

La giustizia civile tra riforme ed autoriforma

Le analisi impietose che da tempo vengono fatte sullo stato della giustizia civile hanno assunto da ultimo toni allarmanti e fortemente evocativi che parlano di una giustizia ormai allo stremo, straziata più che curata dagli interventi legislativi, in preda ad una deriva burocratica che, tra inefficienze di sistema e rivendicazioni dei singoli, si traduce sostanzialmente in un arretramento del livello di tutela dei diritti dei cittadini e in una perdita di credibilità dell'intera magistratura.

Il *Censimento speciale della giustizia civile* effettuato dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del Ministero della giustizia, pubblicato nell'ottobre 2014, conferma nella crudezza dei suoi dati lo stato di forte criticità della giustizia civile, con 5, 2 milioni di cause pendenti alla data del 30 giugno 2013, a fronte tuttavia di un numero di cause definite (n. 4.554.038) superiore alle cause iscritte (n. 4.348.902), secondo una linea tendenziale già registrata nel 2011 e nel 2012.

L'applicazione di criteri di "rilevazione selettiva", efficacemente illustrati nella relazione, ha portato alla disaggregazione del dato delle pendenze, consentendo l'acquisizione di dati differenziati a seconda della natura degli affari, in modo da indirizzare gli interventi verso le aree di maggiore sofferenza; in particolare, il "*criterio selettivo dell'anzianità*" ha consentito di verificare i tempi di definizione delle cause secondo i parametri della ultra-biennalità (cause di appello) e della ultra-triennalità (cause di primo grado), al fine di evidenziare il cd. "rischio Pinto", che ha già visto la condanna dello Stato italiano ad oltre 400 milioni di euro per violazione dell'art. 6 della Convenzione di Strasburgo e che alla data del 30.6.2013 riguardava circa il 10% del totale delle cause pendenti.

In questo quadro desolante, l'unica nota positiva è l'alta produttività dei magistrati, i quali hanno definito negli ultimi tre anni un numero di cause superiore alle sopravvenienze, come già il Rapporto della CEPEJ presentato nell'ottobre 2014 aveva evidenziato con riferimento al biennio 2010/2012, attribuendo ai giudici civili italiani il primo posto in termini di produttività, anche se nel contempo l'Italia era tra i primi Paesi quanto a cause pendenti, collocandosi al secondo posto dopo la Germania.

Eppure, paradossalmente la credibilità della magistratura è in forte caduta, messa sotto accusa da più fronti; parlo non solo della posizione critica assunta da rappresentanti più o meno autorevoli della politica e dalla maggioranza della stampa, ma anche dell'avversione sempre più radicale della classe forense, stretta tra le pastoie di un percorso processuale sempre più accidentato e le difficoltà professionali dovute al numero di 226.000 avvocati iscritti, numero che solo eufemisticamente si

può definire alto, con un rapporto di 379 per ogni 100.000 abitanti, contro una media europea di 106; parlo della sfiducia del cittadino in un sistema che gli riconosce tardi, troppo tardi quanto gli è dovuto, e questo sempre che le sue pretese, benché fondate, non si infrangano contro distrazioni, negligenze, imprevisti processuali; parlo delle difficoltà relazionali con il personale amministrativo, sempre in bilico tra esigenze di autonomia e incapacità di rinnovarsi per far fronte alle nuove sfide professionali imposte da una realtà che si muove rapidamente.

E tutto questo assume forme plastiche se ci si imbatte nelle aule di udienza dei tribunali, soprattutto se di grandi dimensioni, che con felice metafora Bruno Capponi, nel suo bel libro sulla giustizia civile, paragona giustamente ad un *suk* arabo; è proprio questa la sensazione che ho provato trovandomi di recente negli uffici del Tribunale civile di Roma, dove pure ho lavorato nei lontani anni '80, in una situazione che già allora era molto faticosa e che oggi desta incredulità e smarrimento.

A fronte di tale stato di emergenza, in data 11.3.2015 è stato presentato alla Camera dei deputati dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, un disegno di legge delega recante *disposizioni per l'efficienza del processo civile*, elaborato e redatto dalla Commissione cd. Berruti (n. 2953/2015).

