

La crisi della giustizia civile in Italia : che fare? Uno sguardo ai nostri vicini europei ed agli Stati Uniti.

A sessant'anni dalla sua Fondazione , il Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale e' tornato al palazzo di giustizia di Milano-sua sede dal 1948 al 1970- con una conferenza internazionale sulla crisi della giustizia in Italia.

C'e' un senso di insoddisfazione diffuso per come funziona nel nostro paese la giustizia civile .

E' necessario cercare di formulare qualche soluzione od almeno indicarne la via ;ed e' cio' che la Conferenza si e' proposta di fare.

In questa prospettiva si sono confrontati giuristi , economisti e sociologi nel piu' ampio contesto internazionale in cui il nostro paese e' collocato.

Tutti gli interventi sono stati di grande interesse .

Da segnalare tra gli altri quello della Elena Riva Crugnola¹ che parlando a nome di tutto l'Osservatorio sulla giustizia civile, si e' detta convinta che per uscire dalla crisi della giustizia civile italiana non siano utili ne' continui interventi di rimaneggiamento della normativa processuale ne' una destinazione di risorse umane e finanziarie a pioggia quanto piuttosto un mutamento culturale che partendo dal carattere limitato della risorsa giustizia da un lato sottolinei la corresponsabilita' di avvocati, magistrati e personale amministrativo rispetto alla realizzazione del giusto processo di durata ragionevole ; dall'altro renda ciascun Ufficio responsabile della migliore allocazione e utilizzazione delle risorse comunque disponibili .

Ha ricordato a tal proposito alcune esperienze e progetti milanesi ²gia in fase di avanzata realizzazione; fra questi spiccano le iniziative di formazione comune avvocati/ magistrati volte a potenziare le risorse di giurisdizione .

Proprio rispetto a quest' ultima voce la relatrice ha evidenziato che la ricerca degli Osservatori, presenti sul territorio nazionale , ha portato ad alcune riflessioni interessanti quanto alla fase della ottimizzazione della fase decisoria dei processi civili . Le conclusioni scaturite dagli Osservatori e che chi scrive condivide pienamente sono le seguenti :

-solo gli atti difensivi dotati dei requisiti di chiarezza , univocita' e sintesi consentono motivazioni concentrate nel ragionamento decisorio (e quindi concise secondo la prescrizione del codice di

¹ Consigliere presso la Corte d' Appello di Milano, membro dell' Osservatorio sulla giustizia civile di Milano(organsimo nato spontaneamente ,animato da una comune finalita' consistente ,attraverso il confronto ed il dialogo tra professionalita' diverse, nella ricerca di soluzioni condivise per tentare di superare le difficolta' numerose e la disfunzionalita' cronica della giustizia civile.

² Il progetto di riorganizzazione del Tribunale e della Corte d' Appello di Milano finanziato dalla Regione Lombardia tramite il Fondo Sociale Europeo volto alla mappatura delle attivita' degli uffici ed al ridisegno delle stesse secondo standards di efficienza ed efficacia nonche ' alla costruzione della Carta dei servizi e del bilancio sociale . la sperimentazione del processo civile telematico, il progetto conciliamo.

procedura civile) ed , in una prospettiva acceleratoria , redatte per punti o per relationem; solo un tal genere di atti difensivi corrisponde al canone costituzionale del processo di ragionevole durata ;

-l'accelerazione della fase decisoria viene quindi vista come il portato non tanto di un impoverimento della motivazione quanto della concentrazione della motivazione sui punti nodali della controversia ;

-concentrazione resa possibile da una struttura degli atti difensivi idonea a cogliere il nocciolo della controversia ; nocciolo che puo'oggi riassumersi nell'accertamento dei fatti controversi e nella soluzione delle questioni di diritto discusse dalle parti ed al quale , se chiarito nei suoi termini specifici fin dagli atti introduttivi del giudizio, potra piu' agevolmente corrispondere,una motivazione capace di sintesi e di completezza rispetto agli interessi in gioco;³

-l'Osservatorio milanese ha elaborato schemi di atti difensivi che formeranno oggetto di incontri di formazione comune per avvocati/magistrati, volti a sperimentare la corrispondenza tra difese concentrate e motivazioni essenziali e quindi rapide e cosi' a consentire un comune significativo trascorso tra avvocati e giudici;

-la collaborazione spontanea da parte di avvocati e magistrati –a seguito della stipula della Convenzione per la pratica presso gli Uffici giudiziari degli aspiranti avvocati-sta consentendo la conversione di questa formula di tirocinio forense elastica a modulo formativo-organizzativo a valenza generale , proprio perché non si tratta di un modello unico e calato dall' alto ma della risposta ad un'esigenza condivisa.⁴

Il tema della motivazione non puo' prescindere anche dal riferimento alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo ed alle sue conseguenze sugli obblighi che impongono sui giudici europei.

