

Bozza di documento sul Testo unificato del disegno di legge recante “*Modifiche al codice di procedura civile*” (nella versione varata in sede legislativa dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati in data 15 luglio 2003, *non ancora definitiva*)

1. Il Testo unificato del disegno di legge sulle “*modifiche al codice di procedura civile*”.

Il Testo unificato del disegno di legge C. 538 Bonito, C. 672 Martinat, C. 1508 Rivolta, C. 2092 Pisapia, C. 2229 Governo e C. 2302 Nicotra contenente “*Modifiche al codice di procedura civile*” si propone di apportare alla vigente disciplina processuale i correttivi ed i miglioramenti suggeriti da un ormai collaudato periodo di sperimentazione della novella sul processo civile.

Alcune disposizioni mirano a conseguire effetti acceleratori e deflattivi, anche colpendo la dilazione ingiustificata e l’abuso del processo, ovvero introducendo tecniche di coercizione indiretta per l’esecuzione delle sentenze di condanna a prestazioni infungibili.

Altre disposizioni tendono ad attuare una semplificazione delle forme o ad agevolare gli adempimenti degli uffici giudiziari e dei difensori, mentre con ulteriori aggiustamenti si persegue l’intento di restituire maggior rigore alla disciplina della prova testimoniale.

Gli interventi sugli artt. 180 - 184 c.p.c. hanno lo scopo di conferire maggiore duttilità alla fase di trattazione della causa, pur mantenendola sotto il controllo direttivo del giudice. La soluzione proposta, per quanto tecnicamente non sia l’unica possibile, ha il pregio di non determinare sconvolgimenti nell’impianto attuale, di mantenere il rapporto trilatero giudice/parti nell’alveo del dialogo e del contraddittorio sin dalla fase iniziale della controversia, di ribadire il metodo dell’oralità come cardine del processo, e di preservare – con un regime temperato di preclusioni e decadenze – la caratteristica essenziale del processo che è (e deve essere) una funzione pubblica dello Stato anche quando sono privati gli interessi in gioco.

Un giudizio positivo deve essere espresso con riguardo alla previsione che i provvedimenti cautelari emessi ai sensi dell’articolo 700 c.p.c. o comunque anticipatori degli effetti della sentenza di merito, previsti dal codice civile o da leggi speciali, ed i provvedimenti di danno temuto emessi ai sensi dell’art. 688 c.p.c. mantengano la loro efficacia anche in assenza dell’inizio del giudizio di merito. Pur essendosi preferito mantenere una disciplina ibrida dei provvedimenti possessori, vengono in questo modo parzialmente accolte le istanze, ripetutamente formulate anche in sede associativa, in ordine all’allentamento del rapporto di strumentalità necessaria tra provvedimento cautelare e giudizio di merito.

Relativamente alla disciplina delle spese processuali, il disegno di legge si è proposto di reagire a prassi disinvolute e sbrigative nell’esercizio del potere di regolamentazione delle spese. Tuttavia, mentre appare condivisibile la modifica dell’art 92 c.p.c. con la quale si introduce l’obbligo di indicare in sentenza i giusti motivi in base ai quali il giudice abbia ritenuto di compensare parzialmente o per intero le spese tra le parti, perplessità poteva suscitare la modifica dell’art. 91 che prescriveva al giudice di conformarsi, nella liquidazione degli onorari, alla nota spese del difensore della parte se vistata dal competente Consiglio dell’Ordine degli avvocati. L’art. 5 del disegno di legge, contenente tale previsione, è stato però fatto cadere in sede di Commissione Giustizia della Camera.

Con riferimento al procedimento davanti al giudice di pace, oltre alla modifica dell’art. 319 del c.p.c. sulla costituzione in giudizio delle parti, la competenza per valore viene elevata differenziando il limite massimo a seconda che si tratti di cause relative a beni mobili, ovvero di cause relative alla circolazione di veicoli e natanti. Sarebbe stato preferibile, invece, da un lato introdurre un tetto massimo unitario, dall’altro intervenire soprattutto sulla competenza per materia (eventualmente anche rimodulando il limite di appellabilità delle sentenze del giudice di pace, quasi del tutto eliminato a seguito del d.legge 8 febbraio 2003 n. 18) quanto meno nei termini indicati nelle proposte della Commissione ministeriale per la riforma della magistratura onoraria presieduta dal Prof. Modestino Acone, ove è tra l’altro previsto – al fine di superare un’evidente anomalia dell’attuale sistema processuale - l’attribuzione di competenze cautelari al giudice di pace.

