



## **ASTRID**

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE SULLA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE  
E SULL'INNOVAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

# **Un progetto per la riduzione dei tempi della giustizia**

**Nota** - Il gruppo di lavoro che ha elaborato questo documento è stato coordinato da Elena Paciotti. Il testo è frutto della riflessione collegiale.

Alla redazione dei singoli capitoli hanno lavorato: Luigi Marini e Giancarlo Montedoro, sul tema della giustizia come servizio pubblico; Maura Nardin sul tema della giustizia civile; Renato Finocchi Ghersi sul giudizio civile davanti alla Corte di cassazione; Giovanni Diotallevi sul tema della giustizia penale e Valerio Onida sulla questione della liberazione anticipata. Luigi Scotti ha contribuito alla redazione dell'intero testo.

Alla discussione e all'elaborazione del testo hanno partecipato anche Vito D'Ambrosio, Alessandro Pajno e Andrea Simi.

## **INDICE**

### ***I - La giustizia come servizio pubblico***

1. Un progetto complessivo
2. Il ruolo chiave del Ministro della Giustizia e la cooperazione con il C.S.M.
3. Una legislazione prudente
4. La domanda di giustizia
5. Le regole
6. La cultura degli operatori

### ***II - La giustizia civile***

1. Le riforme processuali
2. L'organizzazione degli uffici. L'Ufficio per il processo.
3. Le prassi
4. Il giudizio davanti alla Corte di cassazione
5. L'esecuzione della pena

### ***III - La giustizia penale***

1. Le riforme processuali
2. L'organizzazione degli uffici
3. Il giudizio davanti alla Corte di cassazione
4. Le vittime del reato
5. L'esecuzione della pena e la liberazione anticipata

### ***IV - Appendice***

1. Proposta della Commissione europea per l'efficacia della giustizia

## **Presentazione**

*di Elena Paciotti*

Il documento che segue costituisce un tentativo di affrontare in modo nuovo un problema antico.

Non occorre spendere parole per dimostrare che il più noto, sentito e complesso problema della giustizia italiana è quello dei suoi tempi, cioè della durata eccessiva dei processi civili e penali, che fra l'altro ha procurato all'Italia numerosissime condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo e comunque mette a rischio non solo la competitività del paese ma anche il suo livello di civiltà complessiva, per il rischio di ineffettività dei diritti dei cittadini, che pure sono riconosciuti dalle leggi vigenti.

E' peraltro vero che questo annoso problema non ha una soluzione semplice, ma richiede un approccio complessivo e nuovo rispetto a come sono stati affrontati i problemi della giustizia in Italia soprattutto negli ultimi anni.

La stessa "Commissione europea per l'efficacia della giustizia", istituita nell'ambito del Consiglio d'Europa, nella sua proposta del giugno 2004 di programma-quadro per la realizzazione di "un nuovo obiettivo per i sistemi giudiziari: il trattamento di ciascun affare entro un termine ottimale e prevedibile", formula un insieme ampio e dettagliato di misure da adottare, e sottolinea la necessità di un approccio globale al problema, non essendovi in materia nessuna ricetta miracolosa e dovendosi invece conciliare esigenze diverse e prima di tutto disporre di risorse e di strumenti di conoscenza adeguati.

Questa sottolineatura è tanto più necessaria oggi in Italia dove appare esigenza prioritaria che il problema della giustizia venga affrontato come problema di funzionalità complessiva di un essenziale servizio che va reso ai cittadini. Il fatto che sia stato affrontato prevalentemente come problema di rapporto fra poteri dello Stato costituisce una delle ragioni delle attuali difficoltà: non solo perché le controriforme adottate o proposte in questa legislatura hanno avuto lo scopo di sottrarre alla giustizia alcuni potenti e di tentare di riportare sotto il controllo politico l'esercizio della giurisdizione, ignorando totalmente le esigenze di rendere giustizia ai cittadini; ma anche perché le pur essenziali riforme ordinamentali degli anni '70, che hanno assicurato l'indipendenza della magistratura e dei singoli magistrati in attuazione del dettato costituzionale, hanno a loro volta perseguito questo scopo senza porsi contestualmente il problema della complessiva funzionalità del servizio.

Il progetto qui esposto muove viceversa dalla considerazione della giustizia come servizio pubblico, costituito quindi da un complesso di fattori: un insieme di norme e una combinazione di risorse che vanno organizzate e impiegate per fornire le prestazioni previste. Solo operando su tutti i piani interconnessi è possibile ottenere risultati apprezzabili. E' necessaria dunque una visione complessiva, nell'ambito della quale si inseriscano i singoli provvedimenti convergenti verso il medesimo obiettivo, in una prospettiva di progressiva stabilizzazione del sistema. In un servizio pubblico è infatti fondamentale la cultura degli operatori, che si sedimenta gradualmente solo se stabilmente indirizzata: ogni organizzazione va riformata a partire dalle persone oltre che dalle regole, o, meglio, queste vanno indirizzate a far lavorare meglio le persone, a motivarle in termini di efficacia rispetto al risultato desiderato. In questo quadro, beninteso, sono state sempre tenute presenti le specificità della giustizia, che è non solo un servizio ma anche una funzione e un potere dello Stato, soggetto a forti vincoli costituzionali sia sul piano politico-organizzativo, sia sotto il profilo dell'equilibrato rapporto fra i principi costituzionali propri della giurisdizione e quelli di efficienza e buona amministrazione, cui si è recentemente aggiunto il principio della ragionevole durata del processo, che ha costituzionalizzato il fattore "tempo".

I già complessi problemi accennati sono oggi acuiti dalle abnormi tensioni che si sono create tra politica e giustizia, donde la necessità di una precisa scelta politica: quella di rifiutare ogni logica di contrapposizione fra i poteri dello Stato e di tendere a creare consenso e collaborazione intorno a un processo che restituisca funzionalità ed efficienza al servizio-giustizia. In questa prospettiva un concreto impegno per una leale cooperazione fra Ministero e Consiglio superiore della magistratura viene visto come un efficace avvio di un diverso approccio ai problemi della giustizia.

Altro segnale importante dovrà essere quello di accompagnare ogni proposta e ogni provvedimento con una valutazione di fattibilità rispetto alle risorse esistenti e a quelle che è necessario e possibile mettere in campo, per assicurare quella credibilità che sola è in grado di mobilitare energie e garantire il successo dell'iniziativa.

Infine, nessun progetto di buon funzionamento di una istituzione e di un servizio che presentano le complessità accennate può essere immaginato senza una adeguata conoscenza dei dati reali: nessuna seria valutazione delle professionalità degli operatori, nessuna stima delle risorse necessarie può essere fatta in mancanza di seri e affidabili dati statistici. L'adeguamento dei metodi e dei parametri di raccolta e di comparazione dei dati deve essere una priorità. E' evidente perciò come sia fondamentale il ruolo politico e organizzativo del Ministro della

giustizia e l'indirizzo impresso anche al suo ispettorato, che, ben strutturato, può diventare a sua volta strumento e stimolo di efficienza del servizio.

In questo contesto va collocata anche la prospettiva di una necessaria riforma dell'ordinamento giudiziario che – al contrario della controriforma appena approvata dall'attuale maggioranza parlamentare – renda adeguate ed efficaci la formazione dei magistrati, la valutazione della loro professionalità, la selezione e la responsabilità dei dirigenti.

Viene comunque ribadita l'assoluta priorità della questione dell'organizzazione del servizio giustizia. Infatti, nonostante l'inadeguatezza delle norme processuali (soprattutto nel campo penale) e ordinamentali e la difficoltà di adottare riforme ragionevoli, l'esperienza ha dimostrato che, attraverso un adeguato impegno e l'adozione di prassi virtuose, è possibile raggiungere risultati apprezzabili. Prima ancora di un buon assetto dell'ordinamento giudiziario, i fattori capaci di incidere immediatamente sulla qualità e l'efficacia del servizio sono essenzialmente costituiti dalla distribuzione delle risorse, umane e materiali, dalle modalità del loro impiego e dal rapporto fra le diverse competenze professionali. Un criterio di scelta delle priorità nella destinazione delle risorse dovrebbe essere, dal punto di vista dell'efficienza dell'organizzazione, quello di massimizzarne gli effetti positivi, privilegiando l'innovazione (per esempio, reti informatiche) e la progettualità. Buona organizzazione significa, conclusivamente, perseguire una logica di progetto, cioè finalizzare l'attività dell'intera struttura secondo le priorità definite, coinvolgendo nello stesso modo sia il personale amministrativo sia il personale della magistratura.

Se questo è il senso dell'approccio al tema dei tempi della giustizia che è stato adottato nel documento collettivo presentato, non mancano ovviamente specifiche proposte di riforme legislative che, senza pretese di radicali rivolgimenti, sono ritenute necessarie per far sì che gli attuali sistemi processuali tengano conto, fra gli altri, anche del valore, costituzionale e pratico, del fattore tempo.

L'adozione di un approccio politico e di una visione complessiva dei problemi della giustizia quali illustrati nel progetto del gruppo di lavoro di Astrid sembrano in grado di modificare profondamente nell'arco di una legislatura il "rendimento" della "macchina giudiziaria" e la stessa percezione che ne hanno i cittadini, e dunque di recuperarne la fiducia nei confronti di una istituzione essenziale della democrazia.

## **UN PROGETTO PER LA RIDUZIONE DEI TEMPI DELLA GIUSTIZIA**

### **B. LA GIUSTIZIA COME SERVIZIO PUBBLICO**

7. Un progetto complessivo
8. Il ruolo chiave del Ministro della Giustizia e la cooperazione con il C.S.M.
9. Una legislazione prudente
10. La domanda di giustizia
11. Le regole
12. La cultura degli operatori

### **B. LA GIUSTIZIA CIVILE**

1. Le riforme processuali
2. L'organizzazione degli uffici. L'Ufficio per il processo.
3. Le prassi
4. Il giudizio davanti alla Corte di cassazione

### **D. LA GIUSTIZIA PENALE**

1. Le riforme processuali
2. L'organizzazione degli uffici
3. Il giudizio davanti alla Corte di cassazione
4. Le vittime del reato
5. L'esecuzione della pena e la liberazione anticipata

### **D. APPENDICE**

2. Proposta della Commissione europea per l'efficacia della giustizia

## **A. LA GIUSTIZIA COME SERVIZIO PUBBLICO**

### **1. Un progetto complessivo**

La riduzione dei tempi della giustizia costituisce oggi per il paese una priorità evidente, ma sarebbe riduttivo ed errato guardare a questo obiettivo con un approccio parziale che non tenga conto dei fattori di complessità propri di questo settore. Infatti, un sistema di giustizia rispettosodei principi costituzionali deve tenere insieme l'indipendenza della magistratura e del singolo magistrato; l'efficacia della risposta giudiziaria rispetto ai diritti che reclamano tutela; l'efficienza del servizio intesa come rapporto corretto fra risorse e risultati. Serve, quindi, un progetto di ristrutturazione complessivo e coerente, mentre sono inutili interventi parziali dettati da risposte emergenziali, destinati a restare in concreto improduttivi, col rischio di accrescere in tutti i protagonisti una sensazione diffusa di frustrazione a fronte della apparente impossibilità di modificare l'attuale situazione di crisi.

La stessa "Commissione europea per l'efficacia della giustizia", istituita nell'ambito del Consiglio d'Europa e alla quale fa riferimento anche la Comunità europea, nella sua proposta del giugno 2004 di programma-quadro per la realizzazione di "un nuovo obiettivo per i sistemi giudiziari: il trattamento di ciascun affare entro un termine ottimale e prevedibile", formula un

insieme ampio e dettagliato di misure da adottare, e sottolinea la necessità di un approccio globale al problema, non essendovi in materia nessuna ricetta miracolosa e dovendosi invece conciliare esigenze diverse e prima di tutto disporre di risorse e di strumenti di conoscenza adeguati<sup>1</sup>. Questa sottolineatura è tanto più necessaria oggi in Italia dove appare esigenza prioritaria che il problema della giustizia venga affrontato come problema di funzionalità complessiva di un essenziale servizio pubblico. Il fatto che sia stato affrontato prevalentemente come problema di rapporto fra i poteri dello Stato costituisce una delle ragioni delle attuali difficoltà: non solo perché le controriforme adottate o proposte in questa legislatura hanno avuto lo scopo di sottrarre alla giustizia alcuni potenti e di tentare di riportare sotto il controllo politico l'esercizio della giurisdizione, ignorando totalmente le esigenze di rendere giustizia ai cittadini; ma anche perché le pur essenziali riforme ordinamentali degli anni '70, che hanno assicurato l'indipendenza della magistratura e dei singoli magistrati in attuazione del dettato costituzionale, hanno a loro volta perseguito questo scopo senza porsi contestualmente il problema della funzionalità del servizio.

Un servizio pubblico è costituito da un complesso di fattori: un insieme di norme e una combinazione di risorse che vanno organizzate e impiegate per fornire le prestazioni previste alla comunità degli utenti. Il modo in cui il servizio è organizzato ne condiziona i tempi di svolgimento, ma i tempi dipendono anche da fattori più complessi: dalla cultura e dal benessere della società, dal livello delle tecnologie e del loro uso, dal modo in cui è organizzata l'avvocatura, dal numero dei suoi componenti, dalla capacità della pubblica amministrazione di funzionare correttamente, dall'attitudine culturale alla prevenzione delle liti, dalle regole del diritto sostanziale e processuale che possono (ad es. in tema di spese, rivalutazione ed interessi, lite temeraria) incentivare o disincentivare la litigiosità, dal modo in cui è organizzato il sistema delle carriere di impiegati e magistrati.

Un progetto di ampio respiro deve dunque tener conto della complessità dei fattori in gioco, ma può produrre effetti concreti solo se sa individuare le priorità necessarie, con un'attenta selezione degli snodi essenziali della giustizia come servizio, che sono rappresentati: dalla quantità/qualità della domanda di giustizia; dalle regole processuali; dalle regole di organizzazione e gestione delle risorse; dalla qualità delle risorse e del loro impiego; dalle relazioni fra i protagonisti del servizio.

E' utile peraltro ribadire che la soluzione della crisi della giustizia non può essere ricercata attraverso logiche produttivistiche, inevitabilmente destinate a ridurre gli spazi di indipendenza dei protagonisti, i livelli di democraticità del servizio e la qualità delle singole decisioni. La dimensione temporale va attentamente bilanciata con gli altri valori in gioco, e non è certo un caso se l'art. 111 della Costituzione parla di durata "ragionevole": una durata proporzionata alla complessità dei casi da trattare ed alle regole che debbono essere applicate.

Questo significa, ad esempio, che ogni proposta di intervento sul sistema giustizia deve essere accompagnata da una valutazione di fattibilità rispetto alle risorse esistenti e a quelle che è necessario e possibile mettere in campo, anche per assicurare quella credibilità che sola è in grado di mobilitare energie e assicurare il successo dell'iniziativa. Significa, analogamente, che le innovazioni legislative vanno accompagnate dagli interventi su strutture e organizzazione capaci di favorirne l'efficacia, e dai necessari programmi formativi sulle persone chiamate a darvi attuazione o, comunque, coinvolte dai processi di innovazione. E, ancora, significa che alle difficoltà di bilancio deve risponderci con progetti di innovazione e di miglioramento, per evitare un declino continuo ed inarrestabile del servizio. Elementi, questi, che non hanno certo caratterizzato le politiche sulla giustizia di questi ultimi anni.

---

<sup>1</sup> Per opportuna informazione il testo del documento, in lingua francese, viene pubblicato in appendice.

Infine, nessun progetto di buon funzionamento di una istituzione e di un servizio che presentano le complessità accennate può essere immaginato senza una adeguata conoscenza dei dati reali: nessuna seria valutazione delle professionalità degli operatori, nessuna stima delle risorse necessarie può essere fatta in mancanza di seri e affidabili dati statistici. L'adeguamento dei metodi e dei parametri di raccolta e di comparazione dei dati deve essere una priorità.

## **2. Il ruolo chiave del Ministro della giustizia e la cooperazione con il C.S.M.**

Consegue dalle considerazioni che precedono che è fondamentale il ruolo politico e organizzativo del Ministro della giustizia, che deve essere dotato non solo di visione strategica e capacità organizzativa, ma anche di consapevolezza dello specifico ruolo costituzionale del suo dicastero e della peculiare complessità dell'amministrazione giudiziaria riguardata come servizio pubblico.

Primario obiettivo politico deve essere quello del superamento delle attuali tensioni fra politica e giustizia, del tutto paralizzanti e abnormi: la riduzione della conflittualità fra politica e giustizia è premessa per la creazione di un vasto consenso al processo riformatore possibile solo se si realizza la preconditione politica della distensione dei rapporti e del rispetto delle istituzioni di garanzia che vanno tenute fuori, nel sistema bipolare, da ogni lotta politica.

E' necessario comunque avere ben presente che l'amministrazione della giustizia, nel quadro dei servizi pubblici, ha una sua indubbia peculiarità data dal fatto che la Costituzione, istituendo il C.S.M. come organo di autogoverno, ha differenziato lo status dei giudici da quello dei funzionari governativi. Naturalmente il quadro delle disposizioni costituzionali non va letto solo formalmente, ma va considerato guardando al modo concreto in cui la Costituzione è stata intesa ed attuata, che ha dato vita ad un'organizzazione giudiziaria peculiare, autonoma ed indipendente, ma anche scarsamente flessibile e fortemente autoreferenziale.

Altra forte peculiarità è data dal fatto che le prestazioni di cui si parla consistono per lo più (anche se non sempre: si pensi al mondo carcerario) in attività processuali, ossia in attività fortemente formalizzate, oggetto di disciplina mediante i codici e le leggi processuali, costruite in modo da creare un equilibrio fra domanda di giustizia e garanzie dei soggetti coinvolti nella vicenda processuale, civile, penale od amministrativa che sia.

Il sistema di governo del personale è connotato dai principi della nomina per concorso, dall'inaffidabilità, dall'assenza di gerarchia.

La gestione delle risorse, quanto ad organizzazione funzionamento dei servizi, per la giurisdizione ordinaria è compito attribuito al Ministero della Giustizia, che è il centro di imputazione delle competenze (occupandosi del personale delle cancellerie e delle segreterie, degli ufficiali giudiziari, dell'informatica, dei locali, dell'arredamento ecc.) e che provvede all'organizzazione del servizio con atti amministrativi, soggetti ai principi generali della legge sul procedimento.

L'organizzazione dei rapporti fra Ministro ed apparato ministeriale è retta dal principio di separazione fra politica ed amministrazione, fra indirizzo politico e gestione, ma tale cerniera fondamentale per la costruzione dei modelli organizzativi di tutti i servizi pubblici, non può operare nello stesso modo nel campo dell'amministrazione della giustizia, poiché l'indirizzo politico si ferma, ovviamente, sulla soglia del processo; in realtà si ferma anche prima, essendo gli uffici giudiziari retti secondo un sistema di dirigenza, amministrativa e giudiziaria, che, legando insieme, nella figura del capo dell'ufficio, strette competenze amministrative e quelle relative alla realizzazione dell'ordinamento giudiziario, rende difficile una compiuta fissazione di obiettivi da parte del Ministro e/o del C.S.M. ed una esauriente verifica dei risultati.



Il sistema organizzativo si presenta duale, e questo vincolo costituzionale costituisce una garanzia dell'indipendenza della magistratura ma anche un fattore in grado di condizionare ogni ipotesi riformatrice. La rigidità costituzionale dell'organizzazione, il rapporto di dipendenza reciproca fra quest'ultima ed il processo, e il rapporto tra C.S.M. e Ministro, sono fattori primari della rigidità del modello, che solo parzialmente può essere flessibilizzato, senza toccare i precetti costituzionali posti a garanzia della funzione giudiziaria (artt. 24, 97, 101, 110, 111 Cost.).

Va inoltre considerato non solo che le componenti funzionali e personali dell'apparato-giustizia costituiscono un'organizzazione in cui confluiscono categorie professionali con *status* diversi (magistrati, personale amministrativo, personale penitenziario); ma anche che interagiscono sull'esercizio dell'attività giudiziaria categorie esterne, in particolare l'avvocatura, cioè un corpo professionale operante secondo proprie logiche, animato per di più, negli ultimi tempi, da una dinamica di conflittualità con la magistratura che ha effetti di ricaduta sui modi e sui tempi della resa.

Infine, la socialità del servizio-giustizia, diretto a soddisfare una domanda tendenzialmente anelastica (lo è quella penale per il principio di obbligatorietà, lo è anche quella civile ma proporzionalmente all'efficienza) con costi non ammortizzabili, spiega il carattere duplice del relativo dicastero, in parte ministero di servizi, come sottolinea l'art. 110 della Costituzione, in parte ministero di funzioni per i non secondari poteri di partecipazione che il Ministro ha nel governo dell'ordine giudiziario.

Per quanto poi riguarda il Consiglio superiore della magistratura – se è vero che con la sua istituzione la Costituzione ha inteso sottrarre la funzione di governo del personale della magistratura all'Esecutivo per affidarla, per evidenti ragioni di garanzia dell'indipendenza dei magistrati, a un organismo autonomo - questo tuttavia, pur essendo organo di garanzia, esercita pur sempre una funzione di amministrazione della giurisdizione che deve rispondere al principio del “buon andamento” dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Per questo la valutazione del C.S.M. e, prima, dei Consigli giudiziari, sulla professionalità, laboriosità e diligenza dei magistrati, da un lato, e sulla composizione delle sezioni, sui criteri di ripartizione del lavoro fra i magistrati, sull'orario delle udienze ecc., dall'altro, non può essere solo un burocratico accertamento del rispetto di principi costituzionali e di regole formali, ma anche esercizio di valutazione della congruità, dell'adeguata ripartizione delle risorse, dell'efficienza dell'organizzazione

La duplicità del vertice del sistema giudiziario italiano rende indispensabile un rapporto di “leale collaborazione” fra le due istituzioni, come sottolineato dalla Corte costituzionale, mentre la realtà, attualmente, è molto diversa. La premessa di una relazione disastrosa fra le due istituzioni può essere rinvenuta nel corso di una riunione plenaria dello stesso Consiglio, allorché il Ministro ha teorizzato il proprio disinteresse per investimenti in una macchina giudiziaria “che non funziona” ed ha affermato che un diverso atteggiamento avrebbe potuto essere adottato solo dopo la risoluzione del vero nodo della giustizia, costituito dal rapporto fra magistratura e politica. Sono queste le basi culturali di una serie di scelte e, soprattutto, di “non” scelte che hanno caratterizzato le politiche ministeriali e che hanno creato un solco profondo fra l'operato del Ministero e quello del Consiglio.

Questo approccio e questa tendenza devono essere radicalmente mutati.

In particolare, sul piano generale occorre che il Ministro della giustizia e l'intera compagine governativa abbandonino quella logica di sfiducia radicale verso la magistratura e verso l'operato dei singoli magistrati che ne hanno segnato l'azione nell'ultimo quadriennio, recuperando un approccio di confronto critico che includa anche le relazioni con il Consiglio superiore della magistratura.

L'assenza di quel confronto critico ha provocato danni molto gravi non soltanto sul piano culturale e delle relazioni istituzionali, creando un clima complessivo di conflittualità, ma ha inciso in modo pesante anche sull'operatività del sistema giudiziario, fortemente rallentata dalle scelte ministeriali di progressiva riduzione degli investimenti e di rinuncia ad una programmazione organizzativa e gestionale di medio periodo.

Rinnovati rapporti fra Ministro e Consiglio superiore debbono riguardare diversi settori di intervento.

**a. Le relazioni internazionali e, segnatamente, le relazioni all'interno delle istituzioni europee.** La creazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia costituisce un obiettivo primario della realtà europea che cammina verso sempre maggiori forme di integrazione. Ogni diffidenza preconcepita deve essere abbandonata ed occorre che il Ministro della giustizia e il Consiglio superiore della magistratura operino in modo coordinato sul piano culturale e sul quello istituzionale. In ognuna delle sedi istituzionali europee, dal Parlamento alla Commissione, dal Consiglio d'Europa alle Corti giurisdizionali, stanno maturando processi di sviluppo e di integrazione che coinvolgono i diritti fondamentali delle persone e che richiedono la partecipazione attiva delle istituzioni nazionali. In questo quadro occorre operare per sviluppare fra i paesi membri la reciproca fiducia anche nei sistemi giudiziari, obiettivo per il quale il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura e della sua capacità di risposta costituiscono una priorità.

Non è pensabile che le istituzioni italiane cui la Costituzione demanda il governo della magistratura procedano nella reciproca indifferenza e che il Ministro della giustizia operi nelle sedi europee come se fosse l'unico rappresentante e referente della giustizia del nostro paese. Per invertire questa tendenza andranno individuate forme adeguate di consultazione e di confronto fra Ministro e Consiglio, diversamente articolate a seconda dei settori di intervento e degli obiettivi che ad essi appartengono.

**b. La produzione legislativa nazionale.** Troppo spesso il Governo e lo stesso Parlamento hanno adottato innovazioni legislative in tema di ordinamento giudiziario e di giustizia senza che fosse richiesto in modo corretto ed effettivo il previsto parere del Consiglio superiore della magistratura. Il decreto sulla competitività, i decreti legge, e le relative leggi di conversione, in materia di proroga dei magistrati onorari, di proroga del procuratore nazionale antimafia, di trasferimento di competenze al giudice di pace, di prescrizione dei reati sono frutto di politiche di breve periodo e, spesso, addirittura emergenziali, che hanno finito per accrescere in via generale le difficoltà operative degli uffici giudiziari ed hanno ostacolato la programmazione dei lavori del Consiglio superiore della magistratura: l'intera politica sulla giustizia è stata sviluppata dal governo in modo profondamente autoreferenziale.

Occorre, dunque, che su tutte le iniziative legislative che hanno ricadute in materia di ordinamento giudiziario, ivi comprese le disposizioni processuali di natura sistematica, il Ministro provveda a richiedere al Consiglio superiore un parere che, per le caratteristiche dell'organo da cui proviene, è in grado di fornire indicazioni e valutazioni potenzialmente di grande utilità. Né, questa opera di consultazione deve essere considerata in contrasto con le prerogative parlamentari, conservando le Camere, rispetto alle iniziative governative ed alle valutazioni consiliari, la più ampia facoltà di determinarsi in ordine alle scelte che intende effettuare. Sono, dunque, da rifiutare le posizioni espresse recentemente da alte cariche istituzionali circa pretesi straripamenti di potere operati dal Consiglio, che risultano smentite, fra l'altro, da una lettura sistematica del comma secondo dell'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, istitutiva del Consiglio superiore della magistratura e finalmente attuativa dell'art. 104 Costituzione; tale disposizione prevede che il Consiglio "Dà pareri al ministro, sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie". Si tratta di disposizione che recupera, sul

piano dell'azione legislativa, il corretto rapporto esistente fra gli artt. 104, 105 e 110 della Costituzione, anche con riferimento alle indicazioni espresse dal novellato art. 111 della medesima Carta.

