
Intervento al IV Convegno nazionale
delle camere civili
(Milano, 2-3 giugno 1995)

Cari amici e colleghi,

mentre siamo qui riuniti ricorre il 40° giorno della nostra astensione dalle udienze.

Eppure noi avvertiamo che, tra tutte, questa manifestazione non trae motivo alcuno da interessi corporativi, ma coincide con quella del paese ad avere una giustizia pubblica che risponda ad esigenze minimali per i cittadini.

Il Ministro della giustizia in occasione dell'incontro con la Commissione di riforma, e ieri il Primo Presidente della Corte d'Appello, hanno parlato di prossimo collasso della giustizia civile.

C'è da dubitare della legittimità di questa manifestazione e della sua durata, in un contesto del genere?

Certamente i cittadini che hanno i mezzi per ricorrere alla giustizia arbitrale non hanno problemi del genere. Ma il ricorso alla giustizia privata è un fatto che deve essere anomalo in uno Stato di diritto.

E poiché il tempo è breve, mi è necessario sintetizzare l'intervento in poche riflessioni. Rinvio un più appropriato contributo di analisi e di proposte allo studio più articolato che ho avanzato all'interno della Commissione ministeriale alla cui partecipazione ho titolo per il fatto che faccio attivamente l'avvocato da oltre 43 anni e da altrettanti studio i problemi del processo dall'angolatura di un avvocato.

Da «Proposte di riforma del processo civile viste da un avvocato», Cedam 1995.

Il Convegno ha avuto al suo centro le prospettive negative del d.l. 121 del 21.4.95 che ha istituito le sezioni stralcio e l'entrata in vigore della «novecenta processuale» e del giudice di pace.

La prima riflessione mi viene suggerita dal tema di questo convegno «Costi sociali ed economici delle disfunzioni della giustizia civile».

Esso richiama alla mia mente la correttezza e modernità del metodo dell'analisi economica del diritto, come metodo scientifico di studio del processo, a cui bisogna ricorrere.

In ultima analisi la domanda a cui occorre dare una risposta è questa: date certe risorse disponibili (in uomini e mezzi) quale è l'insieme delle regole (cioè il modello del processo) che meglio produce un risultato compatibile con le aspirazioni di giustizia del cittadino interessato?

La risposta richiede l'esame di una quantità di dati conosciuti relativamente poco dagli addetti ai lavori e cioè i dati statistici ed organizzativi della giustizia civile.

Noi siamo soliti privilegiare la filosofia del processo e cioè la ricerca di un modello metafisico e perfetto di processo che risolva tutti i problemi del contingente.

Come quando assumiamo il modello Chiovendiano che dovrebbe realizzare i principii della oralità, della concentrazione e della immediatezza.

E poiché esso ci deriva da quello austriaco del 1895 del Klein, ne ho chiesto all'Associazione magistrati austriaci ed ho avuto la risposta che i loro dati non sono confrontabili con i nostri, in termini di carico di lavoro pro-capite.

Ogni giorno siamo alle prese con il compito di fare i verbali di udienza e con la crisi del dibattimento penale che è la realizzazione di quei principii.

Il rincorrere questo modello in queste condizioni è una fuga dalla realtà.

È molto meglio studiare il processo sulla base scientifica delle condizioni concrete in cui esso vive, dei dati statistici della litigiosità, dei mezzi disponibili e delle regole che in base alla nostra esperienza possono ottimizzare il risultato.

La seconda riflessione nasce dalle condizioni presenti della giustizia.

Dal 1942 al 1981 il contenzioso civile era aumentato intorno al 300% ed è continuato successivamente ad aumentare di anno in anno di punti percentualmente rilevanti.

Questo fenomeno ha la sua origine nello sviluppo economico del paese e nell'accesso dei ceti popolari al servizio della giustizia.

All'opposto l'organico complessivo dei giudici addetti alla giustizia civile e penale è rimasto fermo intorno a poco più di 6.000 giudici rispetto, ad esempio, alla Germania federale che ne ha più del doppio e così via.

Il carico medio nel quinquennio '87-'91 ci dice che i processi che si formano ogni anno sono mediamente 703 per ogni pretore, e 287 per ogni giudice di Tribunale (come se questo fosse già organizzato sulla base di giudici unici) mentre quello dei processi pendenti (cioè comprensivi dell'arretrato) era di 946 per ogni pretore ed 871 per ogni giudice di tribunale. I più recenti dati statistici del giugno '94 indicano per ciascun giudice di tribunale un carico medio di 350 processi sopravvenuti e di 1180 processi pendenti.

Ogni anno i processi che si esauriscono sono al di sotto di quelli di nuova formazione e grazie alla elasticità del processo esistente di cui parlava Carnelutti, esso sopravvive.

