

Al Presidente dell' ANM

Al Presidente dell'Oua

Al Patto per la Giustizia

## **MAGISTRATURA DEMOCRATICA**

### **TRENTA GIORNI PER LA GIUSTIZIA CIVILE**

#### **Una proposta condivisa**

Il buon funzionamento del sistema giudiziario se è innanzitutto la risposta primaria alla domanda di giustizia dei cittadini, e quindi strumento per l'attuazione dei loro diritti, costituisce anche una indispensabile condizione di promozione e garanzia del funzionamento del sistema economico e sociale nel suo complesso. La scarsa efficienza della giustizia civile impedisce lo sviluppo dei mercati finanziari, distorce il mercato del credito e dei prodotti, inibisce la nascita di imprese o ne compromette la crescita, rende poco attrattivi gli investimenti esteri.

In via generale l'inefficienza della giustizia civile, indebolendo la minaccia dell'applicazione di sanzioni tempestive, costituisce un incentivo a porre in essere comportamenti opportunistici da parte dei debitori, e finisce per influenzare la qualità del credito in termini di rigidità nei prodotti bancari, aumento dei costi di intermediazione, minore redditività degli intermediari finanziari, richiesta di maggiori garanzie ai debitori.

La giustizia civile presenta nel nostro Paese forti criticità, in gran parte collegate ai tempi eccessivamente lunghi di definizione delle controversie, tempi che, se da un lato minano l'incisività delle norme, dall'altro incentivano ulteriormente a disattendere gli impegni contrattuali.

Per questo una **seria riforma della giustizia civile** dovrebbe essere una **priorità assoluta per il nostro Paese**, nella direzione di eliminare l'arretrato e di arrivare a processi civili di primo grado con una durata media di un anno. Ciò è quanto ci chiedono le forze economiche ed è l'apporto che la giustizia può dare per la ripresa ad un Paese in difficoltà per la crisi economica. Partiamo dai dati.

1. Gli stanziamenti di bilancio per la giustizia sono modesti ed in continuo calo (dall'1,22 % del 2006 allo 0,90 % del 2010) con un rapporto tra bilancio destinato a Tribunali e Corti e PIL dello 0,18 % contro lo 0,24 di media europea.
2. I residui passivi del bilancio del Ministero della Giustizia sono stati (circa € 900 milioni nel 2010 e attendiamo il dato del 2011).
3. La domanda di giustizia civile in Italia è molto più alta che negli altri Paesi europei (4768 cause civili per 100.000 abitanti contro, ad esempio, le 2728 della Francia).
4. La produttività dei giudici italiani è differenziata ma mediamente molto elevata (4518 cause definite ogni 100.000 abitanti contro i 4768 della Francia), e già oggi molti Tribunali hanno una capacità di definizione di procedimenti pari o superiore al numero delle cause sopravvenute nel settore civile.

5. Il principale nemico dell'efficienza della giustizia civile, dunque, è l'arretrato (ovvero i processi pendenti da due o più anni) che va affrontato con interventi mirati.

Si possono individuare sette direttrici di impegno che coordinate possono portare ad ottimi risultati.

## **I. Revisione delle circoscrizioni e razionalizzazione della risposta giudiziaria.**

L'offerta della giustizia sul territorio va ristrutturata puntando sulla qualità e sulla diffusione di sportelli telematici che assicurino una vicinanza, sia pure non fisica, ai cittadini, e una risposta concentrata e facilmente accessibile. La revisione delle circoscrizioni va intesa come una complessiva razionalizzazione: accorpamento di Tribunali, soppressione di sezioni distaccate e di uffici di giudici di pace dei quali va perseguita una consistente riduzione del numero di uffici ed un adeguato dimensionamento degli stessi (con conseguente utilizzazione del personale presso le sedi residue). I benefici che se ne potrebbero ricavare sono numerosi: una riduzione strutturale dei costi (il possibile accorpamento di qualche Tribunale, di alcune decine di sezioni staccate e di oltre un centinaio di uffici del giudice di pace porterebbe ad un risparmio e possibile reinvestimento di molte decine di milioni), una riallocazione e ottimizzazione del personale di magistratura e giudiziario, la diffusione della specializzazione.

## **II. Controllo della domanda.**

**A.** Interlocuzione istituzionale con i soggetti interessati al contenzioso seriale (Enti previdenziali, Poste, Banche, Assicurazioni) al fine di individuare le reali cause del ricorso diffuso alla giustizia, che spesso si annidano nelle inefficienze degli enti che dovrebbero riconoscere i diritti di chi agisce dando origine ad una domanda drogata ed inutile. In particolare andrebbe esteso e generalizzato il metodo posto recentemente in essere dall'INPS per indagare sull'enorme numero di cause previdenziali e le ragioni della loro anomala diffusione e concentrazione.

