



Remo Caponi(*)

El desempeño del **sistema de justicia civil italiano**: una evaluación empírica^{(**)(***)(****)}

The performance of Italian civil justice system: an empirical assessment

LA ESTRUCTURA ACTUAL DE LOS PROCESOS ORDINARIOS COINCIDE CON LOS INTERESES DE LOS ESTUDIOS DE ABOGADOS Y EL ESPÍRITU BUROCRÁTICO DE MUCHOS JUECES, EN LUGAR DE COINCIDIR CON EL INTERÉS PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

Resumen: La longitud poco razonable de los procesos civiles italianos continúa llenando páginas de periódicos y revistas. De acuerdo con algunas opiniones autorizadas, la ineficiencia del sistema de justicia civil ayuda a explicar el motivo por el cual el modelo italiano de legislación en materia de procedimiento civil, así como su investigación académica, no sean tan influyentes en la escena europea como lo fueron en el pasado. Es interesante notar que una tesis opuesta ha señalado que el derecho procesal italiano y las investigaciones recientes sobre el proceso civil carecen de un enfoque claro, integral, actualizado y orientado por principios sobre los problemas y desafíos que el sistema de justicia civil afronta actualmente. Tal enfoque anticuado y demasiado complicado podría contribuir a la ineficiencia del sistema de justicia civil italiano. El *Italian Law Journal*, cuyo objetivo es la difusión de conocimiento (y crítica) del sistema legal italiano y la promoción del debate internacional entre abogados de distintas tradiciones, puede ser un modo apropiado para profundizar nuestra comprensión del desempeño actual del sistema de justicia civil italiano. Puede, en particular, ayudar a determinar las principales causas de las ineficiencias con el fin de evaluar

(*) Abogado por la Universidad de Florencia. PhD de la Universidad de Bologna. Profesor de Proceso Civil en la Facultad de Derecho de la Universidad de Florencia.

(**) Artículo publicado en *La Ley italiana* 2 Revista 1 (2016). La investigación que hizo posible esta contribución ha recibido financiamiento en el marco del proyecto de investigación de interés nacional (PRIN) 2012 (2012SAM3KM) de Codificación del Procedimiento Administrativo de la Unión Europea, financiado por el Ministerio de la Universidad (coord. profesor Jacques Ziller, Universidad italiana de Pavía). Estoy muy agradecido con Rónán Condon, investigador asociado en el Instituto Universitario Europeo (IUE), por la revisión de lenguaje y estilo, y los valiosos comentarios sobre una versión anterior de este artículo. Todos los errores son míos.

(***) La traducción y publicación se hacen bajo la autorización expresa del autor. Traducción realizada por Alexandra Gamarra Sánchez, estudiante de pregrado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La traducción fue revisada por Efraín Rodríguez Alza, abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Título de Segunda Especialidad en Derecho Tributario por la misma universidad. Asociado de Rodrigo, Elías & Medrano Abogados.

(****) Nota del Editor: El artículo fue recibido el 25 de mayo de 2016 y aprobada su publicación el 30 de mayo del mismo año.

El desempeño del sistema de justicia civil italiano: una evaluación empírica *The performance of Italian civil justice system: an empirical assessment*

(en un artículo posterior) si la forma predominante de pensamiento de los estudiosos del derecho posiblemente, al final, exacerba problemas relevantes.

Palabras clave: Sistema de Justicia Civil Italiano - Procesos Civiles - Ineficiencia - Dilación Indevida - Jueces - Litigios - Mentalidad Cultural

Abstract: The unreasonable length of Italian civil proceedings goes on filling pages of newspapers and magazines. According to some authoritative views, the inefficiency of the civil justice system helps explain why the Italian model legislation on civil proceedings, as well as its academic research, are not as influential on the European scene as they were in the past. It is interesting to note that an opposed thesis has pointed out that the Italian procedural law and recent researches in civil proceedings lack a clear, up-to-date, principle-oriented and comprehensive approach towards problems and challenges that contemporary civil justice systems face today. Such an outdated and overly complicated approach might contribute to the inefficiency of the Italian civil justice system. The Italian Law Journal, which aims to both spread knowledge (and criticism) of the Italian legal system and foster international debate among lawyers of different traditions, may be an appropriate venue for deepening our understanding of the current performance of the Italian civil justice system. It may, in particular, assist in ascertaining the major causes of the inefficiencies, with a view to assessing (in a subsequent article) if the prevailing way of thinking of legal scholars may, in the end, exacerbate the relevant problems.

Keywords: Italian Civil Justice System - Civil Proceedings - Inefficiency - Undue Delay - Judges - Litigations - Cultural Mentality

1. Introducción

En lo referente a las características del proceso civil italiano, que son más conocidas internacionalmente, el mecanismo más poderoso que viene inmediatamente a la mente es *El torpedo italiano*.

En 1997, un abogado, Mario Franzosi, sugirió cómo litigantes sin escrúpulos podían convertir la demora excesiva del

procedimiento civil ordinario en Italia para su beneficio:

“Y aquí viene el barco que se mueve lentamente. (...) Si inicia una acción de declaración de inexistencia de infracción ante un lento tribunal italiano (para obtener una declaración de que no hay violación de una patente registrada en Italia y/u otro país europeo), todos los demás jueces europeos deben inhibirse de oficio hasta que se decida el caso italiano. Y puesto que un caso italiano se decide cuando los tres grados de jurisdicción se agotan (primera instancia, apelación y segunda apelación), esto puede tener duración exorbitante. Durante este tiempo, la aplicación del derecho de propiedad intelectual se paraliza. (...) La posibilidad de poner en peligro el sistema con una acción para obtener una declaración de no infracción, en un país de movimiento lento, de una patente registrada en varios países europeos es un importante desafío para la aplicación del sistema de propiedad intelectual. Para continuar usando la analogía marítima, el torpedo italiano podría plantear una amenaza real para un convoy organizado⁽¹⁾.”

Aunque los torpedos italianos han sido en parte desarmados por el nuevo Reglamento de Bruselas, siquiera en el contexto de las cláusulas de jurisdicción exclusiva; la duración excesiva de los procedimientos civiles en Italia continúa llenando las páginas de los periódicos y revistas⁽²⁾.