La giurisprudenza di Strasburgo ,rilevante ora anche nell' ordinamento comunitario , rappresenta un punto di riferimento importante , anche per l' Italia, pur in presenza di un'obbligo di motivazione gia' costituzionalmente garantito , nell'ambito di una norma come quella dell' art.111, nel quale e' stato inserito anche il principio della ragionevole durata del processo , senza peraltro un chiarimento sui rapporti , anche di gerarchia , tra i due principi.

Di questo punto di riferimento e' quindi comunque necessario tenere conto , anche nell'ordinamento italiano , per verificare se l' obbligo di motivazione si

³ Gli stessi concetti sono stati illustrati in due incontri di studio organizzati dal Consiglio Superiore della Magistratura sui temi della "motivazione dei provvedimenti civili" (7-9 luglio 2008) ed "IL punto sul rito civile (10-12 novembre2008)

⁴ La convenzione prevede che gli aspiranti avvocati a loro richiesta e dopo un primo periodo di pratica presso uno studio legale , completino la pratica presso gli uffici giudiziari affiancando per un dato periodo magistrati che abbiano dato la loro disponibilita'. Nel corrente anno e' stata siglata ed e' gia in vigore anche una convenzione tra la corte dei conti-di milano-universita' Bocconi in collaborazione con l' Universita' degli studi di Pavia per gli aspiranti avvocati – magistrati che frequentano il 1° anno del corso di specializzazione per l' esercizio alle professioni forensi. Dalle prime informazioni raccolte la collaborazione tra magistrati contabili ed aspiranti giudici-avvocati e' risultata molto positiva, mettendo cosi' a confronto due professionalita' distinte .

possa ritenere adempiuto in modo conforme alle disposizioni internazionali , per ciascuno dei paesi aderenti , ed una simile prospettiva apre pertanto anche quella della riflessione sulla possibilita' di individuare una nozione di motivazione destinata a trovare applicazione in tutti gli ordinamenti interessati.

Nel corso del dibattito sono state delineate la struttura e le caratteristiche del sistema giustizia con particolare riferimento a quello francese ,tedesco e statunitense .

Il modello inglese⁵- molto diverso dal nostro ed in genere da quello continentale - e' stato preso in considerazione durante gli accennati corsi del CSM e verra'ora esaminato poiche' il problema della motivazione della sentenza non e' affatto estraneo all' ordinamento inglese.

Secondo la tradizione di common law e' preferibile ma non obbligatorio che i giudici motivino le loro decisioni proprio perche' accanto alla finalita' di rendere possibile l' appello si riconosce la necessita' che la giustizia sia effettivamente resa riuscendo a rendere le decisioni accettabili alle parti ed all' opinione pubblica .

Piu' recentemente si e' anche osservato che la necessita' di motivare rende piu' concentrato il giudice ed adempie ad una funzione piu' vitale : quella di limitare il potere del lo stesso giudice.

Le sentenze inglesi di primo grado sono quasi sempre pronunciate oralmente , al termine del dibattimento , e registrate.

La loro stesura in forma scritta si verifica in genere solo nel caso in cui sia ammesso l'ap- pello.

Sempre depositate in forma scritta e spesso molto elaborate le decisioni della Corte d'Appello che ha competenza generale , salvi i casi di minor valore , in materia d' appello e che costituiscono , dato il numero ridotto dei casi che raggiungono la House of Lords, i precedenti vincolanti per i giudici inglesi.

Il linguaggio ed il modo stesso di argomentare dei giudici inglesi appaiono molto diversi dal nostro, ed anche da quello dei giudici francesi e tedeschi , e talvolta possono apparire addirittura stravaganti , per le espressioni ironiche adoperate e talvolta anche idiomatiche , di un tono poco solenne apparentemente e spesso problematico , privo di riferimenti tecnico – giuridici, ma poggiano su una riconosciuta autorevolezza , che spiega la liberta' formale del giudice..

Proprio la Corte d' Appello con alcune decisioni sui casi ENGLISH., WHITERS

E VERRECHIA del 30 aprile 2002 e' intervenuta in materia di motivazione della sentenza civile modificando in qualche misura il principio posto dal precedente FLANNERY, fino ad allora costituente il punto di riferimento in materia.

