

# **Disegno, simulazione e business process re-engineering del processo civile di cognizione**

Fronzetti, A., & Figà-Talamanca, G.

## **Please cite as:**

Fronzetti, A., & Figà-Talamanca, G. (2008). Disegno, simulazione e business process re-engineering del processo civile di cognizione. *Temì Romana*, LVI(1–3), 7–22.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

Avv. Andrea FRONZETTI,  
Avv. Prof Giovanni  
FIGÀ-TALAMANCA

# Disegno, simulazione e business process re-engineering del processo civile di cognizione

## introduzione

**I sistema giudiziario italiano sta affrontando un periodo di profonda crisi.** Le diverse letture a riguardo mostrano pareri antitetici, dovuti alle diverse concezioni circa il rapporto tra politica e giustizia, e tra giustizia e cittadino. Contemporaneamente, è ormai diffusa la concezione della giustizia come servizio pubblico e del cittadino come utente, con conseguente innalzamento delle aspettative di efficienza nel soddisfacimento degli interessi di quest'ultimo.

Il noto problema dell'eccessiva lunghezza dei procedimenti giudiziari scaturisce da un disequilibrio tra quantità domandata ed offerta del servizio di giustizia. La quantità offerta dipende da variabili quali il numero dei giudici e il grado di efficienza nell'organizzazione degli uffici giudiziari, oltre che dal lavoro svolto da ciascun magistrato. Peraltro dal lato della domanda si è rilevata l'esistenza di una "componente patologica della domanda di giustizia", che spinge anche i soggetti consci di essere in torto a ricercare, comunque, un confronto in sede giudiziaria. Questo fenomeno si mostra legato e favorito dalle regole sul tasso di interesse legale e sulla ripartizione delle spese processuali e dalle previsioni sulla durata attesa per i processi civili. A sua volta la lunghezza dei processi si mostra criticamente influenzata dalle attuali regole processuali e dalle formule di determinazione degli onorari degli avvocati. <sup>[1]</sup>

Osservando i tempi della giustizia, l'Italia è tra i paesi con la durata media complessiva del processo civile più lunga: oltre nove anni e mezzo per tutti e tre i gradi di giudizio, circa il 70% in più della media UE. La distanza dagli altri paesi europei si accumula soprattutto nei primi due gradi di giudizio. Tuttavia, la spesa pubblica per la giustizia non è affatto bassa ed il nostro paese risulta disporre di un numero di magistrati per abitante anche superiore a paesi che pure mostrano performance migliori del sistema giudiziario. <sup>[1]</sup>

L'esigenza di disporre di sistemi giudiziari efficienti è nota da tempo in tutta Europa e sul tema sono più volte intervenuti la Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ) ed il Comitato dei Ministri d'Europa. La CEPEJ ha fornito alcuni strumenti di uso interno per la collezione di informazioni e per l'analisi degli aspetti riguardanti le durate dei procedimenti giudiziari <sup>[2],[3],[4]</sup>.

Intervenire per migliorare le performance giudiziarie risulta fondamentale se si considera che il grado di efficienza della giustizia civile ha un forte impatto sul buon funzionamento del sistema economico: nel paradigma di efficienza del funzionamento del mercato è implicito che gli scambi avvengano in parità di forza contrattuale e che i costi di transazione siano nulli. Il costo di accesso alla giustizia ed il tempo di attesa per la risoluzione delle controversie incidono su questi due aspetti e quindi influenzano l'efficienza del-

l'equilibrio raggiunto dal mercato. La lentezza della giustizia può compromettere la concorrenzialità nel mercato producendo delle distorsioni assimilabili a barriere all'entrata. Tutto ciò determina anche un aumento dei costi di transazione ed una conseguenziale perdita di benessere per la collettività.<sup>[1]</sup>

Il lavoro di ricerca presentato in questa sede si è posto l'obiettivo di analizzare il rito civile di cognizione, per comprenderne le dinamiche ed isolarne le criticità; la peculiarità di questo studio consiste nell'utilizzo di tecniche di *business process reengineering*, solitamente applicate in campo industriale, e nella rappresentazione del rito mediante piattaforme informatiche di simulazione, quali il software *Rockwell Arena 7.0*. Simulare il processo giudiziario si rivela una pratica utile anche per testare, a monte, il successo di ogni iniziativa riformista che ne voglia modificare il corso.

### Disegno e modello delle dinamiche di flusso

La rappresentazione delle dinamiche di flusso del processo civile di cognizione, mediante l'utilizzo di diagrammi a blocchi (si veda l'esempio in Figura 1), costituisce il primo passo per la modellizzazione delle attività che si svolgono in corso di causa. Si possono, infatti, immaginare le cause civili come percorsi che, partendo dall'avvio del giudizio in primo grado, giungono attraverso una molteplicità di passaggi, verso l'estinzione del giudizio stesso.

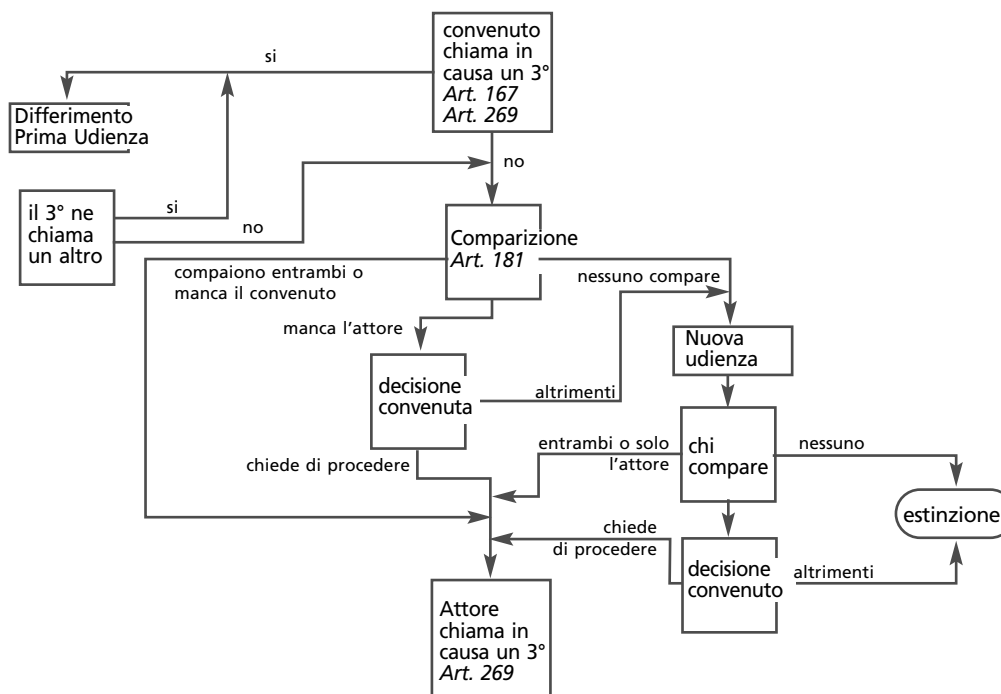


FIGURA 1: Porzione esemplificativa del diagramma di flusso del processo civile di cognizione in primo grado di giudizio

