



NEWSLETTER NUOVI LAVORI

-APPROFONDIMENTI-

ISSN 2037 - 5247

L'INSOPPORTABILE PESANTEZZA DELLA GIUSTIZIA CIVILE IN ITALIA

Facciamola finita con il 'fammi causa'

di Raffaele Morese

Lo sanno, ormai, anche i sassi. La giustizia in Italia si muove come una lumaca, costa come un albergo a cinque stelle per chi vi ricorre e per lo Stato e spesso somiglia a Sisifo: non conclude, quasi sempre per prescrizione dei termini. A sua volta, la giustizia civile cala la carta aggravante, incide negativamente sull'economia. Dice Pier Carlo Padoan a nome dell'Ocse: "il peso di una giustizia civile inefficiente può arrivare all'1% del Pil" (discorso in occasione della presentazione del Rapporto "Judicial performance and its determinant: a cross-country perspective, svoltasi in Senato il 21/06/2013). Decisamente un Paese sprecone, inconcludentemente leguleio, fatalmente destinato ad arrancare. E sì, perché a furia di affastellare aggiustamenti su un impianto procedurale che risale al 1940, di accumulare incastri corporativi tra i vari soggetti che ne alimentano la sua marcia a ritroso e di favorire litigiosità di ogni genere, diventa sempre più rara l'unica cosa che conta: la certezza del diritto.

Infatti, le cronache di quest'ultimo ventennio sono state colme di informazioni sull'andamento della giustizia penale. Intorno ad essa si sono consumate vicende personali e collettive, private e pubbliche di alto tenore scandalistico, ma di basso valore di civiltà. Ma il danno maggiore che la concentrazione di attenzione sulla giustizia penale ha prodotto, è che ha fatto incancrenire il degrado della giustizia civile. Anni di sostanziale disimpegno hanno consentito la formazione di montagne di arretrati, di udienze a scadenza biblica, di invecchiamento e svuotamento degli organici, di cavillosità esasperanti. Sono anche questi segnali che rendono meno appetitoso fare investimenti in Italia; nessun imprenditore resta senza alternative dato che siamo in tempi di globalizzazione e le opportunità si dilatano e le occasioni si moltiplicano. Non si sta dicendo niente di nuovo, di eclatante, di originale. Ma il tempo è trascorso comunque senza che qualcuno si rimboccasse le maniche per una svolta. E' vero, il Governo Letta ha dato spazio alla questione. Però, pochi interventi mirati, accompagnati da scarse risorse non fanno quella riforma che da più parti si invoca.

Una riforma che deve essere, innanzitutto, di costume. Al "ti faccio causa" ha preso piede il più minaccioso "fammi causa". Il primo non fa più paura; il secondo fa tremare i polsi. Perché si sa quando si incomincia e non si sa quando e come si finisce. La certezza di poterla fare franca o al peggio di rinviare sine die ogni decisione, vince su quella di avere ragione, di far valere in tempi ragionevoli il proprio diritto. Non è facile ritornare alle origini, se oggi è considerato un grande avvocato, non quello che ha accumulato un sacco di sentenze a favore dei propri clienti, ma quello che riesce a prolungare nel tempo la conclusione di una vertenza. Eppure, è lì che bisogna tornare, come un qualsiasi Paese civile. La cultura della legalità deve ritornare ad essere la base della convivenza civile, il fondamento comune a tutte le forze politiche, economiche e sociali. Ci si può dividere su tante cose, su molte opzioni culturali ed economiche, su diverse visioni sociali, ma non sul rispetto delle norme essenziali della nostra comunità. Quindi, il ritorno ad una vertenzialità "normale" deve avere come sfondo la convinzione condivisa che le storture della società italiana, come il lavoro nero, l'evasione fiscale, la corruzione non possono convivere con il rispetto della legalità.

Una riforma vera deve fare i conti con la sua efficacia economica. Un Governo che dispone di poche risorse deve fare dei ragionamenti keynesiani per la loro più redditizia

allocazione. Si può discutere se ogni euro speso bene nella giustizia civile abbia un effetto moltiplicatore nella crescita del Pil maggiore che se fosse speso per ridurre il cuneo fiscale; ma di certo è più efficace di quello investito nell'abolizione dell'Imu. Un Governo con poche risorse disponibili non si può permettere il lusso di inseguire soltanto gli umori elettoralistici, ma deve convincere la gente che è più conveniente cercare di scalare la classifica mondiale (dati Ocse, Cepej e Banca mondiale) della durata media dei procedimenti di primo grado che ci vede con un numero di giorni più che superiori alla media (564 contro 238), per non parlare di quelli necessari per l'appello (1113 contro 236). Finanche la reputazione internazionale dell'Italia si accrescerebbe se si spargesse la voce che sulla giustizia civile si sta facendo sul serio.

Perché questa sensazione non sia effimera, occorrono risorse adeguate da mettere su due filoni d'intervento. Il primo riguarda la macchina giudiziaria nel suo complesso, che va riorganizzata nelle funzioni, potenziata nella strumentazione (sempre l'Ocse certifica che è strategica la quota del bilancio pubblico destinata all'informatizzazione: dove è più alta, migliori sono i risultati), rinvigorita negli organici. Su questo fronte, c'è molto da fare anche in termini di innovazione contrattuale e di formazione professionale, soprattutto verso i giovani, favorendo l'incontro tra scuola e università da un lato e Tribunale e avvocatura dall'altro. Il secondo filone d'intervento riguarda la pratica della mediazione obbligatoria, su cui il Governo è intervenuto nuovamente per renderla meglio praticabile. Ma essa non ha una buona fama, molti la considerano un ulteriore e inutile allungamento dei tempi. Se a prevalere è la cultura del "fammi causa", sarà inevitabilmente così, ma se la riforma nel suo insieme si consolidasse e si tornasse al più lecito "ti faccio causa", la mediazione diventa, prima che obbligatoria, conveniente perché fa risparmiare tempo e soldi.

Il Paese è attraversato da tante tensioni che di giorno in giorno tendono a spezzare i fili della coesione sociale. In particolare, cresce l'exasperazione verso ogni forma di disuguaglianza, specie se la massa di persone che non hanno lavoro si allarga senza tregua. In questo scenario, investire sulla giustizia non solo può essere un intervento labour intensive, non solo consente di alleggerire un gravame che si ingrossa sempre di più, ma diventa messaggio di alleanza sociale, di gratificazione dei giusti, di maggiore credibilità dello Stato.

I processi sono percepiti come un girone dantesco

di Pietro Grasso

Quella di oggi è un'occasione preziosa per riflettere su un tema di straordinaria importanza e attualità per i Paesi OCSE e in particolare per il nostro Paese. Le criticità che affliggono il nostro sistema giudiziario sono ben note. Ormai da molti anni l'Italia detiene il triste primato della durata dei procedimenti civili: i tempi del primo grado di giudizio e quelli per la definizione delle controversie nei tre gradi sono quasi il doppio rispetto alla media dei Paesi OCSE. La giustizia è poi ulteriormente rallentata dal contenzioso civile arretrato, con circa quattro milioni di pendenze nei vari gradi di giudizio.

Dobbiamo affrontare con urgenza questa situazione perché la lunghezza dei tempi di risoluzione delle controversie non serva da scudo per comportamenti opportunistici e disonesti. Non è accettabile che i processi siano percepiti come un girone dantesco e che sia "fammi causa" la minaccia più frequente e più efficace per opporsi alle rivendicazioni dei diritti.

L'eccessiva e irragionevole durata dei procedimenti giurisdizionali costituisce un vero e proprio diniego di giustizia, che genera sfiducia nel sistema giudiziario, indebolisce la credibilità dello Stato e mina i rapporti tra i cittadini e le istituzioni.

Sono molti i fattori che concorrono a determinare il malfunzionamento della giustizia civile nel nostro Paese. Conoscere le ragioni di un problema è un presupposto essenziale per poterlo risolvere. In proposito, c'è un preciso dato che oggi vorrei segnalare alla vostra attenzione. Con un numero di magistrati inferiore alla media europea, l'Italia si trova a dover gestire un livello di nuove controversie civili pari al doppio della media degli altri

Stati membri dell'Unione.

L'ipertrofia del contenzioso deriva dunque anche da un tasso di litigiosità estremamente spiccato, che ingolfa la macchina della giustizia con il proliferare di cause di minimo valore, quali quelle in materia condominiale. Fin quando sarà conveniente proporre azioni pretestuose o resistere in giudizio pur avendo torto, fin quando si continuerà a ricorrere al giudice per decidere controversie che potrebbero essere facilmente risolte in altra sede, non sarà possibile ridurre il contenzioso né rendere più efficiente la giustizia civile.

La giustizia è un servizio essenziale che lo Stato deve assicurare ai cittadini e alle imprese.

Il diritto degli individui di disporre di rimedi giurisdizionali effettivi per la tutela dei propri interessi giuridici è tra i più antichi e consolidati negli ordinamenti democratici; trova le proprie origini nel diritto romano ed è riconosciuto come diritto fondamentale anche dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Peraltro, l'efficienza della giustizia non attiene solo all'effettività della tutela dei diritti, ma è anche un'esigenza prioritaria per le imprese e per gli investitori. Le riforme necessarie a sostenere la crescita, l'occupazione e la competitività non possono prescindere dall'adozione di misure che incrementino l'efficienza del sistema giurisdizionale.

Per questi motivi, anche l'Unione europea sta adottando misure per promuovere l'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali. Il miglioramento della qualità, dell'indipendenza e dell'efficienza della giustizia nei 27 Stati membri è stato, infatti, inserito nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, così da rafforzare le strategie di crescita nei singoli Paesi e nell'intera Unione europea.

Da questo punto di vista, la crisi economica e finanziaria che stiamo attraversando offre una straordinaria opportunità. La crisi è il catalizzatore di profonde trasformazioni. Il rilancio dell'economia richiede l'adozione di interventi strutturali in vari settori. L'urgenza di intervenire con misure incisive di stimolo alla crescita può e deve essere il motore di riforme indispensabili per il nostro Paese e da troppo tempo rinviate.

Bisogna dunque approvare al più presto ogni misura utile a migliorare l'efficienza della giustizia civile e ad assicurare una ragionevole durata dei procedimenti. Sono certo che il Rapporto OCSE potrà offrire molti utili spunti in questa direzione.

Come Presidente del Senato, non spetta a me intervenire sul merito dei provvedimenti necessari a risolvere questa vera e propria emergenza, sia in termini di incremento dell'efficienza della giustizia, che richiede l'adozione di misure specifiche quali la costituzione dell'ufficio del giudice e il rafforzamento delle strutture amministrative, come anche di deflazione del contenzioso.

Mi impegno, però, ad utilizzare tutti gli strumenti a mia disposizione per assicurare un dibattito parlamentare costruttivo e una rapida approvazione delle misure che saranno proposte.

Giustizia civile: come promuoverne l'efficienza?

a cura del Dipartimento Economico dell'OCSE

Sistemi giudiziari efficienti sono un fattore importante di crescita economica

I sistemi giudiziari svolgono un ruolo importante nell'assicurare la difesa dei diritti e nel promuovere le condizioni per lo sviluppo. Ad essi è affidato il compito di garantire la tutela dei diritti di proprietà e l'applicazione dei contratti. Un'adeguata tutela dei diritti di proprietà incentiva il risparmio e l'investimento, assicurando certezza dei rendimenti derivanti da queste attività; un'efficace applicazione dei contratti favorisce l'allargamento degli scambi, scoraggiando comportamenti opportunistici e riducendo i costi di transazione. Come documentato in numerosi studi empirici, ricadute positive per la competitività e la crescita dell'economia derivano da un maggiore grado di concorrenza dei mercati, la specializzazione nei settori più innovativi, lo sviluppo dei mercati finanziari e del credito, la crescita dimensionale delle imprese.