⁵ Marcello Marinari : modelli di sentenza e di provvedimenti giurisdizionali in Europa , cenni comparativi , incontro di studio sulla "Motivazione dei provvedimenti civili"CSM 7-9 luglio 2008.

La Corte ha chiarito che il suo intervento non e' finalizzato a sovvertire od innovare l'orientamento precedente ma solo a specificare i punti rimasti incerti.

Per esempio il principio di diritto enunciato dalla Corte ha ad oggetto la sufficienza e l'adeguatezza della motivazione (adequate reasons o reasoning) e si pone in consonanza con quello enunciato dalla Corte di Strasburgo circa l'inesistenza di un obbligo di motivare su ognuno degli argomenti proposti dai difensori.⁶

Come si puo' notare , a parte l'ormai riconosciuto obbligo generalizzato di motivazione una impostazione molto diversa caratterizza il sistema giudiziario inglese nel quale si continua a cogliere , sia pure mediata dal tempo e dalle nuove esigenze , l'eredita' dello antico diritto comune.

Se si fa riferimento agli ordinamenti a noi piu' vicini , come quello francese e tedesco , ci troviamo di fronte ad uno schema di motivazione che pur diverso dal nostro, parla lo stesso linguaggio , almeno nella sua impostazione .

Il modello di motivazione francese non si discosta dal nostro sul piano funzionale e dei principi anche se si tratta di un modello sensibilmente diverso sul piano stilistico e formale, caratterizzato da un' accentuata sinteticita'.

E' il modello che sembra rispondere meglio all' aspirazione ricorrente tra i giudici italiani ad una sentenza che coniughi sinteticita' e completezza.

La norma fondamentale e' rappresentata dall' art.455 del nuovo codice di procedura civile francese, come modificato dalla legge del 1998, secondo il quale il giudice deve esporre le pretese e le ragioni giuridiche (moyens) sulle quali si fondano.

Alla stregua dell' art.453 cpc le parti devono presentare le conclusioni nelle quali formulare espressamente le domande e le ragioni di fatto e di diritto sulle quali sono fondate ed esposte nel corso del processo con un elenco dei documenti prodotti.

Il giudice terra' conto soltanto di questa ultima esposizione , senza necessita' di verificare l'esistenza di precedenti ed argomentazioni diverse.

Da piu' parti e' stato sostenuto che una norma come quella appena citata potrebbe rivelarsi effettivamente utile anche per il giudice e per l'avvocato italiano cosi' da avere un documento unico al quale fare riferimento ai fini della valutazione sulla completezza della motivazione .

All' exposé du litige , peraltro breve, e che consiste essenzialmente nelle conclusioni delle parti e privo di riferimenti agli atti, segue la motivazione vera e propria in forma deduttiva ed infine il dispositivo cosi' come nella nostra tradizione.

⁶ Così si esprime la Corte: "la sentenza del primo giudice deve mettere la Corte d' Appello in condizione di comprendere perche' il giudice ha raggiunto la sua decisione. I problemi la cui risoluzione ha avuto rilievo vitale ai fini delle conclusioni del giudice devono essere individuati ed il modo in cui li ha risolti spiegato. **E' necessario che cio' non comporti una lunga sentenza . Il giudice deve individuare e registrare i problemi che hanno avuto un ruolo cruciale nella sua decisione**".

Si deve pertanto concludere che la differenza sostanziale tra la motivazione francese e quella italiana e' soprattutto stilistica traducendosi in una maggiore e da noi impensabile , almeno nella maggior parte dei casi , brevità delle motivazioni.

Sarebbe comunque riduttivo – a detta di giurisprudenza e dottrina autorevole – guardare alla motivazione francese come ad una forma semplificata di motivazione .

Nel modello di motivazione francese l'adozione della sintesi sillogistico-deduttiva, che richiede comunque una preparazione specifica , riflette anche l' aspirazione a fornire piu' che una motivazione , una dimostrazione della validità della decisione, come in un esercizio di logica formale.

E' un modello compatibile con il nostro sistema , almeno sul piano tecnico giuridico .

Il pregio di un simile schema argomentativo e' quello di mostrare in modo chiaro e trasparente le lacune eventuali del ragionamento seguito dal giudice e riduce al minimo i rischi di errore nella citazione di documenti e soprattutto delle posizioni delle parti , che sono infatti opera delle stesse difese.