De acuerdo a algunas opiniones autorizadas, la ineficiencia del sistema de justicia civil ayuda a explicar por qué el modelo italiano de legislación e investigación académica sobre el procedimiento civil no es tan influyente en la escena europea como lo fue en el pasado⁽³⁾.

- (1) M. Franzosi, “Litigios de patente mundial y el Torpedo italiano,” en *Crítica de la Propiedad Intelectual Europea* (1997), 382-4.
- (2) Artículo 31, párrafo 2 del Reglamento (UE) 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre del 2012 sobre jurisdicción, y el reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.
- (3) “Ocupado juez italiano aplaza caso hasta 2019,” *The Guardian*, 4 de enero de 2016.



Remo Caponi

Curiosamente, una tesis casi diametralmente opuesta también ha señalado que el derecho procesal italiano y la investigación académica actual sobre el procedimiento civil carecen de un enfoque claro, integral, actualizado y orientado por principios sobre los problemas y desafíos que el sistema de justicia civil afronta actualmente. Tal enfoque anticuado y demasiado complicado podría contribuir a la ineficiencia del sistema de justicia civil italiano⁽⁴⁾.

El *Italian Law Journal*, cuyo objetivo es la difusión de conocimiento (y crítica) del sistema legal italiano y promover el debate internacional entre abogados de distintas tradiciones, puede ser un modo apropiado para profundizar nuestra comprensión del desempeño actual del sistema de justicia civil italiano⁽⁵⁾. Puede, en particular, ayudar a determinar las principales causas de las ineficiencias con el fin de evaluar (en un artículo posterior) si la forma predominante de pensamiento de los estudiosos del derecho posiblemente, al final, exacerba problemas relevantes.

2. El funcionamiento actual del sistema italiano de justicia civil

2.1. La utilización de indicadores cuantitativos

Se ha convertido en un acuerdo común que el sistema italiano de justicia civil es ineficiente, debido, en gran parte, a la enorme acumulación de casos ante los tribunales y las demoras indebidas en el procedimiento civil ordinario⁽⁶⁾.

Para evaluar el desempeño actual del sistema italiano, uno tiene que utilizar algunos indicadores cuantitativos, incluyendo el número de jueces y abogados, el flujo de los procedimientos, la tasa de eliminación, la disposición del tiempo, la tasa de litigios, entre otros.

La tasa de eliminación se puede utilizar para determinar si los tribunales se están manteniendo a la par de la cantidad de casos entrantes sin que, por ello, aumente su carga procesal⁽⁷⁾. La tasa, expresada como un porcentaje, se obtiene cuando el número de casos resueltos se divide por el número de casos entrantes y el resultado se multiplica por 100.

Además, la duración de las actuaciones (o indicador del tiempo de disposición) puede proporcionar una mayor comprensión de cómo los tribunales administran su flujo de casos. Este indicador, expresado en días, se obtiene cuando el número de casos no resueltos al final de un período (normalmente un año) es dividido por el número de casos resueltos en ese mismo período y el resultado se multiplica por 365 (días)⁽⁸⁾.

(4) Véase R. Stürner, "Die Rolle des Denkens Zivilprozessrecht dogmatischen im," *Zeitschrift für Zivilprozess* 139 (2014): 271-97.

(5) Véase R. Stürner, "Die Rolle des Denkens Zivilprozessrecht dogmatischen im," *Zeitschrift für Zivilprozess* 139 (2014): 271-97.

(6) Para lectores italianos: *proceso ordinario* se refiere al procedimiento que abarque un *cognizione piena*, una evaluación plenaria sobre las cuestiones de hecho y de derecho de la controversia.

(7) Véase Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), *Informe sobre los sistemas judiciales europeos. La eficiencia y la calidad de la justicia* (2014), 190, www.coe.int: "Una tasa próxima al 100% indica la capacidad de la corte o de un sistema judicial para resolver más o menos tantos casos como el número de casos de entrada dentro de un período de tiempo determinado. Una tasa por encima de 100% indica la capacidad del sistema para resolver más casos que recibió, reduciendo así cualquier posible retraso. Por último, si el número de casos entrantes es mayor que el número de casos resueltos, la tasa caerá por debajo del 100%. Cuando la tasa pasa por debajo del 100%, el número de casos pendientes al final de un período (acumulación) aumentará".

(8) Véase Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), *Informe sobre los sistemas judiciales europeos. La eficiencia y la calidad de la justicia*, 190: "Un índice de rotación de casos y un indicador del tiempo de disposición proporcionan una mayor comprensión de cómo un sistema judicial gestiona su flujo de casos. En general, un índice de rotación de caso y la disposición de tiempo compara el número de casos resueltos durante el periodo observado y el número de casos sin resolver al final del período observado. Los ratios miden cuán rápido un sistema judicial (o corte) 'gira' los casos recibidos, es decir, cuánto tiempo tarda un tipo de caso en ser resuelto. La relación entre el número de casos que se han resuelto durante un período observado y el número de casos pendientes al final del período se puede expresar de dos maneras. La

El desempeño del sistema de justicia civil italiano: una evaluación empírica *The performance of Italian civil justice system: an empirical assessment*

Uno debe ser consciente, por supuesto, que el uso de los indicadores puede ser un poco arriesgado, ya que el investigador (especialmente el erudito en el procedimiento civil trabajando, por así decirlo, en una posición independiente) no tiene control sobre sus premisas metodológicas. Sin embargo, uno tiene que *dar un paso*, por así decirlo, dado que el uso de indicadores para evaluar el desempeño de los sistemas judiciales se ha extendido rápidamente desde el inicio del siglo XXI. Si bien es bastante posible que los factores culturales, difíciles de reducir a datos cuantitativos, sean el factor más importante para determinar el desempeño de los sistemas jurídicos; el análisis cuantitativo es útil debido a que resalta las áreas claves en las que el sistema jurídico tiene rendimiento bajo e indica dónde deben asignarse los recursos.

En los párrafos subsiguientes, realizo un balance de varios datos estadísticos sobre el número de jueces, el número de casos civiles en los tribunales de primera y segunda instancia, el número de abogados y las tasas de litigación en Italia.

