



Risoluzione n. 125/2010 del Consiglio nazionale di giustizia brasiliano (CNG) come politica giudiziaria nazionale per l'accesso alla giustizia*

di Fabiana Marion Spengler**

Abstract: The text will address access to justice in Brazil based on self-composition (mediation and conciliation), which is a mechanism of conflict resolution provided by Resolution 125/2010 of the National Council of Justice (CNJ). The guiding problem of the research is: is Resolution 125/2010 a judicial policy or a public policy for access to justice? To answer, the deductive-monographic method was used, aimed at analyzing Resolution 125/2010 as a Brazilian judicial policy for access to justice capable of offering mechanisms for the implementation of self-composition (mediation and conciliation). The main results indicate that CNJ Resolution 125/2010 is a judicial policy that aims to guarantee access to justice and that, following the cycles of creation of public policies, it needs to invest in the last phase, that of evaluation. This would help to identify the aspects that need to be improved or modified in the national judicial policy provided by CNJ Resolution 125/2010.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La risoluzione 125/2010 del CNG come politica nazionale d'accesso alla giustizia. – 3. Politica pubblica e politica giudiziaria nazionale di accesso alla giustizia. – 4. La necessità di valutare la politica giudiziaria nazionale per il trattamento dei conflitti. – 5. Conclusione.

1. Introduzione

L'accesso alla giustizia è l'istituto giuridico che consente di garantire, proteggere, rivendicare e tutelare i diritti. In Brasile, l'accesso alla giustizia ha acquisito slancio

* Ricerca realizzata nell'ambito del progetto «Ontem, hoje e amanhã: cartografia das políticas públicas brasileiras de auto-heterocomposição e de acesso à justiça», finanziato dalla Fondazione di sostegno alla ricerca dello Stato del Rio Grande do Sul - Fapergs, sessione 07/2021 - PqG - Ricercatore Gaucho, processo n. 21/2551-0002322-8 e dal Consiglio nazionale per lo sviluppo scientifico e tecnologico CNPq, procedimento: 407119/2021-3, Bando CNPq/MCTI/FNDCT N. 18/2021 - Track B.

** Ph.D. in Giurisprudenza; professoressa presso la Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Brasile. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*): versione definitiva ricevuta il 16 dicembre 2024.



con la Costituzione Federale del 1988, che – agli articoli 5, XXXV, LXXIV e 134 – garantisce la tutela dei diritti da parte dell’ordine giudiziario, anche a titolo gratuito per chi non possiede le risorse necessarie allo scopo.

Il periodo successivo alla Costituzione del 1988 è stato caratterizzato da un incremento delle politiche pubbliche per l’accesso alla giustizia. A più di trent’anni dalla promulgazione della Costituzione, si osserva la difficoltà del cittadino comune nel conoscere/riconoscere il proprio diritto di accesso a un ordinamento giuridico giusto, difficoltà minore soltanto rispetto a quella rappresentata dalla saturazione dell’ordine giudiziario nell’offrire risposte adeguate e rapide alle rivendicazioni legali.

Pertanto, questo testo affronta il tema dell’accesso alla giustizia in Brasile focalizzandosi solo sulla forma di accesso alla giustizia che implica lo Stato, analizzando i dati pubblicati in rapporti ufficiali, con particolare attenzione alla forma di accesso alla giustizia rappresentata dall’“autocomposizione” (modalità di risoluzione delle controversie in cui le parti raggiungono un accordo con l’ausilio di un giudice) – promossa o meno dallo Stato. Questo lavoro si concentra sull’autocomposizione a partire dalla risoluzione 125/2010 del Consiglio Nazionale di Giustizia (CNG) sulla giustizia riparativa in materia penale, come meccanismo complementare e consensuale di gestione dei conflitti.

In questo quadro, la questione qui affrontata è se la risoluzione 125/2010 costituisca una politica giudiziaria oppure una politica pubblica per l’accesso alla giustizia. Per rispondere, il tipo di argomentare utilizzato è di tipo deduttivo, applicato al caso di studio della risoluzione 125/2010, intesa come un caso di politica giudiziaria o pubblica per l’accesso alla giustizia in Brasile. I dati analizzati sono quelli pubblicati in rapporti ufficiali.

Il presente lavoro è diviso in quattro parti. La prima riguarda la risoluzione n. 125 intesa come politica giudiziaria nazionale per l’accesso alla giustizia: verranno confrontate tra loro le politiche pubbliche, esaminando similitudini e differenze nel loro ciclo di creazione, in particolare nel momento della valutazione, che sarà oggetto di analisi dettagliata nell’ultimo punto del testo.



2. La risoluzione 125/2010 del CNG come politica nazionale d'accesso alla giustizia

Nell'intento di definire il concetto di accesso alla giustizia, è importante citare il classico lavoro di Cappelletti e Garth¹ che indica due possibilità: a) è un metodo per raggiungere risultati individuali e socialmente giusti²; b) è un metodo utilizzato per rivendicare diritti o risolvere conflitti nel contesto statale. Secondo gli autori, l'argomento è connesso alla «possibilità-fattibilità di accedere all'ordinamento giuridico con isonomia delle condizioni», cioè una «prerogativa [che] è stata democraticamente conquistata dai cittadini sotto forma di Diritto Umano fondamentale»³.

Oltre alla mancanza di informazioni sui propri diritti, nell'ambito dell'accesso alla giustizia il cittadino incontra difficoltà di ordine economico, geografico, culturale e sociale, ma anche la confusione tra i concetti di «accesso alla giustizia» e «accesso alla giurisdizione». Non si tratta di sinonimi poiché l'accesso alla giurisdizione è una delle forme di accesso alla giustizia; quest'ultimo, tuttavia, è più ampio e garantisce più opzioni per la tutela dei diritti dei cittadini. L'accesso alla giurisdizione, invece, si riferisce alla possibilità di ricorrere a un organo giudiziario dello Stato per far valere i propri diritti.