Per la modellizzazione e il disegno vengono adottate alcune ipotesi semplificate con l'obiettivo di dare un maggior risalto alle fasi principali del rito, ponendo in secondo piano tutti quegli elementi che risultino accessori, per una loro importanza marginale, per una loro scarsa ricorrenza, o per l'impossibilità di un intervento migliorativo diretto ad opera del legislatore; in tal senso sono stati esclusi eventi quali, ad esempio, il decesso delle parti in causa, dei loro rappresentanti, o dei giudici. Operare in tal modo permette, senza perdita di generalità, di interpretare i risultati in un'ottica di miglioramento delle performance e di intervento diretto sui punti critici del processo, prescindendo da un'analisi minuta delle tempistiche all'interno delle micro-aree di processo.

Avere una globale ed omogenea visione delle dinamiche processuali, permette, già a livello strutturale, di identificare i punti soggetti a criticità quando la domanda di giustizia è cospicua e le risorse giudiziarie sono disponibili in quantità limitata. Passare dalla rappresentazione statica dei diagrammi di flusso alla simulazione del rito, permette, invece, di comprendere gli andamenti reali e di isolare i punti di maggiore inefficienza (colli di bottiglia) del processo. Simulare risulta, altresì, essenziale per individuare le risorse necessarie per un corretto svolgimento del rito, per avere una valutazione dei tempi e per testare l'efficacia degli interventi di riforma pregressi e futuri; il tutto anticipando di diversi anni il riscontro ottenibile da un'analisi statistica dei dati, peraltro molto onerosa sia dal punto di vista dei tempi, che dei costi.

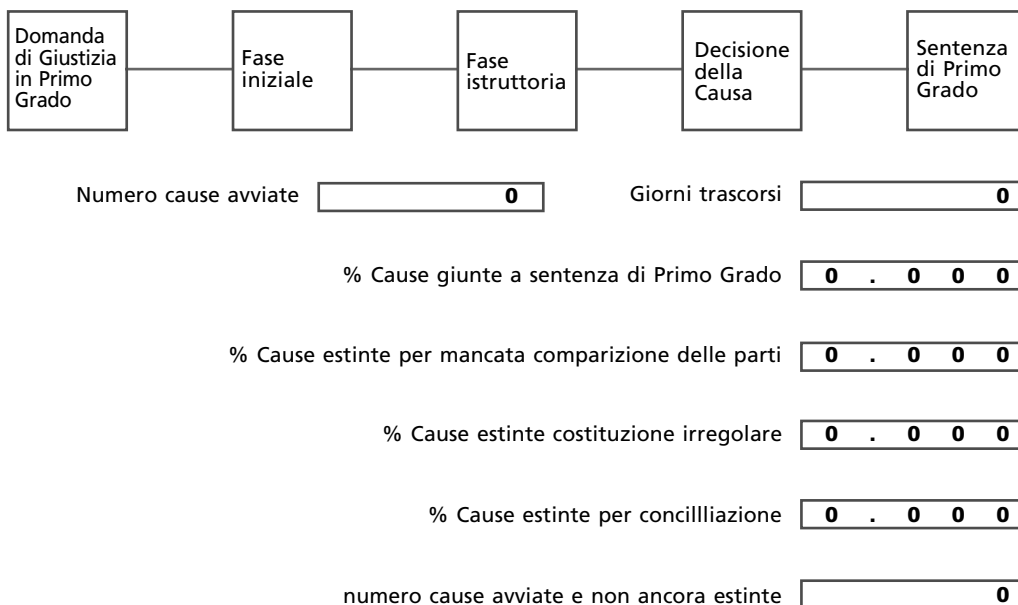


FIGURA 2: Primo livello del modello di simulazione costruito tramite il software Rockwell Arena 7.0

### Esiti della campagna di misura.

Quando si parla di efficienza della giustizia civile, si fa riferimento a tre dimensioni principali rispetto alle quali si può calcolare il grado di efficienza stessa: la verità, ovvero la correttezza del giudizio, il tempo ed il costo pubblico e privato del giudizio. Si nota subito come la prima dimensione sia poco compatibile con le altre due e come un'ottimizzazione congiunta di tutte e tre non sia possibile. Si dovrà dunque trovare un giusto trade-off. Può risultare ovvio che un'offerta di giustizia superiore alla domanda consentirebbe di risolvere i processi in tempi più brevi, ma comporterebbe al contempo una sottrazione di risorse ad altri servizi pubblici.

Invero, la ricerca della correttezza del giudizio si traduce nel garantire ad entrambe le parti il diritto di portare all'attenzione del giudice tutte le argomentazioni e le prove a sostegno delle proprie ragioni. A parità di altre condizioni, quanto più ampie sono le garanzie di questo diritto, tanto più lunghi sono i tempi necessari al giudice per esaminare la documentazione consegnata e per ascoltare parti e testimoni, più alta è la spesa che lo Stato deve sostenere e più alti sono i costi privati delle parti [1]; di tutto ciò si deve tener conto durante gli interventi di *business process reengineering*, che non possono andare a discapito della correttezza del giudizio. Nondimeno, il tempo emerge come fattore chiave per la valutazione dell'efficienza dei processi e quindi ci si concentra su di esso, e sulle variabili che lo influenzano, per un'ottimizzazione nel rispetto di tutti gli elementi finora considerati.

Al fine di individuare i parametri necessari per un corretto funzionamento dei modelli realizzati, è stata condotta una campagna di misura, durante i mesi di agosto e settembre 2007, presso le sedi dei Tribunali civili di Roma e Pistoia. Nell'indagine, si è scelto di limitarsi a considerare lo svolgimento del primo grado di giudizio per le controversie aventi come oggetto questioni di diritto societario ed industriale, focalizzandosi, in tal modo, su quei contenziosi i cui esiti hanno un maggiore impatto sul sistema economico. Preso atto delle disponibilità degli uffici giudiziari, sono state esaminate le cause iscritte a ruolo nell'anno 2000 presso il Tribunale di Roma e quelle iscritte a ruolo negli anni 1998, 1999, 2000 e 2001 presso il Tribunale di Pistoia. Partendo dai dati raccolti è stato isolato un campione di 150 cause, evidentemente non statisticamente significativo ma sufficiente a testare il modello. Va evidenziato che le cause esaminate rientrano tra quelle iscritte a ruolo prima dell'entrata in vigore, sia del nuovo rito societario (d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5.), sia delle numerose riforme susseguitesi negli anni 2005–2006 (L. 80 /2005; L. 263/2005; L. 51/2006; D.lgs. 5/2006; D.lgs. 25/2006; D.lgs. 40/2006; d.lgs. 5 /2003). Gli impatti di tali interventi legislativi, non possono, allo stato attuale, essere valutati attraverso un'indagine statistica e meritano una riflessione separata che verrà illustrata a seguire.