E' emerso altresì nel corso del dibattito che la situazione francese presenta due importanti innovazioni sempre nell' ottica del miglioramento della giustizia civile: lo sviluppo dei modi alternativi del regolamento delle controversie (modes alternatifs de reglement des litiges-MARL) ovvero il ruolo della Corte di Cassazione francese soprattutto nella fissazione di consigli metodologici.⁷

Auspicato dal Consiglio d' Europa tramite numerose raccomandazioni in materia civile , penale , amministrativa , il ricorso al MARL si e' sviluppato in Francia prima grazie all' iniziativa dei Tribunali e poi consacrato nel nuovo codice di procedura civile del 1996 nel tentativo di migliorare la giustizia civile partendo dal presupposto che una soluzione negoziata sia la migliore garanzia per la risoluzione di una controversia.

E' sorto così un sistema di mediazione giudiziaria di cui le principali caratteristiche sono le seguenti:

- la mediazione e' disposta dal giudice , con l' accordo delle parti;
- la mediazione e' deferita ad un mediatore , terzo ed indipendente , scelto dal giudice;
- la durata e' fissata dal giudice (tre mesi , rinnovabile una volta);
- il mediatore deve informare il giudice dei risultati della mediazione ma deve conservare il segreto sul contenuto delle conversazioni e la posizione delle parti;
- se l' accordo e' raggiunto , puo' essere sottoposto ad omologazione giudiziaria ;
- se l' accordo non e' raggiunto il processo prosegue senza che il giudice abbia conoscenza delle ragioni del mancato accordo.

⁷ Alain Lacabarats, conselleir a\ la Cour de Cassation “ la crise de la justice : la situation en France, in occasione della conferenza internazionale citata.

L' esperienza sta mostrando che vi e' un' interesse sostanziale verso questo modello alternativo ma che tuttavia non e' ancora sufficientemente sviluppato perche' richiede sia un nucleo di mediatori formati a questa tecnica di negoziazione sia una coscienza piu' avvertita tra gli stessi attori (giudici ed avvocati).

Come si e' accennato va poi segnalato il ruolo della Corte di Cassazione sia nell' opera di diffusione della giurisprudenza delle Corti d' Appello sia nella diffusione dei consigli metodologici sulle modalita' di elaborazione delle decisioni e gli errori da evitare.

Per il 2006 ed il 2007 si registrano piu' di 200 comunicati pubblicati sui siti intranet ed internet.

L' occasione privilegiata per la Corte di Cassazione di presentare le decisioni piu' significative, le difficolta' incontrate nell' applicazione dei testi legislativi e le proposte di riforma avanzate al legislatore e' il rapporto annuale.

Tutte le azioni sono fondate sull' idea che il miglioramento del funzionamento della giustizia civile non dipenda esclusivamente dai mezzi materiali ed umani messi a disposizione del sistema giudiziario.

In quest'ottica la giustizia civile dovra' rispondere ai bisogni dei cittadini con giudici meglio informati dei risultati delle proprie decisioni ed attenti alla realizzazione degli obiettivi assegnati ai Tribunali dall' art.6 della CEDU.

Il problema della motivazione riveste un rilievo ed un' importanza del tutto particolare nel sistema tedesco⁸.

La giurisprudenza ha elaborato uno schema scientifico di motivazione, articolato nelle due parti generali della TatbestandTB (la fattispecie) e della ENTSCHEIDUNGSGRUNDE EG (il fondamento della decisione- la motivazione).

Non si tratta comunque di una riproposizione dello schema classico italiano svolgimento del processo-motivi della decisione.

Il T B si occupa non tanto dei fatti processuali ma della corretta individuazione dei fatti rilevanti ai fini della decisione e del loro inquadramento.

I fatti rilevanti ai fini della decisione sono presentati in ordine prestabilito: prima quelli c.d. palesi, cioe' non contestati, poi quelli contestati, combinati con l' illustrazione delle posizioni delle parti.

Il giudice deve passare in esame la posizione dell' attore, sulla base della prospettazione operata dallo stesso, per verificare se, partendo da questa stessa prospettazione, la domanda potra' trovare accoglimento, sulla base sia degli eventuali fatti non contestati favorevoli che di quelli che l'attore dovra' provare.

In caso di valutazione negativa sulla rilevanza stessa dei fatti in relazione alla domanda, il giudice dovra' respingerla senza neppure procedere oltre.