«Attualmente la giurisdizione è un concetto ampio, che comprende meccanismi di risoluzione dei conflitti statali e non statali»⁴. Quindi «sia l'arbitrato che la giustizia consensuale fanno parte del concetto di giurisdizione», cioè una attività, una funzione e una garanzia, incentrata sull'accesso alla giustizia e sulla pacificazione dei conflitti⁵.

¹ M. CAPPELLETTI, B. GARTH, *Acesso à justiça*, Fabris, Porto Alegre 2002.

² Ivi, p. 7.

³ Ivi, p. 11.

⁴ F.M. SPENGLER, *O pluralismo jurídico e os meios extraestatais de administrar conflitos*, in «Novos Estudos Jurídicos» (UNIVALI), n. 26, 2021, pp. 293-311.

⁵ A. PELLEGRINI GRINOVER, *Ensaio sobre a processualidade: Fundamentos para uma nova teoria geral do processo*, Gazeta Jurídica, Brasília-DF 2016, p. 62.



Pertanto, l'espressione «accesso alla giustizia», nel suo significato ampio, può indicare: a) l'accesso alla giurisdizione; b) l'accessibilità a un certo ordine di valori e diritti fondamentali dell'essere umano. Di conseguenza – come già detto – l'accesso alla giustizia è più ampio e complesso. «Pertanto, l'accesso alla giustizia significa andare oltre l'accesso garantito dalla Costituzione Federale del 1988, cioè ottenere, salvaguardare e garantire i diritti e le garanzie sociali fondamentali, assicurando, in definitiva, l'accesso a un “giusto ordinamento giuridico” per tutti i cittadini»⁶.

Di conseguenza, l'accesso alla giustizia può essere garantito dalla giurisdizione statale e non statale, di cui il sistema giudiziario e l'arbitrato servono rispettivamente da esempi. Oggi si osserva che il concetto di accesso alla giustizia ha ampliato i propri orizzonti, includendo meccanismi statali e non statali, che possono essere classificati come autocompositivi ed eterocompositivi.

L'autocomposizione è un atto che risulta dalla volontà delle parti di risolvere il conflitto: può avvenire attraverso la mediazione, la conciliazione e la negoziazione, con il possibile ricorso alla partecipazione di una terza parte imparziale, che può assistere in questo processo. «Si parla di autocomposizione quando le parti coinvolte nel conflitto assumono il rischio e la responsabilità della decisione che prendono, di comune accordo, per porre fine alla controversia mediante una transazione (patto), una rinuncia (abbandono dei diritti), una sottomissione (riconoscimento legale della richiesta), ecc.»⁷.

L'eterocomposizione è una procedura in cui le parti coinvolte in un conflitto si affidano a un terzo imparziale per risolverlo⁸. Questo terzo non ha alcun legame con le parti e non le assiste né le rappresenta. Le principali procedure eterocompositive sono l'arbitrato e la giurisdizione. Nell'arbitrato, le parti scelgono il terzo che deciderà il conflitto, mentre nella giurisdizione, il terzo è imposto da una norma. Il terzo ha il potere di emettere una decisione vincolante per le parti, che possono uscire dal conflitto come vincitori o perdenti. Questo aspetto

⁶ F.M. SPENGLER, *Dicionário de mediação*, vol. 1, Essere nel Mondo, Santa Cruz do Sul 2019.

⁷ *Ibid.*

⁸ F.M. SPENGLER, *A mediação e a arbitragem como meios de resolução de conflitos*, 2019.



contraddistingue l'eterocomposizione dall'autocomposizione, in cui le parti trovano una soluzione consensuale al conflitto.

«È importante notare che il sistema giudiziario brasiliano ha investito molto nei cosiddetti equivalenti giurisdizionali⁹, illustrati dai mezzi statali autocompositivi (mediazione e conciliazione) ed eterocompositivi (giurisdizione) di risoluzione dei conflitti nell'ultimo decennio. Tuttavia, vi è un *deficit* per quanto riguarda quelli che possono essere applicati al di là dei confini territoriali dello Stato e che meritano maggiore attenzione.

La risoluzione n. 125 del CNG sulla «Politica giudiziaria nazionale per il trattamento appropriato dei conflitti», nonostante risalga al 2010, è un'iniziativa voluta a stimolare e regolare il trattamento dei conflitti¹⁰ non attraverso la contrapposizione e il conflitto, ma invece attuando meccanismi di pacificazione sociale, mediazione e conciliazione.

Più che un mezzo di accesso alla giustizia, il rafforzamento della partecipazione sociale dei cittadini, la mediazione e la conciliazione stanno guadagnando importanza e considerazione da parte del Ministero della Giustizia (MG), del Segretariato della Riforma Giudiziaria (SRG) e del CNG brasiliano, che contano sull'efficienza di questi meccanismi nel trattamento dei conflitti e nella pacificazione sociale. Questo perché la mediazione e la conciliazione soddisfano l'obiettivo di affrontare adeguatamente i conflitti sociali da parte delle stesse parti in conflitto. Perché vengano attuate, tuttavia, è necessario un apposito stanziamento di mezzi (risorse umane, formazione adeguata e struttura) da parte della pubblica amministrazione.

Il vantaggio principale della mediazione e della conciliazione è un'opera di "ri-educazione" alla risoluzione dei conflitti, offrendo agli attori coinvolti l'idea che essi possono (e devono!) trattare i loro conflitti direttamente e pacificamente, senza l'intervento dello Stato, andando oltre il paradigma classico della sentenza

⁹ R.C. MANCUSO, *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*, JusPODIVM, Salvador 2020 (3ª ed.).