I valori frutto della campagna di misura non hanno la pretesa di rivelarsi rappresentativi a livello nazionale, ma devono intendersi come supporto per l'illustrazione dell'approccio metodologico dei modelli. Nondimeno, ampliando il campione si dispone già degli strumenti che permettono di progettare la reingegnerizzazione delle dinamiche processuali. Ancora, le indicazioni statistiche finora raccolte si rivelano utili e permettono di esaminare gli andamenti dei fenomeni alla base delle varie fasi del processo (si veda l'esempio in Figura 3).

Tra i numerosi dati raccolti è interessante soffermarsi: sulla durata media delle controversie, pari a circa 991 giorni; sul numero medio di udienze totali per processo, 6,57 circa; sulla distanza media tra due udienze successive, pari a circa 148 giorni. Per quanto concerne le principali cause di estinzione riscontriamo che: circa il 57% dei processi esaminati è giunto a sentenza di primo grado, circa il 37% si è estinto per mancata comparizione delle parti e circa nell'1,5% dei casi si è arrivati ad una conciliazione giudiziale.

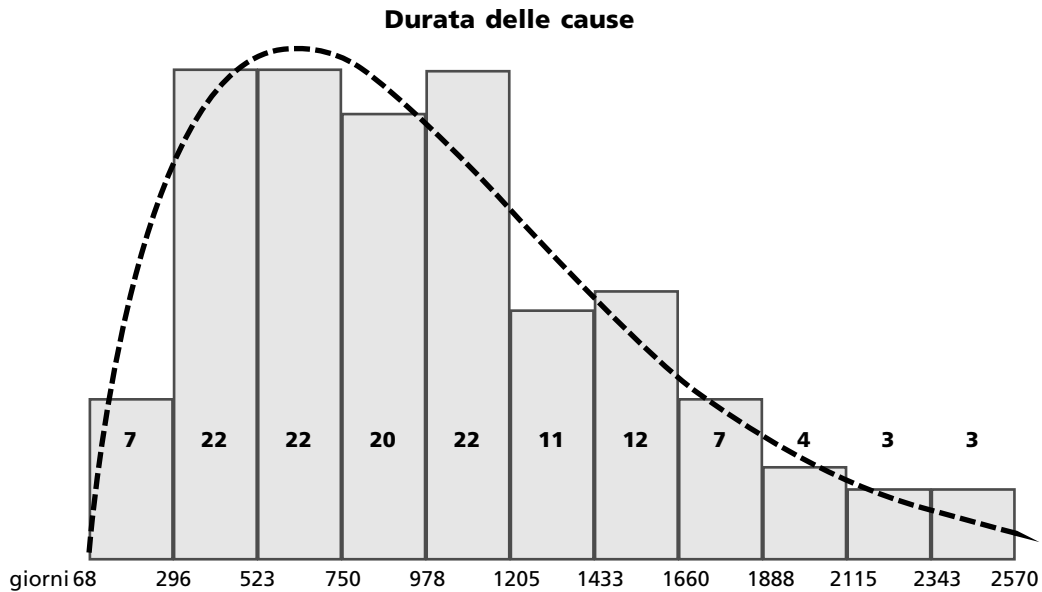


FIGURA 3: Istogramma delle durate delle cause civili rispetto ai dati aggregati raccolti presso i Tribunali di Roma e Pistoia (grafico proposto a titolo esemplificativo)

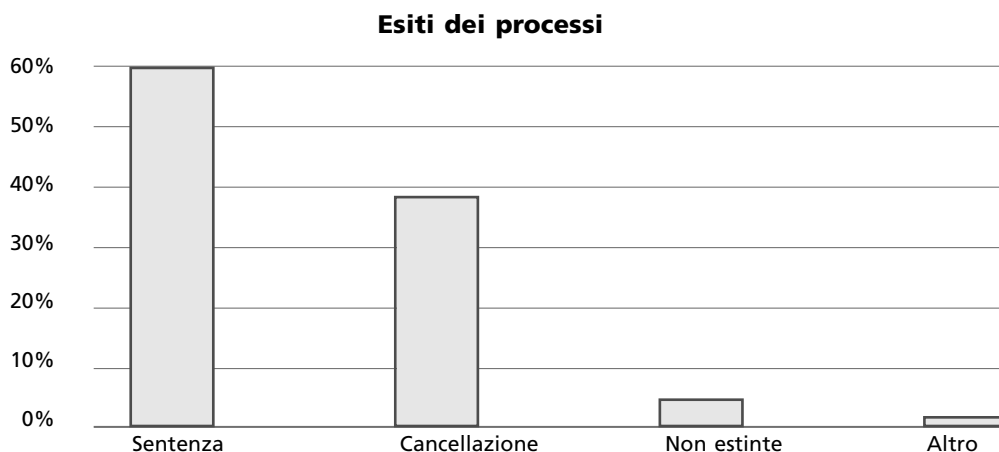


FIGURA 4: Istogramma rappresentativo degli esiti dei processi rispetto ai dati aggregati raccolti presso i Tribunali di Roma e Pistoia

Le due principali cause d'estinzione sono risultate essere, dunque, la sentenza di primo grado e la cancellazione per non comparizione delle parti. Quest'ultimo evento assume un'importanza notevole se si pensa che, nella pratica, quando cessa la materia del contendere, oppure quando le parti decidono di accordarsi o di rinunciare alla lite, spesso viene "pianificata" di comune accordo la non comparizione; si ottiene, così, la cancellazione della causa senza dover procedere per vie più formali ed onerose. Se si esaminano poi le tipologie di udienze in cui si è verificata l'estinzione per mancata comparizione, si scopre come la maggior parte delle cancellazioni (oltre il 60%) si è concentrata verso la fine della fase istruttoria o quando le parti sono invitate alla precisazione delle conclusioni: in tali stadi, gli avvocati, che si sono presumibilmente già fatti un'idea riguardo i possibili esiti del contenzioso, possono trovare conveniente la cancellazione della lite, cercando una soluzione alternativa fuori dalla sede giudiziaria. Le parti vengono, così, sollevate dagli oneri del deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica e dalle attese per la decisione della causa e per l'attuazione della sentenza (che peraltro sarebbe soggetta ad impugnazioni). Ancora, circa il 30% delle estinzioni per non comparizione si è verificata in prima udienza di trattazione; in questi casi si può presumere una presa coscienza delle parti riguardo l'inconsistenza della lite.