In alcuni paesi la durata dei procedimenti è molto elevata, con costi rilevanti per le imprese

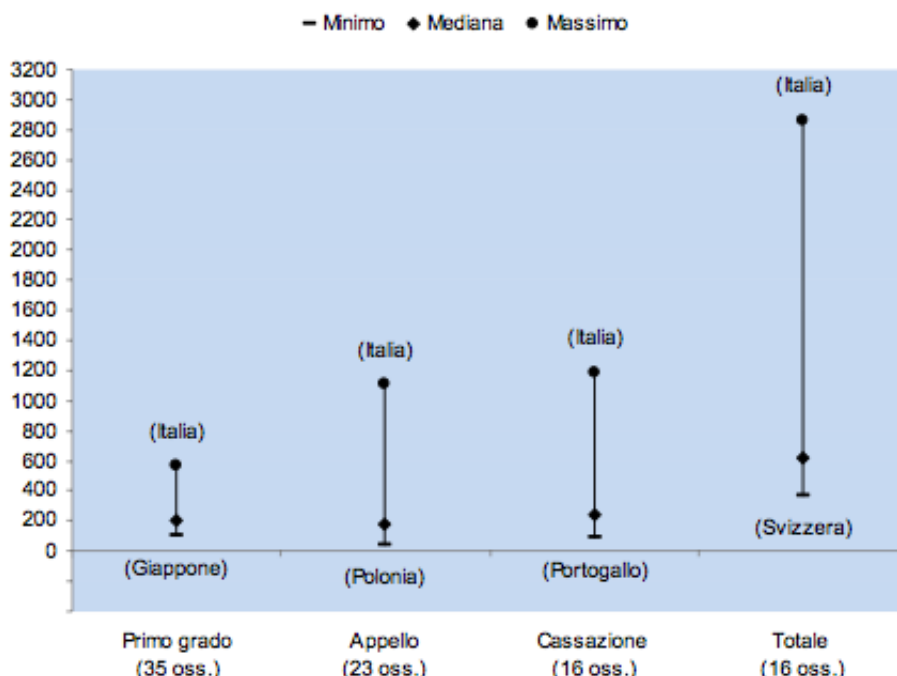
La ragionevole durata dei procedimenti è un elemento essenziale di una giustizia efficace, insieme all'accuratezza e alla stabilità delle decisioni e a condizioni eque di accesso al sistema. Tempi lunghi di risoluzione delle controversie generano incertezza e infliggono costi elevati alle imprese; inoltre, riducono la fiducia nel sistema giudiziario. Stime dell'OCSE basate su percezioni a livello individuale del grado di fiducia nel sistema giudiziario in diversi paesi suggeriscono che un aumento della durata dei procedimenti del 10 per cento è associato a una riduzione di circa 2 punti percentuali della probabilità che un soggetto dichiari di avere fiducia nel sistema giudiziario.

Pur con le cautele dovute a differenze nei sistemi legali e nell'organizzazione delle statistiche giudiziarie nei diversi paesi, i confronti internazionali evidenziano un'ampia variabilità nella durata dei procedimenti. Nel 2010, la durata media stimata di un procedimento civile in primo grado era di circa 240 giorni nei paesi dell'OCSE, 107 in Giappone (il paese con la durata minore), circa 420 in Portogallo e Slovenia, 564 in Italia (il paese con la durata maggiore). Il tempo medio stimato per la conclusione di un procedimento in tre gradi di giudizio era di 788 giorni, con un minimo di 368 in Svizzera e un massimo di quasi 8 anni in Italia (Figura 1 e Tavola in Allegato).

I costi di accesso alla giustizia – misurati come stima delle spese che un soggetto deve sostenere per arrivare alla risoluzione di una specifica controversia attraverso il sistema giudiziario (spese amministrative, spese per esperti, compenso dell'avvocato) al netto dell'eventuale contributo pubblico (patrocinio a spese dello stato) – variano significativamente tra paesi (Figura 2). Pur con alcune eccezioni (Slovenia), sistemi caratterizzati da durate più elevate dei procedimenti tendono a essere più costosi; una ragionevole durata dei procedimenti può quindi essere importante anche per ridurre i costi di accesso al sistema (Figura 3).

Figura 1. In alcuni paesi la durata dei procedimenti è molto elevata

Distribuzione della durata dei procedimenti (in giorni) tra paesi, per grado di giudizio



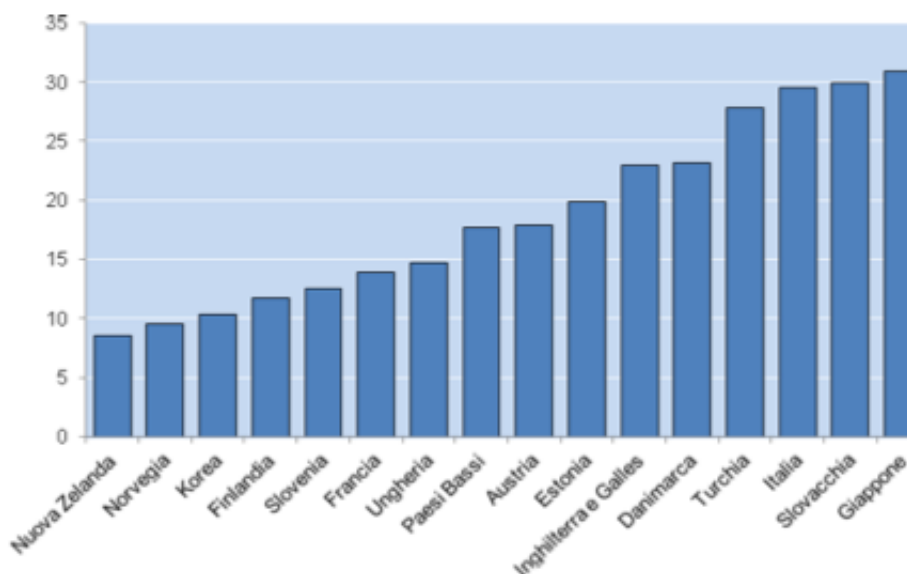
Nota: La formula impiegata per stimare la durata è: $Durata = [(Pendentit-1 + Pendentit)/(Sopravvenutit + Esauritit)] * 365$. I diagrammi illustrano le principali statistiche descrittive del campione per ciascun grado di giudizio. Il rombo indica la mediana, gli estremi inferiore e superiore il valore minimo e quello massimo rispettivamente. La lunghezza totale del segmento indica il grado di dispersione dei dati, quella relativa dei

due sottosegmenti il grado di asimmetria.

Fonte: OCSE e CEPEJ

Figura 2. I costi di accesso al sistema variano significativamente tra paesi

Costi del procedimento al netto del contributo pubblico in percentuale del valore della causa



Nota: L'indicatore è costruito come stima delle spese che un soggetto deve sostenere per arrivare alla conclusione di una specifica controversia commerciale al netto dell'eventuale contributo pubblico, che si assume copra interamente le spese. La misura di costo (espresso in percentuale del valore della causa che è pari al 200 per cento del reddito pro capite del paese) è prodotta dalla Banca Mondiale e include spese amministrative, spese per esperti e compenso dell'avvocato. Il ridotto numero di osservazioni è dovuto alla disponibilità di dati.

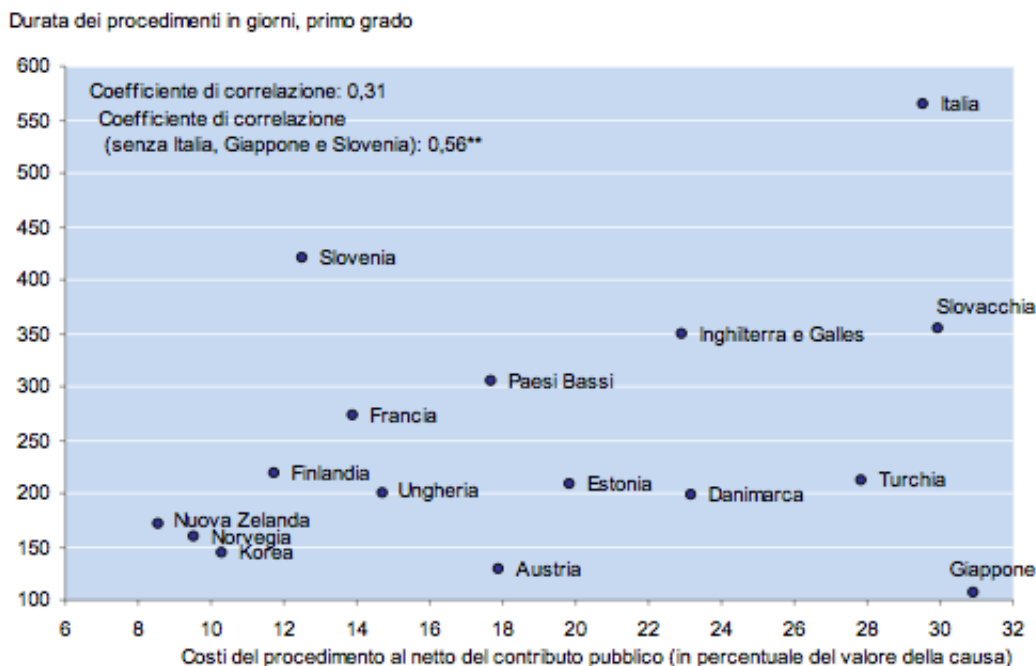
Fonte: OCSE, CEPEJ e Banca Mondiale

I principali fattori che influenzano la durata dei procedimenti

Pur in una visione estremamente semplificata, la durata dei procedimenti può essere vista come risultante dell'interazione tra domanda e offerta di giustizia: l'incapacità del sistema giudiziario di definire in ciascun periodo un numero di procedimenti pari a quello dei nuovi procedimenti iniziati si traduce in un allungamento dei tempi medi di definizione. Questo schema concettuale consente di raggruppare i fattori potenzialmente in grado di influenzare la durata in due categorie, a seconda che incidano sulla domanda o sull'offerta di giustizia.

Dal lato dell'offerta, i fattori maggiormente rilevanti sono: la quantità e la qualità delle risorse finanziarie e umane disponibili, gli assetti organizzativi e di governance degli uffici giudiziari e la struttura degli incentivi dei soggetti coinvolti (giudici e personale paragiudiziale e amministrativo), il grado di efficienza nell'impiego delle risorse. Quest'ultimo può essere influenzato dal livello di specializzazione dei giudici, dalla diffusione di tecniche di gestione dei flussi o dal grado di informatizzazione degli uffici.

Fattori in grado di influenzare la domanda di giustizia sono: i costi di accesso al sistema e le regole di ripartizione delle spese tra le parti, gli incentivi dei professionisti, la diffusione di meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR), la qualità della legislazione e il grado di certezza del diritto.