**B.** Eliminazione della remunerazione a cottimo per i Giudici di pace, modalità di compenso che incoraggia la domanda di giustizia, anche per questioni di scarsissimo valore economico.

**C** Introduzione di forme di confronto e comunicazione che tendano alla creazione di una giurisprudenza consapevole, condivisa e pubblicizzata.

**D** Introduzione di reali e sensibili incentivi per la definizione bonaria, su base volontaria, anche nel corso del giudizio, di alcune categorie di controversie che si prestano ad essere meglio risolte attraverso la conciliazione. Ferma restando l'abolizione della attuale obbligatorietà del tentativo per categorie ampie e indistinte di controversie, che rende eccessivamente difficile e costoso per il cittadino l'accesso alla giustizia. L'obbligatorietà della conciliazione può reggere solo se accompagnata dalla gratuità. Oggi il rischio è di creare un business senza adeguata garanzia di formazione e di professionalità.

Potrebbe esser anche esser seguita in alternativa alla mediaconciliazione obbligatoria la strada della "convenzione partecipativa assistita" (disegno di legge Senato n. 2772 ).

### III. Ufficio per il processo.

Bisogna dare al magistrato una struttura di collaborazione qualificata, realizzando l'**ufficio per il processo**. Il magistrato è oggi l'unico professionista che lavora senza alcuna assistenza e aiuto diretto, stante anche la desertificazione delle cancellerie. Fornire un pieno supporto all'attività giurisdizionale (ricerca dottrinale e giurisprudenziale, rapporto con le parti ed il pubblico, organizzazione dei flussi dei processi sopravvenuti, formazione e tenuta dell'archivio informatizzato dei provvedimenti emessi) significa moltiplicare qualità e produttività. La proposta mira a creare una vera e propria unità operativa in grado di svolgere tutti i compiti e le funzioni necessarie ad assicurare la piena assistenza all'attività giurisdizionale, secondo obiettivi di innovazione e di semplificazione dell'attività richiesta. A questa struttura possono esser chiamati a partecipare in forme diverse e con collocazioni differenti giovani laureandi in formazione iniziale, giovani laureati in formazione postuniversitaria, specializzandi delle scuole Bassanini, praticanti avvocati ed altri soggetti con collocazione di maggior stabilità come i GOT cui offrire corsie preferenziali per concorsi pubblici all'esito dell'attività nell'ufficio per il processo.

La dotazione di questo ufficio deve esser commisurata anche alla necessità di definire l'arretrato e deve integrarsi con la diffusione del PCT avendo come compito:

- la catalogazione e massimazione della giurisprudenza dell'ufficio;
- la "preparazione" preliminare del fascicolo con compilazione di uno schema standard predisposto per ogni tipo di controversia;
- la verifica della corrispondenza tra i fascicoli trasmessi dalla cancelleria nella stanza del giudice e i fascicoli annotati nella agenda ( Consolle ) del giudice;
- il riordino e la verifica della completezza degli atti del fascicolo di ufficio;
- la predisposizione e scrittura dei verbali delle udienze, anche utilizzando moduli appropriati per la tipologia di attività previste per l'udienza;
- la archiviazione informatica dei verbali;
- la raccolta e selezione ragionata di massime giurisprudenziali pertinenti nella fattispecie oggetto del redigendo provvedimento;
- la predisposizione di bozze di provvedimenti.

### IV. Processo Civile Telematico.

Realizzazione a livello nazionale del **Processo Civile Telematico**. Non è la soluzione di tutti i problemi e non è determinante sui tempi (potendo operare solo sui tempi morti), ma rappresenta un formidabile miglioramento come arricchimento cognitivo, qualità e risparmio di risorse, materiali ed umane. Andrebbe configurata una vera e propria road map che partendo dall'estensione a tutta Italia del decreto ingiuntivo telematico e dalla diffusione delle notifiche telematiche in tutti gli uffici, arrivi nel giro di tre – quattro anni all'*obbligatorietà del passaggio al telematico*.