¹⁰ L'articolo 1 della Delibera recita: «Viene istituita la Politica Giudiziaria Nazionale per il trattamento dei conflitti di interesse, al fine di garantire il diritto di risolvere i conflitti con mezzi adeguati alla loro natura e peculiarità».



giudiziaria, per attuare e consolidare invece il paradigma del consenso e della pacificazione sociale effettiva.

Pertanto, i cosiddetti mezzi equivalenti o complementari di accesso alla giustizia, siano essi autocompositivi, statali o meno, devono essere pensati, creati, approvati e poi implementati. Questi meccanismi non sono altro che politiche pubbliche create per risolvere un problema sociale concreto. A questo proposito, l'argomento viene sviluppato nella prossima sezione.

3. Politica pubblica e politica giudiziaria nazionale di accesso alla giustizia

Le politiche pubbliche sono direttamente associate a questioni politiche e governative che mediano il rapporto tra lo Stato e la società¹¹. Le politiche vengono prodotte nel corso di un processo fatto di una serie di tappe e regole, allo scopo di risolvere un problema pubblico.

Nella letteratura delle scienze politiche ci si trovano parecchie definizioni per le politiche pubbliche, ma un concetto viene ricorrentemente evidenziato: «le politiche pubbliche sono risposte del potere pubblico ai problemi politici»¹². Pertanto, «le politiche designano iniziative statali (governi e autorità pubbliche) per soddisfare le esigenze sociali relative ai problemi politici di ordine pubblico o collettivo»¹³. Di conseguenza, le politiche pubbliche sono modi di intervenire quando necessario, nella vita sociale quotidiana, con l'obiettivo di effettuare cambiamenti o controllare una determinata situazione.

Le politiche pubbliche possono anche essere concettualizzate come un programma o un quadro di azione governativa, perché consistono di un insieme di «misure articolate (coordinate), il cui scopo è dare slancio, cioè di muovere la

¹¹ G. DINIZ, *Entendendo os conceitos básicos de Políticas Públicas*, in *Centro de Liderança Pública*, 6 febbraio 2019 (16 aprile 2024), <https://www.clp.org.br/entendendo-os-conceitos-basicos-mlg2-de-politicas-publicas-mlg2/>.

¹² J.P. SCHMIDT, *Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas*, in «Revista do Direito», vol. 3, n. 56, 2018, pp. 119-149, spec. 122.

¹³ *Ibid.*



macchina governativa, al fine di raggiungere un obiettivo di ordine pubblico o, nella prospettiva dei giuristi, di realizzare un diritto»¹⁴. Ciò significa selezionare le priorità, osservare in modo speciale l'esistenza di risorse (umane ed economiche) per la loro realizzazione e la credibilità sociale generata dalle loro prassi.

Una politica pubblica può essere definita come una «linea guida progettata per affrontare un problema pubblico», soprattutto considerando che «una politica è un orientamento all'attività o alla passività di qualcuno», quindi, «le attività o la passività derivanti da questo orientamento fanno anche parte di questa politica pubblica»¹⁵.

Davanti alla difficoltà di definizione, è possibile sintetizzare dicendo che la politica pubblica «è un insieme di decisioni ed azioni adottate da agenzie pubbliche e organizzazioni della società, intenzionalmente coerenti tra loro, che, sotto il coordinamento statale, sono destinate ad affrontare un problema politico»¹⁶.

Le politiche pubbliche possono anche essere classificate in politiche governative e statali¹⁷. Le politiche governative sono quelle che riflettono le scelte di una o più forze politiche con una certa visione ideologica, mentre le politiche statali sono quelle che si basano sulla struttura istituzionale dello Stato e sono riconosciute da tutte le parti politiche¹⁸.

Le politiche statali «esprimono opzioni ampiamente sostenute dalle forze politiche e sociali». Queste sono dotate di disposizioni legali e meccanismi e regolamenti per la loro attuazione¹⁹.

¹⁴ M.P.D. BUCCI, *O conceito de política pública em direito*, in M.P.D. BUCCI (a cura di), *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, Saraiva, São Paulo 2006, p. 14.

¹⁵ L. SECCHI, F.S. COELHO, V. PIRES, *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*, Cengage, São Paulo 2022, p. 2.

¹⁶ J.P. SCHMIDT, *Para estudar políticas públicas*, cit., p. 127.

¹⁷ «Il processo di razionalizzazione del potere e di giuridificazione delle strutture statali porta alla differenziazione delle nozioni di Stato e di governo. L'esplicitazione e la definizione di ogni termine è accompagnata dalla creazione di fondamenti filosofici, in un primo momento, e di regole e strutture legali, in un secondo, che indicano ciò che chiamiamo il processo di "istituzionalizzazione": M.P.D. BUCCI, *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, Saraiva Educação, São Paulo 2021 (2ª ed.), p. 62.

¹⁸ Cfr. J.P. SCHMIDT, *Para estudar políticas públicas*, cit.

¹⁹ Ivi, p. 129.



Dopo la breve spiegazione degli aspetti concettuali delle politiche pubbliche, restano da indagare i fattori che hanno determinato la creazione di politiche pubbliche per l'accesso alla giustizia in Brasile. In questo contesto, la consapevolezza della necessità di attuare una politica pubblica che affronti il problema sociale dell'accesso alla giustizia ha iniziato a prendere forma di fronte a:

1) lo “stato di crisi” della giurisdizione statale. Per molto tempo si è discusso sulle crisi della giurisdizione brasiliana, quale mezzo statale di risoluzione dei conflitti²⁰. Tuttavia, ciò che si percepisce è che le difficoltà o l'esaurimento della giurisdizione statale in Brasile, non possono più essere definiti in crisi. La “crisi” come concepita nella medicina, è qualcosa che accade e passa; guarisce o si trasforma in una malattia cronica²¹. Non è esattamente quello che accade nella giurisdizione brasiliana, dove la crisi si è naturalizzata, peggiorando, nonostante le iniziative intraprese, sotto forma di politiche giudiziarie.

