

22 ottobre 2010

***AIGA - Congresso Nazionale
Straordinario di Bari
22-23 ottobre 2010
Villa Romanazzi Carducci***

***Oggetto:** Seconda Sessione
Il processo civile
Giusto... in tempo*

**Congresso Straordinario AIGA - Bari 22-23 ottobre 2010
Il Processo civile – Giusto... in tempo****CONTRIBUTI PER IL DIBATTITO****La Giustizia civile in Italia.**

Già nel 2002 con gli *“Appunti per un progetto di riforma della Giustizia”* e nel 2003 con il *“Progetto di riforma della giustizia”*, l’AIGA aveva affrontato in maniera organica e completa la problematica della giustizia italiana, individuando soluzioni e rifiutando la logica emergenziale fino a quel momento seguita dal nostro Legislatore.

A distanza di 7 anni, i Giovani Avvocati intendono affidare al dibattito politico nuovi spunti di riflessione, pur sapendo che l’attuale crisi economica internazionale, riflettendosi inevitabilmente sulle finanze pubbliche del nostro Paese, non consente quegli investimenti di cui il settore avrebbe senz’altro bisogno.

La inefficienza della giustizia civile è stata affrontata, negli ultimi anni, intervenendo sulle norme processuali, *‘come se da sole potessero alimentare e sostenere il processo lavorativo’*¹. Ciò è *‘un vizio tipico delle organizzazioni democratiche conosciuto come ritualismo, ossia la tendenza a enfatizzare il ruolo delle norme, anziché puntare sulle energie individuali’*².

Alcuni dati, tuttavia, devono essere considerati acquisti.

È infatti noto il fenomeno delle croniche carenze di organico del personale giudiziario (sia togato che del ruolo amministrativo) e della disomogenea allocazione delle risorse umane secondo una *‘distribuzione irrazionale dei carichi di lavoro’*.

L’analisi dei dati statistici conferma anche (almeno per quanto riguarda i flussi dei Tribunali) un discreto recupero di efficienza, se si considera la capacità di smaltimento dei procedimenti pendenti in rapporto a quelli sopravvenuti.

Tuttavia, questo risultato è influenzato dall’opera della magistratura onoraria e conferma la ineludibile necessità di implementare le piante organiche della magistratura togata, quantomeno di quelle unità che attualmente garantiscono l’equilibrio del sistema.

Per quanto riguarda la fase di impugnazione (oggi il vero e proprio *“collo di bottiglia”* della giustizia civile) la situazione complessiva è ancor più drammatica: la

¹ Vedasi CENSIS – L’Avvocatura italiana ripensa al sistema giustizia - Rapporto su Giustizia e Territorio, curato unitamente al CNF e all’AIGA - 2008

² Ibidem.

dilatazione dei tempi (caratterizzati tra l'altro dall'assenza di qualsiasi attività processuale) risulta oramai insopportabile.

E se tutto ciò non fosse sufficientemente grave, su ogni ipotesi di ragionevole riforma del processo civile pesa un'ipoteca che rende difficile ogni serio obiettivo nel breve e medio periodo: lo smaltimento dell'arretrato. I procedimenti di indennizzo al cittadino per lunghezza irragionevole del processo (c.d. legge Pinto) costituiscono, da un lato, una ulteriore causa di congestione delle Corti di Appello chiamate a deciderli e, dall'altro, una emorragia in costante aumento di risorse economiche che ben potrebbero essere utilizzate per far meglio funzionare il sistema giustizia del nostro paese.

Influisce ad aggravare la difficile condizione della giustizia civile il ritardo nella predisposizione di criteri di valutazione della produttività dei singoli magistrati.

Nonostante i massicci investimenti, anche la applicazione delle innovazioni tecnologiche, che consentirebbe importanti recuperi di efficienza ha dato scarsi risultati: da un lato si è assistito alla predisposizione di singole piattaforme informatiche che, non "dialogando" con altri sistemi, ne stanno decretando l'inevitabile insuccesso, dall'altro si è assistito alla progettazione di sistemi faraonici che nel momento della "messa a regime" sono risultati già obsoleti rispetto ai progressi tecnologici intervenuti nel frattempo.

In questo contesto, non devono sottovalutarsi le responsabilità di magistrati ed avvocati.

I primi 'nonostante il turnover generazionale e la continua sovraesposizione mediatica, e nonostante che l'apprezzamento delle popolazione italiana nei loro confronti si sia deteriorato rispetto ai primi anni '90, sono solo formalmente distanti dalle dinamiche sociali, ma nella sostanza vi sono totalmente immersi'³. Per questo il passaggio maggiormente complicato è quello di infondere, nella formazione dei magistrati, la cultura del servizio pubblico e non soltanto la cultura della giurisdizione.

I secondi mostrano una frammentazione dell'offerta professionale, dove i giovani 'con studi piccoli, fronteggiano la domanda di consulenza di tipo seriale espressa in particolare da singoli individui, mentre la domanda qualificata delle imprese o delle organizzazioni complesse si incanala verso strutture di studio altrettanto complesse'⁴. Con la conseguenza che, sul piano locale, gli avvocati, e soprattutto i giovani professionisti, debbono saper fare di tutto, divenendo

³ Ibidem.

⁴ Ibidem

'multidisciplinari', sacrificando la specializzazione delle competenze, che dovrebbe essere naturale nel rapporto con una domanda qualificata.

Le soluzioni alla crisi della giustizia civile sono state ricercate concentrandosi sui riti processuali, sottoposti ad incessanti riforme di carattere non organico.

Successivamente, con l'enucleazione del concetto stesso di "contenzioso minore" (come se il diritto ad una decisione sulla pretesa di ciascun cittadino dipendesse dal valore economico della stessa) si è aperta la strada ad una giustizia di serie "B", assegnata a organi decisionali (i giudici di pace) nei confronti dei quali non si è mai seriamente investito, né in fase di selezione né in fase di formazione.

Infine, a causa di una presunta crescita annuale del contenzioso civile, il legislatore ha introdotto la conciliazione obbligatoria preventiva, inaugurando la stagione della "fuga" dalla giurisdizione. Un nuovo istituto che rischia di non favorire affatto la composizione della lite ed i cui costi saranno sicuramente a carico delle parti.

Spesso si attribuisce la paralisi dei Tribunali alla accentuata "litigiosità" degli italiani (litigiosità che sarebbe alimentata anche da un numero di avvocati non confrontabile con altre realtà europee) ed al fatto che un'adeguata risposta alla domanda di giustizia non può essere data quando il livello del contenzioso si innalza oltre un certo limite (cui corrisponderebbe, secondo i più, una diminuzione della qualità del medesimo).

Queste considerazioni tuttavia sono frutto di facili semplificazioni. Una società complessa e congestionata, che vede il continuo formarsi di nuove figure di diritti e di situazioni giuridiche tutelabili, richiede – necessariamente – una maggiore capacità regolatrice data dalla presenza di una forte giurisdizione. L'alternativa a questo stato di cose è quella di lasciare che questi fenomeni si "autoregolino" e ben sappiamo come questo può accadere. Un società in cui viene meno la "regola di diritto" nel disciplinare i rapporti fra le diverse posizioni dei cittadini, necessariamente porta a far emergere la mera "regolazione degli interessi", dove solo chi ha la forza, economica o peggio, per imporre il proprio "equilibrio" ne trova giovamento.

Non si nascondono certo fenomeni degenerativi del contenzioso. Tuttavia, la maggior litigiosità degli italiani è frutto dell'aggregazione di situazioni molto diverse tra i territori del paese. In gran parte della penisola il tasso di litigiosità è del tutto confrontabile con quello di altre realtà europee, mentre livelli di contenzioso del tutto fuori media sono presenti solo in alcune realtà territoriali ed in alcune particolari materie.

Dunque, i fenomeni degenerativi del contenzioso sono territorialmente limitati e ben conosciuti, per cui le soluzioni non possono passare attraverso norme generali che colpiscano tutti e indistintamente, ma devono essere dirette e calibrate sulle singole specificità.

Le ripetute Riforme della Giustizia Civile. Lo *jus constitutionis* nel processo civile.

Negli ultimi 3 lustri, le tante riforme che hanno riguardato l'amministrazione giudiziaria e la giustizia civile in particolare ne hanno solo reso l'accesso più complesso, articolato e, soprattutto, costoso.

Si pensi agli **aumenti del contributo unificato** dal 2000 al 2010: rispetto all'inflazione, le spese di giustizia sono cresciute di ben cinque punti percentuali in più (il 27% contro il 22,3% del costo della vita).

Contemporaneamente si sono ridotte le ipotesi di esenzione dal pagamento del contributo e sono anche aumentati i contributi fissi previsti per determinati procedimenti.

Ad esempio, le controversie di valore inferiore a € 1.032, prima esenti, adesso scontano un'imposta di € 33 così come quelle per le opposizioni a sanzioni amministrative innanzi al giudice di pace; le esecuzioni immobiliari nel 2000 scontavano un contributo unificato di € 153 mentre oggi esso è di € 220 (+65% circa); negli altri procedimenti esecutivi il contributo unificato è aumentato da € 77, 46 ad € 110 (+42%); le esecuzioni mobiliari di valore inferiore ad € 2.500 - che prima erano esenti dal C.U. - oggi scontano una tassa di € 30; infine, non vi è più distinzione tra procedimenti d'urgenza proposti in corso di causa (prima esenti) con quelli proposti *ante-causam* (50% del C.U.).

Da ultimo sono aumentati in modo significativi anche i diritti di cancelleria.

Sul piano processuale, tutte le riforme hanno perseguito solo lo scopo di introdurre stringenti preclusioni per le parti perché, secondo una tesi ribadita dal primo presidente della Corte di Cassazione nella inaugurazione dell'anno giudiziario 2009, il diritto del cittadino deve essere sacrificato al superiore interesse della nazione, nel senso che un processo rapido, anche se sommario, risponde alle esigenze costituzionali più di quanto non faccia la tutela del diritto individuale.

Questa impostazione soffre di un errore di prospettiva. Se è infatti vero che il giudizio di legittimità, in virtù della funzione nomofilattica della Suprema Corte, trascende l'interesse individuale, è nel giudizio di primo grado che si realizza la funzione costituzionale cui lo Stato è chiamato, che è quella di assicurare – attraverso un decisione rivolta alle parti – il corretto funzionamento dell'ordinamento civile.

La compressione dei diritti individuali, attuata anche riducendo i poteri processuali rimessi alle disponibilità delle parti ed aumentando i poteri d'ufficio del giudice, non realizza quindi un interesse primario ma contribuisce a creare proprio

quel clima di incertezza sulla sorte del proprio diritto che la Corte di Cassazione intenderebbe evitare.

A ciò si aggiunga che, nonostante questa ininterrotta stagione di riforme processuali, negli ultimi quindici anni la durata media dei processi è solo aumentata, dimostrando tutta la inadeguatezza di una scelta politica (prima ancora che tecnica) sulla quale sarebbe opportuna una pausa di riflessione.

I numeri della Giustizia Civile italiana

Un'attenta analisi dell'attuale situazione della Giustizia Civile nel nostro Paese non può prescindere da alcuni significativi dati statistici.

Secondo un autorevole studio della Banca d'Italia *“La giustizia civile italiana si caratterizza nel confronto internazionale per l'elevato livello di inefficienza. Adottando come parametro di riferimento la durata dei processi, gli studi disponibili, pur con i limiti impliciti nella comparazione di sistemi giuridici diversi, evidenziano che i tempi necessari per la risoluzione delle controversie in Italia sono di gran lunga superiori a quelli dei paesi più direttamente confrontabili per dimensione e grado di sviluppo economico. Il sistema giudiziario civile in Italia si caratterizza ulteriormente per le profonde differenze di funzionamento tra le diverse aree del paese: la durata dei procedimenti civili risulta in media significativamente superiore nelle regioni meridionali rispetto a quelle del Centro Nord”*⁵.