⁸ Marcello Marinari in Modelli di sentenza cit, ma anche Jurgen Schmidt-Rantsch, judge at the Federal Court of Justice in Germany" Acceleration of civil procedure in Germany, in occasione della Conferenza.

Ugualmente dovrà fare in relazione alle difese del convenuto ed alla rilevanza impeditiva in concreto delle sue eccezioni.

In caso di esame positivo della rilevanza delle posizioni delle parti, il giudice passerà all'esame dei fatti processuali rilevanti, cioè alle prove raccolte nel processo.

Seguirà poi la vera e propria motivazione in diritto nel merito della controversia.

Il codice di procedura tedesco all'art.313 prevede la sinteticità della motivazione.

Questa schematizzazione molto precisa, che trova riscontro e supporto nella simile schematizzazione degli atti difensivi, rende certamente più scorrevole e verificabile la sentenza tedesca.

L'estensore ha già un piano di lavoro teorico sul quale impostare la motivazione e ciò rende più rapida la scrittura del testo; il deposito è previsto entro 3 settimane, solo eccezionalmente derogabile. Anche il lettore ha la possibilità di verificare la motivazione.

La motivazione è articolata in numeri e sottonumeri per ogni sezione della esposizione, ed ogni paragrafo, generalmente, premette la conclusione poi oggetto di motivazione, a partire dal dispositivo, che è posto all'inizio dell'esposizione.

Esiste anche la possibilità, in alcuni casi, della sentenza c.d.speciale, vale a dire non motivata, in caso di sentenze non impugnabili, o quando le parti rinunciano all'appello.⁹

Gli Stati Uniti presentano un sistema giudiziario completamente diverso dal nostro.

Come è stato illustrato dai prestigiosi relatori della Conferenza, negli anni 60-70

¹⁰in particolare, negli Stati Uniti si assisteva a quel fenomeno definito di litigation explosion ed al sorgere in contemporanea di correttivi istituzionali

⁹ Il sistema giudiziario civile prevede quattro livelli. Sono presenti 2 differenti tipi di tribunali di prima istanza. Al primo livello si collocano le AMTGERITCHTE, corti locali competenti per controversie in materia di diritto di famiglia e di locazione, comunque per cause fino a Euro 10.000. Il distretto di queste corti coincide con il distretto urbano di una piccola contea. Ci sono 667 Amtgerichte. Il secondo tipo di tribunali di prima istanza è costituito dalle LANDGERICHTE (corti regionali). Sono competenti dai 10.000 euro ed il distretto corrisponde normalmente ad una grande contea. Ci sono in Germania 116 Landerische. I tribunali di secondo grado sono le Landgerichte e le Oberlandesgerichte. Le Landgerichte sono –oltre che tribunali di prima istanza– competenti come corti d'appello contro le decisioni delle Amtgerichte. Mentre le Oberlandesgerichte sono competenti per gli appelli contro le decisioni delle Landgerichte, come corti di prima istanza. Ci sono in Germania 24 Oberlandesgerichte, una per ogni Lander di piccole dimensioni, due in quelli di dimensioni medie e tre nei grandi Lander (Bavaria, Westfalia e la bassa Sassonia). La Corte di terza istanza è la Corte Federale di Giustizia (competente a decidere sulle decisioni delle Oberlandesgerichte e delle Landgerichte come corti d'Appello) come in Italia giudice solamente di diritto. La durata media dei procedimenti risulta essere la seguente: Amerische :6 mesi, Landgerichte come corte di prima istanza :8-12 mesi, Landgerichte come Corte d'appello : dai 16 ai 18 mesi; Oberlandesgerichte :dai 22 ai 26 mesi; la Corte Federale di Giustizia dai 12 ai 24 mesi.

¹⁰ Marc Galanter Professore Emerito University of Wisconsin –Madison, Lse Centellian Professor London School of Economics and Political Science, Giuseppe De Palo, professor of Hamline University, S.Paul, Renato Ruggiero, Presidente Fondazione Centro nazionale di Prevenzione e difesa sociale, Guido Calabresi, giudice della Court of appeal of New York

che hanno permesso al sistema di resistere a questa pressione crescente di total justice .

Negli States il pubblico ministero non ha l'obbligo di esercitare l'azione penale, l'ambito del patteggiamento nel processo penale e' amplissimo, l'azione conciliatrice e mediatrice degli avvocati nel campo civile e' estessima e sono stati da tempo istituiti dei centri di giustizia informale. Allo stato la percentuale di processi civili e penali che vengono risolti con sentenza davanti al giudice od a una giuria , e' ormai molto ridotta.