Figure 3. Costi e durata media dei procedimenti sono positivamente associati

Nota: La formula impiegata per stimare la durata è: $Durata = [(Pendentit-1 + Pendentit)/(Sopravvenutit + Esauritit)] * 365$. L'indicatore in ascissa è costruito come stima delle spese che un soggetto deve sostenere per arrivare alla conclusione di una specifica controversia commerciale al netto dell'eventuale contributo pubblico, che si assume copra interamente le spese. La misura di costo (espresso in percentuale del valore della causa che è pari al 200 per cento del reddito pro capite del paese) è prodotta dalla Banca Mondiale e include spese amministrative, spese per esperti e compenso dell'avvocato. Il ridotto numero di osservazioni è dovuto alla disponibilità di dati.

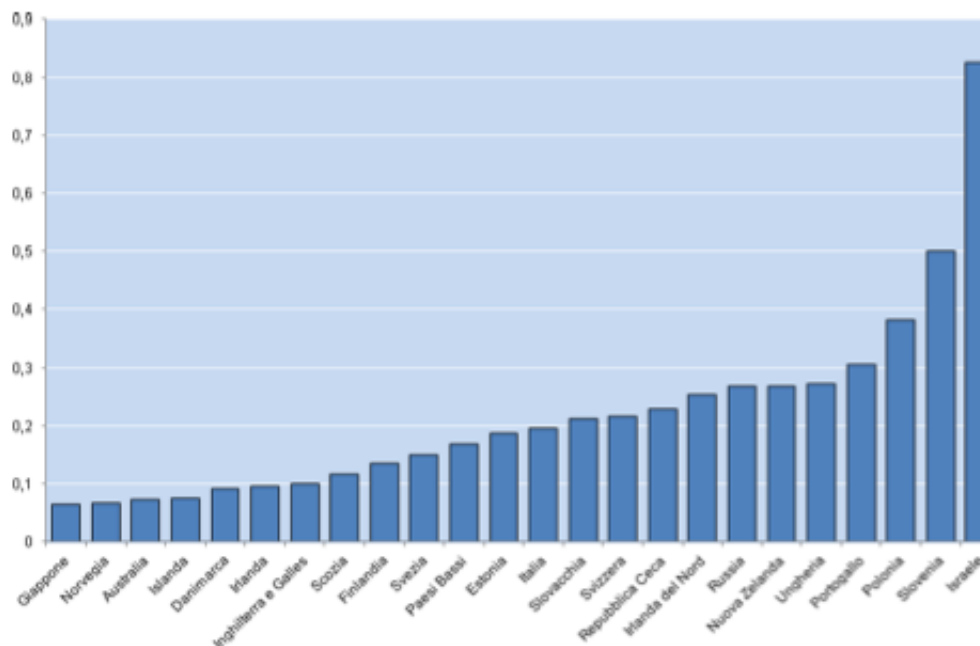
Fonte: OCSE, CEPEJ e Banca Mondiale

Le differenze tra paesi nella durata dei procedimenti non sembrano attribuibili a differenze nell'ammontare di risorse finanziarie allocate alla giustizia

Dal campione di paesi considerato non emerge una relazione tra l'ammontare di risorse pubbliche destinate alla giustizia e la performance dei sistemi giudiziari: durate molto diverse si osservano in paesi con dotazioni di risorse simili. Ad esempio, a fronte di una quota di bilancio per la giustizia pari allo 0,2 per cento del PIL, la durata media stimata di un procedimento civile è di circa 130 giorni in Svizzera e nella Repubblica Ceca, mentre risulta superiore di 2,7 volte in Slovacchia e di 4 in Italia (Figura 4).

La performance del sistema giudiziario è migliore nei paesi che effettuano maggiori investimenti in informatizzazione...

La durata media dei procedimenti è più bassa e la produttività dei giudici è più elevata nei paesi che destinano una quota maggiore del bilancio della giustizia all'informatizzazione. La relazione tra investimenti in informatizzazione e produttività è più forte laddove il livello di competenze informatiche nella popolazione è più elevato e quindi è maggiore la capacità di trarre vantaggio dai nuovi strumenti tecnologici: un aumento della percentuale di individui con conoscenze di base di informatica dal 33 al 54 per cento della popolazione è associato a un incremento dell'intensità della relazione tra produttività dei giudici e investimenti in informatizzazione di circa 4 volte. Investimenti in informatizzazione e politiche volte ad accrescere il livello di competenze informatiche nella popolazione appaiono dunque complementari.

Figura 4. Quota del bilancio pubblico destinata alla giustizia in percentuale del PIL

Nota: La quota del bilancio pubblico destinata alla giustizia include l'insieme delle risorse allocate al funzionamento degli uffici giudiziari, ad esclusione di quelle necessarie a finanziare il patrocinio a spese dello stato e il funzionamento degli uffici requirenti. I confronti tra paesi possono risentire di differenze nell'attribuzione di competenze relative all'amministrazione della giustizia tra settore pubblico e privato.

Fonte: OCSE e CEPEJ

... e in quelli in cui vi l'utilizzo di tecniche di gestione dei flussi e la produzione di statistiche all'interno degli uffici sono maggiori...

La diffusione delle tecnologie informatiche assicura benefici direttamente, riducendo i costi e i tempi di lavoro, e indirettamente, consentendo di implementare tecniche di "caseflow management" e assicurando una maggiore e migliore disponibilità di informazioni. Con il termine caseflow management si indicano le attività di supervisione e gestione dei flussi di lavoro finalizzate a garantirne un razionale andamento. Alcuni esempi sono la fissazione e la gestione di scadenze, l'esame preventivo dei procedimenti in entrata e la loro assegnazione a iter procedurali differenziati in base alle loro caratteristiche, la precoce identificazione e gestione dei casi più complessi e potenzialmente più problematici. Durate minori si osservano nei sistemi che svolgono sistematica attività di supervisione dell'andamento dei flussi e di identificazione e gestione dei casi più complessi e potenzialmente più problematici. La disponibilità di informazioni sui flussi, le durate, i carichi di lavoro e altre dimensioni operative è condizione necessaria per la programmazione del lavoro all'interno degli uffici e per la successiva verifica dei risultati, per la valutazione della performance dei giudici e del personale amministrativo. Con alcune eccezioni (Inghilterra e Galles, Slovenia), la durata dei procedimenti è più bassa nei paesi in cui la produzione di statistiche da parte degli uffici è maggiore.

In allegato il documento integrale: [OECD \(2013\), "Giustizia civile: come promuoverne l'efficienza?". OECD Economics Department Policy Notes, No. 18 June 2013.](#)



L' emergenza giudiziaria ha poco di "civile"

di Fabio Fozzo

Lo stato della giustizia civile costituisce, senza dubbio, uno dei fattori esogeni di svantaggio competitivo per la società italiana, in particolare per chi produce e lavora. Siamo al 158° posto nel mondo nell'indice di efficienza di recupero del credito a causa dei tempi lunghi e 1.210 giorni è la durata media dei procedimenti civili per il recupero crediti. Allarmante è, inoltre, il numero di condanne riportate dallo Stato per violazione del termine della ragionevole durata dei processi.

Cosa cambia

Per far fronte a queste criticità, il decreto contiene una serie di misure volte a:

1. Incidere sui tempi della giustizia civile e migliorarne l'efficienza.

A tal fine si prevede:

- Il ripristino - per diminuire il numero dei procedimenti giudiziari in entrata - della mediazione obbligatoria per numerose tipologie di cause, con l'esclusione (richiesta dall'avvocatura) delle controversie per danni da circolazione stradale, il netto contenimento dei costi per la mediazione e l'adeguato coinvolgimento della classe forense;
- l'istituzione di stage di formazione presso gli uffici giudiziari dei tribunali. I giovani laureati in Giurisprudenza più meritevoli (valutati in funzione della media degli esami fondamentali e dalla media di laurea) potranno completare la formazione presso gli uffici giudiziari, che si potranno avvalere del loro qualificato contributo;
- l'istituzione di un contingente di 400 giudici non togati per lo smaltimento del contenzioso pendente presso le Corti di Appello; l'istituzione della figura di assistente di studio presso la Corte di cassazione: *30 magistrati ordinari* già in ruolo potranno essere assegnati dal CSM alle sezioni civili della Corte di Cassazione, per conseguire un aumento della produttività del settore, contrastando l'attuale tendenza ad un aumento delle pendenze (nel 2012 sono risultati quasi 100.000 processi pendenti); la possibilità - nell'ambito dei processi di divisione di beni in comproprietà (notoriamente lunghi) - di attribuire la delega a un notaio nominato dal giudice delle operazioni di divisione, quando ci sia accordo tra i comproprietari sulla necessità di divisione del bene.

2. Contribuire a ricostituire un ambiente d'impresa accogliente per gli investitori nazionali e internazionali fondato sulla certezza del credito.

A tal fine si prevede:

- La concentrazione esclusiva presso i Tribunali e le Corti di appello di Milano, Roma e Napoli delle cause che coinvolgono gli investitori esteri (senza sedi stabili in Italia) con lo scopo di garantire una maggiore prevedibilità delle decisioni e ridotti costi logistici.
- La revisione del cosiddetto concordato in bianco. Lo strumento è stato introdotto nel 2012 per consentire all'impresa in crisi di evitare il fallimento e di salvare il patrimonio dalle aggressioni dei creditori con la massima tempestività (depositando cioè al tribunale una domanda non accompagnata dalla proposta relativa alle somme che si intendono pagare ai creditori). Per impedire condotte abusive di questo strumento (cioè domande dirette soltanto a rinviare il momento del fallimento, quando lo stesso non è evitabile) emerse dai primi rilievi statistici, si dispone che l'impresa non potrà più limitarsi alla semplice domanda iniziale in bianco, ma dovrà depositare, a fini di verifica, l'elenco dei suoi creditori (e quindi anche dei suoi debiti). Il Tribunale potrà, inoltre, nominare un commissario giudiziale, che controllerà se l'impresa in crisi si sta effettivamente attivando per predisporre una compiuta proposta di pagamento ai creditori. In presenza di atti in frode ai creditori, il Tribunale potrà chiudere la procedura; nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, la previsione che il giudice quando è presentata opposizione a decreto ingiuntivo debba fissare la prima udienza non oltre 30 giorni e, in quella sede, decidere sulla provvisoria esecuzione.

Le aspettative

Per effetto delle misure introdotte ci si attende, nei prossimi 5 anni, un consistente abbattimento del contenzioso civile, nonché un incremento dei procedimenti definiti. In particolare:

TRIBUNALI	Definiti in 5 anni: + 675.000
APPELLO	Definiti in 5 anni: + 262.500
CASSAZIONE	Definiti in 5 anni: + 20.000

Impatto totale in cinque anni:

Maggiori definiti:	+957.500
Minori sopravvenienze:	- 200.000
Minori pendenze complessive:	1.157.000

* * *

Questa è la descrizione ufficiale di quanto dispone in materia di Giustizia Civile il decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, recante “Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia”.

Contemporaneamente all’entrata in vigore del decreto legge, l’OCSE ha pubblicato il Rapporto sulla Giustizia Civile nel quale si illustrano i seguenti “messaggi di policy”:

1. In alcuni Paesi dell’OCSE l’elevata durata dei procedimenti civili può essere di ostacolo allo sviluppo.
2. Le differenze fra Paesi nella durata dei procedimenti sono influenzate dalla composizione della spesa pubblica per la Giustizia e da alcune caratteristiche dell’organizzazione e della governance degli uffici giudiziari.
3. In molti Paesi dell’OCSE vi sono margini per accrescere il grado di informatizzazione degli uffici giudiziari.
4. Aumenti di efficienza possono derivare da politiche volte a ridurre i tassi di litigiosità.
5. In molti sistemi vi sono margini per ridurre i tassi d’appello, una misura indicativa del grado di prevedibilità delle decisioni giudiziarie.

