

Lepre Antonio

## **Analisi della giustizia civile – Un’idea di riforma**

Rubbettino, 9.2014, pag. 112, e.12,00

*“Ai fini dell’individuazione di efficaci riforme che velocizzino il processo civile è necessario, in primo luogo, provare ad individuare il cosiddetto carico di lavoro esigibile, cioè accertare quale è il numero di cause che può ritenersi ragionevole e gestibile dal magistrato con la dovuta serenità e approfondimento. .... Il carico medio esigibile del giudice civile monocratico è pari a circa 300 cause. ... Il carico di ruolo effettivo, invece, è pari a circa 1.100 fascicoli pro-capite. ... in Italia ci sono circa 6.277 cause ogni 100mila abitanti contro la media europea di 2.400”.*

Per cui, *“il problema della giustizia civile ha cause indipendenti dalla produttività dei giudici ... il problema principale è data dall’eccesso delle sopravvenienze”.* Le ragioni dell’aumento dell’arretrato *“possono essere le più svariate: organizzazione interna poco razionale, ufficio sottoposto a continuo stress per i numerosi turn over, carenze croniche di personale, scarso impegno dei giudici, ecc.”.* Ma *“vi potrà essere un ufficio che rispetta il parametro – di smaltimento dell’arretrato- o che definisce più del parametro, ma è destinatario di un numero eccessivo di sopravvenienze”.*

Analisi corredata da numerosi dati statistici ed alcuni semplici indici di correlazione, riferiti non solo all’intero Paese ma, in particolare, all’esperienza del Tribunale di Napoli (il Dr. Lepre è magistrato).

Negli ultimi 15 anni sono state introdotte varie riforme ma – a detta dell’Autore – quella relativa al giudice unico (1998) è stata l’unica vera, *“se per riforma si intende il tentativo di introdurre un cambio di mentalità. A ben vedere l’eliminazione della collegialità per gran parte delle cause ha rappresentato soprattutto un grande investimento di fiducia sulle capacità di impegno, culturali e professionali e di autorganizzazione di ciascun magistrato”.*

Dopodiché l’Autore avanza due proposte di riforma:

- *“.. l’attuale sistema è particolarmente accattivante per chi voglia iniziare una causa –in quanto- la nostra giustizia si paga ‘a rate’. E infatti la parte processuale ha tempo per pagare il suo avvocato; spesso quest’ultimo ha .. difficoltà a vedersi riconosciuto il suo onorario; le spese del ctu restano di fatto lettera morta ..; per non dire poi del pagamento delle spese di soccombenza. Spesso e volentieri il soccombente è un nullatenente o riesce a nascondere il suo patrimonio e, tra precetto, esecuzione, tempi morti della giustizia, non di rado si ottengono dilazioni di pagamento e così via.*

*“ Si deve quindi immaginare un sistema effettivo di potere deterrente implicito nella condanna alle spese legali.*

*“ Una soluzione efficace potrebbe essere quella di onerare la parte intenzionata a intraprendere un giudizio (oppure a costituirsi nello stesso) al versamento di una sorta di deposito cauzionale, comprensivo in linea di massima delle eventuali spese prevedibili in caso di soccombenza (o, eventualmente, di una quota non inferiore al 50% delle stesse). .. –il che- dovrebbe essere un sufficiente deterrente soprattutto per le cause –di numero significativo- di scarso valore economico e che rispondono più ad esigenza di ripicca, capricci o altro .. “ ;*

- istituire un *“ arbitrato istituzionale –o giurisdizionale- che ponga lo Stato in concorrenza con gli arbitri privati e che consenta alla parte interessata una decisione di un giudice e non di un arbitro privato di ottenere una risposta giudiziaria in tempi accettabili. Insomma non pare irragionevole ipotizzare che i giudici in regola con la produttività e con la diligenza sia-*

*no altresì stimolati a intraprendere attività aggiuntive, consentendo alla parte interessata alla velocizzazione di ottenere la pronuncia col versamento di somme aggiuntive da far confluire nella maggior parte proprio al tribunale di appartenenza del giudicante; così come, fin da subito, si dovrebbe consentire all'accordo delle parti di preferire il più veloce giudizio arbitrale istituzionale rispetto al defatigante giudizio ordinario. Si creerebbe così un circolo virtuoso tra mercato e giustizia, che potrebbe autofinanziarsi, mercé l'impegno dei suoi giudici più efficienti; nel contempo si eviterebbe che siano soggetti estranei al mercato ed all'interesse delle parti a scegliere le priorità di trattazione dei procedimenti: è giusto che siano i singoli individui a decidere se e come una propria vertenza debba essere preferita ad altra, non apparendo congruo che si subiscano scelte imposte dall'alto". Qualcosa di molto simile all'intramoenia dei medici ospedalieri.*

Del resto *"un intero ramo del diritto .. assegna ai giudici il triplice ruolo di giudici, arbitri, mediatori: ci si riferisce .. alla normativa sui contratti pubblici .. il che elimina ogni dubbio circa la compatibilità tra arbitro privato e giudice ..".* E per realizzare l'arbitrato giurisdizionale bisognerebbe procedere alla *"formazione di un albo, costituito da giudici ordinari e avvocati, gestito dalla presidenza di ogni tribunale, e i cui introiti siano destinati in prevalenza agli uffici stessi, consentendo anche a ciascuna delle parti di 'scardinare' .. il processo in ritardo previa richiesta della decisione arbitrale da parte dello stesso giudice assegnatario del fascicolo"*.

