

## Un manager in tribunale. Costi e tempi della giustizia civile: analisi economica, riforme, strumenti alternativi

ALBERTO MUSY

CON MICHELA SIMONGINI E FEDERICO G. PIZZETTI

La rapida trasformazione che la società occidentale ha conosciuto in questo ultimo decennio ha reso globale non solo i mercati dei beni, ma anche quelli dei servizi. La giustizia civile ha la caratteristica di essere un servizio chiave per la coesione della società e per il funzionamento dei mercati. Non si può parlare di società del terziario avanzato se i consociati non possono fare affidamento sulla capacità del sistema di sanzionare gli illeciti civili e di far coercitivamente eseguire i contratti.

I cittadini e le imprese possono sempre di più votare con i piedi, cambiare paese, giurisdizione, legge applicabile. Il dibattito politicizzato all'interno della magistratura, così come lo scontro tra magistrati e avvocati, non fanno che allontanare chi può andare a cercare la giustizia altrove.

Giudici, avvocati e gli altri operatori professionali del diritto debbono rivedere la loro collocazione all'interno del mondo moderno alla luce dell'efficienza e della reattività del sistema giustizia alle sollecitazioni che vengono dal sistema delle imprese, dei mercati e dei consumatori.

Il presente lavoro è, da un lato, volto a mettere in evidenza alcuni momenti notevoli del processo civile – in particolare quello esecutivo – nella prospettiva giuridico-economica della scarsità delle risorse e della limitatezza del tempo. Dall'altro, si preoccupa di insistere sul fatto che la ricerca della funzionalità del sistema passa attraverso il dialogo tra gli operatori, momenti di formazione comune e di discussione franca su temi concreti. Giudici, avvocati e professori, «gli oracoli del diritto»<sup>1</sup>, nell'ultimo

<sup>1</sup> J. P. Dawson, *The Oracles of the Law*, Ann Arbor, Michigan University Press, 1969, pp. II-VI.

millennio contribuirono alla formazione delle moderne democrazie più di qualunque assemblea costituente. La loro opera incessante nella definizione delle procedure e nella soluzione di casi concreti, grazie alla formazione culturale comune, si svolse in un clima di collaborazione, inter-scambio delle funzioni e parità.

### I numeri della giustizia

La macchina della giustizia italiana è mastodontica. Illustriamo brevemente i diversi organi a cui è affidata l'amministrazione della giustizia nelle materie civili e penali cominciando dal giudice di pace (istituito con legge 21.11.1991 n. 376): non è un pubblico impiegato, viene pagato sulla base delle sentenze depositate e ha sede nei capoluoghi degli ex mandamenti di Pretura; così, nei centri abitati di maggior rilievo (4.700 al 1991) vi sono circa 6.000 giudici di pace.

La magistratura professionale, cosiddetta togata, è così composta:

Pretore	1.847
Tribunale ordinario	2.790
Corte d'appello	962
Corte di cassazione	305
Tribunale per i minorenni	172
Giudice di sorveglianza	42
Tribunale di sorveglianza	113
<b>Totale magistrati<sup>2</sup></b>	<b>6.029</b>

<sup>2</sup> Non è possibile offrire al lettore il dato disaggregato dei magistrati civili e di quelli penali, anche perché nelle sedi minori i giudici hanno entrambe le funzioni.

<sup>3</sup> Fonte: Ministero di Grazia e giustizia.

<sup>4</sup> Con la L. 22.7.1997 n. 276 il parlamento introduce una nuova serie di giudici onorari che formano le cosiddette Sezioni stralcio, una misura tampone «provvisoria» per rilanciare lo smaltimento delle vecchie cause civili. Di fronte a un arretrato di circa 800.000 cause vengono nominati 1.000 giudici onorari aggregati scelti tra avvocati, notai e professori di diritto; ad oggi, non sono ancora stati coperti dalle domande i posti a disposizione, lasciando prevedere il sovraccarico delle Sezioni stralcio prima ancora che esse inizino a lavorare.

<sup>5</sup> D.lgs. 19.2.1998 n. 51.

A questi magistrati debbono essere aggiunti quelli addetti ad altri organi specializzati e alle Procure della Repubblica: il numero complessivo al 31 dicembre 1992 era di 8.639<sup>3</sup>; se a questi vengono sommati i giudici di pace si arriva a circa 14.000 giudici, cui dovranno essere aggiunti i 1.000 delle neo-istituite Sezioni stralcio<sup>4</sup>, il personale delle cancellerie e gli ufficiali giudiziari.

Giudice di pace, Pretore e Tribunale sono giudici di primo grado la cui suddivisione dei compiti è fatta in ragione del valore della causa e per materia. Dal 1° giugno 1999, Pretore e Tribunale sono stati accorpati e daranno vita al cosiddetto giudice unico di primo grado in forza di una riforma dell'ordinamento giudiziario volta ad una migliore redistribuzione dei giudici sul territorio<sup>5</sup>.

Oltre al numero dei magistrati, l'analisi dei dati statistici deve inquadrare il problema della lentezza della macchina della giustizia civile da tre punti di vista distinti: il numero dei processi sopravvenuti, che rappresenta, per così dire, la domanda di giustizia che i cittadini rivolgono all'amministrazione della giustizia; quello dei processi esauriti, che misura la risposta dell'apparato giudiziario; e, infine, il numero dei processi pendenti, che rivela il grado di inefficienza della macchina della giustizia rispetto alle aspettative sociali.

Con riguardo a questi tre punti di osservazione del fenomeno, è necessario fare alcune precisazioni.

I dati non individuano la domanda complessiva della collettività, ma soltanto quella che si è espressa concretamente sotto forma di instaurazione del procedimento civile. In altri termini, essi non consentono di valutare la domanda di giustizia potenziale che, pur presente nel sistema, non si è tradotta in una lite per le più svariate ragioni, non ultima proprio la consapevolezza dei costi (tanto materiali che umani) e dei tempi che un procedimento civile di cognizione in Italia può comportare.

In termini matematici, si ha che:

$$D_e = D_t - D_l$$

$$D_l = f(i_s)$$

dove  $D_e$  rappresenta la domanda di giustizia espressa,  $D_t$  la domanda di giustizia totale presente nel sistema,  $D_l$  la domanda latente, mentre  $i_s$  sta per l'inefficienza del sistema giudiziario.

Con riferimento al secondo angolo visuale, quello relativo ai procedimenti esauriti, merita osservare che, in termini (meramente) quantitativi (non necessariamente qualitativi), l'ottimo verrebbe raggiunto nel momento in cui il numero dei procedimenti esauriti eguagliasse quello dei sopravvenuti e non vi fosse alcuna pendenza. In questa situazione, si opererebbe in condizioni di piena efficienza, in quanto non avrebbe senso fornire al sistema una sola risorsa in più (visto che tale risorsa andrebbe sprecata, dal momento che tutta la domanda sarebbe soddisfatta; peraltro, valgono le considerazioni fatte poco sopra in merito alla domanda latente).

