modelli organizzativi, più semplici, facilmente gestibili e in grado di migliorare la qualità e i tempi della giustizia.

Antonietta Carestia