Quindi, oggi si può dire che la giurisdizione statale brasiliana si trova in una crisi lunga e prolungata, i cui problemi e conseguenze endemiche sono naturalizzati, generando uno “stato di crisi”. La creazione di politiche giudiziarie per affrontare questo problema può effettivamente rompere il vecchio paradigma, installando una nuova cultura per il confronto dei conflitti, debellando efficacemente la crisi.

2) Complessità dei conflitti sociali. I rapporti sociali attuali sono diventati complessi e sfaccettati, il che origina senza dubbio «una fenomenologia sociale che si rivela complessa, originale nelle sue caratteristiche e articolata nelle relazioni specifiche che possono svilupparsi anche tra due individui o all'interno di

²⁰ Qui è necessario sottolineare che l'arbitrato è una forma “eterocompositiva” con giurisdizione non statale, il che significa che il conflitto è risolto da un terzo imparziale, scelto dalle parti, che emette una decisione vincolante senza l'intervento dei giudici statali. Va comunque considerato che l'arbitro è un giudice di fatto e di diritto ai sensi dell'art. 18 della legge 9.307/96.

²¹ «Ho l'impressione che l'idea di “crisi” tenda oggi a tornare alle sue origini mediche. È stata conosciuta per indicare il momento in cui il futuro del paziente era sulla bilancia, e il medico doveva decidere quale strada percorrere e quale trattamento applicare per portare il paziente alla concrescenza» (Z. BAUMAN, C. BORDONI, *Estado de crise*, Zahar, Rio de Janeiro 2016, p. 16). Qui la parola «concrescenza» è usata in senso metaforico, per indicare il processo di guarigione come «riunificazione delle parti separate o danneggiate».



una pluralità di elementi che non siano comunque riducibili soltanto a una struttura tripartita»²².

3) Le preoccupazioni derivanti da parecchi movimenti, generati da professionisti del diritto e di aree affini, in parte discussi in dibattiti accademici. Tali questioni sono state espressioni anche in rapporti ufficiali²³ che dimostrano le difficoltà del potere giudiziario nel rispondere adeguatamente – dal punto di vista qualitativo e quantitativo – alle richieste giudiziarie. Queste difficoltà si traducono, nel linguaggio tecnico (*juridiques*²⁴), nella lentezza della giustizia, nella burocratizzazione delle relazioni sociali e nella formalità delle procedure.

4) Iniziative e pratiche attuate in tutto il paese, i cui risultati sono positivi e possono essere consultati nell'elenco del «Portale delle buone pratiche del CNG»²⁵. Queste pratiche in varie occasioni hanno finito con il consolidarsi e sono servite da modello per l'implementazione di politiche giudiziarie per l'accesso alla giustizia.

5) Volontà politica dei dirigenti responsabili. Nel caso delle politiche pubbliche di accesso alla giustizia, il sistema giudiziario è chiamato a prendere l'iniziativa della loro creazione e implementazione. La volontà politica può nascere anche dal tasso di congestionamento che attualmente ostacola lo svolgimento processuale, causando o anche aggravando ritardi, proprio in virtù della lentezza dei processi giudiziari. Un esempio di questa volontà politica è la risoluzione n. 125/2010. Con lo

²² F.M. SPENGLER, A. MAGLIACANE, *Il terzo e l'altro. Verso una visione simmeliana del conflitto*, in «Revista do Direito», vol. 3, n. 50, 2020, pp. 35-53, spec. 44-45.

²³ Per esempio, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *Justiça em números 2021*, CNJ, Brasília 2021.

²⁴ Il termine «juridiques» è usato in Brasile per indicare l'uso eccessivo, da parte degli operatori del diritto, del gergo giuridico, di termini tecnici, di espressioni complesse, non sempre comprensibili per la gente comune, o anche l'uso del latino: Alessandro Manzoni lo chiamava, ironicamente, «*latinorum*». Al di fuori dell'ambito giuridico, questo tipo di comunicazione risulta altamente complesso e può essere difficile da comprendere. Pertanto, la semplificazione e la demistificazione del linguaggio giuridico diventano rilevanti: *Fim do juridiquês: desejo ou prática?*, in *Análise*, 25 novembre 2020, <https://analise.com/noticias/fim-do-juridiquês-na-prática-jurídica>.

²⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário*, in *Portal CNJ*, <https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal/>; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *Mais nove iniciativas são incluídas no Portal de Boas Práticas do Judiciário*, in *Portal CNJ*, <https://www.cnj.jus.br/mais-nove-iniciativas-sao-incluidas-no-portal-de-boas-praticas-do-judiciario/>.



scopo di ridare significato il diritto di accesso alla giustizia, è stata creata una politica giudiziaria nazionale per il trattamento dei conflitti di interesse.

Dal momento in cui è entrata in vigore la risoluzione n. 125, con la politica giudiziaria nazionale di trattamento dei conflitti è sorto un altro dubbio: l'espressione «politica giudiziaria» è sinonimo di politica pubblica? La politica giudiziaria nazionale è di fatto una politica pubblica?