Infine, per quanto riguarda i valori relativi alle pendenze, appare opportuno definire che cosa si intenda con questo termine. Da un punto di vista (meramente) quantitativo, le pendenze rappresentano lo scarto fra la domanda di giustizia espressa dalla collettività e la risposta a tale domanda fornita dall'apparato giudiziario ogni anno. Da un punto di vista matematico contabile, quindi, la pendenza può essere ricavata dalla seguente espressione:

$$Pp_a = (Pp_{a-1} + Ps_a) - Pe_a$$

dove  $Pp_{a-1}$  corrisponde al numero totale dei procedimenti pendenti alla fine dell'anno precedente a quello considerato,  $Ps_a$  al numero totale dei procedimenti sopravvenuti nell'anno considerato e  $Pe_a$  al numero dei procedimenti esauriti, sempre nell'anno considerato.

Come si vede, dunque, quand'anche  $Pe_a$  fosse uguale a  $Ps_a$  (ossia, il sistema operasse al massimo di efficienza nell'anno considerato), il numero dei procedimenti pendenti non si azzererebbe, ma, pur restando costante, sarebbe pari a quello riscontrato l'anno prima.

Nel caso italiano, merita osservare come, ai fini della risposta del sistema (ossia della resa), le pendenze si traducano, di anno in anno, in procedimenti sopravvenuti (questo spiega perché i due elementi dell'espressione sono stati racchiusi in un'unica parentesi), con una progressione «a spirale» simile a quella che si nota in contabilità pubblica fra deficit di bilancio e debito pubblico.

In altri termini, le pendenze potrebbero essere azzerate soltanto se il numero dei procedimenti esauriti arrivasse a eguaglia-

re quello dei sopravvenuti sommato a tutte le pendenze accumulate.

Ci si rende agevolmente conto di quanto sia importante assorbire l'arretrato (oltreché portare il sistema giustizia all'obiettivo del pareggio fra procedimenti sopravvenuti e procedimenti esauriti). Perché ciò avvenga, però, la formula di cui sopra ci indica che è necessario che, in ogni anno, il numero dei procedimenti esauriti sia superiore ai sopravvenuti, os-

sia che il sistema operi in condizioni di assoluta efficienza.

Esaminiamo l'andamento della domanda di giustizia e del numero di procedimenti esauriti nell'ultimo secolo (figure 1 e 2) e raffrontiamolo con l'andamento del numero di quelli sopravvenuti e pendenti (figure 3 e 4): l'aumento esponenziale di questi ultimi non può in alcun modo essere migliorato con il livello di produttività (procedimenti esauriti) attuale.

Figura 1 • Percentuale del carico di processi instaurati in primo grado davanti a ciascun Ufficio giudiziario, sul totale dei sopravvenuti, calcolata su base decennale

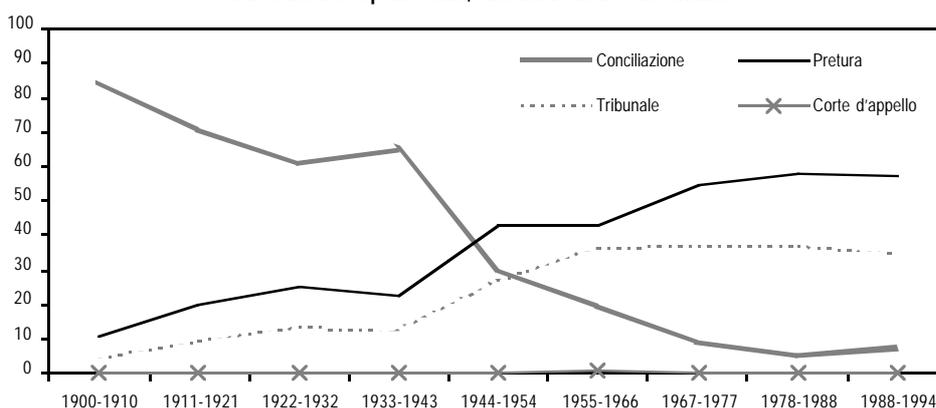


Figura 2 • Carico totale dei processi esauriti in primo grado, calcolato su base annuale

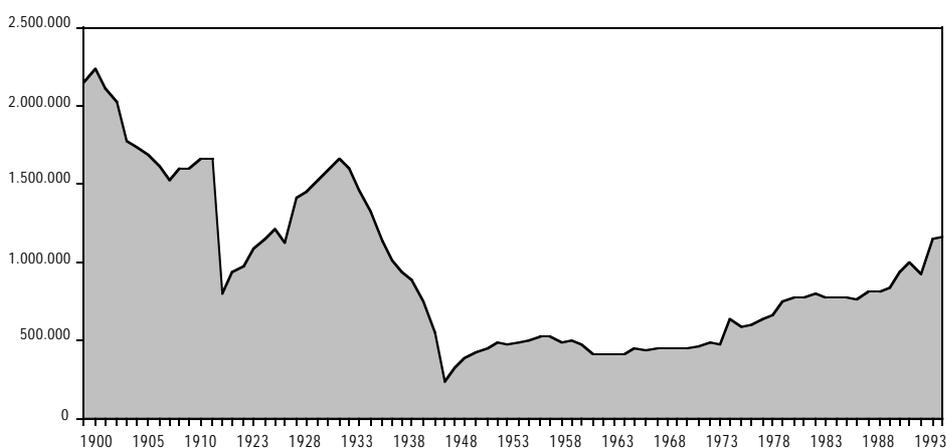
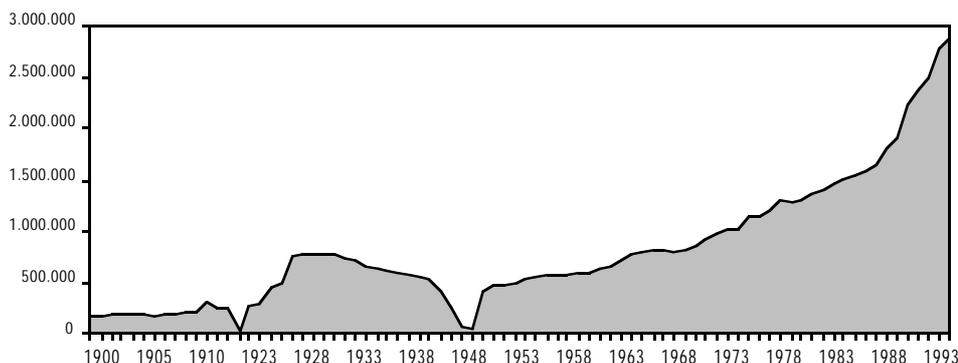