Sembra che si registri , oltre Atlantico , una fuga dalla giustizia ordinaria .

Sono stati introdotti metodi cosiddetti di ADR(ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION).

Questi sono essenzialmente dei procedimenti conciliativi ed arbitrari sussunti ed incorporati nel procedimento civile , per consentire di accorciare il tempo di soluzione delle controversie.

Ciascun Tribunale crea un proprio programma di mediazione per realizzare la "multi doors court house", (la Corte a piu' porte) . Nel 1990 e' stata emanata la Civil Justice Reform Act e nel 1997 il Federal Reform Act .

Alla base di queste metodologie vi sono fondamentalmente due correnti di pensiero , l'una che mira all'efficienza ed all'efficacia del sistema giustizia , l'altra a migliorare la qualita' di vita ed il benessere dei cittadini .L'una o l'altra sono state fatte proprie dai vari Stati (la prima dal New Jersey , la seconda dal Colorado e dalla Virginia per es.).

Quanto al nostro Paese e' emerso all'unanimita' che esiste nel nostro ordinamento un problema di eccessiva lunghezza ed spesso di prolissita' delle motivazioni , e non solo di quelle civili, cio' che gia' costituisce una violazione dell'art.132 del codice di procedura civile , in relazione all'obbligo di sinteticita'

E' chiaro che al problema della motivazione (che e' il problema del processo , della sua articolazione, della sua forma), si aggiungono altre problematiche che vanno affrontate e risolte senza le quali ogni soluzione proposta per la motivazione isolatamente rischia di essere inutile.

Nel nostro paese il settore civile negli anni settanta ha subito un profondo mutamento: la lotta alla criminalita' da un lato si risolveva in un sacrificio del settore civile, la forte diminuzione delle piccole controversie , di competenza del conciliatore veniva ad incidere sui numeri assoluti cosi' da far perdere di vista l'aumento delle cause di maggior valore di competenza del Tribunale o del pretore, soprattutto in altri campi , come quello delle controversie di lavoro rese spedite dalla riforma del 1973.

Anche da noi si assisteva a quel fenomeno che nella letteratura anglo – americana e' stato definito, come gia' menzionato , di litigation explosion , fonte di crisi di tutti i sistemi di giustizia dei paesi occidentali.

Dagli interventi che si sono susseguiti e' stata evidenziata l'opportunita' di guardare alla crisi della giustizia in Italia in una chiave nuova , adatta ai tempi ed in armonia con quanto si fa nei paesi piu' simili a noi.

Non si puo' non rilevare che nessuna delle riforme con cui si e' finora intervenuti ha permesso di rendere piu' agile ed operativo il processo civile.

Sul piano ordinamentale vi sono stati provvedimenti strutturali di grande respiro come l'introduzione del giudice di pace (che ha assorbito una grossa quota di contenzioso), la soppressione delle preture che avrebbe dovuto semplificare l' assetto organizzativo ed eliminare tante controversie.

Sempre il legislatore e' intervenuto con una serie di provvedimenti volti a semplificare le fasi del giudizio ed ad eliminare tempi morti e riti inutili.

Questi provvedimenti - e' noto alla generalita'- hanno presentato fin da subito pregi e difetti.

La soppressione delle preture e' stata accompagnata dalla trasformazione degli uffici periferici in sezioni staccate dei Tribunali , con aggravio dei costi umani e finanziari.

I giudici di pace non operano tutti con la stessa efficienza ed aspettano una definizione del loro status giuridico ed economico, mentre si e' formata una grossa mole di contenzioso che non riescono a smaltire.¹¹

Allora ci si chiede : il sistema e' incapace di ¹² soddisfare le aspettative dei cittadini , per una ormai endemica incapacita'?

La questione e' ovviamente delicata ma scontata . Uno Stato non puo' rinunciare a fare giustizia , trattandosi di uno di quei compiti istituzionali che legittimano la sua stessa esistenza . La centralita' della giurisdizione come pubblico servizio non puo' essere messa in discussione , neppure nel settore civile che pure e' rimesso alla libera iniziativa dei privati . La controversia privata e' un conflitto nel quale spesso una delle parti non ha alcun interesse ad una rapida soluzione , anzi ha interesse a ritardare quella soluzione il piu' possibile ed e' pronta ad opporre ostacoli . Da qui la necessita' di un giudice autorevole per professionalita' , indipendente , che applichi correttamente la legge.