Abbiamo voluto abbinare questi due documenti non solo per l’omogeneità delle tematiche affrontate, ma soprattutto perché si eviti la frustrazione dell’intervento per necessità ed urgenza incapace di risolvere il problema alla radice con la necessaria progettualità.

Nella precedente News Letter avevamo paventato l’errore di metodo di affrontare il grave problema dello stato della Giustizia civile in Italia (per i dati impressionati basti leggere il documento dell’OCSE) “per competenze ministeriali”: il che sembra essere puntualmente avvenuto, dal momento che si agisce sul personale giudicante (Magistrati togati e non), ma nulla si dispone per l’organizzazione amministrativa e funzionale degli Uffici giudiziari.

Il documento dell’OCSE appare sotto questo aspetto metodologicamente corretto e può essere un utile strumento per il legislatore e per il Governo che su tematiche complesse deve saper agire collegialmente. Tale funzione infatti non può essere demandata esclusivamente al Ministro dell’Economia, perché non gli compete.

Un altro segnale atteso dagli operatori del settore e dall’opinione pubblica è il ritorno alle funzioni giurisdizionali dei tanti magistrati (e Avvocati dello Stato) distaccati presso strutture amministrative dove possono essere sostituiti da soggetti egualmente esperti senza che sia necessario essere magistrati. Ovviamente per Magistrati si intendono quelli di ogni Ordine e grado.

Sembra apprezzabile – in via provvisoria e per far fronte all’emergenza - l’integrazione dei collegi di Corte d’appello con magistrati non togati, proprio perché vengono inseriti in strutture collegiali con magistrati togati. Viceversa non sarebbe accettabile tale soluzione per i giudici monocratici.

Ed infine, il problema dell'informatizzazione e del falso problema della riservatezza. Anche qui c'è (c'è sempre stato) un problema di progettualità, risolto con i "fai da te" casalinghi che non consentono la circolazione delle informazioni (ricordiamo che le sentenze sono pubbliche perché pronunciate in nome del Popolo Italiano) e l'afflusso mattutino di avvocati e segretari presso le cancellerie.

D'altra parte, se si è realizzato l'interconnessione delle banche dati degli istituti di credito per verificare la correttezza dei contribuenti, si potrà utilizzare lo stesso metodo per l'amministrazione della Giustizia civile.

Sembra che il Primo Presidente della Corte di Cassazione abbia affermato che l'elevata litigiosità della Giustizia civile in Italia dipende in ampia misura "dall'enorme numero degli avvocati".

La diagnosi sembra un po' semplicistica, per lo meno se non accompagnata da proposte di "cura". Non è questa la sede per analizzare e porre in seria verifica i corsi universitari, la scelta dei docenti, la laurea "tuttofare", la metodologia per l'accesso alla professione ecc., ma ben vengano iniziative al riguardo.

Un capitolo della Relazione OCSE afferma che una maggiore specializzazione (dei Magistrati, ma anche degli avvocati) è associata a una minore durata dei procedimenti.

Anche questo è un tema che meriterebbe un responsabile approfondimento da parte delle categorie interessate, magari istituendo un Organismo bicamerale ad hoc su tutta la tematica dell'Organizzazione del Servizio Giustizia.

La definizione consensuale delle controversie di lavoro

di Giuseppantonio Cela

Premessa

Il contenzioso in materia di lavoro, che attraversa tutte le fasi dei rapporti e, in particolare, quella della risoluzione, è una tematica sempre di grande attualità, oltre che centrale nel mondo del lavoro; vediamone alcuni punti fermi, affidati nel tempo a vari passaggi normativi.

Nell'ambito del percorso che interessa, mirato ad assicurare le finalità di tutela soprattutto economica e normativa, un ruolo sempre più allargato è stato assegnato dallo Stato alle parti interessate, attraverso una procedura di composizione dei conflitti, attivabile prima della devoluzione alla Magistratura.

Ciò che assume grande rilievo è il tentativo di ripristinare le condizioni della trattativa, con la presenza mediatrice dello Stato (v. Ministero del lavoro e più diffusamente Direzioni provinciali del lavoro) e dei rappresentanti delle stesse parti.

La ragione è duplice, consistendo essa nell'abbattimento dei tempi per il conseguimento dei diritti in uno alla riduzione dei costi.

In questa sede interessa, in particolare, esaminare la composizione delle controversie individuali e di quelle collettive, mediante i Servizi delle politiche del lavoro delle DD.TT.LL., investite a seguito della legge 22/07/61 n. 628 e ora anche da quella sul cosiddetto Collegato lavoro 4/11/ n. 183.

La strada conciliativa, come abbiamo visto nel n. 112/2013 della Newsletter Nuovi Lavori, è stata introdotta, per sperimentarne i profili positivi, anche nella procedura

ispettiva, a seguito della riforma di cui al D.Lgs 23/04/04 n. 124, con gli istituti della conciliazione monocratica e della diffida accertativa per i crediti patrimoniali.

In via alternativa, la composizione dei conflitti si rende praticabile, anche ricorrendo alle Commissioni sindacali.

Altro strumento di composizione stragiudiziale, anch'esso significativo della sfiducia legata ai tempi di definizione giudiziale delle controversie, è rappresentato, inoltre, dall'arbitrato, che coinvolge maggiormente le parti interessate, perché di estrazione contrattuale.

Controversie individuali

Le controversie individuali possono essere definite con atti di conciliazione, che contengono rinunce e transazioni. Con le rinunce si abdica ad un proprio diritto soggettivo; mentre le transazioni vere e proprie consistono in reciproche concessioni, con le quali le parti pongono fine ad una lite già cominciata, ovvero la prevengono. Vedremo più avanti i limiti posti alla disponibilità dei diritti dei lavoratori nelle sedi di conciliazione.

E' bene chiarire subito che, se non esiste contenzioso intorno a determinati diritti, è precluso il ricorso alle procedure conciliative, che non possono essere utilizzate impropriamente, soltanto perché i verbali conclusivi, a determinate condizioni acquistano carattere esecutivo e, quindi, non sarebbero più impugnabili. Ne deriva che le cosiddette liquidazioni, riferite alle spettanze di fine rapporto, se rispettose delle norme contrattuali e di legge, non possono essere oggetto delle procedure all'esame.

Conciliazione

Al di là del tecnicismo della normativa, preme riportare di seguito, con qualche considerazione, i profili operativi che interessano:

- le conciliazioni possono avvenire in sede amministrativa, ossia davanti alla Commissione di conciliazione (che può operare mediante sottocommissioni, costituibili fino a quattro) ovvero in sede sindacale, previo deposito presso le DD.TT.LL. delle firme dei rappresentanti delle Associazioni sindacali, che partecipano all'accordo. Il sindacato, in questo caso, non agisce come agente contrattuale, ma quale garante della libera volontà delle parti, che intendono effettuare le conciliazioni.

- Il contenzioso, oggetto di conciliazione, deve riguardare, secondo l'art. 409 c.p.c., i rapporti di lavoro subordinati (esistenza, contenuto, vicende in generale, sanzioni disciplinari e risoluzione), le prestazioni coordinate e continuative, le agenzie e le rappresentanze commerciali, i rapporti di compartecipazione e altri contratti agrari.

Le novità apportate dal " Collegato lavoro" sono almeno tre, rispetto alla disciplina di riferimento, cui agli artt. 409 e segg. c.p.c.:

- viene meno il carattere obbligatorio, quale condizione di procedibilità per ricorrere all'Autorità giudiziaria, salvo che per la certificazione (l'organo da adire, in questo caso, è la stessa Commissione di certificazione).

Il ritorno alla facoltatività della conciliazione è accompagnata da un procedimento con termine e contenuti, tali da rafforzare la consapevolezza delle scelte. La richiesta deve essere comunicata alla controparte, che, nel caso di accettazione della procedura, deposita entro 20 giorni le proprie ragioni, controdeduzioni ed eventuali domande

riconvenzionali. La convocazione avverrà entro 10 giorni, la riunione della Commissione entro i 30 giorni successivi.

E' previsto che, nell'ipotesi di mancato accordo, la Commissione formuli una proposta di bonaria soluzione. In caso di rifiuto, il verbale ne riassume i termini, con le valutazioni delle parti. La proposta e le ragioni della mancata accettazione, non adeguatamente motivata, costituiranno oggetto di valutazione in sede di giudizio presso la Magistratura.

- Le sedi di conciliazione sono allargate, con l'intento di agevolare l'attivazione : si potrà ricorrere, oltre che alle Commissioni presso le DD.TT.LL. e le Organizzazioni sindacali, anche alle Commissioni di certificazione, nonché ai Collegi di conciliazione e arbitrato, appositamente costituiti.

- Qualunque sia la sede di conciliazione, il relativo verbale è immediatamente esecutivo, nel senso che non può essere impugnato ex art. 2113 c.c..

Arbitrato

L'arbitrato è alternativo al processo giudiziario e si conclude con un **lodo** avente la stessa efficacia di una sentenza, anche se riveste natura contrattuale.

L'esito del lodo è inappellabile, a meno che la convenzione – sottostante all'arbitrato – non sia valida, gli arbitri si siano pronunciati oltre i limiti loro consentiti, non abbiano permesso il contraddittorio e non si siano attenuti alle regole della convenzione, osservandone le modalità (decisione secondo le norme di diritto ed equità, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e di quelli che regolano la materia e gli obblighi comunitari).

Tipi e forme di arbitrato

1) – Arbitrato presso la DPL, attivabile in qualunque fase o al termine della conciliazione conclusa con esito negativo.

Viene dato mandato alla stessa Commissione di conciliazione, indipendentemente dalla previsione contrattuale, con indicazione della normativa circa le pretese, nonché del termine (60 giorni).

2) – Arbitrato, indipendentemente da una previsione contrattuale collettiva, come scelta delle Parti, con mandato ad un Collegio presieduto da un professore universitario di materie giuridiche o da un avvocato patrocinante in Cassazione, scelto di comune accordo tra gli arbitri di parte designati.

L'arbitrato è preceduto dal tentativo di conciliazione.

3) – Arbitrato, anch'esso irrituale, previsto dalla contrattazione collettiva, con modalità di gestione più libere rispetto al passato.

4) – Arbitrato da **clausola compromissoria**: mentre nei casi precedenti il ricorso all'arbitrato, quale **compromesso**, viene stabilito di volta in volta, quando sorge la controversia, con la predetta clausola l'impegno è di carattere preventivo, riferito a future controversie.

La previsione deve essere contenuta in un contratto collettivo o in un accordo interconfederale e la clausola compromissoria, a pena di nullità, deve:

- essere certificata
- sottoscritta solo dopo il patto di prova e, in mancanza, dopo 30 giorni dall'inizio del rapporto
- non deve attenersi a controversie relative ai licenziamenti.

In assenza dell'accordo, che preveda la clausola compromissoria, entro 12 mesi, il Ministro del lavoro è tenuto a promuovere la specifica intesa in materia e, dopo 6 mesi dalla convocazione delle parti, trascorsi inutilmente, potrà provvedere con proprio decreto.

