

**Documento sulla giustizia civile del gruppo di lavoro M.D./Movimento per la giustizia
per i congressi di Md dell' 8 - 11 febbraio 2007**

1. Il tempo trascorso dall'ultimo Congresso ha visto consolidarsi due tendenze contrapposte: da un lato nuove ondate di riforme e l'alluvione di riti processuali che hanno reso più acuti i problemi del sistema giudiziario ed i disagi per gli operatori e per gli utenti. Dall'altro lato il tentativo di reagire alla perdita di bussola del sistema politico con una più forte assunzione di responsabilità a livello operativo, perseguendo una concezione del governo autonomo inteso come ricerca diretta ed immediata dei miglioramenti possibili senza attendere l'intervento del legislatore, nella convinzione che il recupero di funzionalità della giustizia civile, prima ancora che sul terreno delle riforme processuali, debba essere coltivato su quello delle risorse e dell'organizzazione e che è soprattutto su questo piano che si gioca la scommessa di una giustizia moderna, efficiente, dinamicamente rivolta alla tutela dei diritti di tutti e nei confronti di tutti senza distinzione.

A questo impegno, cui hanno dato un impulso particolare la fioritura degli Osservatori sulla giustizia civile e dei "protocolli" per la gestione delle udienze, e la creazione - con fecondi sviluppi anche nelle relazioni tra i diversi segmenti dell'autogoverno - di una specifica lista di dibattito sui "flussi", abbiamo dato e continueremo a dare il nostro contributo di stimolo e di sostegno per una sempre maggiore espansione. Siamo convinti, infatti, che la capacità di risposta alle domande vecchie e nuove di giustizia, debba fondarsi innanzi tutto sull'impiego razionale delle risorse, sul paziente sforzo di miglioramento che può nascere solo dal contatto con la realtà e dalla riconduzione ad un contesto comune di elaborazione l'impegno richiesto a ciascuno pur nella diversità dei ruoli professionali svolti, sulle potenzialità di trasformazione insite nel coordinamento e nelle sinergie che riescono a crearsi tra i diversi fattori direttamente o indirettamente collegati all'esercizio della giurisdizione nel suo quotidiano trasformarsi in processo, come dimostra sos.

In questa stessa prospettiva di attenzione al ruolo cruciale dell'organizzazione, abbiamo dato e continueremo a dare il nostro contributo in ambito associativo per far sì che nel confronto dialettico con tutte le componenti e con l'intera magistratura possa consolidarsi quell'*etica della responsabilizzazione* che ha costituito il filo conduttore di tutte le iniziative portate avanti sul terreno della giustizia civile: dal convegno del dicembre 2003 su "Processo e organizzazione", alle giornate sulla giustizia civile che l'hanno seguito, ai numerosi documenti sulle riforme del processo civile sino al prossimo convegno su "Organizzazione della giustizia e ruolo dell'avvocatura" che, riunendo intorno a un tavolo tutte le associazioni forensi, mira all'obiettivo di mettere in primo piano non le cose che dividono ma quelle che uniscono nell'interesse comune ad una giustizia rapida, efficiente e rispettosa dei valori costituzionali della tutela dei diritti.

E' un cammino lungo e faticoso, che ha incontrato e continuerà ad incontrare difficoltà e resistenze, ma che crediamo abbia contribuito a tracciare un solco significativo nella ricerca di un profilo professionale ancorato alla consapevolezza che organizzazione degli uffici, programmazione dei tempi di lavoro, formazione, gestione delle risorse, esercizio coerente delle funzioni di autogoverno nella nomina degli incarichi direttivi e semidirettivi, nello svolgimento dei compiti di controllo e di vigilanza, nel contrasto alle prassi di elusione e disimpegno e nella valorizzazione delle pratiche positive costituiscono fattori strettamente intrecciati e tutti ugualmente indispensabili per l'inveramento, nella realtà di ogni giorno, del processo giusto e tempestivo davanti a un giudice soggetto solo alla legge.

I risultati ottenuti in alcuni settori grazie alla capacità degli operatori, ed in primo luogo di alcuni magistrati, di ripensare il proprio lavoro e la sua organizzazione (e qui il pensiero corre alle esperienze maturate nell'ambito delle esecuzioni, con un effetto di trascinarsi che non soltanto ha saputo rompere l'isolamento culturale e professionale in cui si trovano ad operare tanti giovani colleghi, ma per certi versi è riuscita ad influenzare anche il legislatore) costituiscono prova evidente che l'etica della responsabilizzazione non è soltanto un concetto astratto, ma un modo concreto di intendere le proprie funzioni ed uno strumento prezioso di crescita individuale e collettiva.