Occorre quindi incidere piu' a fondo sul processo e soprattutto sulla cultura giuridica del paese;nel senso cioe' di tradurre le istanze sociali nelle forme del diritto e di canalizzare le stesse nelle strutture decisionali del sistema giuridico.

La procedura civile , a parere di molti esperti , dovrebbe essere piu' che snellita , ripensata in profondita'. In tale contesto tanto piu' valido sembra

¹¹ cosi' Renato Ruggiero, nell' intervento citato, nell' ambito della Conferenza in qualita' di Presidente della Fondazione CNPDS.

¹² La situazione della giustizia civile in Italia e' stata fotografata dal rapporto 2008 sui sistemi giudiziari europei , redatto dalla Commissionne Européenne pour l' efficacité de la Justice (CEPEJ), che pone a confronto dati di tutti i paesi europei relativi al 2006; dall' esame del rapporto emerge che l' Italia presenta una spesa per il funzionamento del sistema giudiziario ed un numero di giudici professionali in linea con quella di paesi omogenei per popolazione – come la Francia – a fronte di un numero di controversie civili (contenziose e non contenziose) pervenute e definite nel 2006 pari quasi al doppio rispetto sempre alla Francia , a fronte di un numero di avvocati ogni 100.000 abitanti pari quasi al quadruplo di quello francese e di un numero di addetti amministrativi pari al doppio di quello francese , con rilevanti scoperture in alcuni distretti , come quello di Milano .Questo fenomeno dell' aumento sproporzionato di avvocati – come gia' accaduto a suo tempo in America – sembra essersi tradotto in un' aumento artificiale della litigiosita' .

apparire l'approfondimento del tema della motivazione (come e' dimostrato anche dalle recenti proposte di riforma su questo versante).¹³

Gli esempi ed i confronti sopraccennati indicano che in Europa una ricerca comune sugli schemi ed i modelli applicativi in tema di motivazione e' oggi certamente possibile ed in ogni caso utile.

E' stato altresì evidenziato che una miriade di controversie non limitata solo al campo economico e che pure investono rapporti umani come le cause di separazione e di divorzio ecc...- che vedono l'interesse di entrambe le parti ad una risoluzione rapida delle controversie (dove non c'e' un conflitto irriducibile) potrebbero essere regolamentate – non gravando i Tribunali con dispendio di atti giudiziari , impegno personale dei magistrati risorse economiche – con metodi alternativi.

Si potrebbe così ricorrere ai cd. ADR , di cui si e' già parlato, che cominciano ad essere guardati con un certo interesse da parte di molti paesi (tra questi la Francia che ha previsto già dal 1996 i c.d. MARL).

In Italia questi metodi sono allo stato embrionale a tutt' oggi , ma dalla sede comunitaria pervengono raccomandazioni agli stati membri di orientarsi in questa direzione e non solo nel settore civile ma anche in quello penale (per i reati di piccolo conto cd.artificiali).

Un modello di questo tipo(che rappresenta un'eccezione) e' comunque presente nel sistema bancario italiano .¹⁴

Alla fine del 1992 il Consiglio ed il Comitato Esecutivo dell' Associazione Bancaria (ABI)

decisero di promuovere un accordo tra Enti creditizi per la nascita di un sistema procedurale deputato a dirimere le controversie che normalmente insorgono tra banche e clienti.

La finalita' di fondo perseguita in tal modo e' stata quella di venire incontro alle lamentele della clientela bancaria e finanziaria mettendo a sua disposizione un sistema che fosse in grado di esaminare in modo veloce e gratuito le lamentele e le proteste dei clienti e di rendere loro immediata soddisfazione nel caso venisse accertata la fondatezza della pretesa.

Ogni cliente puo' quindi rivolgersi all'Ufficio Reclami della propria banca(ufficio che ciascuna banca e' tenuta a costituire in forza dell' accordo interbancario entrato in vigore nel 1993), per ogni questione inerente i rapporti intrattenuti con la propria banca , senza limiti di valore.

Adito l' Ufficio Reclami , qualora il cliente non ritenga soddisfatte le proprie pretese, puo' ricorrere all'OMBUDSMAN centrale .¹⁵

¹³ Nelle modifiche al codice di procedura civile contenute nel DDL collegato alla legge finanziaria 2009 e' previsto che la raccolta delle testimonianze scritte dovra' essere affidata agli avvocati sulla falsariga delle indagini difensive .