Lo studio dà inoltre atto che *“sulla base dei dati forniti dal Ministero della Giustizia, la durata media stimata dei procedimenti di cognizione in primo grado nei tribunali italiani nel 2006 era pari a 985 giorni nella cognizione ordinaria e a 861 giorni in materia di lavoro, previdenza e assistenza”*; è stata anche stimata la durata del processo esecutivo: *“Nel 2006 i procedimenti esecutivi immobiliari duravano mediamente 1.702 giorni, quelli mobiliari 317 giorni. Tempi significativamente più lunghi caratterizzano i tribunali meridionali, dove nel 2006 la durata media superava quella nei tribunali del Centro Nord di circa l'80 per cento nei procedimenti immobiliari (2.322 giorni contro 1.306) e del 60 per cento nei procedimenti mobiliari (393 giorni contro 246). Le regioni in cui i procedimenti immobiliari durano più a lungo sono la Calabria, la Basilicata e la Sicilia (oltre 8 anni), le durate inferiori si registrano nelle province autonome di Trento e Bolzano (circa 1 anno e mezzo)”*.

Per quanto riguarda gli organici in magistratura, al luglio 2010 si registrava una carenza di circa il 12%.

⁵ Amanda Carmignani e Silvia Giacomelli in *“LA GIUSTIZIA CIVILE IN ITALIA: I DIVARI TERRITORIALI”* - 2009

Numeri dei magistrati previsto per legge : 10.151

Legge del 13 Novembre 2008 n. 181

	Totale	Uomini	Donne
Magistrati in servizio	8973	5042	3931
di cui			
Uditori Giudiziari Senza Funzioni	298	122	176
Fuori ruolo	175	111	64
Magistrati in servizio in uffici giudiziari	8408	4740	3668
di cui			
Magistrati in servizio in uffici giudiziari Giudicanti	6342	3426	2916
Magistrati in servizio in uffici giudiziari Requirenti	2066	1314	752

Numero dei magistrati per i quali bandire il concorso da Uditore Giudiziario : 1178

Numero posti vacanti negli UFFICI GIUDIZIARI: 1214

Il dato delle carenze di organico, inoltre, andrebbe integrato con il conteggio dei magistrati che ricoprono incarichi direttivi o semidirettivi, tradizionalmente sottratti – in tutto o in parte – dalle tipiche funzioni giurisdizionali. E se solo si pensa che in Italia vi sono ben 165 Tribunali e 26 Corti di Appello, con la correlativa articolazione in Sezioni, il dato assume certamente una rilevanza.

È evidente che la sottrazione di Magistrati alla funzione giurisdizionale compromette la produttività complessiva dell'Ordine Giudiziario.

Al contempo, è il caso di evidenziarlo, un dato risulta quanto meno curioso: dal 1997 al 2008 si sono svolti in Italia 7 concorsi per l'accesso in magistratura. I posti messi a concorso sono stati complessivamente 2.590; le domande di partecipazione sono state 212.864; i partecipanti allo scritto 32.079; coloro che hanno consegnato i 3 elaborati allo scritto sono stati 18.551; gli ammessi agli orali 2.400; i nominati 2.195, tra cui i 250 del concorso 2008. Al riguardo, può essere

interessante osservare che, per reperire i fondi per la assunzione in servizio di questi ultimi il Governo è stato costretto ad aumentare il contributo unificato.

Anno	Posti	Domande	Partecipanti allo scritto	Candidati consegnato	Ammessi agli Orali	Nominati
27-feb-08	500	31.857	5561	3193	309	250
23-mar-04	350	45404	5803	3602	327	300
28-feb-04	380	41527	6354	4009	342	322
12-mar-02	350	25109	1723	1441	411	386
17-ott-00	360	26706	1737	1296	320	311
09-dic-98	350	25534	3443	2596	381	358
16-gen-97	300	16727	7458	2414	310	268
Totali	2590	212.864	32079	18551	2400	2195

Il semplice esame di questi numeri, secondo i quali in dieci anni le università italiane non sono riuscite a formare 2600 idonei alla funzione di uditore giudiziario, porta ad una stringente alternativa: o le università italiane sono le peggiori del mondo, e dovrebbero essere ristrutturate dalle fondamenta, o vi è la deliberata volontà delle commissioni giudicatrici, composte in prevalenza da magistrati, di non coprire interamente i posti a concorso.

A questa oramai endemica carenza di magistrati in servizio si è cercato di ovviare attribuendo le funzioni giurisdizionali a diverse migliaia di giudici onorari reclutati senza alcuna selezione.

Peraltro, anche tra questi magistrati vi sono vistosi vuoti di organico.

Secondo i numeri forniti dal Csm, ad agosto 2010 la scopertura era di circa del 36%.

Magistratura Onoraria	Posti in organico	Posti coperti	Vacanza
Componente privato corte appello minorenni	404	370	34
Componente privato tribunale minorenni	731	741	-10
Esperto di sorveglianza	580	476	104
Esperto di tribunale		24	-24
Giudice di pace	4690	2654	2036
Giudice onorario aggregato	1000	8	992
Giudice onorario di tribunale	2556	1798	758
Vice procuratore onorario	1979	1613	366
Totali	11940	7684	4256

In particolare, tra i ranghi dei Giudici di Pace mancano 2.036 unità (circa il 43.5% dell'organico) e tra i Giudici Onorari di Tribunale risultano scoperti 758 posti (circa il 29% di vacanze).

Passando all'esame del contenzioso italiano, interessante risulta il dato disponibile sul numero dei procedimenti civili pendenti innanzi alle Corti di Appello ed ai Tribunali negli anni 2004 e 2008.

Secondo i dati forniti dal Ministero della Giustizia⁶, nel 2004 erano pendenti innanzi alle 26 Corti di Appello 253.178 procedimenti, mentre nel 2008 il loro numero è aumentato a 398.242, con un incremento di circa il 58%; viceversa nei 165 Tribunali italiani il numero dei procedimenti pendenti nel 2004 (3.507.405) è rimasto sostanzialmente stabile nel 2008 (3.496.899), con una lieve diminuzione.

Altri dati sono ricavabili dalle rilevazioni ISTAT, che però si fermano al 2007, tenuto conto che, inaspettatamente nell'anno 2009, l'Istituto di Statistica ha deciso di abolire il Servizio Statistiche Giudiziarie, interrompendo un prezioso monitoraggio che svolgeva dal 1938; e ciò è indicativo della scarsa attenzione riservata alla giustizia.

In ogni caso, dai dati del 2007⁷ si rileva che nei Tribunali italiani, a fronte di **procedimenti di cognizione ordinaria sopravvenuti** per 389.541, ne sono stati definiti con sentenza 166.434 e senza sentenza 234.210, per un totale di definiti di 400.644; ciò, **probabilmente, anche a causa della capacità deflattiva e di definizione extraprocessuale delle controversie ad opera della classe forense**. E proprio il numero dei procedimenti attualmente già definiti senza sentenza dovrebbe essere tenuto in considerazione dai fautori della media-conciliazione.

Proseguendo l'analisi dei dati ISTAT, si ricava che la durata media dei procedimenti in Tribunale, sempre nell'anno 2007 è stata di 904 giorni.

Se nei procedimenti di **cognizione ordinaria innanzi al Tribunale i definiti superano nel numero i sopravvenuti, diversa è la situazione nelle Corti di Appello**, dove tra il 2004 ed il 2008 – sempre secondo i dati forniti dal Ministero della Giustizia⁸ – a fronte di pendenti iniziali nel 2004 per 253.178, si registrano nel 2008 pendenti finali per 398.242.

Soltanto la Corte di Appello di Torino è riuscita a migliorare il rapporto tra i giudizi pendenti iniziali e quello dei pendenti finali, ottenendo l'invidiabile risultato di -11,10%. A questo proposito, v'è da chiedersi – ironicamente – se questo lusinghiero risultato sia dovuto ad una minore litigiosità dei piemontesi rispetto ai liguri (Genova +29%), ai siciliani (Palermo +30,26%; Catania +50,9%) o ai toscani

⁶ www.giustizia.it

⁷ <http://giustiziaincifre.istat.it/excel/dwpl01-00100110-2007.xls>

⁸ http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?facetNode_1=0_10&facetNode_2=0_10_37&previousPage=mg_1_14&contentId=SST163523

(Firenze +35,95%); e ciò solo per citare alcuni esempi. Infatti, il cosiddetto IRS (Indice di ricambio annuale dei sopravvenuti ottenuto mediante la formula: $IRS = \text{Definiti} / \text{Sopravvenuti}$) consente di stabilire che se a Reggio Calabria il numero dei pendenti tra il 2004 ed il 2008 è aumentato del 43,24, nel frattempo nello stesso 2008 sono stati definiti più procedimenti dei sopravvenuti con un indice IRS di 1,37, anche se nel 2006 e nel 2007 il numero dei definiti nella Corte calabrese è stato inferiore ai sopravvenuti (IRS 2006 e 2007 = 0,76).

Una ricerca dell'ANM avrebbe determinato anche il carico di lavoro dei consiglieri di Corte di Appello.

Per comodità espositiva si riporta la tabella allegata allo studio ANM:

Tab. 9 INDICE DI CARICO PRO-CAPITE PER MAGISTRATO (anni 2003-2005)

	Corte di appello penale				Corte di appello civile			
	2003	2004	2005	Media 2003-2005	2003	2004	2005	Media 2003-2005
ANCONA	98	101	119	106	166	141	167	158
BARI	65	55	59	60	135	175	161	157
BOLOGNA	98	84	89	90	114	106	97	106
BOLZANO	48	35	40	41	73	58	68	66
BRESCIA	101	118	91	103	96	120	117	111
CAGLIARI	81	61	97	80	107	84	104	98
CALTANISSETTA	123	83	88	98	116	80	87	94
CAMPOBASSO	54	37	44	45	155	118	117	130
CATANIA	80	86	83	83	104	97	101	101
CATANZARO	84	93	67	81	182	181	223	195
FIRENZE	74	76	89	80	165	156	152	158
GENOVA	85	88	82	85	121	121	107	116
L'AQUILA	141	92	115	116	187	144	185	172
LECCE	89	74	75	79	243	206	192	214
MESSINA	124	68	71	88	168	141	152	154
MILANO	51	43	49	48	66	75	69	70
NAPOLI	111	85	86	94	161	151	188	167
PALERMO	72	66	67	68	91	85	96	91
PERUGIA	99	102	114	105	186	215	254	218
POTENZA	48	34	39	40	156	149	180	162
REGGIO CALABRIA	91	93	77	87	120	105	111	112
ROMA	82	78	84	81	190	182	192	188
SALERNO	68	74	76	73	136	165	164	155
SASSARI	83	71	74	76	98	89	93	93
TARANTO	106	80	110	99	69	83	93	82
TORINO	80	69	82	77	104	89	85	93
TRENTO	59	40	36	45	65	65	53	61
TRIESTE	91	71	94	85	102	79	78	86
VENEZIA	80	62	87	76	123	128	144	132
Media nazionale	83	73	78	78	133	129	138	133

Fonte: Analisi organizzativa delle Corti di appello – Settori civile e penale – Anni 2003, 2004 e 2005 – Ministero della giustizia, Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, Direzione generale di statistica.