Prima di rispondere alla domanda, è necessario dire che nel corso della sua esistenza, «il CNG si è consolidato come organo centrale per la pianificazione e il coordinamento delle politiche giudiziarie nazionali» che intendono ad «ampliare l'accesso alla giustizia e contribuire alla effettiva possibilità dei diritti, alla pacificazione sociale e allo sviluppo del paese»²⁶.

Pertanto, considerando che il CNG è il responsabile e il gestore della politica giudiziaria in discussione, è necessario precisare che, quando si tratta di questo tema, i concetti, la tipologia, le fasi di creazione e i modelli dei processi di politica pubblica vengono utilizzati per caratterizzare i processi della politica giudiziaria nazionale, adattandoli alle particolarità gestionali del CNG e alle specificità delle sue politiche²⁷.

Perciò, l'espressione «politica giudiziaria nazionale» (*política judiciária nacional*) indica quella «politica istituita dal CNG, con una validità continua o determinata, che incoraggia lo sviluppo da parte degli organi della magistratura di programmi, progetti o azioni volti a rendere effettiva la Strategia nazionale del potere giudiziario»²⁸.

Considerando che il CNG, nella creazione delle politiche giudiziarie nazionali utilizza le teorie esposte nel tradizionale processo di politiche pubbliche, è possibile individuare diverse fasi costituenti tale processo.

1) *Identificazione del problema*: nell'identificare il problema, è necessario osservare ciò che non funziona e in seguito risolvere istituzionalmente le pendenze. Infatti, «trasformare una situazione di difficoltà in un problema politico è la

²⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional*, 2021, p. 2, <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/guia-de-politica-versao-final.pdf>.

²⁷ Ivi, p. 3.

²⁸ *Ibid.*



prima condizione affinché una determinata situazione generi una politica pubblica»²⁹. Caratterizzare il problema è molto importante nella costruzione di una proposta politica. Nell'ambito della creazione di politiche giudiziarie per l'accesso alla giustizia, uno dei problemi potrebbe essere la “morosità giudiziaria” (nel senso del ritardo o del mancato adempimento delle funzioni e dei doveri della giustizia), il tasso di congestione dei processi o la distanza geografica tra il cittadino e il foro di competenza.

2) *Inserimento del problema nell'agenda politica*, che «può essere definito come l'elenco dei problemi e delle questioni che attirano l'attenzione del governo e dei cittadini»³⁰. L'agenda politica è una costruzione continua, che comporta dibattiti e tentativi di comporre tutti gli interessi. Non è un documento scritto e finito; può essere inteso come un elenco di questioni importanti che devono essere analizzate e discusse da tutti gli agenti coinvolti, con ripercussioni significative sull'opinione pubblica. La formazione di un'agenda politica che mira a creare una politica pubblica o una politica giudiziaria nazionale di accesso alla giustizia può essere definita con «il processo attraverso cui una determinata questione è riconosciuta come un problema pubblico e inizia a occupare lo spazio istituzionale della deliberazione»³¹.

3) *Formulazione*: «è il momento della definizione della soluzione al problema politico, selezionando una delle alternative messe a disposizione dai diversi attori coinvolti»³². Questo momento è solitamente caratterizzato dalla negoziazione e dalla ricerca di un accordo e coinvolge le autorità governative, nonché gli attori sociali pubblici e privati «che possono essere organizzazioni della società civile, gruppi di interesse, partiti politici, *media*, ecc.»³³. Qui la precedente necessità di una buona diagnosi del problema diventa lampante, oltre all'analisi approfondita di tutte le possibilità di risoluzione. Il risultato è la formulazione di regole chiare e oggettive che consentono di prendere decisioni e di indirizzare gli investimenti in vista della fase successiva.

²⁹ J.P. SCHMIDT, *Para estudar políticas públicas*, cit., p. 131.

³⁰ *Ibid.*

³¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional*, cit., p. 2.

³² J.P. SCHMIDT, *Para estudar políticas públicas*, cit., p. 131.

³³ *Ibid.*



4) *Implementazione*: questa è la fase di attuazione, il momento «della realizzazione di ciò che è stato pianificato nella fase di formulazione»³⁴. Pertanto, le linee guida elencate nei documenti (piani, progetti, programmi) guidano la pratica attraverso azioni che influenzano direttamente la vita dei cittadini. Il metodo comunemente utilizzato in tale fase è la spiegazione di un modello logico che identifica gli elementi chiave per l'esecuzione della politica. Gli elementi chiave sono: «gli “ingressi”³⁵, le attività³⁶, i prodotti³⁷, i risultati³⁸ e l'impatto»³⁹.

5) *Valutazione/monitoraggio*: «la valutazione di una politica pubblica può precedere la sua attuazione (*ex ante*), oppure succedere la sua attuazione (*ex post*) o può anche consistere in una valutazione della formazione, in un monitoraggio, che si verifica durante l'attuazione e mira ad apportare gli adeguamenti necessari (*in itinere*)»⁴⁰.

6) *Trasparenza dell'informazione*: questa non è una fase considerata dagli studiosi del processo delle politiche pubbliche. Tuttavia, nel caso delle politiche giudiziarie nazionali⁴¹ viene evidenziata la trasparenza delle informazioni e la necessità di un controllo sociale sull'attuazione delle politiche e della spesa pubblica.

Di conseguenza, le attività di trasparenza delle informazioni dovrebbero essere sviluppate durante tutti i processi di creazione e attuazione di una politica pubblica. Proprio perché è importante archiviare e organizzare le informazioni in modo che siano

³⁴ *Ibid.*

³⁵ «Le risorse (finanziarie, fisiche, umane e di altro tipo) necessarie per svolgere attività e generare i “prodotti” (consegne) attesi» (la *Resolução* n. 404/2021 del Conselho Nacional de Justiça indica così i risultati tangibili e verificabili delle attività svolte). V. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional*, cit., p. 13.