- Nelle conciliazioni, sia amministrative che sindacali, valgono gli articoli 185, 410 e 411 c.p.c., con la conseguenza che le stesse non sono impugnabili, anche se riferite a diritti derivanti da disposizioni inderogabili di legge o di contratto. E', questa, in buona sostanza, la ragione per la quale si fa ricorso alle conciliazioni presso le DD.TT.LL. o in sede sindacale. In mancanza, le rinunce e transazioni possono essere impugnate entro sei mesi. E' bene, tuttavia, chiarire che cosa si intende, secondo la giurisprudenza e la prassi, per diritti indisponibili, tali da poter essere oggetto di conciliazione non impugnabile, se avvenuta nelle sedi amministrativa o sindacale. Nell'ambito di tali diritti, occorre distinguere quelli di origine costituzionale - come la retribuzione minima, le ferie, i riposi - da quelli connessi alle loro conseguenze economiche, quali differenze di retribuzione, se si controverte sulla effettiva qualifica, risarcimento per mancato godimento dei predetti istituti.

Sono, in particolare, assolutamente indisponibili e non possono, quindi, essere oggetto di rinuncia o transazione, i diritti relativi alle assicurazioni sociali obbligatorie. Rientra, invece, tra i diritti trattabili il risarcimento per il mancato versamento dei contributi, nei casi di prescrizione o di irregolare assolvimento contributivo, tale da non permettere l'erogazione delle prestazioni previdenziali a favore del lavoratore (art. 2116 c.c.).

Il verbale di conciliazione, che si conclude con esito positivo, viene reso esecutivo dal Giudice unico, presso cui è depositato dalla D.T.L.; è quest'ultima, che deposita anche il verbale delle conciliazioni sindacali, dopo aver verificata l'autenticità delle firme dei conciliatori.

- In caso di esito positivo, assume grande rilevanza il contenuto, con relativa descrizione, dei verbali, per una duplice ragione, legata al superamento definitivo o meno della controversia e alla eventuale imposizione contributiva sulle somme concordate a favore del lavoratore.

Sotto il primo aspetto, a voler evitare qualsiasi impugnativa, occorre tener presente che le cosiddette clausole omnia, cioè di portata ampia, ma generica - contenute nelle quietanze a saldo, con formulazioni di stile, secondo le quali "le parti nulla avranno più a pretendere l'una dall'altra per qualsiasi titolo, ragione o causa, avendo il presente verbale valore di transazione generale e innovativa ex artt. 1965 e 1975 c.c." - non liberano in senso assoluto, ma soltanto con riferimento ai titoli espressamente indicati. Per l'efficacia liberatoria complessiva, occorre, invece, riportare tutti gli specifici diritti in trattazione, indicando chiaramente nella premessa del verbale l'oggetto completo della controversia, vale a dire la portata delle pretese da discutere.

Per quanto riguarda il secondo aspetto prima accennato degli eventuali obblighi

contributivi, è bene tener presente che, premessa la generale sottoposizione delle somme corrisposte al regime fiscale in gestione separata (anche con riferimento alle cosiddette indennità di risarcimento per la risoluzione del rapporto), si è tenuti ad assolvere alle obbligazioni contributive sugli emolumenti riconosciuti, a meno che gli stessi non consistano in incentivazioni all'esodo, ovvero, per giurisprudenza e prassi, non siano formalmente collegati al rapporto di lavoro, giustificati dalla considerazione di voler evitare il contenzioso con tutte le sue conseguenze e non ammettendo o riconoscendo, comunque, alcun dubbio o incertezza circa l'oggetto della lite.

E' bene diffidare ed evitare il riconoscimento delle liberalità, ai fini dell'esclusione contributiva, a meno che la causa della loro corresponsione non sia collegata ad eventi eccezionali, del tipo di quelli del sisma abruzzese, per il quale l'INPS ha riconosciuto l'esenzione contributiva riferita alle somme erogate dai datori di lavoro. Per la rilevanza dell'argomento, è opportuno ricordare ancora che l'INPS, con messaggio n. 7585 del 9/03/06, ha tenuto a richiamare che, nonostante la sottoscrizione del verbale, le somme riconosciute in sede transattiva rientrano nell'imponibile contributivo, quando sono direttamente o indirettamente connesse alla causa contrattuale (scambio prestazione contro prestazione). Le ragioni della corresponsione, per l'esclusione contributiva, devono apparire legate – come detto - ad un titolo autonomo, del tipo di quelli già segnalati.

Controversie collettive

L'oggetto su cui si controverte riguarda i diritti collettivi, da definizione o modifica di un contratto, ovvero da trattamenti collettivi aziendali.

Le procedure di conciliazione sono stabilite in generale dai contratti collettivi (v., ad esempio, quelle riguardanti i cambi di appalto di servizi, mirate al mantenimento dei livelli occupazionali, disciplina, peraltro, in via di modifica con le ultime recenti misure in tema occupazionale). Sono, invece, rimesse alla legge (v. in particolare, legge 23/07/91 n. 223) le modalità da seguire per l'applicazione degli ammortizzatori sociali. La recessione in atto ha reso di grande attualità il fenomeno, per le ipotesi sia della mobilità, sia in generale dei licenziamenti collettivi.

Dobbiamo distinguere, nel caso della riduzione di personale, le aziende soggette alle procedure di CIG straordinaria da quelle non soggette. Nella prima ipotesi, la mobilità si inserisce nel processo proprio della CIG straordinaria; nella seconda ipotesi, sempre che l'azienda occupi più di 15 dipendenti, si può procedere ai licenziamenti collettivi, se sono coinvolti almeno 5 lavoratori nell'arco di 120 giorni, a seguito di riduzione, trasformazione dell'attività o del lavoro. Il termine di 120 giorni decorre dalla conclusione delle consultazioni sindacali ovvero della procedura amministrativa, che viene attivata, se le prime non vanno a buon fine. Il confronto sindacale, che si svolge presso le Regioni ovvero le Province delegate, inizia con un'apposita convocazione diretta alle Organizzazioni territoriali interessate. Segue l'esame congiunto entro 7 giorni, esame che deve esaurirsi entro 45 giorni (23 giorni se i lavoratori interessati sono meno di 10). L'eventuale successiva convocazione in sede amministrativa, in caso di insuccesso delle consultazioni sindacali, deve, invece, concludersi entro 30 giorni (15 nell'ipotesi di meno di 10 lavoratori).

Nel caso di aziende non soggette alla CIG, non spetta l'indennità di mobilità a favore dei lavoratori, ma solo il diritto all'iscrizione nelle liste speciali, ai fini dell'avviamento

incentivato.

Analoga procedura, propria delle vertenze collettive, è seguita per il riconoscimento delle integrazioni salariali, con termini di definizione diversificati a seconda delle cause (eventi oggettivamente non evitabili e altri eventi – v. legge 20/05/75 n. 164).

A completamento, occorre ricordare come le controversie collettive si collochino, inoltre, nella procedura mirata alla concessione degli ammortizzatori sociali in deroga, cioè a favore anche di settori e soggetti non destinatari delle misure tradizionali di sostegno al reddito secondo le regole appena citate. L'esigenza dell'estensione è emersa prepotentemente, a seguito della crisi economica e finanziaria tuttora in atto. La disciplina speciale, contenuta soprattutto nell'art. 19 del D.L. 29/11/08 n. 185, convertito nella legge 28/01/09 n. 2 e nel D.M. 20/5/09, prevede, in particolare, l'accordo con le parti sociali, prima dell'autorizzazione delle Regioni.

Disposizioni speciali sono previste anche in materia di contratti di solidarietà cosiddetti difensivi, cui possono fare ricorso i datori di lavoro non destinatari della solidarietà tradizionale, cioè con campo di applicazione coincidente con quello della CIG. La finalità consiste sempre nell'evitare i licenziamenti, riducendo l'orario di lavoro, in caso di crisi. E' indispensabile, anche qui, l'accordo sindacale, a conclusione di una vertenza collettiva, per concordare le modalità di attuazione della solidarietà, che si inserisce – come stabilito dalla legge – nella procedura di mobilità ovvero di quella dei licenziamenti plurimi.

Merita di essere menzionata, infine, anche la procedura arbitrale, affidata al Collegio di conciliazione e arbitrato, previsto dall'art. 7 della legge 20/5/70 n. 300 – Statuto dei lavoratori, con costituzione su richiesta presso la D.P.L., al fine di valutare e derimere le impugnazioni, da parte dei lavoratori, delle sanzioni disciplinari. Il Collegio, come è noto, è composto da un rappresentante del lavoratore e un rappresentante del datore di lavoro, mentre il presidente è un soggetto terzo, nominato dalle parti, ovvero, in mancanza, dal Direttore della D.T..L. Il ricorso non costituisce condizione di procedibilità per quello, pure previsto, all'Autorità giudiziaria, ma alternativa allo stesso.

Il lodo arbitrale può essere impugnato davanti al Giudice per falsa o alterata percezione da parte degli arbitri, nonché per violazione di legge o di contratto.

La crisi della giustizia civile, una minaccia per la ripresa

di Giuliano Lemme ()*

Immaginate di essere un industriale straniero che voglia investire in Italia. Ovviamente, soppesate molti fattori: costo della manodopera, livello delle infrastrutture, possibilità di usufruire di incentivi, dinamiche della tassazione. Ma se siete veramente accorti, vi ponete un ulteriore problema: in caso di problemi con i clienti, quali sono i tempi per il recupero dei crediti?

Da tempo, gli studiosi di economia e di diritto dell'economia stanno studiando in maniera analitica il livello di efficienza della giustizia come fattore che direttamente influenza il benessere. Ed il motivo è, in realtà, assai semplice: una giustizia rapida ed efficace scoraggia gli inadempimenti e di conseguenza estromette con rapidità dal mercato gli operatori inefficienti, avvantaggiando contemporaneamente quelli più onesti e capaci. Al contempo – e qui ritorno all'esempio dal quale sono partito – la possibilità di rapida risoluzione delle controversie incoraggia gli investimenti dall'estero.

Come sin troppo noto, l'Italia da questo punto di vista è il fanalino di coda dei paesi occidentali. L'ultimo studio, al riguardo, è quello dell'OCSE (*What makes civil justice effective?*, in OECD Policy Notes, no. 18, Giugno 2013). I dati sono spietati: per il primo grado, sono necessari meno di 200 giorni in Giappone, circa 600 in Italia. Per il secondo grado, a fronte dei virtuosi 50 giorni circa della Polonia, non bastano 1100 giorni in Italia, che poi diventano 1200 per il giudizio di Cassazione (contro i 100 circa del Portogallo). In totale, un processo in Italia dura dunque circa 2900 giorni o, se si preferisce, poco meno di 8 anni, a fronte dell'anno e tre mesi della Svizzera.

Sono cifre che non esito a definire drammatiche, tanto più ove si consideri che queste non tengono poi conto delle ulteriori inefficienze in alcune aree del Paese. L'agenda di chi scrive, ad esempio, ha già "inaugurata" la pagina dedicata all'anno 2017, quando, nel mese di ottobre, verrà discussa una causa in Corte d'Appello la cui prima udienza si è celebrata lo scorso mese (mentre il giudizio è stato introdotto addirittura a gennaio).