Figura 3 • Carico totale dei processi sopravvenuti, calcolato su base annuale



Figura 4 • Carico totale dei processi pendenti in primo grado, calcolato su base annuale



Oltre a quelle esaminate, vi sono due variabili che possono «entrare in gioco» nell'analisi del problema giustizia civile: una è relativa al numero dei potenziali litiganti, ossia all'andamento demografico del nostro paese; l'altra riguarda il numero dei magistrati in Italia. Per quanto concerne il primo dato, non vale la *communis opinio* che a un aumento della natalità consegua un incremento corrispondente della litigiosità (argomentazione che si fonda, in ultima analisi, sulla considerazione che un maggior numero di cittadini può significare un maggior numero di attori). Basti pensare, a tal proposito, all'incremento

della litigiosità verificatosi in periodi (come questi ultimi) durante i quali l'Italia è «a crescita zero»; ovvero ad anni a forte incremento demografico nei quali il numero dei procedimenti civili sopravvenuti è calato. Questa variabile esogena, quindi, è poco influente. Al contrario, il numero dei magistrati fa risentire i propri effetti in misura apprezzabile, ma non è proporzionale alla diminuzione dei tempi del processo. Il rapporto tra litigiosità e aumento del prodotto interno lordo è oggetto di vivace dibattito in dottrina: vi è chi ritiene che il rapporto abbia un andamento curvilineo, cioè che in corrispondenza di un aumento

del Pil vi siano prima un aumento della litigiosità e poi una diminuzione della stessa, e chi invece non ravvisa una relazione sempre univoca tra i due fenomeni<sup>6</sup>.

La durata media di una controversia civile vede in questo ultimo anno, sempre secondo i dati offerti dalla relazione annuale del Procuratore Generale della Repubblica, una diminuzione dei tempi in primo grado lieve nei Tribunali (da 1.458 a 1.368 giorni) e più marcata nelle Corti d'appello (da 1.368 a 1.144 giorni; minore però in secondo grado: da 1.018 a 928 giorni); deve essere registrato un aumento nei tempi da parte delle Preture, lieve per le cause ordinarie e di lavoro (rispettivamente, da 725 giorni a 728 giorni e da 608 a 615), maggiore nelle cause in materia previdenziale (da 956 a 1.022 giorni).

#### Avvocati, giudici e riforme del processo civile dal 1940 a oggi

L'Italia si era data nel 1942 un codice di procedura civile moderno, le cui caratteristiche principali erano l'oralità e l'imme-

diatezza: il processo civile doveva essere celebrato in poche udienze e la decisione raggiunta attraverso la valutazione del materiale probatorio a disposizione delle parti (da prodursi immediatamente a pena di decadenza), la discussione orale e l'audizione degli eventuali testimoni.

La paternità fascista del codice, però, diede il destro all'avvocatura italiana, supportata dal disinteresse della magistratura, per proporre la riforma del rito civile; si addivenne così alla novella del 1951 attraverso cui venivano reintrodotti, in nome di un «processo giusto», tutti gli strumenti defatigatori che il codice del 1942 aveva voluto eliminare.

La storia delle successive riforme del processo civile è la storia del tentativo di ritornare a un processo quale quello predisposto nel 1942 e dell'attrito in senso contrario esercitato da quella parte dell'avvocatura che ancora oggi crede nel detto *dum pendet rendet*<sup>7</sup>.

L'introduzione della novella del 1990<sup>8</sup> e il conseguente ritorno alla immediatezza e alla oralità del processo ha posto le basi

<sup>6</sup> Sostiene la prima tesi L. M. Friedman, *Trial Courts and Their Work in the Modern World*, in *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, 1976, n. 4, p. 30; la seconda è di F. van Loon e E. Langerwerf, *Socio-economic Development and the Evolution of Litigation Rates of Civil Court in Belgium, 1835-1980*, in «*Law & Society Review*», vol. 24 (1990), n. 2, p. 283.

<sup>7</sup> In questa ottica, a nostro avviso, deve esser letta la richiesta avanzata e ottenuta dagli avvocati - in occasione della riforma del 1990 - di dividere in due diverse udienze il momento della costituzione del contraddittorio (udienza ex art. 180 c.p.c.) e quello della comparizione obbligatoria di fronte al giudice per esperire il tentativo di conciliazione (udienza ex art. 183 c.p.c.).

<sup>8</sup> Riportiamo qui di seguito i principi cardine della riforma, L. 28.11.1990 n. 353

- L'introduzione del *giudice monocratico in tribunale*. Tale giudice deve arrivare alla prima udienza di trattazione conoscendo la causa (le parti hanno un termine anteriore entro il quale devono depositare memorie e documenti).
- La *prima udienza di trattazione viene letta come il nodo centrale* per un rapido e ordinato sviluppo del processo: le parti possono qualificare in questa udienza i fatti storici e modificare la domanda e le eccezioni; vengono interrogate liberamente dal giudice con conseguenze anche sul piano probatorio (art. 116 c.p.c.); possono articolare anche dopo questa udienza i mezzi di prova in relazione ai fatti dedotti, alle domande e eccezioni compiutamente formulate.
- La previsione di *provvedimenti interinali di condanna*.
- L'attribuzione di *efficacia esecutiva ex lege a tutte le sentenze di primo grado*.
- Il *divieto di introdurre in fase di appello un nuovo oggetto del contendere* cosicché il giudizio di appello diventa una revisione della istanza precedente piuttosto che un nuovo giudizio.

per modificare il modo di lavorare di avvocati e magistrati, ma, come molto spesso avviene, le istituzioni e le prassi che si sono sviluppate secondo regole e usi risalenti mal si adattano alle novità<sup>9</sup>.

Gli economisti definiscono questa situazione con il termine *path dependency*: esiste nell'organizzazione delle istituzioni umane una forza contraria al cambiamento anche quando questo potrebbe portare dei miglioramenti complessivi; di tale forza si dovrà tenere conto nella valutazione dei costi transattivi necessari per introdurre un nuovo modello organizzativo<sup>10</sup>.

#### a) L'avvocatura

In Italia, l'avvocato non è l'unico operatore professionale che si occupa di temi giuridici: oltre agli avvocati – che erano 94.289 al 31 dicembre 1997 – devono essere considerati i commercialisti, i notai e i consulenti del lavoro, poiché anch'essi svolgono compiti che in altri paesi sono svolti prevalentemente dagli avvocati, quali redigere contratti, esaminare problemi fiscali e dare pareri in tema contrattuale, societario e giuslavoristico<sup>11</sup>.