³⁶ «I processi da eseguire per la “consegna” dei prodotti attesi» (*Ibid.*).

³⁷ «I beni, i servizi, gli atti normativi o le altre “consegne” previste dalla politica» (*Ibid.*).

³⁸ «I cambiamenti a breve termine che si desidera apportare nella realtà o nel comportamento degli individui come conseguenza dell'intervento. I risultati sono legati al raggiungimento degli obiettivi politici (ad esempio, riduzione dei tempi di elaborazione; depenalizzazione dei conflitti; ottimizzazione dei processi di lavoro e distribuzione delle risorse)» (*Ibid.*).

³⁹ *Ivi*, pp. 13-14.

⁴⁰ L. SECCHI, F.S. COELHO, V. PIRES, *Políticas públicas*, cit. La valutazione delle politiche pubbliche e delle politiche giudiziarie nazionali verrà sviluppata nel paragrafo seguente.

⁴¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional*, cit.



rapidamente e facilmente rintracciabili, specialmente al momento della responsabilità, della diffusione dei risultati alla società e della trasmissione dei risultati⁴².

4. La necessità di valutare la politica giudiziaria nazionale per il trattamento dei conflitti

Per comprendere il processo di valutazione di una politica giudiziaria nazionale e la sua stessa necessità per rendere effettivo l'accesso alla giustizia, affrontando adeguatamente i conflitti e promuovendo la pacificazione sociale, è necessario cercare analogie e strumenti utilizzati nella valutazione di altre politiche pubbliche statali già attuate.

È anche necessario comprendere che la valutazione di una politica pubblica «consiste nell'esame dei successi e dei fallimenti del processo della sua attuazione»⁴³, proprio come accade o dovrebbe accadere in relazione ad una politica giudiziaria nazionale. La valutazione consente di ottenere un *feedback* e può determinare la continuità, la modifica o la cessazione della politica. «Una valutazione è un giudizio, un'attribuzione di validità, di valore»⁴⁴.

Per valutare una politica pubblica, si possono usare diversi criteri, tra i quali:

- l'*economicità*, che misura il grado di utilizzo delle risorse disponibili;
- la *produttività*, che indica i risultati generati da un processo produttivo;
- l'*efficienza economica*, che esprime il rapporto tra la produttività e le risorse impiegate;
- l'*efficienza amministrativa*, che riguarda il rispetto delle norme e delle procedure, ossia il livello di conformità nel conseguimento degli obiettivi e dei traguardi prefissati;
- l'*efficacia*, che considera i risultati sociali derivanti dalla riduzione del problema iniziale e dalla creazione di valore;

⁴² *Ibid.*

⁴³ J.P. SCHMIDT, *Para estudar políticas públicas*, cit., p. 137.

⁴⁴ *Ibid.*



- l'*uguaglianza*, che implica una distribuzione omogenea dei benefici o delle sanzioni, senza tener conto delle caratteristiche di partenza dei destinatari;
- l'*equità*, che comporta una distribuzione omogenea dei benefici o delle sanzioni, tenendo conto delle caratteristiche di partenza dei destinatari o della giustizia sociale.

Un aspetto fondamentale da ricordare è che la valutazione di una politica pubblica può avere tre possibili esiti: a) la sua *prosecuzione*, senza modifiche, se le difficoltà di attuazione sono minime; b) la sua *riforma*, su alcuni aspetti operativi, se le difficoltà di attuazione sono rilevanti ma non insuperabili; c) la sua *cessazione*, se il problema pubblico è stato risolto o se le difficoltà di attuazione sono tali da rendere inutile o dannosa la politica pubblica. Questa classificazione è stata proposta da Secchi, Coelho e Pires in un loro lavoro sul tema⁴⁵.

La fase di valutazione non viene esplicitata nella Guida alla gestione della politica giudiziaria nazionale del CNG⁴⁶, che si occupa precisamente del processo della politica giudiziaria nazionale di accesso alla giustizia. Ciò che si trova nel testo è invece la fase di monitoraggio, che mira anche a regolare i punti di fragilità. Nel lavoro in questione si sottolinea che «l'importante è verificare se la politica opera in modo coerente e sia in grado di rimediare o attenuare il problema pubblico, a costi e tempi considerati ragionevoli, nonché indicare, in modo tempestivo, i necessari aggiustamenti nell'esecuzione»⁴⁷. Il testo spiega quali sono le attività di monitoraggio delle politiche pubbliche:

Stabilire indicatori di prestazione; definire la linea di base della politica, cioè lo scenario che si desidera raggiungere con l'intervento da attuare; stabilire obiettivi di performance progressivi e la loro durata; definire gli strumenti e la periodicità di misurazione degli indicatori; stabilire le modalità di diffusione dei risultati conseguiti; e definire chi sarà responsabile della raccolta, dell'aggiornamento e della divulgazione dei risultati osservati⁴⁸.

⁴⁵ L. SECCHI, F.S. COELHO, V. PIRES, *Políticas públicas*, cit. La valutazione delle politiche pubbliche e delle politiche giudiziarie nazionali verrà sviluppata nel paragrafo seguente.

⁴⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional*, cit.

⁴⁷ Ivi, p. 18.