Il dato deve essere ponderato con la struttura collegiale dell'organo giudicante; ma, in ogni caso, si ricava che mediamente un consigliere di Corte di Appello si trova a gestire 133 fascicoli, con picchi a Trento di 61 fascicoli ed a Perugia di 218.

Questi dati, forniti dalla ANM, peraltro non convincono. Infatti, assumendo che un magistrato settimanalmente trattenga in decisione tre processi, in un anno il numero complessivo di cause definite sarebbe di circa 130 con conseguente impossibilità di formarsi arretrato. Poiché così non è, probabilmente vi è un errore sui numeri forniti.

Potrebbe essere utile un breve esame – salvo quanto si dirà più oltre – sulla situazione degli uffici del Giudice di Pace.

Secondo una indagine, pubblicata dal Sole 24 Ore il 22/7/2010, i procedimenti civili pendenti innanzi i giudici di pace al 31 dicembre 2005 erano 960mila, al 31 dicembre 2006 erano 1,1 milioni, nel 2007 erano 1,3 milioni e nel 2008 hanno raggiunto il ragguardevole numero di 1,5 milioni.

È evidente che la crescita di tale contenzioso è dovuta anche all'aumento delle cause di opposizione a sanzione amministrativa tra il 2005 ed il 2008:

Pendenti al 31 dicembre

Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008
432.801	604.292	786.732	950.243

Sopravvenuti

Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008
647.531	756.422	859.742	961.741

Definiti

Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008
506.772	583.640	669.429	795.844

Questo dato è indice di un non corretto rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, considerando che spesso gli enti locali usano le sanzioni come forma impropria di tributo. Purtroppo, anziché contrastare questi abusi, lo Stato ha recentemente cercato di prevedere un filtro per questo tipo di controversie subordinando la iscrizione a ruolo di una opposizione al pagamento di contributo unificato che spesso è maggiore della stessa sanzione.

D'altra parte, se così diminuiranno le opposizioni a sanzioni amministrativa, pur con grave danno alla tutela dei diritti del cittadino, aumenteranno le cause ordinarie in virtù del recente raddoppio del limite massimo di competenza per valore di questa magistratura.

Tra il 1993 al 2009 sono anche aumentate i ricorsi alla Corte di Cassazione.

Le cause sopravvenute nell'anno 1993 sono stati 12.788, mentre nel 2009 sono stati 30.406. La crescita è stata pressoché costante, anche se nel 2008 e nel 2009 vi è stata una lieve inversione di tendenza.

Ciò ha comunque comportato che, nonostante sia nello stesso arco di tempo cresciuta la produttività della Suprema Corte (Definiti nel 1993 = 15.630; Definiti nel 2009 = 33.928), il numero dei pendenti finali è cresciuto a dismisura passando da 35.107 nel 1993 a 96.233 nell'anno 2009.

Il legislatore è anche intervenuto più volte per limitare l'accesso al giudizio di legittimità, introducendo filtri processuali ed economici (non ultimo l'aumento del contributo unificato di cui alla manovra finanziaria del luglio 2010).

Tuttavia è ancora una volta il caso di segnalare che nel 2009 sono stati accolti con cassazione totale o parziale (con o senza rinvio) ben 11.679 ricorsi, a fronte di provvedimenti di rigetto per 12.896 e di inammissibilità ed improcedibilità per 5.028.

Sostanzialmente, 4 sentenze su 10 sono state cassate dalla Suprema Corte; ciò dovrebbe fare riflettere sul concetto di produttività dei magistrati, che non può essere misurata esclusivamente sulla quantità di procedimenti definiti, ma anche, se non soprattutto, sulla qualità delle loro decisioni.

L'analisi dei dati statistici non può prescindere da un esame delle condizioni della Classe Forense.

Se nel Regno Unito ci sono 117mila avvocati (1 ogni 342 abitanti) e in Francia 44mila (1 ogni 1465 abitanti), in Italia c'è un vero e proprio esercito di ben 210mila avvocati, vale a dire 1 ogni 283 abitanti.

Ogni anno si iscrivono all'Albo circa 15.000 nuovi avvocati; ciò ha determinato la crescita esponenziale della categoria che nell'ultimo ventennio ha visto triplicare il suo numero.

In questo quadro un avvocato su quattro in Italia non guadagna abbastanza da potersi permettere l'iscrizione alla cassa di previdenza. In pratica, 56mila avvocati sui circa 210mila iscritti all'Ordine non raggiungono il reddito minimo di 10mila euro (15mila di fatturato) annui necessario per iscriversi alla Cassa nazionale di previdenza forense.

Il problema dell'arretrato. Analisi di alcuni dati statistici

Il 20 gennaio 2010 il Ministro della giustizia ha illustrato al Parlamento, nel corso della sua annuale "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia", lo stato della giustizia nell'anno appena ⁹trascorso ed i provvedimenti varati e in cantiere per migliorarne l'efficienza. Sono stati censiti oltre 5 milioni di procedimenti civili pendenti (con un incremento del 3% rispetto al 2008) e oltre 3 milioni nel settore penale. A fronteggiare la richiesta di giustizia in Italia 8.973 magistrati togati, 3.513 giudici onorari, 40.456 unità di personale giudiziario, 1.399 addetti al settore minorile, 46.662 dipendenti dell'amministrazione penitenziaria. Circa il 12% dei soli processi penali viene rinviato per omessa o irregolare notifica ed oltre 30mila cittadini hanno chiesto di essere indennizzati a causa dell'irragionevole durata del processo, ottenendo decine di milioni di euro di risarcimenti, con un trend in crescita delle richieste pari al 40% l'anno. La giustizia costa 8 miliardi di euro l'anno, cioè circa 30 milioni di euro per ogni giornata lavorativa.

Se questi dati sono reali e rappresentano il quadro generale, una loro analisi più approfondita svela alcune sorprese.

Innanzitutto quella dei Tribunali ordinari, che da qualche tempo hanno invertito il trend e riescono a "Esaurire" più procedimenti di quanti ne "Sopravvengono"

⁹ Come può essere rilevato anche i dati relativi al numero del personale in servizio spesso divergono a seconda della fonte consultata, sintomo di come i dati relativi alla giustizia italiana siano spesso difficilmente intelligibili.

DISTRETTI DI CORTE DI APPELLO	Primo grado					Grado di appello			
	Sopravvenuti	Esauriti			Pendenti alla fine dell'anno	Sopravvenuti	Esauriti		
		Con sentenza	Senza sentenza	Totale			Con sentenza	Senza sentenza	Totale
Torino	59.330	30.701	31.272	61.973	62.129	3.983	3.582	630	4.212
Milano	92.112	41.523	49.474	90.997	123.990	6.841	4.710	1.539	6.249
Brescia	25.436	12.140	14.633	26.773	43.593	2.432	1.644	514	2.158
Trento	3.868	2.105	1.827	3.932	5.130	500	393	45	438
Bolzano/Bozen	4.870	2.843	2.946	5.789	7.113	424	318	56	374
Venezia	50.553	24.084	28.950	53.034	99.096	4.434	2.647	792	3.439
Trieste	13.289	7.066	8.220	15.286	20.338	1.245	909	224	1.133
Genova	34.064	17.662	19.207	36.869	59.010	3.150	2.810	614	3.424
Bologna	43.455	20.829	24.225	45.054	97.658	3.977	2.641	672	3.313
Firenze	51.420	24.795	26.780	51.575	97.216	5.537	3.320	1.185	4.505
Perugia	12.089	6.201	5.312	11.513	30.674	1.470	1.466	420	1.886
Ancona	22.121	12.243	11.709	23.952	45.912	3.086	1.212	315	1.527
Roma	154.432	83.581	61.902	145.483	287.083	20.005	14.711	2.404	17.115
L'Aquila	26.187	16.454	11.301	27.755	53.403	3.347	2.671	441	3.112
Campobasso	6.613	3.945	3.096	7.041	13.315	1.755	750	137	887
Napoli	276.971	167.345	136.293	303.638	566.113	33.267	16.213	8.827	25.040
Salerno	57.680	47.930	23.284	71.214	131.008	11.218	3.276	418	3.694
Bari	128.516	44.682	45.788	90.470	349.594	9.380	3.510	616	4.126
Lecce	41.956	20.767	12.179	32.946	90.307	5.054	3.743	592	4.335
Taranto (sez.)	25.619	18.034	7.486	25.520	67.495	1.206	843	142	985
Potenza	22.933	12.551	12.608	25.159	45.824	3.162	1.642	373	2.015
Catanzaro	51.633	39.113	17.916	57.029	110.973	11.075	7.175	1.791	8.966
Reggio di Calab	23.939	14.116	24.056	38.172	42.752	3.894	2.121	526	2.647
Palermo	39.380	24.094	15.699	39.793	78.093	5.061	3.234	915	4.149
Messina	25.773	12.905	8.565	21.470	68.077	3.093	1.870	413	2.283
Caltanissetta	7.797	6.839	5.299	12.138	16.871	1.152	920	140	1.060
Catania	44.549	21.213	16.519	37.732	87.984	4.014	2.156	764	2.920
Cagliari	15.213	8.573	5.563	14.136	38.682	1.755	1.110	195	1.305
Sassari (sez.)	8.119	3.631	2.568	6.199	11.673	1.061	816	109	925
Italia	1.369.917	747.965	634.677	1.382.642	2.751.106	156.578	92.413	25.809	118.222

Da questa tabella sono escluse le opposizioni alle sanzioni amministrative (vedi infra) e le procedure monitorie.

DISTRETTI DI CORTE DI APPELLO	Uffici del giudice di pace (a)	Tribunali			Totale
		Ordinari	Di lavoro	Di previdenza	
Torino	38.068	17.733	1.548	640	19.921
Milano	52.864	68.217	1.830	105	70.152
Brescia	11.741	19.622	1.464	460	21.546
Trento	1.789	2.761	127	44	2.932
Bolzano/Bozen (sez.)	5.250	4.335	206	105	4.646
Venezia	18.887	30.261	2.844	505	33.610
Trieste	10.116	6.966	765	283	8.014
Genova	8.357	9.128	1.835	439	11.402
Bologna	25.686	32.784	2.458	709	35.951

Firenze	26.023	26.744	2.858	1.148	30.750
Perugia	8.240	6.067	649	165	6.881
Ancona	8.976	10.830	1.199	470	12.499
Roma	32.692	38.909	8.418	3.953	51.280
L'Aquila	8.761	7.922	2.389	259	10.570
Campobasso	2.250	1.656	437	102	2.195
Napoli	23.298	25.626	5.004	2.053	32.683
Salerno	6.993	11.208	1.035	98	12.341
Bari	10.328	9.160	2.742	3.608	15.510
Lecce	6.054	3.937	1.351	245	5.533
Taranto (sez.)	2.614	2.117	1.760	2.365	6.242
Potenza	1.670	1.773	511	142	2.426
Catanzaro	6.929	5.738	2.354	347	8.439
Reggio di Calabria	2.657	2.552	299	57	2.908
Palermo	8.453	8.986	1.779	173	10.938
Messina	2.797	2.469	1.136	23	3.628
Caltanissetta	1.396	1.395	616	2	2.013
Catania	7.161	8.715	2.207	236	11.158
Cagliari	3.093	3.817	1.819	157	5.793
Sassari (sez.)	2.029	1.687	481	192	2.360
Italia	345.172	373.115	52.121	19.085	444.321

Il trend si va oramai consolidando anche per quanto riguarda la “improduttività” delle Corti di Appello, che risultano essere gravemente in affanno nel reggere l’urto dei sopravvenuti, tanto che solo la Corte di Appello di Torino – come già osservato in precedenza - ha un saldo positivo tra nuovi procedimenti e sentenze nell’anno 2007 con trend negativo per il resto d’Italia con punte anche di oltre il 100%.