**c. La programmazione delle risorse e l'organizzazione co-partecipata.** E' questo il terreno in cui più direttamente si esprimono le competenze attribuite al Ministro della giustizia dall'art. 110 Costituzione e quello in cui una dialettica costruttiva fra Ministro e Consiglio avrebbe modo di operare in modo più continuo e più efficace. Ad esso occorre, dunque, dedicare un'attenzione particolare.

A dimostrazione che le politiche ministeriali di questi ultimi anni si sono fondate su una teorizzata separazione fra Ministero e Consiglio e su una contrazione degli investimenti, non solo in termini di risorse ma anche in termini di progettualità e di impegno, basta ricordare l'affermazione del Ministro in sede di udienza plenaria del Consiglio superiore della magistratura, allorché ebbe a sostenere che la mancanza di spazi e di supporti all'interno degli uffici giudiziari rendeva inutile e controproducente dare corso al reclutamento dei nuovi magistrati previsto dalla legge n. 48 del 2001. Infatti, a metà del 2005 non si è ancora dato corso al secondo e terzo dei concorsi che la legge avrebbe voluto banditi e iniziati entro il 2003.

**c.1 – Per quanto concerne la gestione del personale di magistratura,** è evidente che una efficace cooperazione fra Ministro e Consiglio può garantire scelte appropriate sulla distribuzione delle risorse, sulla professionalità e formazione dei magistrati, sulla tempestività dei provvedimenti da adottare in sede centrale ed è resa oggi particolarmente necessaria dal concorrere di molti fattori che stanno mutando il quadro della mobilità e delle scelte professionali. La riduzione del numero di posti vacanti in primo grado, gli effetti della legge n. 133/98 sulle sedi disagiate, l'applicazione dei termini di permanenza (frutto di normazione primaria per le funzioni di Gip/Gup e di normazione consiliare per altre funzioni) si sommano ai ritardi nella celebrazione dei concorsi di reclutamento e richiedono un ripensamento delle politiche fin qui seguite.

Attesi i riflessi che tale organo ha sulla buona amministrazione, è necessaria anche un'attenta riflessione sul ruolo, le prerogative e l'operatività dell'Ispettorato generale, di cui vanno accentuate le caratteristiche di garanzia e di indipendenza, e per il quale è necessario ristabilire un collegamento funzionale e costruttivo con il Consiglio superiore, sì che divenga anch'esso strumento e stimolo di efficienza del servizio (anziché strumento di condizionamento dell'indipendenza dei magistrati come più volte è apparso negli ultimi anni).

Vanno potenziate e consolidate le forme di cooperazione, oggi esistenti ma drammaticamente fragili, in tema di statistica giudiziaria e di sviluppo di un sistema di indicatori di efficienza. Così come occorre riprendere il cammino per la creazione di un sistema ministeriale di controllo di gestione, che deve essere attentamente coordinato con le esigenze degli uffici giudiziari e messo al riparo dai rischi potenziali di condizionamento della giurisdizione.

In termini del tutto analoghi si deve ragionare con riferimento alle attività quotidiane, dalla gestione dei fascicoli personali alla procedura di concerto per gli incarichi direttivi, all'attuazione del sistema tabellare, settori nei quali lo scollamento fra Ministero e Consiglio superiore comporta inefficienze e ritardi.

**c.2 - L'esperienza di questi anni dimostra che occorre un ripensamento radicale delle politiche sul personale amministrativo.** L'abbandono delle procedure di riqualificazione e il conseguente scollamento fra piante organiche degli uffici giudiziari e profili professionali presenti ha provocato una estrema difficoltà di gestione dell'esistente, aumentata progressivamente sia per un blocco del turn over che dura da oltre un decennio e non è accompagnata da progetti d'innovazione sia per la riduzione delle presenze dei dipendenti aventi professionalità tecniche, molti dei quali hanno considerato poco appetibile il lavoro presso

l'amministrazione della giustizia e si sono indirizzati verso altre amministrazioni, anche statali. Anche in questo caso vengono in luce l'assenza di un progetto complessivo e la mancata valorizzazione delle professionalità amministrative e tecniche esistenti. Occorre, dunque, investire in strumenti moderni di formazione e di incentivazione, prevedendo progetti di riqualificazione mirati alle nuove tecnologie ed alle profonde modifiche che il lavoro sta conoscendo. Non ultima, infine, l'esigenza di rivedere la disciplina del part-time, che non può essere considerata soltanto uno strumento di riduzione delle spese correnti e va resa compatibile con le necessità organizzative e funzionali degli uffici.

**c.3** – Un discorso a parte merita **il tema della magistratura onoraria**. Consolidata ormai la giustizia di pace, il cui ruolo e le cui caratteristiche essenziali appaiono non più messi in discussione, deve essere ripensato l'apporto dei giudici onorari di tribunale (Got) e dei vice procuratori onorari (Vpo) al lavoro degli uffici giudiziari. Negli ultimi anni si è dovuta registrare l'assenza di una politica chiara, e l'unica risposta dell'esecutivo e del parlamento ai problemi aperti si è articolata attorno a provvedimenti emergenziali di proroga che hanno aggravato le difficoltà, incancrenito le contraddizioni, messa in difficoltà la capacità di programmazione Consiglio superiore della magistratura. Da questa situazione si può uscire soltanto con un progetto complessivo. Se per la figura del giudice di pace ci si può orientare verso la valorizzazione delle caratteristiche conciliative e di prossimità, rivedendo la distribuzione sul territorio e potenziandone le strutture, occorre escludere chiaramente la permanenza di figure di giudice onorario così come si sono fino ad oggi strutturate nei tribunali. Mentre è possibile, seppure con responsabilità meno pesanti delle attuali, conservare la presenza di vice procuratori onorari (e con incarico temporaneo) con deleghe anche per una parte delle udienze monocratiche, non sembra tollerabile che i giudici onorari mantengano competenze decisionali o di gestione di ruoli.

**c.4** – Così come per le risorse umane, anche **le politiche sulle dotazioni e sulle strutture** non possono più essere terreno di scontro fra magistratura ed esecutivo. Occorre recuperare un dialogo che, confrontando informazioni e bisogni, consenta di individuare le priorità e le strategie più opportune. E' evidente che l'innovazione tecnologica costituisce una delle poche risorse in grado di trasformare le modalità di lavoro, ma essa deve essere accompagnata da un progetto complessivo che coniughi tecnologia, organizzazione degli uffici e formazione di tutti i soggetti coinvolti, ivi compresa l'avvocatura

**c.5** - Si è già fatto cenno alla necessità di interventi su informazioni statistiche e controllo di gestione. E' qui necessario evidenziare la centralità di un investimento intelligente sulla **innovazione tecnologica**. Pur nelle difficoltà finanziarie, molto può farsi per sviluppare l'introduzione e la gestione delle nuove tecnologie, avendo fra l'altro ben presente che modesti investimenti consentono enormi risparmi per le casse dello Stato. Basterebbe ricordare come l'introduzione della banda non solo migliorerebbe in modo decisivo le *performances* della rete informatica, ma azzererebbe di fatto i costi telefonici, con risparmi assai superiori ai costi iniziali; oppure quanto diminuirebbero i costi in termini di tempo e di risorse umane se si abbandonasse il sistema di fotocopiatura degli atti in favore del rilascio di copie su supporto informatico. A fronte di questi vantaggi, sarebbe possibile chiamare le categorie professionali a concorrere agli investimenti necessari, rendendo così possibile introdurre le innovazioni più urgenti. Infine, solo un forte investimento in tecnologia e formazione potrà consentire alla statistica giudiziaria di uscire dalla situazione di crisi in cui è progressivamente precipitata, mettendola in condizione di recuperare funzionalità e tempestività per mettersi al servizio di coloro che a livello locale e nazionale devono assumere le opportune decisioni.

**c.6** – Resta, infine, fondamentale il tema della **revisione delle circoscrizioni giudiziarie**. Si tratta di intervento strutturale, assai complesso e fonte di tensioni rilevanti, che non può essere assunto come progetto di breve periodo. Tuttavia, occorrerà iniziare subito a lavorare ad un

progetto tecnico di revisione “compatibile”, essendo evidente a tutti che la attuale distribuzione delle risorse è disfunzionale e comporta costi ed inefficienze incompatibili anche con l’obiettivo di ridurre i tempi del processo.

### **3. Una legislazione “prudente”.**

Negli ultimi dieci anni o poco più un consistente numero di innovazioni hanno cambiato il contesto-giustizia, modificandone persino la geometria e la dinamica (si pensi alla unificazione pretura-tribunale, all’accentuata monocraticità, all’ampio utilizzo della magistratura onoraria, alla concentrazione degli appelli presso le corti). Anche il tessuto normativo è cambiato e in questi giorni sta ancora cambiando, così che il settore sembra un cantiere costantemente aperto; le grandi codificazioni sono in crisi perché il continuo innesto di direttive e regolamenti comunitari (talvolta senza un’adeguata mediazione di adattamento) e lo stesso fenomeno della globalizzazione hanno incrementato il tasso di obsolescenza delle leggi, con un contestuale aumento di norme secondarie giacché la *deregulation*, talvolta surrettiziamente, si è inserita anche nel nostro settore; inoltre le tecniche informatiche, se per un verso spingono alla semplificazione documentale e alla sostituzione delle forme cartolari, a cui il vecchio impianto degli uffici non è ancora attrezzato, per altro verso consentono una immediatezza di conoscenze che incide su fasi e ritmi preprocessuali e processuali. D’altronde, dopo le corpose innovazioni strutturali degli ultimi anni, non sarebbe facile per la giustizia riassorbire in tempi relativamente brevi innovazioni radicali. Quindi, più che preordinare una “nuova stagione di grandi riforme” sarebbe preferibile concentrare l’ottica sulla razionalizzazione del sistema, sulla riorganizzazione dell’apparato e dei percorsi procedurali in base ad esperienze recenti; e in quest’ottica inserire le necessarie proposte innovative.

Ciò appare tanto più necessario in quanto i molteplici interventi legislativi degli ultimi anni sono segnati da due caratteristiche in fondo che possiamo considerare negative. La prima, di metodo, è costituita dalla mancanza di valutazioni preventive di impatto e, comunque, di forme di sperimentazione. La seconda, di contenuto, può essere sintetizzata con riferimento al carattere emergenziale di molti interventi, che hanno portato con sé incoerenze ed esiti contraddittori. In questa situazione, appare necessario un impiego prudente e misurato dell’intervento legislativo, che, nell’ambito di una necessaria semplificazione delle norme, distingua i settori che davvero richiedono modifiche legislative da quelli in cui è opportuno lasciare sedimentare il quadro normativo e procedere agli opportuni aggiustamenti mediante interventi amministrativi, organizzativi, gestionali, e puntando anche alle possibilità di miglioramento che vengono da procedure di concertazione e di confronto fra le categorie interessate. Rispetto a questi obiettivi non può costituire se non un esempio negativo l’*iter* parlamentare che nella primavera del 2005 ha portato all’approvazione del c.d. “decreto sulla competitività”, che ha introdotto, con provvedimento d’urgenza e senza alcuna consultazione con il C.S.M., anche riforme strutturali in tema di contenzioso civile e fallimentare, di difficile applicazione e con effetti negativi sui tempi delle procedure, mentre solo una dura e immediata reazione del mondo professionale ha impedito che venisse inserita nella legge anche una quasi depenalizzazione del reato di bancarotta.

### **4. La domanda di giustizia.**

Uno dei fattori di crisi della giustizia italiana è senza dubbio quello del numero dei processi da trattare. Non è sufficiente affermare che esiste un pesante arretrato da smaltire,

perché i dati statistici dimostrano che la quantità di nuovi procedimenti/processi che ogni anno giungono negli uffici giudiziari sono così numerosi da mettere in crisi il sistema e, comunque, restano in numero sostanzialmente corrispondente a quelli conclusi. Né la responsabilità può essere attribuita alla scarsa propensione dei magistrati al lavoro. Nei 50 anni che vanno dal 1950 alla fine degli anni '90, mentre il numero dei magistrati è aumentato dell'83% il numero dei procedimenti/processi esauriti, cioè il lavoro smaltito dai giudici civili è cresciuto del 280%, con punte prossime al 400% se si guarda ai soli tribunali. Ed anche il settore penale ha mostrato nel complesso importanti aumenti di produttività nonostante una crescita esponenziale dei fatti di reato segnalati.

E' evidente che i giudici hanno trovato un grande aiuto nella informatizzazione del lavoro e nelle nuove attività svolte (in alcuni settori) dai magistrati onorari, ma non vi è dubbio che la complessità del lavoro è cresciuta moltissimo nel tempo, così che possiamo dire che oggi i giudici italiani producono proporzionalmente molto di più di quelli di 50 anni fa. Ciò non significa affatto che interventi organizzativi, gestionali, formativi e valutativi non possano accrescere ancora la capacità dei giudici di esaurire i procedimenti/processi loro assegnati; significa, invece, che occorre chiederci se davvero meritano di giungere negli uffici di procura e tribunale (ed in quelli di appello e cassazione) tanti procedimenti/processi quanti ne giungono oggi. La risposta a questa domanda è certamente negativa.

La giustizia è un servizio costoso ed ha risorse limitate. La legge del 2001 non ancora attuata ha portato ad oltre 10.000 i magistrati professionali mentre le risorse finanziarie disponibili non consentono di mantenere neppure complessivi livelli di spesa attuali. Occorre dunque adoperarsi perché l'intervento del giudice sia richiesto solo nei casi in cui davvero è necessario; ciò vale sia per il settore penale sia per quello civile. Ma occorre stare molto attenti a come si interviene, non potendo ragioni di bilancio e di praticabilità del servizio tradursi in una compressione dei diritti fondamentali del cittadino ed in una preclusione di fatto del diritto ad ottenere giustizia.

Occorre, dunque, ancora una volta, un intervento coordinato su più piani: l'eliminazione di disservizi amministrativi che danno origine ad un contenzioso giudiziario che sarebbe evitabile; la ricerca di forme alternative di soluzione dei conflitti nei casi in cui è possibile; l'eliminazione dei meccanismi che rendono economicamente conveniente ricorrere al giudice e giocare sulla lunghezza dei processi; la ricerca di regole deontologiche ed economiche che disincentivino la tendenza dei difensori a non accelerare la definizione dei processi civili; la revisione dei meccanismi processuali che favoriscono la durata "non ragionevole" dei processi civili e penali; la ricerca di forme di incentivazione per i magistrati affinché prendano in carico i problemi legati alla domanda di giustizia ed ai tempi dei processi.

## **5. Le regole**

La considerazione dell'amministrazione della giustizia come servizio pubblico, cioè come attività di prestazione mediante fornitura di beni o servizi ad una comunità di utenti, pone un problema di livello quantitativo e qualitativo delle prestazioni assicurabili, che è condizionato dall'esistenza di risorse umane e materiali destinate al servizio, dalle regole di funzionamento del servizio, dalla concreta organizzazione delle risorse, dalle regole di accesso degli utenti al servizio, l'insieme di tutti questi fattori (e di altri che è possibile analizzare alla luce degli insegnamenti della scienza dell'amministrazione) determina un certo insieme di prestazioni erogabili, dirette a soddisfare la domanda degli utenti, che a sua volta può essere conformata dalle regole di accesso al servizio.

Le regole possono quindi dividersi in :

1) regole che incidono sul carico di lavoro (ad es. regole sui ritardi e gli illeciti della p.a. che aggravano il carico; regole sui costi dei processi, sugli interessi e la rivalutazione, oppure sui danni punitivi; sulle tariffe degli avvocati; sulle conciliazioni e sui sistemi di soluzione alternativa delle controversie; sulla depenalizzazione);

2) regole che incidono sull'organizzazione delle risorse (regole sulla dirigenza degli uffici giudiziari; sui consigli giudiziari; sulle carriere amministrative e sulle carriere e sulle retribuzioni dei giudici; sulle sezioni stralcio competenti ad eliminare l'arretrato; regole sulla magistratura onoraria);

3) regole che incidono sul processo (riti speciali; regole sul ruolo del giudice nel processo civile, in relazione al principio dispositivo; eliminazione di un eccesso di garanzie formali nel processo penale, etc.).

### **5.1 - Regole incidenti sul carico di lavoro**

Fra le regole incidenti sul carico di lavoro vi sono le norme, di diritto sostanziale, che possono avere effetti incentivanti o disincentivanti sul contenzioso; fra queste è opportuno segnalare le normative che regolano l'azione amministrativa, determinandone lentezze ed inefficienze che, di per sé, sono fonte di contenzioso.

Un forte effetto disincentivante al contenzioso può essere svolto da un regime di responsabilità della pubblica amministrazione che sia “ tarato” su principi di analisi economica del diritto e, mediante un accorto e proporzionato uso dell'istituto della responsabilità civile, miri ad indurre la pubblica amministrazione a svolgere in modo sollecito ed efficiente le proprie funzioni. In questo senso la sentenza Cass. n. 500/1999 è stata solo il primo passo di un lungo cammino, che investe in pieno, dopo la sentenza Corte Cost. n. 204/2004, la giurisdizione amministrativa oltre che la giurisdizione civile.

Di estrema importanza è la riforma delle amministrazioni fiscali e previdenziali, tesa ad accelerare le procedure di pagamento ed i rimborsi le cui lentezze e disfunzioni sono all'origine di molta parte del contenzioso fiscale di massa che è trattato dalle commissioni tributarie e dalla sezione specializzata della Cassazione, oppure dal giudice del lavoro, nelle controversie previdenziali.

Naturalmente il tema appare legato alla crisi finanziaria e all'andamento di crescita costante del fabbisogno che ha connotato gli ultimi anni di gestione della finanza pubblica, con la conseguente necessità, per il legislatore, nei prossimi interventi riformatori, di legare gli interventi sulla finanza pubblica a quelli sul processo in un circolo virtuoso, capace di segnare un'inversione di tendenza,

Va rivista la materia del costo dei processi, per verificare se sia ben utilizzata la leva fiscale in materia, se siano distinti con esattezza i beni giuridici che meritano protezione a basso costo oppure a costo nullo (come la tutela dei diritti della persona umana) dai beni giuridici sui quali invece può farsi gravare una forma di imposizione tributaria che, tendenzialmente, dovrebbe portare a sostenere i costi del servizio. Potrebbe, altresì, essere ripensato il nesso fra fiscalità generale e servizio della giustizia, mediante la creazione di tributi di scopo (anche se non si ignora che è tema di grande rilievo politico generale).

Non v'è dubbio poi sulla importanza di alcune specifiche discipline, quali quella del ritardo nell'adempimento, degli interessi e della rivalutazione, che vanno studiate al fine di verificarne la capacità dissuasiva di condotte dilatorie e gli effetti sul piano processuale.

Purtroppo, l'attuale situazione, non solo per il complicato ordito delle norme, ma anche per complesse cause di natura economica, non sembra capace, sul piano sostanziale, di garantire un'efficacia dissuasiva sufficiente delle regole civilistiche, che, come è tipico della disciplina su base oggettiva derivante dal diritto commerciale, sono finalizzate alla garanzia del debitore. Va

detto poi che sul piano dei rendimenti garantiti dalle obbligazioni le disposizioni vigenti finiscono per tutelare il creditore proprio attraverso la lunga durata del processo, che, con il cumulo degli accessori del credito può assicurare, una volta conclusa con esito positivo la riscossione, risultati superiori a quelli di mercato, mentre sul piano nominale, durante la pendenza del processo, può consentire, in caso di rischio per la riscossione e con qualche forzatura rispetto alle regole prudenziali, l'iscrizione di valori attivi in bilancio, piuttosto che di meri crediti in sofferenza

Il tema dovrebbe essere studiato congiuntamente da giuristi e da economisti per giungere a risultati convincenti. Appare, tuttavia, evidente come un intervento regolatore su questo settore sia necessario per disincentivare l'introduzione e la coltivazione di procedimenti meramente strumentali ed opportunistici.

Sempre sul piano delle regole incidenti sul carico di lavoro, la questione centrale, specie nelle regioni meridionali è quella dell'emersione dal sommerso, che di per sé è fonte di contenzioso, nella materia fiscale, in quella del lavoro, nel rapporto con i concorrenti ecc.

Un certo positivo effetto sulla durata del processo potrebbe avere anche l'introduzione dell'istituto dei danni punitivi, che darebbe all'attore un forte incentivo a concludere il giudizio.

Nella stessa chiave di analisi economica del diritto andrebbero analizzate le tariffe forensi, considerando se la loro struttura, basata in gran parte sul numero delle attività svolte, non sia disincentivante rispetto all'obiettivo del contenimento della durata dei processi e se non sia possibile introdurre meccanismi premiali di condotte processuali ispirate all'economia dei mezzi.

Non v'è dubbio poi che sia utile tornare sul tema delle soluzioni alternative (rispetto al processo) delle controversie, ad esempio valorizzando, con riferimento alle amministrazioni pubbliche, l'arbitrato amministrato ed i ricorsi amministrativi (che sono un filtro che va potenziato nel campo del diritto del lavoro e previdenziale, ma anche nel campo fiscale e delle altre controversie fra amministrazioni e privati). Osservazioni di analogo tenore possono farsi per le controversie fra privati, pur avendo chiaro che gli strumenti di risoluzione alternativa della controversie (ADR) non possono essere risolutivi rispetto ai carichi di lavoro elevati degli uffici giudiziari; e, tuttavia, risultati importanti possono venire ove si agisca in modo coordinato per il potenziamento delle camere arbitrali e degli istituti della mediazione (non solo interni, ma) collegati al processo, per la valorizzazione delle potenzialità della magistratura onoraria e per l'attrazione dell'avvocatura verso logiche di soluzione non contenziosa.

## **5.2 - Regole incidenti sull'organizzazione delle risorse**

Per ipotizzare una riforma efficace occorre, innanzi tutto, partire dalle persone e dalle loro motivazioni: cioè, nel nostro caso, dai magistrati e dai funzionari amministrativi e dalle loro motivazioni, anche se occorrerebbe considerare le motivazioni degli stessi avvocati.

Ci si deve dunque occupare delle persone che lavorano nelle strutture giudiziarie, ma non si devono trascurare le motivazioni dei politici: se è vero che per "efficienza" s'intende il rapporto fra risorse impiegate e i risultati; e che per "efficacia" s'intende il rapporto fra il risultato desiderato e il risultato ottenuto, è chiaro che per misurare sia l'efficienza che l'efficacia occorre prima chiarire quali sono i risultati desiderati e quindi quelli di cui si vuole tener conto. Negli anni '70 e '80 l'amministrazione delle poste appariva pochissimo efficiente e pochissimo efficace, posto che si considerasse il suo scopo come quello di far viaggiare la corrispondenza. Ma, se il suo scopo era invece quello di risolvere i problemi occupazionali nei collegi elettorali del ministro in carica e dei suoi sottosegretari, e derivatamente garantire a costoro una formidabile massa di voti di preferenza - allora era difficile negare che l'amministrazione postale fosse una macchina straordinariamente efficiente ed altresì efficace.



Il problema, per il mondo giudiziario, a causa delle attuali tensioni fra politica e giustizia, consiste nel far sì che la politica rinunci a fare delle riforme dell'apparato l'occasione di ingerenza nell'organizzazione giudiziaria e delle riforme processuali l'occasione di intervento su singole vicende processuali, con deterioramento del principio di legalità e della corretta impostazione dei rapporti fra politica ed amministrazione, e riflessi devastanti nell'aumento dei tempi della giustizia (si pensi, fra tutte, alle recenti proposte in tema di prescrizione).

**5.2.1.** In particolare, per quanto concerne **l'ordinamento giudiziario**, appaiono del tutto controproducenti gli effetti della recentissima legge-delega sull'ordinamento giudiziario, volta soprattutto a burocratizzare la magistratura e del tutto disinteressata ai problemi del funzionamento del servizio e dei tempi della giustizia. Il sistema dei molteplici concorsi per gli avanzamenti in carriera, già negativamente sperimentato negli anni '50 e '60, non fa che distogliere i magistrati dall'impegno quotidiano per perseguire obiettivi di promozione personale.

Con riferimento alle motivazioni delle persone-magistrato occorre viceversa isolare e colpire più efficacemente sacche di incapacità e di improduttività presenti nella magistratura, nel contempo innescando meccanismi che incentivino condotte impegnate e responsabili.

In questa prospettiva una revisione dei criteri di avanzamento in carriera è un tema ineludibile, ma non politicamente neutro, essendo centrali le regole e i modi con cui la progressione in carriera dovrebbe essere ripensata. Ritenendo errate le impostazioni che fanno del meccanismo del concorso interno lo strumento da seguire, sembra chiara l'esigenza di adottare forme moderne di valutazione, legate anche ad opportuni interventi formativi e basate su una affidabile strumentazione statistica. Un nuovo sistema generale di valutazione della professionalità dovrebbe essere fondato sull'assunto che i cittadini hanno diritto ad un magistrato preparato e qualificato fin dalla prima fase del processo e che dunque non ha senso una valutazione fatta al fine di selezionare "i più bravi" da mandare in appello. Semmai una distinzione/selezione può essere fatta fra funzioni di merito e funzioni di legittimità. Dunque, rigorose verifiche di professionalità dovrebbero essere fatte periodicamente (ad esempio ogni quattro anni) sulla quantità e qualità del lavoro svolto dai singoli magistrati, utilizzando parametri uniformi sul territorio nazionale, dati verificabili, esame analitico a campione dei provvedimenti adottati, segnalazioni e informazioni del Consiglio dell'Ordine degli avvocati.

Occorre, poi, in connessione con questa problematica, avviare una riflessione disincantata sui sistemi retributivi e sulla filosofia di incentivi e disincentivi ad essi connessi, tenuto conto anche dell'attuale sperequazione fra le dinamiche retributive delle diverse magistrature. In particolare, il mancato superamento della verifica periodica di professionalità dovrebbe comportare il blocco della progressione economica, la destinazione ad altra funzione dei magistrati inidonei alla specifica funzione loro affidata e, infine, la rimozione dei magistrati che non abbiano superato positivamente due successive verifiche di professionalità.

Ma, soprattutto, sono importanti le culture e gli itinerari di formazione e, quindi particolare importanza va assegnata ai compiti specifici del Consiglio superiore della magistratura. Un attento bilanciamento degli interessi in gioco dovrebbe portare, con adeguata correzione dei progetti oggi sul tappeto, alla creazione di una scuola della magistratura, che garantisca non solo la formazione iniziale ma anche la formazione e l'aggiornamento permanenti, nel rispetto dell'indipendenza dei magistrati. La scuola dovrebbe gestire il tirocinio degli uditori, i corsi di aggiornamento professionale, i corsi per il passaggio da un'altra funzione, i corsi di formazione per i dirigenti. L'assegnazione delle funzioni di legittimità potrebbe essere preceduta dalla valutazione di specifiche attitudini ad opera di un apposito comitato consultivo, composto anche da professori universitari.

Più complesso appare il problema della formazione e selezione dei dirigenti. Al di là della previsione di appositi corsi di formazione presso la scuola della magistratura come condizione per accedere all'incarico direttivo e la previsione della temporaneità/rinnovabilità dello stesso per consentire una maggiore responsabilizzazione ed eventualmente un più agevole ricambio, il problema potrà essere risolto solo se sarà stato adeguatamente affrontato il tema della organizzazione del servizio giustizia: allora, da un lato, la valutazione della "resa" dell'intero ufficio costituirà il parametro fondamentale per la valutazione del dirigente, mentre, dall'altro, le sinergie e la corresponsabilità di tutti gli addetti che una buona organizzazione comporta potrebbero ridimensionare il problema stesso della dirigenza.