La concorrenza esercitata da altre figure professionali relega il ruolo degli avvocati

italiani a quello prevalentemente processuale: solo in caso di lite l'avvocato non ha concorrenti. Questa peculiarità fa sì che a livello di formazione, sia nell'università sia durante la pratica professionale, venga dato maggiore spazio alla *litigation* piuttosto che al *consulting*.

Fino alla fine degli anni ottanta il panorama degli studi legali era perlopiù composto da strutture in cui vi erano un avvocato, un praticante, una o due segretarie. Il *dominus* presenziava solo le udienze cruciali, e la maggior parte del lavoro lo svolgeva in ufficio ricevendo i clienti, studiando le riviste, scrivendo la memoria del caso<sup>12</sup>.

Con gli anni novanta il modello dello studio associato inizia ad affermarsi. Gli studi tradizionali formati da un solo professionista lasciano man mano il posto a strutture composte da più colleghi che condividono strutture e biblioteche, e in alcuni casi a colossi costituiti da decine di *partners*, collaboratori e impiegati, ad immagine degli studi anglosassoni.

La gestione informatizzata delle pratiche, delle ricerche e della redazione degli atti, insieme alla creazione di studi sempre più improntati al modello di una società di servizi piuttosto che a quello dell'atelier di

<sup>9</sup> La Francia, che ha avviato un progetto di riforma del proprio processo civile coevo al nostro, segue una strada in parte simile a quella italiana: creazione di un giudice unico di primo grado, esecutività di tutte le sentenze di primo grado, trasferimento di alcune competenze ai notai, informatizzazione degli uffici e introduzione di tentativi di conciliazione obbligatori. Cfr. J. M. Coulon e M. A. Frison-Roche (a cura di), *Le temps dans la procédure*, Parigi, Dalloz, 1996, atti del convegno omonimo (Nanterre, 5 dicembre 1995); intervento di Guinchard, p. 53.

<sup>10</sup> Per una definizione di istituzioni, si veda O. E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* [1985], New York, Free Press, 1987, p. 23 e seguenti (trad. it. *Le istituzioni economiche del capitalismo*, Milano, Franco Angeli, 1992); per la definizione di *path dependency*, si veda D. C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 1990, p. 12.

<sup>11</sup> Dati rilevati da «La previdenza forense», 1998, n. 2, p. 9.

<sup>12</sup> V. Andrioli, *Abrogazione del codice di procedura civile?*, in «Riv. dir. proc. civ.», IV (1946), p. 152.

un artigiano, rendono il mondo del foro più simile a quello delle imprese.

Il ruolo dell'avvocato va modificandosi, soprattutto, sotto la spinta dell'apertura dei mercati. È un'epoca di grandi riforme: prima l'abrogazione dell'albo dei procuratori, poi la libertà di stabilimento di colleghi europei, quindi l'ammissibilità della gestione della professione attraverso lo schema societario e infine i molteplici interventi dell'antitrust comunitaria in tema di ordini professionali sono i punti salienti da esaminare.

Sempre di più la professione si va assimilando all'impresa, sempre di più sarà necessaria una globalizzazione dei servizi legali e una maggiore capacità gestionale e organizzativa per poter mettere gli studi legali italiani in competizione sul mercato, europeo prima, mondiale poi, delle società di servizi.

In questi termini il problema non è mai stato preso in esame dal nostro legislatore, e il modo in cui viene analizzata ogni proposta di regolamento per le società di professionisti lo conferma. Si possono contare, in tema di organizzazione del mondo forense, 16 tra progetti e disegni di leggi e 2 leggi di riforma negli ultimi cinquant'anni, ma nessuna ha posto le basi per una rilettura della professione forense più attenta al mercato e ai modelli offerti dagli altri paesi occidentali.

Al contrario, la direttiva del 1992 n. 82 sulla armonizzazione dei titoli professionali, la nuova lettura che la Corte di giustizia delle Comunità europee dà della parola

«servizi» di cui agli artt. 52, 59 e 60 del Trattato di Roma e la previsione nel Libro verde, e della direttiva del 1993 n. 13 in tema di protezione del consumatore, danno ormai del professionista una definizione rapportabile completamente a quella delle società di servizi.

La nostra Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sanzionato con la decisione del 26 novembre 1998 il sistema delle tariffe dei dottori commercialisti, mentre sono pendenti dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee del Lussemburgo due ordinanze di remissione su quelle degli avvocati<sup>13</sup>.

Il panorama cui dobbiamo abituarci è quello in cui l'unico metro di valutazione della professionalità sarà dato dalla concorrenza e dal mercato, affiancati da meccanismi di protezione dei consumatori-clienti che eliminino il problema delle asimmetrie informative incidendo sulle modalità della pubblicità<sup>14</sup>. Si assisterà al definitivo tramonto della differenza di regime di responsabilità tra chi è tenuto a obbligazioni di risultato e chi è tenuto a obbligazioni di mezzi.

#### *b) La magistratura*

Quanto si è detto finora rende necessario esaminare il modello cui è ispirato l'altro protagonista del foro: la magistratura. Se il nuovo processo civile e l'introduzione delle regole del mercato contribuiranno a far cambiare il ruolo e il modello di organizzazione degli studi professionali, non permetteranno al giudice di mantenere le

<sup>13</sup> Pretore Pinerolo 13.1.1999 e Corte d'appello di Torino 7.7.1998.

<sup>14</sup> In questo senso l'intervento di A. Berlinguer, *Professione forense, impresa e concorrenza nel dialogo diritto inter-no-diritto comunitario*, presentato al convegno dell'Associazione italiana di diritto comparato intitolato «Cento anni di comparazione giuridica. Verso il XXI secolo» (Caserta e Capri, 3-5 giugno 1999).

abitudini di un tempo: ogni giudice dovrà arrivare all'udienza conoscendo esattamente i fatti e le domande delle parti, solo in tal modo gli sarà possibile condurre l'interrogatorio e tentare la conciliazione oppure prendere rapidamente le decisioni relative agli strumenti probatori. Trattare ogni mattina quattro o cinque cause della durata di almeno 45 minuti significa aumentare la presenza in ufficio e il carico di lavoro di ricerca e studio.

La risposta a questo nuovo modello può essere vista in diversi tipi di interventi.

In primo luogo, è necessaria una più razionale organizzazione della distribuzione degli uffici giudiziari – «variabile determinante» dei flussi di litigiosità –, e in questo senso si è mosso il legislatore introducendo il giudice unico di primo grado<sup>15</sup>.

