

15 Maggio 2006

RELAZIONE FINALE DEL GRUPPO DI LAVORO CASE MANAGEMENT

1. Case Management (gestione del procedimento) costituisce un tema molto ampio; il gruppo di lavoro ha deciso, perciò, di restringere l'obiettivo del lavoro a due questioni principali:
 - a. la quantità e la gestione delle risorse e
 - b. il periodo di tempo di definizione dei procedimenti

Sono stati elaborati e inviati a tutti i membri dei questionari, ma nonostante i diversi solleciti, le risposte trasmesse sono state poche. Ciò è stato deludente vista l'importanza dell'argomento trattato. E' forse utile iniziare questa relazione partendo dall'importanza delle questioni affrontate.

Il rapporto con l'indipendenza della magistratura

2. Diversi eventi hanno mostrato come l'indipendenza della magistratura sia facilmente minata dalla condotta del Governo e dagli altri poteri dello Stato. Una delle forme più evidenti di attacco alla magistratura è l'amministrazione e l'organizzazione degli uffici giudiziari. Per esempio, se il Governo può decidere il rinvio o l'abrogazione di una misura per rimediare a un errore attraverso un efficiente sistema bicamerale, di appello, è più facile accusare il sistema giudiziario di essere inefficiente, inadeguato e antiquato e, dunque, in nome dell'efficienza e del buon andamento dell'amministrazione, provare ad esercitare un livello più alto di controllo sul modo in cui i magistrati gestiscono i procedimenti.
3. L'efficienza con la quale la magistratura gestisce il carico di lavoro dei procedimenti, sia delle corti che quello individuale, è dunque di primaria importanza per mantenere alta la fiducia nei confronti della giustizia e tutelare l'indipendenza della magistratura.

I LA DISTRIBUZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE

Colpisce molto, a prima vista, il fatto che sia raro trovare un magistrato che abbia la capacità di gestire delle risorse. Eppure le risorse svolgono un ruolo essenziale nel saper amministrare opportunamente la giustizia.

4. Ma perfino nel "*L'avvocato contadino*" di Bruegel le carte che ricoprono il tavolo e la folla di litiganti dimostrano la necessità di una adeguata gestione delle risorse. Nello stato moderno un'adeguata amministrazione della giustizia richiede delle risorse come una libreria moderna necessita di un edificio adeguato e la gestione di quelle risorse fungono da strumenti come un'adeguata organizzazione del carico di lavoro degli uffici giudiziari

in una città o area e l'organizzazione dei magistrati, in modo da poter trattare quel carico di lavoro efficientemente.

5. Le questioni chiave sono:
 - a. Gli obiettivi posti dal Ministero delle Finanze come condizione per la fornitura delle risorse sono coerenti con il principio dell'indipendenza della magistratura?
 - b. Entro quali limiti i magistrati sono sufficientemente coinvolti nella gestione delle risorse – sia finanziarie che giudiziarie – e il raggiungimento di quegli obiettivi?

Obiettivi e ottenimento delle risorse per la giustizia

6. La capacità della magistratura di trattare procedimenti, ancor prima di porre l'ufficio in funzione degli interessi della giustizia (in fatto di speditezza, economicità ed efficienza del servizio), dipende interamente dalle risorse fornite dallo Stato.
7. Prevedibilmente, le modalità di reperimento delle risorse da parte dello Stato sono diverse da paese a paese. In generale, tuttavia, il Ministero della Giustizia è competente per la presentazione di una richiesta al Ministero delle Finanze per ottenere le risorse necessarie.
8. In alcuni paesi le trattative implicano l'imposizione di determinati obiettivi da parte del Ministero delle Finanze.
 - a. In Finlandia, il capo di ogni ufficio giudiziario viene consultato dal Ministero delle Finanze prima della formulazione della richiesta, al fine di rispettare gli obiettivi prefissati e di destinare adeguatamente i fondi necessari per il loro raggiungimento.
 - b. In Danimarca gli obiettivi vengono fissati per ogni singolo ufficio giudiziario.
 - c. In Inghilterra e Galles, il Ministero delle Finanze e la Commissione Affari Costituzionali (l'equivalente più vicino al Ministero della Giustizia) si accordano sui fondi necessari per il raggiungimento di determinati obiettivi che vengono illustrati in un *Accordo di Servizio Pubblico* tra il Ministero delle Finanze e la Commissione.
9. In Inghilterra e Galles il Consiglio dei Giudici viene consultato relativamente alle risorse di cui necessita e gli obiettivi da fissare, mentre la decisione finale spetta al Ministero. Il Consiglio specifica quali sono le reali necessità, dichiara l'ammissibilità dei progetti, l'opportunità e la praticabilità degli obiettivi. In Italia, Il Consiglio della Magistratura non è competente nella individuazione e nella gestione delle risorse, ma può inviare relazioni e pareri al Ministero su queste questioni.