Quanto infine al sistema disciplinare, se appare senz'altro apprezzabile una "tipizzazione" degli illeciti disciplinari (nell'ottica di una deontologia professionale attenta anche all'efficienza del servizio), sembra illogico stabilire l'obbligatorietà di perseguire illeciti che restano inevitabilmente definiti da fattispecie elastiche e pericoloso ipotizzare come illecito l'esercizio di diritti costituzionali da parte dei magistrati: anche in questo caso si tratta di superare il clima di scontro che logora i rapporti con l'opinione pubblica e contribuire a costruire un costume più elevato di rispetto istituzionale, da un lato, e di doverosa assunzione di responsabilità da parte dei magistrati, dall'altro.

### **5.3. Le regole processuali: rinvio ai paragrafi successivi.**

La scelta di intervenire sulle regole del processo civile e di quello penale non ha affatto natura meramente tecnica, ma costituisce per il legislatore il frutto della determinazione di nuovi obiettivi e deve essere compiuta all'interno di un disegno organico di intervento che intende migliorare la qualità della giustizia. Se è vero che occorre usare con parsimonia e prudenza lo strumento normativo, cercheremo nei paragrafi seguenti di analizzare le esigenze del processo civile e di quello penale e di individuare alcune priorità e gli strumenti, anche normativi, per darvi corso.

## **7. La cultura degli operatori**

Gli aspetti culturali da prendere in esame riguardano molti temi.

Sembra evidente in primo luogo che un magistrato colto e aggiornato dovrebbe riuscire a risolvere le questioni di cui è investito in modo più rapido e autorevole. Ma l'aggiornamento culturale non può significare soltanto la conoscenza delle nuove leggi e delle nuove linee interpretative, ma deve spaziare anche su altri terreni. Dato lo scopo di questo lavoro ci si limita a schematici accenni su punti importanti ma non centrali per la questione dei tempi.

Uno di questi riguarda il **rapporto fra giustizia e globalizzazione**. Sembra che la cultura giuridica lasci, quasi vocazionalmente, lo studio del fenomeno agli economisti, e che non si sia ancora attrezzata a studiare il ruolo che ancora compete al diritto e al giurista.

Eppure i segnali di tale esigenza si sono già manifestati nella stessa pratica giurisdizionale attraverso molteplici innovazioni legislative come: l'adozione internazionale, la tutela del consumatore attraverso la riscrittura delle clausole vessatorie, le norme sul c.d. turismo sessuale e sul nuovo schiavismo, la riforma del diritto societario, la parziale abolizione della territorialità della giurisdizione penale persino nella materia della responsabilità amministrativa delle società, il mandato di arresto europeo e così via. Si tratta di innovazioni che soltanto in parte derivano da direttive comunitarie o da accordi bilaterali, perché nella sostanza rispondono al filone della globalizzazione.

Senza dubbio il diritto non può essere sostituito dalla *lex mercatoria* né è auspicabile una sua subordinazione alle esigenze della produzione; ma che la cultura del giurista e dell'operatore

giudiziario debba fare i conti con la realtà della globalizzazione è un'esigenza ineludibile. Quindi un programma di governo futuro non può non tenerne conto sia nell'aspetto normativo generale sia nell'aspetto della formazione di giudici e avvocati, per una cultura di queste professionalità idonea a comprendere i fenomeni moderni ai fini della loro corretta giustiziabilità.

Tutto ciò comporta l'esigenza di ripensare il modello di accesso alle professioni (ancor prima, per la verità, un ripensamento della cultura universitaria), la scuola per la magistratura e i modi di formazione permanente dei magistrati, la preparazione e la formazione forense, quelle dei commercialisti e degli operatori economici, la regolamentazione delle società tra professionisti legali ecc.

Un altro terreno di impegno nasce dalla constatazione che manca nel complesso, o comunque stenta ad affermarsi, nella società prima che negli apparati pubblici, una **idea della giustizia di tipo compositivo**, essendo il sistema orientato, specie per quanto riguarda la magistratura ordinaria, alla affermazione di una concezione retributiva della giustizia.

Il diritto minorile ed il diritto amministrativo sono i terreni d'elezione per la sperimentazione di un'idea della giustizia di tipo compositivo: la *lex mercatoria* storicamente nasce con un altro segno, che lascia nel diritto civile tracce profonde, i cui valori fondamentali sono rapidità e certezza delle decisioni, ma anche l'attribuzione a ciascuno di quanto esattamente gli spetta, secondo una giusta misura, espressione del diritto calcolabile e della misurazione delle cose e del mondo.

Per cambiare orientamento è necessario far nascere sul piano culturale un'idea diversa della giustizia, valorizzare anche la dimensione della composizione, pur nell'ottica razionalistica di una valutazione dei costi e dei benefici del proprio agire e dell'agire collettivo, ed altresì valorizzare, sul piano dei valori e dei modelli, per i mondi sociali che sappiano recepirlo, la dimensione del dono in funzione di conciliazione che, in alcuni ambiti, anche meno limitati di quanto si possa supporre, è capace di superare in positivo i principi organizzativi basati sulla gerarchia e sullo scambio (si pensi ai conflitti familiari ed alle controversie sul danno esistenziale).

Un terzo terreno di impegno riguarda la **cultura dell'organizzazione**, la quale a sua volta comporta la necessità di introdurre all'interno del mondo giuridico, nelle sue diverse componenti (giudici, avvocati, cancellieri) la cultura del risultato, l'abitudine e la capacità di ragionare in termini di risultato. Il vincolo formazione–organizzazione appare perciò ineliminabile, nel senso che sempre deve essere valorizzato l'aspetto organizzativo accanto all'aspetto contenutistico. In particolare non si può scindere la necessità della frequenza di corsi sul processo, sulla giurisdizione, senza affrontare, contemporaneamente, i temi, i nodi dell'organizzazione. Primo punto: occorre partire da una diversa concezione ed interpretazione del sistema tabellare. L'evoluzione e la crescita del diritto tabellare sono direttamente collegate all'incidenza al suo interno non solo del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.), e di quello, ad esso correlato del giudice terzo ed imparziale (art. 111, comma 2 Cost.), ma anche di quello dell'indipendenza della magistratura e dell'autonomia dell'ordine giudiziario (art. 104, comma 1 Cost.), e del suo autogoverno (art. 104 Cost.), come del principio di inamovibilità del giudice (art. 107, comma 1, Cost.) e di quello della distinzione dei magistrati solo per funzioni (art. 107, comma 3 Cost.), e, infine di quello della durata ragionevole del processo (art. 111 Cost.) insieme al principio più generale di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.). L'assestamento del diritto tabellare sia per quanto riguarda i contenuti che le forme procedurali della sua applicazione subisce dunque la variabile influenza della qualità dei rapporti tra i valori sottostanti ai principi costituzionali, con una espansione, le cui linee necessariamente ci portano a superare quella concezione strettamente difensiva, di tutela dell'indipendenza interna ed esterna del magistrato, per svilupparsi verso una prospettiva di

valorizzazione dell'esercizio della giurisdizione nell'ottica complessiva di tutti i parametri costituzionali.

Le linee metodologiche dell'impegno futuro dovrebbero quindi essere dirette ad individuare non solo le regole da riformare, ma anche le culture e le prassi da cambiare sul piano della concreta vita organizzativa e, inoltre, dovrebbero tendere a favorire una diversa mentalità e cultura dei giuristi e dei politici, al fine di consentire quella leale collaborazione che è premessa per l'inversione di tendenza e può creare lo spirito con il quale alimentare una forte spinta alla riduzione dei tempi della giustizia, nell'ottica della giustizia intesa come servizio pubblico teso a garantire celerità e qualità delle prestazioni.

## **B. LA GIUSTIZIA CIVILE**

Per definire una strategia per la riduzione dei tempi del processo civile è necessario lavorare su più piani coordinando interventi sulla organizzazione del lavoro del giudice e degli uffici, con le eventuali riforme legislative e con il necessario coinvolgimento di tutti gli operatori nella responsabilizzazione per la riduzione dei tempi processuali.

Un obiettivo raggiungibile e non utopico, centrato essenzialmente su un radicale anche se progressivo rinnovamento dei metodi di organizzazione degli uffici giudiziari, va individuato nella riduzione del tempo medio del processo civile tale da non superare i tre anni in primo grado, da ridursi progressivamente per effetto della deflazione dei numeri. In proposito subito tenuto presente che non esiste all'attualità alcuna statistica attendibile sulla durata media del processo civile in Italia, per esplicita ammissione del Consiglio Superiore della Magistratura. Si deve inoltre tener conto del fatto che la situazione delle cause arretrate è molto diversa da ufficio ad ufficio, ed anche nell'ambito dei medesimi tribunali da sezione a sezione e che vi sono giudici (pochi) cui è affidato un ruolo inferiore alle n. 500 cause ed altri giudici cui sono affidati ruoli che superano anche le n. 1300 controversie. Non vi è allo stato neppure una affidabile statistica media del numero di provvedimenti decisori pronunciati da ciascun giudice e sul numero minimo o quantomeno ottimale delle sentenze che ciascuno di essi dovrebbe pronunciare ogni anno (con oscillazioni che vanno da n. 100 sentenze a n. 250 sentenze). Stabilire nondimeno un simile parametro appare assai arduo in quanto le materie trattate dal giudice civile sono assai diverse fra loro e certamente, ad esempio, le sezioni che si occupano di questioni societarie hanno produttività diverse da quelle che si occupano di locazioni. La questione della raccolta di dati affidabili torna ad essere di assoluta priorità.

Sebbene ogni sforzo vada da subito dedicato alla migliore organizzazione del servizio, indipendentemente da ogni riforma del rito, è tuttavia evidente che taluni interventi riformatori sono senz'altro utili a ridurre i tempi processuali.

### **1. Le riforme processuali**

Il mero intervento sulla procedura, non accompagnato da una riorganizzazione degli uffici, non può condurre a risultati soddisfacenti e comunque idonei a deflazionare i tempi del processo civile. Ciò è stato già ampiamente dimostrato dalla riforma degli anni '90, che pure se ha dimostrato come una razionalizzazione delle norme sul processo possa consentire modesti miglioramenti (dai dati delle relazioni di apertura degli ultimi anni giudiziari si avverte un

piccolo miglioramento delle pendenze civili complessivamente considerate) non è tuttavia misura idonea a consentire una vera e propria inversione di rotta.

Quanto alle riforme possibili, gli orientamenti di riforma che si delineano nel contesto europeo evidenziano due posizioni. L'una auspica una riduzione dell'intervento normativo considerando il diritto una sovrastruttura inidonea a tenere il passo con la libera manifestazione dell'autonomia privata; l'altra, riconoscendo allo Stato-regolatore la tutela degli interessi e le modalità attuative, conserva all'intervento normativo ancora un ampio spazio. Sebbene l'incidenza della scelta attenga soprattutto al diritto sostanziale, le conseguenze toccano anche la tutela processuale; infatti il primo orientamento lascia al giudice il controllo di un equo e (virtualmente) paritetico contraddittorio e la decisione; il secondo, considerando nella disponibilità dell'autonomia privata soltanto il rapporto sostanziale (salvo determinate categorie) ma non il rapporto processuale, riconosce l'esigenza (e quindi la legittimazione) di un ampio intervento normativo sulle modalità e i tempi del procedimento di tutela giurisdizionale. Negli ultimi anni l'esperienza parlamentare si è avvicinata al primo orientamento; sintomatico in proposito il disegno di legge delega per la riforma organica del codice di procedura civile, presentato nella precedente legislatura e poi abbandonato in favore della miniriforma di cui alla legge 353 del 1990, i cui aspetti erano riassunti in questo passo della relazione illustrativa «lo spirito che anima tutta la presente legge non persegue la celerità del processo *ope judicis* anche contro la volontà concorde di tutte le parti, poichè non ritiene sussistente un interesse pubblico che vada oltre la volontà delle parti». Altri sintomi abbastanza precisi si riscontrano in alcuni dei procedimenti introdotti dalla riforma del contenzioso societario, ove sono le parti a impostare la tematica in discussione e a regolamentare per larghi tratti l'istanza probatoria, e soprattutto nel ben noto disegno Vaccarella sul procedimento di cognizione ordinaria. Compete certamente a Governo e Parlamento di domani operare scelte di politica legislativa; non c'è dubbio però che l'attività di mediazione compensatrice degli eventuali squilibri defensionali e soprattutto la tempistica debbano rimanere riservati all'intervento normativo, e ciò per assicurare il “giusto processo” “in condizioni di parità” secondo i principi dell'art. 111 della Costituzione e per rispettare quel “tempo ragionevole” garantito – fra l'altro – dalle sanzioni dirette e indirette della legge Pinto. Nella convinzione che l'efficacia della giustizia civile ai fini di una più estesa tutela dei diritti non possa essere affidata a riforme che, con il ritorno al processo scritto di vecchia memoria rischiano di allungare ulteriormente i tempi del processo e che non sia il momento di programmare radicali riforme di ampio respiro ma piuttosto di completare gli adattamenti riformistici che l'esperienza ha dimostrato più utili, si suggeriscono qui di seguito alcuni interventi legislativi.

In via generale, si ritengono utili le riforme che consentano l'introduzione di procedure semplificate e l'assunzione di responsabilità rispetto ai tempi del processo di tutti coloro che vi partecipano, senza mai perdere di vista i requisiti costituzionali del giusto processo: contraddittorio, ragionevole durata, imparzialità del giudice, giustizia sostanziale della decisione. In questo ultimo senso occorre formulare delle proposte che non costruiscano il processo civile come una gara in cui vince il più abile, ma come un luogo dove i diritti sostanziali trovano la loro effettiva tutela. Appaiono quindi utili per il processo di primo grado i seguenti interventi, che, per un verso, completino le modifiche apportate dalla legge 14 maggio 2005 n.80 di conversione del decreto legge n.35/2005, per altro verso correggano inesattezze ed eliminino ulteriori lungaggini presenti in tale riforma:

**1.1. Riduzione e razionalizzazione delle norme che comportano la risoluzione delle controversie per effetto di formalismi processuali** (un processo deciso in questo modo non è che il presupposto di liti successive nei gradi di impugnazione o della riproposizione della domanda

emendata degli errori nel medesimo grado di giudizio); semplificazione delle forme degli atti processuali, in particolare per quanto concerne le notificazioni, le comunicazioni e il regime della procura alle liti; facilitazione degli adempimenti degli uffici giudiziari e dei difensori; semplificazione delle formalità per la cancellazione della causa in seguito alla mancata comparizione delle parti. Al riguardo, per evitare che le riforme recentemente introdotte in tema di avvisi e comunicazioni non abbiano gambe per camminare, come in alcuni uffici già sta accadendo, occorre dotare tutti gli uffici giudiziari delle tecnologie idonee alla ricezione e spedizione in via elettronica di atti e documenti; soltanto così sono praticabili le innovazioni apportate nel 2005 ad alcuni articoli del codice di procedura civile.

**2.2.** Potenziamiento ulteriore delle norme che consentano una flessibilità del processo in relazione alla peculiarità della controversia trattata, assegnando al giudice il compito di governo del processo e la responsabilità (controllabile anche disciplinarmente) della ragionevole durata del procedimento. La riduzione delle scansioni temporali apportata dal recente intervento legislativo con la riforma degli artt. 180, 183, 184 del codice di procedura civile ha lasciato alcune inutili lungaggini che vanno coraggiosamente eliminate, come la prevista concessione obbligatoria di termini alle parti per eventuali modifiche di domande e per eventuale integrazione di mezzi istruttori già articolati anche quando non ve ne sia l'oggettiva esigenza. Occorre inoltre rendere esplicita la possibilità di trattazione immediata della causa (fatti salvi i controlli preliminari sull'integrità e regolarità del contraddittorio) e, se ne ricorrano le condizioni, di decisione della causa sin dalla prima udienza. In particolare, in coerenza con una delle "prassi virtuose" adottate in alcuni tribunali, dovrebbe essere esplicitamente prevista la precisazione delle conclusioni nella stessa udienza di cui all'art. 184 quando la causa non abbia bisogno di mezzi istruttori o sia puramente documentale e la documentazione sia già nei fascicoli di parte.

**1.3.** Introduzione di una disciplina sugli obblighi di allegazione e contestazione delle parti che assicuri attraverso l'effetto della non contestazione la riduzione del *thema decidendum* e consenta così di ridurre efficacemente l'attività istruttoria; si otterrebbe in questo modo uno specifico coinvolgimento delle parti e dei difensori nella definizione dei tempi processuali.

**1.4.** Modifica della disciplina delle notificazioni anche in funzione dell'introduzione degli obblighi di contestazione delle allegazioni della controparte ed in relazione alla disciplina degli effetti della contumacia (da utilizzare in alcuni casi come *ficta confessio*).

**1.5.** Miglioramento della disciplina sulle spese processuali in ordine alle cause manifestamente infondate o alla manifesta infondatezza della resistenza in giudizio, accompagnata da mala fede o colpa grave, attraverso l'introduzione di una sanzione pecuniaria disposta d'ufficio dal giudice, che sia il multiplo delle spese di lite liquidabili. In ordine alle spese processuali sarebbe utile introdurre tariffe professionali che premino la soluzione rapida delle controversie o consentano possibilità di detrazioni per le spese legali corrisposte sulle transazioni giudiziali.

**1.6.** Introduzione di ulteriori norme che incentivino la conciliazione giudiziale. Per esempio: introduzione di un meccanismo che consenta di condannare la parte che non abbia aderito a una proposta conciliativa della controparte formulata in udienza alle spese dell'ulteriore corso del giudizio qualora la sentenza conclusiva del procedimento sia meno favorevole della proposta conciliativa formulata dalla controparte; esonero dal pagamento dell'imposta di registro per le conciliazioni giudiziali; generalizzazione del potere-dovere del consulente tecnico di

tentare la conciliazione delle parti; potere del giudice di invitare le parti, se ritiene che la natura della controversia lo consenta, a tentare una risoluzione convenzionale fuori del processo davanti a un terzo mediatore<sup>2</sup>.

**1.7.** Riforma della disciplina della decisione ed introduzione di forme abbreviate di motivazione (anche non contestuale), con possibilità di integrazione ed illustrazione dei motivi sulla base della richiesta della parte entro un termine prestabilito.

**1.8.** Introduzione di procedimenti sommari anticipatori non cautelari sia *ante causam* che in corso di causa, idonei alla definizione del procedimento con ordinanza reclamabile e costituente titolo esecutivo e con facoltà delle parti di promuovere (o continuare) in ogni caso il giudizio di merito.

**1.9.** Introduzione della consulenza tecnica *ante causam* con facoltà delle parti di richiedere nell'ambito del medesimo procedimento il provvedimento anticipatorio di cui al punto precedente.

**1.10.** Introduzione del potere del giudice dell'opposizione nei procedimenti monitori di concedere un'esecuzione provvisoria parziale ai decreti ingiuntivi sforniti di provvisoria esecuzione.

Mentre al giudizio di cassazione è dedicato un paragrafo apposito, quanto al giudizio di appello può essere utile sia una revisione della disciplina dei *nova* sia l'abolizione della collegialità necessaria della fase preparatoria e dell'assunzione dei mezzi di prova.

Analogamente a quanto previsto presso la cassazione, ove è stato organizzato, come si dirà, lo *screening* dei ricorsi allo scopo, fra l'altro, di realizzare assegnazioni unitarie per casi e fattispecie simili, altrettanto potrebbe essere utile fare nei grandi tribunali, mentre nelle grandi corti d'appello potrebbe essere utile l'istituzione di una sezione per il controllo sull'ammissibilità degli appelli.

Quanto alle esecuzioni coattive e procedure fallimentari, le innovazioni previste nella legge di conversione del decreto legge 35 per le esecuzioni coattive, che in parte recepiscono le c.d. prassi virtuose di alcuni tribunali, sono un notevole stimolo alla velocizzazione di tali procedimenti. Anche se non tutte le modifiche sono condivisibili, conviene attendere la sperimentazione di quelle proposte, almeno per un certo periodo.

Altrettanto deve dirsi per la materia fallimentare, anche se qui l'insoddisfazione in ordine a certe disposizioni nuove è ancora più marcata, specie per quelle che riducono a metà i tempi di sospetto ai fini delle revocatorie e soprattutto la irrevocabilità di numerose ipotesi di comportamenti di distrazione dell'attivo che, per l'ambiguità della formula legislativa usata e per la tipologia delle esenzioni previste, tali da consentire vere e proprie frodi in danno dei creditori, aprono la strada ad ulteriori contenziosi.

## **2. L'organizzazione degli uffici. L'ufficio per il processo**

---

<sup>2</sup> Meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie cosiddetti *court-annexed* sono da tempo noti in altri ordinamenti: negli Stati Uniti, in Inghilterra, in Francia. Il modello francese può essere un utile esempio perché affida al giudice la scelta del mediatore, il controllo sul buon andamento del procedimento e la verifica del contenuto dell'accordo nella prospettiva della sua omologazione.

## **2.1. Le ragioni dell'intervento**

La necessità di dare attuazione al precetto costituzionale del giusto processo contenuto nell'art. 111 Cost. anche nel processo civile, impone una riorganizzazione del lavoro dei Tribunali e delle Corti che consenta di porre fine ad un'organizzazione atomistica inidonea ad assicurare un processo di ragionevole durata.

La solitudine organizzativa del magistrato civile, addetto al contenzioso ordinario, unico professionista che non dispone di alcuno staff collaborativo di supporto che lo sollevi da incombenze ed adempimenti materiali che non riguardano la stretta fase organizzativa del ruolo o decisionale, finisce per rimettere alle sole doti del singolo ogni effetto sui tempi del processo, mentre il personale di cancelleria, sommerso da incombenze materiali e adempimenti cartacei routinari, non partecipa in alcun modo alla programmazione dell'attività restando al di fuori di ogni interlocuzione con l'attività del magistrato. La dirigenza amministrativa, a sua volta, è quasi sempre esclusa dalla definizione del modello organizzativo dell'ufficio giudiziario.

Occorre, allora, per superare un modello organizzativo inefficiente, che continua a dare cattiva prova, cercare di trovare degli strumenti che consentano di raggiungere un momento di vera e propria programmazione dell'attività degli uffici, superando ogni steccato professionale e coinvolgendo tutte le figure professionali all'organizzazione dell'attività giudiziaria.

Da queste esigenze nasce il progetto dell'Ufficio per il processo inteso come modo di pensare il rapporto e l'interdipendenza tra soggetti che intervengono nel processo e che realizzano la giurisdizione dal punto di vista dell'offerta dei servizi ed un modo di pensare i rapporti tra tali soggetti e le risorse tecniche messe a loro disposizione. In altre parole l'Ufficio per il processo non è un luogo fisico o burocratico ma il conferimento funzionale di persone e tecniche allo scopo di realizzare il precetto costituzionale dell'art. 111 Cost. che trasforma le componenti del servizio in risorse che si devono necessariamente integrare.

## **2.2. Le articolazioni dell'Ufficio per il processo**

All'interno di ogni circondario è costituito l'Ufficio per il processo cui sono conferite le risorse umane e tecniche che organizzano amministrano e cooperano nell'attività giurisdizionale al fine di rendere effettive le garanzie ed i diritti riconosciuti ai cittadini ed assicurare la ragionevole durata dei processi.

Le risorse umane di cui si avvalgono gli uffici giudiziari per amministrare la giurisdizione e l'attività conciliativa sono costituite:

- a) dai magistrati professionali;
- b) dai giudici di pace e dai giudici onorari di tribunale;
- c) dai dirigenti amministrativi e dagli impiegati amministrativi.

Il rapporto tra i magistrati, la dirigenza e gli impiegati amministrativi è informato al principio della leale collaborazione funzionale per l'efficace perseguimento degli obiettivi.

In ogni ufficio per il processo sono costituiti:

1. La conferenza organizzativa: organo composto dai presidenti di sezione e dai dirigenti amministrativi operanti nel circondario, costituisce una sede di confronto tra il presidente, il dirigente di cancelleria, i presidenti di sezione e i cancellieri responsabili delle singole sezioni. La conferenza organizzativa esprime proposte e pareri sull'organizzazione degli uffici giudiziari e sulle strutture e servizi amministrativi in modo coerente con gli obiettivi di programmazione del lavoro giudiziario definiti ogni biennio nelle tabelle dell'Ufficio giudiziario di cui all'art. 7 bis dell'ordinamento giudiziario. Nel corso del biennio la conferenza organizzativa verifica la rispondenza della struttura organizzativa rispetto a tali obiettivi e formula, sentiti il Consiglio dell'Ordine forense e le RSA ed RSU, nonché le associazioni di cui alla L. 281/1998, il bilancio consuntivo dei risultati acquisiti nel biennio stesso informandone il



Consiglio Giudiziario ed il Consiglio Superiore della Magistratura. La conferenza organizzativa interviene in caso di conflitto tra il dirigente giudiziario ed il dirigente amministrativo (qualora sia impossibile pervenire ad un assetto organizzativo condiviso, provvede in merito il presidente del tribunale ovvero il magistrato coordinatore, su proposta del dirigente amministrativo di grado più elevato) al fine di dirimerlo. Perdurando il contenzioso malgrado tale intervento conciliativo, si dà vita a procedimento di composizione secondo le indicazioni contenute nell'accordo del 24 gennaio 1997, detto "lodo La Greca".

2. L'ufficio statistico circondariale: organo che opera alle dirette dipendenze funzionali della conferenza organizzativa e fornisce assistenza tecnica per le necessità di indagini statistiche a quest'ultima, al Consiglio giudiziario, al C.S.M. ed al Ministero. Esso serve inoltre ad ogni singolo magistrato per la gestione del proprio ruolo istruttorio e decisorio, al Presidente di Sezione per le scelte e le verifiche di sua competenza, al Presidente del Tribunale per disporre di informative affidabili per la regolazione dei flussi del contenzioso, al Consiglio Giudiziario per le sue necessità.

3. Risorse materiali e tecniche: le risorse materiali e tecniche dell'Ufficio per il processo sono costituite dalle dotazioni, strutture, arredi, apparati conferiti per il buon funzionamento della giurisdizione civile. Si applica rispetto all'Ufficio per il Processo il principio del decentramento coinvolgendo nella responsabilità per la dotazione, gestione, manutenzione, sostituzione delle risorse materiali e tecniche le amministrazioni locali. In particolare, potrebbe pensarsi di coinvolgere le regioni nella gestione delle risorse distrettuali, le province per le risorse circondariali, i comuni o loro consorzi per quanto attiene le necessità degli uffici del giudice di pace.