**Udienze in cui si verifica l'estinzione per mancata comparizione**

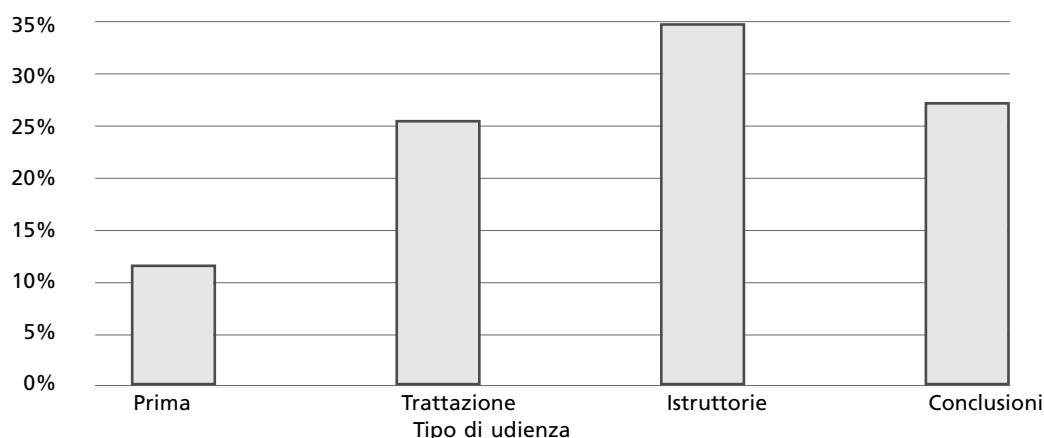


FIGURA 5: Istogramma rappresentativo delle udienze in cui si verifica l'estinzione della contesa per mancata comparizione delle parti.

Le riflessioni appena riportate trovano conferma nei valori del numero medio di udienze per processo (6,6 circa, stando alle analisi statistiche sul nostro campione), che risultano pressoché gli stessi, sia per le contese cancellate che per quelle giunte a sentenza; la connessione è evidente se si pensa che l'udienza che di solito viene utilizzata per rimettere la causa in decisione, nei procedimenti cancellati corrisponde a quella rinviata per mancata comparizione, in cui la causa si estingue.

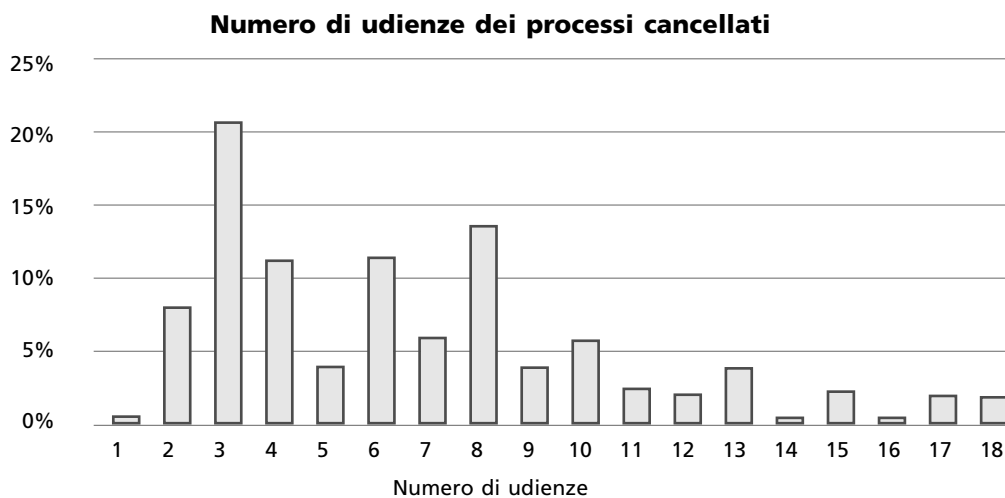


FIGURA 6: Istogramma del numero di udienze dei processi estinti per cancellazione a seguito della mancata comparizione della parti.

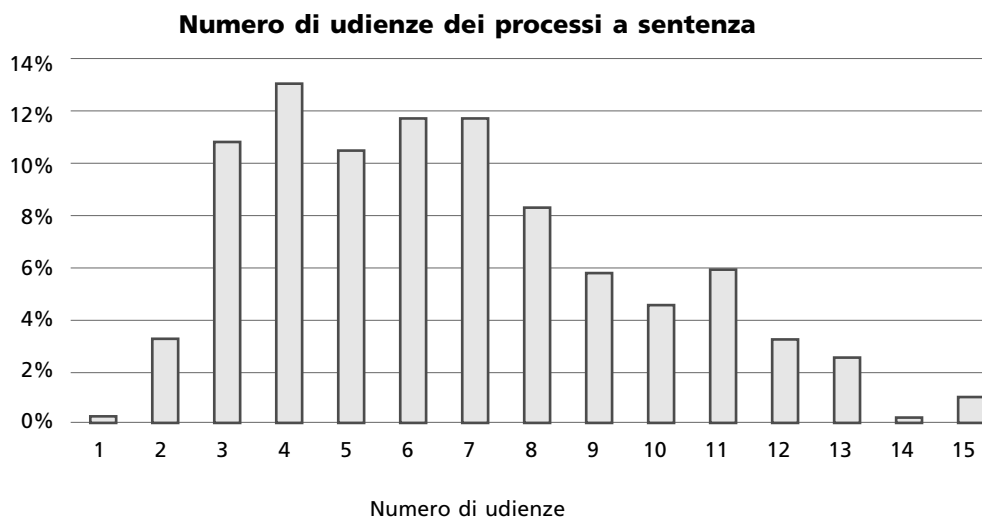


FIGURA 7: Istogramma del numero di udienze dei i processi giunti a sentenza.

Viceversa, i valori delle durate medie sono risultati inferiori del 19,54% per i processi cancellati rispetto a quelli giunti a sentenza; tale discrepanza origina dal venir meno, con la cancellazione, delle attese per il deposito delle sentenze e di quelle associate al decorso dei termini propri della fase di decisione. Tale riduzione dei tempi si riflette anche in un minor carico di lavoro per magistrati ed avvocati.



Questo tipo di esito del processo assume una notevole importanza e va, dunque, considerato attentamente, anche nella prospettiva di interventi di reingegnerizzazione; si noti come le udienze in cui nessuna parte si presenta costituiscano un cattivo impiego delle risorse giudiziarie. Peraltro, la cancellazione deve considerarsi un evento positivo, non solo per la riduzione dei carichi di lavoro, ma anche come riprova dell'efficacia del sistema giudiziario. Infatti, il sottoinsieme delle cause cancellate può intendersi costituito, in gran parte, da procedimenti per i quali si è giunti ad un accordo. E si può osservare che le regole processuali in questa prospettiva possono fungere da cornice di negoziazione, spingendo le parti a produrre tutti gli argomenti e gli elementi che poi consentiranno di trovare una via di soluzione della controversia: non a caso la maggior parte delle estinzioni si verificano dopo la fine dell'istruttoria.