10. Una domanda emersa durante il dibattito è se è giusto rendere la fornitura di risorse dipendente dal raggiungimento degli obiettivi. Si può affermare che l'accesso alla giustizia sia un diritto fondamentale per ogni cittadino e lo Stato ha perciò un obbligo a fornire i fondi necessari per la sua attuazione. Ma in uno Stato moderno, si può affermare che lo Stato ha un interesse nell'assicurare che le risorse fornite siano gestite in modo efficiente e che la fissazione degli obiettivi sia uno dei modi affinché ciò venga attuato. La vera questione può essere, perciò, la natura degli obiettivi fissati. Se essi sono gli unici ad essere compatibili/coerenti con un'adeguata ed equa amministrazione della giustizia, possono successivamente essere messi in discussione? Il compito dei magistrati dovrebbe essere perciò quello di vedere se gli obiettivi posti (o qualsiasi altro strumento di monitoraggio dell'uso delle risorse fornite dallo Stato) siano conciliabili con un'equa ed adeguata amministrazione della giustizia.

La gestione delle risorse finanziarie

11. La questione emersa successivamente è il coinvolgimento della magistratura nella gestione delle risorse, - sia finanziarie sia giudiziarie. Questa relazione tratta in modo distinto le risorse finanziarie e giudiziarie, ma esse sono chiaramente correlate.

12. C'è una netta differenza tra la gestione delle risorse finanziarie e la gestione delle risorse giudiziarie – la distribuzione dei magistrati negli uffici e l'assegnazione dei procedimenti. Considerato che la seconda dipende necessariamente dai magistrati, la differenza di procedure sta nella gestione delle risorse finanziarie.

13. In Italia, in Inghilterra e in Galles, i fondi ottenuti vengono passati al Ministero della Giustizia (Commissione Affari Costituzionali) che sono interamente responsabili della loro gestione.

a. In Italia è il Ministero della Giustizia a determinare l'ammontare necessario per ogni ufficio; il Consiglio della Magistratura valuta con cadenza biennale le attività e il rendimento di ogni ufficio attraverso relazioni tabellari periodiche.

b. In Inghilterra e Galles, la Commissione Affari Costituzionali alloca le risorse nei vari uffici a seconda del numero e del tipo dei casi previsti per la trattazione e il raggiungimento degli obiettivi fissati. La magistratura non ha una responsabilità diretta riguardo alla capacità degli uffici di raggiungere tali obiettivi, ma nella prassi tale raggiungimento dipende anche dalla magistratura e dunque si fa molta attenzione ad essi. I magistrati addetti ad ogni ufficio riportano i dati di tale processo ogni anno.

14. In Finlandia, ai capi degli uffici viene richiesto di utilizzare le risorse effettivamente loro allocate; essi devono monitorare il rendimento dei loro uffici coadiuvati dai magistrati più anziani e impiegare gli indicatori di rendimento basati su produttività, efficienza ed efficacia. Il Ministero della Giustizia monitora anche le performance su scala nazionale tenendo conto

dei calcoli come, ad esempio, il carico arretrato e il periodo di tempo occorso per definire i procedimenti.

15. In Danimarca, i fondi vengono assegnati al Consiglio di Amministrazione, un organo indipendente del Governo, che è responsabile per l'adeguata allocazione e l'efficiente amministrazione delle risorse; l'allocazione tra i vari uffici giudiziari dipende in parte dall'efficienza e produttività degli uffici stessi. Il Consiglio monitora gli uffici per vedere se essi centrano i loro obiettivi e il rapporto di valutazione viene pubblicato annualmente per ogni singolo ufficio, oltre a quello riguardante la valutazione nazionale complessiva.
16. La questione affrontata durante il dibattito è quanto sono ampi i margini di coinvolgimento della magistratura nella allocazione e gestione delle risorse fornite alla giustizia dallo Stato. Il funzionamento corretto ed efficace di un sistema giudiziario dipende non solo dall'adeguatezza delle risorse finanziarie fornite, ma anche dall'efficienza con cui esse vengono utilizzate. Visto che il modo in cui operano ha un notevole peso sull'allocazione e la gestione, non dovrebbero i magistrati essere maggiormente coinvolti? Non dovrebbe avere la voce del magistrato un'influenza decisiva se un ufficio ha bisogno di più libri o di un giudice in più? Se la decisione è di avere più libri, non dovrebbero i magistrati rispondere del fatto che assicurano di trattare i procedimenti più velocemente di quanto avrebbero fatto se avessero chiesto un giudice in più invece che dei libri in più?