4. Il processo civile telematico. Il processo civile telematico (PCT) costituisce esperienza condivisa di tutti i soggetti istituzionali e delle amministrazioni interessate alla funzione giurisdizionale civile. Esso impegna la responsabilità politica del Ministero della Giustizia, che riferisce annualmente al Parlamento sugli sviluppi della sperimentazione e sull'avvio a regime del PCT. Gli scopi del PCT sono:

- a. affrancare le parti, i difensori, i magistrati ed il personale amministrativo dagli adempimenti ripetitivi o routinari o cartacei che costituiscono intralcio al celere sviluppo delle attività giurisdizionali e di volontaria giurisdizione; in particolare, il PCT deve realizzare la rapida e garantita circolazione su veicolo informatico degli atti del processo e delle comunicazioni tra le parti, i magistrati e le cancellerie consentendo livelli significativi di analisi relazionale degli atti di parte e dei provvedimenti giudiziari;
- b. consentire l'adeguata conoscibilità delle decisioni giudiziarie rese in ambito nazionale e locale anche per quanto concerne il precedente di merito, le prassi giudiziarie, i protocolli di udienza concordati dalle associazioni di magistrati ed avvocati;
- c. consentire l'accesso indiscriminato attraverso gli uffici URP ai dati generali sulle caratteristiche dell'ufficio giudiziario, le sue dotazioni organiche e di risorse, gli obiettivi tabellari, le capacità di esaurimento del contenzioso, i tempi di accesso alla giustizia;
- d. prevedere la progressiva dismissione degli archivi cartacei, dei registri di cancelleria, dei fascicoli e dei documenti ad oggi realizzati su supporto cartaceo, senza intralcio per la conoscibilità dei dati fruibili;
- e. consentire sinergie lavorative tra l'attività dei magistrati e degli uffici amministrativi evitando duplicazioni delle incombenze materiali di comunicazione o registrazione dei provvedimenti o di aggiornamento delle agende personali e dei registri di cancelleria.

Nel perseguimento di tali finalità, particolare attenzione deve esser dedicata alla riqualificazione di tutti gli operatori processuali, ed in particolare dei dipendenti

dell'amministrazione e del personale di magistratura, per quanto riguarda la formazione all'impiego delle nuove tecnologie informatiche.

In alcuni tribunali è stato già favorevolmente sperimentato il sistema POLIS WEB che del processo civile telematico costituisce una anticipazione (accesso remoto ai dati del Tribunale per chi è dotato *smart card* senza intermediazione delle cancellerie) con pieno gradimento degli operatori e degli avvocati e con vantaggi pratici consistenti. Si tratta di un sistema di trasmissione a distanza di informazioni e dati sui singoli procedimenti, riservato alle parti interessate, che, una volta generalizzato, produce il benefico effetto di decongestionare le cancellerie favorendo un migliore utilizzo del personale amministrativo

Ovviamente occorre un impegno di spesa. Ma in proposito è ormai indiscutibile che non c'è riforma, non c'è prassi virtuosa, non c'è impegno operativo o razionalizzazione dell'esistente che non richieda un investimento adeguato. Numerosissimi studi, anche in ambienti estranei al mondo giudiziario (Confindustria, Sindacati, Istituzioni universitarie ecc.), dimostrano che adeguati interventi finanziari nel settore giustizia, secondo piani ben precisi, ne riducono i costi, e non soltanto i costi umani,.

### **2.3. L'assetto organizzativo dell'Ufficio per il processo**

#### *a. Le tabelle:*

Lo strumento attraverso il quale ogni ufficio giudiziario programma il proprio lavoro sono le c.d. tabelle con cui attualmente si determinano le modalità di distribuzione degli affari fra i magistrati componenti dell'Ufficio (assicurando attraverso criteri di automaticità delle assegnazioni l'effettività del principio del giudice naturale).

Nella prospettiva di realizzazione dell'Ufficio per il processo, le tabelle debbono accentuare il ruolo di perno della programmazione, andando oltre il mero (ma irrinunciabile) scopo di individuare in concreto il giudice naturale, e configurare lo strumento attraverso il quale vengono definite le capacità di esaurimento del contenzioso del singolo ufficio giudiziario con previsioni dei tempi di accesso ai provvedimenti. Ciò comporta la necessità di una previsione di forme consultive con l'utenza ai fini della loro formazione, e di verifica e confronto periodico sui risultati acquisiti sul modello del monitoraggio e con l'assistenza degli appositi uffici.

In questa prospettiva la proposta tabellare, formata dal Presidente del Tribunale con la collaborazione del dirigente di cancelleria per la parte inerente la struttura amministrativa, è sottoposta alla Conferenza organizzativa, con i pareri del Consiglio dell'Ordine forense, delle RSU e delle RSA, nonché delle associazioni di cui alla l. 281/1998, indi è trasmessa al Consiglio Giudiziario ed al Consiglio Superiore.

La verifica dei risultati nel corso del biennio è rimessa alla Conferenza organizzativa .

#### *b. L'impiego dei magistrati distrettuali*

Per consentire un buon funzionamento dell'Ufficio per il Processo è necessario prevedere una modifica normativa circa l'impiego dei magistrati distrettuali in modo da consentire che, da un lato, che non vi sia mai una sospensione della cause, qualora per trasferimento di un magistrato un ruolo si trovi "scoperto, e, dall'altro, in modo da potere far fronte alle esigenze derivanti dall'inadeguatezza dell'organico in relazione al contenzioso pendente qualora vi sia un evidente squilibrio che non consenta una rapida trattazione. Ciò per evitare che interi ruoli siano affidati a magistrati non togati. Va quindi stabilito che magistrati distrettuali possono essere impiegati, con il rispetto delle previsioni contenute nella l. 13 febbraio 2001 n. 48, anche nei seguenti casi:

a) vacanza di posti per trasferimento di magistrati, dal momento in cui si realizza la scopertura del posto;

b) inadeguatezza dell'organico dell'ufficio rispetto alla consistenza del contenzioso ordinario o per effetto della sopravvenienza di procedimenti di straordinaria complessità o durata.

#### *c. Status ed impiego dei Giudici onorari di Tribunale*

Attualmente i Giudici onorari di Tribunale (Got) sono utilizzati in tutti i tribunali in modo molto difforme: in alcuni casi vengono loro attribuite mere funzioni di supplenza in altro essi sono destinati alla definizione di interi ruoli di contenzioso civile. Le carenze ed i vuoti di organico della magistratura togata, la poca flessibilità di impiego dei magistrati distrettuali, comportano allo stato la difficile sostituibilità dei Got, dati i rischi, in taluni casi, di paralisi di alcune attività giudiziarie. Consapevoli di ciò i Got hanno sviluppato un sindacalismo molto agguerrito che è riuscito ad ottenere la proroga del termine di scadenza di cui all'art. 245 del decreto legislativo n. 51/1998 e puntano verso l'introduzione della c.d. magistratura di complemento. Va detto inoltre che l'avvocatura, nel complesso, non è favorevole al loro mantenimento soprattutto nelle condizioni oggi realizzate in alcuni tribunali, ove ai Got viene affidata una parte di contenzioso ordinario, creando così rispetto ai cittadini una vera e propria disuguaglianza a seconda che sulla causa (e quindi sul diritto) decida un giudice professionale o un giudice onorario (con tutto ciò che questo può comportare sotto il profilo della garanzia).

Si dovrebbe dunque operare nella prospettiva di un progressivo esaurimento del ruolo dei GOT mano a mano che si completino i concorsi per il riempimento dei ruoli dei magistrati onorari. Nel frattempo i GOT potrebbero essere utilizzati nella classica funzione vicaria di sostituzione del giudice titolare in caso di assenze di breve durata, per la trattazione di ruoli di cause minori ovvero per contribuire a progetti di smaltimento del contenzioso più arretrato.

#### **2.4. Gli uffici di cancelleria**

Molti sono i problemi da risolvere per ottenere un completo allineamento fra le cancellerie e le sezioni giudicanti al fine di riorganizzare il lavoro dei tribunali. Va innanzitutto sottolineato che i vuoti organici (mancano 7000 addetti su 50.000 amministrativi), il ricorso al precariato per le incombenze meno qualificate ed il blocco dei processi di riqualificazione per le professionalità più elevate rendono difficile qualunque intervento. Serve inoltre un approccio più moderno in relazione ai rapporti fra le dirigenze per la risoluzione dei conflitti nel senso indicato sub 2 d) (rimessione del conflitto alla Conferenza organizzativa ed in caso di perdurare del conflitto attivazione del procedimento di composizione secondo il c.d. lodo La Greca).

E' necessario, inoltre, prevedere anche per consentire un migliore adattamento delle risorse alle esigenze concrete la facoltà della dirigenza amministrativa di articolare il funzionamento dei servizi per nuclei di addetti, in *pool* o unità imperative a seconda delle attività.

Infine appare opportuno prevedere la possibilità di trasferire (o delegare) alcune funzioni paragiurisdizionali ai livelli apicali del funzionariato, come quelle che hanno carattere di mero accertamento (attestazione dell'esecutività di provvedimenti giurisdizionali) o costituiscono attività di esecuzione.

Sulla base di queste premesse il progetto prevede che nell'ambito dell'Ufficio per il Processo, si definiscano "cancellerie" gli uffici operativi di assistenza per l'udienza e gli uffici di sportello aperti al pubblico degli utenti, che operano a contatto ed in collaborazione con i magistrati professionali ed onorari.

Il rapporto tra il personale addetto agli uffici di cancelleria ed i magistrati onorari o professionali ha natura di collaborazione funzionale e non di direzione gerarchica ed è improntato al principio di valorizzazione dei diversi apporti.

E' in facoltà della dirigenza amministrativa articolare il funzionamento dei servizi anche per nuclei di addetti, *pool* o unità operative in relazione alla specificità delle attività disimpegnate.

Nell'ambito degli uffici di cancelleria la dirigenza amministrativa coordina e garantisce, in linea con gli indirizzi concertati dalla Conferenza direttiva, il corretto funzionamento dei servizi e delle attività di competenza, avvalendosi delle appropriate figure professionali previste dalla contrattazione collettiva<sup>3</sup>.

### 3. Le prassi

---

<sup>3</sup> I servizi e le attività di "cancelleria" dovrebbero essere così assegnati:

1. (figura professionale: assistente di studio): a) ricerca dei materiali giurisprudenziali e dottrinari in vista della predisposizione dei provvedimenti giurisdizionali, ovvero per le necessità derivanti dallo scambio informativo all'interno delle sezioni per gli scopi di cui all'art. 47 quater dell'ordinamento giudiziario; b) organizzazione, conservazione, ottimizzazione e scambio degli archivi giurisprudenziali di sezione e di ufficio nonché dei massimari delle prassi o dei protocolli di udienza anche con l'impiego di nuove tecnologie informatiche, in cooperazione con i presidenti di sezione; c) predisposizione delle minute di provvedimenti istruttori, di provvedimenti anticipatori o cautelari, di sentenze parziali e definitive su indicazione e sotto il controllo e la supervisione del magistrato assegnatario del fascicolo; d) predisposizione ed aggiornamento di modulistica;
  2. (figura professionale: assistente di udienza): preparazione ed organizzazione dei fascicoli processuali in vista dell'udienza; assistenza in udienza ai magistrati onorari o professionali comprendente la verbalizzazione anche su supporto informatico o ditta-fono dei mezzi di prova assunti dal magistrato istruttore e le altre attività tipiche di tale fase; assistenza nella fase successiva all'udienza per le registrazioni, comunicazioni e notificazioni occorrenti, per il controllo della preintestazione automatica dei provvedimenti del giudice da attuare attraverso il sistema informatico; per l'aggiornamento dei registri automatizzati per informazione dell'utenza (anche per via telematica e con l'impiego delle nuove tecnologie informatiche), per l'aggiornamento dell'attività di udienza dei magistrati, per la predisposizione automatizzata delle statistiche sui flussi e tempi del lavoro giudiziario;
  3. informazione al pubblico attraverso gli appositi uffici; contatto con le parti ed i loro difensori per le informazioni concernenti lo stato dei procedimenti e per la corretta manipolazione dei relativi fascicoli;
  4. aggiornamento degli elenchi dei consulenti tecnici; collaborazione con il magistrato istruttore per la selezione dei consulenti da designare; mantenimento del flusso comunicativo con questi ultimi; predisposizione sotto la guida del magistrato istruttore di schede ad uso interno di valutazione dei consulenti; individuazione dei consulenti tecnici disponibili ad incarichi al di fuori del circondario e comunicazione delle relative generalità e specializzazioni ai presidenti dei tribunali per le finalità di cui all'art. 22 delle disposizioni di attuazione del c.p.c.;
  5. cura, manutenzione e conservazione delle dotazioni informatiche dell'ufficio giudiziario nonché realizzazione - anche in collaborazione con organizzazioni esterne - dei programmi applicativi o di adattamento richiesti da magistrati singoli ovvero da sezioni o uffici giudicanti; mantenimento dei contatti con fornitori esterni, *call centers*, strutture di servizio per la sostituzione e la manutenzione dell'hardware e l'implementazione dei programmi informatici.
  6. cooperazione nell'istruttoria delle domande pervenute per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.
- Con riferimento infine al solo personale direttivo della posizione funzionale "C" dell'odierna contrattazione collettiva è in facoltà della conferenza direttiva delegare, sotto la supervisione e la responsabilità finale esterna del presidente di sezione, e previa valutazione da parte della Conferenza organizzativa della sussistenza dei presupposti normativi e contrattuali, le seguenti ulteriori attività:
1. predisposizione di tutte le comunicazioni, avvisi, adempimenti preparatori, anche con l'impiego di tecnologie informatiche, in funzione della maggiore fruttuosità dell'esecuzione forzata, salvi i provvedimenti decisorii di competenza del giudice dell'esecuzione;
  2. predisposizione dei decreti ingiuntivi con possibilità della delega di firma per importi fino a 50 mila euro e salva in ogni caso la possibilità per il magistrato assegnatario di riservare a sé i casi di maggiore difficoltà o più significativo importo;
  3. vidimazione dei ruoli esattoriali ed altre attività certificative o di natura amministrativa non comportanti decisioni giurisdizionali.)

Il terzo livello sul quale occorre soffermarsi per attingere una modalità di lavoro feconda e che ha condotto a risultati concreti in termini di razionalizzazione del servizio giustizia, anche in condizioni di grave disagio, è quello della nascita e della diffusione degli *Osservatori Civili*. Si tratta di un'esperienza di natura strettamente deontologica che ha consentito un coinvolgimento complessivo di coloro che operano nell'ambito della giustizia (giudici, avvocati, personale amministrativo) nella creazione di prassi virtuose elaborate localmente. In questo contesto va sottolineato che da qualche anno è in corso un processo di presa di coscienza che coinvolge parte dei giudici civili di alcune sedi giudiziarie del nostro paese: si avverte, infatti, come assoluta ed improcrastinabile la necessità di farsi carico, in prima persona e pur lavorando in condizioni di obiettiva difficoltà, delle gravi inefficienze organizzative della giustizia civile del nostro paese. Gli Osservatori sulla giustizia civile, già operanti in alcuni distretti d'Italia (Bologna, Bari, Salerno, Reggio Calabria, Firenze, Roma, Genova, Milano e Rovereto, Sassari, Verona) hanno lo scopo di favorire il confronto e la collaborazione tra quanti sono coinvolti nella gestione del processo (magistrati, avvocati, personale di cancelleria, professori universitari). In questa prospettiva gli Osservatori, innestando altresì un processo di superamento dei riflessi corporativi insiti nelle diverse categorie professionali, hanno svolto e svolgono una importante *funzione formativa*, in quanto:

costituiscono strumenti privilegiati nel cui ambito l'avvocatura può, spontaneamente e senza timori, esprimere la propria voce sulla *organizzazione degli uffici giudiziari* e partecipare alla discussione dei progetti tabellari;

sono la sede dove l'università in senso ampio ( professori, ricercatori, dottorandi, specializzandi, le scuole Bassanini), può trovare un collegamento culturale ed organizzativo con la formazione decentrata dei magistrati e con le esperienze di formazione per l'accesso alla professione forense, nella prospettiva di *formazione giuridica comune*;

possono rappresentare un momento informale di confronto entro il quale il personale di cancelleria, i magistrati, gli avvocati hanno modo di rappresentare il proprio punto di vista e di prendere coscienza del punto di vista altrui talvolta semplicemente ignorato.

Il metodo degli Osservatori, della consultazione fra tutte le categorie degli operatori e della condivisione delle decisioni e della scelta delle strategie da adottare localmente, può costituire una vera e propria traccia su cui modulare ogni intervento (anche legislativo) in tema di processo civile ed organizzazione degli uffici, in quanto l'opinione di coloro che lavorano sul campo (ancorché espressa a livello di associazioni di magistrati, di avvocati e del personale amministrativo) da un lato conduce all'adozione di riforme più largamente condivise, e dall'altro, fornisce elementi utili di valutazione in ordine all'impatto che detti interventi possono avere in concreto.

#### **4. Il giudizio davanti alla Corte di cassazione**

Nel dibattito in corso da anni tra politici, operatori e magistrati, richiamato annualmente nelle relazioni del Procuratore generale in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, emerge come assolutamente prioritaria la necessità di intervenire con misure dirette alla riduzione del numero dei ricorsi in Cassazione nel settore civile.

Le ragioni sono molteplici, ed ormai note a tutti coloro che si sono occupati del tema: l'esigenza di restituire alla Corte la sua funzione di nomofilachia, di riqualificare il suo intervento e l'autorevolezza delle sue decisioni in nuovi settori, di evitare che il giudizio di legittimità si trasformi progressivamente in un terzo grado di merito, di riduzione dei contrasti, nonché la necessità di accelerare l'iter del processo davanti alla Corte al fine di rispettare nella sostanza il principio del giusto processo codificato nell'art. 111 della Costituzione.

L'urgenza della riforma è confermata dai dati, di per sé oltremodo significativi. Negli ultimi due anni sono stati iscritti a ruolo circa 30.000 ricorsi l'anno. I processi esauriti sono stati 21.061 nel 2003 e 23.480 nel 2004, con un incremento annuo del 11,5 %.

Dall'esame delle tendenze di medio e lungo periodo si evince che il dato è in costante peggioramento. Negli ultimi sette anni la pendenza è raddoppiata, mentre nel recente decreto del 9 maggio 2005 del Primo Presidente, istitutivo di una nuova struttura per l'esame dei ricorsi ex art. 375 c.p.c., si rileva che nel periodo 1993-2004 il numero dei ricorsi civili iscritti ogni anno è aumentato del 220-240 %, passando da 12.788 a 28.581.

A fronte di questo incremento, e malgrado il numero dei giudici occupati presso la Corte sia rimasto sostanzialmente invariato, il numero dei ricorsi decisi è passato dai 14.814 del 1993 ai 24.265 del 2004, segnalandosi così che la Corte ha tentato per quanto possibile di fronteggiare l'emergenza. Tuttavia, la media dei ricorsi decisi rappresenta ancora il 70% circa di quelli sopravvenuti, così determinandosi un progressivo ed allarmante aumento dell'arretrato quantificato in 7.000 ricorsi in più all'anno. In base ai dati riportati nel decreto richiamato l'arretrato è costituito da 74.887 ricorsi nel 2005 (nel 1997 la pendenza era di 37.936 ricorsi).

Per valutare la funzionalità della Corte occorre anche rilevare che – secondo quanto emerge dalle relazioni del Procuratore generale – negli anni recenti hanno contribuito all'incremento descritto i ricorsi in materia tributaria, come conseguenza della soppressione della possibilità di ricorrere alle commissioni tributarie, regionale e centrale; i ricorsi avverso le sanzioni amministrative e quelli concernenti le decisioni dei giudici di pace, direttamente impugnabili in Cassazione; i ricorsi concernenti la c.d. legge Pinto, in tema di ingiustificata durata del processo.

I ricorsi accolti costituiscono il 30 % circa del totale di quelli decisi annualmente.

In base agli stessi dati si stima tra tre anni e tre anni e mezzo la durata media del processo civile in questa fase, ma in assenza di interventi drastici i tempi sono inevitabilmente destinati ad allungarsi.

Se si guarda alle proposte attualmente in campo, l'emergenza che scaturisce dalla realtà che si è sinteticamente richiamata non trova soluzioni univoche. Infatti, le recenti norme di delega contenute nella legge n.80/2005 di conversione del decreto legge n. 35/2005 (c.d. decreto sulla competitività), seppure in parte mutate dalle proposte della Commissione Vaccarella, che assumeva come problema il sovraccarico determinatosi nei ricorsi in Cassazione, se attuate con i decreti legislativi contribuiranno ad un ulteriore (e definitivo) peggioramento, incidendo non solo sulla quantità ma anche sulla qualità del lavoro della Corte, portando a compimento la deriva verso la sua involuzione come giudice del merito. Questo indirizzo allontana il nostro giudizio di legittimità da qualunque comparabilità con i sistemi europei<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> La critica maggiore, in riferimento alle norme di delega sopra richiamate, deve concentrarsi sul previsto ampliamento dell'accesso in Cassazione, "stabilendo identità dei motivi di ricorso ordinario e straordinario ai sensi dell'art. 111, settimo comma, della Costituzione, prevedendo che il vizio di motivazione debba riguardare un fatto controverso"; e inoltre sulla "estensione del sindacato diretto della Corte sull'interpretazione e sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali di diritto comune, ampliando la previsione dell'art. 360, n. 3, c.p.c."

In particolare, la prima innovazione concernente l'equiparazione dei motivi del ricorso ordinario e straordinario intende introdurre la facoltà di impugnazione per vizi della motivazione, relativi alla sua completezza e logicità in ordine ad accertamenti di fatto, anche in riferimento ai provvedimenti che non costituiscono sentenze. E' qui già evidente l'intento di snaturare il giudizio davanti alla Cassazione, che trova nelle norme successive la manifestazione più palese.

L'estensione del vizio di motivazione fino a ricomprendere la verifica delle argomentazioni relative a qualunque fatto controverso ha l'effetto di sganciare il controllo della Corte sulla logicità e completezza dai soli punti decisivi della controversia (come previsto dall'art. 360 n. 5 c.p.c.). Viene così ampliata indefinitamente la possibilità di accesso alla Corte con ricorsi basati sulla richiesta di un nuovo esame di fatti e di valutazioni riguardanti qualunque dato emergente dal giudizio, in una situazione nella quale già da tempo è stata rilevata una evidente torsione del

D'altro canto, è significativo che all'interno della Corte ha preso avvio (dal 16 maggio 2005) il processo di riorganizzazione interna previsto dal citato decreto del Primo Presidente del 9 maggio 2005, che ha istituito una nuova "struttura unificata" alla quale attribuire l'esame preliminare di tutti i ricorsi, compresi quelli che riguardano questioni di competenza di agevole definizione, al fine di individuare celermente eventuali cause di inammissibilità o improcedibilità o, comunque, i ricorsi per i quali è possibile l'adozione del rito camerale (es. ricorsi "seriali").

Se i pericoli più immediati rilevabili all'orizzonte della Corte sono quelli derivanti dalla conversione in legge del decreto n.35/2005, è opportuno segnalare che nel dibattito recente, anche interno alla magistratura, e nell'avvio della autoriforma avviata con il richiamato decreto del Primo Presidente si colgono i segnali della volontà di intervenire sull'emergenza in atto con strumenti più appropriati, e talvolta radicali.

Partendo da questa esperienza, si rileva che la nuova struttura è composta da 5 presidenti e da 28 magistrati provenienti dalle varie sezioni, nonché da 22 magistrati del massimario. Il fine è quello di procedere ad una selezione dei ricorsi, individuando immediatamente quelli che sono suscettibili di essere decisi con pronunce con rito camerale ex art. 375 c.p.c. (es. inammissibilità, manifesta fondatezza o infondatezza, in quanto basate sull'applicazione di consolidati principi

---

giudizio di legittimità verso un esame di merito, attraverso l'uso improprio della censura riferita alla motivazione. Prova ne sia che proprio le esigenze di riqualificare il giudizio della Corte e di addivenire più celermente all'individuazione di ricorsi inammissibili, perché basati su censure sostanzialmente di merito, costituiscono le ragioni alla base dell'istituzione della struttura recentemente istituita cui si è fatto riferimento.

Anche l'introduzione della possibilità di richiedere il sindacato diretto della Corte "sull'interpretazione e sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali di diritto comune" si muove nella stessa direzione. La Corte sarebbe inevitabilmente attratta nella valutazione dei comportamenti delle parti, nella ricerca e nella valorizzazione di dati e clausole diverse da quelle sulle quali si fondano le pronunce impugnate, e quindi di elementi di merito.

Inoltre, su un piano più generale, in assenza di norme di attuazione dell'art. 39 della Costituzione l'equiparazione delle disposizioni di origine contrattuale alle norme di legge inciderebbe in modo illegittimo nell'ambito dei rapporti tra le fonti dell'ordinamento e sulla loro gerarchia.

In questo quadro vengono ad essere svalutate quelle norme, pur presenti nella delega approvata con il d.l. n. 35/2005, orientate ad una accentuazione della funzione di nomofilachia, come quelle che obbligano il ricorrente a chiudere il ricorso, a pena di inammissibilità, con la chiara enunciazione di un quesito di diritto, e che prevedono che tutte le sentenze della Corte, sia in caso di accoglimento sia in caso di rigetto dell'impugnazione con riferimento a tutti i motivi, debbano parimenti enunciare il principio di diritto affermato. Se questi meccanismi potrebbero avere una funzione di ri-orientamento della Corte verso la soluzione di quesiti di legittimità, come è stato autorevolmente osservato in dottrina, nel contesto della delega descritta essi ingenerano "notevoli perplessità" (Tarzia) in quanto riferiti a tutti i motivi di ricorso: lo stesso autore ha infatti rilevato che "il significato della formula 'principio di diritto' è profondamente modificato, laddove non lo si intenda più soltanto, secondo la dominante interpretazione, come 'il criterio concreto di decisione che il giudice di rinvio dovrà applicare', ma come un'affermazione della *regula iuris* applicabile al caso; che, se può avere un senso, anche al di là della censura ex art. 360 n. 3 c.p.c., per il caso di difetto di giurisdizione o di competenza, non sempre potrà ravvisarsi a base della cassazione per nullità della sentenza o del procedimento e ben difficilmente a base della cassazione per vizio di motivazione". E questa giusta critica è rafforzata dall'ampliamento indiscriminato della censura riferita al vizio della motivazione concernente qualunque fatto controverso, neppure decisivo ai fini della decisione, previsto dal d.l. n. 35.

Anche la successiva previsione contenuta nella delega relativa all'introduzione di "meccanismi idonei .... a garantire l'esercitabilità della funzione nomofilattica della Corte di cassazione, anche nei casi di non ricorribilità del provvedimento ai sensi dell'art. 111, settimo comma, della Costituzione" sembra favorire lo snaturamento della funzione della Corte, prevedendo una sostanziale separazione tra la funzione propriamente nomofilattica e quella di giudicare su altre questioni. Se il principio verrà attuato si consentirà il ricorso anche avverso i provvedimenti cautelari, ed alla deviazione dal modello di giudice si aggiungerà, come nelle altre ipotesi della delega, l'ulteriore aumento dei ricorsi.

