

Report dell'incontro sulla "Giornata Europea della Giustizia Civile"

25 ottobre 2011 - Aula Magna del Palazzo di Giustizia di Milano

a cura di Ines Marini- Formazione Decentrata - settore civile per il distretto di Milano

La Corte D'Appello di Milano, avvalendosi della collaborazione della Formazione Decentrata del distretto, ha celebrato in data 25 ottobre 2011 la Giornata Europea della Giustizia Civile organizzando una tavola rotonda tra sei rappresentanti di varie categorie (giudici, imprese, enti di mediazione, avvocati, docenti) sul tema della efficienza della giustizia civile (come da programma che si allega).

Il dibattito è stato preceduto dalla illustrazione, da parte del coordinatore dell'incontro, delle ragioni che hanno indotto la Unione Europea ad istituire la "Giornata" e a celebrarla - ogni anno - il 25 ottobre, contemporaneamente in tutte le Corti della Unione, e dalla Introduzione - da parte del presidente della Corte d'Appello - degli argomenti che sarebbero stati approfonditi nella tavola rotonda.

L'oggetto del dibattito si è concentrato sulle seguenti questioni:

- 1) come viene considerata la Giustizia civile italiana in Europa, quali sono le condizioni di lavoro del giudice italiano rispetto a quelle dei colleghi europei, quale è la produttività del giudice italiano rispetto a quella degli altri giudici della Unione?
- 2) quali sono le aspettative e le esigenze delle imprese nei confronti della giustizia civile?
- 3) Quali sono state le risposte collaborative del Foro milanese alle esigenze di efficienza della giustizia civile ?
- 4) Quali sono state le risposte degli Enti di mediazione alle esigenze deflattive del contenzioso e, dunque, quale contributo hanno dato alla efficienza della giustizia civile?
- 5) Quale è stato lo sforzo organizzativo compiuto dagli uffici giudiziari di Milano al fine di coniugare la efficienza con la qualità del servizio?

Giovanni Canzio, presidente della Corte d'Appello di Milano, nella sua Introduzione, ha evidenziato l'importanza di una giustizia rapida, perché il giudice non può "disporre" del tempo delle persone (sia fisiche che giuridiche), ma ha al contempo sottolineato come i magistrati, nonostante il loro imponente sforzo - anche

organizzativo- e nonostante l'ausilio del giudice di pace, siano impossibilitati a far fronte, da soli, al flusso - davvero inarrestabile - del contenzioso civile.

Da qui l'esigenza di forme alternative di risoluzione delle controversie (che sottraggano al circuito giudiziario molte liti), nel solco di quanto si sta realizzando negli altri Paesi della Unione Europea.

La Tavola Rotonda

1

Il Prof. Nascimbene, ordinario di diritto processuale della Unione Europea presso l'Università degli Studi di Milano, ha affermato come Economia e Giustizia siano strettamente collegate e che i tempi lunghi della giustizia civile italiana suscitano "turbamento e allarme" (presso le corti sovranazionali sono pendenti oltre 140.000 ricorsi per la violazione da parte dello stato italiano dei principi posti dagli articoli 6 e 13 della Convenzione Cedu e dall'art 47 della Carta della Unione Europea in tema di ragionevole durata del processo).

2

Il Dott. Antonio Calabrò, consigliere incaricato di Assolombarda con delega alla Legalità, Cultura d'Impresa e Responsabilità Sociale, sviluppando le tematiche affrontate dal Prof. Nascimbene, ha sottolineato come l' Economia può "andare d'accordo" con la Giustizia, purché le regole di condotta siano chiare e le sanzioni siano " efficaci".

La concorrenza peggiore per le imprese è infatti l' "economia non in regola". Perciò è necessario poter lavorare in un sistema in cui l'Impresa illegale viene individuata e sanzionata, sia dal punto di vista giuridico che sociale. Problema quest'ultimo di non agevole soluzione dal momento che l'Italia è il paese dei "condoni", disabituato -come tale- a sanzioni e reagisce poco e male alle illegalità.