Al di là del *cahier des doléances*, penso sia di interesse interrogarsi anzitutto sul perché di questo stato di inefficienza. Ebbene, a mio modesto avviso, tre sono i fattori principali che ne sono causa: la carenza di organico del sistema di giustizia, la struttura del codice di procedura civile e, infine (ma non da ultimo per importanza) l'elevatissimo tasso di litigiosità degli Italiani.

Cominciamo allora ad analizzare questi fattori.

Il primo è quello che più intuitivamente influisce sulla durata dei processi: a fronte di una spesa per abitante destinata al finanziamento delle Corti relativamente alta (50,3 €, quasi il doppio dell'Inghilterra, in base al rapporto 2012 del CEPEJ (Commissione Europea per l'Efficacia della Giustizia)) il numero degli addetti alla giustizia è basso: 56,8 per 100.000 abitanti, contro una media UE di 103,7 (fonte: CEPEJ, *The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States*, 15.1.2013).

Spesa alta, ma poco personale: sintomo estremo di inefficienza del sistema. Il risultato è un altissimo numero di procedimenti che ciascun giudice deve decidere, con conseguente, comprensibile allungamento dei tempi dei procedimenti e/o scadimento della qualità delle decisioni.

Il secondo fattore, quello, ossia relativo all'impianto del codice di rito, è stato più volte affrontato dal legislatore, a volte con esiti solo parzialmente favorevoli, altre con esiti disastrosi.

Bisogna partire dalla considerazione iniziale che il codice di procedura civile è stato emanato nel 1940, in un'epoca infinitamente diversa da quella attuale, quando le strutture della giustizia erano più snelle ma soprattutto, per motivi anagrafici, economici e culturali, il numero di procedimenti era di parecchi ordini di grandezza inferiore a quello attuale. Nel corso degli anni, a partire dal dopoguerra, si è reso dunque più volte necessario rivedere alcune norme, via via stravolgendo l'impianto iniziale, spesso senza preoccuparsi troppo della coerenza del risultato finale.

In particolare, a partire soprattutto dagli anni '90, si è agito cercando di ridurre il numero di udienze necessarie a definire il procedimento, senza però avere il coraggio di spingere alle conseguenze estreme (ma logiche) tale intervento. Il risultato è che, in primo grado, non è in pratica possibile, salvo casi estremi, che un procedimento civile ordinario venga deciso in meno di tre udienze.

Né, come accennavo, altre riforme intervenute (a partire da quella, disgraziata e presto abrogata, del c.d. rito societario) hanno migliorato la situazione. L'ultima strada tentata, quella dell'introduzione della mediazione obbligatoria, che propone in pratica un filtro conciliativo precontenzioso ai procedimenti civili, non mi sembra potrà avere successo, per i motivi che spiegherò in seguito.

Rimane l'ultimo nodo da sciogliere: quello culturale. Che è quello, comprensibilmente, al tempo stesso più determinante ma anche più difficile da affrontare. In Italia vi sono quasi 4.000 procedimenti per abitante, il doppio rispetto alla Germania e ben più della media europea di circa 2.700. Chi frequenti il Tribunale di Roma sa che ben due sezioni sulle tredici ordinarie debbono in gran parte occuparsi solo della materia dei sinistri stradali, mentre una si dedica quasi esclusivamente alle cause tra condomini. I motivi di questa litigiosità sono stati spesso oggetto di studi sociologici: tanto per fare un esempio, la

stessa struttura tipica delle abitazioni, ove il modello del condominio è di gran lunga prevalente rispetto a quello della casa unifamiliare, favorisce l'insorgere di liti. Ma al di là di questo, nel più classico dei circoli viziosi, è proprio la lentezza della giustizia ad alimentare le liti: si subiscono le cause, perché questo è un modo per procrastinare per mesi se non per anni il momento in cui si sarà costretti ad adempiere ad una obbligazione. Questa insolvenza consapevole e per certi aspetti volontaria aumenta il numero delle cause, e dunque il contenzioso pendente, rallentando ancor più i tempi di definizione dei processi, e così via.

Da questo punto di vista, è evidente che introdurre forme di mediazione obbligatoria non può risolvere il problema, ma rischia anzi di aggravarlo. La scarsa propensione conciliativa degli Italiani, infatti, viene a sovrapporsi con la tendenza a cercare proprio la lite come mezzo improprio di posticipazione dell'adempimento dell'obbligazione; ed allora, introdurre una fase precontenziosa obbligatoria non fa altro che allungare ulteriormente il tempo per arrivare alla sentenza, ed alimenta dunque il contenzioso, anziché deflazionarlo.

In un quadro che è dunque tutt'altro che confortante, provo a delineare alcune possibili vie d'uscita.

Anzitutto, occorre a mio avviso investire sulla giustizia. Purtroppo, la gestione recente dell'economia italiana è stata improntata a prospettive di breve periodo, in grado di alimentare nell'immediato flussi positivi di cassa, ma si è poco concentrata su quelle voci (istruzione, ricerca e, per l'appunto, giustizia) che producono effetti benefici sul PIL, ma nel medio-lungo periodo. Bisogna dunque ribaltare totalmente questa prospettiva, come altri Paesi europei hanno fatto.

Ma investire in giustizia non significa ricorrere a provvedimenti tampone, come quello del reclutamento di giudici temporanei o straordinari per smaltire l'arretrato. Occorre viceversa ampliare l'organico stabile dei magistrati e del personale ausiliario, che possa in maniera definitiva far fronte non solo alle cause già pendenti, ma anche a quelle che verranno introdotte in futuro.

Secondariamente, bisogna mettere mano ad una riforma radicale del codice di procedura civile, che consenta, pur nel rispetto del principio del contraddittorio, di abbreviare i termini processuali.

Un esempio? Eliminare l'udienza di prima comparizione nel primo grado, che attualmente è dedicata quasi esclusivamente alla semplice assegnazione dei termini per la precisazione delle domande e per l'articolazione dei mezzi istruttori. Anticipare dunque tali termini, in modo che già alla prima udienza il giudice sia in grado di decidere sull'ammissione dei mezzi di prova e, se ritiene che non vi sia necessità di ammetterli, trattenerne immediatamente la causa in decisione. Un altro esempio? In grado di appello, ove la prima udienza normalmente serve solo a fissare l'udienza di precisazione definitiva delle conclusioni, stabilire che alla prima udienza la causa venga direttamente trattenuta in decisione, salvo si ritenga necessaria una istruttoria.

Un altro fronte su cui si può intervenire è quello della liquidazione delle spese di lite, che deve essere (ma su questo punto qualche timido tentativo il legislatore lo sta facendo) giustamente penalizzante per la parte che abbia resistito in giudizio al solo scopo, più o meno palese, di ritardare l'adempimento delle proprie obbligazioni.

Resta allora da affrontare il profilo culturale. Su questo i margini di azione sono assai più ridotti, ma a mio avviso un'azione efficace – e comunque in generale essenziale anche per altri motivi – è rafforzare l'insegnamento dell'educazione civica nelle scuole, trasformandolo, anche nel nome, in "Educazione alla legalità". Forse non sarà sufficiente a risolvere un problema che ha radici profonde, ma rappresenterà comunque un significativo passo nella giusta direzione.

(*) Partner, Lemme Avvocati associati – Professore straordinario di Diritto Bancario nell'Università di Modena e Reggio Emilia

Il danno all'immagine della pubblica amministrazione

di Silvo Benvenuto ()*

Quando si parla di giustizia “civile”, si possono intendere sia i giudizi con cui si decidono le controversie di carattere privato (quali che siano i soggetti in causa), sia i giudizi che si contrappongono a quelli penali che, hanno per l'appunto una sanzione di carattere penale.

La giurisdizione della Corte dei conti, cui la costituzione all'art. 103, demanda la giurisdizione su materie di contabilità pubblica e sulle altre materie stabilite dalla legge, non si può far rientrare nella prima categoria, in quanto non decide su controversie fra privati, ma ha un carattere “civile” in quanto applica sanzioni che non sono di natura penale.

La sanzione corrente, quando la procura della stessa Corte dei conti, promuove il giudizio, è quella del risarcimento monetario, nei casi in cui per dolo o colpa grave, il convenuto abbia cagionato un danno alla pubblica amministrazione.

Questa questione è di grande rilievo sotto il profilo della valutazione sull'efficacia della giustizia civile, in quanto interviene sulla “qualità” del comportamento giudicato dalla Corte dei conti. Infatti, se l'ambito dell'intervento fosse sostanzialmente limitato al risarcimento monetario, i trasgressori non sarebbero particolarmente “minacciati” dal compiere l'azione illegale.

In altri termini, la questione che si pone è se la sanzione possa consistere nel risarcimento, oltre che del danno materiale subito dall'amministrazione, anche del danno “morale” causato alla sua immagine presso la comunità dei cittadini (si pensi, ad esempio, al disdoro che deriva all'immagine della stessa amministrazione quando si accertano e hanno pubblica notorietà episodi di corruzione).

Questo tipo di sanzione non era previsto direttamente dalla legge, ma era stato il frutto dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Cassazione fatta poi propria anche dalla Corte dei conti.

Senonché la Corte dei conti aveva dato un'interpretazione eccessiva del danno all'immagine, attraendo in essa anche comportamenti che non erano classificabili come reato.

Intervenire allora il legislatore stabilendo (d.l. n. 203 del 2009, convertito nella l. n. 141 del 2009) che le procure della Corte dei conti potevano esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi previsti dall'art. 7 della legge n. 97 del 2001.

Tale ultima legge fa riferimento ai reati contro la pubblica amministrazione commessi da pubblici funzionari (capo I, titolo II del libro secondo del codice penale), ma anche a qualsiasi altro tipo di reato per l'esplicito richiamo all'art. 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.

Quindi sia per il riferimento letterale, sia per ragioni di carattere sistematico (su cui però non è il caso di soffermarsi in questa sede), doveva dedursi che l'unico limite che era stato posto all'esercizio dell'azione per danno all'immagine, era che si trattasse di comportamento antigiuridico che avesse ad oggetto la commissione di un reato.

Stranamente, fatta eccezione per una decisione della sezione regionale Lazio del 2009, e poi nello stesso senso della sezione Lombardia e della sezione Toscana, la giurisprudenza della Corte dei conti accolse quasi unanimemente la tesi che era contestabile il danno all'immagine soltanto nel caso di reati commessi da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Ed alcune sezioni, dando per scontato questa (infondata) restrittiva interpretazione, erano ricorse anche alla Corte Costituzionale ritenendo che ciò fosse lesivo delle prerogative della Corte dei conti.

La Corte Costituzionale non si pose il problema se l'interpretazione riduttiva di chi aveva sollevato la questione fosse errata, ma adottò una decisione di rigetto (set. n. 355 del 2010) stabilendo che era in facoltà del legislatore porre un limite all'azione della Corte dei conti.

Questa decisione diede ulteriore impulso a quasi tutte le sezioni della Corte dei conti per

insistere in quella interpretazione ristretta e riduttiva delle norme di cui si è detto.

Ma avverso questo orientamento, che ingiustificatamente poneva un forte limite a perseguire comportamenti illeciti lesivi dell'immagine dell'amministrazione, sono intervenute le sezioni di appello.

Anzitutto la terza sezione d'appello (sent. n. 286 del 2012), ma, poi, soprattutto la prima sezione d'appello con l'ampia e approfondita sentenza n. 809 del 2012.