#### **Risultati della simulazione.**

Se a valle delle indagini statistiche si è giunti a considerazioni d'insieme interessanti, attraverso la simulazione si è potuta approfondire la dinamica del processo, per individuare i punti di maggiore criticità, nonché per una valutazione preliminare degli ultimi interventi di riforma, intervenuti negli anni 2005 e 2006. Si osserva peraltro che gran parte della riforma è incentrata sulle regole, ignorando nodi critici quali la carenza di risorse e la cattiva gestione di quelle esistenti ed anche la mancanza di un'adeguata cultura dell'organizzazione.

Al fine di un'analisi comparativa sono stati costruiti due modelli: l'uno rappresentativo del processo civile di cognizione anteriore alle riforme degli anni 2005-2006, l'altro rappresentativo del rito di cognizione successivo a dette riforme. Non viene presentato in questa sede il modello del rito societario attualmente in vigore; infatti, l'assenza di una base di dati rilevante all'interno del nostro campione ne impedisce la validazione. Nondimeno, attraverso i due modelli in esame si possono effettuare delle considerazioni di base estendibili al nuovo rito societario, che potranno essere successivamente verificate mediante l'ampliamento dei modelli stessi.

Osservando i risultati della simulazione si nota come le numerose riforme del codice di procedura civile non siano idonee a migliorare sostanzialmente la situazione preesistente; al contrario le durate dei contenziosi sembrano aumentare di circa un mese. Per ciò che concerne le varie fasi, nel nuovo rito, i tempi che precedono la fase Istruttoria si riducono mediamente di circa il 21%, mentre quelli delle fasi istruttoria e di decisione aumentano rispettivamente di circa l'11,8 ed il 14 per cento; le riforme introdotte si rivelano, pertanto, inefficaci per la riduzione dei tempi di processo. Sembra, allora, che gli incrementi di performance scaturenti dall'eliminazione della prima udienza di trattazione, che viene inglobata nella "*Prima comparizione delle parti e trattazione della causa*", siano solo fittizi: le "cause in coda" che affollano le agende dei giudici sono, di fatto, slittate verso le udienze di "*Assunzione dei mezzi di prova*" e successivamente verso quelle per la precisazio-

ne delle conclusioni. Le riforme non hanno modificato in modo sostanziale le dinamiche procedurali, ma sembrano piuttosto aver incrementato le attese in condizioni di risorse scarse: il vecchio rito, infatti, risponde con tempi leggermente migliori rispetto al nuovo (anche in condizioni di risorse ottimali).

In entrambi i modelli la causa principale dell'allungamento dei processi risiede nella congestione delle agende dei giudici: la riprova è nella percentuale di tempo medio in attesa<sup>1</sup>, rispetto alla durata totale del processo (la percentuale oscilla tipicamente tra il 73 e l'84 per cento); più questo valore è alto, più si evidenzia la relazione appena esposta.

**Peso dei tempi medi di attesa rispetto ai tempi medi totali**

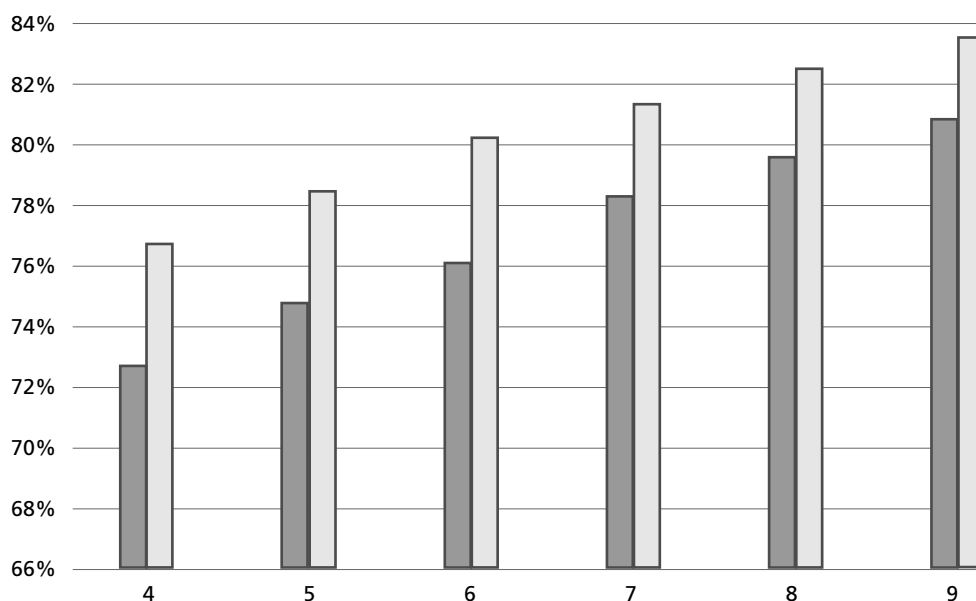


FIGURA 8: Istogramma dei tempi medi di attesa per la disponibilità del giudice a ricevere le parti in udienza.

Un'altra conferma si trova nell'aumento di dette percentuali al crescere degli orizzonti di simulazione. Infatti, i tempi per il decorso dei termini di legge e quelli per lo svolgimento delle udienze rimangono pressoché costanti, mentre sempre un maggior contributo alle durate viene prodotto dai tempi di attesa<sup>1</sup>. Studiando gli andamenti delle durate totali dei contenziosi, al variare del periodo di simulazione, si nota come si accumulino sempre più cause pendenti, che incrementano a loro volta le attese, instaurando un circolo vizioso che si autoalimenta. Valori limite delle durate sono già stati raggiunti ed è necessario intervenire tempestivamente per

<sup>1</sup> Per "tempo medio in attesa" si intende quel tempo in cui, decorsi gli eventuali termini disposti per legge, le parti sono costrette ad attendere "passivamente",

ovvero senza svolgere attività che rappresentino un valore aggiunto per la contesa, la disponibilità del giudice a riceverle in udienza.

bloccare una situazione di crisi profonda, in cui le code sono destinate a crescere all'infinito.