Le Imprese considerano l'apparato giudiziario italiano non un nemico, ma un ostacolo alla loro possibilità di crescere, perché funziona poco e male.

Sviluppando la tematica introdotta dal presidente della Corte d'Appello, il dottor Calabrò ha evidenziato che il giudice non può essere il "padrone del tempo delle persone", perché le imprese "non hanno tempo e vivono con la ossessione del tempo": chiedono perciò una giustizia veloce e, al contempo, efficace. Non sono infatti sufficienti tempi rapidi, ma è necessario che la decisione sia "giusta" e che sanzioni il comportamento illecito.

La lentezza della giustizia civile ricade fortemente sulle imprese, perché ne penalizza la possibilità di ottenere una rapida tutela delle loro ragioni, frenandone la competitività, gli investimenti e la crescita (il tempo gioca a favore del debitore) e perché rappresenta un forte costo e "fatica", soprattutto per le piccole imprese, creando la frustrante sensazione di "giustizia denegata" .

Tanto è vero che molte imprese preferiscono "perdere" sino ad 1/3 del loro credito, pur di non adire i tribunali italiani per far valere le loro ragioni.

Per migliorare la efficienza ha suggerito di favorire al massimo gli istituti di conciliazione precontenziosi, le *best practises* nella gestione delle controversie (che non possono però essere sostitutive delle necessarie riforme) e la collaborazione tra il mondo delle imprese e l'apparato giudiziario.

3

La Dott.ssa Marina Tavassi, presidente di sezione del tribunale di Milano e responsabile del progetto "Ufficio del Giudice" presso lo stesso tribunale, ha evidenziato come:

- non sempre i rilievi statistici utilizzati in sede comunitaria per misurare la efficienza della giustizia civile italiana corrispondano alla realtà: infatti nelle statistiche, da un lato, vengono obliterate le aree di eccellenza e, dall'altro, non compaiono i procedimenti definiti in modo alternativo alla sentenza;
- esistono nel sistema italiano meccanismi molto rapidi ed efficaci per la tutela dei diritti, quali il procedimento monitorio e i procedimenti cautelari, che sfuggono ai rilievi statistici e che rispondono bene alle esigenze delle imprese; ciò però esige una forte specializzazione dei giudici, come il tribunale di Milano è riuscito a realizzare;
- in Italia vi è un altissimo tasso di contenzioso che pone il nostro Paese al terzo posto in Europa per numero di controversie;
- il numero dei magistrati italiani, rapportato al carico di lavoro, è esiguo rispetto a quello degli altri Paesi;
- i nostri giudici hanno un carico di lavoro e una produttività molto più elevati rispetto ai colleghi europei; così, ad esempio, la Corte Suprema inglese emette 40 sentenze all'anno, la Corte Suprema francese 400, mentre la Corte di Cassazione italiana ben 40.000;
- i magistrati stranieri, a differenza dei colleghi italiani, si pongono come elemento centrale dell'ufficio;
- a Milano alle esigenze di efficienza della giustizia è stata data una risposta fortemente innovativa, essendo stati varati ben venti progetti, tra i quali il Processo Civile Telematico e l'Ufficio del Giudice.

4

Il Dott. Stefano Azzali, Segretario Generale della Camera Arbitrale presso la Camera di Commercio di Milano, ha sottolineato che:

- la introduzione della mediazione obbligatoria non ha sostanzialmente avuto un effetto deflattivo del contenzioso;
- In Italia attualmente operano circa quattrocento centri abilitati alla mediazione;