Gestione delle risorse giudiziarie – assegnazione dei giudici ai casi

17. L'essenza di una efficiente gestione delle risorse è assicurare che i magistrati siano adeguatamente assegnati ai vari uffici in relazione ai procedimenti. Questo sembra essere accettato come una responsabilità giudiziaria. Ciò può essere per il fatto che è fondamentale per una amministrazione equa e imparziale della giustizia che al Governo non sia consentito di influenzare la selezione di un magistrato che discute un caso o il trasferimento di un magistrato che potrebbe emettere un provvedimento non in linea con gli orientamenti del Governo.
18. In Finlandia la gestione del carico di lavoro dell'ufficio è materia dei magistrati. Ci sono uffici generici e specializzati e i procedimenti vengono assegnati ai magistrati con notevole esperienza e competenza. Nel caso in cui un ufficio sia sovraccaricato da procedimenti, vengono trasferiti dei giudici da altre sezioni dell'ufficio oppure, se il sovraccarico persiste, vengono utilizzati temporaneamente dei magistrati di altri uffici e i fondi per pagarli vengono reperiti dal Ministero della Giustizia. In Danimarca c'è una situazione simile; nel 2007 dovrebbe essere attuata una riforma che riduce gli 82 distretti di corte d'appello in distretti più ampi, che saranno in grado di contenere più facilmente i flussi dei carichi di lavoro. In una specifica fase è prevista un "ambulanza d'appoggio" - una squadra di salvataggio che si occupa del sovraccarico di procedimenti. Nel progetto di riforma è

previsto un team più generico di magistrati che smaltisce qualsiasi eccedenza. Inghilterra e Galles hanno un sistema simile, i procedimenti sono assegnati agli uffici per tipo e poi, all'interno dell'ufficio, ove necessario e possibile, a magistrati con particolare esperienza e competenza. Procedimenti in eccedenza sono gestiti attraverso l'impiego di magistrati in pensione e magistrati part-time che normalmente svolgono professioni legali; magistrati (o procedimenti) possono anche essere trasferiti da un ufficio all'altro per smaltire il sovraccarico.

19. In Italia, il cittadino ha il diritto di essere giudicato dal "giudice naturale"; il procedimento viene assegnato a un magistrato secondo criteri automatici ed imparziali e il procedimento non può essere sottratto al magistrato che ne è titolare. Questo per evitare che il capo dell'ufficio abbia un potere di "selezione" dei magistrati, questo sistema fa molta attenzione alla trasparenza nel meccanismo di assegnazione, molto più di altre giurisdizioni, nelle quali tale assegnazione può essere regolata dal carico di procedimenti che il magistrato ha. Ci sono poi difficoltà nello smaltimento dell'arretrato, poiché i procedimenti non possono essere trasferiti da un ufficio titolare a un altro, non possono venire impiegati i magistrati in pensione e una modifica del numero di magistrati presenti in un ufficio può essere normalmente fatta solo su un principio di permanenza (nell'ufficio), dopo aver seguito una complessa procedura. Il Presidente della Corte d'Appello o il Consiglio Superiore della Magistratura possono applicare dei magistrati a un ufficio diverso da quello di appartenenza per un periodo di un anno, ma ciò può essere fatto solo se vi sono volontari.

20. Sebbene sia assodato che un'efficiente gestione delle risorse giudiziarie sia una responsabilità del sistema giudiziario, la domanda emersa dal dibattito riguarda il confronto tra la flessibilità nell'impiego dei magistrati e l'assegnazione dei procedimenti (1) e un sistema più rigido per l'assegnazione dei magistrati alle aree e l'automatico criterio di assegnazione dei procedimenti ai magistrati (2). Al centro di questa tensione si colloca la natura dell'indipendenza della magistratura. Se la magistratura è interamente indipendente e imparziale e ha ritenuto di essere così, allora può essere conferita alla magistratura maggiore flessibilità nel governo della magistratura e nell'assegnazione dei procedimenti, come è ritenuta essere flessibile nella schematica gestione efficiente delle risorse?