Inoltre, il riferimento ad un istituto desueto come quello dell'impugnazione nell'interesse della legge ex art. 363 c.p.c. non aggiunge alcuna chiarezza all'intento del legislatore.

di diritto). E' sintomatico che lo stesso decreto presidenziale istitutivo della struttura sottolinei che "la motivazione dei provvedimenti assunti con l'adozione del rito camerale dovrà essere particolarmente contratta ed esaurirsi nella indicazione delle ragioni per le quali si è ritenuto applicabile l'art. 375 c.p.c.", e ciò malgrado lo stesso art. 375 c.p.c., che disciplina tale procedura, già richieda l'emanazione di una semplice ordinanza per definire il processo in questi casi.

Nel richiamo ulteriore del Primo Presidente è evidentemente presente il tentativo, anche di tipo culturale, di modificare in modo selettivo il giudizio davanti alla Corte, introducendo forme semplificate di motivazione quando nella sostanza non si tratti di esercitare la funzione di nomofilachia, dovendosi solo richiamare consolidati orientamenti giurisprudenziali. Come noto, la "cultura" della sentenza della Corte di cassazione in forma di "trattato" è dura a morire, ed anche il legislatore in una seria prospettiva di riforma dovrebbe porsi il problema di intervenire sul punto. La revisione approvata con il decreto legge n. 35/2005 convertito in legge n. 80/2005 sembra porsi invece in posizione opposta, favorendo l'ampliamento della motivazione della Corte anche a elementi di fatto e depotenziando strumenti che favoriscono la selettività nella trattazione dei ricorsi.

Si segnalano sinteticamente qui di seguito altre proposte di riforma in corso di elaborazione.

In primo luogo, prendendo atto della prassi che ha indebitamente esteso l'uso del ricorso per vizio della motivazione ad una richiesta di nuova valutazione del merito delle cause nella sede di legittimità, si propone l'eliminazione del ricorso in cassazione per vizio della motivazione in tutti i casi di "doppia conforme", quando entrambi i giudici nei due gradi di merito abbiano univocamente motivato.

Un secondo intervento di tipo deflattivo si fonda anch'esso sulla prassi che rileva un notevole aumento del numero dei ricorsi nei casi di accesso diretto alla Corte avverso sentenze dei giudici di pace (spesso seriali) ovvero relativi alle sanzioni amministrative. In questo senso, al fine di decentrare il secondo grado del giudizio, che appare per la materia trattata in queste cause sufficiente in molti casi a concludere la vicenda processuale, si propone di estendere l'appellabilità di questo tipo di sentenze, pur mantenendo il ricorso ordinario alla Corte.

Oltre a queste ed altre proposte relative al processo, quale l'eliminazione del ricorso per regolamento di competenza, che nella configurazione attuale ha assunto in prevalenza una funzione meramente dilatoria, sembra opportuno porre all'attenzione anche il tema del rapporto con gli avvocati, già segnalato dal Procuratore generale nella relazione di quest'anno.

L'esigenza è quella di una più rigorosa selezione degli avvocati ammessi al patrocinio davanti alla Corte, se si osserva che in paesi di tradizione analoga alla nostra come la Francia, gli avvocati abilitati a difendere davanti alla Cassazione sono 90 circa a fronte degli oltre 27.000 in Italia. E' quindi necessario istituire un filtro che d'intesa con gli organismi associativi degli avvocati riqualifichi il loro ruolo nel processo in questione.

## **C. LA GIUSTIZIA PENALE**

In tema di giustizia penale è più che mai necessario recuperare un corretto rapporto fra politica e giustizia, dopo che si è assistito nel corso dell'ultima legislatura al progressivo compiersi di un disegno che stravolge l'assetto costituzionale dello Stato, noncurante di ogni rispetto dei principi cardine dello stato di diritto primo fra tutti, quello della separazione dei poteri. Ne sono esempio le norme dirette a configurare un sistema in cui il processo penale si



caratterizzi sempre più per la “doppia velocità” che la macchina adotta, a seconda della collocazione sociale della figura dell’imputato. Ne sono esempio le polemiche, per certi versi addirittura grottesche seguite ad alcune decisioni giurisprudenziali, su temi scottanti e sensibili, e soprattutto, le iniziative ministeriali dell’invio degli ispettori presso gli uffici giudiziari rei di aver adottato provvedimenti o interpretazioni non gradite alla maggioranza di governo.

Nell’ambito delle riforme necessarie per riportare, anche attraverso l’abolizione di norme di favore *ad personam*, il sistema penale ad un più equo assetto, significative modifiche normative appaiono indispensabili anche ai fini della riduzione dei tempi del processo pur nel rispetto di tutte le garanzie costituzionali previste per qualsiasi imputato. In questo senso è possibile intervenire sull’attuale struttura del codice di procedura con una serie di misure che, senza stravolgerne l’impianto, consentano di semplificare il processo nelle parti relative a notifiche, difensori, impedimenti, nullità, inutilizzabilità, valorizzando altresì istituti come l’irrelevanza penale del fatto da un lato e la posizione delle vittime del reato dall’altro.

## **1. Le riforme processuali**

La legislazione penale degli ultimi anni è stata caratterizzata dalla frammentarietà e dalla rincorsa a spinte emergenziali (spesso per fini tutt’altro che nobili, occasionati da singoli processi), con il sovrapporsi di norme che hanno creato un sistema farraginoso ed irto di ostacoli e trabocchetti. E’ indubbio che occorre rimettere mano in modo organico al processo penale e che per fare ciò occorre prendere come assi portanti i principi dell’art. 111 Costituzione, il contraddittorio e la ragionevole durata del processo. Tale percorso va intrapreso senza indugi, ma anche senza scorciatoie, cercando di ricostruire un comune sentire e proposte condivise di tutti gli operatori e studiosi del settore, dottrina, avvocatura, magistratura. Occorre riflettere, in particolare, sulla difficoltà di reggere la gestione di un processo accusatorio che ha conservato anche le garanzie del vecchio sistema: sarebbe opportuno riguardare in proposito l’esperienza concreta dei paesi di *common law*.

Nell’immediato si può praticare una politica di interventi limitati, per aiutare il concreto funzionamento del processo, quanto meno per attuare la parte dell’art. 111 della Costituzione che impone la ragionevole durata del processo: non solo perché tutte le norme costituzionali vanno attuate senza distinzione, ma perché lo richiedono principi di civiltà più volte ribaditi dalla Corte europea dei diritti dell’uomo e la sanzione dei ritardi stabilita dalla cd legge Pinto non costituisce una idonea soluzione, se non si affrontano i nodi strutturali che cagionano i ritardi. Recentemente, del resto, la stessa Corte ha ritenuto l’ammissibilità del ricorso diretto nonostante la legge Pinto. La lentezza del processo è, dunque, un problema nazionale gravido di conseguenze negative, anche finanziarie, e incide negativamente sul prestigio internazionale del paese. Ciò che deve essere evitato con gli interventi di riforma è una ulteriore frammentazione del processo e un accentuata perdita di poteri ordinatori del giudice.

Una riforma che si preoccupasse soltanto di accelerare la definizione dei processi sarebbe semplice. Ma una riforma praticabile in tempi rapidi, senza stravolgimenti, ha un senso se riesce a coniugare efficienza e garanzie, nello spirito del processo accusatorio. Certo non può darsi efficienza a scapito delle garanzie. Nella gerarchia dei valori costituzionali il dovere di garantire un processo rapido viene dopo il rispetto di diritti quali la libertà personale, il diritto alla difesa, quello alla prova. Ma il legislatore del 1988 non ha colto fino in fondo il significato del processo accusatorio, che è incentrato sul diritto alla prova, e non sulla passività delle parti private (che nel processo inquisitorio, proprio per l’irrelevanza dei poteri in ordine alla prova e alla determinazione del rito, hanno solo il diritto di controllare e in certi casi, paralizzare l’attività degli inquirenti).

### 1.1. Le impugnazioni

Nella prospettiva indicata è, evidentemente, centrale il tema delle impugnazioni che, rispetto a un primo grado accusatorio, prevede un appello cartolare ed è rimasto sostanzialmente quello del codice Rocco. Il tema è complesso e comporta la necessità di coordinare tra loro principi ed esigenze quali la garanzia del doppio grado imposta dalla Convenzione europea, la rilevanza costituzionale del ricorso per cassazione, il rapporto tra appello del PM e posizione della parte civile, i rapporti tra i due tipi di impugnazione (le modifiche di una incidono necessariamente sulla configurazione e l'estensione dell'altra). E sarebbe poi opportuno conoscere, almeno per campione, alcuni dati, come il numero delle sentenze riformate in appello, in *melius* o in *peius*. Tutto ciò è incompatibile con un progetto di modifiche in tempi brevi ed esige l'apertura di una ricerca e di un confronto tra gli operatori. Fin da ora, tuttavia, è possibile intervenire per scoraggiare le impugnazioni meramente dilatorie, determinate dal tentativo di pervenire alla prescrizione. Le Sezioni Unite della Cassazione hanno ritenuto di risolvere in via interpretativa il problema per quanto riguarda i ricorsi inammissibili, facendo leva sulla mancanza di distinzione tra cause originarie e cause sopravvenute di inammissibilità. La soluzione è comunque soggetta alle possibili variazioni di giurisprudenza, e non risolve il problema degli appelli dilatori. Ciò rende opportuno un intervento legislativo coerente con la considerazione che l'istituto della prescrizione presuppone l'inerzia dello Stato nell'esercizio della potestà punitiva e non un premio all'abilità ostruzionistica della parte. Senza togliere a nessuno il diritto di impugnazione, sembra del tutto logico prevedere che la sentenza di condanna comporta la sospensione della prescrizione, che riprenderà a decorrere in caso di assoluzione non definitiva o di annullamento con rinvio sulla responsabilità o la configurazione del reato.

C'è comunque l'esigenza di arginare il fenomeno che vede le impugnazioni più che come un momento di verifica della bontà della decisione, piuttosto come strumento di un'attività dilatoria che ha come obiettivo finale la prescrizione.

E se la prescrizione rappresenta un momento processuale che certifica il fallimento del processo, nell'ottica dell'efficienza occorre valutare quale sia il contributo che la fase dell'appello fornisce all'irragionevolezza dei tempi del processo. Se si guardano i dati contenuti nelle relazioni del 2004 e del 2005 del Procuratore generale della Corte di cassazione si vede che la fase di appello occupa un terzo circa del tempo ricompreso tra l'inizio delle indagini e la pronuncia della sentenza di secondo grado.

Se questo è il quadro di partenza occorre però sgombrare il campo da un possibile equivoco. L'appello non va abolito perché da ricerche effettuate in distretti significativi, che per la qualità dei processi celebrati rappresentano dati significativamente utilizzabili per tutto il territorio nazionale,<sup>5</sup> emerge che il 7-8% dei processi in appello è oggetto di riforma in punto di responsabilità e il 27% in punto di pena. Sono percentuali apprezzabili, pur rientrando nella fisiologia del sistema; ma sono dati che escludono in radice l'idea dell'abolizione dell'appello, come costo da pagare alla celerità del processo. Essi spingono piuttosto l'idea dell'intervento sulla strada della razionalizzazione del sistema delle impugnazioni, diversificando e distinguendo appello e ricorso in cassazione e semplificando il rito.

Con riferimento al rito occorre confrontarsi con l'idea spesso sostenuta, dell'abolizione dell'appello del p.m. nel caso di sentenza di assoluzione.

---

<sup>5</sup> V. C. Nunziata e la ricerca effettuata come referente distrettuale per l'informatica presso il distretto della Corte d'appello di Bologna in D&G supplemento al fascicolo n. 29 del 2004, *Principio accusatorio, impugnazioni ragionevole durata del processo*.

E' una riforma che, oggettivamente, introdurrebbe uno strappo rilevante nel sistema della parità delle parti enella stessa equità del processo, se non fosse accompagnato da una contestuale riduzione della possibilità anche dell'imputato di proporre appello e da un deciso contenimento della proponibilità del ricorso per cassazione, che respinga ogni tentazione di fare della Corte di cassazione un giudice di terza istanza sul merito della vicenda processuale. D'altra parte appare difficilmente quantificabile un rapporto di equivalenza tra costi e benefici se si fa riferimento al dato di esperienza relativo ai criteri prudenziali con cui le Procure generali calibrano l'utilizzazione dello strumento dell'impugnazione.

Altri tipi di interventi appaiono però più facilmente realizzabili, distinguendo in primo luogo l'ipotesi in cui il processo sia stato celebrato con il rito ordinario e sia stato definito con l'applicazione della pena su richiesta, rispetto al processo celebrato con il rito abbreviato, ove l'attuale sistema appare coerente. Si può anche ipotizzare una procedura semplificata nel caso in cui l'appello riguardi la concessione delle attenuanti o la quantificazione della pena così come si potrebbe pensare di adottare il sistema della "doppia conforme", che esclude l'impugnabilità nel casao in cui il giudice di secondo grado abbia interamente confermato la sentenza di primo grado.

Inoltre si pone il problema di revisione dell'art. 111 cost., penultimo comma, che consente il ricorso per cassazione contro ogni sentenza, per riqualificare il ruolo della Corte di cassazione, con il passaggio di alcune funzioni alle corti d'appello.

Ma è necessario ribadire anche la necessità di un intervento sull'istituto della prescrizione per scoraggiare le impugnazioni meramente dilatorie, così come va scoraggiato l'abuso del ricorso ai riti alternativi: in quest'ottica appare difficilmente difendibile la possibilità di ricorrere al patteggiamento in appello rispetto ad un processo definito con il rito abbreviato in primo grado.

Per altro verso va perseguita una efficace politica del contraddittorio. La legge n. 63 del 2001 - che doveva costituire un complemento indispensabile del nuovo art. 111 della costituzione - è rimasta a metà del guado anche perché sono state fatte cadere ed abbandonate - nel corso dei lavori preparatori - norme importanti, essenziali per garantire l'effettività del contraddittorio nel giudizio di primo grado: l'aumento delle pene per il reato di falsa testimonianza, il giudizio direttissimo obbligatorio per tale reato, un razionale ampliamento dei limiti del patteggiamento capace di allargare il numero dei coimputati tenuti alla testimonianza dopo l'avvenuto patteggiamento.

## **1.2. Le incompatibilità**

Altro punto che merita un attenta riflessione è il tema delle incompatibilità, enormemente dilatato dalla Corte Costituzionale. In molti tribunali, soprattutto del sud (dove le associazioni criminali egemonizzano pressoché tutta la devianza), anche per effetto dei riti speciali che impongono la separazione delle indagini per singoli fatti reato, è difficilissimo formare i collegi. Un processo accusatorio imporrebbe le separazioni, ma il regime delle incompatibilità crea una forte spinta ai maxiprocessi, con tutti i limiti e le difficoltà proprie di questo tipo di processi. Poiché il sistema è stato avallato e largamente esteso dalla Corte costituzionale, se, da un lato, va rafforzato l'organico di alcuni tribunali mediante accorpamenti e la riforma delle circoscrizioni (per dare flessibilità e praticabilità al sistema), dall'altro, l'unica soluzione parziale e indiretta facilmente praticabile ridurre le occasioni di incompatibilità attraverso la eliminazione di alcuni riti incidentali (il riesame per i processi ordinari diversi da quelli previsti dall'art. 51 comma 3 bis e l'appello ex art. 310 c.p.p. in materia di libertà personale, riesame e appello avverso i sequestri, procedimento camerale eventuale per la proroga del termine per le indagini preliminari) rafforzando le garanzie reali e in particolare sostituendo il riesame e l'appello con l'emissione della misura in contraddittorio da parte di un collegio del tribunale, previo potere di

fermo del PM, analogamente a quanto avviene per la convalida dell'arresto e del fermo. Poiché si deve ritenere che le misure cautelari vengano emesse quando sussistono gravi indizi su tutti gli elementi del reato, sembra opportuno prevedere che, dopo la misura, le parti possano concordare la prosecuzione dell'udienza con rito direttissimo, che potrebbe consentire di acquisire immediatamente prove non compatibili con l'udienza sull'emissione della misura, o beneficiare immediatamente di un rito speciale, con effetti deflattivi.

Un' ultima considerazione sul Tribunale competente: in assenza di una revisione delle circoscrizioni molti Tribunali (quelli con un organico inferiore alle 15 unità, ovvero la maggioranza di quelli italiani) si troverebbero in difficoltà a dover assicurare almeno tre collegi penali (uno per l'emissione delle misure, uno per il giudizio, ed uno per eventuali sostituzioni o incompatibilità). La questione pare comunque risolvibile con la creazione di Tribunali della libertà che servano più Tribunali vicini, sulla scorta di quanto già previsto dalle tabelle infradistrettuali<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Il sistema adottabile può essere schematizzato come segue.

Per i procedimenti diversi da quelli in cui opera l'arresto in flagranza (che costituisce già un elemento di valutazione obiettivo) e da quelli previsti dall'art. 51 co. 3 bis (per i quali le esigenze di evitare l'inquinamento delle prove e l'intimidazione dei testi sono particolarmente pressanti e spesso rendono necessaria l'emissione di misure collettive difficilmente compatibili con i tempi dell'udienza *de libertate*) il pubblico ministero chiede la misura, coercitiva o interdittiva, al tribunale competente, in composizione collegiale, trasmettendo gli atti indicati dall'art. 291 comma 1. Il tribunale, se ritiene la richiesta manifestamente infondata, la rigetta con ordinanza, impugnabile dal PM con ricorso per Cassazione; altrimenti, quando ha completato l'esame degli atti, e comunque entro il termine (ordinatorio) di 10 giorni, avvisa il PM e, se non si tratta di misura custodiale, anche i difensori, deposita gli atti inviati dal PM e fissa l'udienza non prima di 5 giorni dalla notifica dell'avviso di deposito all'indagato o al difensore, se già nominato.

Il PM, se ha richiesto la misura della custodia in carcere o gli arresti domiciliari, può disporre il fermo, eventualmente in uno dei luoghi indicati dall'art. 284 (cioè non necessariamente in carcere!) e con le prescrizioni previste da tale articolo. Disposto il fermo (o appena ricevuto l'avviso che il tribunale ha completato lo studio degli atti, se non ha chiesto una misura custodiale) il PM dispone la traduzione dell'indagato e l'avviso al difensore per l'udienza, o con le modalità e nei termini previsti per la convalida dell'arresto, avvertendo contestualmente la parte che gli atti sono depositati presso il tribunale.

L'udienza si svolge come quella per la convalida dell'arresto, ma la difesa può: 1) chiedere, dopo la convalida, termine a difesa fino a tre giorni, con la conseguenza che il tribunale può prorogare l'efficacia del fermo fino a tale termine; 2) produrre documenti, offrire garanzie, concordare con il PM che si proceda con rito direttissimo, che seguirà davanti al tribunale con le regole previste dall'art. 558. Il giudice procede all'interrogatorio, alla convalida, all'acquisizione di documenti, all'emissione della misura o altra ritenuta sufficiente, al rigetto, all'eventuale rito direttissimo.

Se il PM, dopo un rigetto, chiede nuovamente la misura sulla base degli stessi elementi, si può provvedere *de plano*, come prevede l'art. 666 co. 2 per il giudice dell'esecuzione e il tribunale di sorveglianza. Lo stesso deve avvenire per la mera riproposizione di istanze di revoca o modifica.

L'abolizione del riesame, per i procedimenti diversi da quelli previsti dall'art. 51 comma 3 bis, e all'appello ex art. 310 per tutte le ordinanze in materia di libertà, non è una grave menomazione, se si pensa che il sistema ha costruito solo garanzie formali: la perdita di efficacia non impedisce la immediata riemissione della misura, e l'annullamento della Corte di cassazione è quasi sempre per difetto di motivazione e non determina mai la scarcerazione, ma solo l'obbligo di motivare più attentamente. Viceversa un'udienza davanti ad un tribunale collegiale sulla libertà, con il previo interrogatorio di garanzia dell'indagato e contraddittorio preventivo sulle esigenze e sugli indizi, la produzione di documenti, la prospettazione difensiva di misure non custodiali atte a soddisfare le esigenze, potrebbero grandemente ridurre il ricorso alla custodia cautelare in carcere. Resta fermo, ovviamente, il ricorso per cassazione previsto dall'art. 311, che potrebbe essere rafforzato nel senso che, in caso di annullamento in materia di libertà personale sulla sussistenza degli indizi (oltre ai casi di annullamento senza rinvio), la Corte dispone la scarcerazione. L'attuale appello, infatti, dal punto di vista del PM è pressoché inutile, perché in caso di mancata emissione della misura la decisione del tribunale è paralizzata dal ricorso per cassazione (e comunque dal momento dell'appello passerebbero almeno nove o dieci mesi prima che la decisione divenga esecutiva); dal punto di vista della difesa, poi, in tutti i casi in cui si discute di decorrenza dei termini o di proroga della custodia cautelare, perdita di efficacia e simili è molto più ragionevole rivolgersi direttamente alla Cassazione. C'è poi un ulteriore argomento che depone per l'abolizione del riesame e dell'appello ex art. 310: entrambi sono

### **1.3. L'avviso della conclusione delle indagini preliminari**

L'art. 415 bis C.P.P. non ha senso per i procedimenti con udienza preliminare, dopo la legge Carotti. Non vi è facoltà prevista da quest'articolo che non possa essere esercitata davanti al GUP, con accresciute garanzie. E' vero che in tal modo si opera uno spostamento di fase, ma l'esperienza ha dimostrato come il deposito degli atti si trasformi nella generalità dei casi in un adempimento burocratico (tra l'altro faticosissimo e costosissimo) più che in un'autentica garanzia per l'indagato. La norma mantiene invece un senso ed uno scopo defensionale per i procedimenti con chiamata diretta.

### **1.4. L'irrilevanza penale del fatto.**

L'accelerazione dei tempi passa anche attraverso la deflazione, che finora è stata attuata prevalentemente per via di depenalizzazione di categorie di reati. Se e in quale misura sono ancora possibili depenalizzazioni è tema di carattere sostanziale che investe valori eminentemente politici. Sembra comunque opportuno che alle misure di semplificazione e di accelerazione di carattere processuale vada aggiunto uno strumento di flessibilità interno al sistema, capace di fare deflazione effettiva quale l'irrilevanza penale del fatto, che esiste da oltre dieci anni nell'ordinamento minorile e ormai anche per il giudice di pace. Non c'è violazione del principio di obbligatorietà, perché l'irrilevanza penale è controllata dal giudice, e costituisce uno sviluppo del principio di offensività già affermato, sia pur timidamente, dalla Corte Costituzionale: si pensi a falsi innocui commessi con il consenso dell'avente diritto, alla coltivazione di una piantina di marijuana, a forme di resistenza a pubblico ufficiale senza violenza. Si propone di tenere conto sia dell'entità del danno o del pericolo, sia della personalità del reo. Si tratta di una formulazione generale, analoga a quelle più volte usate dal legislatore in tema di attenuanti o aggravanti, che però ha in sé parametri noti (quali la tenuità del danno o la personalità dell'imputato, desumibile dai precedenti o dalle modalità dell'azione). Le

---

costruiti come impugnazioni di merito in cui il giudice ha un potere di revoca o modifica, ma non di annullamento, con la conseguenza che tutte le nullità relative e i vizi di motivazione vengono sanati dal tribunale della libertà: conseguenza che non si verificherebbe con una impugnazione di carattere rescindente come il ricorso per cassazione.

Inoltre, se si vuole ridurre la custodia cautelare in carcere, va ampliata la durata delle misure interdittive e prevista la cumulabilità con le misure coercitive diverse da quelle custodiali. L'insufficienza di una misura interdittiva della durata di due mesi, a fronte di una procedura complessa, esercita di fatto una spinta a richiedere misure custodiali.

Per quanto riguarda i sequestri, il sistema del riesame, dell'appello per i sequestri preventivi e lo stesso ricorso per cassazione sembrano francamente garanzie superflue a fronte di altri rimedi esperibili. Le garanzie previste dagli artt. 258, 262, 263, 319, 321 (gli ultimi tre dei quali prevedono l'intervento necessario del giudice in sede di emissione o di convalida) e la riproponibilità delle istanze (anche mediante impugnazione) in ogni stato e grado del processo, dall'udienza preliminare alla Corte di Cassazione, dovrebbero essere ritenute sufficienti in ogni paese del mondo e in ogni ordinamento. È certo più sensato accelerare i tempi del processo.

Anche il meccanismo dei termini delle indagini preliminari comporta appesantimenti burocratici e un rito incidentale solo eventuale e con un contraddittorio fittizio (art. 406 commi 3 e 5) perché la difesa non conosce gli atti. Per una proroga di sei mesi se ne perde almeno uno tra notifiche, termine per memorie e decisione. Inoltre, se l'esistenza di un termine per la chiusura delle indagini ha comunque un valore sollecitatorio, occorre tenere conto delle profonde riforme introdotte nel sistema dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479, che, rendendo il PM in larga misura soggetto alla richiesta di rito abbreviato dell'imputato, comporta che il primo non può più limitarsi ad acquisire fonti di prova ma deve compiere indagini complete. Inoltre la sanzione di inutilizzabilità degli atti assunti dopo la scadenza del termine, perché il PM non ha chiesto la proroga è antitetica al concetto di inutilizzabilità come repressione di gravi illegalità, come precisato più avanti. Una possibilità potrebbe essere abolire le proroghe e stabilire i termini direttamente nella misura stabilita dall'art. 407, che verrebbe a sostituire il comma 2 dell'art. 405, mentre l'art. 406 andrebbe soppresso, ad eccezione del comma 8.

formulazioni adottate sono inevitabilmente elastiche, nella difficoltà di contemperare una sufficiente tassatività delle previsioni con la varietà delle tipologie cui occorre dare risposta.

### **1.5. Rinvii dilatori**

Le modifiche ulteriori che si propongono hanno anch'esse attinenza con lo spirito del processo accusatorio, che richiede una difesa forte, capace di concorrere effettivamente a formare la prova, una oralità effettiva in cui il dibattimento abbia una concentrazione tale da consentire un vivo ricordo delle prove assunte. Perché ciò possa realizzarsi occorre però superare l'attuale concezione fortemente individualistica della professione di avvocato (e occorrerebbe anche realizzare una difesa d'ufficio organizzata e retribuita dallo Stato e un ruolo di consulenti tecnici alle sue dipendenze, ma ciò esula dalle proposte di modifiche realizzabili senza oneri e in tempi brevi).

In ogni caso occorre seguire il criterio di abolire forme inutili, di responsabilizzare i difensori e di realizzare, per quanto possibile, il principio della concentrazione del dibattimento. Riesce difficile, per esempio, pensare che il difensore possa chiedere un rinvio per impedimento professionale e non abbia neppure l'onere di accertare se l'istanza è stata accolta e a quale udienza il processo è stato rinviato, o che l'imputato possa scegliere di non comparire per dieci udienze e allegare un legittimo impedimento per l'undicesima, che magari non riguarda affatto la sua posizione.

### **1.6. L'inutile ripetizione di fasi o gradi del processo**

L'obiettivo di un intervento razionalizzatore è quello di rendere più agevole difendersi efficacemente nel processo, e più difficile difendersi dal processo. Conseguentemente va evitata, per quanto possibile, la ripetizione di intere fasi o gradi di giudizio, se l'esigenza di garanzia e rispetto dei diritti delle parti può essere soddisfatta altrimenti.