In pretura il 50% dei processi esauriti è definito con decisione, nei tribunali solo il 35%.

Gran parte delle procedure che si esauriscono e pur al di sotto di quelle che sopravvivono trovano una loro definizione al di fuori delle decisioni dei giudici.

È quanto dire che le cancellazioni delle cause dal ruolo danno un contributo determinante nella sopravvivenza della giustizia.

A fronte di questa situazione dal '42 ad oggi l'orario di lavoro degli addetti all'amministrazione della giustizia si è fortemente ridotto. Il rapporto gerarchico all'interno degli uffici si è allentato, i dati relativi alla quantità di decisioni annue pro-capite è in flessione.

Le regole del processo sono rimaste sostanzialmente quelle di un tempo.

In sostanza i mali presenti della giustizia civile hanno cause di tipo organizzativo (risorse disponibili in uomini e mezzi, regole organizzative, produttività individuale secondo regole e criteri della organizzazione moderna del lavoro).

I rimedi che possono opporsi vanno quindi ricercati sul terreno organizzativo, prima di ogni altra cosa, nel rispetto tuttavia dei principii di fondo della giurisdizione senza dei quali la sentenza non è avvertita come giusta.

Le regole processuali possono essere mutate, ma non ci si può illudere che solo ricorrendo alla riforma della legge si possa modificare un risultato che ha essenzialmente cause organizzative.

La terapia deve essere pertanto affrontata sul piano organizzativo e prima di tutto su quello dell'adeguamento degli organici dei giudici alle nuove e crescenti dimensioni del contenzioso civile, al reclutamento dei posti in organico, alla modifica dell'ordinamento giudiziario.

Carnelutti, a suo tempo, dichiarava che la crisi del processo nato nel '42, traeva origine dalla mancata riforma dell'ordinamento giudiziario.

A furia di dimenticarci di questa realtà siamo arrivati alle dichiarazioni circa il prossimo collasso.

La terza riflessione concerne i recenti provvedimenti legislativi riguardanti il processo civile e quale futuro del processo prevediamo in base ad essi.

Cominciamo dal provvedimento estemporaneo e privo di buon senso, oltre che di rispetto verso la giurisdizione quale è costituito dalla introduzione degli uffici stralcio.

I processi pendenti sono, sulla base degli ultimi dati medi del triennio '91-'94, circa 2 milioni, 946 per ogni pretore ed 871 per ogni giudice di Tribunale. Quelli ultimi, ancora più gravi.

Gli uffici stralcio sono destinati a lavorare a metà organico, salvo la immissione di alcuni vice-pretori onorari.

Cosa vuol dire questo?

Esso significa che i tempi insopportabilmente lunghi del giorno d'oggi per definire il carico di processi che di per sé richiederebbero anni ed anni di lavoro se pur tutte le energie fossero a ciò dedicate, sono destinate a raddoppiare.

Siamo di fronte ad un sostanziale diniego di giustizia. Passiamo ai famosi giudici di pace.

È inutile che io ripeta quel che l'avvocatura va dicendo, giustamente, e cioè che non è serio per uno Stato di diritto, affidare la giustizia ai giudici di seconda mano raccolti in modo estemporaneo, con scarsa preparazione ed esperienza giudiziaria, per non adeguare gli organici alle necessità di un contenzioso triplicato.

Altrove questi giudici di seconda mano si hanno, ma sono destinati a compiti amministrativi e non giudiziari veri e propri.

In ogni caso l'appello verso la loro decisione è riservato al tribunale.

E gli appelli si devono trattare ed istruire con rito collegiale, sulla base della novella.

È facile concludere che i nostri tribunali saranno oberati più di prima del lavoro di correggere gli errori e le storture delle decisioni dei giudici di pace.

C'è da chiedersi se tutto questo sia sensato.

Ma il futuro dei nostri tribunali induce ad un ulteriore pessimismo.

Oggi come oggi la procedura registra un collo di bottiglia nel passaggio dall'istruttore al collegio ed i tempi lunghi della decisione.

Con la legge di riforma del 1990 viene introdotto una ulteriore e anche più grave strozzatura, per i processi di competenza dei tribunali in 1° grado.

L'articolo 183 c.p.c. dispone che il giudice alla 1^a udienza deve interrogare le parti personalmente e tentare la conciliazione.

Tutti per esperienza sappiamo quanto durino le udienze di comparizione delle parti, per ogni processo.

È facile prevedere che le prime udienze assorbiranno quella parte di lavoro, che non è assorbita dal compito di correggere le decisioni dei giudici di pace.