II LA TEMPESTIVITA' NELLA DEFINIZIONE DEI PROCEDIMENTI

21. Il secondo importante argomento è la definizione dei procedimenti entro un termine ragionevole di tempo. E' universalmente riconosciuto come requisito essenziale che, per fare ciò, occorre un giustizia che lo permetta. Già da molto tempo e, in particolare, da quando nel 1215, la Magna Carta introdusse in Inghilterra il principio per cui la "giustizia rinviata è una giustizia negata". Il destino della famiglia Jarndyce nel *Bleak House* di

Dickens fornisce un efficace ritratto di come alcuni tribunali possono allontanarsi da tale principio.

22. I punti principali presi in esame sono:

- a. La fissazione di limiti di tempo per procedimenti e obiettivi di tempo per il carico di lavoro dell'ufficio.
- b. La gestione dei procedimenti per assicurare che essi siano trattati in un arco di tempo sufficiente compatibile con gli interessi della giustizia e il vantaggio delle parti.
- c. Altri meccanismi per realizzare la tempestività

L'imposizione di limiti di tempo

23. In Danimarca, sono imposti per legge alcuni limiti di tempo, mentre in tutti gli altri casi vi sono obiettivi di tempo. Inghilterra e Galles hanno obiettivi di tempo simili, fissati per la maggior parte dei procedimenti, alcuni sono fissati dal Governo come elemento dell'accordo con cui il Ministero delle Finanze fornisce fondi, mentre altri sono fissati dalle stesse corti. In entrambi i paesi gli obiettivi sono fissati facendo riferimento alle risorse disponibili degli uffici, i diritti legali dei fattori interni ed esterni.

24. In Italia generalmente non sono imposti per legge limiti di tempo, né dal Ministro né dal CSM, sebbene dei limiti temporali vengano imposti per il deposito delle motivazioni (delle sentenze), entro un arco di tempo specifico per la definizione del procedimento. I limiti di tempo sono ritenuti inadeguati, inappropriati a causa della profonda differenza tra il lavoro intrapreso da magistrati e gli uffici: alcuni uffici hanno un organico di 6-7 magistrati, mentre altri più di 300; alcuni giudici hanno una pendenza di oltre 1000 procedimenti, mentre altri ne hanno solo 400-500. Nei distretti più grandi i magistrati possono specializzarsi in materie particolari, in quelli più piccoli non c'è questa possibilità. Tuttavia in diversi distretti, i magistrati capi stanno assumendo delle iniziative per migliorare i tempi di definizione – v. succ. punto 28.

25. La domanda in questione è se gli obiettivi di tempo sono necessari per un'adeguata amministrazione della giustizia e compatibili con l'esatta definizione dei casi. Alcuni magistrati potrebbero obiettare che la loro funzione è di giungere a una corretta decisione tra le parti che si sono rimesse al giudizio e il tempo impiegato per arrivare alla giusta decisione è di secondaria importanza. Ma è giusto? Non hanno le parti del processo il diritto a una rapida definizione entro un lasso di tempo che venga incontro alle loro esigenze? Non dovrebbero essere loro fornite garanzie di tempestività?

La gestione di procedimenti in osservanza della ragionevole durata

Tutti i paesi hanno dei termini di tempo stabiliti dalla legge o dai codici di procedura o da regolamenti, entro i quali occorre seguire determinate tappe dopo che il procedimento è stato istruito e molti hanno metodi per rispettare l'osservanza di questi limiti di tempo – i sistemi informatici o iniziative di osservanza da parte degli uffici.

26. In Inghilterra e Galles, la rigida applicazione dei limiti di tempo è rafforzata dal principio generale per cui non viene concessa una seconda possibilità alle parti contrapposte che hanno avuto l'ampia opportunità di riuscire e nessun motivo per venir meno alle norme. Ciò non esclude di considerare la proporzionalità. Il principio di rigida applicazione deve farsi sentire solo dove l'inosservanza è stata significativa. Un errore tecnico o un minimo superamento di un termine di scadenza non costituisce motivo di dichiarazione di inosservanza. Ciò scoraggerebbe obiezioni tecniche all'osservanza. Nei procedimenti civili e penali i termini o limiti di tempo vengono rigidamente applicati e ciò è stato rilevato come elemento essenziale di gestione del procedimento. Se una parte non può osservare i termini dovrebbe rivolgersi all'ufficio, al giudice, in forma scritta o orale, per ottenere una variazione del termine. In alcune fasi procedurali il giudizio può essere intrapreso, oppure a una parte viene impedito di andare avanti o di presentare ricorso se i limiti di tempo non sono conformi alle norme. Di solito quella parte può appellarsi alla corte per essere "sollevata da sanzioni", ma anche se la corte è preparata a concedere un'esenzione del genere, può ordinare alla parte soccombente di pagare le spese processuali dell'altra parte previste nella fase di appello. Per altre fasi procedurali i limiti di tempo possono essere modificati consentendo alle parti, sebbene ciò di solito richieda l'approvazione da parte del giudice con provvedimento scritto senza fissazione dell'udienza.