Nell'articolata relazione che accompagna il disegno di legge si prende atto dell'inefficienza del processo civile e dei suoi costi economici per l'intero sistema, ormai esposto alla concorrenza degli ordinamenti degli altri Paesi dell'Unione europea che, anche attraverso forme semplificate di accesso e risposte rapide e prevedibili di giustizia, si pongono come polo di attrazione per investimenti economici e finanziari, incidendo in tal modo sull'andamento dell'economia nazionale, il che può tradursi anche in molti punti del PIL.

Gli interventi previsti, tutti da realizzare “*senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*”, non sembrano tuttavia offrire una efficace e pronta risposta alle pur denunciate inefficienze del processo civile: l'art. 1 del disegno di legge stabilisce i criteri per la integrazione della disciplina del tribunale delle imprese, mediante l'ampliamento delle competenze delle attuali sezioni specializzate per l'impresa, nonché per la istituzione presso i tribunali ordinari di sezioni specializzate per la famiglia e la persona; l'art. 2 stabilisce i criteri per il *riassetto del codice di procedura civile, mediante novelle al codice e alle leggi processuali speciali, in funzione degli obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo*

civile con riferimento al giudizio di primo grado, al giudizio di appello e al giudizio di cassazione.

Il dibattito con molti accenti critici che si è già aperto e che accompagnerà i lavori potrà contribuire ad una più puntuale formulazione dei criteri di delega che appaiono piuttosto generici e ancor più alla concreta attuazione del disegno di legge, che certamente non tradisce le premesse, ma che denuncia i suoi limiti proprio nel carattere parziale dell'intervento, perché non si inserisce in un generale ripensamento sulla effettività delle tutele e sulla giurisdizionalizzazione di conflitti sociali che richiederebbero ben altra risposta, mentre l'indicazione di utilizzare l'istituto della proposta di conciliazione di cui all'art. 185 *bis* c.p.c. in funzione di definizione dell'arretrato mi sembra non rispettosa del diritto del cittadino ad avere una decisione dopo che l'istruttoria si è conclusa, posto che ad istruttoria in corso la norma potrebbe comunque trovare applicazione.

Dunque una risposta che nella migliore delle ipotesi potrà dare i suoi frutti fra qualche anno, con l'approvazione dei decreti delegati da adottare nel termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge delega.

Ma nel frattempo si è aperto un altro fronte, quello della legge sulla responsabilità civile dei magistrati n. 8 del 2015, che non potrà non avere i suoi effetti sul contenzioso e sugli stessi tempi della giustizia.

La nuova legge, già portata all'esame della Corte costituzionale dal Tribunale di Verona con ordinanza 12.5.2015, scompagina l'assetto della legge n. 117 del 1988 che pure aveva superato l'esame della Corte costituzionale, la quale con sentenza 18/1989 aveva escluso l'effetto di turbamento che ne poteva derivare alla serenità e all'imparzialità del giudice, attesa *la limitatezza e tassatività delle ipotesi di colpa grave, rapportate a negligenza inescusabile*, ed essendo espressamente escluse le ipotesi di interpretazione delle norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove, tutte coperte dalla *garanzia costituzionale dell'indipendenza*.

Non è possibile in questa sede ripercorrere l'iter dell'intervento normativo, che parte dalle sentenze della Corte di giustizia emesse nelle cause C-224/01-*Köbler* e C-173/03-*Traghetti del Mediterraneo Spa in liquidazione*, di cui la nuova legge riprende le conclusioni, introducendo in particolare nuove ipotesi di colpa grave, come il travisamento del fatto o delle prove, e facendo cadere per tutte il parametro della negligenza inescusabile, che viene invece recuperato ai fini dell'azione di rivalsa nei confronti del magistrato.