2. Anche per questo è necessario ribadire che la coerenza di un sistema giudiziario riposa non sulla quantità delle leggi, ma sulla loro attitudine a corrispondere ai bisogni di giustizia e ad assicurare protezione ai diritti.

Un processo generale di riorganizzazione della giustizia e dell'intero quadro delle funzioni giurisdizionali intorno alla prospettiva della *funzionalità* e dell'*efficienza*, deve ispirarsi a tre linee portanti.

a) Alla moltiplicazione dei riti, che rendono sempre più difficile l'individuazione delle regole applicabili, complicando il lavoro di giudici e avvocati, aggravando le strutture giudiziarie e rendendo più aleatoria la tutela sostanziale, ed alla pretesa di disciplinare a priori ogni ipotesi possibile, occorre contrapporre un *modello tendenzialmente unitario*, duttile nelle forme e ricco nei mezzi di tutela, fondato sul ruolo di impulso che il giudice ha il potere-dovere di esercitare nel pieno rispetto del contraddittorio e sotto il controllo costante delle parti, e tale da rendere possibile, a seconda dei casi, sia l'adattamento alla complessità della materia sia la trattazione immediata e, se ne ricorrano le condizioni, la decisione della causa fin dalla prima udienza di comparizione.

La strada della unificazione dovrebbe essere attuata mediante la preventiva cernita dei riti relativamente ai quali la

specialità appare giustificata da effettive esigenze di tutela differenziata, come il processo del lavoro che in diverse sedi giudiziarie sta vivendo a sua volta una crisi profonda di funzionalità, parallelamente al declino e alla condizione di abbandono in cui è stato lasciato cadere a livello di attenzione politica; con l'eliminazione (salvo le opportune norme di diritto transitorio) di tutti i riti la cui permanenza costituisce solo fonte di complicazione e di incertezze applicative; l'introduzione di correttivi e miglioramenti necessari per completare l'impianto del processo ordinario di cognizione quale risultante dalla "miniriforma" nella prospettiva di un ruolo direttivo del giudice - ripetutamente sottolineato anche dalla Corte di Strasburgo quale cardine essenziale per la ragionevole durata del processo - effettivamente esercitato nel contraddittorio e nel controllo delle parti, guardando alla cooperazione come metodo non solo dell'organizzazione degli uffici ma anche dello svolgimento dell'attività processuale.

A questi obiettivi sono state dedicate le proposte di riforma del processo civile elaborate all'interno dei nostri gruppi, pubblicate su "Questione Giustizia" e presentate pubblicamente nel convegno del 23/24 giugno 2006 cui hanno partecipato anche numerosi esponenti del mondo accademico. Al dibattito sulle riforme, per denunciarne il distacco dai problemi reali e per mettere in luce anche i rischi di arretramento determinati con riguardo al ruolo del giudice ed ai compiti propri della giurisdizione, abbiamo dedicato numerosi contributi scritti e documenti, tra cui, in particolare quello relativo alla riforma delle procedure concorsuali (cfr. "Questione Giustizia", 2005, 1346 e segg.).

b) Il funzionamento della giustizia civile implica, in secondo luogo, l'abbandono della logica degli interventi improvvisati e "tampone" i quali, senza riuscire ad incidere in alcun modo sulle cause che hanno prodotto l'emergenza, hanno il solo effetto di perpetuarla e di renderla più grave. Tale, ad esempio, è la ventilata proposta di istituzione di nuove "sezioni stralcio", che verrebbero introdotte - con assoluta concorrenza degli esiti di quelle istituite nel 1997 - mediante l'ennesimo ricorso a giudici onorari assunti al di fuori di una coerente strategia di impiego della magistratura onoraria (il cui riordino, già imposto dalla legge sul giudice unico, continua ad essere eluso e rinviato), con spreco di risorse che potrebbero e dovrebbero essere diversamente utilizzate e con provvedimenti formalmente "temporanei", ma tali da innescare ulteriori istanze di stabilizzazione in un quadro già di per sé oltremodo caotico e "affollato".