Il disegno di legge si propone di intervenire anche sul giudizio di cassazione, sia opportunamente prevedendo che all'udienza di discussione le parti prendano la parola dopo le conclusioni motivate esposte oralmente dal Procuratore Generale, sia introducendo l'obbligo di pubblicazione del dispositivo della sentenza o dell'ordinanza entro il termine di legge o in quello prorogato dal Presidente del collegio con decreto motivato. Quanto, invece, alla previsione di modifica dell'art. 70 c.p.c. e dell'art. 76 ord. giud., la Giunta ANM della Cassazione ha già avuto modo di esprimersi manifestando critiche e preoccupazioni per il "vulnus" che ne verrebbe arrecato al ruolo istituzionale del Pubblico ministero di rappresentare nel giudizio di Cassazione l'interesse pubblico all'uniforme interpretazione della legge.

Gli interventi relativi al processo di esecuzione si ispirano infine a condivisibili finalità di razionalizzazione complessiva della disciplina, perseguite per il tramite della limitazione dell'intervento ai soli creditori muniti di titolo esecutivo oltre che a quelli titolari di diritti di prelazione risultanti da pubblici registri; l'estensione a tutte le forme di espropriazione del potere del creditore pignorante di indicare agli intervenuti altro bene utilmente pignorabile; alcune previsioni dirette a favorire la ricerca dei beni da pignorare; l'ampliamento del rimedio dell'opposizione agli atti esecutivi anche per le contestazioni derivanti dalla distribuzione del ricavato; la commisurazione degli effetti del pignoramento presso terzi al credito per cui il pignoramento viene attuato; il conferimento al giudice dell'opposizione al precetto del potere di sospendere l'efficacia del titolo ovvero dell'esecuzione iniziata.

2. Le valutazioni sul disegno di legge.

Anche interventi di semplice razionalizzazione possono favorire il recupero di funzionalità della giustizia civile; e l'ANM, associandosi alle valutazioni positive già espresse dall'AIGA e dall'OUA, intende manifestare apprezzamento per le linee complessive del disegno di legge auspicandone una rapida approvazione in Parlamento. Il testo della proposta è naturalmente perfezionabile; e l'ANM, con le osservazioni contenute nella "scheda tecnica" che recepiscono indicazioni della dottrina, di gruppi associativi, degli Osservatori sulla giustizia civile, di singoli magistrati, si propone di fornire un contributo costruttivo in questa direzione. Preme qui osservare, comunque, che il disegno di legge, senza sconvolgere il sistema e senza imporre mutamenti radicali che sottoporrebbero la pratica a insorgibili sforzi di adattamento, si inserisce in modo del tutto coerente nel solco tracciato con le riforme processuali del 1973 e del 1990. Diventano ancora più forti, allora, le perplessità per la divaricazione che si è venuta a creare tra il rito adottato con riguardo ai procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione bancaria e creditizia di cui al d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, ed il rito che disciplinerà le restanti controversie civili. Neppure la specialità degli interessi coinvolti nel primo "tipo" processuale, infatti, può giustificare una divaricazione così netta, che si traduce nella coesistenza, all'interno di uno stesso sistema processuale, di antitetici concezioni del processo, per cui in quello societario e bancario alle parti sarebbe consentito di incidere sui tempi e sulla durata della lite, di prendersi pause di surplus, di disporre delle preclusioni e delle decadenze, con sottrazione della fase di definizione del thema decidendum al contatto tra giudice e litiganti, in contrapposto alla versione "pubblicistica", propria del rito ordinario comune, che eleva il giudice a motore del procedimento anche contro la volontà temporeggiatrice dei contendenti, e nel cui ambito il processo si svolge fin dall'inizio in un rapporto dialettico che, anche per effetto dei controlli preliminari e di un meccanismo razionale di preclusioni e decadenze, porta alla graduale e non dispersiva individuazione del thema decidendum e del thema probandum.

3. Le riforme processuali e la concreta realtà degli uffici giudiziari.

Ma se al buon funzionamento della giustizia sono utili anche modifiche delle norme processuali, occorre ribadire con nettezza che sono altre le urgenze del sistema giudiziario italiano.