In tema di competenza per territorio occorre ritornare al testo originario del codice, prima delle sentenze della Corte costituzionale nn. 76/93 e 70/96, evitando la regressione alla fase delle indagini preliminari. Nel frattempo infatti è entrato in vigore il principio della ragionevole durata, l'udienza preliminare è divenuta un giudizio complesso a seguito delle modifiche della legge Carotti, il principio che gli atti compiuti dal giudice incompetente conservano validità è sempre operante. L'unico possibile temperamento potrebbe essere la remissione in termini per accedere al rito abbreviato o al patteggiamento, davanti al giudice dichiarato competente.

Inoltre, il costante *turn over* negli uffici giudiziari maggiori, accentuato dai vuoti nell'organico generale, rende spesso impossibile continuare un processo con gli stessi magistrati; sarebbe perciò molto utile una norma di salvaguardia per l'attività dibattimentale già svolta, circoscrivendo ad effettive esigenze probatorie la ripetizione di atti istruttori già compiuti (a Roma si è calcolato che tale ripetizione riguarda il 15-20 per cento dei dibattimenti)

### **1.7. Nullità e inutilizzabilità**

Quanto alle nullità, il principio dovrebbe essere che non esistono nullità insanabili a priori, in quanto violazioni di forma, ma lesioni di diritti sanabili o meno, alcune anche nei successivi gradi di giudizio, e che la difesa non possa giocare una nullità direttamente in Cassazione, imponendo a quel punto la ripetizione del processo dalle indagini preliminari. È opportuno lasciare la rilevanza d'ufficio per le nullità previste dall'art. 178, ma la parte deve sempre dedurle nei termini indicati dall'art. 180.

Anche la categoria dell'inutilizzabilità va meglio precisata, alla luce delle recenti esperienze. L'istituto nacque, opportunamente, per reagire a casi gravi: perquisizioni senza mandato, intercettazioni illegittime, confessioni estorte. Nella legislazione successiva è diventato un mezzo per sanzionare deviazioni anche minime dal modello legale, determinate persino da

leggi successive che hanno modificato le modalità di acquisizione. Va quindi previsto che l'inutilizzabilità è riservata alle prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge a garanzia di diritti costituzionalmente tutelati, essendo altrimenti sufficienti la nullità o versandosi in situazione di mera irregolarità. Sarebbe poi opportuno precisare, in un comma successivo, che le modifiche processuali delle modalità di assunzione delle prove non comportano l'inutilizzabilità di quelle legittimamente assunte secondo la legge vigente al momento dell'acquisizione.

### **1.9. Le notifiche, gli impedimenti e il giudizio contumaciale**

Vanno riviste la disciplina delle notifiche - favorendo al massimo l'elezione o la dichiarazione di domicilio, che dovrebbero divenire obbligatorie eliminando la maggiore causa di nullità - e quella degli impedimenti. Infatti, per quanto riguarda l'imputato, in un processo che non consente l'autodifesa, pochi sono i momenti che rendono necessaria o utile la sua presenza; e, per quanto riguarda il difensore, esistono larghi spazi per rendere obbligatoria, in determinate udienze, la nomina del sostituto processuale senza alcuna compromissione delle effettive esigenze difensive. Si tratta per lo più di piccole modifiche, la cui ragionevolezza sembra però evidente, e il cui effetto complessivo è rilevante. La sola riduzione e semplificazione delle notifiche, oltre ad accorciare i tempi ed il lavoro delle cancellerie, riduce le occasioni di nullità. Nello stesso tempo non vanno dimenticate esigenze reali di rafforzamento di alcune garanzie (si pensi in particolare al processo allo straniero o al cittadino irreperibile e difeso di ufficio).

Il giudizio contumaciale è ormai anacronistico. Non ha alcun significato attribuire maggiori diritti, in termini di notifiche, all'imputato che è stato ritualmente avvisato del dibattimento, ma non intende comparire. In quasi tutti i paesi la presenza dell'imputato è obbligatoria, e in Spagna, in Germania e nel Regno Unito è addirittura prevista, anche per reati lievissimi, la custodia cautelare per assicurare la presenza dell'imputato nel dibattimento. Forse è il tempo di valutare la possibile adozione di una soluzione radicale, in base alla quale l'imputato regolarmente citato che decide di non presenziare al processo va considerato assente.

Per quanto riguarda, viceversa, il contumace irreperibile citato ai sensi dell'art. 159 c.p.p. si impone una esigenza di garanzia, che prevale sull'esigenza di celerità. A questo tema è legato l'intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza Seidovic del 10 novembre 2004, che ha portato poi alla modifica del quadro di riferimento normativo con l'entrata in vigore della legge n. 60/2005. E' stata infatti censurata la perdurante assenza di un meccanismo capace di rendere operante il diritto delle persone condannate in contumacia, che non siano state informate in modo effettivo del procedimento contro di loro e che non abbiano rinunciato in termini inequivoci al loro diritto a comparire, ad ottenere che un giudice si pronunci nuovamente dopo averle ascoltate nel rispetto delle esigenze dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sulla fondatezza dell'accusa.

E' una problematica che in ambito europeo si incrocia con la normativa del mandato d'arresto europeo, la quale prevede che l'esecuzione del mandato emesso per una decisione pronunciata *in absentia*, sia subordinata alla condizione che l'autorità giudiziaria emittente fornisca assicurazioni considerate sufficienti a garantire alla persona oggetto del mandato la possibilità di richiedere un nuovo processo di essere presente al giudizio.

Il legislatore italiano ha fatto fronte a questa richiesta con il decreto legge n. 17/2005 convertito in legge 20 aprile 2005 n. 60 che prevede la restituzione in termini per proporre opposizioni e impugnazioni contro le condanne contumaciali, escludendo a carico del condannato l'onere della prova di non aver avuto conoscenza del procedimento, salvo il caso della dimostrazione della sua avvenuta conoscenza e della sua volontaria rinuncia a comparire ovvero a dolersi dell'esito del processo.

Un intervento in tema di prescrizione e su quello della conservazione delle fonti di prova potrebbero essere strumenti che indirettamente ma in modo positivo potrebbero scoraggiare manovre speculative basate sulla latitanza o su di una irreperibilità fittizia. (V. modello francese per il mantenimento dei risultati probatori acquisiti, con facoltà di contestazione o integrazione per il contumace comparso che ha diritto in questo limiti al rifacimento del processo, o in Germania dove è prevista la sospensione della prescrizione).

Resta il fatto che il contumace ha più diritti e termini più ampi dell' imputato presente.

Una interpretazione costituzionalmente orientata in base al principio della ragionevole durata del processo e della tutela del diritto di difesa dovrebbe prevedere che, anche con la nuova disciplina, la rimessione in termine deve essere esclusa a) quando la mancata conoscenza del proc. sia dovuta a sua colpa; b) quando la sentenza contumaciale sia stata notificata mediante consegna al difensore come previsto dagli artt. 159, art. 161 c.4 e 169 c.p.p.

Rimangono ferme le modalità della prima notificazione, ai sensi dell'art. 157 c.p.p. , nel caso in cui l'imputato non abbia eletto o dichiarato domicilio, abbia o meno il difensore di fiducia.

Deve essere rilevata tuttavia una grave incongruenza; è la modifica dell' art. 157, mediante introduzione del comma 8 bis, che da un lato prevede che la nomina del difensore di fiducia effettuata a' sensi dell' art. 96 abbia, ai fini delle notifiche, successive alla prima, gli stessi effetti dell' elezione di domicilio presso di lui, ma poi prevede l' incondizionato potere del difensore di rifiutare, con dichiarazione "immediata" all' autorità procedente, la notifica. Non è prevista alcuna casistica, nè alcuna valutazione del giudice, e neppure che il rifiuto possa avvenire solo con il primo atto, una volta per tutte. Ciò si potrebbe prestarsi a gravi abusi e tattiche dilatorie.

Inoltre la norma non modifica in alcun modo l'art. 161: ne dovrebbe conseguire che il difensore domiciliatario non possa rifiutare la notifica, come qualsiasi altro domiciliatario.

Appare evidente che molti dei problemi elencati troverebbero adeguata soluzione nel rispetto della Convenzione dei diritti dell'uomo se si affermasse l'obbligo per l'imputato, a prescindere dal fatto che decida di difendersi più o meno attivamente, di essere presente ai processi che lo riguardano.

## **2. L'organizzazione degli uffici**

Anche per quanto riguarda il processo penale è necessario reimpostare l'organizzazione dell'attività giudiziaria non con riferimento, o comunque non solo, all'ufficio del pubblico ministero o del giudice, monocratico o collegiale, ma con riferimento al processo. Per questo la proposta, inizialmente sviluppata per il settore civile, dell'ufficio per il processo, deve coinvolgere la giurisdizione nel suo complesso, anche nel settore penale.

Uno degli snodi da affrontare in modo prioritario sembra essere proprio il mancato coordinamento tra l'organizzazione tabellare dei giudici e quella delle cancellerie. La divisione in sezioni del tribunale dipende dalla legge, ma la destinazione dei giudici dipende in primo luogo dal presidente. Ed allora all'interno della giurisdizione penale la distribuzione dei magistrati tra le sezioni Gip e le sezioni del tribunale non potrà prescindere dalla valutazione delle percentuali di fruizione dei riti alternativi (giudizio abbreviato e patteggiamento). Ma il ricorso ai riti alternativi dipende anche dalla tempestività e dall'efficacia della risposta del rito penale ordinario. Di qui la necessità di individuare criteri di collegamento tra il processo, il pubblico ministero che ha esercitato l'azione penale e il Gip o il tribunale che tratterà lo stesso, in modo tale che sia lo stesso p.m. che ha eseguito le indagini ad essere presente in udienza e che lo stesso p.m. sia affiancato sempre dallo stesso vice procuratore onorario; di prevedere udienze apposite per l'audizione dei testi; di predisporre strumenti e supporti informatici anche per la redazione delle sentenze in modo contestuale, con conseguente sgravio delle cancellerie



dagli adempimenti post dibattimentali; di non programmare le udienze secondo le sole esigenze dei magistrati.

Ma riguarda anche la necessità di analisi di interventi deflattivi all'interno del processo, per canalizzare ed ottimizzare il lavoro, perché sia agevole la conoscenza dei precedenti diffusi all'interno della stessa sezione, anche in funzione dell'applicabilità dell'art. 47 *quater* dell'ordinamento giudiziario.

Le proposte avanzate con riferimento alla fruibilità del processo nell'ottica della ragionevole durata, in materia di notificazioni, anche alla luce della nuova normativa, di un nuovo regime delle nullità, di riconfigurazione degli adempimenti di cui all'art. 415 bis c.p.p., di disciplina della posizione del contumace, dell'irrelevanza penale del fatto, dell'istituto della prescrizione, secondo una linea di maggior rigore inaugurata dalla stessa giurisprudenza della Cassazione, solo per fare qualche esempio, si muovono lungo questo percorso.

## **1. Il giudizio davanti alla Corte di cassazione**

Una valutazione di come l'organizzazione incida sulla durata del processo emerge dall'esame dei differenti tempi di durata del processo in Cassazione nel settore civile (32 mesi per la sua definizione) e nel settore penale (7 mesi), da cui può desumersi l'importanza che ha avuto la creazione della Settima sezione penale nella diminuzione del carico delle pendenze dei ricorsi e nello smaltimento degli stessi, sotto il profilo dell'inammissibilità.<sup>7</sup> Nel settore penale, dunque, dei 48019 processi definiti nel periodo giugno 2002 – giugno 2003 (ma i dati sono sostanzialmente analoghi per l'anno successivo) il 65% è stato dichiarato inammissibile (il 50% circa dalla settima sezione), il 15% è stato rigettato mentre soltanto il 17% dei ricorsi ha visto un parziale o totale accoglimento, attraverso l'annullamento totale o parziale del provvedimento impugnato; il residuo 3% riguarda questioni di giurisdizione o competenza. Se si considera che soltanto per una percentuale ridotta delle sentenze d'appello viene proposto ricorso per cassazione (ed anche nel settore civile i processi che arrivano in cassazione rappresentano una quota mediamente pari al 3,5% di quelli decisi in primo grado) si può trarre una considerazione, la giurisdizione di merito, funziona dal punto di vista sostanziale in modo soddisfacente, nel merito le soluzioni adottate sono corrette in larga misura e condivisibili, il vero problema è la durata del processo.

Nel settore civile il carico complessivo dei processi è costituito anche da ricorsi avverso provvedimenti amministrativi, in particolare le contravvenzioni relative alle violazioni del codice della strada e a violazioni depenalizzate; questo gruppo di ricorsi rappresenta il 5% del carico complessivo. Provvedimenti di carattere organizzativo per ridurre i tempi di definizione dei processi anche nel settore civile sono stati di recente adottati, come si è detto sopra (B.4.). In questo modo, quando il sistema sarà pienamente a regime si prevede una diminuzione dei tempi

---

<sup>7</sup> Rispetto al periodo precedente, nel periodo 2002 – 2003 sono aumentati del 6% i processi sopravvenuti (da 46488 a 49372) ma è aumentata nella stessa percentuale il numero dei processi definiti (48019 rispetto ai 45379).

Le pendenze sono quindi aumentate del 5% (da 28087 a 29440).

Deve sottolinearsi come l'uso distorto del ricorso per cassazione emerga in maniera inequivocabile da un altro dato, relativo al settore penale e cioè che oltre il 6% dei ricorsi per cassazione in materia penale riguarda processi definiti con il patteggiamento cioè con pena applicata a richiesta delle parti ai sensi dell'art. 444 c.p.p. Si tratta di 5594 processi e di questi ben 4753 sono dichiarati inammissibili, cioè circa l'85%.

Deve essere sottolineato che un consistente balzo verso l'alto, anche se l'incidenza statistica sulle sopravvenienze è pressoché nulla, hanno avuto le richieste di remissione dopo le modifiche apportate all'istituto dalla legge 7 novembre 2002 n. 248. La c.d. legge Cirami: sono state 53 dall'inizio del 2002 fino all'entrata in vigore della legge e 62 da tale data alla fine dell'anno (poco meno di due mesi). Nell'anno successivo, al 20 ottobre 2003, ne risultavano presentate 146, rispetto, ad es., alle 43 dell'intero 2001.

di trattazione di almeno sei mesi, una volta eliminata l'attività di classificazione per i ricorsi destinati a una declaratoria d'inammissibilità

### **3. Le vittime del reato**

I problemi delle vittime dei reati sono stati a lungo trascurati, e questa sensazione di abbandono è stata acuita dalla progressiva concentrazione di attenzione verso la personalità e gli interessi dell'autore del reato.

La decisione adottata dall'Unione Europea il 15 marzo 2001, che individua uno standard minimo di diritti che ciascun Paese membro deve garantire alle vittime del reato, quali portatrici di istanze autonome cui ciascun ordinamento deve dare spazio e soddisfazione, può essere considerata un punto di partenza per una riflessione da operare in un momento in cui vengono riproposti indulti e ventilate amnistie a cadenze ripetute, e al tempo stesso uno stimolo al riconoscimento della posizione della vittima come soggetto debole meritevole di una particolare tutela giuridica sia nel sistema penale di diritto sostanziale che in quello di diritto processuale.

L'Italia ha adottato finora misure e forme di assistenza, sostegno e informazione solo a favore di alcune vittime "particolari" (terrorismo e criminalità organizzata), trascurando del tutto - fatta eccezione per alcune recenti iniziative di amministrazioni regionali (in Lombardia, in Emilia Romagna, ecc.) - le vittime della criminalità comune verso le quali il Consiglio Europeo ha dettato invece prescrizioni da far valere per l'intera Unione.

Emerge la necessità di garantire alla persona offesa dal reato un'informazione il più possibile piena e capillare dei diritti che le spettano sia in sede giudiziaria che in sede amministrativa, e ciò potrà avvenire solo con la predisposizione di appositi servizi ed organismi in tal senso; ancora, sarà necessario affrontare il problema dell'assistenza di natura economica in grado di alleviarne il disagio, tutte le volte in cui l'autore di determinati reati non sia stato identificato ovvero sussistano ragioni che rendano indispensabile, in assenza di altre fonti, un contributo equitativo al suo ristoro finanziario da parte dello Stato. Infine, ed è questo l'aspetto in ordine al quale potrà soffermarsi la nostra riflessione, si dovrà discutere se ampliare le sue facoltà all'interno del processo penale, riconoscendole una più attiva possibilità di partecipazione all'iter della intera vicenda giudiziaria.

Gli ultimi interventi legislativi in materia processuale hanno introdotto un sistema di conciliazione tra le parti, vittima e reo, operando una valorizzazione degli strumenti necessari a promuovere la mediazione nell'ambito dei procedimenti penali per i reati ritenuti più idonei a sopportare questo tipo di intervento. Tali possibilità alternative si inseriscono in una scelta di razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria volta non solo a snellire il carico degli uffici giudiziari dal peso di una serie di processi riconducibili in larga parte al c.d. diritto penale minimo, ma anche a favorire il reinserimento del reo nel circuito sociale, attraverso il consenso della vittima in un'ottica di riconciliazione tesa a ricomporre la cosiddetta pace sociale.

Il sistema processuale italiano, con la riforma del 1988, è stato connotato da una attenzione specifica alle esigenze della persona offesa dal reato, riservando ad essa spazi costituiti dall'attribuzione di facoltà e di diritti in ogni stadio della procedura, al punto da dedicare alla "persona offesa dal reato" un intero titolo, il VI del primo libro, significativamente inserito tra quelli relativi ai "soggetti" del procedimento.

Occorre valutare se ampliare queste garanzie soprattutto ai primissimi stadi in cui avviene il contatto tra la vittima e le istituzioni, magari ragionando sul ruolo della persona offesa in quanto tale nelle varie fasi del processo penale, compresa quella esecutiva, valutando la possibilità di attribuirle poteri di impulso, stimolo collaborazione e controllo atti a far valere le proprie pretese di giustizia, contribuendo alla corretta impostazione dell'accusa, anche prima ed indipendentemente dalla costituzione in giudizio come parte civile. In quest'ottica potrebbero

essere previste alcune modifiche a norme del codice di rito, volte ad assicurare la partecipazione attiva della persona offesa dal reato al procedimento fin dalla fase delle indagini preliminari, mediante l'attribuzione di una serie di diritti e facoltà di particolare rilievo, anche a fini più squisitamente di tutela della propria incolumità personale.

Sembra opportuno sottolineare come una presenza attiva all'interno del processo della vittima del reato sia un utile contrappeso rispetto ai dubbi derivanti dall'introduzione del principio dell'irrilevanza penale del fatto. Una "vittima", individuata secondo i parametri sopra precisati, rappresenta sicuramente un ulteriore elemento di controllo sull'azione del p.m. prima e del giudice poi; né tale intervento mi sembra comporti oneri di appesantimento processuali particolarmente significativi, rispetto al tasso di garantismo processuale che si potrebbe introdurre con tale innovazione.

A tal fine potrebbero essere oggetto di intervento gli artt. 64 c.p.p. (facoltà di assistere all'interrogatorio da parte del difensore della parte offesa), modifica dell'art. 90 secondo il nuovo concetto di vittima, art. 212 (facoltà del difensore della p.o. di assistere al confronto) come pure per la ricognizione art. 214 c.p.p., art. 221 per la nomina del perito (avviso al difensore della p.o.), art. 292 (notifica anche alla p.o.), art. 294 (facoltà di assistere all'interrogatorio da parte della p.o.), art. 306 (comunicazione anche al difensore della p.o. dei provvedimenti relativi alla liberazione dell'indagato), art. 309 (riesame comunicato anche alla p.o.) e art. 310 c.p.p. come pure per quanto previsto dall'art. 311 ed eventualmente dagli artt. 316, 321, 324, 325 c.p.p. Altre integrazioni potrebbero riguardare la materia dell'attività investigativa del difensore della persona offesa dal reato, delle perquisizioni, degli accertamenti tecnici non ripetibili, dell'interrogatorio dell'arrestato o del fermato, in sede di udienza di convalida e di incidente probatorio e nella fase relativa all'archiviazione. Un diverso ruolo potrebbe essere previsto in sede di udienza preliminare e di impugnazioni e nel procedimento di esecuzione.

In conclusione: un'attenta legislazione a tutela delle vittime del reato può risultare non solo doverosa ed equa ma anche utile a ridurre il carico complessivo del lavoro giudiziario, sia per le maggiori possibilità di conciliazione e mediazione che può offrire sia per evitare l'instaurazione di processi civili dopo l'esito dei processi penali.

## **5. L'esecuzione della pena e la liberazione anticipata**

Secondo l'art. 54, primo comma, dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1974 e s.m.i.), "al condannato a pena detentiva che abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione è concessa, quale riconoscimento di tale partecipazione, e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società, una detrazione di quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata".

La partecipazione del condannato all'opera di rieducazione "è valutata con particolare riferimento all'impegno dimostrato nel trarre profitto dalle opportunità offertegli nel corso del trattamento e al mantenimento di corretti e costruttivi rapporti con gli operatori, con i compagni, con la famiglia e la comunità esterna" (art. 103, comma 2, reg. di esecuzione n. 230 del 2000).

La liberazione anticipata è concessa con ordinanza del magistrato di sorveglianza (art. 69, comma 8, ord. penit., come sostituito dall'art. 1 della legge n. 277 del 2002: prima la competenza spettava al tribunale di sorveglianza).

La valutazione dei presupposti è effettuata, dopo la riforma recata dalla legge n. 663 del 1986 e i chiarimenti apportati dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost. sent. n. 276 del 1990), con riferimento ai singoli semestri cui la riduzione di pena si riferisce. Pertanto la istanza per la applicazione del beneficio può essere presentata, e di fatto spesso lo è, subito dopo la

scadenza di ciascun semestre, ovvero cumulativamente per più semestri, e correlativamente la decisione del magistrato può riferirsi ad uno o più semestri.

Il beneficio può essere revocato nel caso di condanna per delitto non colposo commesso nel corso dell'esecuzione, successivamente alla sua concessione, quando la condotta del soggetto, in relazione alla condanna subita, appaia incompatibile con il mantenimento del beneficio medesimo (art. 54, terzo comma, ord. penit., come risultante dalla dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale recata dalla sentenza n. 186 del 1995 della Corte costituzionale).

Ancorché non vi sia completo accordo in giurisprudenza sui criteri di valutazione del presupposto della partecipazione all'opera di rieducazione, in sostanza, di fatto, tale valutazione si fonda essenzialmente sulla relazione dell'amministrazione del carcere circa la regolare condotta del detenuto e la sua fruizione delle opportunità offertegli (tenendo anche conto dei limiti fattuali di tale offerta): così che si può dire che, in sostanza, la decisione positiva del magistrato si basa essenzialmente sulla *assenza* di elementi negativi, quali rapporti o misure disciplinari, desunti per lo più dalle relazioni dell'istituto.

La quantità di procedimenti per la concessione della liberazione anticipata è particolarmente elevata. Tenendo conto del numero dei condannati che espiano pene di durata superiore al semestre, e della possibilità per ogni detenuto, e per ogni semestre di pena da lui scontata, di presentare la relativa istanza, si può agevolmente calcolare in diverse migliaia il numero di procedure ogni anno instaurate davanti ai magistrati di sorveglianza. Di esse la larga maggioranza sono destinate a sfociare in provvedimenti positivi di concessione del beneficio, stante l'assenza di elementi negativi nella condotta dei detenuti istanti.

Ne discende un considerevole aggravio per le strutture della magistratura di sorveglianza, che non di rado si traduce in forti ritardi, anche di molti mesi o addirittura di anni, nell'esame delle istanze. Tali ritardi non solo costituiscono sostanziale violazione dei diritti dei soggetti che presentano l'istanza e hanno titolo alla concessione del beneficio (e comunque ad una risposta), lasciandoli nell'incertezza circa la durata effettiva della pena ancora da scontare, ma possono pregiudicare il godimento di altri diritti (come quelli alla concessione di altri benefici penitenziari subordinati per legge ad una determinata durata della pena già scontata o ancora da scontare: infatti, a norma dell'art. 54, quarto comma, ord. penit. la parte di pena detratta con la liberazione anticipata "si considera come scontata" agli effetti del computo della misura di pena che occorre avere espiato per essere ammessi ai benefici dei permessi premio, della semilibertà e della liberazione condizionale ); e nei casi più gravi possono determinare una durata della detenzione superiore a quella dovuta, allorché la concessione del beneficio, pur in presenza dei relativi presupposti, non intervenga tempestivamente prima che si compia il termine della pena quale risulta dalla riduzione concessa o da concedere. Tutto ciò senza dire del pregiudizio che subisce il diritto alla ragionevole durata del processo, garantito dall'art. 111, secondo comma, della Costituzione e dall'art. 6 della convenzione europea dei diritti dell'uomo, e che non può non trovare applicazione anche ai procedimenti di competenza della magistratura di sorveglianza, soprattutto quando essi incidano sulla libertà personale.

Si ritiene pertanto che un netto miglioramento dei tempi e delle condizioni di gestione delle procedure relative alla liberazione anticipata potrebbe essere conseguito, senza spesa, rivedendo la disciplina dell'istituto nel modo seguente.

Non si può immaginare di devolvere la competenza ad adottare i provvedimenti in materia all'amministrazione penitenziaria anziché alla magistratura di sorveglianza, poiché ogni misura che incide sulla durata della pena e dunque sulla libertà personale non può che essere soggetta, a norma dell'art. 13 della Costituzione, alla riserva di giurisdizione.

Sarebbe invece perfettamente possibile, e auspicabile, disporre che la detrazione di quarantacinque giorni per ogni semestre di pena detentiva sia applicata a priori, fin dall'inizio, con l'ordine di esecuzione emesso dall'ufficio del pubblico ministero, e assoggettata alla condizione "risolutiva" della non adozione, nel corso dell'esecuzione, di provvedimenti che revochino espressamente, per uno o più dei singoli semestri presi in esame, la detrazione medesima, con l'effetto di dar luogo ad un prolungamento della detenzione per la corrispondente durata di quarantacinque giorni per ciascuno dei semestri cui la revoca si riferisca.

La revoca dovrebbe essere disposta (in modo speculare rispetto ai criteri oggi previsti per la concessione) quando si verifichi una condotta del detenuto che dimostri, con riguardo a singoli semestri di detenzione, la mancata partecipazione del detenuto all'opera di rieducazione, attestata dagli stessi elementi che, nella disciplina odierna, conducono al rigetto dell'istanza di concessione del beneficio.

Il provvedimento di revoca potrebbe essere adottato, su motivata proposta della direzione dell'istituto (o dell'istituto in cui è avvenuto il fatto connotato come presupposto della revoca, nel caso di successivi trasferimenti), dal magistrato di sorveglianza, salvo successivo reclamo al tribunale di sorveglianza.

In tal modo, mentre resterebbe intatta (e anzi forse verrebbe rafforzata) la funzione "premiale" e incentivante dell'istituto, si eliminerebbe un gran numero di procedure (quelle oggi destinate a sfociare nella concessione della liberazione anticipata), riservando l'attenzione e le risorse dell'amministrazione e della magistratura ai soli casi in cui negative condotte del detenuto impongano di revocare il beneficio in relazione a singoli periodi di detenzione (come del resto già oggi è previsto dal citato art. 54, terzo comma, ord. penit., ma solo nel caso di incompatibilità risultante da una successiva condanna per delitto non colposo commesso nel corso dell'esecuzione).