In secondo luogo, l'informatizzazione dovrebbe garantire un miglior coordinamento fra l'amministrazione dei singoli uffici, con effetti positivi in termini di ricerca dei dati<sup>16</sup>. La promozione delle nuove tecnologie richiede tempi rapidi e maggiori investimenti: nel disegno di legge finanziaria per il 1999, tuttavia, la quota del bilancio statale assegnata alla giustizia è stata fissata all'1,4 per cento, superiore sì all'1,37 dell'anno passato, ma ancora lontana da quel 2 per cento che rappresenta lo standard europeo.

Infine, è necessario un maggior controllo dell'organo di autogoverno della magistratura sull'attività degli uffici giudiziari dei singoli distretti, nonché un maggior ri-

gore nel considerare i termini che il codice di rito impone al giudice per il deposito della sentenza, applicando, quand'è il caso, sanzioni disciplinari.

Insistere sulla velocità di risoluzione delle controversie non significa che il giudice debba essere visto come una «macchina» la cui produttività è misurata soltanto sulla base del numero assoluto di decisioni pronunciate nell'anno, ma vuol essere piuttosto un giusto riconoscimento ai giudici più diligenti e professionali, in modo tale da evitare che i numerosi giudici che assolvono alle loro funzioni con preparazione, scrupolo, dedizione e spirito di sacrificio pur nelle ristrettezze dei mezzi, finiscano per subire, in termini di dignità, prestigio e considerazione sociale, i danni prodotti dall'inefficienza di altri.

Il Ministero di Grazia e giustizia, in stretta collaborazione con il Consiglio superiore della magistratura e i principali distretti di Corte d'appello, ha da qualche tempo distratto ingenti forze del proprio organico per destinarle ai problemi di organizzazione e gestione degli uffici: la creazione di un gruppo di giudici-manager potrebbe essere la strada da percorrere.

Il limite del sistema italiano sta nell'utilizzo distorto del principio di tutela dell'indipendenza della magistratura. Diviene difficile, perché tacciabile di illegittimità, qualsiasi controllo di merito sulla carriera, limitando anche quelli interni alla magistratura stessa e creando una situazione di deresponsabilizzazione dei giudici. Dere-

<sup>15</sup> S. Pellegrini, *La litigiosità in Italia, un'analisi sociologica-giuridica*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 243.

<sup>16</sup> Nell'ambito del *Programma triennale per l'informatizzazione e la messa in rete del sistema* elaborato dal Ministero della Giustizia, i cui bandi sono apparsi sulla «Gazzetta ufficiale» del 28 luglio 1998, è allo studio un progetto che dovrebbe consentire, fra l'altro, il collegamento fra cancellerie giudiziarie e ufficio del registro, per l'automatica acquisizione degli atti giudiziari, nonché la costituzione di un'autonoma banca dati relativa ai fallimenti societari.

sponsabilizzazione, che, tranne nei casi in cui il singolo magistrato si applica con dedizione al proprio lavoro, significa disservizio<sup>17</sup>.

Come avvertito da un commentatore, sembra si possa concludere che, come non esiste una legge tanto cattiva da impedire nella prassi un processo buono, così viceversa non esiste una legge processuale tanto buona da impedire nella prassi un processo cattivo<sup>18</sup>.

La globalizzazione dei sistemi economici ha un effetto meno evidente sulla magistratura, eppure anch'essa deve fare i conti con il mercato. Da un lato, le istituzioni non possono permettersi di rinunciare a svolgere il loro ruolo in modo efficace, se non vogliono essere sostituite da nuovi modelli. Dall'altro, una giustizia civile efficace è un elemento di coesione dell'ordinamento ed esercita un notevole ruolo di

garanzia generale per lo svolgimento dei traffici: senza di essa i traffici diminuiscono e il sistema economico entra in una fase di progressiva decadenza.

*c) Le alternative  
alla giustizia civile*

Il mercato non rimane inerte di fronte all'inefficienza, e strade alternative al sistema giudiziario ordinario sono già sorte. Uno dei modelli cui si presta da qualche tempo maggior attenzione è la cosiddetta *Alternative Dispute Resolution*<sup>19</sup>.

Il legislatore italiano ha già riconosciuto l'importanza di evitare, per quanto è possibile, i costi di un processo che giunga sino al passaggio in giudicato della sentenza. Il giudice ordinario, con la riforma del 1990, deve obbligatoriamente tentare la conciliazione delle parti; il giudice del lavoro ha lo stesso dovere, mentre, dall'ago-

<sup>17</sup> S. Chiarloni, *La giustizia civile e i suoi paradossi*, in *Storia d'Italia. Annali*, vol. 14: *Legge, diritto, giustizia*, Torino, Einaudi, 1993, p. 448.

<sup>18</sup> A. Proto Pisani, *Verso la riforma del codice di procedura civile? Prospettive in tema di processi di cognizione piena e sommaria in un recente disegno di legge delega*, in «*Foro italiano*», V (1981), p. 227 e S. Chiarloni, *op. cit.*, p. 418.

<sup>19</sup> Conosciuta attraverso l'acronimo ADR, è sinonimo non solo di una serie di strumenti alternativi alle corti ordinarie per risolvere le liti, ma anche di una vera e propria corrente di pensiero. I primi esperimenti furono fatti negli Stati Uniti per ovviare ai costi eccessivi del dibattimento giudiziale dinanzi alla giuria.

ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION

- Definizione: qualunque modello agiurisdizionale di risoluzione dei conflitti.
- ADR: 1) *c.d. mini-trial*. Si fa precedere il processo vero e proprio da un mini-processo, procedimento privato e consensuale dove le contrapposte posizioni vengono discusse in una sorta di giudizio simulato e un *advisor* neutrale tenta la conciliazione tra le parti; in caso di insuccesso rende un parere non vincolante circa il probabile esito del giudizio.
- 2) *Summary Jury Trial*. Una giuria di soli 6 membri, scelti dalle normali liste, dà un *advisory verdict* sul caso.
- *Mediation*. Qui ci si discosta completamente dalle normali forme processuali: le parti volontariamente decidono di sottoporre a un mediatore il proprio caso; il mediatore può incontrare le parti varie volte, separatamente e insieme, e può operare ogni tipo di proposta per addivenire a una soluzione; l'obbiettivo è quello di guardare agli interessi delle parti più che individuare un responsabile.
- Legislazione: il successo degli strumenti alternativi ha fatto sì che sia i singoli stati che il governo federale americano abbiano promosso previsioni legislative volte a incrementarne e regolarne l'utilizzo.
- Modelli prevalenti: 1) *Court Annexed Programs*: sponsorizzati e finanziati dalle corti ordinarie, lavorano attraverso il coinvolgimento di avvocati, personale amministrativo e giudici delle corti medesime. 2) *Court-linked Programs*: progetti privati gestiti in accordo con le corti presso cui operano. 3) *Independent Programs*: sono forniti da istituzioni private, con o senza scopo di lucro; molte di queste nascono nell'ambito della tutela dei consumatori.
- Campi di utilizzo: tutti quelli del diritto civile, del lavoro e della famiglia, e non mancano programmi che si occupano di criminalità minore e disagio giovanile.

sto del 1998, ancor prima di presentarsi dinanzi al giudice le parti sono obbligate a tentare una conciliazione dinanzi alla Direzione provinciale del lavoro.