Tornando ora all’analisi di alcuni dati statistici relativi all’attività dei Giudici di Pace (Istat per l’anno 2007), si osserva che essi danno un saldo solo leggermente negativo (fra sopravvenuti ed esauriti) per tutte le tipologie di procedimento: infatti a fronte di 813.812 procedimenti sopravvenuti, abbiamo 826.541 procedimenti esauriti. Tuttavia questo è ottenuto escludendo dal calcolo i procedimenti di opposizione alle sanzioni amministrative che abbiamo visto - nel precedente paragrafo – essere un contenzioso in continuo aumento.

Questo ultimo dato subirà le conseguenze della recente introduzione del pagamento del contributo unificato anche per i procedimenti di opposizione alle sanzioni amministrative, che con ogni probabilità subiranno una drastica riduzione.

DISTRETTI DI CORTE DI APPELLO	Procedimenti di cognizione ordinaria			Procedimenti speciali			Procedimenti di conciliazione in sede non contenziosa (ex art. 322)		
	Sopravv	Esauriti	Pendenti alla fine dell'anno	Sopravv	Esauriti	Pendenti alla fine dell'anno	Sopravv	Esauriti	Pendenti alla fine dell'anno
Torino	16.046	16.526	9.043	38.490	38.689	828	696	767	122
Milano	27.735	25.558	19.346	53.732	56.371	3.914	852	961	185
Brescia	5.439	5.401	4.444	11.963	11.995	309	555	565	119
Trento	825	894	442	1.849	1.847	34	124	129	24
Bolzano/Bozen	1.521	1.724	1.388	5.328	5.285	281	30	32	12
Venezia	11.549	11.980	9.564	19.368	19.507	689	856	727	333
Trieste	3.549	3.761	2.133	10.536	10.530	190	247	258	64
Genova	10.360	8.381	10.459	9.176	8.942	451	175	158	120
Bologna	10.371	10.838	12.020	26.399	26.065	1.124	298	269	132
Firenze	14.575	12.536	16.350	27.052	26.631	2.260	624	625	76
Perugia	3.120	3.071	3.741	8.382	8.443	362	83	81	28
Ancona	4.725	4.833	4.706	9.253	9.222	280	87	83	31
Roma	37.064	30.369	48.850	35.503	35.911	4.515	196	202	99
L'Aquila	6.087	5.920	6.591	9.147	9.124	269	73	73	17
Campobasso	1.955	2.105	1.200	3.037	2.909	134	10	14	0
Napoli	134.702	148.554	223.043	28.001	29.565	4.385	34	31	36
Salerno	33.479	47.424	46.724	9.958	10.361	537	22	34	15
Bari	23.893	20.549	30.043	11.373	11.371	441	66	76	12
Lecce	11.931	10.623	14.263	6.320	6.371	320	28	29	6
Taranto (sez.)	7.844	7.300	7.930	2.843	2.846	87	30	34	13
Potenza	12.275	11.897	6.245	1.702	1.729	91	49	50	10
Catanzaro	20.624	23.506	24.632	6.903	7.139	635	111	137	52
Reggio di Calat	5.738	4.267	7.618	2.884	2.756	290	9	7	3
Palermo	10.400	9.699	11.427	8.777	8.770	405	43	55	23
Messina	6.171	5.612	14.423	3.060	2.897	384	27	26	94
Caltanissetta	2.643	3.457	2.702	1.429	1.433	28	30	27	6
Catania	13.215	11.121	13.595	8.274	8.088	776	36	36	21
Cagliari	2.829	2.849	3.389	3.159	3.189	210	321	353	68
Sassari (sez.)	1.325	1.791	2.387	2.151	2.100	121	61	70	16
Italia	441.990	452.546	558.698	366.049	370.086	24.350	5.773	5.909	1.737

Si segnala l'anomalia del distretto di Corte di appello di Napoli che, da solo, produce circa ¼ dell'intero contenzioso nazionale davanti al Giudice di Pace.

Potrebbe essere interessante ora considerare qualche dato relativo al carico di lavoro per magistrato. Secondo alcuni report, il carico di lavoro per ciascun magistrato non sarebbe dei più leggeri. I dati più aggiornati forniti dal Ministero della giustizia (che non scorporano il civile dal penale, né indicano come sia stata ottenuta la distinzione tra carico affidato a togati e carico affidato a magistrati onorari di Tribunale, che quotidianamente sopperiscono a gran parte della attività

“normale”) indicano che nel 2008 in media ogni togato ha avuto assegnati circa duecentoventisette nuovi fascicoli, definendone poco meno di duecento e quindi meno di un procedimento esaurito per giorno effettivamente lavorativo.

GRADUATORIA RISPETTO AI SOPRAVVENUTI PER MAGISTRATO PRESENTE (TOGATI)					
Grad.	Corti di Appello	Sopravvenuti civile+penale 2008	Sopravvenuti per mag. presente (togati)	Sopravvenuti per mag. in organico (togati)	Graduatoria per mag. in organico (togati)
1	ANCONA	5.852	325	254	1
2	NAPOLI	36.148	301	233	5
3	LECCE	10.345	287	241	3
4	ROMA	40.048	284	234	4
5	SALERNO	6.231	283	178	14
6	MESSINA	5.194	273	200	10
7	BARI	12.187	271	226	6
8	CATANZARO	8.131	262	194	11
9	L'AQUILA	5.936	258	247	2
10	CALTANISSETTA	3.483	249	205	9
11	CAMPOBASSO	2.359	236	214	7
13	FIRENZE	10.015	233	182	13
14	PERUGIA	3.581	224	211	8
15	GENOVA	8.498	224	189	12
16	BRESCIA	5.843	216	172	16
17	REGGIO C.	4.513	215	137	24
18	PALERMO	10.634	209	169	17
18	VENEZIA	7.934	233	162	22
19	POTENZA	2.641	203	176	15
20	CATANIA	7.942	189	147	19
21	TRIESTE	3.025	178	138	23
22	BOLOGNA	7.961	173	140	21
23	TORINO	10.869	170	143	20
24	CAGLIARI	4.840	156	138	22
25	MILANO	15.316	146	117	25
26	TRENTO	2.224	111	93	26
	ITALIA	241.750	227	182	

GRADUATORIA RISPETTO AGLI ESAURITI PER MAGISTRATO (TOGATO) PRESENTE					
Grad.	Corti di Appello	Esauriti civile+penale 2008	Esauriti per mag. presente	Esauriti per mag. in organico	Graduatoria per mag. in organico
1	ANCONA	5.056	281	220	3
2	PERUGIA	4.109	257	242	2
3	L'AQUILA	5.897	256	246	1
4	NAPOLI	30.542	255	197	4
5	REGGIO C.	5.193	247	157	12
6	SALERNO	5.404	246	154	14
7	ROMA	31.921	226	187	6
8	LECCE	8.127	226	189	5
9	FIRENZE	9.685	225	176	7
10	MESSINA	4.211	222	162	11
11	CATANZARO	6.537	211	156	13
12	CALTANISSETTA	2.879	206	169	9
13	BARI	9.019	200	167	10
14	POTENZA	2.557	197	170	8
15	VENEZIA	6.571	193	134	20
16	PALERMO	9.609	188	153	15
17	BOLOGNA	8.599	187	151	16
18	TRIESTE	3.095	182	141	18
19	CATANIA	7.335	175	136	19
20	GENOVA	6.598	174	147	17
21	BRESCIA	4.463	165	131	22
22	TORINO	9.876	154	130	23
23	CAGLIARI	4.502	145	129	24
24	CAMPOBASSO	1.451	145	132	21
25	MILANO	12.605	120	96	25
26	TRENTO	2.037	102	85	26
	ITALIA	207.878	199	160	

Ed allora: i magistrati togati in organico sono 9.080 (o meglio 8953 come invece dichiara il Consiglio Superiore della magistratura); di questi 6317 sono Magistrati in servizio in Uffici giudiziari Giudicanti (dati CSM); ogni magistrato, secondo questi dati, avrebbe una produttività media di 199 procedimenti esauriti l'anno; nell'anno 2007 i procedimenti civili sopravvenuti complessivi (esclusi quelli innanzi i Giudici di Pace) sono 1.083.915 ed i procedimenti esauriti sono 1.042.318.

Tra primo grado ed appello, annualmente si accumulerebbero quindi solo circa 40.000 procedimenti . Se questo è esatto, non si riesce a capire allora come mai in poco più di dieci anni (con la introduzione delle Sezioni stralcio l'arretrato fu azzerato) si sia raggiunto il numero attuale di oltre cinque milioni di cause pendenti.

Un processo civile giusto e moderno

Negli interventi precedenti si è accennato alle risposte che il legislatore ha tentato di dare alla progressiva crisi del processo civile. A costo di ripetersi è comunque giusto ricordarli.

Da un lato le modifiche centrate sui **riti processuali**. Alla regola della libertà per le parti di disciplinare l'attività processuale, conseguenza del c.d. principio dispositivo presente nel processo civile (tanto che ogni attività assertiva o di deduzione probatoria era possibile fino all'udienza di precisazione delle conclusioni), si è progressivamente sostituito un meccanismo processuale che prevede sempre più preclusioni, in modo tale da regolare l'attività delle parti nel processo in determinate "fasi" onde consentire – nelle intenzioni dei promotori di un tale ordinamento – una più spedita istruzione e decisione della causa. Questa tendenza è stata accompagnata dall'introduzione di riti particolari per singole materie, riti nei quali il ruolo del giudice non è quello di semplice arbitro delle richieste delle parti, ma diventa un soggetto "attivo" nella ricerca della verità processuale (rito del lavoro e previdenziale), ovvero di riti dove viene privilegiata una certa sommarietà nella raccolta del materiale da porre alla base delle decisioni (c.d. rito sommario), ovvero ancora riti dove le parti determinavano l'oggetto e il materiale della decisione lasciando al giudice la sola sintesi della pronuncia giudiziaria quando richiesto (c.d. rito societario).

Queste modifiche dei riti processuali non sono state tuttavia sufficienti ad aumentare né la giustizia intrinseca del processo, né la capacità di smaltimento dei procedimenti da parte del sistema giustizia. Il rito del lavoro si è progressivamente trasformato, nelle prassi dei tribunali, in un rito ordinario con preclusioni iniziali, il rito sommario è di fatto dimenticato, mentre per il rito societario è stato lo stesso legislatore a rendersi conto del suo sostanziale fallimento, tanto da abolirlo solo dopo pochi anni di vita.

Un'altra strada scelta per "dare" una migliore giustizia è stata quella di **affidare il contenzioso minore** ad un giudice (il giudice di pace) che, nella previsione iniziale, doveva sostituire il precedente conciliatore e che nelle originarie intenzioni doveva essere più un buon padre di famiglia che un organo di giurisdizione. Tutti sappiamo bene come è andata: nel corso del tempo questa magistratura onoraria ha visto aumentare le proprie competenze "giuridiche" ben al di là degli ambiti della previsione iniziale e, forse, degli stessi strumenti culturali e tecnici a disposizione, con la gestione diretta di una fetta importantissima degli affari contenziosi che, seppur di minor rilievo economico, hanno comunque una incidenza diretta sulla vita di molti cittadini. Progressivamente questi giudici, nati come "non

tecnicisti” e che avrebbero dovuto favorire la composizione delle liti mediante buon senso ed equità, si sono trasformati in organi giudiziari veri e propri, tradendo la funzione “conciliativa” per cui erano stati previsti. Questo ha portato – come si è già accennato – al formarsi di una giustizia di serie “B”, assegnata a organi decisionali nei confronti dei quali non si è mai seriamente investito, né in fase di selezione né in fase di formazione, lasciando il tutto nelle mani della loro inesorabile solitudine, spesso caratterizzata da lodevoli esempi, ma generalmente contrassegnata da una dequalificazione che ha investito la stessa avvocatura e la qualità delle decisioni. Gli stessi luoghi della giurisdizione del giudice di pace sono frequentemente diversi da quelli dove viene amministrata la giustizia da giudici togati e anche questa “separazione” (spesso voluta dai magistrati di carriera) ha impedito il formarsi di una medesima cultura della giurisdizione.

