

Il dato da cui bisogna partire è che, secondo la relazione svolta dal Primo Presidente in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, i procedimenti civili pendenti al 2019 erano 3.312.263, dei quali 2.018.193 in Tribunale, 251.732 in appello, 113.862 in Cassazione ed 834.988 presso i Giudici di pace.

Questi numeri non possono essere affrontati senza un piano straordinario, che coinvolga profili diversi, a cominciare da quello che riguarda le risorse.

Per questo, nel formulare alcune proposte – che sono abbozzate, senza una descrizione di dettaglio, che potrà essere formulata se, e quando, dovesse essere ritenuto che un approfondimento possa essere utile – abbiamo dato per acquisito che sia possibile accedere a quelle di cui oggi si discute.

Per comodità di analisi, gli interventi sono suddivisi per settori, anche se molti in realtà riguardano aspetti che si sovrappongono almeno in parte.

INTERVENTI SUGLI ASPETTI ORGANIZZATIVI ED ORDINAMENTALI

Diamo per scontato che sarà fatto tutto quanto è possibile per procedere al reclutamento di magistrati e personale amministrativo: il Sig. Ministro ha già preso pubblicamente un impegno in tal senso, e ritornare a parlarne sarebbe una mancanza di rispetto. Per le stesse ragioni, non ci soffermeremo su edilizia giudiziaria e digitalizzazione, che pure rientrano i programmi ministeriali esposti.

In Tribunale, l'Ufficio del processo – che avrebbe potuto produrre risultati importanti – è fallito.

Il CSM, con delibera del 18.6.2018, ha individuato due cause dell'insuccesso:

- 1) carenza di personale, mezzi e soprattutto tirocinanti;
- 2) scarsa propensione di molti magistrati a collaborare con i tirocinanti.

Considerato che in Tribunale giace un arretrato di oltre due milioni di cause, sembra evidente che il primo obiettivo dovrebbe essere quello di eliminare le ragioni del fallimento.

A tal fine, si può ipotizzare un reclutamento straordinario di tirocinanti, sia mediante una selezione rapida attraverso quiz, sia grazie alla utilizzazione di vincitori di concorso non ancora immessi in ruolo, sia facendo ricorso a professionisti disponibili alla collaborazione, individuati dai Capi degli Uffici giudiziari (ed è agevole rilevare che, con la entrata in vigore delle specializzazioni forensi, sarà più facile selezionarne di adeguatamente preparati).

Certo, dovranno essere pagati, perché non ci si può limitare a generiche promesse; ma è evidente che, soprattutto per i giovani, può essere un modo valido per entrare nel mondo del lavoro, specialmente in un momento in cui la crisi morde così forte, e d'altra parte l'afflusso di risorse europee potrebbe consentire un pagamento in misura ragionevole.

Ai giudici che riusciranno a far funzionare l'Ufficio, incrementando il numero di sentenze depositate, dovrà esser riconosciuto un incentivo, eventualmente anche in termini di progressione di carriera o di valutazioni quadriennali (e sempre che il tasso di riforma delle sentenze rientri nella media).

È indispensabile un intervento sulle valutazioni di professionalità; è bene evidenziare che, nel documento denominato "The 2020 Justice Scoreboard" la Commissione europea ha, tra l'altro, suggerito che al fine della realizzazione di adeguati strumenti di monitoraggio, dovrebbero essere predisposti questionari di gradimento tra utenti ed avvocati.

Da noi, appare di gran lunga più utile consentire agli avvocati – che di fatto rappresentano gli utenti – di avere un ruolo effettivo nei Consigli giudiziari, anche per porre un freno alle degenerazioni che stanno emergendo dalla cronaca.