Recenti servizi giornalistici sul tribunale di Roma e, in precedenza, quelli che hanno interessato il tribunale di Napoli, esprimono in modo realistico - seppure con errori e semplificazioni - la situazione di grave e intollerabile degrado, di indecente carenza di servizi minimi essenziali, di incredibili anomalie anche sotto il profilo dell'igiene e della sicurezza ambientale, di totale ed avvilente abbandono in cui magistrati e personale amministrativo sono costretti ad espletare i propri compiti, in un contesto che rende davvero improba - lì e in altri uffici - l'attività lavorativa, determinando pesanti disagi anche per gli avvocati e per le parti, i testimoni, i consulenti, gli utenti in genere.

Anche il rapporto del CEPEJ (Commission européenne pour l'efficacité de la justice) del 2006 ed il "3° controrapporto dell'Avvocatura sui dati dell'amministrazione giudiziaria italiana" forniscono elementi di estremo interesse al fine di valutare la situazione del nostro sistema giudiziario, anche in relazione a quella dei sistemi giudiziari di altri paesi.

Come ribadito nella mozione sulla giustizia civile approvata al congresso di Palermo, al funzionamento della giustizia non giovano rimedi improvvisati, ma occorre un'appropriata politica della spesa in direzione di uffici giudiziari dimensionati nell'organico della magistratura e del personale amministrativo in modo da consentirne autonomia di funzionamento ed effettiva possibilità di gestione, assistiti da tecnologie informatiche e da presidi statistici adeguati all'esigenza di conoscenza piena, veridica e tempestiva dell'andamento del servizio in ogni sua articolazione, capaci di valorizzare le esperienze di autoriforma che caratterizzano positivamente la realtà di molte sedi giudiziarie.

La centralità della questione organizzativa e la valorizzazione dei processi di autoriforma hanno portato inoltre a sottolineare non soltanto il dovere di ogni giudice di gestire efficacemente il singolo processo ed il proprio ruolo individuale, ma anche quello di un impegno collettivo e diffuso per la realizzazione di un altrettanto efficace modello organizzativo dell'ufficio, capace di superare l'inadeguato e inefficiente assetto attuale delle organizzazioni "parallele" (gestione del fascicolo da una parte, a cura delle cancellerie, e gestione del processo e della decisione dall'altra, da parte del giudice).

In tale prospettiva, merita apprezzamento che nell'agenda politica si prospetti un'esplicita assunzione di impegno da parte del Governo quanto alla realizzazione dell'"Ufficio per il processo", con specifica indicazione delle risorse materiali e personali di cui ciascun ufficio dovrebbe poter disporre al fine di realizzare efficienza e qualità della giustizia e con esplicita menzione, accanto alle funzioni tradizionali di gestione del fascicolo, delle comunicazioni, dei rapporti con il pubblico, anche quella di aggiornamento della base informativa e documentale, di attività di ricerca dottrinale e giurisprudenziale e di predisposizione dei provvedimenti.

Ma, affinché tutto ciò possa trasformarsi in un autentico motore di trasformazione positiva della realtà e non si risolva, invece, in un semplice cambiamento di etichette, è necessario che - pur nel quadro di un disegno di legge delega destinato a tracciare soltanto la cornice ed i principi generali - siano fornite direttive precise e vincolanti per rendere effettiva la realizzazione di un assetto organizzativo fondato sull'integrazione di risorse tecnologiche ed informatiche; di uffici statistici adeguati; dell'apporto di varie figure di coadiutori destinati a cooperare nello svolgimento dell'attività processuale e negli adempimenti che vi sono connessi, ed a far sì che ogni sezione giudicante possa diventare una vera e propria unità operativa

erogatrice del servizio.

In particolare, pare opportuno sottolineare che:

* alla necessaria fase di riqualificazione del personale amministrativo, conseguente anche all'impiego del Processo Civile Telematico, deve accompagnarsi l'introduzione di specifiche figure professionali di supporto all'attività organizzativa e decisoria del giudice;

* non può mancare una seria indicazione delle risorse, umane e finanziarie, con le quali si intende far fronte alla nuova organizzazione;

* pur apparendo razionale la previsione di norme flessibili idonee a consentire gli adattamenti suggeriti dalle diverse realtà, da un lato appare necessaria l'individuazione di possibili modelli gestionali (pena l'abbandono ad una discrezionalità che potrebbe dimostrarsi elusiva di ogni seria scelta organizzativa), dall'altro occorre che essi rendano effettiva per le diverse unità operative e per i singoli giudici la possibilità di programmare, sulla base di una rilevazione statistica dei flussi, attività, obiettivi e risorse di cui potersi avvalere;