Infine, preso atto di una presunta impossibilità di rendere giustizia in modo efficiente e con la scusa di un contenzioso che annualmente cresce nei numeri, il Parlamento ha **introdotto nuovi metodi (preventivi ed obbligatori) di composizione delle controversie civili.**

Occorre chiederci a questo punto quali effetti abbiano avuto tutti questi interventi sui tempi del processo civile.

Ma la risposta, purtroppo, è scontata: se ancora oggi la giustizia civile è una emergenza, evidentemente tutti gli interventi legislativi hanno fallito.

Se si crede all’applicazione dei principi del giusto processo – a gran voce continuamente affermati - dell’art. 111 della Costituzione, **la “qualità della giustizia” tanto nel caso di una importante causa economica quanto in una controversia di minor valore dovrebbe essere sempre garantita.** Questo non vuol dire che non possano essere previsti procedimenti semplificati per controversie di un certo tipo, ma rimane ineludibile ed imprescindibile la “qualità” dell’organo giudicante.

In un sistema dove le parti collaborano ad “un progetto di sentenza” (quella corrispondente all’interesse della parte rappresentata) **il ruolo del giudice dovrebbe essere ripensato.** Il processo è delle parti ma l’arbitro – giudice deve essere in grado di gestirlo evitando che quel fascicolo che si presenta sulla scrivania si riempia di “carta” che un giorno (in sentenza) dirà essere superflua. **L’attenzione diretta alle parti a concentrare l’oggetto della controversia** sulle questioni essenziali **dovrebbe essere il primario compito di un magistrato**, peraltro già oggi normativamente previsto dall’art. 175 c.p.c. Ma questo richiede una preparazione e conoscenza del fascicolo in ogni udienza, che spesso manca.

In un’ottica di questo tipo si comprende come **dovrebbero prevedersi termini per il compimento di attività processuale non solo per le parti ma anche**

per il giudice, in modo tale che sia incentivato il rispetto di una certa tempistica da parte di tutti i soggetti coinvolti nel processo.

E se alcune condizioni del genere fossero realizzate verrebbe “naturale conseguenza” l’applicazione al processo civile di un fondamentale canone di civiltà di ogni giudizio: quello dell’immutabilità del giudice, anche questo normativamente previsto dall’art. 174 c.p.c., anche se largamente disatteso.

In un meccanismo processuale così ripensato anche **gli avvocati dovrebbero accettare una seria “discussione” del loro ruolo e della loro funzione nel processo**, abbandonando nostalgie legate ad una concezione tradizionale di “difensore formale”, per accettarne una di **moderno difensore dei diritti** che sappia tutelare il proprio cliente all’interno di un rito processuale “asciutto” che lasci poco spazio ai formalismi ed orpelli (che ben sappiamo spesso quanto inutili siano) a favore di una difesa che punti sulla preparazione specifica del professionista nella materia oggetto di discussione. **Un rito con queste caratteristiche richiederebbe un avvocato estremamente preparato e qualificato.**

Ma fino a quando non sarà approvata la legge professionale questa condizione non si potrà dire avverata.

Il contributo dell'avvocato alla "gestione del processo civile". Il recupero dell'etica professionale. Un nuovo ruolo dell'avvocato per la difesa del valore della giurisdizione nel processo civile.

Il ruolo fondamentale di soggetti della giurisdizione e la conseguente pretesa di contribuire in modo essenziale allo *ius dicere*, imporrebbe agli avvocati il recupero di tutti i valori deontici, ma il richiamo all'etica è mortificato dal numero, oramai del tutto fuori controllo, degli iscritti agli albi.

Ciononostante, la categoria dovrebbe compiere uno sforzo importante per restituire alla professione quel decoro e quella autorevolezza che per lunghi anni hanno fatto dell'Avvocatura "la professione", e questo indispensabile rilancio dell'immagine dell'avvocato potrebbe, e forse dovrebbe, avvenire anche attraverso una sua maggiore responsabilizzazione nell'esercizio della attività processuale.

Si pensi all'impegno morale, prima ancora che giuridico, di promuovere la composizione della lite richiedendo congiuntamente al giudice, ai sensi dell'art. 185 c.p.c., di disporre la comparizione delle parti per tentarne la conciliazione.

Invece la norma è rimasta del tutto inapplicata sia perché gli avvocati non l'hanno mai invocata sia per la necessità di una loro richiesta congiunta.

De jure condendo, si suggerisce di modificare l'inciso "*in caso di richiesta congiunta delle parti*", di cui al primo comma, prevedendo che sia sufficiente, ai fini del tentativo, la richiesta motivata di una parte e che l'eventuale immotivato rifiuto della controparte di aderire fattivamente al tentativo medesimo sia valutato dal giudice in sentenza.

Questa conciliazione sarebbe interamente gestita dagli avvocati, avrebbe evidenti effetti deflattivi, sarebbe attivabile in qualsiasi momento del processo (specie a conclusione dell'attività istruttoria), non mortificherebbe il diritto del cittadino alla sentenza (ove il tentativo fallisse), accorcerebbe i tempi e non inciderebbe sui costi processuali.

Incarichi extragiudiziari e loro incidenza sulla produttività. Valutazioni di professionalità maggiormente legate alla produttività in concreto. Partecipazione della Avvocatura alla elaborazione dei criteri di valutazione, ed alla loro effettiva applicazione.

La Giustizia è in crisi anche perché le scarse risorse esistenti non sempre assicurano standard adeguati di produttività e questo problema può essere aggravato dal fatto che molti magistrati siano collocati fuori ruolo ovvero siano stati autorizzati a svolgere incarichi extra giudiziari.

Dal sito ufficiale del CSM risulta che **gli incarichi extragiudiziari autorizzati nel semestre tra il 14.11.2009 e il 13.05.2010 sono stati 957, per un totale di 9263 ore pari a 1.157 giornate lavorative** (Questo numero non tiene conto delle autorizzazioni conferite per un impegno consistente, ad esempio, in “lezioni”, o “consulenza”, “relazioni”, “riunioni”, “giornate” , voci per le quali sebbene risulti indicato il periodo di svolgimento non è analiticamente riportato l’impegno orario richiesto.

Dall’analisi dei predetti dati si evince:

- a) che l’attività extragiudiziaria autorizzata consiste massimamente in attività didattica la quale si svolge, tranne che in minima percentuale, in più sessioni;
- b) che la maggior parte degli istanti ha richiesto ed ottenuto la medesima autorizzazione nel triennio precedente.

In buona sostanza si registra una consolidata prassi volta ad autorizzare il magistrato allo svolgimento di un’attività che senz’altro lo sottrae, neppure marginalmente, alla sua tipica funzione giurisdizionale, con probabile pregiudizio nella complessiva produttività dell’ordine giudiziario, in termini di concreto smaltimento di carico di lavoro.

Il CSM, con la Circolare n. 15207/87, ha disciplinato analiticamente le attività soggette ad autorizzazione, quelle escluse ed il procedimento per ottenerla.

Vero è che la predetta Circolare n. 15207/87 è stata integrata, da ultimo, dalla delibera del 16/10/08 (*“Riesame della circolare sugli incarichi extragiudiziari n. 15207/1987 e successive modifiche in considerazione della istituzione del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione”*), nella cui premessa si richiama la necessità, nell’ambito dei procedimenti di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extragiudiziari, di acquisire il parere del Consiglio giudiziario competente, ma questo parere, tranne che in casi residuali, è praticamente escluso per le attività di insegnamento espressamente indicate nella Circolare n. 15207/1987. La qual cosa porta ad affermare che la disciplina mostra una chiara tendenza liberalizzatrice con

probabile previsione in futuro dell'adozione del meccanismo del silenzio-assenso per tali autorizzazioni.

Sarebbe auspicabile innanzitutto la sospensione temporanea di ogni autorizzazione – allo stato giustificata da una situazione di effettiva emergenza – o, quanto meno, di quelle chieste dal magistrato che ne abbia usufruito già nel triennio precedente, e in ogni caso la obbligatorietà del preventivo parere del Consiglio giudiziario, deputato al controllo della non incidenza di tale incarico con l'attività giudiziaria del richiedente, per qualunque incarico extraistituzionali, anche se di "mero" insegnamento.

E' comunque compito degli avvocati che compongono i Consigli Giudiziari, dei Consigli dell'Ordine e di ciascun iscritto all'albo segnalare sempre la scarsa produttività di qualche magistrato del distretto.

Tuttavia oggi l'avvocatura non sembra avere chiaro il ruolo che può svolgere all'interno dei Consigli giudiziari utilizzando quegli strumenti, sia pure modesti, che prevede il vigente ordinamento giudiziario.

Il nuovo ordinamento giudiziario (art.11) impone la valutazione quadriennale della professionalità dei magistrati, il cui esito sarà utilizzato nelle domande di trasferimento e per gli avanzamenti di carriera. La periodicità della richiamata valutazione indica che la professionalità del magistrato è oggetto di reiterati controlli durante l'intero arco della sua vita lavorativa.

L'avvocatura seppure esclusa dalla partecipazione alle deliberazioni relative alla valutazione periodica sulla professionalità del magistrato è, per legge *"una delle fonti degli elementi che concorrono a tale valutazione attraverso il meccanismo delle segnalazioni. Scopo di tali segnalazioni è esclusivamente quello di fornire utili notizie al Consiglio Giudiziario per esprimere il parere sulla professionalità del magistrato in valutazione e concorrere, così, come fonte qualificata, alla valutazione del lavoro dei singoli magistrati e dei capi degli uffici giudiziari"*¹⁰

I Consigli dell'Ordine, poi, *"sarebbero privi di strumenti valutativi ed informativi se non potessero contare sulla collaborazione, la sensibilità alle problematiche, la conoscenza capillare delle molteplici situazioni di funzionamento degli uffici e dei magistrati che li compongono, da parte degli avvocati che esercitano nel distretto.*

*In quest'ottica, il valore aggiunto o meglio il privilegiato e qualificato punto di osservazione degli avvocati che frequentano e vivono professionalmente l'Ufficio Giudiziario e sono a diretto contatto con le attività dei magistrati (...) deve essere estremamente valorizzato. ..."*¹¹

¹⁰ Dal VADEMECUM sui Consigli Giudiziari a cura del CNF, 2010 - VII, 7.3

¹¹ Dal VADEMECUM sui Consigli Giudiziari a cura del CNF, 2010 - VII, 7.11

Dunque, occorre far leva sulla possibilità che l'Avvocatura ha di interloquire e interferire sulle valutazioni di professionalità per le professioni in carriera e per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, e ciò sensibilizzando gli Ordini *“a forme di intervento tese alla formazione dei componenti laici sulla organizzazione giudiziaria; forme di coordinamento sui criteri di valutazione delle tabelle e del funzionamento degli uffici, in modo da offrire soluzioni omogenee; scelte precise di qualità nell'indicazione dei componenti dei Consigli Giudiziari (...) Gli strumenti ci sono, almeno sulla carta : la legge di riforma, le circolari del CSM, le prassi virtuose che dovranno essere instaurate, la sinergia fra Magistratura ed Avvocatura consentiranno, se utilizzate al meglio, di ottenere non un cambiamento purchessia, ma quel salto di qualità che la situazione di gravissima crisi richiede.”*¹²

¹² *Dalla Relazione al Convegno di Magistratura Democratica, Roma 1-2 febbraio 2008: LAURA PERNIGO*

La mediazione endoprocessuale. Proposta AIGA per il contenzioso civile arretrato

La mediazione civile è, come noto, uno strumento di risoluzione alternativo delle controversie (ADR) che si caratterizza per il ruolo assolutamente terzo ed imparziale del mediatore che, invero, non ha la funzione di organo giudicante ma quella di facilitare una comunicazione tra le parti al fine di consentire una soluzione condivisa e assolutamente soddisfacente.