¹⁴ Giorgio Sangiorgio-Presidente Ombudsman-Giuri' bancario –in “Un esempio di giustizia domestica alternativa a quella dell' A.G.O. in occasione della Conferenza internazionale, pag 2 e ss

¹⁵ L'apprezzamento per questo tipo di strumento agile e' stato manifestato nei fatti dai clienti atteso che il trend di utilizzo del sistema e' stato in continua crescita essendo passati dagli 835 ricorsi del 1994 ai 4.683 nel 2004. Da quell'anno il numero si e' stabilizzato intorno ai 3.700 all' anno.

I presupposti per l'accesso a questa ulteriore forma di giustizia privata e' che non sia stato esperito ricorso al giudice ordinario od altri arbitri e limitatamente a controversie non superiori ai 50.000 euro, oggi aumentato a 100.00 euro

L'organo adito, in composizione collegiale(5 membri) decide entro 90 gg. La decisione viene emessa mediante libero apprezzamento degli elementi di prova che le parti sono in grado di sottoporre alla sua valutazione. Tutte le decisioni sono motivate e qualora non soddisfattive possono essere impugnate davanti al giudice ordinario.(mentre hanno valore cogente per la banca).

A seguito del Decreto Legislativo 1 gennaio 2003 n °5 e del d.m n222/04 ,il Ministero di Grazia e Giustizia ha dettato un regolamento in ordine ai criteri d'iscrizione e tenuta del registro degli ordinamenti di conciliazione. A seguito di cio' il Comitato Esecutivo dell' ABI ha deliberato di istituire un nuovo organismo autonomo rispetto all' ABI, sul modello di quello delineato dal Decreto Legislativo citato inteso come un' evoluzione dell' accordo del 1993, denominato " conciliatore bancario"al quale sono state trasferite le funzioni amministrative fino allora esercitate dall' ABI nei confronti del preesistente OMBUDSMAN bancario.

A parte limitate modifiche apportate al nuovo vigente regolamento il disegno di fondo di detta giurisdizione domestica nel campo bancario e degli intermediari finanziari e' rimasto inalterato nella sua fondamentale struttura.

Se e' vero che la crisi della giustizia in Italia e' figlia anche di una continua e crescente disillusione verso la capacita' di risoluzione dei conflitti e' anche vero che questa disillusione va combattuta con coraggio , perche' come ha spiegato Daniela Marchesi (direttore dell' unita' di ricerca "economia e diritto dell'Isae), le disfunzioni dei Tribunali hanno ricadute pesanti sul sistema Paese in termini di attrattiva degli investimenti e di capacita' concorrenziale . L' indeterminatezza dei costi e della durata di una causa si e' trasformata in un' arma di ricatto a favore delle imprese piu' spregiudicate.

Anche da un rapporto della Banca Mondiale emerge che la lentezza del sistema giudiziario e' una delle cause dell' immobilismo economico attuale ; un sistema nel quale gli interventi sono solo emergenziali e dove i tempi di risoluzione delle controversie si allungano senza limiti.

Proprio il timore dei tempi lunghi della giustizia e' un deterrente fortissimo per le imprese che spesso non assumono decisioni anche importanti per timore di contenziosi senza fine.

A questo proposito la Marchesi ha citato esempi di imprese che non sciolgono la partnership diseconomiche od insoddisfacenti per l' incertezza dei tempi di risoluzione qualora la controparte ricorresse in giudizio.

In questo quadro cosi' problematico un buon esempio è fornito dall' esperienza del Tribunale di Torino. definita < un seme del merito della nostra

magistratura> ¹⁶ perché in sette anni il Presidente del Tribunale e' riuscito a ridurre drasticamente i tempi della trattazione :oggi a Torino il 90% dei processi si chiude in meno di tre anni ed il 60% in meno di un anno, grazie ad una ventina di procedure di riferimento per aiutare i suoi 80 magistrati .

L' esperimento di Torino fa capire che meritocrazia significa costruire una nuova classe dirigente pubblica eccellente e non solo licenziare i fannulloni(che pure resta un principio encomiabile)¹⁷

Conclusivamente e' opportuno come non mai dialogare di giustizia per migliorarla perché la giustizia degli uomini è sempre necessariamente imperfetta , ma una società che non si sforzi di farla funzionare nel miglior modo possibile e' destinata a decadere gravemente .

(A.Beria D'Argentine)

Luisa Motolese

Consigliere della Corte dei conti

¹⁶ Perché quel che funziona a Torino non viene applicato a Roma e Milano? Di Roger Abravanel in "Corriere della sera"1.1.2009.

¹⁷ ancora R. Abramavel nell' articolo citato.