Un concreto e decisivo passo verso la creazione di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie è stato fatto con la creazione di collegi e camere arbitrali presso le camere di commercio, come previsto dalla legge di riforma delle stesse (n. 580 del 1993). Ad oggi possiamo constatare che queste forme di incentivo e di offerta di strumenti per conciliare le liti, prima che la controversia si cronicizzi nella lunghezza del processo, hanno avuto poca fortuna.

Si osserva, criticamente, che il tentativo di conciliazione non si addice a chi è tenuto, in un secondo momento, a emettere un giudizio, e che le camere arbitrali o di mediazione presso le camere di commercio non sono istituzioni sufficientemente «esperte», ma il problema centrale che deve essere affrontato è la diffidenza degli operatori professionali del diritto – soprattutto degli avvocati – verso la soluzione conciliativa della controversia<sup>20</sup>.

La Camera di commercio di Torino, insieme alle altre camere di commercio del Piemonte, per esempio, ha affiancato alla già esistente Camera arbitrale (che offriva un tipo di arbitrato classico, i cui costi e tempi non erano appetibili) la Camera arbitrale del Piemonte. Quest'ultima ha organizzato tre tipi di proposte di giustizia alternativa: l'arbitrato rapido, la mediazione e un arbitrato o mediazione internazionale in collaborazione con altre camere di commercio europee<sup>21</sup>.

Il tipo di arbitrato che si propone è diverso da quello tradizionale per due aspetti: il costo e la rapidità. In un arbitrato tradizionale sono impegnati almeno 5 professionisti (i 3 arbitri e gli avvocati delle parti), affinché la procedura offra alle parti tutte le garanzie processuali d'uso (scambi di memorie scritte, una o più udienze per sentire i testimoni, eventuali perizie tecniche); in assenza di particolari atteggiamenti dilatori saranno necessari almeno 5 giorni di lavoro, scaglionati in un periodo di tempo di almeno 10 mesi (300 giorni circa). Traducendo questo in costi, dovrà essere considerata una media di 25 milioni

<sup>20</sup> Verso una soluzione di questi problemi si era mossa la commissione governativa Mirone, presentando al Guardasigilli Flick una bozza di progetto di legge volto a individuare efficaci strumenti non giurisdizionali di composizione delle controversie civili. La bozza metteva in campo due possibili modelli di conciliazione e di arbitrato delegati al giudice: uno sullo stile della *judicial arbitration* americana e uno simile alla *médiation* francese. La proposta prevedeva la creazione di appositi organismi, le Camere di conciliazione, da affiancare all'ufficio del venturo giudice unico di primo grado e governate da avvocati esperti di ogni settore del diritto civile, il cui compito era quello di offrire alle parti interessate uno strumento stragiudiziale di conciliazione (equiparabile all'esperienza americana delle *linked-court arbitrations*); quest'ultima era incentivata attraverso l'eliminazione dell'imposta di registro (per le controversie fino a 50 milioni di lire) e attraverso la possibilità di tener conto del comportamento delle parti durante il tentativo di conciliazione ai fini della allocazione delle spese legali al momento della decisione. Il meccanismo è opposto rispetto a quello previsto dalla *médiation* francese (cfr. L. n. 95-125 dell'8.2.1995 e Decreto 96-852 del 22.7.1996), dove tutto quanto è stato oggetto di istruzione durante la mediazione non potrà essere utilizzato nel giudizio successivo se le parti non vi consentono; mentre è tratto dalla esperienza della *arbitration* americana: il lodo può essere disconosciuto dalle parti, però se la parte che non accetta il lodo non ottiene in giudizio una vittoria decisiva rispetto alla soluzione prospettata dall'arbitro dovrà rimborsare tutte le spese di lite alla parte soccombente.

<sup>21</sup> Dati forniti dalla Camera arbitrale del Piemonte.

complessivi (5 giorni x 1 milione al giorno x 5 professionisti)<sup>22</sup>, senza contare il costo per le attività dei consulenti tecnici e altri eventuali oneri.

Le controversie in cui un arbitrato così costoso può risultare conveniente saranno decisamente solo quelle in cui le cifre in contenzioso siano di almeno 300 milioni di lire.

La risposta dell'arbitrato amministrato dalla Camera arbitrale del Piemonte si concentrerebbe nella riduzione dei costi e dei tempi. Il costo di un arbitrato viene fissato in 2 milioni + Iva per le controversie sino a 100 milioni, 4 milioni + Iva per le controversie da 100 a 200 milioni, 6 milioni + Iva per le controversie da 200 a 300 milioni<sup>23</sup>. I tempi della procedura sono ridotti attraverso l'obbligo perentorio di produrre tutti i documenti alla prima udienza e la conduzione prevalentemente orale della discussione; l'arbitro dovrà condurre l'interrogatorio delle parti anche allo scopo di evidenziare possibili soluzioni conciliative.

I dati relativi alla casistica fino a oggi affrontata sono incoraggianti: gli arbitrati tradizionali amministrati hanno raramente ecceduto i 300 giorni, mentre quelli rapidi hanno avuto una durata massima di 70 giorni<sup>24</sup>.

Se le parti condividono la prospettiva promossa dalla *Alternative Dispute Resolution theory* – quel che conta non è sapere

chi ha ragione, ma che cosa è meglio per le parti –, allora possono decidere di affidare le loro sorti a un mediatore anziché a un arbitro.

Il servizio di mediazione offerto dalla Camera arbitrale del Piemonte è ancora più allettante dal punto di vista dei costi e dei tempi. Il mediatore fissa un primo incontro tra le parti per il quale è previsto un diritto fisso di segreteria di 30 mila lire e un onorario di 500 mila lire + Iva; se in tale incontro le parti non raggiungono un accordo sono previste delle spese, da 300 mila (per ogni parte) a 3 milioni 200 mila lire, a seconda del valore della controversia, per ogni ulteriore incontro necessario.

L'offerta di «servizi giustizia» da parte delle camere di commercio non è la sola. Strumenti analoghi vengono promossi un po' ad ogni livello: sportelli di conciliazione della Telecom, uffici di conciliazione del contenzioso tra clienti e banche, uffici del difensore civico per i rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione, servizio di conciliazione per le controversie tra consumatori e operatori commerciali, e, in ultima analisi, tutti gli sportelli clienti che vengono promossi da qualche tempo a questa parte da molte grandi imprese.