La mediazione-conciliazione si è da sempre caratterizzata, per sua natura, quale strumento facoltativo di risoluzione delle controversie, benché non manchino esempi di conciliazione obbligatoria (si pensi, al riguardo, alla conciliazione nel rito del lavoro innanzi alle commissioni provinciali, a quella in materia di subfornitura, a quella nel settore delle telecomunicazioni e alla conciliazione in ambito societario). Recentemente il legislatore ha introdotto una nuova mediazione obbligatoria in tema di diritti disponibili per un gran numero di controversie.

In linea generale, è possibile affermare che la conciliazione facoltativa, demandata alla libera volontà delle parti, spesso produce ottimi risultati ma è poco utilizzata, mentre la conciliazione obbligatoria, generalmente potrebbe portare ad esiti non soddisfacenti in quanto vista esclusivamente come tappa prodromica all'instaurazione di un successivo giudizio anche se i dati, nella peraltro particolare materia delle telecomunicazioni, sono oggi lusinghieri dal punto di vista numerico e degli accordi raggiunti.

La mediazione disciplinata dal dlgs 28/10, oltretutto, ha ora introdotto un percorso assolutamente ibrido in quanto ad una conciliazione facilitativa in cui il mediatore svolge la sua funzione classica di soggetto che aiuta le parti nel cercare di raggiungere spontaneamente un accordo soddisfacente dei rispettivi interessi, si affianca una conciliazione aggiudicativa nell'ipotesi in cui il mediatore faccia alle parti la proposta di conciliazione, con conseguenze sulla ripetizione delle spese di lite ex artt 11 e 13 dlgs 28/10.

Ma questo istituto, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe prevenire il formarsi di nuovo contenzioso, senza incidere sull'arretrato, che oggi costituisce la vera zavorra della giustizia civile.

In tal senso, un utile strumento per lo smaltimento dei processi pendenti potrebbe essere la conciliazione endoprocessuale, adesso disciplinata dall'art 5, comma 2, del dlgs 28/10, da estendere obbligatoriamente a tutti i procedimenti civili, in materia di diritti disponibili, pendenti in primo grado da più di tre anni e la cui fase istruttoria si sia conclusa, con la precisazione, però, che questo tentativo sia delegato esclusivamente agli organismi gestiti dai Consigli degli ordini degli

avvocati: riserva le cui ragioni sono intuibili e vanno ricercate nel fatto che solo questi organismi avranno la sede nei Tribunali, e dunque i fascicoli rimarranno all'interno del Palazzo di giustizia, e che all'esito della attività istruttoria è senz'altro più funzionale alla conciliazione un mediatore che abbia comprovate competenze giuridiche.

Considerato il dato relativo al numero dei procedimenti civili che non si concludono con una sentenza (circa il 40%) nonché i principi espressi dall'Unione Europea con la Direttiva 2008/52/EC in materia di controversie transfrontaliere, adottata il 21 maggio 2008, appare estremamente opportuno introdurre la conciliazione delegata come rimedio di definizione dell'arretrato civile, anche perché essa, oltretutto, consente di risolvere alcuni dei problemi operativi che la conciliazione obbligatoria ante causam certamente provocherà.

Infatti, la scelta di prevedere un tentativo obbligatorio all'esito del completamento dell'istruttoria è motivata anzitutto dal tempo, ultra annuale, decorrente tra la fine dell'istruzione e la decisione e dalla ovvia constatazione che la ricerca di un bonario accordo non allungherà i tempi del processo (mentre la conciliazione preventiva ritarda, di fatto, l'avvio della azione giudiziaria).

In secondo luogo, ad istruzione completata appare plausibile che i difensori, (qui in ogni caso presenti), abbiano un quadro chiaro delle possibilità di ottenere un esito soddisfacente o insoddisfacente della lite e siano nelle condizioni, con l'ausilio di un mediatore qualificato e necessariamente dotato anche di competenze giuridiche, di raggiungere spesso una soluzione della vicenda interamente soddisfattiva per il proprio assistito che potrebbe anche essere migliore di una mera soluzione transattiva.

Essendo terminata la fase istruttoria, non sarà oltretutto necessario al mediatore o all'organismo nominare un ausiliario tecnico avendo già a disposizione eventuali consulenze esperite in corso di causa.

La previsione di cui sopra dovrebbe incidere poi significativamente in senso deflattivo sull'arretrato, specialmente se si prevedesse che il mancato esperimento del tentativo in parola possa precludere successivamente il diritto all'indennizzo di cui alla L. 89/01 (legge Pinto).

La produttività dei magistrati per la gestione dell'arretrato. L'applicazione di procedure di smaltimento del contenzioso arretrato. Il c.d. "protocollo Barbuto" da estendere a tutti gli uffici giudiziari

Sono oramai note, non solo negli ambienti giudiziari, le *best practices* applicate dai Giudici del Tribunale di Torino che hanno consentito a questo Ufficio di azzerare l'arretrato e di contenere i tempi del processo ben al di sotto dei tre anni.

Infatti nel 2001, grazie alla determinazione dell'allora Presidente dott. Barbuto, è stato attivato a Torino il "**programma Strasburgo**", un progetto organizzativo fondato su un decalogo di 20 prescrizioni e consigli per eliminare l'arretrato¹³.

Il programma stabilisce alcuni criteri, quali:

- metodo di esaurimento delle cause civili con il sistema FIFO (*first in, first out*) e non più LIFO (*last in, first out*);
- precedenza assoluta e trattamento differenziato, eventualmente con fissazione di udienze appositamente riservate, per le cause di anzianità ultra-triennale;
- rilevazione periodica con la "targatura dei processi".

I dati del 2009, dopo oltre sette anni di lavoro con applicazione del metodo sopra indicato, si possono considerare più che soddisfacenti: oltre il 94% delle cause ha durata inferiore a 3 anni; il 5,4% dura da 4 a 5 anni; lo 0,45% dura più di 5 anni.

Gli effetti benefici del programma attuato a Torino hanno avuto rilevanza anche sotto il profilo del "rischio Pinto": l'entità degli indennizzi addebitabili al Tribunale di Torino (poco più di mezzo milione di euro) rappresenta, oggi, lo 0,2% del dato nazionale (267 milioni di euro).

I dati statistici hanno evidenziato, infine, che (nell'anno 2006) presso il Tribunale di Torino la durata media di una causa civile è stata di 267 giorni e presso la Corte d'Appello di 441 giorni (uffici "virtuosi" preceduti solo da Trento e Bolzano). E' risultato altresì che, presso gli stessi uffici, il tasso di riforma delle sentenze, sia in appello che in cassazione, è stato in linea con quello degli altri uffici.

In sostanza, la rapidità nella definizione delle cause civili non si è attuata a scapito della qualità.

¹³ Dall'individuazione dei fascicoli relativi a procedimenti pendenti da oltre 3 anni, attraverso un "bollino" o copertina avente colore diverso, al programma di definizione delle cause entro date prefissate a seconda dell'iscrizione a ruolo delle medesime; dall'individuazione di criteri uniformi per la redazione ed il deposito delle sentenze alla previsione del calendario della causa (con l'applicazione di pratiche rigorose, ad esempio, in relazione ai rinvii); da precise indicazioni in ordine alle deduzioni istruttorie e all'espletamento delle prove ad una rigorosa scansione dei tempi per CTU, ordini di esibizione e informazioni alla P.A.

Alla luce dell'esperienza torinese, sarebbe auspicabile applicare il cd. "Metodo Barbuto" in tutti i Tribunali Italiani.

Per farlo, andrebbe censito l'arretrato, qualificato come emergenza e gestito con misure organizzative autonome, quali ad esempio la stesura di un piano eccezionale e pluriennale per azzerare il vecchio fardello che condiziona i tempi del lavoro complessivo.

Ma, soprattutto, occorrerebbe affidare la dirigenza degli uffici giudiziari a soggetti dotati di indiscusse capacità manageriali: il capo ufficio diverrebbe l'equivalente del dirigente dell'azienda; il servizio giustizia sarebbe reso da una struttura organizzata "simile" all'azienda, con l'utilizzazione al meglio delle risorse disponibili; il programma organizzativo riguardante la tempistica dei processi sarebbe concordato con la presidenza¹⁴.

Non va dimenticato che, per fronteggiare la crisi della giustizia civile e deflazionare l'arretrato, il Governo, con l'**emendamento alla finanziaria di giugno-luglio 2010 n. 48.0.1000** - recante interventi urgenti per il rilancio della competitività attraverso la riduzione del contenzioso civile pendente – poi ritirato, ha tentato di "imporre" l'art. 48 *bis*, che, al secondo comma, sull'esempio dell'esperienza torinese ma con degli accorgimenti inopportuni, si poneva l'obiettivo di generalizzare in tutti gli uffici giudiziari le migliori pratiche. Il relativo testo era il seguente: *"Il presidente di ciascun tribunale e di ciascuna corte d'appello entro il 31 gennaio di ogni anno redige un programma per la riduzione del contenzioso civile pendente e per l'attuazione nel settore civile del principio di ragionevole durata del processo previsto dall'articolo 111 della Costituzione. Il programma indica la durata media dei procedimenti civili contenziosi presso l'ufficio, fissa gli obiettivi di riduzione della durata raggiungibili nell'anno in corso, e determina le priorità di trattazione dei procedimenti, individuati per tipologie oggettive tenendo conto della durata, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, della natura e del valore della causa. Con il programma viene dato atto del conseguimento degli obiettivi fissati per l'anno precedente o vengono specificate le motivazioni del loro eventuale mancato raggiungimento. Il capo dell'ufficio giudiziario vigila sul rispetto delle priorità ed il programma viene comunicato al locale consiglio dell'ordine degli*

¹⁴ Le risorse umane comportano, è ovvio, problemi di rapporti interpersonali. A Torino, nel 2001, i rapporti sono stati così impostati: individuazione di un obiettivo comune (*vision* del problema irrisolto); sforzo congiunto per realizzarlo (*mission*); coinvolgimento anche emotivo dei protagonisti (condivisione della *mission*). In tal modo, anche utilizzando strumenti di comunicazione suggeriti dalle varie teorie sulla leadership, sono stati raggiunti buoni risultati di cui ciascuna unità operativa, anche di grado intermedio, si è sentita protagonista. Il segreto della ricetta torinese è semplice: *«Il processo appartiene al giudice, ma la programmazione del tempo dei processi appartiene al capo dell'ufficio»*.

avvocati e viene trasmesso al Consiglio superiore della magistratura per essere valutato ai fini della conferma dell'incarico direttivo ai sensi dell'articolo 45 del decreto legislativo 5 aprile 2006 n. 160”.

Se è senz'altro apprezzabile l'impegno del governo di smaltire l'arretrato, non è condivisibile la scelta di individuare le soluzioni prescindendo dal confronto con l'Avvocatura e incidendo sulle garanzie dei cittadini.