In essa si chiarisce preliminarmente che la citata sentenza della Corte Costituzionale essendo di rigetto, determina (a differenza delle sentenze di accoglimento) un vincolo solo per il giudice che aveva sollevato la questione, mentre negli altri procedimenti il giudice conserva il potere-dovere di interpretare in piena autonomia la norma contestata.

Ebbene, nel merito, la sezione d'appello ha stabilito che la Corte dei conti ben può pronunciare sentenza di condanna al risarcimento di un danno all'immagine, anche dopo l'intervento limitativo del legislatore di cui sopra si è detto, quale che sia il tipo di reato contestato.

La novella introdotta dal legislatore – sottolinea il giudice d'appello - “ *non indica direttamente i casi in cui può essere esercitata l'azione contabile per danno all'immagine, ma rinvia ai “casi” e ai “modi” previsti dall'art. 7 della legge n. 97 del 2001; tale riferimento implica, da un lato, la comunicazione al p.m. contabile della sentenza irrevocabile di condanna per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I, titolo II, del libro II del codice penale (i “casi” indicati dalla norma) e, dall'altro, l'obbligo per il p.m. penale di comunicare al p.m. contabile, ex art. 129 delle disposizioni di attuazione del c.p.p., l'esercizio dell'azione penale per i reati di qualsiasi natura, che abbiano cagionato un danno all'erario (i “modi” indicati dal medesimo legislatore “ .*

La sentenza conclude pertanto che “ *una limitazione del numero o della tipologia di reati suscettibili in astratto di causare danno all'immagine della p.a. non sarebbe né ragionevole, né corretta “*

(*) Corte dei Conti

Le carenze strutturali non si risolvono con misure temporanee

di Luciano Silvestri ()*

Sulla Giustizia e sulla drammatica difficoltà ad affrontare e risolvere in tempi “ragionevoli” il contenzioso giudiziario si è parlato molto, ma si è agito poco e male.

Ultimo esempio di ciò è il DL C. 1248, proposto dal Governo senza alcun confronto preventivo con le diverse organizzazioni rappresentative, a vario titolo, del pianeta Giustizia, ne è una chiara dimostrazione.

Le carenze strutturali del settore non sono altro che il frutto di politiche sbagliate che, attraverso la mancanza di investimenti e il blocco delle assunzioni, hanno creato circa 7000 carenze di organico: un vuoto talmente grande, da far escludere il personale dell'Amministrazione Giudiziaria, dalla *spending review* del precedente Governo Monti. Se non si parte da questa “banale” ma purtroppo molto pesante situazione, nessuna soluzione potrà essere in alcun modo efficace.

Per l'ennesima volta si ricorre invece a misure tampone e nella fattispecie a figure temporanee e non strutturali, attraverso le quali si pensa di recuperare persone che sopperiscano al lavoro che gli uffici non riescono a smaltire. Questa previsione degli stagisti è stata più volte ventilata in varie leggi ed oggi torna con una vera istituzionalizzazione di “lavoratori temporanei” all'interno degli uffici. Figure che dovrebbero essere formate dai magistrati, come dice la legge, ma che tutti sappiamo, per precedenti esperienze sul tirocinio e sulle collaborazioni, di fatto vanno a lavorare a

fianco dei lavoratori interni sui quali ricadrà inevitabilmente il compito di seguire la "formazione". Abbiamo, infatti, qualche difficoltà ad immaginare che i magistrati, che da queste figure di meritevoli laureati dovrebbero essere supportati, si incarichino, come prevede la legge, dell'attività di formazione. Ed è chiaro che le condizioni di lavoro del personale interno, anziano, stanco ed al limite della sopportazione, non permette altri eventuali incarichi, né intralci all'attività.

E' chiaro e questo evidentemente ha preoccupato in qualche misura il legislatore, che vi sono anche gravi motivi di incompatibilità tra queste figure, che possono essere anche praticanti avvocati, e la riservatezza e la sicurezza degli atti giudiziari. E a nostro avviso non sono affatto sufficienti le norme di cui al comma 6 e 7, per non parlare del contenuto di cui al comma 10 che nella parte finale recita " *Il contestuale svolgimento del tirocinio per l'accesso alla professione forense non impedisce all'avvocato presso il quale il tirocinio si svolge di esercitare l'attività professionale innanzi al magistrato formatore*". Noi concordiamo con alcune illustri analisti i quali sostengono che "la giustizia contribuisce al buon funzionamento dell'economia e che influisce sul nostro PIL". Proprio per questo crediamo che sia il momento, in tempi di crisi economica e per rispondere seriamente alle raccomandazioni di Bruxelles a seguito della chiusura della procedura di infrazione, di mettere mano ad una seria riforma organizzativa della giustizia che non può che passare per la valorizzazione del personale interno e per un piano di assunzioni di giovani laureati qualificati che vengano inseriti in pianta stabile all'interno degli uffici, anche con la nuova figura professionale da noi proposta con l'Ufficio per il Processo.

La CGIL, come sapete, ha predisposto un piano per il lavoro che dice che si deve creare buona occupazione e rendere migliore l'intervento pubblico: la nostra proposta garantendo alta professionalità e lanciando un piano di nuove assunzioni per l'ingresso di giovani qualificati nell'amministrazione della giustizia, contribuirebbe alla crescita del Paese.

Pertanto, a differenza di quanto si dice nel DL in questione, noi pensiamo si debba innanzitutto fare una distinzione netta tra gli aspetti relativi ai tirocini, alla loro funzione formativa e abilitante per l'accesso alle professioni, e la necessità di individuare delle misure efficaci in merito agli aspetti che riguardano la soluzione dei carichi di lavoro e dello smaltimento delle pratiche giacenti; su questo ultimo punto, al contempo, è necessario operare da subito nella direzione da noi indicata, e cioè di una riqualificazione del personale esistente e di una riorganizzazione degli uffici, anche attraverso l'inserimento di nuove e giovani figure professionali. Ricordiamo, inoltre, che la disciplina in merito agli stage e tirocini è in continua evoluzione con l'obiettivo, dichiarato dal legislatore, di limitarne gli abusi e di evitare che tirocinanti e stagisti svolgano lavoro subordinato in sostituzione degli organici necessari per l'organizzazione dei processi produttivi e del lavoro delle amministrazioni.

In relazione agli altri punti dedicati alla giustizia riteniamo che alcuni possano avere ricadute negative sull'organizzazione. In particolare l'art. 80 che tende ad 'accorparsi' i fori competenti in materia civile per le società con sede all'estero nelle sedi di Milano, Roma e Napoli. Senza entrare nel merito della costituzionalità di tale norma, segnaliamo che si tratta di uffici con gravissime carenze di organico e un carico di lavoro molto elevato: altri carichi aggiuntivi risulterebbero certamente insopportabili per il corretto svolgimento delle attività.

Sulla mediazione civile obbligatoria ribadiamo quanto da noi da tempo sostenuto; ovvero che si tratta di una misura importante per la deflazione delle cause civili, ma che proprio per questo andrebbe adeguatamente normata, in modo da dare al cittadino, attraverso un'ulteriore valorizzazione e qualificazione del personale interno, maggiori garanzie di efficacia e di serietà.

Insomma, se non si interviene in maniera organica, rapida, con investimenti tecnologici e sul personale è difficile pensare di poter fare seri passi avanti nella direzione di un concreto abbattimento dei tempi della giustizia, che è un diritto del cittadino e una garanzia democratica.

*Resp. Legalità e Sicurezza Cgil Nazionale

Con le improvvisazioni, non si fa giustizia in tempi brevi e utili

di Fabio Rusconi (*)

1) la legge Fornero è sotto tiro da più parti. Dal vostro punto di vista quali sono gli effetti negativi riscontrati finora?

Le riforme del diritto sostanziale del lavoro, per vari motivi, non operano nel breve termine e le opinioni circa l'efficacia o meno dei nuovi istituti sono legittime, ma più come ipotesi su effetti futuri che come riscontro della realtà. L'attesa salvifica, sull'occupazione e sul rilancio del sistema economico, che si basi su riforme, anche rilevanti quale quella Fornero, è fuorviante: e forse un primo errore commesso dalla politica è stato quello di enfatizzare proprio la capacità, ripeto presentata come "salvifica", della riforma Fornero, nel breve entro cui purtroppo siamo costretti a pensare sotto la pressione della crisi.

Diverso è il discorso su una parte della riforma che ha investito il processo del lavoro: quella che ha introdotto una procedura speciale per la trattazione delle cause di licenziamento nell'area di applicazione dell'art. 18 dello Statuto, contestualmente riformato.

Gli avvocati che praticano quotidianamente la difesa delle parti nella concreta realtà del lavoro hanno immediatamente denunciato le gravi incongruenze e gli effetti negativi – questi purtroppo immediati e nient'affatto da verificare sul lungo periodo – del nuovo rito processuale. Su questo, il giudizio unanime di AGI, e quindi degli avvocati di entrambe le parti del rapporto, è assolutamente negativo.

Il modello processuale del lavoro, nato nel 1973, è – sarebbe, sul piano normativo – perfetto e funzionale. Ci è invidiato da più parti ed è stato preso a modello di altre riforme del processo civile. Se i tempi della definizione delle cause, in moltissimi Fori, si è allungato a dismisura negli ultimi anni non è per colpa delle norme, ma dell'incuria di chi doveva semplificare gli istituti di diritto sostanziale, che generano litigiosità anche perché mal costruiti e contraddittori, dotare la macchina giudiziaria di mezzi, strumenti, personale, accorgimenti organizzativi e cultura manageriale nella direzione degli Uffici Giudiziari. Ed invece l'emergenza generale, che investe indubbiamente da anni tutti gli ambiti processuali, a partire da quello civile generale, è stata gestita nel peggiore dei modi. Con l'incuria e l'improvvisazione.

La riforma processuale contenuta nella legge Fornero è l'emblema di questa improvvisazione, "improvvida" e devastante.

Non posso certo entrare nella tecnica, ma, sommariamente, il nuovo rito sta seminando disagi, disfunzioni, ingiustizia sostanziale, frustrazione dei diritti, dispendio di risorse e moltiplicazione assurda di cause e fasi che davvero sono un ulteriore, grave colpo ad un processo in difficoltà.

In certi Fori i giudici ritengono che il rito sia obbligatorio, che le domande che non investono direttamente il licenziamento sono inammissibili, che se proposte impropriamente, naturalmente secondo il tal giudice, magari con opinione diversa da quello della porta accanto, producono comunque la decadenza del diritto sostanziale azionato; ritengono che il giudice che deve trattare l'opposizione debba essere la stessa persona fisica di quello che ha trattato la fase sommaria In altri Fori, o in altre "stanze" dello stesso Foro le applicazioni sono opposte.

Intanto chi ha bisogno di giustizia, magari non solo in ordine al licenziamento, subisce gli effetti negativi di queste gravissime incertezze, ovviamente dovute ad una pessima tecnica legislativa e non certo ad un'improvvisa schizofrenia dei giudici. Deve affrontare

costi moltiplicati per fare cause separate, che aggravano il carico giudiziario già al limite della sopportazione.