L'offerta di una via di risoluzione interna delle controversie fa parte di un modello di promozione commerciale, di un nuovo modo di fare marketing di cui molti imprenditori sembrano essersi accorti, an-

<sup>22</sup> Il calcolo è suggerito dal prof. Fabio Bortolotti nel suo intervento *Le iniziative della Camera arbitrale del Piemonte: le procedure ADR di arbitrato rapido* presentato al congresso su «Arbitrato e mediazione» organizzato presso la Camera di commercio di Torino (14 luglio 1997).

<sup>23</sup> Le cifre includono le spese amministrative e gli onorari dell'arbitro, anche se potrebbero essere aumentate in via eccezionale, a discrezione della Camera arbitrale, fino al triplo delle somme sopra indicate in presenza di circostanze che comportino un prolungamento della procedura.

<sup>24</sup> Dati forniti dalla Camera arbitrale del Piemonte.

che se questo tipo di *bilateral governance* delle relazioni contrattuali non è, in molti casi, appropriato per soddisfare le istanze delle parti, soprattutto della parte cosiddetta debole.

La domanda di un servizio alternativo delle relazioni contrattuali non è così elevata da determinare una svolta verso le soluzioni alternative delle controversie. Alcuni giudici non vedono di buon occhio il sorgere di una giustizia alternativa. Gli avvocati temono di veder ridotte le loro funzioni e manifestano perplessità sulla serietà delle nuove istituzioni di risoluzione alternativa delle controversie. Le parti stesse non si sono ancora convinte che la medicina preventiva è salutare anche per la risoluzione delle cause civili.

Le istituzioni che amministrano i modelli alternativi di risoluzione delle controversie si trovano di fronte alla imprescindibile necessità di promuovere la propria opera e di affermare la serietà e il prestigio di questi nuovi modelli. Sarà necessario che a livello nazionale si promuovano di più i modelli di risoluzione alternativa delle controversie, cominciando con la formazione universitaria e professionale e con la sensibilizzazione delle imprese e dei consumatori.

La crisi della giustizia ordinaria non porta con sé la credibilità di altri strumenti, soprattutto se sono gestiti dagli stessi operatori che hanno, agli occhi dell'opinione pubblica, contribuito alla crisi del sistema precedente.

### Costi e tempi di una procedura: il dettaglio

Questa parte del lavoro è dedicata, prima, all'esame della situazione in cui si trovano i creditori che, privi di titolo esecutivo, debbono costituirselo attraverso la procedura di ingiunzione; si passa poi all'esame del caso dell'esecuzione forzata.

#### a) Il caso del decreto ingiuntivo

Il procedimento per decreto ingiuntivo è il più importante tra i procedimenti speciali, quanto meno dal punto di vista quantitativo; il numero di decreti ingiuntivi ogni anno emessi è di gran lunga superiore al numero delle sentenze dei procedimenti di cognizione ordinaria (i dati, riferiti al 1992, parlano di 617.179 decreti contro 350.936 sentenze).

Il raffronto tra il numero dei decreti e delle sentenze fa pensare che la maggior parte dell'attività svolta dagli avvocati sia legata alla fase preparatoria dell'emissione del decreto e alla successiva, sempre più spesso necessaria, procedura di esecuzione<sup>25</sup>.

Attraverso questo strumento il creditore di una somma di denaro liquida ed esigibile può chiedere all'autorità giudiziaria di intimare il pagamento in presenza di prova scritta. La giurisprudenza ritiene, per esempio, assolto l'onere della prova in presenza della fattura emessa dal creditore, cioè di un documento proveniente dallo stesso creditore.

<sup>25</sup> Il provvedimento, che sotto l'egida del codice di procedura del 1865 esisteva solo a favore dei crediti di professionisti che avessero prestato la loro opera nell'ambito di un processo, venne esteso ad altri crediti pecuniari nel 1922 proprio al fine di risolvere un nodo funzionale a favore delle imprese e per il pagamento dei crediti da lavoro di alcune categorie privilegiate di professionisti.

La funzionalità del provvedimento rispetto alle imprese, per le quali era stato predisposto, è oggi molto ridotta. Vi è un ricorso frequente, da parte dei debitori, a opposizioni meramente dilatorie: i costi della procedura sono notevoli, aumentano le difficoltà di esecuzione, ed è minore l'efficacia intimidatoria della carta bollata rispetto ai debitori abituali e ai professionisti della «dilazione forzata».

La discesa del tasso di interesse legale al 2,5 per cento, infine, rende conveniente essere inadempienti laddove non siano stati pattuiti degli interessi di mora *ex contracto* superiori a quelli legali: per il debitore senza scrupoli il creditore diventa un finanziatore, anzi la miglior fonte di denaro a basso costo.

Nella generalità dei casi, e stando ai manuali di deontologia forense<sup>26</sup>, il cliente, fatta salva ogni eventuale diversa pattuizione, deve anticipare all'avvocato le spese occorrenti e corrispondere, secondo gli usi, gli acconti sul compenso. Nel sistema italiano il compenso è sempre dovuto dal cliente all'avvocato, anche quando nessuna somma sia stata prevista dal giudice a carico del soccombente.

Nella sentenza che chiude il processo e, nel caso del decreto ingiuntivo, al momento della sua emissione, il giudice condanna la parte soccombente al rimborso delle spese in favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare, insieme con gli onorari della difesa (art. 191 c.p.c.), escludendo la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice soltanto se queste sono eccessive o superflue (art. 92 c.p.c.).

Si deve tenere presente che il numero dei decreti per il recupero di somme intorno ai 10 milioni di lire è preponderante; in questi casi, il rapporto tra il credito per cui si procede e gli onorari dell'avvocato è tale per cui, nel caso del recupero di un credito di 500 mila lire, l'onorario corrisponde a un aumento di oltre il 50 per cento della somma (350 mila lire).

Le procedure per somme molto piccole rendono bene agli avvocati e rappresentano nella maggior parte dei casi dei successi: il consumatore che ha fatto il passo troppo lungo o il piccolo commerciante con problemi di liquidità sono soggetti ancora intimiditi dalla procedura di ingiunzione, mentre l'imprenditore che ha debiti molto più consistenti preferisce, a volte, pagare i piccoli crediti se minacciato da una istanza di fallimento.

A spese e onorari debbono essere aggiunti l'Iva (20 per cento), la Cassa previdenza avvocati (2 per cento), il costo delle marche da bollo (generalmente 20 mila lire ogni quattro pagine), dell'iscrizione a ruolo (circa 69 mila di diritti e 20 mila di marche da bollo per le copie) e della notifica (da 10 a 20 mila lire circa)<sup>27</sup>.