- dal 21 marzo 2011 (data di entrata in vigore della mediazione obbligatoria) al 20 settembre 2011 all'Organismo di Conciliazione presso la Camera di Commercio di Milano sono state presentate solo 500 domande di mediazione, di cui 76% obbligatoria;
- la durata media del procedimento è stata di 49 giorni (includendo però anche la pausa estiva);
- il valore medio di ogni procedimento è stato di circa euro 200.000;
- la conciliazione delegata dal giudice ha riguardato solo l'1,5% delle controversie;
- l'1,6% delle controversie è derivato da clausole contrattuali che prevedono la mediazione;
- il 43% delle controversie arrivate in mediazione è sfociato in un incontro e, tra esse, il 66% si è concluso con un accordo, mentre il 57% è rimasto senza esito per mancata comparizione delle parti;
- la disfunzione della giustizia civile è paradossalmente essa stessa uno degli ostacoli, non ultimi, che si frappongono al funzionamento della conciliazione. Quale contendente infatti, soprattutto se consapevole di avere torto, accetterebbe di conciliare la lite, sapendo di dovere - in tal modo - adempiere in modo certo e in tempi ravvicinati ai propri obblighi, quando, invece, proseguire la strada del contenzioso, spesso di esito incerto, gli consentirebbe di procrastinare - per anni o, forse, *sine die* - l'assolvimento del proprio debito?

Ha precisato che la mediazione può avere successo solo :

- se l'offerta del servizio è di qualità (attualmente la qualità dei mediatori è invece scadente);
- se il servizio è di costo contenuto e "imparziale";
- se non viene "caricata" di eccessive aspettative: la mediazione è infatti una opportunità e non un "salvagente" per i problemi della giustizia;
- se viene fatta formazione: manca infatti una "cultura" della mediazione.

La mediazione viene fortemente osteggiata dal Foro, ma può essere una valida opportunità di lavoro per i giovani avvocati: in poco tempo infatti la mediazione può risolvere il problema del cliente.

In genere, durante la mediazione, le parti sono assistite dai difensori.

La Dott.ssa Tavassi ha sottolineato, in proposito, come in California il 90% delle controversie sia definito con meccanismi alternativi.

L'Avv. Paolo Giuggioli, presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Milano, ha illustrato la risposta fattiva del Foro milanese alle esigenze di efficienza degli uffici giudiziari di Milano, ponendo soprattutto l'accento sulla collaborazione - anche finanziaria- prestata per far decollare il P.C.T. e l'Ufficio del Giudice, recentemente attuato con il D.L.98/2011, ma anticipato - di fatto - da alcuni anni, attraverso la riconosciuta possibilità ai praticanti avvocati di svolgere presso gli uffici giudiziari milanesi il tirocinio valevole ai fini della pratica forense.

Secondo l'Avv. Giuggioli l'Ufficio del Giudice contribuirà ad abbattere l'arretrato, anche se i presidenti di sezione dovranno verificare il numero e la durata delle cause, provvedendo a separare i processi routinari da quelli complicati, dando la precedenza ai primi.

6

Il Dott. Roberto Bichi, presidente di sezione del tribunale di Milano e coordinatore delle sezioni civili del medesimo tribunale, ha sottolineato come l'Italia sia stata collocata all'87° posto nella classifica redatta dalla Banca Mondiale nell'ambito del progetto denominato "Doing Business 2012" (il progetto ha l'obiettivo dichiarato di evidenziare le differenze esistenti nell'amministrazione della giustizia all'interno di vari Paesi, nonché di confrontare la situazione in cui operano le imprese, al fine di verificare e di rimuovere gli ostacoli alla iniziativa economica privata).

Ha però al contempo evidenziato come non sia condivisibile il metodo utilizzato dalla Banca Mondiale, perchè ha parametrato i tempi necessari alla risoluzione di una controversia "tipo" (indicata nel questionario) a quelli del procedimento ordinario di cognizione, anche laddove il diritto italiano consente di risolvere la vicenda attraverso il rapido procedimento monitorio.