In un recente documento approvato dalla sezione dell'ANM presso la Corte di Cassazione si legge che l'insufficienza degli accreditamenti per le spese d'ufficio e simili – decurtate in alcuni casi del 50 per cento rispetto all'anno precedente – sta “determinando il blocco della manutenzione e dell'aggiornamento informatico su cui si basa in gran parte la funzionalità operativa della Corte”; che si è progressivamente prodotto “un consistente arretrato nelle registrazioni dei procedimenti” ed è conseguentemente prevedibile “un rapido deperimento dei livelli di funzionalità del servizio, da cui non potranno che derivare ritardi nella trattazione dei ricorsi ed anche prescrizioni di reati e scarcerazioni per decorrenza dei termini di soggetti potenzialmente pericolosi”. Gravemente insufficienti ed anzi “già esaurite risultano essere le somme accreditate per l'uso e la manutenzione di fotocopiatrici, fax e stampanti”; la stessa rilegatura delle sentenze “dovrà tra poco essere bloccata per mancanza di fondi”, mentre sono state ridimensionate anche le somme per i lavori di ristrutturazione del palazzo di Piazza Cavour diretti al recupero di locali “particolarmente necessari in un edificio in cui vi è, tra l'altro, grave carenza di ambienti da destinare a studio per i magistrati”, i consiglieri della Corte di Cassazione non disponendo, di regola, “neppure di una propria scrivania”, e mancando “sale di studio, di consultazione e di colloquio riservate ai magistrati”. Il protrarsi di una simile situazione “condannerebbe la giurisdizione di legittimità ad una rapida decadenza, ma già da ora rappresenta una ulteriore – ennesima ed esasperante – difficoltà a celebrare i processi, a scrivere le sentenze, a studiare i precedenti ed a svolgere ricerche”, mentre il “blocco dell'assunzione del personale amministrativo” condanna tutti “ad un modo di lavorare privo di razionalità e di decoro...”.

Il documento esprime con drammatica evidenza una situazione di progressivo disfacimento che - al pari di quasi tutti gli uffici giudiziari italiani - non risparmia ormai neppure la Corte di Cassazione la quale peraltro, a differenza del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, non gode di una propria autonomia finanziaria. Una situazione grave e intollerabile che, anche in uffici di merito di grandi dimensioni, ha raggiunto condizioni di assoluto degrado, di indecente carenza di servizi minimi essenziali, di incredibili anomalie anche sotto il profilo dell'igiene e della sicurezza ambientale, di totale ed avvilito abbandono in cui magistrati e personale amministrativo sono costretti ad espletare i propri compiti, in un contesto che rende davvero improba l'attività lavorativa, determinando pesanti disagi anche per gli avvocati e per le parti, i testimoni, i consulenti, gli utenti in genere.

4. Le misure prioritarie e gli interventi indifferibili per il buon funzionamento della giustizia civile.

Di qui l'ineludibilità dei seguenti e prioritari interventi, tante volte inutilmente reclamati dall'Associazione Nazionale Magistrati e dalla Giunte locali:

- * razionalizzazione della geografia giudiziaria in modo da creare sull'intero territorio nazionale un rapporto equilibrato tra la struttura degli uffici, la realtà territoriale (natura del contenzioso) e la popolazione;
- * completamento dell'informatizzazione degli uffici e realizzazione del processo telematico, strumenti essenziali, tra l'altro, per diffondere la conoscenza e l'adozione dei moduli organizzativi differenziati che la prassi ha elaborato nella gestione delle diverse tipologie di controversie, con evidenti vantaggi anche ai fini dell'accelerazione dei tempi del processo;
- * costituzione dell'ufficio del giudice con assistenti cui sia affidato il compito di verbalizzazione dell'udienza, tenuta del ruolo, esecuzione di attività di ricerca o di copia di materiale di studio sulle abs delle indicazioni fornite dal giudice, compilazione di moduli per provvedimenti ripetitivi o di particolare semplicità, rapporti con i difensori o i c.t.u. al di fuori dell'udienza;

* piena copertura e potenziamento dell'organico del personale amministrativo e degli ufficiali giudiziari, con garanzia di adeguata professionalità e di costante aggiornamento nella formazione professionale;

* sollecita e integrale copertura del ruolo organico della magistratura;

* creazione delle condizioni affinché si determini in non più di 500 cause il rapporto magistrato/ruolo civile ordinario, rapporto oltre il quale nessuna riforma processuale è in grado di garantire il diritto a un processo in termini ragionevoli. Una specifica funzione di riequilibrio avrebbe potuto essere esercitata, in questa direzione, dai magistrati distrettuali; ma il numero esiguo del loro organico (determinato con D.M. 23 gennaio 2003 in n. 103 unità, di cui 72 giudicanti) e, soprattutto, la tassatività dei casi in cui si può ricorrere alla loro utilizzazione (cfr., al riguardo, la circolare del CSM sui magistrati distrettuali) non consentono allo stato attuale della legislazione di prendere in considerazione questa ipotesi;