2.2. Número de jueces

El número de magistrados de carrera, fijados por el estatuto⁽⁹⁾, es 10 151: 6379 jueces, 2157 fiscales (entre ellos, alrededor de 150 tienen licencia temporal para realizar otros deberes, por ejemplo, en el Ministerio de Justicia, y 354 son aprendices). Hay alrededor de 2765 jueces de carrera examinando los casos civiles en primera y segunda instancia⁽¹⁰⁾.

En adición a los magistrados de carrera, también hay incluso un mayor número de magistrados honorarios⁽¹¹⁾. Tienen una educación jurídica (mayormente, son practicantes) y son administrados por el Consejo Superior de la Magistratura (*Consiglio Superiore della Magistratura, CSM*), pero su condición y la remuneración son bastante diferentes a la de los jueces de carrera. Hay varios tipos de jueces honorarios, entre los cuales están los que tratan intensivamente los casos civiles, incluyendo 1880 jueces de paz (*giudici di pace*, que también pueden ocuparse de delitos menores)⁽¹²⁾, 2156 jueces honorarios en los tribunales de jurisdicción general (*tribunali*), 117 jueces honorarios en los tribunales de apelación, y 1096 jueces honorarios en los tribunales de menores⁽¹³⁾.

La tendencia hacia el despliegue de un número creciente de jueces honorarios se fundamenta en la necesidad de reducir los costos de la administración de justicia, pero las diferencias de estatus y paga entre jueces honorarios y de carrera han provocado tensiones que necesitan ser reconciliadas por el legislador⁽¹⁴⁾. Las estadísticas históricas, respecto de las

primera mide la proporción de casos de la misma categoría en la cartera restante (...). La segunda posibilidad, que se basa en los primeros datos, determina el número de días necesarios para un caso pendiente de resolverse en los tribunales. Este indicador prospectivo (...) es un indicador del marco de tiempo, más precisamente de un tiempo de disposición, que se calcula dividiendo 365 días en un año por el índice de rotación de los casos (...). Es necesario señalar que esta relación no proporciona una estimación clara del tiempo medio necesario para procesar cada caso".

Una fórmula ligeramente diferente utilizada para calcular el retraso es (C1 y C2): $(E) = G + U$. C1 es el número de procedimientos pendientes al comienzo de un período (normalmente, un año), C2 es el número de procedimientos pendientes al principio del período siguiente, E es el número de casos registrados durante el año, U es el número de casos resueltos durante el año, y, por último, G es el promedio de duración en años y fracciones de años.

(9) Actualmente, Ley 181 de 2008.

(10) Este número se desprende de una encuesta realizada en el 2014 por el Consejo Superior de la Judicatura, en www.csm.it. En realidad, el número de jueces de carrera será un poco mayor, debido a que algunos tribunales no respondieron al cuestionario enviado por el Consejo Superior.

(11) Artículo 106, párrafo 2 y artículo 116 de la Constitución.

(12) Para este número de jueces de paz trabajando actualmente y siguiente, véase Ministero della giustizia, *Piano della prestazione 2015-2017* 11, www.giustizia.it.

(13) Estos datos están disponibles en www.csm.it.

(14) Véase el Proyecto de Ley 1738 de 2015 aprobado por el Senado de la República el 10 de marzo de 2016, pero todavía está pendiente de aprobación en el Parlamento.



Remo Caponi

primeras décadas del siglo XX, demuestran que la justicia italiana funcionó mucho mejor que hoy cuando a los jueces honorarios se les adjudicó el mayor número de litigios civiles⁽¹⁵⁾.

2.3. Número de procedimientos en primera y segunda instancia

Es importante comparar el número de jueces que examinan, exclusiva o principalmente, casos civiles (2765 jueces de carrera, 1880 jueces de paz, 2156 jueces honorarios en el *tribunali*, y 117 jueces honorarios en los tribunales de apelación) con el número de casos civiles ante los tribunales de primera y segunda instancia. La noción de *casos civiles* se refiere a todos los procesos ordinarios (incluyendo disputas laborales, asuntos de familia, quiebra e insolvencia, en primera y segunda instancia), procesos sumarios (principalmente la emisión de órdenes de pago y de medidas provisionales) y los procesos de ejecución, a menos que se indique lo contrario⁽¹⁶⁾.

Consideremos las estadísticas desde el año 2013, proporcionados por el Ministerio de Justicia italiano⁽¹⁷⁾.

Respecto a los jueces de paz, les fueron adjudicados 1 372 421 nuevos casos; 1 415 020 casos fueron resueltos, mientras que 1 296 075 casos estaban pendientes al final de 2013. En consecuencia, los jueces de paz tuvieron una tasa de 133, de modo que el número de casos acumulados ha disminuido con respecto al año anterior. El promedio de tiempo de disposición ascendía a 334 días. Los jueces de paz decidieron un promedio de 752 casos per cápita (1 415 020 dividido entre 1880), sin distinguir entre los procesos ordinarios y los procesos especiales (principalmente órdenes de pago).

En los tribunales de jurisdicción general ordinaria (*tribunali*), hubo 2 813 068 nuevos casos, 2 899 247 casos resueltos, y 3 265 875 casos pendientes al final de 2013. En consecuencia, la tasa fue de 103. El promedio de tiempo de disposición, teniendo en cuenta solo el cuerpo principal de los procesos ordinarios (procesos ordinarios relativos a conflictos laborales

y relativos a las prestaciones de la seguridad social), ascendió a 923 días (1 837 540 casos pendientes al final de 2013, dividido entre 726 638 casos resueltos, y el resultado se multiplica por 365)⁽¹⁸⁾.

En los tribunales de apelación, hubo 123 241 nuevos casos, 164 577 casos resueltos, y 397 536 casos pendientes al final de 2013. En consecuencia, la tasa fue de 133, de tal manera que la acumulación de casos pendientes en los tribunales de apelación está disminuyendo considerablemente. El promedio de tiempo de disposición ascendía a 881 días.