Le nozioni di travisamento del fatto o delle prove sono tra le più tormentate in dottrina e in giurisprudenza per la incertezza dei rispettivi confini; entrambe comunque consentono non solo una presa d'atto della difformità tra decisione ed esistenza della prova o di un fatto, ma in qualche misura anche un diverso apprezzamento dei fatti e delle prove. E' difficile non ipotizzare un aumento delle cause di responsabilità nei confronti dello Stato ed una ricaduta sulla stessa attività dei magistrati, intuitivamente indotti non solo a conformarsi al precedente per non correre rischi, ma anche ad evitare sovraccarichi di lavoro che spesso sono la causa di sviste o di errori; ed è difficile non temere un aumento sul fronte dei procedimenti disciplinari, che dovranno essere aperti a seguito delle cause di responsabilità nei confronti dello Stato, sempre che non si verifichi l'effetto perverso di un aumento immediato degli esposti in sede disciplinare per un cortocircuito assecondato dalle incertezze interpretative sulla negligenza inescusabile che dovrebbe qualificare l'errore del giudice rilevante ai fini disciplinari.

Forse in questo restringimento degli spazi di interpretazione ed applicazione della legge, oltre che nel mancato riconoscimento del ruolo fondamentale svolto dai giudici civili nell'apprestare tutela ai vecchi e nuovi diritti, spesso in un necessario ruolo di supplenza, va ricercata la chiave di lettura di comportamenti e reazioni che sembrano rafforzare l'idea di una generale burocratizzazione della giurisdizione e di un ripiegamento dei magistrati su questioni e rivendicazioni di scarso o scarsissimo rilievo, come quella sulle ferie, per me incomprensibile per le forme e le modalità con le quali è stata prospettata, portata avanti ed infine risolta.

È evidente che la posta in gioco è ben diversa da quella che traspare da provvedimenti poco meditati se non addirittura irritanti, nella misura in cui tradiscono una scarsa conoscenza dell'organizzazione della giustizia e dei tempi del processo.

È evidente che è in corso da tempo e con alterne fortune un processo di riassetto del potere politico che vede la giustizia come luogo privilegiato di scontro, per il ruolo di massima esposizione svolto e che continua a svolgere la magistratura, anche in via di necessaria supplenza e in chiave di controllo sociale, quanto ai suoi effetti.

Ma la risposta a questa perdita progressiva di ruolo che vede nella burocratizzazione della giurisdizione una delle sue cause ma anche uno dei suoi effetti, non può essere costituita dal ritorno al primo grado, come pure alcuni hanno proposto con una certa enfasi,

non so se per salvare se stessi o la giustizia dalla deriva burocratica che investe ogni grado, sia pure in diversa misura.

Forse è necessario prendere consapevolezza del proprio ruolo e dei poteri che oggi, a legislazione invariata, ci consentono di intervenire con forza e coraggio sul piano dell'organizzazione dell'ufficio e del lavoro del giudice. Ne sento parlare da anni, ma è questo il punto dolente da affrontare, senza perdere di vista che la giustizia italiana, come precisato dal presidente del gruppo di lavoro che ha curato il rapporto CEPEJ 2014, Jean- Paul Jean, è in una *posizione di ritardo strutturale che non potrà essere risolto senza una radicale riforma che affronti i temi delle prerogative dei giudici e dei poteri degli avvocati, aumentando i primi e riducendo i secondi.*

Le cose da fare sono tante, ma dobbiamo interrogarci su cosa ciascuno di noi può fare per ristabilire la fiducia dei cittadini nei propri giudici, per rendere efficace il nostro lavoro ed efficiente la macchina della giustizia, per evitare sprechi di intelligenze e di capacità in un fare che sembra non avere più alcun obiettivo, in un avvilitamento su se stessi che vede il prevalere di logiche di potere che generano ed alimentano ulteriore scontento e sterili contrapposizioni.

Nella relazione che accompagna il *Censimento speciale della giustizia civile* dell'ottobre 2014, l'autore Mario Barbuto ha sottolineato che la produttività dei giudici civili è certamente alta, *ma che dovrebbe concentrarsi più sull'arretrato vecchio e risalente (formato prevalentemente da "cause contenziose" e non certo da affari di volontaria giurisdizione), meno nell'inseguimento delle pratiche sopravvenute, per concludere che dai giudici non si può esigere di più rispetto a quello che fanno, ma si può pretendere un metodo di lavoro diverso da quello passato, anche tramite l'intervento dei dirigenti degli uffici.*

È una indicazione da seguire, che coinvolge la struttura giudiziaria nel suo complesso e che richiede l'abbandono del feticcio della statistica, che non è salvifica, a volte neppure per evitare sanzioni disciplinari da ritardi.