Come se non avessero già i ruoli straripanti, i giudici devono trovare improvvisamente spazi di agenda per trattare in tempi brevi – ma attenzione: sulla carta assolutamente analoghi a quelli scritti nel rito processuale ordinario – i processi sui licenziamenti; e lo devono fare con cognizione “sommara”, ovvero con approccio tecnicamente superficiale, pur dovendo applicare oggi una norma sostanziale – il nuovo art. 18 – assolutamente più complessa di quella anteriore alla riforma. Il processo è sdoppiato in due fasi ancor in primo grado (ovvero nello stesso Tribunale): il che, in termini banali, vuol dire raddoppio del lavoro. La “corsia preferenziale” che la legge impone sui licenziamenti sta penalizzando a dismisura le cause “altre”. E questo, quando ormai il problema che suggeriva l’urgenza prima della riforma, ovvero la reintegrazione e il lievitare del risarcimento dovuto dal datore per l’eventuale illegittimità accertata del licenziamento, sono fortemente stemperati dal nuovo art. 18. La “coperta” della giustizia del lavoro era già terribilmente corta: è responsabile “tirlarla” così fortemente da una parte senza curarsi di cosa avviene per tutte le altre domande di giustizia, che sono spesso non meno importanti (si pensi alla sicurezza del lavoro, alle cause sui trasferimenti, a controversie che chiedono al giudice di rimuovere illeciti che colpiscono diritti primari del lavoratore o la sua stessa salute, a molte controversie sulle prestazioni previdenziali) ?

2) come rimediare a una eterogeneità dei comportamenti dei diversi tribunali?

Agi ha promosso decine di iniziative di studio, congiunte tra avvocati e magistrati, per cercare vie interpretative ed applicative ragionevoli e omogenee, che limitassero l’assurdo ventaglio di soluzioni processuali ed i gravi disagi per i lavoratori e le imprese, che la legge voleva invece, nelle intenzioni, agevolare con una rapida, certa soluzione delle controversie sui licenziamenti. Agi ha promosso un’indagine approfondita estesa alle prassi sull’intero territorio nazionale. Il risultato è la certezza che la disciplina è talmente mal fatta che i comportamenti diversi dei giudici non potranno essere superati: quel rito non può che essere abrogato, subito e senza ulteriori “toppe” che non risolverebbero il disastro che ha creato e sta alimentando.

3) governo e parlamento si stanno preparando a cambiare la riforma. In sintesi, secondo lei, quali sono i punti più controversi?

Per quel che ho spiegato nelle prime due risposte non credo che sia opportuno, né francamente efficace, intervenire in modo significativo ora sugli istituti sostanziali della riforma: la si condivida o meno, è stata frutto di un confronto e si basa su un equilibrio tra le due flessibilità, in entrata e in uscita, che deve essere valutato in un periodo più lungo che i pochi mesi dal varo della legge. Certo, qualche aggiustamento tecnico è possibile, ad es. per rendere più semplice il ricorso all’apprendistato, ma facendo sempre attenzione a evitare gli abusi che sono in agguato dietro le norme sostanziali e che la legge Fornero ha voluto combattere con un piano complessivo. Ma non condivido, come ho già detto, l’attesa salvifica che si attribuisce a modifiche di questo o quell’istituto. Anzi, le continue modifiche normative sono in sé ragione di incertezze applicative e spesso di liti che costituiscono comunque un costo per lavoratori ed imprese e un aggravio per la giustizia, già in difficoltà.

L’unica vera riforma di impatto immediato e urgentissima è davvero e solo l’abrogazione del rito processuale assurdo che la legge ha introdotto.

Se poi la politica ritiene che si debba dire agli investitori che le cause sui licenziamenti hanno una corsia preferenziale e, almeno quelle, si risolvono in tempi brevi, si può salvare della riforma il solo accorgimento che fa oggi funzionare i tempi del nuovo rito: il monito ai capi degli Uffici Giudiziari ad esercitare managerialità nell’organizzazione del lavoro dei giudici. Questa misura è perfettamente compatibile con il processo ordinario del lavoro e non richiede certo uno scompiglio come quello creato dall’introduzione del rito speciale.

4) e quali suggerimenti portare per una nuova legge?

Un processo che funzioni davvero e torni ai tempi di pochissimi mesi che lo caratterizzavano fino ai primi anni '80 nella gran parte dei Fori, sarebbe un vero beneficio per tutti. La giustizia del lavoro è chiamata, da sempre, ma ancor più in periodi di crisi come quello attuale, a stemperare le tensioni sociali, a dare ai cittadini che vivono una controversia la fiducia che possano ottenere una soluzione equa da un giudice imparziale. Una giustizia incapace di rispondere in tempi brevi e in modi credibili – perché la disfunzione e l'eccessivo carico in cui i giudici operano si riflettono anche sulla qualità delle pronunzie – alla domanda di giustizia è uno dei maggiori problemi del momento. Lo è perché tocca il livello di civiltà di una società e, visto che oggi si guarda tutto con la lente dell'economia, lo è perché gli investitori sanno bene che una giustizia inceppata è un rischio per l'investimento ed un costo certo.

Dunque, riforme che facciano funzionare la giustizia, prima di mettere nuovamente mano a quelle sostanziali.

Agi ha proposto ai Ministri competenti anche riforme “a costo zero”, come la crisi impone o va di moda fare oggi. Tra queste, oltre all'abrogazione del rito processuale Fornero, il rilancio dell'arbitrato, con essenziali correttivi della legge 183/2010 che lo disciplinò in modo errato e velleitario ed è rimasta giustamente lettera morta, e la conciliazione assistita da specialisti con effetti di stabilità dell'accordo raggiunto.

L'arbitrato, se reso secondo diritto, con lodo impugnabile davanti al giudice per le relative violazioni e con remunerazione degli arbitri con un “buono giustizia” pagato dallo Stato con il risparmio di spesa che deriva dal non dover trattare la causa attraverso la giustizia pubblica (un meccanismo analogo alla sanità convenzionata), sarebbe un importante mezzo alternativo che sgraverebbe la macchina giudiziaria; la conciliazione assistita sarebbe un incentivo a giungere ad accordi alternativi alla lite, spesso più soddisfacenti di una sentenza.

Poi è possibile introdurre sistemi che rendano spediti e sgravino il giudice dei procedimenti previdenziali che si basino su perizie.

5) non c'è il rischio che si legiferi condizionati dalla recessione negativa e non guardando al medio-lungo termine?

Il rischio c'è, indubbiamente. E quel che ho detto in esordio, sia riguardo all'improprietà delle aspettative salvifiche di riforme del lavoro, sia sui tempi naturali entro cui le riforme manifestano effetti, credo sia la miglior risposta. Ribadisco poi che le continue “riforme delle riforme” non giovano al sistema e creano problemi ulteriori più che benefici immediati.

6) ora si può dire che c'è maggiore flessibilità nella riduzione di personale delle imprese e nei licenziamenti (voi rappresentate sia i datori di lavoro sia i dipendenti)?

Indubbiamente la riforma Fornero ha notevolmente ridimensionato le garanzie che prima assistevano il lavoratore di fronte al licenziamento ingiustificato. Su questo è difficile dissentire. Lo ha fatto comunque entro un quadro complessivo di intervento, sia sulla flessibilità in entrata, che in certi casi ha irrigidito ed in altri ha modulato, come nel primo contratto a termine acausale, sia su quella in uscita, trovando un equilibrio frutto di compromesso politico e sociale che non può essere giudicato nel brevissimo periodo.

7) non pensa che comunque lo scopo di accelerare i processi sia una urgenza generale?

Indubbiamente lo è. Ma deve essere chiaro a tutti che la soluzione, data la misura della “coperta”, ovvero se queste sono le risorse disponibili, non si trova con interventi improvvisi tipo il processo Fornero. Si può cominciare da piccoli interventi a costo zero, cui ho accennato. Poi, se finalmente la politica si accorgerà che un processo celere, per tutte le controversie, è un valore assoluto di civiltà, un presidio di pace sociale e un valore economico importantissimo, con attenzione specifica, investimenti di cultura e economici, il processo può tornare a funzionare. Quello ordinario del lavoro, nella norma

del 1973, può arrivare a sentenza in 60 -90 giorni: basterebbe che l'apparato fosse capace di rispettare la legge.

8) ritiene che il nuovo processo del lavoro, con tempi obbligati e procedure più veloci, possa rappresentare un modello anche per altre tipologie di procedimenti civili? (In particolare il concetto di corsia preferenziale)

Se parliamo del processo ordinario del lavoro, disciplinato dalla riforma del 1973, lo è già stato, non tanto per la "corsia preferenziale", che a risorse date svantaggia le altre cause, quanto per la snellezza e concentrazione del rito. I meno giovani di noi ricordano bene i primi anni del nuovo rito del 1973: in 60 giorni si arrivava davanti al giudice che conosceva benissimo la causa e riusciva, proprio perciò, a portare le parti a conciliare moltissime controversie. Altrimenti decideva la lite alla stessa udienza o a pochi giorni di distanza, con sentenza immediatamente esecutiva che leggeva alle parti presenti. Occorre inventare un altro rito ? o basta la consapevolezza di avere già in vigore un rito ottimo, che deve solo essere dotato di strutture e mezzi ?

9) la categoria degli avvocati, ben rappresentata in parlamento, potrà pesare su queste riforme?

In linea di massima l'avvocato è un tecnico del diritto ed ha esperienza dell'applicazione delle norme nella realtà. Ma norme specialistiche, come quelle del lavoro, hanno caratteristiche e richiedono competenze di settore. Le associazioni professionali specialistiche possono dare un contributo alla politica, che poi deve fare le sue scelte valutando i molti fattori che incidono su una riforma. Agi ha nei suoi scopi e nella sua pratica la vocazione a dare questo contributo, senza pretendere di avere tutte le soluzioni.

10) più in generale che cosa si può dire riguardo gli avvocati giuslavoristi e l'impegno della associazione nei prossimi mesi?

L'impegno di AGI parte da lontano, dai suoi 10 anni di vita. Passa per una Scuola di Alta Formazione che crea cultura specialistica in circa 150 legali all'anno e passa per oltre 80 iniziative di dibattito e studio ogni anno sull'intero territorio nazionale. Ha un Comitato Scientifico che raccoglie il contributo di idee di notissimi docenti e avvocati di grande esperienza. La cultura e la formazione sono contributi essenziali ad ogni problema e la base di ogni intervento. Continueremo anzitutto su questa strada. Poi abbiamo proposte di riforma che stiamo illustrando ai Ministri della Giustizia, che incontreremo il 27 prossimo, e al Ministro del Lavoro, se risponderà alle nostre richieste di colloquio. E poi lavoreremo, come sempre, nella realtà processuale. Le norme e le riforme vivono anche nelle aule di giustizia, dove si trova pazientemente e civilmente la soluzione equilibrata delle controversie. Il "diritto vivente" nasce nella dialettica processuale. Gli avvocati specialisti vi danno, con i giudici, un contributo essenziale. Continueremo su queste strade, che sono essenziali per la società, nell'emergenza e quando finalmente ne usciremo.

(*) Presidente Avvocati Giuslavoristi Italiani. Intervista ripresa da Il Mondo 23/5/2013

(*) Presidente Avvocati Giuslavoristi Italiani

Newsletter n.115 del 16/07/2013 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI DIRETTORE ANL: Antonio TURSILLI
 DIRETTORE RESPONSABILE: Ferruccio PELOS COMITATO DI REDAZIONE: Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Sveva BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Mario CONCLAVE, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Andrea GANDINI, Leonardo GRANNONIO, Pier Luigi MELE, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI EDITORE: Associazione Nuovi Lavori
 - PERIODICO QUINDICINALE n.116 anno 6 del 10.09.2013, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2013 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.