2.4. Número de jueces y número de casos resueltos

Los jueces de carrera, así como los jueces de paz en el *tribunali* y en los tribunales de apelaciones (2765 jueces de carrera, 2156 jueces honorarios en el *tribunali*, 117 jueces honorarios en los tribunales de apelación) decidieron un promedio de 176 procesos ordinarios per cápita en 2013 (726 638 casos resueltos en el *tribunali*, 164 577 casos resueltos en los tribunales de apelación)⁽¹⁹⁾. Sobre estas actuaciones, hay que añadir que el *tribunali* se ocupa de lo siguiente: insolvencia o quiebra, actuaciones en materia de familia, procesos de ejecución, procesos especiales (principalmente, las órdenes de pago y medidas provisionales).

2.5. La sobrecarga de la Corte Suprema

La pesada carga de trabajo de la *Corte di cassazione* ha sido un grave problema por varias décadas. La Corte Suprema italiana decide casos en asuntos civiles y penales, y

(15) Véase Andrea Proto Pisani, "Che fare della Magistratura onoraria?," *Foro V* (2015): 364.

(16) Estadísticas detalladas para distinguir entre los diferentes tipos de procedimientos y siguiente, véase Ministero della giustizia 14 y 15.

(17) Véase el Ministero della Giustizia 14 y 15.

(18) Para estos datos en los procedimientos ordinarios, Ministero della Giustizia 14 y 15.

(19) No podía distinguir entre los tribunales de primera y segunda instancia, pues solo tuve a mi disposición el número total de 2765 jueces de carrera que tratan los casos civiles en los *tribunali* y *corti di appello*.

El desempeño del sistema de justicia civil italiano: una evaluación empírica *The performance of Italian civil justice system: an empirical assessment*

tiene a su cargo la tarea de revisar sentencias de apelación en cuestiones de derecho⁽²⁰⁾ y garantizar “la exacta observancia e interpretación uniforme de la ley”⁽²¹⁾.

La Constitución italiana prevé el derecho de revisión por la *Corte di cassazione* por motivos de incumplimiento de las leyes⁽²²⁾. Debido al amplio uso de esta garantía, el número de apelaciones a la *Corte di cassazione* ha aumentado dramáticamente en las últimas décadas. Se presentaron más de 3000 apelaciones anualmente durante la década de 1960. En 1980, el número había aumentado a más de 10 000, solamente en los casos civiles⁽²³⁾. En 2013, hubo 29 091 casos civiles presentados a la Corte para su revisión. En el mismo año, la Corte decidió 30 179 casos civiles. Al final del año, se registraron 98 690 casos civiles pendientes⁽²⁴⁾.

La tasa de eliminación de la Corte Suprema para el 2013 fue de 103, lo que significa que la *Corte di cassazione* está disminuyendo la acumulación. En cuanto a la duración de los procedimientos, el tiempo de disposición por parte de los Tribunales Supremos ascendía a un poco más de tres años y tres meses (1193 días) en el 2013.

Retrasos en la Corte no son la única consecuencia de la pesada carga de trabajo y la inundación de las aplicaciones. Un gran número de decisiones requieren un gran número de jueces: en el 2013 hubo 121 jueces civiles que decidieron aproximadamente 240 casos per cápita⁽²⁵⁾; restando 30 días

de vacaciones y 52 fines de semana de 365 días, cada juez de la Corte Suprema escribe un poco más de una sentencia por día. Así, las sentencias contradictorias son inevitables y, como tal, la *Corte di cassazione*, durante décadas, ha sido incapaz de garantizar la coherencia y la previsibilidad de sus decisiones, lo que hace que la interpretación uniforme del derecho sea un difícil reto que debe realizarse⁽²⁶⁾: “En lugar de ello, el tribunal se ha convertido en una especie de supermercado, donde los abogados a menudo pueden estar seguros de encontrar cualquier precedente que necesiten para abogar por la causa de su cliente”⁽²⁷⁾, lo que incrementa la inseguridad jurídica y la tasa de litigios en el sistema jurídico italiano.

En la última década, algunos dispositivos procesales *internos* se introdujeron para reducir la carga de trabajo de la Corte con modestos resultados⁽²⁸⁾. La mejor solución a este problema sería filtrar el acceso a los tribunales para reducir el número de apelaciones solo a las que tengan una gran importancia, de forma análoga a como el acceso a la Corte Suprema alemana está regulado⁽²⁹⁾. Esta propuesta de reforma es

(20) Véase el artículo 360 del Código de Procedimiento Civil.

(21) Artículo 65 del Regio Decreto 12 del 30 de enero de 1941, la ley de organización judicial, *ordinamento giudiziario*.

(22) Véase el artículo 111, párrafo 7 de la Constitución.

(23) Véase M. De Cristofaro y N. Trocker, número 22, 24 y 26.

(24) Véase el Ministero della Giustizia 14 y 15.

(25) Véase la Corte suprema di cassazione, “Relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2014” 61, www.giustizia.it

(26) Véase M. De Cristofaro y N. Trocker, número 22 y 26.

(27) S. Chiarloni, “La justicia civil y sus paradojas: Una Perspectiva Italiana,” en *Justicia Civil de Crisis. Perspectivas comparativas de Procedimiento Civil*, S. Zuckerman, S. Chiarloni y P. Gottwald, eds. (Oxford: Oxford University Press, 1999), 263-7.

(28) Véase desde la más reciente: la reforma del artículo 360, numeral 5 del Código de Procedimiento Civil (Ley 134 de 2012); el artículo 360 bis del Código de Procedimiento Civil (Ley 69 de 2009, también la introducción de la Sección Sexta del Tribunal Supremo “Filtrar”); artículo 366 bis del Código de Procedimiento Civil (la introducción en 2006 de un nuevo requisito de la solicitud de revisión, el llamado *quesito di diritto*, consultado sobre cuestiones de derecho, abolido en 2009); artículo 375, 380 bis, 380 ter del Código de Procedimiento Civil (Ley 89 de 2001, reguladora de un procedimiento acelerado).

(29) Apunta en esa dirección, vea los resultados de la Asamblea General de la Corte Suprema, celebrada en junio de 2015, proponiendo al Parlamento y al Gobierno a modificar el artículo 111 de la Constitución, por la manera de limitar la admisibilidad de las apelaciones a la *Corte di cassazione* en asuntos civiles para los casos en que esto es necesario a fin de formular “principios jurídicos de validez general”, www.cortedicassazione.it.



