

Efficacia e qualità dei sistemi giudiziari in Europa *

A cura di Luisa Crisigiovanni - Altroconsumo

L'analisi della serie di dati giudiziari tra il 2004 e il 2008 raccolti dal Consiglio d'Europa evidenzia che il paesaggio giudiziario europeo si è evoluto.

Le aree chiave d'interesse comprendono la protezione dell'indipendenza dei giudici, lo statuto e il ruolo dei professionisti del diritto, la salvaguardia dei principi di un processo equo entro un termine ragionevole, la promozione e la protezione dell'accesso alla giustizia, un'organizzazione efficiente ed efficace dei tribunali, procedimenti giudiziari adeguati alle esigenze e alle aspettative della società, così come lo sviluppo di un servizio pubblico della giustizia rivolto agli utenti.

Gli Stati membri devono adottare misure adeguate per eliminare gli ostacoli finanziari incontrati dai cittadini che non hanno mezzi sufficienti per avviare un procedimento giudiziario. All'atto pratico questo comporta l'introduzione di un sistema di aiuto giudiziario. Tutti gli Stati membri dispongono ormai di tale sistema, quanto meno in materia penale, sotto forma di rappresentanza o consulenza legale.

I budget destinati all'aiuto giudiziario in Europa sono globalmente in aumento. Alcuni hanno scelto di destinare importi di denaro elevati a un numero limitato di cause, mentre altri hanno fatto la scelta opposta.

Diversi Stati dell'Europa centrale e orientale che non avevano un sistema di aiuto giudiziario fino ad alcuni anni fa sono fortemente impegnati nello sviluppo di tali sistemi e questo costituisce una tendenza incoraggiante dall'ultimo esercizio di valutazione.

L'accesso alla giustizia non si limita soltanto a una questione di risorse finanziarie, ma riguarda anche il tempo necessario per recarsi dinanzi a un giudice, ovvero l'accesso geografico alla giustizia. Sebbene la maggior parte degli Stati non abbia modificato la propria organizzazione della giustizia nel periodo 2004-2008, alcuni di essi hanno ridotto il numero di tribunali, mentre altri l'hanno aumentato.

La tendenza principale per l'organizzazione dei tribunali nell'Europa occidentale e settentrionale è piuttosto a favore della delimitazione del numero di corti, principalmente per motivi di bilancio, ma talvolta anche per una maggiore efficacia e/o per aumentare le competenze del tribunale.

Le conseguenze relative alla prossimità e all'accessibilità geografica al tribunale possono essere parzialmente compensate da altre misure. Un esempio concreto è lo sfruttamento dei sistemi tecnologici di informazione e comunicazione a questo scopo. Lo sviluppo dell'*e-justice* è in forte crescita e gli Stati che erano in ritardo nelle valutazioni precedenti hanno investito di recente nei sistemi tecnologici di informazione e comunicazione.

È probabile che verranno implementate nuove soluzioni interessanti, come lo sviluppo della videoconferenza, la possibilità di utilizzare moduli elettronici (di registrazione) e di scambiare documenti tra le parti.

Purché il dibattito giudiziario continui e i diritti della difesa siano rispettati, lo sviluppo dell'*e-justice* può avere un effetto positivo sull'accesso alla giustizia.

Per garantire l'accesso alla giustizia, il ruolo degli avvocati è essenziale. Il loro numero è aumentato in Europa tra il 2004 e il 2008 in tutti gli Stati membri e sarà interessante osservare se questa tendenza continuerà nonostante la crisi finanziaria ed economica.

Un numero sufficiente di avvocati non è di per sé una garanzia dell'effettiva tutela dei diritti dei cittadini.

Questo rapporto non riesce a stabilire un legame diretto tra il numero di avvocati e il volume e la durata dei procedimenti, ma potrebbe essere interessante analizzare ulteriormente le

informazioni disponibili per sapere se il numero di avvocati e il loro ruolo rispetto allo sviluppo dei procedimenti giudiziari, rispetto al ruolo dei giudici, abbiano o meno un impatto significativo sul carico di lavoro dei tribunali e sulla durata dei procedimenti.

L'accesso alla giustizia può essere facilitato anche grazie alla promozione di strumenti alternativi di composizione delle liti.