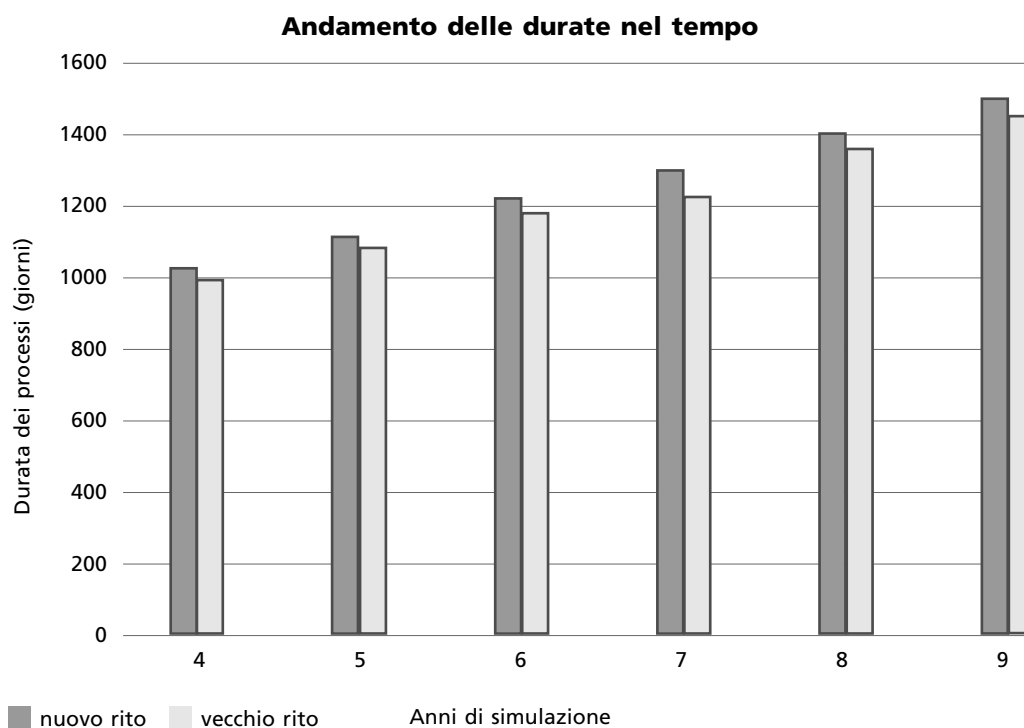


FIGURA 9: Istogramma delle durate delle cause civili all'aumentare dell'orizzonte temporale di simulazione.

Per quanto riguarda le percentuali di tempo speso in udienza rispetto alle durate totali, si vede come queste si attestino quasi sempre sullo 0,01% ed abbiano quindi un peso molto ridotto. Tuttavia, la variazione dei tempi riservati alle udienze ha un forte impatto su tutto il sistema: allungarli, come avviene per la prima udienza nel nuovo rito in vigore, significa consentire ai giudici di trattare giornalmente un numero inferiore di cause, andando ad aumentare anche di molto le code nelle agende e le relative attese; nondimeno, prevedere udienze di durata troppo breve va ad inficiare il fattore *verità del giudizio* e nega al giudice la possibilità di prepararsi alla trattazione di ciascun contenzioso in tempi ragionevoli.

Dalla simulazione emerge chiaramente che il problema della durata del processo è determinato non tanto dall'inadeguatezza delle norme che regolano lo svolgimento del rito civile di cognizione, ma soprattutto dalla carenza di risorse all'interno dei tribunali. I modelli del nuovo e del vecchio rito civile reagiscono in modo affine alla variazione delle risorse disponibili, per cui si stima per entrambi la necessità dello stesso organico: riferendosi al campione su cui si è svolta la simulazione, il numero di giudici necessari ad evitare la formazione di code è pari ad un

giudice ogni 213 nuove cause iscritte a ruolo nell'anno solare. Disponendo di tali risorse si potrebbero risolvere le contese in tempi ideali medi di 11 mesi circa, stabilizzando la lunghezza delle code su valori costanti e non più crescenti nel corso del tempo. Inoltre, se si ottimizzano le risorse, le percentuali dei tempi di attesa si riducono drasticamente. Con un numero sufficiente di giudici, è possibile gestire, per un certo margine, anche arrivi imprevisti o contenziosi la cui trattazione risulti più onerosa; parimenti, potrebbero essere gestite situazioni anomale di carico, grazie ad un piccolo sforzo di lavoro extra.

Un miglior impiego delle risorse potrebbe essere ottenuto anche solo ridistribuendo i magistrati tra le diverse sedi giudiziarie; si ridurrebbe così la necessità di lavoro straordinario ed il fabbisogno di nuovo organico. Un accorpamento di alcune sedi sarebbe, altresì, auspicabile, per poter sfruttare gli effetti positivi delle economie di specializzazione.<sup>[1]</sup>

La forte correlazione tra le durate ed il numero di risorse disponibili può essere vista, sia come un vantaggio, che come un limite: da una parte è sufficiente un aumento del numero dei magistrati per migliorare le performance giudiziarie, senza dover ricorrere a complesse riforme del codice; dall'altra l'aumento degli organici trova un limite nelle strutture e nei budget di spesa massimi, spesso già superati. Nondimeno, un'ulteriore riforma delle regole procedurali, così come l'attuazione di una migliore politica amministrativa, potrebbero permettere il raggiungimento di rendimenti ideali con fabbisogni ridotti.

### **Proposte di re-engineering.**

Lo studio finora condotto mostra come si rende sempre più necessario un processo di monitoraggio continuo delle performance giudiziarie, per isolare di volta in volta le criticità e prevedere misure correttive mirate e tempestive. Il supporto al controllo dovrà giungere da piattaforme informatiche più efficienti che consentano analisi di dati automatiche ed in tempo reale; sarà utile, altresì, ricorrere alla simulazione per prevedere gli esiti di eventuali innovazioni e valutare al contempo l'evoluzione dei sistemi nel tempo. Il legislatore stesso quando si appresti ad opere di riforma dovrebbe essere assistito da un team con competenze multidisciplinari, che lo aiuti a valutare gli impatti dei cambiamenti introdotti sotto differenti aspetti, se si vuole che la iniziative di riforma delle regole processuali e delle politiche di gestione delle risorse siano coerenti con lo scopo del miglioramento dei servizi offerti ai cittadini.

Da qui il suggerimento di alcuni spunti di base che potranno trasformarsi, in proposte operative per nuovi intenti riformisti. Si propone:

◆ di minimizzare l'intervento del giudice nelle fasi dopo le quali le parti più spesso rinunciano al processo e di esternalizzare, al contempo, le attività che possono essere svolte fuori udienza. Ridurre il numero di udienze è un passo importante per decongestionare le agende dei giudici e per ridurre i relativi tempi di attesa. E' fondamentale un'analisi dettagliata di ciascuna delle attività che si svolgono in udien-

za per capire quali di queste potrebbero espletarsi in momenti differenti ed eventualmente prescindendo dalla presenza dei magistrati. Esempi di tali attività sono il giuramento del CTU ed il deposito delle perizie, che forse non meritano un'udienza apposita, e potrebbero compiersi per iscritto con successivo deposito in cancelleria, salvo il diritto delle parti e del giudice di richiedere maggiori chiarimenti riguardo le valutazioni del CTU. Allo stesso modo, quando le parti decidano di giungere ad una conciliazione giudiziale, l'accordo potrebbe essere redatto e sottoscritto direttamente dagli avvocati e successivamente depositato in cancelleria, senza ricorrere ad un'udienza in cui si forma processo verbale esecutivo: infatti, se per il rito in vigore, viene simulato il provvedimento che rende possibile il raggiungimento di un'intesa tra le parti, senza dover passare per l'udienza di cui all'art. 185 c.p.c., si riscontra una diminuzione dei tempi medi di processo pari a circa il 2,6%. Il valore, benché non particolarmente elevato, rappresenta un piccolo passo verso la riduzione delle durate delle controversie;