Remo Caponi

opuesta enérgicamente por la barra, sobre el fundamento de que el derecho constitucional a la revisión por la *Corte di cassazione* implica un acceso ilimitado a los tribunales hasta el Tribunal Supremo.

2.6. Acumulación de casos

Por último, examinando todos los órganos jurisdiccionales (juzgados de paz, *tribunali*, los tribunales de apelación, la *Corte di cassazione*), así como todos los casos civiles, hubo 4 388 591 nuevos procedimientos iniciados, 4 569 332 casos resueltos, y 5 155 010 casos pendientes al final de 2013 (con una disminución de 4% de acumulación, en comparación con el 2012).

El número de casos pendientes al final del año ha disminuido consistentemente en los últimos 4 años, con una reducción promedio del 5% anual. Por supuesto, estrictamente hablando, no todos los casos pendientes están retrasados, porque uno tiene que restar de la cantidad de casos pendientes aquellos cuya duración no exceda la longitud *razonable*⁽³⁰⁾.

2.7. ¿El rendimiento promedio de los jueces es una causa de ineficiencia?

A la luz de estas estadísticas, uno puede excluir que el promedio de rendimiento de los jueces italianos tenga un rol importante en la causa de la duración excesiva de los procesos civiles ordinarios. Esta conclusión se ve confirmada por el marcador de justicia de la Unión Europea del 2016, que afirma que la tasa de resolución de litigios civiles y comerciales de

primera instancia (tasa de eliminación) en Italia es la segunda mejor en Europa (después de Luxemburgo)⁽³¹⁾.

Por supuesto, esto no quiere decir que no tengan responsabilidad por la situación actual del sistema de justicia civil. En cuanto a las evaluaciones profesionales y los ascensos de los jueces, hasta mediados de la década de 1960, el avance en la carrera judicial se basaba en las evaluaciones efectuadas por los jueces superiores, de quienes se esperaba que evaluarán las opiniones judiciales por escrito entregadas por sus colegas más jóvenes. Después de una serie de leyes promulgadas entre 1966 y 1979, este sistema ha experimentado un cambio radical. Como consecuencia, los ascensos se han basado en gran medida en la antigüedad del servicio. El ascenso a una posición más alta significa que el juez está facultado, pero no obligado, a realizar funciones de nivel superior. Por lo tanto, un juez puede obtener el estatus y el sueldo de un juez del tribunal de apelación, pero está autorizado a continuar como juez de primera instancia si así lo quiere. Como consecuencia, varios miles de jueces gozan de la condición y el sueldo de los magistrados de *Cassazione* sin estar obligados a cumplir

(30) El problema de evaluar la razonabilidad del procedimiento civil ordinario en Italia no se aborda aquí. En cualquier caso, el nivel de retraso se ha convertido evidentemente irrazonable en muchos casos en Italia, dando lugar a numerosas denuncias ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por violación del artículo 6, párrafo 1 del CEDH. Para limitar el número de denuncias ante el Tribunal Europeo, existe una ley aprobada en 2001 (Ley 89 de 2001) y enmendada en 2012 y 2013 que faculta a las personas que sufrieron daños de la dilación indebida de las actuaciones para reclamar una compensación monetaria. Debe tenerse en cuenta que la indemnización puede ser reclamada solo cuando la duración del procedimiento es de más de tres años (en primera instancia).

(31) Véase “2016 Justicia UE Scoreboard”, 8, figura número 8, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf, donde uno puede encontrar las tasas de liquidación de 2010, 2012, 2013 y 2014. La extraordinaria buena actuación en 2012 puede explicarse por una disminución significativa en el número de casos iniciados, especialmente en los años 2010 y 2011, debido tanto al aumento de impuestos (Tribunal *contributo unificato*) que los litigantes están obligados a pagar al incoar el procedimiento, la Ley de mediación y el italiano de 2010 (Decreto Legislativo 28 de 2010), que establece que la mediación debe buscarse antes del comienzo de las actuaciones en un gran número de controversias. Para más comentarios sobre este punto y siguiente, véase R. Caponi, “Sistema de Justicia Civil italiano: Más importantes innovaciones en los últimos años (2009-2012),” en *Litigios civiles en un contexto comparativo*, eds. O. G. Chase y otros (Thomson West, Suplemento 2012), 136; G. Pailli. http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/ECM_PRO_074529.pdf; N. Trocker, “Italia la nueva Ley sobre mediación en asuntos civiles y mercantiles,” *Zeitschrift für Zivilprozess-International* 75 (2013).

El desempeño del sistema de justicia civil italiano: una evaluación empírica *The performance of Italian civil justice system: an empirical assessment*

los deberes que ello implicaría. Estos cambios, sin duda, han favorecido la independencia de los jueces. Por otro lado, se ha reconocido que la peculiar relación que se ha creado entre la promoción y la evaluación profesional, a lo largo de los últimos 40 años, es insatisfactoria. De hecho, es muy raro que un juez no sea ascendido o sea destituido de su cargo por incapacidad o incompetencia antes de la edad de jubilación obligatoria.

Las evaluaciones profesionales y promociones ahora están reguladas por una nueva ley⁽³²⁾. Los jueces son evaluados varias veces en el curso de su carrera con referencia a cuatro aspectos de su rendimiento: capacidad, productividad, diligencia y motivación. La nueva ley pretende hacer más estricta las condiciones para las evaluaciones y promociones. Un análisis de las decisiones de la CSM en virtud del nuevo reglamento muestra que todos los jueces que fueron evaluados regularmente eran promovidos⁽³³⁾. Adicionalmente, la fijación de objetivos de rendimiento continúa siendo un tema abierto en Italia⁽³⁴⁾.

2.8. Tasa de litigios

A fin de investigar más a fondo las razones de la duración excesiva de los procesos civiles ordinarios en Italia, vale la pena recordar que el número de nuevos casos iniciados en primera instancia fue 2613 por 100 000 habitantes en 2012⁽³⁵⁾. Por lo tanto, la tasa de litigio es superior a la de Alemania (1961), Reino Unido (1859) y Austria (1235), pero inferior a la de España (3828) y Grecia (5834, que es extraordinariamente alta en comparación con todos los demás países europeos), y similar a la de Francia (111). Así, la tasa de litigios italianos, en comparación a la de los países europeos en una posición similar, es alta⁽³⁶⁾.