### V. Politica di assorbimento dell'arretrato.

L'arretrato è oggi il macigno che appesantisce e ritarda i tempi di tutto il sistema. Le politiche felicemente sperimentate a Torino possono essere generalizzate e affinate: targatura dei processi per anno di iscrizione, definizione in primis dei processi più vecchi, condivisione di obiettivi e metodiche di recupero dell'arretrato per ufficio e per sezione, utilizzazione mirata dei giudici onorari, coordinati con i magistrati togati, anche eventualmente finalizzata a piani di definizione delle controversie arretrate, previa consistente modifica delle modalità di reclutamento, in modo da assicurare e garantire una preparazione e una competenza adeguate.

## **VI. Semplificazione ed unificazione dei riti.**

Al contrario che in molti ordinamenti europei, in cui esiste una pluralità di modelli di trattazione all'interno di una sequenza processuale unitaria, la cui scelta è affidata al giudice in relazione al tipo di controversia in esame, in Italia si è perseguita la tecnica della pluralità e moltiplicazione di autonomi procedimenti che si aggiungono al processo ordinario di cognizione.

La specializzazione dei riti, nata per rendere più agevole la tutela di particolari posizioni giuridiche soggettive, ha prodotto a causa della sua incontrollata proliferazione, l'effetto opposto, sia per la difficoltà di individuare la disciplina processuale concretamente applicabile, sia per problemi di coordinamento non sempre facilmente risolvibili attraverso le norme del codice.

La eliminazione dei molteplici riti speciali produrrebbe invece economie nella programmazione e conduzione dei processi e faciliterebbe il rispetto della ragionevole durata.

Occorre abbandonare la via dei continui e, più che altro, dannosi interventi sul codice di rito, in assenza di un disegno generale ed omogeneo di riforma, e realizzare una effettiva semplificazione ed unificazione dei riti, anche al di là degli evidenti limiti posti dalla legge delega 69/09.

Naturalmente, nel ricondurre a sistema un dato numero di procedimenti, pur apparentemente diversi tra loro, occorre ricercare i principi comuni nell'ambito delle fonti normative che pongono i principi processuali fondamentali, e quindi, in primo luogo, nell'ambito della disciplina costituzionale e, in secondo luogo, nell'ambito dei principi fondamentali sull'esercizio dell'azione e sui poteri del giudice come ricavati dalla giurisprudenza costituzionale dagli artt. 24 e 111 della Costituzione.

Si dovrebbe favorire un modello che unifichi la forma dell'atto introduttivo, con conseguente unificazione dei termini a difesa, e riduca i formalismi processuali, in modo da porre un freno alle eccezioni dilatorie, senza comprimere i principi del giusto processo.

Prendiamo atto che la delega contenuta nella legge 69 esercitata con la proposta di Dlgs non consentirà di superare le rigidità del rito ordinario e manterrà alcune specificità - in gran parte ingiustificate - anche nei riti speciali ora ricondotti alla struttura fondamentale dei tre modelli (ordinario, sommario e lavoro).

## **VII. Risorse aggiuntive e incentivi vincolati a monitoraggi e al raggiungimento degli obiettivi.**

Almeno parte delle somme recuperate e risparmiate possono essere reinvestite in obiettivi di ottimizzazione e miglioramento del servizio.

Sotto questo profilo possono servire incentivazioni destinate da una parte agli uffici per premiare le pratiche virtuose ed il raggiungimento degli obiettivi e dall'altro al personale giudiziario per dare uno stimolo ad una categoria oggi sempre più mortificata e demotivata. Obiettivi condivisi e diversificati sulla base delle differenti realtà degli uffici, presuppongono seri monitoraggi e la distinzione della qualità del contenzioso rispetto al quale indicare i progetti-obiettivo da premiare.

Ma la logica che deve ispirare queste misura deve essere rivolta alla crescita della qualità della giurisdizione e non quella dell'indistinto smaltimento che ha animato il legislatore nella manovra finanziaria in corso di approvazione.

### **Magistratura democratica**

*Chiede all'ANM ed all'Oua di farsi promotrici attraverso il Patto per la Giustizia di una Conferenza Nazionale sulla Giustizia Civile, **organizzata con seminari tematici per ciascuna delle proposte sopra indicate** entro la fine del mese di novembre.*

Chiede all'ANM ed all'Oua, attraverso il Patto per la Giustizia, di richiedere al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera di programmare attraverso la Conferenza dei Capigruppo una sessione parlamentare di trenta giorni, dedicando il lavoro delle Commissioni Giustizia di Camera e Senato, alla giustizia civile.

Roma , 14 luglio 2011

Il Presidente Luigi Marini  
Il Segretario generale Piergiorgio Morosini