# **APPENDICE**

Strasbourg, le 11 juin 2004  
Rev 1

CEPEJ (2004) 19

## **COMMISSION EUROPEENNE POUR L'EFFICACITE DE LA JUSTICE (CEPEJ )**

### **Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible**

#### **Programme-Cadre**

Les mesures préconisées dans ce document sont des suggestions, et n'engagent pas, à ce stade, les Etats membres. La liste de ces mesures n'est ni exhaustive, ni définitive. Ce Programme-Cadre sera mis en œuvre à travers des modalités concrètes définies par la

CEPEJ en tenant compte des observations des Etats membres, en particulier sur les priorités à retenir.



1. *La CEPEJ (Commission européenne pour l'efficacité de la justice) a décidé de se saisir du problème des délais des procédures judiciaires, considérant qu'il s'agissait d'une préoccupation prioritaire s'inscrivant dans le cadre des objectifs du Conseil de l'Europe en matière de Droits de l'Homme et d'Etat de Droit. C'est également un sujet d'intérêt vital pour les usagers de la justice. Le présent document vise à définir une nouvelle approche de cette question, à tirer profit des travaux déjà réalisés et à présenter des propositions pour un travail ultérieur permettant de préparer des solutions réalistes et utiles aux Etats. L'introduction rappelle les principaux enjeux du problème. La première partie traite des principes posés par la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) dans sa jurisprudence, rappelle les travaux déjà menés par le Conseil de l'Europe et définit des principes directeurs. La deuxième partie recommande des Lignes d'action, incluant des mesures concrètes, qui pourraient être présentées par la CEPEJ au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.*

## Introduction

2. Il apparaît nécessaire d'introduire un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible.
3. On a pris l'habitude de se référer à la notion de « délai raisonnable » qui figure dans l'article 6.1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Mais cette norme constitue une « limite basse » (qui sépare la violation de la non-violation de la convention), et ne peut en aucun cas être considérée comme un résultat suffisant, s'il est atteint.
4. La Cour européenne des Droits de l'Homme est aujourd'hui submergée de requêtes relatives au « délai raisonnable » et consacre une bonne partie de son temps à rendre des arrêts condamnant les Etats pour non-respect du « délai raisonnable » dans les procédures judiciaires. Les délais excessifs constituent un problème majeur dans la plupart des Etats membres. Les sondages réalisés ici ou là<sup>8</sup> font apparaître que la lenteur de la justice est le problème numéro un, perçu comme tel non seulement par l'opinion publique dans son ensemble, mais aussi par ceux qui ont eu un contact direct avec les tribunaux. Cette situation lèse tous les usagers – quelle que soit leur « position » dans le système judiciaire : parties en litige, prévenus, victimes, témoins, jurés, etc - à l'exception de ceux qui ont intérêt à voir les procédures durer. Alors que le secteur privé, de même que les autres services publics, ont, ces dernières années, intégré la notion de délai dans leurs relations avec leurs clients/usagers, la justice semble être restée largement à l'écart de cette tendance, tout au moins dans l'image qu'elle donne au public. Les Etats les plus touchés sont d'ailleurs des Etats membres du Conseil de l'Europe depuis sa création. Ils ne sont cependant pas les seuls à souffrir de ce mal endémique qui touche les systèmes judiciaires européens. Dans plusieurs Etats ayant adhéré ces dernières années au Conseil de l'Europe, la question de la lenteur de la justice est un enjeu majeur de politique intérieure.

---

<sup>8</sup> Cf notamment, in *La qualité de la justice*, Marie-Luce Cavrois, Hubert Dalle, Jean-Paul Jean, La Documentation française, Paris, 2002, page 30, « pour une majorité des Français, la justice fonctionne mal (66%), et trop lentement (73%) ».

5. L'ampleur du phénomène suffit à justifier une réaction vigoureuse. La jurisprudence de la Cour de Strasbourg atteste du caractère exponentiel de ce « syndrome de lenteur ». Il s'agit aujourd'hui pour le Conseil de l'Europe d'un enjeu majeur : si une amélioration en ce domaine n'intervient pas dans les années qui viennent, la Cour, submergée par des affaires portées devant elle sur la base de l'exigence du « délai raisonnable », ne pourra pas assurer sa mission de sauvegarde d'autres Droits de l'Homme au moins aussi essentiels, tels le droit à la vie, à la dignité, à la liberté d'expression, à ne pas subir la torture, à une vie familiale, etc.
6. La CEDH a souligné l'impératif - au regard de la Convention - de mécanismes nationaux tendant à apporter un redressement approprié en cas de violation des délais excessifs (affaire Kudla c. Pologne et Scordino c. Italie, déc. n° 36813/97, CEDH 2003 IV)<sup>9</sup> par le biais d'une indemnisation ou par d'autres moyens. Plusieurs Etats ont mis en place des dispositifs spécifiques pour répondre à cette préoccupation de la Cour. Toutefois les dispositifs limités à une indemnisation ont un effet incitatif trop faible sur les Etats pour les amener à modifier leur fonctionnement et n'apportent qu'une réparation *a posteriori* en cas de violation avérée au lieu de trouver une solution au problème de la durée<sup>10</sup>.
7. L'enjeu est encore plus crucial pour les Etats membres, directement responsables du bon fonctionnement de leur système judiciaire : au-delà d'un certain seuil critique, une trop grande lenteur a pour conséquence une crise de confiance générale, aussi bien chez les citoyens que dans le monde économique, dans la justice, un des piliers de la démocratie, et, par voie de conséquence, dans la démocratie elle-même.
8. L'existence de délais excessivement longs peut notamment créer des conditions favorables à la corruption judiciaire. Paradoxalement, la corruption sert à accélérer certaines procédures, rompant ainsi l'égalité des citoyens devant la justice. Par ailleurs, ceux qui profitent systématiquement de cette corruption n'ont aucun intérêt à voir la situation s'améliorer.
9. Certains évoquent l'insuffisance des moyens. D'autres, une « culture de la lenteur<sup>11</sup> », enracinée dans la mentalité des acteurs. La mauvaise « gouvernance » des systèmes judiciaires, aussi bien au niveau local de chaque tribunal qu'au plan

---

<sup>9</sup> Dans l'affaire Kudla c. Pologne, CEDH décision de 26 octobre 2000, la Cour estime, que la disposition de la Convention '[garantit] un recours effectif devant une instance nationale permettant de se plaindre d'une méconnaissance de l'obligation ... d'entendre les causes dans un délai raisonnable'. Cette affirmation a été clairement liée à un fait très simple: 'Si l'article 13 [au droit à un recours effectif] ... doit être interprété comme ne s'appliquant pas au droit à un procès dans un délai raisonnable, les justiciables se verront systématiquement contraints de soumettre à la Cour de Strasbourg des requêtes qui auraient pu être instruites d'abord et, selon la Cour, de manière plus appropriée, au sein des ordres juridiques internes. A long terme, le fonctionnement, tant au plan national qu'au plan international, du système de protection des droits de l'homme érigé par la Convention risque de perdre son efficacité' (Paragraphes 156 et 155).

<sup>10</sup> Cf la Recommandation R(2004)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'amélioration des recours internes adoptée le 12 mai 2004.

<sup>11</sup> Hervé Lehman, Justice, Une lenteur coupable, Presses universitaires de France, Paris, 2002.

national, est également incriminée. Cette recherche des causes est indispensable, car seule une bonne compréhension des « facteurs de lenteur » permettra de les corriger. Mais ce n'est qu'une première étape. Les ressources allouées à la justice ne pourront de toute façon pas être augmentées à l'infini, alors que la demande de justice, elle, ne connaît, potentiellement, pas de limites.

10. L'ampleur du problème et la gravité de la situation ont été mis en évidence par les nombreux sondages et enquêtes réalisés auprès des personnes qui ont été en contact avec la justice, et auprès des citoyens en général.
11. Les usagers doivent avoir leur mot à dire dans la question des délais. Sur ce point comme sur d'autres, les citoyens exigent de ne plus être considérés comme des personnes passives, mais comme des acteurs. Ils souhaitent être associés aux décisions et aux processus qui les concernent. Et cette revendication porte aussi sur la dimension temporelle des activités dans lesquelles ils sont impliqués : il n'est plus possible d'accepter plus longtemps que, pour ce qui touche aux procédures judiciaires, les usagers soient laissés dans la plus grande incertitude concernant le délai dans lequel leur affaire sera examinée, et n'aient aucune possibilité de peser sur la durée de cette procédure.

## **PREMIERE PARTIE : LA REFLEXION SUR LES CAUSES DES RETARDS**

1. La jurisprudence de la CEDH et les travaux du Conseil de l'Europe
12. On se contentera ici de rappeler brièvement les principaux éléments du cadre normatif défini par la Cour européenne de Strasbourg.
13. Une procédure ne doit pas être trop longue, pour assurer aux citoyens et à l'Etat une certitude juridique. Des conflits s'éternisant mettraient en péril la continuité sociale. Elle ne doit pas non plus être trop courte, pour garantir, notamment, la possibilité pour les parties d'avoir un temps suffisant pour préparer leur dossier. C'est pourquoi le délai de traitement des affaires doit permettre de s'écarter à la fois d'une justice expéditive, la précipitation engendrant des décisions souvent injustes et toujours mal perçues, et d'une justice trop lente, la lenteur aboutissant au déni de justice.
14. Le délai de procédure court depuis le moment où les autorités commencent à avoir une responsabilité juridique à l'égard d'un citoyen, jusqu'à l'exécution définitive de la décision finale. Le délai raisonnable inclut en particulier le temps alloué à la rédaction de la sentence.
15. Pour apprécier le caractère raisonnable ou non du délai, la Cour a défini plusieurs critères : la complexité de l'affaire, le comportement du requérant, le comportement des autorités compétentes (y compris les tribunaux), et l'enjeu du

litige pour le requérant. Sur la base de ces critères, elle examine chaque affaire au cas par cas. C'est ce qui explique que la jurisprudence de la Cour ne permet pas d'extrapoler des normes en matière de délais pour les différentes catégories d'affaires. La Cour ne s'est pas non plus engagée à dégager des causes spécifiques des retards, ni à proposer des solutions. Son rôle exclusif, dans chaque affaire, est d'apprécier si le retard est déraisonnable, et, si oui, s'il est imputable à l'Etat.

16. Longtemps, on a considéré que la qualité de la justice dépendait, entre autres, de la distance qu'elle parvenait à créer entre ceux qui la rendaient et ceux pour lesquels elle était rendue, cette distance seule permettant l'apparence d'impartialité et la majesté que l'on désirait attacher au rôle du tribunal dans la procédure judiciaire. Aujourd'hui, cette attitude est perçue comme l'incapacité du système judiciaire à se rendre plus proche, plus clair et plus accessible pour le citoyen. C'est au contraire en rapprochant la justice des citoyens et en facilitant leur association à son fonctionnement que l'on pourra améliorer sa qualité. Le 2 décembre 2003, plusieurs intervenants ont évoqué cette association des usagers, au cours d'une session organisée à Strasbourg, et dont le thème – La justice au service des citoyens – reflète précisément la démarche de la CEPEJ. Cela s'applique également à la question des délais.
17. Les délais excessifs des procédures judiciaires sont au centre de l'attention du Conseil de l'Europe. Considérant que ces délais étaient un symptôme d'une mauvaise efficacité de la justice, le Comité directeur pour la Coopération juridique (CDCJ) et les organes créés en son sein ont élaboré de nombreuses recommandations adoptées par le Comité des Ministres, qui, à différents titres, proposent des mesures dans ce domaine<sup>12</sup>. Les recommandations R(86)12 (relative à certaines mesures visant à prévenir et à réduire la surcharge de travail dans les tribunaux), R(94)12 (relative à l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges), R(95)12 (sur la gestion de la justice pénale) sont à mentionner plus particulièrement.
18. La Conférence des Ministres européens de la justice qui s'est tenue à Londres en juin 2000, a adopté un rapport sur les « Mesures d'un bon rapport coût/efficacité prises par les Etats membres permettant d'améliorer l'efficacité de la justice », en s'appuyant sur l'expérience des Etats membres. Les mesures présentées, qui portent sur de nombreux aspects du fonctionnement du système judiciaire, ont inspiré plusieurs Etats dans les réformes qu'ils ont engagées ces dernières années. Dans la deuxième partie du présent document, sont évoquées les mesures qui ont fait la preuve de leur pertinence en matière de réduction des délais.
19. A la suite de cette Conférence de Londres, le Comité des Ministres décidait, en septembre 2002, la création de la CEPEJ. N'étant ni un organe de contrôle ni un organe de suivi, la CEPEJ a pour tâche d'examiner les principaux problèmes des systèmes judiciaires, d'analyser la situation présente, et d'offrir, selon les besoins, son assistance pour permettre aux Etats d'avoir une image exacte de leur système judiciaire. Elle a adopté en décembre 2003 une grille d'évaluation des systèmes

---

<sup>12</sup> Une liste des Résolutions et Recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'efficacité et de l'équité de la justice est annexée au présent document.

judiciaires, basée sur des critères comparatifs, dont les réponses feront l'objet d'une première analyse et publication en 2004. Dès sa première réunion plénière en février 2003, la CEPEJ affirmait sa volonté de répondre aux préoccupations des usagers.

20. Le rapport préparé pour la Conférence de Londres avait souligné l'importance des moyens, mais également mis en avant le phénomène (variable selon les pays) d'augmentation du contentieux transmis aux tribunaux, ainsi qu'une mauvaise organisation des tribunaux ou des procédures trop complexes ou trop rigides.
21. Les recherches récentes menées dans plusieurs pays (souvent hors d'Europe) confirment que pour obtenir une amélioration en matière de délais, il convient de prendre en compte d'autres facteurs. MM. Langbroek et Fabri ont établi la liste suivante, fournie par diverses études et recherches qu'ils ont dépouillées : motivation des magistrats, fermeté des supérieurs hiérarchiques et mécanismes de responsabilité adéquats ; implication des différents acteurs ; contrôle de l'avancement des affaires par le tribunal ; définition d'objectifs et de critères ; suivi des affaires au moyen d'un système d'information ; approche fondée sur la gestion des dossiers ; mesures contre les manœuvres dilatoires (par exemple fixation de dates fermes et désignation de « juges de réserve » pour les procès) ; système d'attribution individuelle des affaires ; enseignement et formation.
22. Les caractéristiques des procédures judiciaires (pénales, civiles et administratives), la gestion des tribunaux, le cadre de gouvernance des tribunaux sont également trois facteurs importants.

## **2. Attention aux fausses bonnes solutions**

23. L'émergence du problème de la lenteur de la justice dans le débat public peut s'expliquer par sa gravité. Elle peut aussi indiquer une prise de conscience positive de la volonté de s'y attaquer. Placé sous le feu des médias, il oblige les responsables politiques à concevoir des programmes et à afficher des résultats. Dans ce contexte, il est essentiel de ne pas céder au « diktat de l'urgence », et de ne pas adopter, dans la précipitation, des mesures qui pourraient avoir des résultats inverses au but recherché.
24. La question se pose tout particulièrement dans le domaine judiciaire, confié à des professionnels disposant non seulement d'une compétence « technique » spécifique, mais aussi de garanties, par exemple l'indépendance des juges. Comme le médecin, le juge est seul au moment où il prend sa décision. Et comme pour la médecine, la perspective d'une activité professionnelle soumise à la pression de l'urgence, sans tenir compte de la nature ou des circonstances particulières des affaires, ne pourrait aboutir qu'à démotiver durablement les juges, tout en faisant planer un doute sérieux sur l'utilité et la qualité de leurs décisions. La qualité professionnelle, et ceci est vrai également pour les autres catégories de personnels, tient aussi à la confiance et à l'autonomie accordées à chacun dans l'exercice de son métier. Aussi, tout projet sur les délais des procédures judiciaires doit être élaboré avec la participation active des acteurs concernés, et conçu de telle manière qu'il ne soit pas perçu comme une volonté de

transformer les tribunaux en « machines à produire des jugements ». En même temps, cette spécificité de l'activité judiciaire n'est pas un argument pour laisser la lenteur se perpétuer. Les juges, les procureurs, les greffiers, les avocats, doivent garder la maîtrise de leur temps, mais, simultanément, trouver les moyens de distinguer le « temps utile » du « temps gaspillé ».

25. Dans plusieurs Etats, des mesures ont été prises, notamment en matière pénale, pour accélérer la réponse judiciaire, par exemple en matière de petite délinquance, qui ont permis de réduire le délai qui séparait la sanction de l'infraction, mais qui affectent les capacités de traitement des tribunaux pour d'autres catégories d'affaires plus complexes, par exemple les infractions économiques et financières. Cette réduction des délais obtenue pour certaines catégories d'affaires ne doit pas aboutir à une « justice duale » - d'un côté la justice qui serait rendue rapidement, avec le risque de voir les droits de la défense amoindris, de l'autre celle de ceux qui ont les moyens matériels de s'offrir les prestations des meilleurs avocats et de faire valoir tous les artifices de procédure. Le traitement prioritaire de certaines catégories d'affaires peut avoir une justification (cf ci-dessous). Il ne doit cependant en aucun cas être la conséquence d'une absence de gestion. L'objectif de réduction des délais consiste à rechercher pour chaque affaire le respect du délai optimal, satisfaisant à la fois pour la société, pour les parties, pour les victimes, pour les prévenus, etc.

## **DEUXIEME PARTIE : ELEMENTS D'UN PLAN D'ACTION POUR UNE NOUVELLE APPROCHE**

### **1. Principes à prendre en compte**

26. Trois principes essentiels doivent être retenus, qui s'appliquent à l'ensemble des aspects du système judiciaire.

#### **Premier principe : Le principe d'équilibre et de qualité globale**

27. Il appartient à chaque Etat membre de trouver un équilibre entre, d'une part, les ressources qu'il peut mettre à la disposition de la justice et la gestion intelligente de ces ressources, et, d'autre part, les objectifs assignés à la justice. De ce point de vue, la Cour européenne des Droits de l'Homme a toujours affirmé que les principes dont elle assure le respect sont compatibles avec le souci légitime d'efficacité de la justice.
28. Plusieurs Etats membres ont introduit un « système-qualité » dans leur organisation judiciaire. Dans ce système, sont prises en compte les dimensions respectives de l'organisation interne adéquate des tribunaux, de procédures efficaces, de la qualité juridictionnelle et des souhaits des usagers de la justice. L'objectif principal est d'améliorer la qualité du système judiciaire dans sa globalité.

#### **Deuxième principe : La nécessité de disposer d'outils de mesure et de connaissance, ayant fait l'objet d'une adoption par consensus des partenaires concernés**

29. Plusieurs Etats membres sont en mesure de fournir des statistiques sur les durées des procédures judiciaires. Mais ces statistiques sont établies à chaque fois sur la base de règles et de critères nationaux, ce qui rend difficiles les comparaisons. C'est pourquoi la CEPEJ a élaboré une « Grille-pilote », réunissant dans un même questionnaire une liste d'une centaine de questions établies à partir d'une approche commune des différents aspects du système judiciaire. Les délais de procédure en constituent un des chapitres. La CEPEJ a retenu quelques situations caractéristiques, en matière civile, pénale et administrative. L'analyse des réponses devrait permettre, dès la fin 2004, une meilleure connaissance des

situations respectives des Etats. Cette grille<sup>13</sup> se veut aussi un encouragement aux Etats pour mettre en place ou renforcer leurs dispositifs statistiques relatifs à l'activité judiciaire. Il convient également d'insister sur la nécessité de dégager des méthodes harmonisées de collecte de données et d'élaborer des indicateurs communs.

### **Troisième principe : La nécessité de concilier toutes les exigences qui contribuent à un procès équitable**

30. Il convient de mesurer soigneusement l'équilibre à respecter entre les garanties procédurales, qui ont nécessairement pour conséquence l'existence de délais incompressibles, et la préoccupation d'une justice diligente. De ce point de vue également, la jurisprudence de la CEDH apporte des éléments précieux. La Cour n'exclut pas que ces garanties procédurales soient différenciées en fonction de certains critères. Mais cette différenciation doit être faite de manière claire, transparente, équitable, et précisée dès le début de la procédure, le cas échéant conditionnée par l'accord des parties en présence.

## **2. L'approche globale et les angles d'attaque**

31. Une remarque préalable s'impose : le présent document se concentre sur l'objectif de la réduction des délais. Il est clair que les stocks d'affaires en instance jouent un rôle clé en la matière. Un tribunal surchargé verra ses délais augmentés d'autant. La spécialisation des tribunaux, une meilleure répartition des affaires entre les différents niveaux d'instance, une modification de la carte judiciaire<sup>14</sup>, ou encore l'utilisation de moyens alternatifs de règlement des litiges<sup>15</sup> constituent des facteurs pouvant influencer positivement sur la réduction des stocks d'affaires, et en particulier pour les tribunaux surchargés. L'impact de ces mesures sur les délais est réel, mais indirect. Il a été jugé préférable de concentrer ici l'attention sur les mesures ayant un impact direct sur les délais.
32. Une approche globale du système judiciaire est nécessaire. En effet, toute action sur l'un des aspects a des conséquences sur les autres.
33. Les exigences auxquelles sont soumis les systèmes judiciaires sont multiples et parfois opposées. Les Etats doivent en conséquence trouver des compromis entre les différents objectifs qu'ils se fixent. En matière d'amélioration du fonctionnement de la justice, il n'y a pas de recette miracle ni de solution universelle. Ainsi, à titre d'exemple, les mesures prises pour atteindre l'objectif – louable – de garantir un accès de tous aux tribunaux ont pour effet d'accroître le nombre de dossiers à traiter. Si, dans le même temps, les moyens alloués ne sont pas accrus, ces mesures entraînent, soit un allongement de la durée des procédures, soit une réduction de la qualité des décisions. La mise en œuvre des

---

<sup>13</sup> Consultable sur le site internet de la CEPEJ ([www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej)).

<sup>14</sup> Cf les points 85 et 86 du présent document.

<sup>15</sup> En ce domaine, le Conseil de l'Europe a adopté plusieurs instruments juridiques auxquels on peut se référer (cf liste des Recommandations en annexe).



trois principes évoqués plus haut, et une approche globale, permettent de mieux définir des politiques d'ensemble prenant en compte les effets des mesures envisagées.

34. Il s'agit d'un système dont les différents éléments peuvent se distinguer comme suit :
  - i. La quantité de dossiers à traiter (les affaires)
  - ii. Les moyens dont le système dispose pour traiter ces dossiers : personnel, matériel, tribunaux (et, ce qui va avec, les ressources budgétaires et la manière dont ces tribunaux sont organisés)
  - iii. La durée du traitement des dossiers
  - iv. La qualité du traitement des dossiers (qui se traduit, ici, à la fois par la qualité intrinsèque des décisions prises et par le respect des procédures).
35. Réduire la durée implique une action sur les trois autres éléments – la quantité des dossiers à traiter, les moyens dont le système dispose, la qualité du traitement des dossiers.
36. La difficulté à définir les mesures adéquates peut être illustrée par deux exemples :
  - i. La motivation des décisions par le juge dans son jugement peut être considérée comme un facteur d'allongement des délais aussi bien que l'inverse. Rédiger soigneusement une décision, en peser les considérants, la rendre compréhensible et claire, sont autant d'opérations qui prennent du temps. Aussi, certains estiment possible un allègement des exigences qui s'imposent à la motivation des décisions. Mais le raisonnement inverse est également soutenu. Une décision bien motivée permet aux parties de mieux accepter la décision. De bonnes décisions de première instance ont pour conséquence de réduire les appels.
  - ii. L'intérêt d'une procédure préalable de conciliation est également discuté, du point de vue de la réduction des délais. De manière générale, il est clair qu'une conciliation réussie permet d'interrompre une procédure, et donc de réduire le délai. Mais d'un autre côté, une disposition qui impose une conciliation préalable, alors que cette conciliation préalable n'est pas souhaitée par les parties et échoue de manière quasi-systématique, ne fait que rajouter une étape inutile à la procédure, et donc allonge le délai. Comme le remarquent MM. Fabri et Langbroek, « c'est la façon dont (cette procédure) est utilisée qui peut faire la différence », et pas le fait qu'elle existe ou non.
37. Souvent, les *medias* ont concentré leur attention sur les problèmes rencontrés par la justice pénale. Cependant, les problèmes les plus aigus, en termes de réduction des délais, touchent la justice civile. Contrairement à une idée répandue, la responsabilité du bon fonctionnement de la justice civile relève des Etats, et il n'est pas acceptable de laisser aux seules parties la responsabilité de l'avancement des procédures.

### **3. Lignes d'action recommandées par la CEPEJ**

#### **a. Mesures concernant les institutions à l'échelon national**

*Ligne d'action 1 : agir sur les ressources.*

38. ***La justice ne peut pas fonctionner sans moyens : un nombre suffisant de juges, et autres personnels judiciaires et non-judiciaires (correctement formés et suffisamment rémunérés) ; des locaux en bon état ; des matériels adéquats permettant aux audiences de se tenir et aux jugements d'être rédigés, transmis, publiés, etc. Chaque Etat a la responsabilité d'assurer aux acteurs du système judiciaire les moyens de son fonctionnement.***
39. L'insuffisance des moyens mis à la disposition de la justice peut parfois expliquer sa lenteur. Cependant, il n'en est pas moins vrai que, dans nombre de cas, les lenteurs judiciaires s'expliquent davantage par l'inefficacité des tribunaux que par l'insuffisance de leurs ressources. Des moyens suffisants, sur le plan budgétaire, humain, matériel, sont une condition nécessaire, mais non suffisante, pour assurer un bon fonctionnement de la justice et des délais raisonnables de traitement des affaires.
40. Les ressources doivent être mises à disposition, organisées et gérées selon des programmes d'action et de gestion élaborés en fonction d'objectifs précis. La mise en œuvre de ces programmes doit faire l'objet d'un contrôle régulier pour vérifier si ces objectifs sont atteints.
41. Agir sur les moyens signifie, soit les augmenter, soit augmenter leur efficacité (étant entendu que ces deux options ne s'excluent pas l'une l'autre). C'est sur ce deuxième aspect que portent les propositions ci-dessous.
42. En ce qui concerne les hommes, elle passe par une augmentation de la motivation. Une augmentation des rémunérations peut la susciter. De manière générale, tous les acteurs du système judiciaire doivent recevoir une rémunération suffisante en contrepartie de leur contribution.
43. Des « projets de juridictions » pourraient être favorisés, autour d'objectifs en matière de traitement des affaires<sup>16</sup>. Une telle démarche a l'avantage de faciliter la mobilisation de tous les personnels d'un tribunal.
44. De manière générale (cf le premier principe évoqué ci-dessus), un accroissement des compétences des équipes assurant la direction des tribunaux, notamment en matière de gestion des ressources budgétaires (qui doit alors être liée à un accroissement de la responsabilité et une possibilité de sanction de cette

---

<sup>16</sup> Il s'agit de projets concrets, portant par exemple sur l'accueil ou l'information du public, et dont la mise en œuvre ne remet pas en cause l'organisation judiciaire interne, qui relève de la responsabilité des Etats membres.

responsabilité) rend possible la mise en place de programmes de réduction des délais.