Este hallazgo acerca de Italia podría ser más bien una consecuencia que una causa de la dilación indebida de los procesos civiles, así como los deudores que no estén dispuestos a cumplir con sus obligaciones pueden, en cierta medida, confiarse de la duración de los procedimientos y se sienten cómodos para enfrentarse a demandas⁽³⁷⁾.

2.9. ¿El alto número de abogados es causa de ineficiencia?

Aunque un cuerpo autorregulado, la profesión jurídica no ha sido muy exitosa en el control de las admisiones en las últimas décadas. A partir de 2012, Italia tiene el tercer mayor número de abogados entre los países del Consejo de Europa: 226 222, es decir alrededor de 379 por 100 000 habitantes⁽³⁸⁾ (en Alemania son de 200 por cada 100 000 habitantes, en Francia 85, en Grecia 380, en España 285 y en Austria 93).

Aparte de una afortunada minoría de especialistas en campos tales como derecho comercial y derecho administrativo, la mayoría de los abogados perciben ingresos por llevar un gran número de casos en campos de bajo valor, como los accidentes de automóviles, la recuperación del crédito y controversias laborales⁽³⁹⁾.

(32) Decreto Legislativo 160 de 2006.

(33) Véase G. Di Federico, número 34, *supra* 374.

(34) Véase R. Fuzio, "La misura del lavoro del magistrato tra estándar e carichi esigibili - Problema nuovo? Un punto che siamo (Nota un Consiglio sup. magistratura, 23 settembre 2015 e Consiglio sup. magistratura, 23 luglio 2014)," *Foro III* (2016), 58.

(35) Véase Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), *Informe sobre los sistemas judiciales europeos* (2014), 202, tabla 9.4, www.coe.int.

(36) Una investigación sobre las causas de los litigios en Italia, que se remonta a la década de noventa, pero todavía útil, véase S. Pellegrini, *La litigiosità en Italia* (Milán: Giuffrè, 1997).

(37) Sobre este punto, D. Marchesi, *Litiganti, avvocati e magistratura* (Bologna: Il Mulino, 2003), 71: "El componente patológico de la demanda de justicia civil".

(38) Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), *Informe sobre los sistemas judiciales europeos* 38, 377, tabla 12.1. El mayor número de abogados se encuentra en Luxemburgo, el segundo más alto en Grecia.

(39) M. De Cristofaro y N. Trocker, número 22, 49.



Remo Caponi

Como aclara Trocker:

“La búsqueda de fuentes de ingresos contribuye a la carga judicial, favorece las controversias inútiles y hace que los abogados se convierten en un estímulo para litigios en lugar de una restricción sobre tales”⁽⁴⁰⁾.

Las prácticas de trabajo en estudios de abogados permiten manejar un gran número de casos simultáneamente. Como Chiarloni lo indica:

“En firmas tan jerárquicamente estructuradas, un jefe de gestión y con funciones representativas supervisa la labor de un gran número de empleados. Los de nivel inferior son a menudo los principiantes, empleados al nivel que sus talentos permiten. Algunos aprendices efectúan investigación doctrinal y jurisprudencial, otros llevan los papeles a la Corte. La lentitud de los procedimientos actuales permite gestionar un número cada vez mayor de casos y mantener el mismo número de empleados. La mayor parte del trabajo se puede realizar en la oficina. Gracias a las postergaciones, el trabajo puede ser programado con el fin de permitir el empleo más eficaz en función de los costos de personal”⁽⁴¹⁾.

2.10. La estructura de actuaciones

Las prácticas de trabajo descritas por Chiarloni son adoptadas por pequeñas y medianas firmas de derecho que constituyen el grueso de la profesión legal en Italia. La referencia a *los aplazamientos* sincroniza las prácticas de trabajo con la estructura del proceso civil ordinario⁽⁴²⁾.

El procedimiento civil de Italia, así como los de otros países que pertenecen a la familia jurídica Romance (como Francia, los países de América del Sur y, con el nuevo Código de Procedimiento Civil de 2000, España) tiene por origen el procedimiento canónico-italiano. Sobre la base de este modelo, un modelo de proceso con tres diferentes etapas se ha desarrollado: la fase introductoria escrita (compuesta

por la declaración de la reclamación, la respuesta del demandado y el intercambio de una serie de escritos entre las partes); la fase de indagación (compuesto de la obtención de pruebas por parte del juez ordenante); y, la fase final de decisión en que la decisión sobre la controversia será expedida por el juez (ordenante o un panel judicial en determinados casos)⁽⁴³⁾ después de que las partes han tenido la oportunidad de intercambiar sus informes finales. La fase de indagación requiere, a menudo, varias audiencias para la compilación de pruebas. Este modelo se caracteriza por una secuencia de audiencias y no por un concentrado en la audiencia principal, como en Alemania, Inglaterra y (después de la promulgación del nuevo Código de Procedimiento Civil en el 2000) en España⁽⁴⁴⁾.

Esta estructura de procedimiento no solo permite a los estudios de derecho a organizar su trabajo para una cantidad significativa de casos pendientes, sino que también hace posible que la mayoría de jueces se ocupen de su pesada carga de trabajo. En estas condiciones, se sienten más cómodos con un número de audiencias (con muy pocos avances); aplazamientos centrados, en la mayoría de los casos, en la manipulación por escritos de las partes; y un examen final de las comunicaciones presentadas por escrito al juez, en lugar de actuaciones centradas en un trabajo intenso para la audiencia principal.

En conclusión, la estructura actual de los procesos ordinarios coincide con los intereses de los estudios de abogados y el espíritu burocrático de muchos jueces, en lugar de coincidir con el interés público en la administración de justicia.

(40) M. De Cristofaro y N. Trocker, número 22, 49.

(41) Véase S. Chiarloni, número 29, *supra* 267.

(42) Véase R. Caponi, “Zur italienischen Zivilprozesses Struktur des,” en *Festschrift für Rolf Stürner zum 70. Geburtstag* (Tübingen: Mohr Siebeck, 2014), 1455.

(43) Para estos casos, consulte el artículo 50 bis del Código de Procedimiento Civil.