27. In Inghilterra, Galles e Danimarca, le corti e il consiglio di amministrazione monitorano la pendenza dell'ufficio giudiziario per provare e assicurare che quegli obiettivi di tempo sono stati centrati, ma naturalmente, guardano con molta attenzione alla "qualità" dei provvedimenti.

28. In Italia, un numero elevato di capi degli uffici, seguendo le linee guida dettate dal CSM, hanno discusso a lungo con i magistrati dei loro uffici delle misure per garantire una media accettabile dei tempi di definizione dei procedimenti, della fissazione di periodi di tempo per vari tipi di procedimenti e del miglioramento della gestione dei procedimenti. Queste misure locali, oltre al confronto e alla collaborazione con le professioni legali, hanno dato un notevole contributo a rendere più efficiente e rapida la definizione dei procedimenti

29. In Inghilterra, Galles e Danimarca le date del processo vengono fissate dal giudice o dal collegio tenendo conto degli interessi delle parti e dei loro difensori. In Inghilterra e Galles gli ufficiali delle corti, noti come "i cancellieri di udienza" gestiscono, sotto la direzione del magistrato incaricato dell'ufficio, il calendario delle udienze prima che si vada di fronte

a quella corte, in modo da assicurare che il numero dei procedimenti da giudicare in un determinato giorno sia abbinato al numero dei magistrati disponibili dopo l'autorizzazione al pagamento, ecc. Nel fissare la data l'ufficiale di udienza cerca una data conveniente a tutte le parti entro un termine ragionevole di tempo; se non si trova una data conveniente a tutti, il cancelliere o il giudice ne fisseranno allora una conveniente alla maggioranza sempre entro un termine di tempo ragionevole.

30. La domanda in questione è entro quale limite il magistrato dell'ufficio deve gestire la pendenza per assicurare che i procedimenti arrivino a giudizio il più presto possibile, compatibilmente con gli interessi della giustizia e il vantaggio delle parti. Sembra che ci sia una visione comune di ciò che dovrebbe essere fatto. Qual è il modo migliore per mostrare che i magistrati stanno gestendo i procedimenti in modo efficiente, ma secondo la facoltà di decidere individualmente e indipendentemente? Qual è il modo per mostrare alle parti che il loro interesse viene realmente considerato e tutelato?

Strumenti ulteriori per garantire la ragionevole durata

31. C'è una notevole differenza nell'approccio ai vari meccanismi che possono essere utilizzati per provare e assicurare che i procedimenti siano definiti il più presto possibile.
- a. **Appelli:** Nessun appello può essere istruito senza l'approvazione del collegio giudicante e di appello in Inghilterra e Galles. In Italia il diritto di appello non ha limitazioni.
 - b. **Controversia vessatoria.** In Danimarca vengono applicati alcuni filtri, ma il maggior deterrente è di far pagare alla parte soccombente le spese processuali. In Italia, la controversia vessatoria non può essere filtrata né fermata, ma si può stabilire una particolare ammenda. In Inghilterra e Galles, si possono impedire vexatious litigants per decreto all'inizio della litis senza il consenso della corte; ogni litis può essere fermata per decisione della corte (subject to appeal) per cui la litis non ha reali prospettive di successo.
 - c. **ADR.** C'è grande incertezza circa il reale successo dell'ADR nel condurre la litis a una conclusione breve e economica. Qualche procedimento è efficace, altri generano maggiori dubbi. E' un tema che richiede di per sé uno studio a parte.
 - d. **La forma di udienza.** La forma e la durata di un'udienza dipendono necessariamente dal tipo di procedimento; negli uffici giudiziari vengono prese in considerazione le prassi migliori, poi diffuse e discusse tra gli uffici giudiziari e i rappresentanti delle professioni legali. Le misure per rendere l'udienza il più possibile efficiente e veloce includono:

- i. Predisporre uno scadenario/calendario per ogni procedimento
- ii. Usare materiali scritti
- iii. Limitare le argomentazioni orali
- iv. Assicurare che ci sia tempo per un'udienza continua

32. Molte di queste idee sono portate avanti dalla magistratura. La domanda in questione è il limite entro il quale è giusto che i magistrati portino avanti tali idee.