Dai dati del 2008 si può concludere che in Europa si sta sviluppando la mediazione e sempre più paesi vi fanno ricorso con un numero di mediatori accreditati in aumento. La mediazione viene utilizzata con successo in molti Stati soprattutto nel campo del diritto di famiglia, delle controversie commerciali e in materia penale.

Fino al 2008 la tendenza europea, in generale, era di un aumento dei budget destinati alla giustizia e, in particolare, al sistema giudiziario. Lo sviluppo del sistema giudiziario rimane una priorità per i Governi europei, anche se fra gli Stati membri si osservano notevoli differenze.

I budget destinati al sistema giudiziario sono aumentati nella maggior parte dei Paesi fino al 2008: soltanto quattro Stati membri hanno ridotto i loro bilanci, tra questi l'Italia.

Sarà interessante seguire l'evoluzione di questi sforzi di bilancio volti ai tribunali, alle procure e all'aiuto giudiziario in Europa per misurare gli effetti della crisi finanziaria ed economica.

Benché non sia compito del Consiglio d'Europa definire in questa fase il livello corretto di risorse finanziarie da assegnare al sistema giudiziario, si può notare una correlazione tra la mancanza di produttività ed efficienza di alcuni sistemi giudiziari e la debolezza delle loro risorse finanziarie. Ma non è sempre vero il contrario.

La parte del bilancio che in Europa è destinata ai sistemi informatici nei tribunali e all'*e-justice* (3%) non è aumentata dal 2006, cosa che può essere spiegata con una riduzione del costo dei materiali e con l'ammortamento del costo delle infrastrutture.

Per la maggior parte dei Paesi europei, i diritti di cancelleria costituiscono una risorsa finanziaria significativa, che permette ad alcuni di loro di coprire una gran parte dei costi operativi dei tribunali e a taluni persino di generare un utile netto.

In generale, i sistemi giudiziari degli Stati membri dell'Europa centrale e orientale funzionano con un rapporto di giudici per abitanti superiore a quello degli Stati dell'Europa occidentale.

Di contro, alcuni Paesi in transizione proseguono le loro riforme, aumentando le risorse umane dedicate alla funzione giudiziaria.

L'Europa è divisa sull'uso delle giurie popolari, con una separazione abbastanza chiara tra l'Europa occidentale, che è favorevole a questo sistema per certi tipi di cause, e l'Europa centrale e orientale, i cui Stati non prevedono un simile sistema.

In Europa viene dedicata un'attenzione crescente alle attese e alle esigenze degli utenti dei tribunali. Nella maggior parte degli Stati, i tribunali producono dei rapporti annuali e dispongono di sistemi di monitoraggio per misurare e gestire le controversie in esame e i tempi dei procedimenti.

Sebbene recenti e ancora limitati, in Europa si stanno sviluppando strumenti specifici per valutare il livello di soddisfazione e di fiducia degli utenti dei tribunali. Per proteggerli dal loro malfunzionamento, i sistemi giudiziari hanno stabilito procedure di indennizzo. Nella metà degli Stati membri esiste un meccanismo di indennizzo per procedimenti con una durata eccessiva e per la mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie.

Il maggior numero di procedimenti pendenti si riscontra nei Paesi più grandi (Russia, Turchia, Francia, Spagna e Italia). Gli Stati membri continuano i loro sforzi per una conoscenza più dettagliata dell'attività dei loro tribunali, monitorando il rispetto dei principi fondamentali fissati nella Convenzione e gestendo il flusso di lavoro e la durata dei procedimenti.

L'analisi dei dati attualmente disponibili permette di sottolineare che i tribunali di primo grado in Europa generalmente sono più capaci di far fronte ai flussi di cause penali rispetto alle cause civili.

Le situazioni in materia di trattamento delle cause differiscono in modo significativo tra gli Stati membri. La necessità di trattare un volume elevato di cause di per sé non è un ostacolo al buon funzionamento dei tribunali e alcuni Stati riescono a trattare in modo relativamente veloce volumi significativi di cause.

Per un numero limitato di Paesi, la mancata esecuzione di decisioni giudiziarie rimane un problema significativo, se si considera il numero relativamente elevato di violazioni constatate a questo riguardo.

La crisi finanziaria ed economica in atto avrà un impatto sull'allocazione di risorse per il sistema giudiziario in vari Paesi.

* La versione integrale sarà pubblicata sul numero 3/2011