(44) Para esta comparación y siguiente, véase R. Stürner, “Los principios de procedimiento civil transnacional. Una introducción a sus concepciones básicas,” *Rabels Zeitschrift* 201 (2005): 223.

El desempeño del sistema de justicia civil italiano: una evaluación empírica *The performance of Italian civil justice system: an empirical assessment*

2.11. Acumulación de casos como un conductor de una dilación indebida del proceso

La proporción del número de jueces examinando procesos civiles y el número de casos a tratar ha sido desfavorable durante décadas. Hay muy pocos jueces en relación a controversias que resolver. El número de jueces de carrera por 100 000 habitantes en Italia es menor que la de la mayoría de los países europeos (Italia 10,6; Alemania 24, Francia 10,7; España 11,2; Austria 18,3; Grecia 23,3)⁽⁴⁵⁾. La proporción de jueces honorarios por 100 000 habitantes es aún más desfavorable (Italia 5,5; Alemania 122,3; Francia 38,0; España 16,7; Austria N/A, Grecia N/A).

Números relativamente bajos de los jueces, junto a una alta tasa de litigios, resulta en una enorme acumulación de casos. A partir de 2013, el número de casos pendientes ante los tribunales de primera instancia ascendió a 1 296 075 ante los jueces de paz, y 3 265 875 ante el *tribunali*⁽⁴⁶⁾.

El enorme volumen de trabajo de los tribunales desempeña el papel principal en la determinación de la dilación indebida del proceso civil ordinario y hacen difícil aplicar las reformas procesales encaminadas a modificar la estructura de los procesos mediante la introducción de procedimientos centrados en una audiencia principal, lo cual sería la mejor solución a partir de un estudio comparativo.

Sin embargo, no sería justo decir que hay *demasiados* litigios en Italia (y posiblemente de cualquier parte), igual que no sería justo decir que hay demasiadas personas enfermas o demasiadas personas que quieren hacer uso del transporte público. Solo existen gobiernos que son incapaces de poner los tribunales, hospitales y empresas de transporte público en una posición adecuada para realizar sus funciones y afrontar sus casos, pacientes y pasajeros.

En Italia, los problemas causados por la desfavorable relación entre el número de jueces y el número de casos civiles a ser tratados han sido subestimados durante décadas. La indiferencia y la incapacidad del aspecto político para abordar este problema de manera oportuna han contribuido al aumento de la acumulación de casos pendientes ante los tribunales.

3. Cambios legislativos en los últimos años

Los italianos encargados de formular políticas y regulaciones han confiado, a menudo, demasiado en las reformas del reglamento en lugar de desarrollar soluciones más exhaustivas para los problemas en discusión. En los últimos años, sin embargo, uno puede detectar signos de cambio apuntando a la mejora de la organización judicial, aunque las propuestas están mezcladas con remanentes de métodos desfasados.

Desde el 2012, se dieron las siguientes innovaciones principales: (i) cerca de 700 tribunales de primera instancia (más de 30 *Tribunali* y más de 665 juzgados de paz) fueron removidos; (ii) *e-justicia*, en términos de comunicaciones digitales entre los tribunales y los abogados, se ha fomentado; (iii) el proceso sumario se presentó ante los tribunales de segunda instancia, lo que condujo a la denegación de la apelación si no hay “una perspectiva razonable de éxito” (artículo 348-bis del Código de Procedimiento Civil), ello, sin duda, ha contribuido a la disminución de la acumulación de casos en los tribunales de apelación; (iv) las facultades de la Corte Suprema para anular una decisión judicial por razonamiento defectuoso fueron limitadas (artículo 360, párrafo 1, numeral 5 del Código de Procedimiento Civil); (v) la posibilidad de cambiar la vía procesal (de la normal a un proceso acelerado) en la primera audiencia ha sido introducido (artículo 183-bis del Código de Procedimiento Civil); (vi) el marco legal que pueden usar los abogados para la negociación de la resolución de la controversia ha sido mejorado (*negoziazione assistita*); (vii) la posibilidad de que los jueces sean asistidos por secretarios judiciales ha sido aumentada; y, (viii) otras pequeñas modificaciones en los

(45) Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), *Informe sobre los sistemas judiciales europeos* 38, 155, tabla 7.1.

(46) Véase Ministero della Giustizia, número 14 por encima de 15.



Remo Caponi

campos de la ejecución de sentencias y la insolvencia han sido introducidos a comienzos de mayo de 2016⁽⁴⁷⁾.

4. El rendimiento actual del sistema de justicia civil italiano: una evaluación

El rendimiento actual del sistema de justicia civil italiano no da ningún motivo de alegría. Sin embargo, la situación ha tenido una mejora constante en los últimos años. Uno de los principales factores de este cambio ha estado oculto. Desde finales de la década del noventa, la recopilación de datos estadísticos del sistema judicial por el Ministerio de Justicia ha sido mejorada, permitiendo así que los estudiosos y responsables políticos obtengan un mejor entendimiento de la situación real que es muy distinta de una región a otra, de corte a corte, haciendo difícil, por el momento, adoptar metas de rendimiento uniforme sobre una base nacional⁽⁴⁸⁾. En cuanto a la distribución geográfica de la acumulación de casos, la mayor parte de ella está en el sur de Italia, mientras que un gran número de tribunales, especialmente en el norte de Italia, funciona relativamente bien. Por ejemplo, el *Tribunale* de Turín ha adoptado en los últimos años un muy exitoso programa de reducción de acumulación de casos⁽⁴⁹⁾ y el Ministerio de Justicia está tratando de ampliar este programa a nivel nacional⁽⁵⁰⁾.

La investigación estadística concentrada tanto en el desempeño de los tribunales individuales o en determinadas regiones pueden apuntar las causas específicas para las ineficiencias dependiendo de tasas anormales de litigios en algunos distritos judiciales o disfunciones en algunas Cortes.

5. Comentarios finales

Al final, la cuestión sobre la forma de afrontar los problemas de la justicia civil italiana de una manera eficiente se mantiene.

Uno puede comenzar recordando los principales factores que pueden determinar el éxito o el fracaso de cualquier sistema judicial. En esencia, tres criterios destacan y pueden ser colocados en una escala ascendente de importancia: en

primer lugar, normas procesales hábilmente redactadas; en segundo lugar, los recursos financieros adecuados; y, en tercer lugar, la actitud de las partes, los abogados y los jueces.