In ogni caso, si suggerisce che, al fine delle valutazioni di professionalità, vengano esaminate:

A) la percentuale di cause transatte a seguito di sollecitazione o proposta del magistrato, anche in relazione al momento in cui la transazione interviene. Per rendere reale la valutazione, occorre sopprimere del tutto l'imposta di registro sulle conciliazioni giudiziali, già oggi di importo trascurabile perché le parti la eludono transigendo in via stragiudiziale, avvalendosi della norma che esonera dall'obbligo di registrazione i contratti conclusi mediante lo scambio di lettere commerciali;

B) il numero delle cause assegnate e tempi della definizione;

C) il rispetto del calendario del processo di cui all'art. 81 bis disp. att. c.p.c.

D) la percentuale di sentenze confermate nei successivi gradi di giudizio.

Occorre, in pratica, che ci si renda conto che, nella situazione in cui ci troviamo, il giudice migliore non è quello che scrive la sentenza più colta, o più originale, ma quello che rende al maggior numero di cittadini una giustizia che sia uguale per tutti (ed è evidente che le sentenze eccessivamente innovative, quando non addirittura fantasiose, violano il principio di eguaglianza dinanzi alla legge, oltre ad incentivare il proliferare del contenzioso) ed intervenga in un tempo ragionevole.

È dunque indispensabile che i magistrati vengano valutati anche in base alle loro capacità organizzative, che devono essere addirittura prevalenti, quando si tratta di incarichi direttivi: occorre che i Capi degli uffici siano affiancati da manager o, quanto meno, che seguano con profitto dei corsi di formazione in materia di gestione ed organizzazione del lavoro, con valutazione attitudinale (preferibilmente da parte di organismi terzi) con aggiornamenti biennali e predisposizione di graduatorie.

Ma, soprattutto, è necessario che vi sia una valutazione effettiva: basta scorrere le percentuali “bulgare” che si leggono sul sito del CSM per rendersi conto che ormai le valutazioni sono una inutile formalità. Per questo, l'intero sistema della rappresentanza va ripensato, sin dalla sua base.

Sempre in relazione allo stock di arretrato del Tribunale, si può pensare alla introduzione di Sezioni stralcio.

L'esperienza precedente ha presentato alcune criticità, che erano:

1) trasferimento in blocco delle cause, quale che ne fosse l'oggetto, la materia, l'importanza e lo stato del giudizio.

A questo, si potrebbe ovviare prevedendo che vengano trasferite soltanto alcune materie, individuate per blocchi, ed eventualmente che non vengano traslate le cause che sono già state istruite, e sono pronte per la decisione, o che abbiano un valore superiore ad una certa soglia;

2) qualità disomogenea di coloro che erano addetti a quelle Sezioni.

A questo si potrebbe ovviare prevedendo che le Sezioni stralcio decidano in composizione collegiale, magari con la presidenza di un magistrato in pensione, o di un avvocato cassazionista che sia stato costituito in almeno xxxx giudizi dinanzi alla Suprema Corte, e che abbia il nullaosta del Capo dell'Ufficio giudiziario, e la presenza di due avvocati di adeguata esperienza o aspiranti magistrati che abbiano già superati gli scritti.

Ovviamente, la costituzione di quelle Sezioni andrebbe limitata agli Uffici che presentano un arretrato significativo.

Un intervento potrebbe essere ipotizzato anche in relazione alla Corte Suprema, quanto meno per la Sezione Tributaria (che, come è noto, assorbe una notevole quantità di risorse) ampliando il numero di posti riservati agli avvocati e/o ai professori universitari. Forse, è il caso di sottolineare che, dai dati resi pubblici, emerge che presso la Corte vi è una scopertura di organico superiore al 15%.

Ovviamente, per evitare “crisi di rigetto”, qualsiasi ipotesi di intervento o nomina dovrebbe avere il previo gradimento della Corte.

Per ciò che attiene i giudici di pace, si rileva un arretrato che ormai è di quasi un milione di cause; è quindi evidente che il prossimo aumento della competenza lo farà letteralmente esplodere. Per questo, è agevole rilevare che, nel quadro di un intervento che obiettivamente dovrebbe potenziare, e di molto, il Tribunale, conviene eliminare il previsto aumento di competenza, ed addirittura se possibile ridurla.