⁴⁸ *Ibid.*



Nel caso in analisi, si rileva che la fase di valutazione da parte dell'utente del sistema giudiziario non viene proposta in maniera adeguata. Nella politica giudiziaria nazionale di accesso alla giustizia vengono stabiliti gli obiettivi, la definizione degli strumenti, gli indicatori di misurazione e la raccolta dei risultati – il più delle volte numerici – raggiunti. Tuttavia, non ci sono indicazioni di una valutazione qualitativa, ma solo risultati quantitativi rendendo, così, difficile identificare i punti deboli. Prova ne è il Rapporto *Justiça em números*, in cui vengono illustrati i dati relativi ai mezzi di autocomposizione (conciliazione e mediazione) e di eterocomposizione (giudizio). È possibile osservare che in questo rapporto ufficiale, pubblicato dal CNG, «in primo grado, la conciliazione è stata dell'11,7% considerando tutti i settori della giustizia. In secondo grado, la conciliazione è praticamente inesistente, presentando tassi molto bassi in tutti i settori»⁴⁹.

Alla luce di questa percentuale molto modesta, occorre riconoscere che la politica giudiziaria nazionale di trattamento appropriato dei conflitti, inaugurata dalla risoluzione n. 125, non raggiunge i suoi obiettivi in modo efficiente. La fase di valutazione di una politica pubblica da parte dei suoi utenti è importante e serve, soprattutto in una politica di accesso alla giustizia, per indirizzare nuove iniziative, oltre a migliorare quelle già esistenti. Per comprendere le difficoltà dell'autocomposizione e dell'eterocomposizione, non c'è niente di meglio del *feedback* delle persone coinvolte. Esse possono così esprimere il loro parere sulla durata dei procedimenti, ad esempio informando se essi siano stati opportuni rispetto al caso specifico. Vi sono anche altri aspetti che devono essere valutati, tra cui l'accessibilità – del foro e delle aule di tribunale – per le persone che hanno difficoltà di locomozione o problemi visivi, per esempio, oppure l'accessibilità e l'utilizzo di mezzi virtuali attraverso i quali possono essere eseguiti vari atti processuali (udienze, citazioni, ecc.).

Un'interessante iniziativa viene dalla «Ricerca sulla percezione e valutazione del potere giudiziario brasiliano – Questionario dei cittadini»⁵⁰, creata dal CNG

⁴⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *Justiça em números 2021*, cit., p. 193.

⁵⁰ *Pesquisa sobre Percepção e Avaliação do Poder Judiciário brasileiro – Questionário Cidadãos*, CNJ, <https://formularios.cnj.jus.br/pesquisa-percepcao-cidadaos/>.



e svolta, attraverso un apposito questionario contenente 22 domande, nel periodo tra il 18 aprile e il 18 maggio 2022, e destinato a: cittadini che avessero partecipato ad un qualsiasi procedimento giudiziario negli ultimi cinque anni, avvocati, pubblici difensori (nel sistema brasiliano: avvocati che lavorano per lo Stato e che offrono assistenza legale gratuita e integrale alle persone che non hanno le condizioni economiche per pagare un avvocato privato) e membri del Pubblico Ministero.

La ricerca mirava a raccogliere informazioni sull'accesso al sistema giudiziario, sul monitoraggio procedurale e sull'efficacia nell'espletamento delle funzioni del sistema giudiziario, consentendo la pianificazione e lo sviluppo di miglioramenti all'interno del sistema stesso. La ricerca riguarda gli indicatori di prestazione del macroobiettivo (in portoghese *Macrodesafio*) «Rafforzare il rapporto istituzionale della giurisdizione (attività, funzione e garanzia, incentrata sull'accesso alla giustizia e sulla pacificazione dei conflitti) con la società», che rientra nell'ambito della Strategia Nazionale del Potere Giudiziario 2021-2026⁵¹. In questo senso, lo studio richiama da vicino la fase di valutazione delle politiche pubbliche in generale, il cui scopo principale è quello di proporre nuove politiche o generare miglioramenti in quelle esistenti.

Tuttavia, mentre è chiaro che il questionario somministrato utilizza un linguaggio accessibile ad avvocati, pubblici difensori e pubblici ministeri, al contrario per il cittadino, utente del sistema giudiziario, non risulta comprensibile. Oltre all'ampiezza (22 domande, alcune delle quali suddivise in due o tre voci), ha un linguaggio molto tecnico (il cosiddetto “giuridichese”) e di difficile comprensione per una persona scarsamente istruita.

La partecipazione al questionario è stata volontaria e le conclusioni non sono state divulgate. È importante ricordare che questa forma d'indagine costituisce un primo passo verso lo sviluppo di uno strumento che consenta di mappare le politiche giudiziarie di accesso alla giustizia, osservando i loro punti deboli e indicando possibili miglioramenti.

⁵¹ <http://tjmmg.jus.br/pesquisa-sobre-percepcao-e-avaliacao-do-poder-judiciario-brasileiro/>.



Per quanto riguarda la politica giudiziaria nazionale prevista dalla risoluzione n. 125/2010 del CNG, la mancanza della valutazione lascia emergere dubbi, insicurezza e incertezze sui risultati. D'altra parte, ciò impedisce anche di prendere iniziative per modificare le politiche esistenti e/o pianificarne di nuove che possano risolvere i problemi relativi agli obiettivi e alle mete per cui le politiche stesse sono state create.

Quando si interrogano le ragioni della mancata valutazione di una politica pubblica nazionale o di una politica giudiziaria, secondo Secchi, Coelho e Pires⁵², «è possibile verificare che: a) uno degli ostacoli è la mancanza di chiarezza nei suoi obiettivi; b) un altro problema è la multicausalità: quando diventa difficile separare gli effetti sociali prodotti da ciascuna delle politiche pubbliche implementate; c) ci sono difficoltà che riguardano la resistenza di chi viene valutato, con la contestazione dei criteri, indicatori e/o *standard*; d) anche il modo di presentare i risultati di un processo di valutazione rappresenta una difficoltà, soprattutto quando si generano informazioni in eccesso, assenza di sintesi, difficoltà di linguaggio, ecc.; e) il tempo di maturazione di una politica deve essere preso in considerazione al momento della valutazione, soprattutto considerando che gli effetti spesso richiedono dieci anni dalla sua attuazione per essere misurati; f) infine, è importante considerare che al momento della valutazione ci sono molti interessi in gioco, perché anche se viene effettuata con l'uso di strumenti tecnici, le informazioni ottenute possono essere utilizzate come strumenti nella disputa politica».