* la distinzione tra figure di assistenti addetti a tempo stabile e duraturo, e coadiutori adibiti in via temporanea all'ufficio per il processo (a seconda delle funzioni svolte) dovrebbe consentire il consolidamento delle esperienze di collaborazione avviate in alcune sedi con le scuole di specializzazione forense, e facilitare l'impiego della magistratura onoraria (GOT, VPO) in una visione coordinata e funzionale a livello di sezione o di singolo giudice del processo, con un coinvolgimento degli organi di autogoverno (anche nella forma decentrata dei consigli giudiziari) nella programmazione del relativo impiego e nel controllo dei progetti organizzativi.

Magistratura Democratica e Movimento per la giustizia non mancheranno di fornire il proprio contributo affinché i decreti legislativi destinati a dare attuazione al preannunciato disegno di legge delega sull'"ufficio per il processo" (cui nei prossimi mesi verrà dedicato un apposito seminario di studio) siano quanto più possibili conformi alla prospettiva elaborata dai nostri gruppi con il seminario di Bologna del giugno 2004 ed il convegno di Alghero dell'ottobre 2004, e sosterranno le iniziative di sperimentazione volte ad individuare sul piano teorico e su quello pratico l'assetto più congruo di questa fondamentale innovazione. Nel frattempo, i nostri gruppi non cesseranno di richiamare l'attenzione sulle carenze e sul congruo impiego del personale amministrativo, che sono all'origine di molte delle disfunzioni della giustizia civile in Italia, come non cesseranno di sottolineare che la credibilità di un sistema giudiziario è affidato anche alla sua capacità di fornire al pubblico ogni informazione utile circa i servizi esistenti ed i modi per ottenerli, la tipologia ed i costi delle procedure, la localizzazione degli uffici, le prassi e gli indirizzi giurisprudenziali. Di qui la necessità di adoperarsi perché ogni ufficio abbia una sua "carta dei servizi", sulla scia di quanto già attuato con apprezzati risultati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano.

c) Ad una migliore organizzazione e ad un processo tendenzialmente unitario (e, per ciò stesso, tramite di semplificazione e razionalità) debbono accompagnarsi almeno due misure destinate a sostenere l'uno e l'altro passaggio:

* da un lato, l'attuazione di interventi idonei a favorire la semplificazione del processo anche nella fase nevralgica della decisione. Sotto questo profilo, oltre alle indicazioni ribadite dall'ANM in un recente documento, appare meritevole di attenzione – allo scopo di agevolare il recupero della capacità fisiologica di funzionamento del processo – la proposta di prevedere, quanto meno per le cause arretrate, modalità di sentenze che anticipassero in forma molto schematica i motivi di fatto e di diritto della decisione, salvo successiva illustrazione dei motivi già indicati ove almeno una delle parti ne facesse richiesta entro un certo termine fissato dalla legge;

* dall'altro lato, nella consapevolezza che il processo è una risorsa limitata, occorre sviluppare intorno ad esso una fitta rete di strumenti di mediazione dei conflitti, con un impegno concreto in termini di mezzi, strutture, strumenti di informazione e formazione professionale; di promozione ed incentivi (anche di natura fiscale) idonei ad incoraggiare e far crescere organi conciliativi presso i vari enti locali e presso gli ordini professionali; di regole procedimentali minime per garantire l'imparzialità degli organi ed il contraddittorio; di "protocolli" tra uffici giudiziari e istituzioni operanti nel campo della mediazione, al fine di regolamentare in modo corretto e non improvvisato il rapporto tra il giudice e la mediazione esterna.

Ma anche qui, senza attendere le riforme, potrà svolgere un ruolo importante la capacità di elaborazione spontanea, come già sta avvenendo in alcuni uffici - grazie all'impulso degli Osservatori - con esperimenti di attività conciliative che hanno avuto tra l'altro l'effetto di rivalutare anche il ruolo della conciliazione giudiziale.

3. La ricerca di una più efficiente organizzazione della giustizia, altro non è che il tentativo di adempiere, per quanto ci compete e nei limiti in cui è concretamente possibile, la promessa costituzionale dei diritti. La stessa questione organizzativa non può trasformarsi in una visione palinogenetica di se stessa, perché il fine resta pur sempre l'esercizio della giurisdizione, rispetto al quale l'organizzazione costituisce solo uno strumento per renderne possibile la realizzazione; né sarebbe accettabile un'idea dell'efficienza dissociata dalla qualità della giustizia, pena lo scadimento della funzione giurisdizionale alla dimensione meramente burocratica e quantitativa degli affari da "smaltire".