Per la Corte di appello, pare ovvio che la individuazione di misure straordinarie non può prescindere dalla valutazione della questione di costituzionalità già sollevata dalla Corte Suprema, e quindi richiederebbe necessariamente una analisi di dettaglio, che deve essere rinviata ad una eventuale fase successiva.

La proposta che sappiamo essere la più delicata riguarda i magistrati cd. fuori ruolo.

Sono duecento, come è noto, oltre quelli che sono fuori ruolo, ma non si contano (ex lege 181/2008, ex lege 195/1958, per mandati parlamentari o amministrativi, funzioni di governo, ecc.).

Ovviamente, sono risorse sottratte alla giurisdizione, e prestate (troppo spesso) all'Esecutivo, il che pone un problema gravissimo.

Il già citato documento Justice Scoreboard, infatti, ha evidenziato che l'Italia è tra i Paesi in cui viene percepita una minore indipendenza dei giudici, e tale fenomeno deriva soprattutto dalla percezione di una scarsa indipendenza dal potere politico.

Questo sta a dimostrare che quel cordone ombelicale tra protagonisti della giurisdizione e mondo della politica va reciso senza esitazioni: la giustizia, o viene percepita come indipendente, oppure non è giustizia.

Non si può sottacere, poi, che nel settore della giurisdizione il problema presenta caratteristiche di particolare gravità.

È evidente, infatti, che spetta agli Uffici del Ministero di individuare, suggerire e proporre gli interventi sulla giurisdizione; ed è altrettanto evidente che affidare quella ideazione in esclusiva agli stessi magistrati i cui comportamenti nel processo devono essere regolati da quelle norme crea un conflitto di interessi inestricabile, che ancor più danneggia la percezione della indipendenza tanto della giurisdizione quanto della politica.

INTERVENTI SUL PROCESSO

Diamo per acquisito che il Sig. Ministro non voglia stravolgere il progetto oggi già presentato, sul quale abbiamo manifestato l'apprezzamento per alcuni aspetti, ed il dissenso per altri.

Discutiamo, quindi, di suggerimenti “integrativi” che si possono sintetizzare così:

- 1) mantenere il procedimento sommario, ed anzi incentivarlo quando possibile;
- 2) prevedere che il giudice, in sede di riservata sulle prove, se ritiene che una delle questioni trattate renda la causa di pronta soluzione possa trattenere la causa in decisione, indicarla alle parti, invitarle a depositare le difese previste dall'art. 190 c.p.c. e pronunciare la sentenza;
- 3) rendere effettivamente obbligatorie una serie di norme oggi spesso disapplicate, quali:
 - A) art. 187 c.p.c., che prevede la decisione immediata delle cause mature per la decisione, o delle questioni preliminari e/o pregiudiziali idonee a definire il giudizio;
 - B) art. 81 (indicazione di un termine massimo, da definire, tra una udienza e l'altra) e 81 bis (calendario del processo) delle disposizioni di attuazione;
- 4) introdurre meccanismi idonei a consentire la concentrazione del contenzioso “seriale”, soprattutto quando si tratti di diritti individuali omogenei (se del caso, come individuati dall'art. 840 bis c.p.c.) quali, ad esempio:
 - A) lo strumento della cd. “sentenza pilota” previsto nei giudizi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'Uomo (con la facoltà per le parti di adeguarsi a costi ridotti) e la decisione in forma semplificata di tutti gli altri processi (salva la possibilità per le parti di dedurre questioni nuove e diverse);
 - B) rendere effettivi i meccanismi di riunione, anche al fine di assicurare la eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, ed evitare che il proliferare delle interpretazioni molteplici contenzioso ed impugnazioni;
 - C) prevedere meccanismi premiali o disincentivanti (che verranno analizzati separatamente) per quegli avvocati che facciano uso della facoltà di cumulo di cui all'art. 103 c.p.c.;
- 5) estendere l'applicazione dell'art. 1284 comma 5 c.c. (maturare degli interessi “europei” ai sensi del decreto legislativo 231/2002 dopo la notifica della citazione per tutte le obbligazioni, e non solo per quelle aventi origine contrattuale);