El primer factor exige que las normas procesales deban estar bien redactadas y ser adecuadas para satisfacer las expectativas de las partes, los abogados y los jueces. Este es solo un primer elemento que no es concluyente, ya que nunca ha habido un derecho procesal tan bien constituido como para evitar todas las malas prácticas y, por el contrario, nunca ha habido un derecho procesal tan erróneo como para evitar las buenas prácticas en los procesos judiciales (parafraseando a Virgilio Andrioli, un destacado erudito italiano en el proceso civil del siglo XX).

La justicia se administra en los juzgados, no simplemente a través de las palabras escritas en disposiciones legales. Es necesario, en efecto, la considerable inversión financiera por parte de los gobiernos. Así, el segundo factor es la disponibilidad de recursos financieros para implementar las normas de derecho procesal de un modo satisfactorio.

Además, el rendimiento de los sistemas judiciales no depende solo de normas cuidadosamente redactadas y recursos financieros adecuados, sino también del papel desempeñado por un tercer factor: la mentalidad cultural, opiniones, creencias éticas, estilos, usos y costumbres que afectan a los formuladores de políticas, personas y profesionales implicados en la maquinaria de la justicia. Por ejemplo, la propensión de las personas a litigar depende, considerablemente, también de las actitudes culturales y éticas, tales como el grado de honestidad, imparcialidad, integridad y buena

(47) *Cónfer* Decreto Legislativo 102 de 3 de mayo de 2016.

(48) *Cónfer* la investigación estadística especial en octubre de 2014: en www.giustizia.it.

(49) Llamados *Strasburgo Programa*.

(50) "*Strasburgo 2 Programa*". Mario Barbuto, ex Presidente del Tribunal de Turín ha sumado al Ministerio de Justicia como jefe del departamento encargado del tema de organización de la Corte.

El desempeño del sistema de justicia civil italiano: una evaluación empírica *The performance of Italian civil justice system: an empirical assessment*

fe que caracteriza a las relaciones humanas en un entorno determinado y en un determinado momento histórico; el grado de responsabilidad social de los individuos y la consciencia de sus derechos; y, el hábito de recurrir a métodos alternativos de resolución de controversias, entre otros.

En particular, promover la mediación y otros medios alternativos de resolución de controversias, a través de la adecuada educación del público y de la profesión jurídica,¹⁽⁵¹⁾⁽¹⁾ puede desempeñar un rol importante en la reducción de los conflictos que se presentan ante los tribunales. Sin embargo, cabe aclarar que los métodos de resolución alternativa de conflictos no deberían ser vistos como un remedio para las ineficiencias de la maquinaria de la justicia. Por el contrario, deben tener un *valor añadido*, aunque los tribunales funcionen eficaz y eficientemente. La promoción de la mediación siempre debe ir acompañada de esfuerzos para mejorar la eficiencia del sistema de justicia civil público y no para limitar los intentos de acceso a los tribunales. Así, el adjetivo *alternativa* es, en realidad, erróneo en relación a los métodos de resolución extrajudicial de conflictos. Los métodos de resolución extrajudicial de conflictos no deberían ser una alternativa al sistema de justicia civil del Estado, sino su complemento.

Es también importante el papel desempeñado por los hábitos mentales, las habilidades profesionales; así como el nivel de cooperación entre los jueces, los abogados y los funcionarios judiciales. Por ejemplo, el vertiginoso desarrollo de las tecnologías,

como ocurre hoy, requiere una adaptación a los nuevos estándares de tecnología. Incluso, la disponibilidad de recursos financieros adecuados es de poco beneficio si no se cuentan con las aptitudes administrativas necesarias para gestionar estos recursos de una forma eficiente.

La propensión a litigar, hábito de recurrir a los mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos, conocimientos profesionales y directivos son principalmente las cuestiones culturales. Por lo tanto, la práctica judicial está influenciada por una serie de factores, entre los cuales, la fuerza vinculante de las normas jurídicas desempeña un papel menos crítico que la mentalidad, las opiniones culturales y creencias éticas de las partes, los jueces y los profesionales⁽⁵²⁾.

En resumen, el tercer factor, el cultural, es el más importante, pues realza los factores de redacción adecuada de las normas y los recursos financieros.

Sin embargo, uno debe ser cauteloso con simples afirmaciones causales, como los que señalan a la cultura como un factor externo a la ley que moldea el comportamiento y la gestión institucional. Al final, uno debe tratar a la cultura como un conjunto de significados compartidos que hacen ciertas opciones más adecuadas para permitir que un usuario pueda actuar de acuerdo a ello. Este enfoque está en línea con los pensamientos de Clifford Geertz⁽⁵³⁾, quien rechazó las interpretaciones de la cultura que le daban significado último en su capacidad para producir determinados usos sociales y afirmó que las prácticas aparentemente similares pueden tener significados completamente distintos, tal que el valor de la interpretación cultural es examinar cuidadosamente esos significados en lugar de limitarse a afirmar que la cultura causa tales prácticas⁽⁵⁴⁾.

La tarea de profundizar la medida en que la actitud de los estudiosos del procedimiento civil puede desempeñar un papel con respecto a estas variables se mantiene para otro artículo. 

(51) Un corto período de mediación obligatoria previsto en la versión enmendada de la Ley de mediación podría ser útil para ese fin. *Cónfer* Ley 98 de 9 de agosto de 2013.

(52) Para una definición de "práctica de la ley" como "toda una serie de conductas relevantes jurídicos contratados por un grupo social homogéneo", véase J. Ghestin, "Rapport de synthese," En *Le papel de la pratique dans la formación du droit* (París, 1985), 17.

(53) Véase C. Geertz, *La interpretación de las Culturas. Los ensayos seleccionados* (Nueva York: Basic Books, 1973), 6-12.

(54) Para comentarios adicionales sobre este punto, R. Caponi, "Armonizar el procedimiento civil: algunas observaciones iniciales," en *De reglas comunes para las mejores prácticas de Procedimiento Civil Europea*, eds. B. Hess y X. Kramer (Baden Baden: Nomos, 2016), de próxima aparición.