Ma non è solo un cambio di direzione da attuare, per mettere lo Stato al riparo dalla legge Pinto. Sono necessari cambiamenti culturali ed organizzativi, che i singoli giudici possono attuare o concorrere fattivamente ad attuare.

Tra le tante proposte avanzate, mi piace segnalare le considerazioni di due donne giudici, Anna Mantovani ed Elena Riva Crugnola, che non ho il piacere di conoscere e che, in uno scambio di idee con gli iscritti ad una *mailing list*, proprio sull'organizzazione del lavoro da parte del giudice di primo grado, hanno riassunto in

pochi punti il da farsi: 1) “guidare” la fase istruttoria con intelligenza, con studio della causa da parte del giudice fin dalla sua prima fase, rilievi di ufficio e provvisoria esecuzione dei decreti ingiuntivi opposti alla prima udienza, indicazioni alle parti degli orientamenti della sezione e di soluzioni conciliative, valutazione ragionata del carattere dirimente o meno delle prove richieste, quesiti ragionati e mirati al CTU ed infine redazione delle sentenze in forma semplificata, anche mediante il richiamo a precedenti della Sezione: tutte attività e modalità di procedere che potrebbero fortemente ridurre i tempi dell’istruttoria e far “evaporare” molte cause oggi affidate alla gestione discrezionale dei giudici; 2) riorganizzare i ruoli, soprattutto da parte dei capi degli uffici, sia nella fase di iniziale assegnazione delle cause sia nel controllo di gestione del ruolo da parte del singolo giudice, introducendo e favorendo prassi nella redazione degli atti condivise con l’avvocatura, che già trovano applicazione in molti tribunali, consentendo recuperi di tempi e di efficienza; 3) nominare a capo degli uffici magistrati che abbiano anche capacità organizzative, in grado di recepire e promuovere prassi virtuose, valorizzando l’ufficio per il processo e individuando le risorse necessarie.

Sono obiettivi da tempo individuati e che da tempo molti cercano di perseguire con forza, spesso senza riuscirci, perché tutti gli altri protagonisti del processo sembrano remare contro, traducendosi il tutto in ripetuti solleciti, tardive revoche di incarichi ai consulenti, rinnovi di consulenze e rimessioni di cause in istruttoria per chiarimenti, rinvii più volte richiesti e concessi per motivi vari, in un ripetersi di prassi negative che hanno giocato la loro parte nel triste primato che detiene l’Italia per la violazione del termine di durata ragionevole del processo.

Ma le indicazioni proposte o riproposte con felice sintesi dalla due colleghe sono oggi scelte indifferibili, verso le quali è davvero necessario concentrare gli sforzi culturali ed organizzativi, per restituire il magistrato al proprio ruolo di garante dei diritti e per recuperare la fiducia dei cittadini nella magistratura.

Quelle pendenze da codice rosso sono un allarme continuo che ci riguarda e coinvolge tutti, in un impegno che deve riguardare *l’arretrato e la giacenza*, al fine di eliminare l’arretrato e contenere la giacenza in limiti fisiologici, facendo la nostra parte ed attivando o sollecitando nel contempo ogni altro possibile intervento di razionalizzazione dei tempi del processo.

È un obiettivo possibile ed è anche la vera risposta da dare alle sanzioni disciplinari sui ritardi che determinano forti reazioni solo quando ad essere colpiti sono esponenti della magistratura associata, anche se

ormai da tempo sono la rappresentazione plastica di un avvimento del sistema, perché spesso si accompagnano ad un'alta produttività del magistrato, sia in assoluto che in comparazione con altri magistrati addetti allo stesso Ufficio e che svolgono analoghe funzioni.

È necessario raccogliere la sfida perché siamo in grado di farlo, attingendo al grande patrimonio di idee e di progettualità, di consapevolezza e di responsabilità nei comportamenti di cui la magistratura ha dato prova nel tempo, recuperando chiarezza negli obiettivi da raggiungere e costruendo strategie efficaci.

Non possiamo assistere inerti alla *casa che brucia*, secondo la suggestiva espressione usata dal prof. Virgilio Andrioli già negli anni '70, perché sono in gioco diritti fondamentali dei cittadini.

Antonietta Carestia