6) introdurre la possibilità per il giudice di imporre sanzioni di carattere pecuniario per il ritardato adempimento degli obblighi pronunziati in sentenza, anche quando essi abbiano carattere monetario;

7) sollecitare una riflessione collettiva sulla introduzione, nel nostro ordinamento, dell'istituto dei cd. danni punitivi;

8) devolvere a professionisti esterni settori quali:

A) la volontaria giurisdizione (con la esclusione di quei procedimenti che coinvolgano interessi dei minori);

B) la pronunzia di ordinanze ingiunzione (destinate, però, ad acquisire la efficacia del titolo esecutivo ma non quella del giudicato, per non violare il divieto di cui all'art. 102 Cost.);

C) la esecuzione forzata (eventualmente prevedendo che la semplice proposizione dell'opposizione esecutiva ne produca la sospensione, ma che nel relativo giudizio la applicazione dell'art. 96 comma 3 c.p.c. sia obbligatoria e non facoltativa);

9) rendere obbligatorio, in alcune materie e se del caso con limiti di valore, il ricorso all'arbitrato (eventualmente nella forma dell'arbitro unico) a tariffe calmierate, anche qui prevedendo (al fine di scongiurare possibili violazioni dell'art. 102 Cost.) che il relativo lodo sia destinato ad acquisire efficacia esecutiva, ma non l'idoneità del giudicato (così come oggi accade per i procedimenti di cui all'art. 700 c.p.c.).

Ad esempio, sarebbe possibile introdurre un obbligo del genere in tutti quei casi in cui le parti, per disposizione di legge (come accade nella responsabilità medica) o per libera scelta, abbiano fatto ricorso a procedimenti di istruzione preventiva o alla consulenza tecnica ai fini della composizione della lite ex art. 696 bis c.p.c.;

10) prevedere che gli arbitri, quanto meno in alcune materie, possano emettere provvedimenti cautelari e/o di urgenza;

11) intervenire su mediazione obbligatoria e negoziazione assistita, rendendole tra di loro fungibili, sopprimendo qualsiasi forma di obbligatorietà che si traduce in un costo, e prevedendo invece delle incentivazioni di carattere fiscale. Estendere la negoziazione assistita alla materia del lavoro;

12) in alternativa, prevedere un obbligo di rinegoziazione in buona fede in relazione a qualsiasi ipotesi di controversia, con la obbligatoria applicazione dell'art. 96 comma 3 per coloro che dovessero violarlo;

13) armonizzare la disciplina processuale con quella avente ad oggetto il cd. processo telematico, e rimuovere le incrostazioni che si sono andate stratificando negli ultimi venti anni di riforme processuali spot;

14) consentire agli avvocati l'accesso per via telematica ai registri dell'anagrafe presso il Ministero degli Interni, al fine di semplificare i procedimenti di notificazione.

INTERVENTI DI INCENTIVO/DISINCENTIVO SUI COMPENSI

È noto che la Commissione europea, con il già più volte citato documento denominato The 2020 UE Justice Scoreboard, è intervenuta anche sul problema dei costi della giustizia.

È stato scritto in quel documento che *“la possibilità di andare in esecuzione per le spese di giustizia e recuperare le spese legali è un elemento fondamentale per l'economia”*.

È interessante notare che, nel grafico riportato alla pag. 29 l'Italia viene indicata come un paese con rimborso delle spese legali legato alla discrezione del giudice; nella nota in calce a quel grafico è spiegato che questo dipende dalla facoltà che ha il giudice di decidere la liquidazione nell'ambito di una forbice, evidentemente ritenuta tanto ampia da finire con il rendere la liquidazione discrezionale se non addirittura arbitraria.