* ulteriore valorizzazione del ruolo della magistratura onoraria, di cui anche i principi del "giusto" processo e della sua ragionevole durata – oltre che l'ormai prossima scadenza indicata nell'art. 245 del d. lgs. n. 51/1998 - impongono di rimodellare compiti e funzioni nel senso della funzionalità complessiva del servizio giudiziario, riorganizzando la distribuzione sul territorio degli uffici del giudice di pace, rendendo trasparente e verificabile l'esercizio delle funzioni dei coordinatori dei giudici di pace, facendo in modo che la formazione costituisca anche per la magistratura onoraria il principale veicolo di indipendenza, e ponendo mano ad un riassetto delle altre figure di magistrati onorari che valga a superare l'inaccettabile stato attuale delle cose;

* riordino della statistica giudiziaria, affinché diventi uno strumento di conoscenza veridico, completo ed affidabile del lavoro giudiziario e dell'organizzazione degli uffici, con l'adozione di schemi di rilevamento, omogenei per tutti gli uffici, capaci di dar conto dei flussi dei procedimenti contenziosi e degli affari civili per tipologia e distribuzione all'interno degli uffici giudiziari, del grado di complessità delle controversie e degli affari, di tutta l'attività espletata dai singoli magistrati nelle diverse incombenze loro affidate, favorendo in questo modo anche gli opportuni interventi atti a correggere squilibri e disfunzioni;

* una politica di organizzazione degli uffici che veda pienamente coinvolti, in relazione alle reciproche competenze e responsabilità, Ministero di Giustizia ed organi dell'autogoverno, e nel cui ambito il CSM sia il primo garante dell'effettività delle proprie circolari anche in tema di programmi e di progetti organizzativi, ed un tramite di diffusione delle esperienze positive e delle prassi virtuose, facendo in modo che il loro impiego non resti affidato al mero spontaneismo, ma acquisti rilevanza sotto il profilo delle valutazioni di professionalità, dei tramutamenti, del conferimento o del diniego di incarichi direttivi e semidirettivi.

Questo è ciò che serve al buon funzionamento della giustizia, non progetti di riforma che, emarginando il giudice dalla trattazione della causa, e sottraendo il processo al metodo del dialogo proprio nella fase del suo avvio, che fatalmente ne condiziona l'impostazione e gli sviluppi futuri, renderebbero ancora più forte il rischio di burocratizzazione della funzione giudiziaria. Un ruolo che, nel mentre anche le giurisdizioni dei singoli Stati nazionali sono chiamate a concorrere alla realizzazione di un ordinamento comune fondato sui diritti universali e sulla solidarietà tra persone, non può affermarsi nel distacco, nell'isolamento o nell'atarassia, ma richiede confronto continuo, sensibilità culturale, capacità di ascolto dei bisogni di giustizia. Richiede, dunque, non tagli di spesa e riforme che imbriglino il ruolo della giurisdizione, ma ne consentano il pieno dispiegamento per il tramite di strumenti efficaci e di risorse adeguate.

5. Il ruolo dell'autogoverno e dell'ANM.

L'ANM è ben consapevole che il buon andamento della giustizia civile non richiede soltanto buone leggi, mezzi adeguati e servizi efficienti. Esso, oltre a coinvolgere l'impegno di tutte le categorie professionali, investe direttamente anche i compiti dell'autogoverno e postula tra l'altro un forte rinnovamento di cultura organizzativa, poiché è anche qui, sul terreno dell'organizzazione,

che si riscontrano a volte insufficienze e disimpegni, con sedi giudiziarie nelle quali parti ordinamentali di primaria importanza, come l'art. 47 *quater* ord. giud., restano inattuale; le proposte tabellari non esprimono un progetto organizzativo calato nella realtà sociale e nel contesto concreto della domanda di giustizia; le funzioni di vigilanza non vengono svolte o sono carenti; manca il dato della rilevazione inerente all'esercizio dei poteri direttivi del giudice istruttore, del presidente di sezione, del capo dell'ufficio.

Nella consapevolezza che tante cose potrebbero migliorare, in termini di efficienza e di qualità del servizio, se solo esistesse la volontà di far funzionare gli strumenti esistenti, e che compiti di autogoverno efficacemente svolti sono anche quelli capaci di incidere sulle neghittosità e sulle inerzie, l'ANM intende fare la sua parte proponendosi in ogni sua articolazione territoriale come luogo di verifica e di discussione critica delle prassi, tramite di diffusione delle esperienze positive e sede costante di dibattito e di confronto, poiché proprio questo – insieme all'opera di formazione professionale - è il principale fattore di crescita di una comune cultura della giurisdizione ed il più forte antidoto contro il pericolo di isolamento culturale e professionale.

Luglio 2003

Il gruppo del civile dell'Anm