45. La gestion administrative des tribunaux constitue une activité à part entière. Quel que soit le statut des personnes chargées de cette tâche (magistrats ou administrateurs), il est essentiel que ces personnes bénéficient des compétences professionnelles nécessaires. Cela passe évidemment par une formation adéquate, et par une définition claire des responsabilités respectives des différentes catégories concernées.
46. Une amélioration de la gestion des flux et des stocks de dossiers semble constituer une exigence générale dans la plupart des Etats membres.
47. La modernisation des moyens (en particulier l'utilisation des technologies de l'information) permet, dans le cadre d'une réflexion incluant l'ensemble des dimensions concernées (mobilisation des acteurs, souhaits des usagers, respect des procédures, etc) de favoriser l'élimination de temps gaspillé (par exemple pour des tâches répétitives, ou pour les transmissions de pièces).

### **Ligne d'action 2 : agir sur la qualité de la législation**

48. Pour chaque loi, il devrait être procédé, le cas échéant après consultation des représentants des acteurs du système judiciaire concernés, à une étude de l'impact des mesures envisagées sur les délais et l'activité des tribunaux. Cette évaluation devrait intervenir *ex ante*, au moment de son examen par le Parlement, afin d'en tenir compte dans le contenu même de la loi, et *ex post*, pour adapter, le cas échéant, les moyens alloués aux juridictions.

### **Ligne d'action 3 : améliorer la prévisibilité des délais**

49. L'une des difficultés les plus pénibles que vivent les usagers de la justice, c'est qu'ils sont incapables de prévoir quand la procédure s'achèvera. Engager une procédure, c'est souvent se lancer dans un processus dont on devine qu'il sera long, mais surtout dont la longueur apparaît impossible à prévoir. De ce fait, le sentiment d'un processus interminable est appliqué par les usagers à toutes les affaires<sup>17</sup>. Les usagers ont en fait autant besoin d'une prévisibilité des procédures (dès le commencement) que d'un délai optimal. Il convient cependant de souligner qu'un délai prévisible n'est pas forcément acceptable. L'action en faveur d'une meilleure prévisibilité des délais est donc additionnelle par rapport à l'action en faveur d'une réduction des délais.
50. La transparence devrait être assurée par la publication des données relatives aux durées de procédures par type d'affaires, au niveau national et dans chaque juridiction.

---

<sup>17</sup> Cette situation explique peut-être le décalage entre l'opinion publique et les responsables du système judiciaire, quand ces derniers, statistiques à l'appui, affirment qu'une partie importante des procédures se sont déroulées dans des limites acceptables.

51. La CEPEJ pourrait entreprendre une analyse des causes des retards et surtout des remèdes à apporter, en s'appuyant sur la jurisprudence relative à l'article 6.1 CEDH « délai raisonnable », sur les contributions des Etats membres et sur les études pertinentes du Conseil de l'Europe.

**Ligne d'action 4 : définir des normes pour un délai optimal par type d'affaires et en contrôler l'application.**

52. Pour chaque catégorie d'affaires, pourrait être élaborée une norme en matière de délai, qui puisse servir de point de repère aux acteurs, en particulier les juges et les personnels des tribunaux. Cette norme ne devrait pas être posée sur la base des délais moyens existants, mais en fonction d'une réflexion sur les délais incompressibles et sur les temps morts à éliminer. De telles normes pourraient ensuite être intégrées dans les programmes d'amélioration du fonctionnement des tribunaux.
53. Un contrôle du respect de l'objectif de ces délais optimaux pourrait être institué. L'expérience montre que cet objectif peut être atteint facilement, par exemple grâce à des procédures internes de suivi.
54. Les capacités d'information et d'analyse sur les délais effectivement tenus par les tribunaux pourraient être développées, afin de rendre possible une alerte et la prise de mesures dès qu'un problème se pose, à l'exemple de ce qui a déjà été réalisé dans certains Etats membres.
55. Les juridictions devraient porter un soin tout particulier aux affaires plus anciennes, en élaborant des dispositifs de suivi de ces affaires, par exemple un rapport annuel sur les affaires pendantes depuis plus d'un certain temps, transmis aux responsables hiérarchiques, et inclus dans le rapport annuel d'activité.
56. De même, les tribunaux devraient veiller à ce qu'un délai limité s'écoule entre le prononcé oral de la décision et la transmission de la décision écrite aux parties.

**Ligne d'action 5 : améliorer le dispositif statistique et développer les stratégies d'information et de communication**

57. Il est indispensable que les Etats disposent d'un système statistique adéquat, dans lequel les affaires individuelles sont enregistrées (et notamment la date de début de la procédure).
58. Il est également essentiel que le suivi statistique par chaque tribunal de ses propres affaires soit effectué sur la base d'un dispositif national piloté par un Service statistique central. Des différences entre les tribunaux en matière de dispositif statistique ont en effet pour conséquence d'interdire une utilisation efficace des données collectées, notamment en matière de réduction des délais.

59. Pourrait être élaboré et diffusé largement un Guide des meilleures pratiques en Europe dans le domaine de l'amélioration des délais de procédures. La diffusion de ce guide pourrait être accompagnée par les réponses fournies par les Etats membres à la Grille pilote d'évaluation des systèmes judiciaires, le cas échéant en distinguant les matières civile et pénale.
60. La participation de la société civile (institutions compétentes, organisations non gouvernementales, citoyens eux-mêmes...) au débat sur l'amélioration du fonctionnement des systèmes judiciaires pourrait être encouragée, à l'échelon national comme à l'échelon international.
61. Des activités de recherche et de connaissance sur les différents aspects de la question du respect d'un délai raisonnable pourraient être développées, en lien avec les institutions compétentes (notamment les centres de recherche universitaires), et, le cas échéant, avec les Etats non membres intéressés. Pourraient notamment être envisagés la tenue de conférences internationales, la mise en place d'un réseau reliant les centres de recherche et les universités, le développement de publications. La CEPEJ pourrait jouer un rôle actif dans ce domaine. Les études réalisées au sein du Conseil de l'Europe à partir des dossiers traités par la CEDH pourraient également faire l'objet d'une analyse, sous réserve d'un respect des règles de confidentialité qui s'y attachent.
62. La coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne pourrait être renforcée, notamment en ce qui concerne les outils de connaissance et de mesure.

**Ligne d'action 6 : identifier des tribunaux-référents en matière de réduction des délais**

63. Une initiative pourrait être prise pour valoriser les projets innovants en matière de réduction et d'aménagement des délais engagés par les tribunaux des Etats membres. Chaque Etat membre pourrait désigner des tribunaux « référents », reliés au représentant de l'Etat au sein de la CEPEJ. Le réseau de ces tribunaux référents pourrait être réuni et/ou interrogé régulièrement par le Conseil de l'Europe pour présenter les expériences réussies et analyser les échecs.

**b. Mesures portant plus spécialement sur les procédures**

**Ligne d'action 7 : Permettre l'aménagement des délais**

64. Il faut envisager également la question des délais sous un autre angle, en partant de l'idée que, quels que soient les résultats d'une politique de réduction des délais, ces résultats n'interviendront qu'au bout d'un certain temps, et qu'ils ne supprimeront pas l'existence de délais incompressibles.

65. Il s'agit également de réfléchir aux différentes possibilités de mettre à profit ces délais pour contribuer à une meilleure solution des conflits, par exemple en les utilisant pour tenter des solutions alternatives.
66. La notion d'obligation d'information des personnes sur le délai prévisible de l'affaire qui les concerne pourrait être introduite.
67. On pourrait également envisager que se développe une procédure liant le tribunal et les parties concernées sur la mise au point d'un délai défini en commun, et sur lequel les uns et les autres s'engageraient, à travers diverses modalités. Le justiciable devrait avoir la possibilité de bénéficier d'une représentation appropriée lors de la négociation de ce délai. Une telle procédure responsabiliserait tous les acteurs du procès.
68. Une palette de solutions pourrait être offerte (allant de procédures sophistiquées vers des procédures simplifiées, y compris le cas échéant mesures alternatives de résolution des conflits) permettant aux parties de négocier une diminution des délais de procédure, en contrepartie d'une réduction des garanties procédurales, aussi bien en matière pénale qu'en matière civile, et dans les limites autorisées par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg<sup>18</sup>. En la matière, il convient de veiller à ce que les personnes concernées puissent exercer leur choix de manière éclairée. Une telle offre devrait s'intégrer dans le projet de juridiction pour améliorer sa qualité (projets-qualité des juridictions).

**Ligne d'action 8 : agir sur la quantité de dossiers à traiter par les tribunaux en veillant à un usage approprié des voies de recours<sup>19</sup>**

69. Sans préjudice du droit à un recours effectif, les possibilités de recours pourraient être limitées. La Cour européenne des Droits de l'Homme a confirmé que, sous réserve de certaines garanties, une telle limitation n'était pas contraire à la Convention<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> CEDH, décision sur la recevabilité de la requête n°52868/99, présentée par J.-M. Kwiatkowska, 30 novembre 2000 : "*Lesdites garanties constituent des principes fondamentaux du droit à un procès équitable consacré par l'article 6, § 1 et 3d) de la Convention. Ni la lettre ni l'esprit de ce texte n'empêchent une personne d'y renoncer.*" et CEDH, 20 novembre 1995, *British-American Tobacco Company Ltd c/Pays-bas*, Série A, n°331, § 78 : Ces deux références, ainsi que d'autres références à des décisions de la Cour de Strasbourg, figurent dans l'Etude de M. Guy Canivet, *Economie de la justice et procès équitable*, JCP – La semaine juridique Edition Générale – N° 46 – 14 novembre 2001, page 2085 et suivantes.

<sup>19</sup> Cf la Recommandation n° R(95)5 sur l'instauration de systèmes et procédures de recours en matière civile et commerciale et sur l'amélioration de leur fonctionnement.

<sup>20</sup> CEDH, 17 janvier 1970, *Delcourt c/ Belgique* : Série A, n° 11, pages 14-15, §§ 25 : "*Certes, l'article 6 de la Convention n'astreint pas les Etats contractants à créer des cours d'appel ou de cassation. Néanmoins, un Etat qui se dote de juridictions de cette nature a l'obligation de veiller à ce que les justiciables jouissent auprès d'elles des garanties fondamentales de l'article 6*" et CEDH, 29 juillet 1998, *Omar c/France* : Rec 1998-V, p. 1840, § 34 : "*...il ressort de la jurisprudence de la Cour que le "droit à un tribunal", dont le droit d'accès constitue un aspect particulier, n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises notamment quant aux conditions de*

- 70. Des mécanismes de filtrage pourraient être introduits, en ce qui concerne la Cour suprême. Là encore, de tels mécanismes doivent être assortis de garanties suffisantes.
- 71. Pourrait également être étudiée la possibilité d'infliger des sanctions aux personnes introduisant des procédures manifestement abusives.

### **Ligne d'action 9 : agir sur la qualité des procédures**

- 72. La qualité a été définie ci-dessus comme la conjonction de deux éléments: le respect des procédures, et la qualité intrinsèque des décisions prises par le juge. Dans la mesure où il n'est pas question d'évoquer ici ce qui relève de la conscience du juge, c'est sur les procédures que portent les propositions ci-dessous.
- 73. Comme c'est déjà le cas dans plusieurs Etats membres, la fonction de « juge de la mise en état », chargé de préparer les dossiers pour l'audience, pourrait être créée (ou renforcée) en matière civile.
- 74. Un ajournement *sine die* d'une procédure devrait être interdit (sauf accord des parties). Il ne s'agit pas en l'occurrence d'imposer la date d'une nouvelle audience, mais de définir le délai de l'étape suivante de la procédure, quelle qu'elle soit.
- 75. Des conséquences procédurales devraient être prévues, pouvant aller jusqu'à la radiation de l'affaire, en matière civile, en cas d'absence ou de retard non justifié.
- 76. Une attention devrait être accordée en priorité à la qualité des décisions de première instance. De ce point de vue, ces décisions devraient être systématiquement motivées (même si la motivation peut être allégée en fonction de la nature de l'affaire – cf ci-dessus).
- 77. La notification des documents devrait être organisée de façon efficace et fiable en décourageant les abus et les tentatives pour ralentir les procédures. Les décisions judiciaires devraient être notifiées rapidement aux parties, surtout celles qui sont rendues par les juridictions supérieures.

### **Ligne d'action 10 : fixer des priorités dans le traitement des affaires**

- 78. La règle de base consiste à enregistrer les affaires et à les appeler dans l'ordre dans lequel elles sont arrivées. Cette règle présente l'avantage essentiel d'offrir une garantie d'impartialité. Les seules affaires qui font l'objet d'un traitement « de faveur » (en étant appelées avant les autres et traitées de manière accélérée) sont celles qui se sont vu attribuer un caractère d'urgence. Cette situation présente cependant un inconvénient : parmi toutes les affaires qui « arrivent »,

---

*recevabilité d'un recours, car il appelle par sa nature même une réglementation par l'Etat, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation". Ces références sont également extraites de l'étude évoquée en note 10.*

certaines, plus simples, pourraient être rapidement traitées. D'autres pourraient donner lieu à des procédures alternatives engageables immédiatement. D'autres encore seraient retirées du rôle si les personnes qui ont saisi la justice apprenaient le délai qu'elles devront attendre avant de voir leur affaire traitée. Sans remettre en cause ni la nécessité d'une répartition des affaires garantissant l'impartialité des juges, ni le principe de légalité, on pourrait envisager de définir, sur la base d'un premier examen des catégories d'affaires en instance, des priorités de traitement, en s'appuyant sur une méthode de concertation et sur des bases objectives (il n'est évidemment pas question d'envisager de fixer des priorités selon les affaires elles-mêmes).

79. En ce domaine, il convient, en matière pénale, de ne pas négliger la responsabilité des instances chargées de fixer les priorités de politique pénale, et, en matière civile, de ne pas porter atteinte à l'impartialité des tribunaux. Cependant, des mesures assurant un respect des délais optimaux, par exemple pour les affaires dans lesquelles « le temps compte », permettraient de renforcer l'efficacité des tribunaux.

**Ligne d'action 11 : mieux organiser l'audience pour réduire les délais d'attente, en accordant une attention particulière aux victimes et aux témoins**

80. Il importe d'inciter les juridictions à tout faire pour réduire voire supprimer les délais inutiles. Dans cette perspective, toute mesure permettant de concentrer les étapes de la procédure devrait être encouragée.
81. Dans de nombreux Etats membres, les usagers sont convoqués au tribunal sans que leur soit indiquée l'heure à laquelle passera leur affaire. Cette situation est perçue par les usagers comme une marque de mépris à leur égard. Les tribunaux devraient organiser les audiences de manière à réduire l'incertitude sur l'heure à laquelle les personnes convoquées seront effectivement appelées à la barre. Les mesures prises en ce sens devraient prendre en compte en priorité les problèmes des victimes et des témoins.
82. En termes d'organisation des audiences, les catégories de personnes les plus vulnérables devraient faire l'objet d'une attention particulière. C'est en particulier le cas des victimes d'infractions violentes<sup>21</sup>.
83. En ce qui concerne l'exécution des décisions, des mesures permettant d'améliorer la situation, notamment des victimes, pourraient être prises.

**Ligne d'action 12 : instaurer une procédure permettant de remettre en mouvement une procédure en souffrance**

84. Une procédure pourrait être instaurée, qui permettrait à une partie, à titre d'urgence, de déposer un recours dans le cas où elle estimerait que la juridiction

---

<sup>21</sup> Cf le rapport CEPEJ(2003)21 "Les justiciables face aux lenteurs de la justice : comment y remédier ? La situation des victimes d'infractions pénales" de Mme Reeves.



concernée traite son affaire de manière trop lente, de sorte que des mesures appropriées puissent, le cas échéant, être prises.

**Ligne d'action 13 : assouplir les règles de compétence territoriale entre les juridictions de première instance.**

85. L'application stricte des règles de compétence territoriale peut avoir pour conséquence une répartition inégale de la charge de travail entre les juridictions. Aussi, un assouplissement de ces règles pourrait être envisagé, sous réserve de l'accord des parties.
86. Les personnes qui s'adressent à un tribunal n'ont pas forcément connaissance des règles de compétence territoriale ni des règles d'attribution, ce qui peut les amener à s'adresser à une juridiction incompétente pour l'affaire concernée. De telles erreurs ont pour effet de retarder d'autant la saisine du tribunal compétent. Pour éviter ces délais inutiles, les tribunaux pourraient se voir imposer d'accueillir toutes les requêtes, à charge pour eux de transmettre les dossiers sans délai au tribunal compétent, et d'informer les personnes de cette transmission.

**c. Mesures concernant plus spécialement les différentes catégories d'acteurs**

**Ligne d'action 14 : associer les catégories intéressées à l'administration des juridictions**

87. *Il convient sur ce point de souligner que la justice est l'affaire de tous : non seulement celle des juges et des procureurs, mais aussi celle de toutes les professions qui concourent à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de justice (en particulier les avocats, mais aussi les greffiers, les huissiers, et, dans un certain nombre de pays, les notaires, etc), et enfin des usagers eux-mêmes.*
88. *Toutes ces catégories devraient être associées, de manière appropriée, à l'administration des juridictions (activités non-juridictionnelles). Une telle association implique notamment la mise à disposition régulière d'informations sur le fonctionnement de la juridiction et l'instauration de lieux d'échanges et de concertation avec les présidents des tribunaux.*
89. ***Les enquêtes portant sur la satisfaction des usagers pourraient être développées au niveau des juridictions.***

**Ligne d'action 15 : développer la formation des juges, des procureurs, et de manière générale de l'ensemble des professions concernées**

90. Une meilleure formation a un impact positif direct sur l'amélioration de l'efficacité, mais aussi sur la motivation des acteurs. Son caractère interdisciplinaire devrait être renforcé.

91. Introduire ou développer, dans le programme de formation initiale et continue des juges, des procureurs, et des autres catégories professionnelles concernées, un module spécifique concernant les délais de procédure.

**Ligne d'action 16 : organiser les relations avec les avocats.**

92. Une attention particulière doit être portée au rôle des avocats au sein du système judiciaire, notamment en ce qui concerne l'application des mesures proposées dans ce Programme-Cadre. A titre d'exemple, dans certains Etats membres, des tribunaux ont mis en place des « contrats d'objectifs », entre le tribunal et le Barreau concerné, portant sur les délais de dépôts de conclusions.

**Ligne d'action 17 : organiser un meilleur contrôle du respect des délais des experts judiciaires.**

93. Deux mesures pourraient être prises pour organiser un meilleur contrôle des délais d'expertise :
- i. développer au sein des juridictions un mécanisme de suivi des expertises
  - ii. assurer la publicité des délais de remise des expertises

**Ligne d'action 18 : définir les moyens d'une association plus efficace des huissiers, des greffiers/*Rechtspfleger*, des notaires, et de toutes les autres professions qui contribuent à la justice.**

94. Les huissiers, les greffiers/*Rechtspfleger*, les notaires jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement de la justice. Une attention particulière doit être portée à leur rôle dans la mise en œuvre de ce Programme-Cadre.
95. En outre, de nombreuses professions contribuent au bon fonctionnement de la justice, qui ne sont pas à proprement parler des « professions juridiques ou judiciaires ». C'est par exemple le cas des travailleurs sociaux ou des psychothérapeutes. Une meilleure association de ces professions au fonctionnement de la justice, en tant que de besoin, permettrait de contribuer à la réduction des délais.

## *Récapitulatif des propositions*

### **1. Lignes d'action recommandées aux Etats membres, qui pourraient être soutenues par la CEPEJ**

#### **A l'échelon national**

##### ➤ *Agir sur les ressources.*

Tous les acteurs du système judiciaire doivent recevoir une rémunération suffisante en contrepartie de leur contribution.

Favoriser des « projets de juridictions », autour d'objectifs en matière de traitement des affaires.

Accroître les compétences des équipes assurant la direction des tribunaux, notamment en matière de gestion des ressources budgétaires.

Assurer aux personnes chargées de la gestion administrative des tribunaux une formation adéquate, et définir clairement les responsabilités respectives des différentes catégories concernées.

Améliorer la gestion des flux et des stocks de dossiers.

Moderniser les moyens (en utilisant en particulier les technologies de l'information).

##### ➤ **agir sur la qualité de la législation**

Pour chaque loi, étudier l'impact sur les délais et l'activité des tribunaux.

##### ➤ **renforcer la prévisibilité des délais**

Assurer la publication des données relatives aux durées de procédures par type d'affaires.

##### ➤ **définir des normes de délai optimal par type d'affaires et en contrôler l'application.**

Elaborer des normes en matière de délai, à intégrer dans les programmes

d'amélioration du fonctionnement des tribunaux.

Organiser le contrôle du respect de ce délai optimal.

Développer les capacités d'information et d'analyse sur les délais effectivement tenus par les tribunaux.

Sensibiliser les tribunaux à l'intérêt de porter un soin tout particulier aux affaires plus anciennes.

Veiller à ce qu'un délai limité s'écoule entre le prononcé oral de la décision et la transmission de la décision écrite aux parties.

➤ **développer les stratégies d'information et de communication**

Mettre en place un système statistique adéquat, dans lequel les affaires individuelles sont enregistrées, sur la base d'un dispositif national piloté par un Service statistique central.

Encourager la participation de la société civile au débat sur l'amélioration du fonctionnement des systèmes judiciaires.

Développer des activités de recherche et de connaissance sur le délai raisonnable.

**Concernant les procédures**

➤ **permettre l'aménagement des délais**

Développer une procédure liant le tribunal et les parties concernées sur la mise au point d'un délai défini en commun.

Introduire la notion d'obligation d'information des personnes sur le délai prévisible de l'affaire qui les concerne.

➤ **agir sur la quantité des dossiers à traiter par les tribunaux en veillant à un usage approprié des voies de recours**

Limiter les possibilités de recours.

Introduire des mécanismes de filtrage, en ce qui concerne la Cour suprême.

Etudier la possibilité d'infliger des sanctions aux personnes introduisant des procédures manifestement abusives.

➤ **agir sur la qualité des procédures**

Créer ou renforcer la fonction de « juge de la mise en état » en matière civile.

Interdire l'ajournement *sine die* d'une procédure.

Prévoir des conséquences procédurales, en cas d'absence ou de retard non justifié.

Accorder une attention prioritaire à la qualité des décisions de première instance.

➤ **fixer des priorités dans le traitement des affaires**

Définir, sur la base d'un premier examen des catégories d'affaires en instance, des priorités de traitement.

➤ **mieux organiser l'audience pour réduire les délais d'attente et accorder une attention particulière aux victimes et aux témoins**

Organiser les audiences de manière à réduire l'incertitude sur l'heure à laquelle les personnes convoquées seront effectivement appelées à la barre.

➤ **instaurer une procédure permettant de remettre en mouvement une procédure en souffrance devant une juridiction**

Instaurer une procédure, permettant à une partie, à titre d'urgence, de déposer un recours dans le cas où elle estimerait que la juridiction concernée traite son affaire de manière abusivement lente, de sorte que des mesures appropriées puissent, le cas échéant, être prises.

➤ **assouplir les règles de compétence territoriale entre les juridictions de première instance.**

Prévoir que les tribunaux accueillent toutes les requêtes, à charge pour eux de transmettre les dossiers sans délai au tribunal compétent, et d'informer les personnes de cette transmission.

### **Concernant les partenaires du système judiciaire**

➤ **associer les catégories intéressées à l'administration des juridictions**

*Mettre à disposition régulièrement des informations sur le fonctionnement de la juridiction et instaurer des lieux d'échanges et de concertation avec les présidents des tribunaux.*

***Développer les enquêtes portant sur la satisfaction des usagers au niveau des juridictions.***

- **développer la formation des juges, des procureurs, et de l'ensemble des professions concernées**

Renforcer la nature interdisciplinaire de la formation.

Introduire dans les programmes de formation un module spécifique concernant les délais de procédure.

- **organiser les relations avec les avocats.**

Accorder une attention particulière au rôle des avocats dans l'application des mesures proposées dans ce Programme-Cadre.

- **organiser un meilleur contrôle du respect des délais des experts judiciaires.**

Développer un mécanisme de suivi des expertises

Assurer la publicité des délais de remise des expertises

- **définir les moyens d'une meilleure association des huissiers, des greffiers, des notaires, et de toutes les professions concernées à l'amélioration du fonctionnement de la justice.**

**2. Actions pouvant être directement mises en œuvre par la CEPEJ**

- Développer une analyse des causes mais surtout des remèdes des retards, en s'appuyant sur la jurisprudence relative à l'article 6.1 CEDH « délai raisonnable », sur les contributions des Etats membres et sur les études pertinentes du Conseil de l'Europe.
- Identifier des tribunaux-référents en matière de réduction des délais et réunir régulièrement le réseau.
- Elaborer et diffuser largement un Guide des meilleures pratiques en Europe dans le domaine de l'amélioration des délais de procédures.
- Organiser des conférences internationales, mettre en place un réseau de recherche, et développer des publications sur le thème des délais.

- Développer la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, notamment en ce qui concerne les outils de connaissance et de mesure.

\*\*\*

**La CEPEJ :**

- 1. adopte le présent Programme-Cadre**
- 2. charge son Groupe de travail d'élaborer des propositions en vue de la mise en œuvre de ce Programme-Cadre, tenant compte des observations des Etats membres et des réponses apportées à la Grille-Pilote pour l'évaluation des systèmes judiciaires.**
- 3. convient de communiquer le présent Programme-Cadre au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe**



## **Annexe**

### **Instruments pertinents adoptés par le Conseil de l'Europe**

Résolution (76) 5 concernant l'assistance judiciaire en matière civile, commerciale et administrative

Résolution (78) 8 sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique

Recommandation n° R (81) 7 sur les moyens de faciliter l'accès à la justice

Recommandation n° R (84) 5 sur les principes de procédure civile propres à améliorer le fonctionnement de la justice

Recommandation n° R (86) 12 relative à certaines mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux

Recommandation n° R (87) 18 concernant la simplification de la justice pénale

Recommandation n° R (93) 1 relative à l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté

Recommandation n° R (94) 12 relative à l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges

Recommandation n° R (95) 5 sur l'instauration de systèmes et procédures de recours en matière civile et commerciale et sur l'amélioration de leur fonctionnement

Recommandation n° R (95) 12 sur la gestion de la justice pénale

Recommandation n° R (98) 1 sur la médiation familiale

Recommandation n° R (99) 19 sur la médiation en matière pénale

Recommandation n° R (2000) 19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale

Recommandation n° R (2000) 21 sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat

Recommandation n° R (2001) 2 concernant la conception et la reconception rentables des systèmes judiciaires et des systèmes d'information juridique

Recommandation n° R (2001) 3 sur les services des tribunaux et d'autres institutions juridiques fournis aux citoyens par de nouvelles technologies

Recommandation n° R (2001)9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées

Recommandation n° R (2002)10 sur la médiation en matière civile

Recommandation n° R(2003)14 sur l'interopérabilité des systèmes d'information dans le secteur de la justice

Recommandation n° R(2003)16 sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif

Recommandation n° R(2003)17 en matière d'exécution des décisions de justice