5. Conclusione

Questo testo si concentra sull'accesso alla giustizia a partire dalla constatazione delle difficoltà di implementazione, esecuzione e valutazione della politica giudiziaria nazionale prevista dalla risoluzione n. 125/2010 del CNG. In questo contesto è anche necessario considerare lo “stato di crisi” della giurisdizione statale

⁵² L. SECCHI, F.S. COELHO, V. PIRES, *Políticas públicas*, cit.



che, di fatto, non può rispondere, in maniera tempestiva e di qualità, alla complessità dei conflitti sociali. Questo “stato di crisi” genera dibattiti, promossi da vari movimenti, iniziative di professionisti di area giuridica e di aree correlate, mescolando insieme attivismo e ricerca accademica. Iniziative e pratiche di successo si stanno già realizzando in tutto il Brasile. Associata a queste, si percepisce la volontà politica degli amministratori pubblici, senza la quale le politiche pubbliche per l’accesso alla giustizia non potrebbero essere promosse ed attuate.

In questo scenario, si rileva la fattibilità dell’allineamento fra azioni come la politica pubblica giudiziaria di trattamento dei conflitti e la buona amministrazione della giustizia osservata mediante parametri giudiziari, quali la ragionevole durata del processo e il rispetto delle norme giuridiche, con lo scopo di raggiungere una soluzione adeguata dal punto di vista qualitativo e quantitativo.

Pertanto, il problema in discussione è stato formulato come segue: la risoluzione 125 costituisce una politica giudiziaria o una politica pubblica per l’accesso alla giustizia? Dall’analisi effettuata – tenendo in considerazione che tanto le politiche pubbliche quanto quelle giudiziarie mirano a risolvere un problema (di ordine sociale le prime, riguardanti l’accesso alla giustizia le seconde) attraverso le tappe di un processo che va dalla creazione all’attuazione delle politiche stesse – è possibile affermare che i meccanismi “autocompositivi” previsti dalla risoluzione n. 125 (mediazione e conciliazione) rappresentano politiche giudiziarie nazionali il cui obiettivo principale è quello di fornire un accesso adeguato ed efficiente alla giustizia nel trattamento dei conflitti.

Tuttavia, affinché la politica giudiziaria nazionale prevista dalla risoluzione n. 125 possa essere attuata con successo, oltre a seguirne lo sviluppo, è necessario che la pubblica amministrazione appronti le risorse necessarie (umane, una formazione del personale e una infrastruttura organizzativa adeguate).

Inoltre, l’autocomposizione è una politica giudiziaria che può essere classificata come politica statale perché esprime scelte sostenute da forze politiche e sociali, oltre ad essere dotata di dispositivi giuridici, di mezzi e regolamenti per la sua attuazione. È anche importante considerare che le politiche statali hanno un’ampia legittimità sociale, diventando “stabili”, cioè durevoli, in quanto rimangono indipendenti dal governo.



Pertanto, la politica pubblica di autocomposizione, prevista dalla risoluzione 125 e successivamente approvata dal codice di procedura civile (CPC) e dalla legge 14.140/2015, dovrebbe essere attuata tanto all'interno del potere giudiziario quanto al di fuori di esso. Indipendentemente dal fatto che ci si trovi a livello statale o extrastatale, si può fare ricorso ad essa sotto la supervisione del potere giudiziario con l'intenzione, inoltre, di promuovere il diritto fondamentale di accesso alla giustizia, realizzando un'opera di pacificazione sociale capace di lasciarsi alle spalle la cultura del contenzioso.

Tuttavia, è necessario che la politica giudiziaria nazionale venga valutata mediante gli stessi criteri utilizzati per la valutazione delle politiche pubbliche. Inoltre, questa valutazione deve essere effettuata dalla società nel suo complesso, dagli utenti del sistema giudiziario e dei meccanismi di autocomposizione previsti dalla politica giudiziaria. Questa è una carenza che è stata verificata durante tutte le fasi della ricerca. Non è infatti prevista alcuna valutazione della politica giudiziaria nazionale studiata. I meccanismi rilevati e menzionati in tutto il testo vanno inoltre considerati in fase di *test*, poiché sono disponibili da poco tempo e i loro risultati non sono ancora stati analizzati e diffusi. È anche importante ricordare che i questionari applicati nelle indagini sono lunghi e difficili da capire per il cittadino comune a causa della complessità del loro linguaggio. Questa situazione rende difficile la partecipazione per coloro che si ritrovano coinvolti nel procedimento. Costoro possono senza dubbio valutare gli aspetti positivi dell'autocomposizione e quelli che devono essere migliorati attraverso cambiamenti della politica esistente o la creazione di mezzi più appropriati.

In conclusione, la risoluzione n. 125/2010 del CNG costituisce una politica giudiziaria nazionale che mira a fornire accesso alla giustizia attraverso l'utilizzo di meccanismi di risoluzione dei conflitti autocompositivi. Tuttavia la necessaria fase di valutazione, così come è formulata oggi, si rivela al momento una debolezza significativa, poiché si osserva come questa, di fatto, non venga attuata in maniera regolare e sistematica, e, quando anche venga effettuata, per come ciò avviene, non consente nel breve periodo un'adeguata partecipazione sociale.