E poiché i tribunali lavorano a ranghi dimezzati per i processi di nuova formazione annua, è facile prevedere il grave deterioramento della giustizia civile in futuro rispetto alle condizioni presenti.

I processi di nuova formazione annua nel quinquennio '87-'91 erano 703 per ogni pretore e 287 pro-capite, per ogni giudice di tribunale, a ranghi completi. Quelli poste non sono ancora più gravi.

Essi sono pertanto destinati a raddoppiare a ranghi dimezzati senza tener conto della dispersione richiesta dalla trattazione collegiale degli appelli contro le sentenze dei giudici di pace e del tempo occorrente per le prime udienze.

A fronte di tutto questo, per altro, la novella processuale del '90 con le preclusioni, le sentenze esecutive, ed i giudici unici di tribunale, oltre a non portare alcun sollievo, dequalifica gravemente l'immagine della giurisdizione e le garanzie del cittadino.

Sul piano del corso del processo la preclusione è un rimedio teso ad accelerarlo.

Nel contesto delle condizioni sopra indicate è una corsa verso la paralisi della procedura.

C'è da chiedersi se tutto questo sia sensato.

È per la logica della preclusione che in un contesto del genere viene a mancare.

La preclusione alla 1^a udienza ha senso se essa non si riduce ad una formalità ed effettivamente dall'interrogatorio libero delle parti i difensori vengano a conoscenza di circostanze ed aspetti della causa per cui sono chiamati a correggere il tiro delle precedenti difese nel corso dell'udienza stessa o nel successivo deposito nel termine non superiore a 30 giorni per precisare e modificare le domande ed eccezioni già proposte, se attore, o di replica se convenuto, a sensi del V comma del predetto art. 183.

Ma se i chiarimenti non vengono dati nel corso dello interrogatorio libero sopraindicato, della 1^a udienza, anche la logica che è alla base della preclusione non è giustificata ed assume piuttosto il senso di una logica penale.

La istituzione del giudice unico nei tribunali e la esecutività della sentenza di 1° grado, costituiscono per altro il divorzio del processo introdotto dalla legge 353/90 rispetto alla tradizione collegiale della civiltà giuridica italiana per cui sei occhi vedono meglio di due ed un giudizio collegiale è più ponderato ed offre maggiori garanzie di quello di un solo.

E poiché i tempi lunghi per il deposito delle decisioni nascono da quelli occorrenti per stendere le motivazioni, non è ragionevole prevedere dei tempi più brevi. Non c'è di che essere ottimisti per i processi davanti alle Corti d'Appello.

Quanto alle Corti d'Appello il discorso non migliora e le prospettive sono destinate ad aggravarsi perché quivi in media la percentuale dei processi che è definita con decisione sale all'80% rispetto al 35% dei tribunali ed al 50% delle preture.

I dati statistici denotano da alcuni anni un aggravamento progressivo del carico di lavoro e una ancora più pesante formazione dell'arretrato.

La quarta riflessione riguarda i rimedi.

Alle cause organizzative bisogna rispondere con terapie della stessa natura.

Gli organici vanno adeguati ai carichi di lavoro presenti ed a quelli ragionevolmente prevedibili per il prossimo futuro attraverso la simulazione degli effetti, ben nota in campo organizzativo.

All'adeguamento degli organici occorre che tenga dietro la loro copertura.

L'avvocatura italiana che è la più interessata anche perché ha già dato ottime prove in altri tempi (intendo riferirmi al reclutamento straordinario tra le classi forensi a suo tempo effettuato dai Guardasigilli Mortara e Togliatti ed ai vice-pretori onorari che hanno dato un contributo rilevante se ancora oggi vengono deputti a comporre i collegi delle così dette sezioni-stralcio), ha il diritto di opporsi a qualsiasi discriminazione nell'accesso, previo concorso, alla magistratura togata sia pure attraverso un concorso riservato.

Il ricorso ai giudici di pace e ai vice-pretori onorari, neppure adeguatamente compensati, costituisce una grave forma di discriminazione contro la quale dobbiamo opporre un deciso «no».

Un'altra misura riguarda la riforma del processo civile e perciò il riordino delle regole.

Anche qui l'avvocatura deve essere chiamata sulla base della propria esperienza di lavoro a comporre in modo determinante le commissioni di riforma.

In ogni caso l'avvocatura deve porre la sua esperienza al servizio della riforma nell'interesse del Paese.

È quanto mai indispensabile che essa non si limiti solamente a dire dei no ed ad attendere il prossimo immancabile fallimento del processo pubblico, ma concorra con proposte costruttive alle riforme della giustizia civile facendo valere il preponderante peso politico proprio e di rappresentanza degli interessi del Paese.

Milano, 2 giugno 1995