Ha altresì sottolineato (come già la Dott. Tavassi) che i rilevamenti statistici non riescono a fare emergere l'effettivo lavoro del giudice, in quanto i dati si riferiscono sempre ai procedimenti definiti con sentenza: ad esempio, il procedimento di cui all'articolo 702 bis del codice di procedura civile non viene neppure rilevato come forma alternativa di definizione del processo.

I decreti ingiuntivi telematici hanno avuto lo scopo di agevolare il lavoro degli avvocati (per i giudici l'impegno è stato invece maggiore rispetto alle ingiunzioni cartacee), consentendo anche una considerevole contrazione dei tempi necessari per la conclusione della procedura .

Per il quarto anno consecutivo il tribunale di Milano è riuscito a smaltire le sopravvenienze dei procedimenti ordinari, tanto che nell'anno in corso il numero delle sopravvenienze è inferiore a 40.000 procedimenti.

La durata media dei procedimenti ordinari, definiti con sentenza, è di 850/900 giorni, mentre quella dei procedimenti conclusi in modo alternativo è di 430/450 giorni: per cui vengono rispettati i limiti temporali imposti dalla legge Pinto.

Il Dott. Bichi ha anche evidenziato come i controlli sulla produttività dei giudici sono diventati ossessivi, mentre l'organico dei giudici e del personale di cancelleria rimane scoperto (quello dei giudici di venti unità).

Le repliche

Il presidente Canzio ha sottolineato come sia una illusione, quella coltivata dal legislatore, che tutte le riforme si possano fare "a costo zero".

Il personale di cancelleria è "in via di estinzione": occorre dunque la mobilità orizzontale di personale da altre amministrazioni, in particolare di personale informatico.

E' necessario peraltro abbandonare l'idea che il magistrato sia una monade: ognuno infatti è parte di una organizzazione.

Per "organizzare" occorre prima "conoscere" (ad esempio quale processo è più urgente, quali sono le cause più complesse, che non necessariamente coincidono con quelle dal fascicolo più voluminoso), è necessaria un'attenta analisi dei flussi, bisogna calibrare la motivazione al tipo di causa (arrivando per le più semplici a redigere la motivazione contratta "a phrase unique", alla francese) e predisporre il programma delle udienze.

Il Dott. Calabrò ha evidenziato come il problema della maggiore produttività dei magistrati passi attraverso la "gestione" dei presidenti di sezione, i quali devono selezionare i provvedimenti che necessitano di priorità.

La Dott.ssa Tavassi ha sottolineato:

- come i suggerimenti del Dott. Calabrò siano già stati attuati, attraverso l'attenta analisi dei flussi, dei fascicoli e della organizzazione dell'agenda;
- che il vero "collo di bottiglia" è il momento della decisione e che non si può arrivare a raddoppiare la produttività: utilizzando l'Ufficio del Giudice si potrà incrementarla al massimo del 20-30%, anche perché il tribunale di Milano ha per l'80% cause importanti e non bagatellari e il prodotto deve dunque essere qualitativamente corrispondente alle attese;
- che nel rapporto "essere/apparire", oggi per il magistrato sembra contare solo l'"apparire", anche se da 30 anni il numero dei giudici è rimasto invariato, mentre la loro produttività si è incrementata di 10 volte.

L'Avv. Giuggioli ha posto l'accento sul fatto che il numero degli avvocati aumenta di 15.000 all'anno e che è necessaria una riforma della professione.

Ha sottolineato che si sta cercando di attuare dei protocolli condivisi tra avvocati e magistrati che consentano di articolare gli atti difensivi con un numero contenuto di pagine .

Il Dott. Bichi ha sottolineato come la corposità delle difese sia uno dei problemi e che in California il magistrato può chiedere ai difensori di condensare le difese in un numero stringato di pagine.

Il Prof. Nascimbene ha chiarito che questo potere compete sia ai giudici della Cedu che della Corte di Giustizia.

Per la Formazione Decentrata del distretto di Milano- settore civile
dott. Ines Marini