*" .. Infine si rafforza e non si indebolisce l'autorevolezza del magistrato che decide in intramoenia: .. se le parti decidono di pagare un'ulteriore somma per ottenere prima una certa decisione, evidentemente hanno piena fiducia non solo nella competenza tecnica del magistrato, ma anche nella sua indipendenza. L'ultimo aspetto positivo è che si contribuisce in modo significativo al dialogo tra giudici e avvocati civilisti, prevedendo che all'albo possano iscriversi sia gli uni che gli altri e consentendo, quindi, un circolo virtuoso tra le due categorie"*.

Si potrebbe obiettare che già numerosi sono i luoghi e le opportunità in cui sviluppare un dialogo tra magistrati ed avvocati; creare una commistione di ruoli tra soggetti, che in altra sede li hanno ben distinti, per di più in presenza di denaro, lascia perplessi. Inoltre l'arbitrato esiste dal medioevo, la lunghezza della giustizia civile italiana è ben nota (in tutto il mondo) e se le parti hanno optato per il ricorso al giudice dello Stato e non a quello privato, scelto da loro –decisione possibile a normativa vigente-, ci sarà pure una ragione.

Ma a parte le due soluzioni tecniche prospettate, i modi veri per uscire da *" un pantano, da un immobilismo che sta trasformandosi in vere e proprie sabbie mobili dei diritti dei cittadini, della tutelabilità dei crediti e, quindi, dell'economia stessa del Paese"* secondo l'Autore sono due :

- da un punto di vista culturale *" .. attuare vere e proprie riforme, cioè sistemi che effettivamente siano innovativi e rispondano a concessioni diverse del processo, del giudice, della stessa parte e dei legali "*;

- *"da un punto di vista metodologico –poiché il vero problema della giustizia civile italiana è l'eccesso delle sopravvenienze- "indagare sulle cause produttive della domanda, sui fattori sociali ed economici distorti che determinano il continuo rivolgersi alla giustizia"* tramite analisi dettagliate ed approfondite estese a tutto il territorio nazionale e ascoltando *"mediante vere e proprie interviste, i (veri) operatori del diritto e tali sono .. coloro i quali vivono da anni le esperienze dei tribunali e delle Corti superiori "*.

Del tutto condivisibile l'opinione che, se si vuole incidere su un problema, bisogna conoscerlo a fondo e tener conto *in primis* delle testimonianze di chi lo affronta e gestisce quotidianamente.

Tuttavia :

- una rivoluzione culturale è già stata tentata nella gestione delle controversie civili : l' introduzione della conciliazione con il Decreto 5/2003 per le controversie in campo societario, bancario, creditizio e finanziario; non fu utilizzata per nulla; chiesto il motivo ad alcuni avvocati, la risposta fu: “*Perché non era obbligatoria*”. Con D.Lgs. 28/2010 è stata introdotta la mediazione condizione obbligatoria di procedibilità in determinate materie, tesa ad una diversa gestione non del processo ma del conflitto. Un avvocato influente l'ha definita, su internet, “*famigerata ed inutile e costosissima*” <sup>1</sup> ; la magistratura italiana l'ha accolta con un *benign neglect*. Nonostante ciò il giudice oggi dispone di due strumenti, la conciliazione endoprocessuale (art. 185-*bis* c.p.c.) e la mediazione delegata (art. 5, c.2 del D.Lgs. 28/2010), che – utilizzati finora da pochi magistrati- stanno dando buoni risultati <sup>2</sup> ;

- analisi statistiche matematiche su alcuni aspetti delle disfunzioni del processo civile sono state effettuate nel 2010, una da studiosi della Banca d'Italia <sup>3</sup>, l'altra da ricercatori delle Università di Bergamo e Brescia <sup>4</sup> ; nonché nel 1921 (MILLENOVECENTOVENTUNO) da Piero Calamandrei, in una pubblicazione edita da “La Voce”, il cui titolo era “*Troppi avvocati*”.

---

<sup>1</sup> <http://www.studiomarvasi.it/schedaistituzionale.asp?idreferenza=56&idpadrerifIstituzionali=18>

<sup>2</sup> <http://www.mondoadr.it/cms/articoli/conciliazione-endoprocessuale-mediazione-delegata-la-magistratura-italiana-figlie-di-dio-minore.html>

<sup>3</sup> Carmignani Amanda e Giacomelli Silvia, “*Too many lawyers? Litigation in Italian Civil Courts*”, Working Paper (Tema di discussione) n.745, febbraio 2010, sommario non tecnico  
[http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td10/td745\\_10/td\\_745\\_10/Sintesi\\_745.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td10/td745_10/td_745_10/Sintesi_745.pdf)

<sup>4</sup> “*We explore the relationship between litigation rates and the number of lawyers, in a typical supplier-induced demand (SID) frame. Drawing on an original panel dataset for the 169 Italian courts of justice between 2000 and 2007, we first document that the number of lawyers is positively correlated with different measures of litigation rate. Then, using an instrumental variables strategy we find that a 10 percent increase of lawyers over population is associated with an increase between 1.6 to 6 percent in civil litigation rates. Thus, our empirical analysis supports the SID hypothesis for the Italian lawyers: following an increase in their relative number, lawyers may exploit their informational advantage to induce clients to access to courts even when litigation is unnecessary or ineffective*”; Buonanno Paolo (Università di Bergamo) e Gallizzi Matteo Maria (Università di Brescia), “*Advocatus, et non latro? Testing the Supplier-Induced-Demand Hypothesis for Italian Courts of Justice*”, Fondazione Enrico Mattei, Nota di lavoro 2010.52