◆ di ridurre il numero di rinvii nella fase istruttoria poiché tra le principali cause di congestione nelle agende dei giudici. La frequenza delle disposizioni di rinvio può essere abbattuta anticipando, come già avviene con le nuove norme, l'indicazione dei mezzi di prova e concentrando le prove da assumere in meno giornate. Anche la presenza di cancellieri e di personale di supporto al giudice ed alle parti può coadiuvare la riduzione del numero di udienze istruttorie. La simulazione mostra come, ad esempio, già riducendo del 20% i rinvii connessi alle attività del CTU ed alla necessità di proseguire nell'assunzione dei mezzi di prova (art. 202 c.p.c.), si ottiene una riduzione dei tempi medi totali di processo di circa l'8,6%;

◆ di rivedere la prassi associata alla non comparizione delle parti, quando questa costringe i magistrati a dissipare il loro tempo presenziando a due udienze in cui nessuna delle parti si presenta. Lo spazio riservato alla seconda udienza potrebbe essere riallocato per la trattazione di altre cause. Si suggerisce di procedere con una riforma che permetta al giudice di disporre la cancellazione della causa al primo episodio di non comparizione congiunta delle parti. Ai contendenti, in caso di assenza accidentale, verrebbe concessa la possibilità, entro trenta giorni, di chiedere la riassunzione. Se si analizzano, attraverso il simulatore, i vantaggi di tale riforma rispetto ad un orizzonte temporale di 5 anni, si ottiene una riduzione dei tempi medi totali di processo di circa l'8,7%.

◆ E' importante notare come alcuni tra gli spunti considerati già trovino applicazione nel nuovo rito societario (d.lgs. 17 gennaio 2003, n.5). Infatti, le nuove norme procedurali si rivelano efficaci nell'escludere l'intervento dei giudici nelle fasi preliminari del processo, in cui le parti producono le domande, le eccezioni ed indicano i principali mezzi di prova. Si noti come il convenuto già nella comparsa di risposta, ai sensi dell'art. 4 comma 1, deve *«proporre tutte le sue difese prendendo posizione sui fatti proposti dall'altra parte a fondamento della domanda, indicare*

*i mezzi di prova di cui intende valersi e i documenti che offre in comunicazione, a pena di decadenza, deve proporre le domande riconvenzionali dipendenti dal titolo dedotto in giudizio dall'attore o da quello che già appartiene alla causa come mezzo di eccezione e dichiarare di voler chiamare in causa i terzi ai quali ritiene comune la causa o dai quali pretende di essere garantito precisandone le ragioni; deve formulare le conclusioni». L'attore successivamente può «replicare con memoria notificata al convenuto e depositata in cancelleria» (art. 6 comma 1) ed ulteriori repliche possono seguire ai sensi dell'art. 7. In questo modo, i magistrati vengono chiamati ad esaminare la documentazione presentata dalle parti e a decidere della causa, senza dover assistere ad serie di attività che possono essere svolte preventivamente dagli avvocati. La prima udienza sarà, dunque, un'udienza istruttoria o, nella migliore delle ipotesi, di precisazione delle conclusioni. Tre i principali effetti positivi:*

- ◆ la non prosecuzione in giudizio di quelle domande che si rivelano inconsistenti e che pertanto conducono ad una estinzione della contesa, presumibilmente, prima di giungere all'istanza di fissazione di udienza;

- ◆ la riduzione delle problematiche connesse alla non comparizione delle parti. Infatti, dovendo i contendenti anticipare per iscritto quasi tutto il materiale necessario alla trattazione, potranno, altresì, farsi un'idea dei possibili esiti della contesa anticipatamente la prima udienza; questo può spingere alla pianificazione di un accordo prima dell'incontro con il giudice e può evitare, in molti casi, la cancellazione per non comparizione. Stando alle analisi sul campione, si ridurrebbe significativamente il numero di processi che richiedono l'intervento dei magistrati: del 38,35% considerando il totale dei processi estinti per non comparizione; o come minimo del 14,29% considerando le cause estinte per non comparizione prima dell'inizio della fase istruttoria;

- ◆ il recupero di efficienza nell'impiego dei magistrati, sollevati da carichi di lavoro superflui e dagli sprechi di tempo lavorativo associati alle occorrenze di cui ai primi due punti.

Coerentemente con quanto riscontrato dallo studio dei modelli oggetto di questa ricerca, si possono prevedere per il nuovo rito societario un accorciamento dei tempi di processo, una diminuzione delle congestioni nelle agende dei giudici ed una maggiore efficacia del sistema nel filtrare le domande inconsistenti e nell'incentivare il raggiungimento di accordi tra le parti con l'impiego minimo della risorsa giudice. Una conferma di quanto anticipato potrà ricercarsi in uno studio di performance, da effettuare tramite il simulatore o tramite delle analisi statistiche mirate, non appena si disponga di una base di dati significativa.

Le questioni finora rilevate richiedono un'attenzione prioritaria poiché sono quelle che maggiormente contribuiscono alla generazione di condizioni di inefficienza e criticità. La rimozione delle sacche d'inefficienza del processo abbisogna

di interventi mirati e tempestivi; a supporto di tali azioni possono aggiungersi altri spunti di riforma già presenti in letteratura, tra i quali si segnalano:

- ◆ il bisogno di razionalizzare l'impiego delle risorse, giacché quelle attualmente a disposizione delle sedi giudiziarie non sono sufficienti per uno smaltimento adeguato dei carichi di lavoro che si accumulano ogni anno. Vi è carenza di giudici, cancellieri, personale del tribunale ed anche di strutture e di mezzi informatici. Il mero aumento degli organici si rivela una soluzione insoddisfacente poiché, senza eliminare alcuna criticità, va ad aumentare i costi, attingendo a risorse economiche che non sono al momento disponibili. Allora è indispensabile riorganizzare l'esistente più che aggiungere del nuovo. Si potrebbe partire da una seria revisione della geografia giudiziaria, accorpando più sedi e ridefinendo le distanze massime attualmente previste. Il tutto potrebbe essere attuato senza perdita di soddisfazione da parte dei cittadini che, in virtù dell'evoluzione dei mezzi di trasporto, raggiungerebbero le sedi di appartenenza negli stessi tempi medi <sup>[1]</sup>. Tale accorpamento si rivela fondamentale anche per favorire la specializzazione nell'attività dei magistrati, la cui crescita professionale è affidata, nel nostro ordinamento, principalmente a processi di *learning by doing*. Il tutto permetterebbe di trattare, con più efficacia e rapidità, un numero maggiore di cause ogni anno, riducendo i procedimenti pendenti, ma soprattutto riducendo le percentuali di tempo speso per l'attesa delle disponibilità dei giudici;
- ◆ la proposta di disporre il vaglio preventivo delle citazioni in giudizio, tramite un magistrato preposto a tale compito, al fine di: filtrare tutta quella parte di domanda di giustizia che si rivela pretestuosa o inconsistente; ciò consentirebbe di limitare i passaggi di competenza e le sospensioni processuali che da essi originano e di allocare in maniera ottimale i carichi di lavoro;
- ◆ la necessità di adeguamento del tasso di interesse legale al tasso di mercato. Infatti, esiste una componente "patologica" della domanda di giustizia quando la parte conscia di essere in torto trova convenienza nel farsi fare causa: dilazionando nel tempo i pagamenti dovuti si possono ottenere sovrapprofitti, dati dalla disponibilità di capitale da investire. Per arginare tali comportamenti, il tasso di interesse legale dovrebbe essere adeguato ex-post ai tassi di mercato occorsi durante il periodo di trattazione (ad esempio a quelli dei Bot) [1];
- ◆ l'urgenza di ridefinire la tariffa forense, per poterla slegare dal numero di attività svolte nell'ambito del processo; tale legame, infatti, si rivela una determinante di grande rilevanza della complicazione e della lunghezza delle cause, ma anche un impedimento risolutivo nei tentativi di riforma del rito civile che comportano una sostanziale riduzione del numero di udienze. Una formula efficace richiede che l'onorario sia in somma fissa, eventualmente subordinato alla vittoria della causa e comunque proporzionato al valore della contesa. E' di minore importanza se sia

libero o regolamentato, purché sia consentito al difensore di ottenere, in analogia a quanto previsto nell'ordinamento tedesco, i due terzi dell'onorario relativo all'intera controversia se le parti giungono ad una transazione prima dell'avvio del processo o, al massimo, entro la prima udienza <sup>[1]</sup>;

◆ l'intento di rivedere le politiche di ripartizione delle spese processuali in modo tale che le eccezioni di cui all'art. 92 c.p.c., inerenti la compensazione delle spese tra le parti, siano applicate solo per occorrenze straordinarie e dietro giustificato motivo. Inoltre, quando si accerti la responsabilità aggravata, di cui all'art. 96 c.p.c., bisognerebbe prevedere pene pecuniarie molto più ingenti, definendo al contempo una soglia minima di risarcimento, da dividere tra le parti danneggiate e le casse della sede giudiziaria coinvolta. I fondi così raccolti costituirebbero delle risorse in più, da impiegare per il miglioramento dei servizi offerti.

◆ Infine, si consideri che i possibili interventi di riforma suggeriti in questa sede si mostrano correlati l'un l'altro, per cui i benefici introdotti da ognuno crescono più che proporzionalmente quando le azioni di risanamento coinvolgono più temi tra quelli esposti. Le variabili, da considerare per la *reingegnerizzazione*, sono disposte in modo "circolare" e non "sequenziale", essendo ognuna causa ed effetto delle altre. Il legislatore dovrà seguire un approccio basato sul *pensiero sistemico* <sup>[5]</sup>, non potendo più prescindere da una valutazione degli impatti globali di ogni modifica specifica delle norme procedurali.

### **Conclusioni.**

L'articolo sesto della "Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" recita: «*Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta.[...]*». Quando l'articolo non viene rispettato i cittadini ricorrono al Consiglio d'Europa e chiedono i danni; tra gli stati europei l'Italia è prima in assoluto: 1648 condanne solo nel periodo 1999-2006 e quasi tutte a causa dell'eccessiva durata dei processi.

Il Comitato dei Ministri d'Europa, con la risoluzione del 14 febbraio 2007, prende atto dei numerosi sforzi delle autorità italiane nel aver adottato molte riforme e misure specifiche per ridurre i tempi della giustizia, ma sottolinea che ancora non si riscontra nessun risultato soddisfacente.

Nonostante le attese siano inevitabili, la durata dei procedimenti giudiziari deve risultare prevedibile ai cittadini, quali utenti di un servizio. Le corti dovrebbero, inoltre, poter reagire in modo autonomo e più flessibile alle richieste, promuovendo l'utilizzo delle moderne tecnologie informatiche.

Le analisi portate a termine mostrano, come un approccio solamente giuridico non sia di per sé sufficiente, se non supportato da un agire fondato su basi scien-



tifiche che permettano una gestione razionale delle politiche decisionali. Pertanto, uno studio che segua un approccio sperimentale e multidisciplinare sembra condizione imprescindibile per il risanamento del sistema giudiziario italiano.

La nostra prima indagine sperimentale, focalizzata sul processo civile di cognizione, evidenzia come le principali criticità risiedano nelle congestioni delle agende dei giudici e siano dovute per lo più alla scarsità di risorse e solo parzialmente alle dinamiche indotte dalle norme procedurali: in mancanza di adeguati interventi l'andamento crescente dei tempi di attesa e del conseguente accumulo di code porterebbe, in estrema analisi, ad una durata infinita delle cause.

Peraltro, si sono individuati alcuni interventi puramente normativi che potrebbero condurre a miglioramenti significativi senza incremento delle risorse disponibili: ad esempio, si è visto come, rivedendo le prassi associate alla non comparizione delle parti ed alla disposizione dei rinvii per le udienze istruttorie, sia possibile ottenere miglioramenti notevoli nei tempi di processo. Viceversa non sembra che si possano ottenere risultati con la mera riduzione dei termini processuali. Infatti, è stato dimostrato come le criticità non risiedano nella lunghezza di quest'ultimi quanto piuttosto nella carenza di risorse ed in quelle norme che troppo spesso agevolano i rinvii ad altra udienza.

L'uso delle tecniche di *business process reengineering* e della simulazione potrà dare un contributo fondamentale alle iniziative di riforma, consentendo di isolare le variabili che maggiormente incidono sulle performance giudiziarie e definendo, al contempo, i valori obiettivo delle stesse. Alle riforme del codice dovranno seguire interventi riorganizzativi profondi che interessino le sedi giudiziarie in tutti i loro aspetti, sempre individuando con precisione le carenze poiché un contesto di risorse limitate richiede interventi accuratamente mirati.

## Note

[1] Daniela Marchesi, "Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile", Bologna, il Mulino, 2003

[2] European Commission for the Efficiency of Justice, A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe, Strasburgo, 13 Settembre 2005

[3] European Commission for the Efficiency of Justice, Time management checklist, Strasburgo, 9 Dicembre 2005

[4] European Commission for the Efficiency of Justice, Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs, Strasburgo, 8 Aprile 2004

[5] Peter Senge, The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization, New York, Doubleday, 1990