In un momento in cui la stessa parola “diritti” sembra suscitare fastidio e insofferenza, quasi che il parlarne equivalesse a mettersi su un piano astratto e lontano, e proprio mentre la coscienza della Costituzione quale fonte di precetti immediatamente vincolanti sembra talvolta regredire anche nell’esperienza concreta della giurisdizione al lontano passato delle mere dichiarazioni programmatiche, dobbiamo riprendere con lena la riflessione sui diritti, sul modo di interpretarli, sui contenuti della giurisprudenza in un contesto che vede aprirsi ogni giorno nuovi orizzonti ed affacciarsi sulla soglia della giurisdizione inedite aspettative di libertà ed uguaglianza.

E’ su questo terreno, forse, che non vi è stato uno sforzo adeguato di riflessione e di analisi, e che persistono ritardi nel perseguire un rinnovamento anche organizzativo la cui direzione di marcia e le cui priorità dovrebbero essere segnate prima di tutto proprio dalla natura dei beni della vita e dal rischio maggiore o minore cui ciascuno di essi può trovarsi esposto a causa delle lentezze e delle inefficienze della giustizia.

Dal cono d’ombra in cui ogni giorno vengono tracciati confini arbitrari di “esclusione” e di “inclusione”, negati diritti fondamentali delle persone, rimesse in discussione conquiste essenziali nel campo dei diritti sociali e delle libertà democratiche, con la precarietà del lavoro assurda ormai a simbolo della stessa precarietà dell’esistenza anche quando non produce infortuni e morte, riemerge in tutta la sua forza la necessità di “esplorare”, alla luce della Costituzione, “gli spazi praticabili per la tutela...dei soggetti più deboli, dei sottoprotetti, degli svantaggiati”, ed acquista nuovo impulso il ruolo della giurisprudenza come attitudine costruttiva dell’uguaglianza, secondo le indimenticabili parole di Giuseppe Borrè.

Anche questo ruolo sarà essenziale per affrontare la sfida europea.

La realizzazione di un ordinamento giuridico concepito come allargamento di frontiere e come spazio comune di giustizia, libertà e sicurezza, non impegna soltanto i compiti della politica, ma investe direttamente anche l’opera della giurisdizione. La stessa edificazione europea - al pari del lungo processo di affermazione e arricchimento del catalogo dei diritti - è stata in gran parte il frutto della straordinaria capacità dei giudici, europei e nazionali, di elaborare l’ordinamento per via interpretativa, muovendo da disposizioni eterogenee e non di rado contraddittorie

Alla formazione di un “diritto civile europeo“, oggetto di crescente attenzione da parte delle istituzioni comunitarie ed al quale sarà dedicato un primo esame nel convegno del 17 febbraio prossimo organizzato dal gruppo Europa per presentare le iniziative della Commissione europea in materia contrattuale, daremo il nostro contributo di elaborazione critica e propositiva anche per fa sì che il tema della armonizzazione e della codificazione del diritto civile europeo vada oltre la logica della mera razionalizzazione normativa dell’esistente e dell’obiettivo di un corretto e più efficace funzionamento del mercato interno, e trovi il proprio filo conduttore nella tutela dei diritti dei cittadini e nella creazione di uno spazio di giustizia in Europa.

Nella consapevolezza che l’esigenza di armonizzazione dell’ordinamento giuridico comporti l’apertura del processo al carattere transnazionale di quote crescenti di controversie ed alla matrice di molti principi comuni, lo stesso tema della semplificazione processuale costituirà per intanto un utile tramite di ravvicinamento, mentre l’esistenza in alcuni paesi europei di “contratti di procedura” con i quali giudici e avvocati predispongono protocolli vincolanti di gestione del processo, e di “contratti di obiettivo” con i quali in alcune corti vengono elaborati piani di definizione dei tempi e delle modalità di soluzione delle controversie, pone già le premesse per un confronto oltre l’ambito nazionale dei protocolli elaborati nell’esperienza degli Osservatori, un confronto capace di porsi come ulteriore tramite di costruzione di una giurisdizione comune europea.

Gianfranco Gilardi

Anna Mantovani