In tale ottica, sembra che sia stato sottovalutato il rischio delle disparità di trattamento cui si potrebbero esporre i singoli cittadini se i criteri di priorità fossero rimessi ad una valutazione discrezionale dei capi dei singoli uffici giudiziari.

Meglio sarebbe se i procedimenti civili da trattare con priorità fossero individuati sulla base della loro durata, ossia attraverso l'unico elemento oggettivo che metterebbe al riparo dal rischio paventato, ferma restando la necessità, ovviamente, che il magistrato neghittoso sia effettivamente sanzionato severamente sul piano disciplinare e penalizzato sul piano dell'avanzamento di carriera.

La deflazione del contenzioso nell'esecuzione civile. Proposta per l'equiparazione tra l'esecuzione "pubblica" e l'esecuzione "privata".

Se nel nostro Paese intraprendere un giudizio significa affrontare una macchina burocratica diffusamente malata di cronica inefficienza, allorché finalmente si giunge all'agognata decisione favorevole, si apre un altro mondo, incomprensibile ai più, caratterizzato dalla difficoltà di concretizzare quanto riconosciuto. Le statistiche (le più aggiornate risalgono al 2007 a livello di Corti d'Appello) vedono Roma al primo posto della classifica dei Distretti con il maggior numero di giudizi di esecuzione immobiliare pendenti; a seguire, Napoli e Catania. Per le esecuzioni mobiliari, invece, il primato spetta a Napoli, seguita da Roma e Bari. Si discute di oltre 650mila giudizi di esecuzione mobiliare ed immobiliare; spesso del tutto infruttiferi i primi, e gravati da costi e tempi insostenibili i secondi.

I numeri sono da capogiro, soprattutto se si pensa che dietro l'arretrato vi sono diritti già riconosciuti e ulteriori e gravosi oneri, a carico anzitutto del creditore procedente, ma anche dell'organizzazione della giustizia e quindi della collettività.

E' indispensabile, quindi, intervenire sull'esecuzione garantendo al creditore procedente strumenti idonei a soddisfare il credito. Se così non sarà, non soltanto il creditore sosterrà consistenti quanto inutili spese, ma, dovendo intraprendere nuovi giudizi dall'esito sempre più aleatorio, contribuirà all'affaticamento del sistema giustizia determinando uno spreco di risorse economiche ed umane.

Ma vi è di più. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ritiene che lo Stato debba garantire la conclusione del giudizio di esecuzione entro 6 mesi. Basta quindi qualche semplice calcolo per capire quanti danni l'Italia potrebbe essere chiamata a risarcire qualora tutti i dormienti giudizi di esecuzione fossero seguiti da istanze di equa riparazione per l'irragionevole durata del processo.

Eppure, la deflazione dei procedimenti esecutivi è possibile.

Intanto, si potrebbe guardare all'esperienza dei concessionari per la riscossione dei tributi i quali godono, come è ben noto, di un regime assai privilegiato al fine di ottenere il pagamento del dovuto.

Estendere le prerogative dei concessionari ai privati implicherebbe una seria riduzione del contenzioso, poiché la concreta minaccia di un'esecuzione con esito positivo a carico del debitore costituirebbe per quest'ultimo un serio incentivo per l'ottemperanza spontanea all'obbligo di adempiere.

Del resto, se è vero come è vero che tutti sono uguali dinanzi alla legge, allora non si comprende per quale misteriosa ragione lo Stato ed i privati debbano fare affidamento su strumenti diversi per recuperare un proprio credito.

Il Tribunale di Venezia sembra aver nutrito il medesimo dubbio e così, con l'ordinanza del 30.09.2009, ha sollevato questione di legittimità sugli artt. 57 e 60 Dpr 602/73, come sostituiti dal D. Lgs. n. 46/99, che vietano la sospensione del giudizio esecutivo esattoriale, pur in presenza di danno grave e irreparabile e di gravi motivi, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione (principio di effettività della tutela giurisdizionale, per violazione della parità di trattamento e del diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti).

Forse, piuttosto che mettere in crisi un regime giuridico vantaggioso per la PA, bene sarebbe estendere ai cittadini le medesime armi. O quantomeno, si potrebbero attribuire direttamente ai privati interessati –sotto la vigilanza del Giudice dell'Esecuzione a seguito di istanza- quegli strumenti di indagine presso l'anagrafe tributaria attualmente assegnati all'attività, spesso meramente burocratica, degli Ufficiali Giudiziari.

L'impar condicio creditorum. Confronto fra il debitore pubblico e il debitore privato. Prospettive e proposte.

Approfondendo l'analisi degli strumenti di cui gode la Pubblica Amministrazione quando è creditrice e delle tutele che può invocare quando invece essa è debitrice, emerge una evidente disparità di trattamento che ne fa una debitrice privilegiata ma creditrice spietata.

Sulla base delle informazioni ad oggi pervenute, l'Istat ha elaborato in via provvisoria le stime del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche relativo all'anno 2009. Da esse si evince che l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al Pil è stato pari al 5,3 per cento, superiore a quello registrato nell'anno precedente, pari al 2,7 per cento. In valore assoluto l'indebitamento netto è aumentato di circa 38.200 milioni di euro, attestandosi sul livello di 80.800 milioni di euro¹⁵.

Una PA fortemente indebitata per l'acquisto di beni e servizi, pur in una situazione di crisi finanziaria generale, non può comunque giustificare gli enormi ritardi nel pagamento dei propri fornitori.

Infatti, i tempi medi di pagamento della PA nei confronti delle imprese private fornitrici di prodotti e servizi sono di 138 giorni, a fronte di un tempo medio che nell'Ue è di 68 giorni. Soltanto il Portogallo, con 155 giorni, fa peggio di noi in Europa. Al terzo posto c'è la Spagna con 117 giorni.

Questo il risultato di una ricerca condotta dall'Ufficio studi di Confartigianato nel 2007 sull'impatto, per le imprese italiane, dei ritardi di pagamento della PA che acquista dalle aziende beni e servizi per un valore di 117,1 miliardi di euro l'anno. Confartigianato ha valutato che i nostri 70 giorni di maggiore attesa rispetto alla media europea costano agli imprenditori 1,2 miliardi all'anno di maggiori oneri finanziari rispetto alla media delle imprese europee. Gli imprenditori, infatti, a causa dei problemi di liquidità provocati dal ritardo nell'incasso delle fatture, devono ricorrere a prestiti bancari per finanziare la loro attività. Il fenomeno, secondo Confartigianato, ha subito un netto peggioramento rispetto a 12 anni fa quando la media italiana dei tempi di pagamento era di 87 giorni contro la media europea di 53 giorni. Il costo maggiore per le imprese deriva dai ritardi di pagamento delle Amministrazioni locali: 935 milioni in più rispetto a quelle degli altri paesi europei.

Causa prevalente dei ritardi nei pagamenti in Italia è la difficile situazione finanziaria della PA. Infatti, nel 2006, il debito delle Amministrazioni locali è aumentato di 18,2

¹⁵ ISTAT, "Conti Economici Nazionali, anni 2007-2009", 01.03.2010

miliardi rispetto al 2005, passando dal 6,3% al 7,3% del Pil. Le lunghe attese per incassare quanto dovuto dalla Pubblica Amministrazione incidono non poco sull'attività delle aziende, soprattutto su quelle di piccole dimensioni. Infatti, dallo studio di Confartigianato emerge che per il 28,7% delle imprese i ritardi dei pagamenti costituiscono uno dei principali ostacoli allo sviluppo dell'attività.

Si può affermare – come sottolinea lo studio citato – che “La Pubblica Amministrazione colpisce due volte gli imprenditori: la prima con il fardello di adempimenti burocratici che costa ogni anno alle aziende 13,7 miliardi di euro. La seconda con i ritardi di pagamento. I problemi si aggravano per le piccole imprese che si trovano strette in una morsa fatta di oneri finanziari, oneri amministrativi per disincagliare i crediti in sofferenza, perdite di tempo, costi legali per ottenere la riscossione del credito agendo per via giudiziaria”¹⁶.

Tempi medi di pagamento Amministrazioni Pubbliche in Europa 2007

Paesi	giorni
Portogallo	155
Italia	138
Spagna	117
Belgio	76
Francia	69
Irlanda	56
Regno Unito	48
Olanda	48
Germania	41
Danimarca	36
Media UE	68

Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato
su dati European Payment Benchmark, Intrum Justitia ed Eurostat

¹⁷Nel 2010 in Italia i tempi medi di pagamento della Pubblica amministrazione nei confronti delle imprese fornitrici di prodotti e servizi sono ulteriormente aumentati e arrivano a 186 giorni, contro i 63 della media Ue. Anche nelle forniture private le imprese registrano tempi più lunghi per il pagamento delle forniture: i tempi medi di pagamento dei committenti nei confronti delle imprese private fornitrici di prodotti e servizi sono di 96 giorni, a fronte di una durata media nell'Unione europea di 55 giorni.

Il contesto particolarmente difficile registrato in Italia, osserva Confartigianato, è influenzato da due fattori critici. Il primo dal 'cattivo esempio' dato dalla Pubblica amministrazione. Nel Nord Europa, in Germania, Finlandia, Norvegia e Danimarca, dove i tempi di pagamento sono più contenuti, la Pubblica amministrazione 'dà il

¹⁶ Confartigianato, nota per la stampa, Roma 02.04.2007

¹⁷ Confartigianato, 09.06.2010

buon esempio', con tempi di pagamento bassi e perfettamente in linea con quelli delle imprese private. In Italia le amministrazioni pubbliche impongono tempi di pagamento doppi rispetto a quelli, peraltro già lunghi, pagati alle imprese subfornitrici.

Un secondo fattore critico è dato dalla lunghezza dei tempi della giustizia civile. **L'Italia si piazza al 170° posto su 183 nazioni per tempi della giustizia:** 1.210 per tutelare un contratto, contro i 515 della Spagna, i 399 del Regno Unito, i 394 della Germania, i 331 della Francia. In Italia una procedura giudiziaria civile dura 748 giorni in più rispetto alla media dei paesi avanzati.

L'allungamento dei tempi di pagamento è un fenomeno particolarmente allarmante per le micro e piccole imprese e l'artigianato, che sta mettendo a dura prova la finanza aziendale. Una rilevazione dell'Osservatorio Ispo-Confartigianato mostra che nell'ultimo anno e mezzo le imprese artigiane hanno registrato una forte crescita dei tempi medi di pagamento da parte dei clienti, aumentati in media di 26 giorni.

Questi ritardi, del tutto ingiustificati, possono anche essere incentivati dalla condizione di vantaggio di cui gode la Pubblica Amministrazione per effetto di alcune disposizioni di legge: si pensi, solo in via esemplificativa alla impignorabilità e/o indisponibilità delle somme di competenza degli enti locali che siano state destinate al pagamento delle retribuzioni dei dipendenti ovvero alle rate dei mutui contratti dalle stesse ovvero allo svolgimento di servizi essenziali.

Ben consapevole dei vantaggi goduti dalle Amministrazioni Pubbliche, la Commissione europea¹⁸ ha pubblicato recentemente una proposta di direttiva che punta ad abrogare e sostituire la precedente direttiva 2000/35/CE che disciplina la materia del ritardo nel pagamento nelle operazioni commerciali. L'obiettivo è di accorciare i termini di pagamento della PA rafforzando le penali nel caso di ritardi.