La leva dei compensi può essere estremamente efficace per incentivare comportamenti virtuosi o, al contrario, disincentivare quelli opportunistici, sia per le parti che per gli avvocati.

Conviene sottolineare che la pressione, oggi arrivata a livelli assurdi, sui compensi (si pensi che diverse compagnie di assicurazioni lucrano la differenza tra l'importo liquidato dal giudice e quello pattuito in convenzione, per cui dal moltiplicarsi delle cause guadagnano) rende l'accesso alla giustizia troppo caro per i deboli, e troppo economico per i forti.

In questa ottica, il primo ed imprescindibile intervento deve essere la soppressione del raddoppio del contributo unificato per la ipotesi di rigetto della impugnazione: impugnare le sentenze non deve essere un privilegio per ricchi, che possono permettersi il lusso di correre un rischio del genere.

Va poi aggiunto che questo, ovviamente, significa che chi paga troppo poco può avere interesse al proliferare dei giudizi perché il relativo costo è comunque modestissimo, e spesso inferiore a quello che si può sperare di risparmiare dalla sola durata del processo,

ed anche eventualmente da sempre possibili (ed a volte troppo frequenti) mutamenti di indirizzo della giurisprudenza.

Per questo, in via generale occorre preveder che la misura dei compensi:

A) sia effettivamente inderogabile per i clienti ricchi, perché la attuale normativa sul punto è assolutamente inadeguata;

B) sia negoziabile per le piccole imprese, i consumatori o, comunque, per coloro che hanno un ISEE inferiore ad un livello predeterminato.

Al fine di incentivare e/o disincentivare i comportamenti, si potrebbe prevedere che:

a) il giudice debba essere vincolato sia ai parametri medi nella liquidazione delle spese legali (in maniera da garantire il conseguimento dello obiettivo indicato dalla Commissione europea di evitare che parte del costo resti a carico del cittadino che ha ragione) che all'applicazione degli aumenti di carattere premiale previsti per l'utilizzo di strumenti acceleratori o di efficienza del processo, salva la facoltà di aumentare la liquidazione delle spese legali fino ai parametri massimi in presenza delle condizioni di legge. Tali obblighi devono anche essere resi effettivi, con modalità da definire.

b) indipendentemente dalle pattuizioni eventualmente stipulate, in caso di recupero delle spese legali dalla controparte soccombente, il cliente non potrà pagare al proprio avvocato un compenso inferiore a quanto recuperato dalla controparte;

c) venga aggiunto un meccanismo premiale sui compensi nel caso di definizione del giudizio mediante procedimento sommario;

d) vengano rimodulati i compensi tabellari in modo che, a parità di ammontare complessivo per tutte le fasi, vengano maggiormente valorizzate le fasi di studio ed introduttiva del giudizio rispetto a quella decisionale, invertendo l'attuale impostazione, come accade anche in altri Paesi europei come la Germania, al fine di incentivare la definizione transattiva;

e) sia previsto che nel caso in cui un medesimo avvocato promuova una pluralità di cause per diritti individuali omogenei cumulandole in un unico giudizio ex art. 103 c.pc. la maggiorazione per la pluralità di parti sia obbligatoria, mentre se le propone in forma individuale debba esserne disposta la riunione, ed il compenso venga liquidato senza alcuna maggiorazione.

Prima di concludere sul punto, va rilevato che se davvero l'accesso alla giustizia deve essere garantito anche ai non abbienti, è necessario che il patrocinio a spese dello Stato,

oltre ad essere previsto, sia anche effettivamente remunerato, al fine di evitare che venga rifiutato da molti; per questo, il relativo credito deve essere reso compensabile con quanto dovuto per imposte e tasse.