Il testo di direttiva, approvato a fine aprile 2010 dalla Commissione Mercato interno, prevede infatti, sia nel caso di rapporti tra privati che nel caso di rapporti tra privati e Pubblica Amministrazione, l'armonizzazione del termine massimo di pagamento a 30 giorni, fermo restando la possibilità per i contraenti, in ambedue i casi, di fissare per contratto un termine diverso. Nella versione definitiva si prevede:

- una sanzione del versamento di un interesse pari all'8%
- un periodo concesso alle amministrazioni per il pagamento dovuto alle imprese aumentato da 30 a 60 giorni.
- il versamento automatico degli interessi alle imprese e non più, come avviene oggi, a richiesta.

¹⁸ Fonte: www.bfinance.it :bfinance Italia - Largo Richini 6, Milano

Ben diversa è la condizione dello Stato e degli enti pubblici se devono riscuotere i loro crediti.

Dal 1° ottobre 2006 questo servizio è stato attribuito direttamente all’Agenzia delle Entrate che lo svolge attraverso la società Equitalia S.p.a. Questa è una holding a totale capitale pubblico che ha come soci al 51% l’Agenzia delle Entrate e al 49% l’INPS. Ed oggi Equitalia è presente sul territorio nazionale, con esclusione della sola regione Sicilia, con 17 società partecipate: gli agenti di riscossione. Lo scopo dichiarato di Equitalia è quello di dare impulso all’efficacia della riscossione riducendo i costi affrontati a tal fine dallo Stato, ottimizzando il rapporto con il contribuente ed attuando l’equità fiscale¹⁹.

Il procedimento esecutivo a che la PA può porre in essere per la tutela dei propri diritti di credito è disciplinato dal DPR del 29.09.1973, n°602 dagli articoli 49 e ss.

Orbene, pur essendo identico il diritto azionato, l’ordinamento italiano consente al creditore, a seconda della sua natura pubblica o privata, di godere di diverse forme di tutela.

Questa disparità di trattamento, però, ha delle gravi ripercussioni sulla stessa competitività del Paese perché è evidente che questa condizione di privilegio di cui godono le pubbliche amministrazioni scoraggia gli investimenti diretti esteri.

Sono oramai numerosi i ricorsi alla Corte Costituzionale contro gli articoli del DPR 602/1973 considerati in evidente violazione del principio della ragionevolezza e del diritto di difesa (contra art.57), del principio della parità nell’ottica di un giusto processo e del principio di cui all’art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell’Uomo (contra art. 72 bis), o perché considerati causa di una irragionevole disparità di trattamento rispetto al regime dell’esecuzione forzata (contra art. 63). Le sentenze e i provvedimenti della Corte Costituzionale, però, sono state tutte a favore del mantenimento dello status quo, cosa resa possibile ricorrendo al principio della “particolare natura del credito pubblico”, come dire che chi fa le regole le può anche violare.

Questa affermazione tout court del trattamento differenziato dell’esecuzione esattoriale rispetto all’ordinario processo esecutivo, evidenzia il problema della giustificazione di un privilegio che è in contrasto con il principio dell’effettività della tutela giurisdizionale dei diritti.

Anche la più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione potrebbe favorire il

¹⁹ FONTE: <http://www.equitaliaonline.it/equitalia/opencms/gruppo/chisiamo/>

cambiamento: con una sentenza del settembre del 2010 la Suprema Corte ha affermato che Equitalia deve sostenere tutte le spese processuali se perde contro il contribuente, a meno che il Giudice non motivi la compensazione delle spese, così censurando la prassi presso i giudici, sino ad oggi molto diffusa, di non condannare mai il concessionario alle spese legali nel caso di sua soccombenza e stigmatizzando le conseguenze pregiudizievoli per il contribuente che abbia avuto successo nella lite.

Poiché oggi è sempre meno giustificabile questa disparità di mezzi tra creditori, anche alla luce della normativa comunitaria e dei più recenti indirizzi giurisprudenziali, il legislatore dovrebbe riequilibrare i rapporti tra creditore e debitore, estendendo al privato alcuni strumenti oggi a disposizione dell'erario che agisce in via esecutiva nei confronti del contribuente e riducendo alcuni privilegi di cui godono le amministrazioni statali, soprattutto, e tutti gli enti pubblici, quando sono esse a subire una esecuzione forzata.

La fase dell'esecuzione delle sentenza e ruolo dell'ufficiale giudiziario. Analisi di una possibile revisione del ruolo dell'ufficiale giudiziario.

Il cittadino o l'impresa che decidano di promuovere un giudizio civile per fare valere un loro diritto devono mettere in conto i tempi, lunghi, dei processi ma devono anche rassegnarsi agli esiti, spesso infruttuosi, della azione esecutiva. Ed a nulla sono valse le recenti riforme del processo esecutivo perché esse hanno trascurato i principali attori dell'esecuzione forzata, e cioè gli ufficiali giudiziari

Nel diritto dei paesi dell'Unione europea esistono due tipi di ufficiali giudiziari. Da un lato vi è un primo blocco, largamente maggioritario, nei quali l'ufficiale giudiziario è sostanzialmente un pubblico ufficiale operante in regime di libero mercato. Dall'altro, ed è il caso dell'Austria, dei paesi scandinavi e dell'Italia, l'ufficiale giudiziario è un dipendente dello Stato reclutato tramite un concorso pubblico.

E' peraltro il caso di osservare che da parte delle istanze associative degli ufficiali giudiziari viene evidenziata la posizione anomala dell'ufficiale giudiziario italiano anche rispetto al secondo gruppo di paesi atteso che quest'ultimo, pur essendo assunto con pubblico concorso indetto dal Ministero della giustizia, gode di una parziale autonomia (per esempio, nell'uso della propria auto per le notificazioni, nella gestione del fondo cassa, nella forte flessibilità dell'orario di lavoro o nella necessità di fissare una cauzione all'atto dell'immissione nel ruolo).

Nell'ottica di un avvicinamento dell'ufficiale giudiziario italiano al modello caratterizzato da una maggiore indipendenza ed autonomia dalla pubblica amministrazione, sono state presentate alcuni proposte di legge. Tra queste merita di essere citata quella del senatore Berselli presentata come DDL n. 749 dell'attuale legislatura, concernente la delega *"al Governo per l'istituzione e la regolamentazione della professione intellettuale di ufficiale giudiziario"*.

Questo disegno di legge si inquadra, dunque, in queste prospettive di riforma sopra riferite prefiggendosi di "liberalizzare" la professione degli ufficiali giudiziari, che da dipendenti statali diverrebbero pubblici ufficiali liberi professionisti e si avvicinerebbero molto, almeno per certi aspetti, alla figura del notaio.

Gli obiettivi dichiarati della riforma sono:

- (i) Adeguare lo *status* giuridico degli ufficiali giudiziari italiani a quello libero professionale oggi maggiormente diffuso nei paesi europei.
- (ii) Velocizzare i tempi della giustizia civile e dare certezza al recupero del credito.
- (iii) Ottenere economie di bilancio per lo Stato.
- (iv) Ottenere importanti ricadute occupazionali.

Pur prendendo atto del carattere innovativo di tali proposte, che sono in linea con una maggiore responsabilizzazione di queste importanti figure del processo esecutivo e che mirano ad una maggiore omogeneità di figura professionale all'interno dei paesi europei, occorre chiedersi se una riforma in tal senso velocizzerebbe i tempi della giustizia civile e se assicurerebbe maggiore certezza nel recupero dei crediti.

Quanto ai tempi del processo, questi, per esperienza, non dipendono necessariamente dalla maggiore o minore efficienza dell'ufficiale giudiziario nella esecuzione delle notifiche.

In tale prospettiva, potrebbe essere sufficiente incentivare gli avvocati ad avvalersi della facoltà di notificare personalmente gli atti giudiziari, se del caso semplificando la attuale disciplina, oppure potenziando il ricorso al fax (ma qui in realtà si sposta il problema dall'UNEP al personale di Cancelleria che deve trasmettere agli avvocati costituiti i provvedimenti) ed alla posta elettronica.

Per un uso più efficiente della posta elettronica e per i benefici che potrebbero derivarne, si pensi a titolo d'esempio al modello delle Opposizioni a sanzioni amministrative dinnanzi al Giudice di pace di Roma: si precompila un modulo on-line sul sito del Ministero della giustizia che assegna un codice numerico al ricorso, si invia l'atto con la nota di iscrizione per raccomandata indicando il codice sulla busta e l'Ufficio invia direttamente sull'indirizzo mail indicato all'atto della compilazione del *form* la conferma dell'avvenuta iscrizione, il numero di ruolo, il giudice assegnatario della posizione e la data di udienza ed informa della avvenuta costituzione in giudizio del convenuto.

Inoltre, già così si potrebbero recuperare risorse tra gli aiutanti ufficiali giudiziari da destinare, previa loro riqualificazione, ad altri e più importanti compiti.

Il ruolo degli ufficiali giudiziari è senz'altro più determinante, invece, nella fase di esecuzione delle sentenze, molto spesso caratterizzata da gravi inefficienze che espongono cittadini ed imprese ad elevati quanto inutili costi aggiuntivi, se rapportati all'esito, spesso negativo, delle procedure esecutive.

Tuttavia, occorre anche chiarire che non per tutti i tipi di esecuzione è decisivo l'ufficiale giudiziario.

Per i pignoramenti presso terzi, l'attività dell'UNEP è estremamente ridotta (due notificazioni ed il deposito del ppt in Tribunale), così come è minima l'attività del giudicante (un'udienza di verifica della regolarità delle notifiche e della dichiarazione).

Il problema, semmai, è dato dalle difficoltà di individuare esattamente la banca di appoggio o il datore di lavoro del debitore. Sotto questo profilo la recuperabilità del credito si potrebbe rendere più agevole consentendo al legale del creditore munito di titolo di conoscere le fonti di reddito, se presenti, del debitore.

L'esecuzione immobiliare si è, con il sistema delle deleghe ai professionisti, abbastanza velocizzata. In questo caso tuttavia le difficoltà di recupero dipendono soprattutto dalla staticità del mercato immobiliare (e più in generale dallo scarso valore ed appetibilità dei beni pignorati) e molto poco dalla gestione del processo esecutivo. Se il bene non è appetibile, non c'è pubblicità e procedura che tenga: non sarà venduto se non a prezzo bassissimo e dopo svariati anni

Gli ufficiali giudiziari, invece, potrebbero essere determinanti nelle esecuzioni mobiliari.

Pur ritenendo che il problema principale in questo caso sia comunque la scarsa "liquidità" dei debitori (è abbastanza difficile, anche in presenza di un pignoramento positivo, che dalla vendita dei beni all'asta si possano ricavare cifre tali da soddisfare il credito del precedente e questa situazione non sembra mutare quale che sia il soggetto demandato ad effettuarla e la procedura applicata), una possibile riforma che stimoli il recupero del credito "mobiliare" potrebbe essere costituita dall'incentivazione economica degli ufficiali giudiziari che redigono verbali positivi in rapporto al credito da recuperare.

Da parte delle associazioni di categoria degli ufficiali giudiziari si osserva che i c.d. "verbali negativi" vengono remunerati, per ciò che concerne la indennità di trasferta, come i verbali positivi. Ebbene, se all'ufficiale giudiziario si riconoscesse un maggiore compenso nel caso di pignoramento positivo, magari in misura percentuale al realizzato dalla liquidazione, probabilmente si incentiverebbe un maggiore impegno nella ricerca dei beni da pignorare e, se si parametrasse l'incentivo economico al ricavato effettivo della vendita, si disincentiverebbe la pratica di verbali positivi ma con valori gonfiati e fuori mercato.

In definitiva, per una più efficiente realizzazione dell'esecuzione civile sarebbe sufficiente una migliore valorizzazione dei funzionari addetti alle notifiche ed alle espropriazioni, attribuendo ad essi nuove poteri o efficaci incentivi che ne premino la professionalità e la laboriosità