Il costo complessivo della procedura per decreto ingiuntivo nel caso di un credito di 3 milioni di lire si aggira intorno alle 750 mila lire (di cui 555 mila vanno all'avvocato), poco meno del 30 per cento della somma per cui si procede; nel caso di un credito di 500 mila lire il costo complessivo è pari a 330 mila lire circa (di cui 280 mila vanno all'avvocato), più del 70 per cento della somma per cui si procede.

<sup>26</sup> Si veda per tutti R. Danovi, *Corso di ordinamento forense e deontologia*, Milano, Giuffrè, 1997<sup>5</sup>, p. 177.

<sup>27</sup> Sono esenti da spese di bollo i decreti ingiuntivi per una somma inferiore a 2 milioni di lire, di competenza del giudice di pace.

Dal mancato pagamento della fattura al momento della vera e propria ingiunzione di pagamento trascorrono dai 20 ai 30 giorni; il creditore procedente ha dovuto sostenere spese legali per svariate centinaia di migliaia di lire e non ha avuto alcuna soddisfazione, se non quella di sapere che deve iniziare un nuovo procedimento, quello esecutivo, nei confronti del proprio debitore. Nella sostanza, il debitore ha visto aumentare il proprio debito delle spese della procedura, che però, fino ad ora, sono ricadute sul creditore procedente in forma di acconti per le spese dell'avvocato. A queste somme, se la procedura di ingiunzione non sortisce l'effetto sperato, si dovranno aggiungere le spese per provvedere all'esecuzione: apposizione della formula esecutiva, richiesta delle copie, e finalmente il pagamento dell'imposta di registro.

*b) Il caso della esecuzione forzata  
(artt. 474-632 c.p.c.)*

L'esecuzione forzata consiste nell'attuazione coattiva, mediante organi giudiziari, di un risultato pratico equivalente a quello che il debitore avrebbe dovuto realizzare spontaneamente in adempimento di un obbligo giuridico.

Il fondamento dell'espropriazione forzata è la responsabilità patrimoniale del debitore (art. 2910 c.c.). Il pignoramento consiste nella sottrazione coattiva di alcuni beni del debitore da parte del creditore. Quando il pagamento avviene prima del pignoramento, ma dopo la notifica dell'atto di precetto, è necessario che il debitore versi nelle mani dell'ufficiale giudiziario la somma per cui si procede oltre a quella ne-

cessaria per le spese. Quando il pagamento avviene dopo il pignoramento, è possibile la conversione del pignoramento previa istanza del debitore e deposito di una somma pari a 1/5 del credito.

Il giudice dell'esecuzione determina con ordinanza la somma da sostituire al bene pignorato e ammette le parti alla sostituzione, liberando dal vincolo le cose pignorate; se il debitore omette il versamento dell'importo, la somma versata viene a far parte dei beni pignorati. Decorsi 10 giorni dal pignoramento, può essere proposta l'istanza di assegnazione o di vendita; tra la proposizione dell'istanza e il momento della vendita o assegnazione dei beni trascorrono più di 90 giorni<sup>28</sup>. In caso di vendita del bene pignorato, la distribuzione della somma ricavata avviene ad opera del giudice dell'esecuzione a un solo creditore oppure a più creditori, secondo un riparto proporzionale che può essere concordato dai creditori con l'approvazione del giudice, oppure deciso direttamente da quest'ultimo.

Dopo aver atteso *da 2 a 3 mesi*, il creditore procedente si trova ad aver speso – nel caso si tratti di un credito relativo a fatture non pagate – *almeno 600 mila lire* tra imposta di registro, notifica e pignoramento. Nel caso si proceda sulla base di un precedente decreto ingiuntivo, è possibile che il cliente-creditore abbia visto l'avvocato per iniziare la pratica di recupero quattro mesi prima, e, considerato che prima di rivolgersi a un legale si tentano dei contatti diretti con il debitore moroso, si può dire, con buona approssimazione, che il creditore ha concesso involontariamente

<sup>28</sup> La vendita consiste nella trasformazione dei beni pignorati in denaro liquido; l'assegnazione nella attribuzione diretta del bene pignorato al creditore sulla base di un determinato valore.

al debitore 6 mesi di dilazione nel pagamento con il tasso legale di interessi al 2,5 per cento annuo.

*L'esecuzione mobiliare.* I tempi e i costi della procedura di esecuzione in Italia non sono molto distanti da quelli riscontrabili in altri paesi europei, ma il problema insito nel nostro modello di esecuzione è quello della individuazione dei beni da pignorare, della valutazione, della custodia e della successiva vendita degli stessi. La mini-perquisizione civile condotta dall'ufficiale giudiziario al domicilio del debitore, privo di ogni potere per condurre ulteriori indagini conoscitive per il tramite di richiesta di informazioni a soggetti terzi, rende il momento del pignoramento quello più tragicamente comico e inefficace dell'esecuzione.

Le soluzioni che altri sistemi giuridici ci offrono sono di due tipi: quella francese, basata sulla «indagine pubblica», e quella tedesca, basata sulla «indagine privata».

■ In Germania, di fronte a un pignoramento negativo il creditore ingiunge al debitore di fare una sorta di dichiarazione «asseverata» – *eidstattliche Verischerung* – al fine di metterlo a conoscenza della restante parte del suo patrimonio. La maggior parte della dottrina tedesca critica le conseguenze per la loro contraddittorietà: il rifiuto di rendere tale dichiarazione comporta l'arresto e la carcerazione, mentre in caso di incompleta o falsa dichiarazione la sanzione penale è solo eventuale. L'effetto deterrente maggiore è però offerto dall'inserimento del nome del debitore che non ha offerto propri beni a sufficienza per saldare il debito nella «lista nera» dei debitori – *Schuldnerverzeichnis* – cui corrisponde una perdita di credibilità so-

ciale e conseguentemente la chiusura di tutte le eventuali linee di credito.

■ La Francia basa la propria esecuzione sulla «indagine pubblica» condotta, secondo quanto disposto dall'art. 39 L. 91-650 del 9.7.1991, dal Procuratore della Repubblica a richiesta dell'ufficiale giudiziario – *huissier de justice* – di fronte alla infruttuosità certificata delle ricerche da quest'ultimo svolte. Il Procuratore della Repubblica procede alle indagini necessarie per l'individuazione, anche presso terzi, dei beni da sottoporre a esecuzione; sono ammessi specialmente tre tipi di indagine: 1) quella presso enti in cui sono aperti conti a favore del debitore, 2) quella presso il debitore stesso al suo indirizzo e 3) quella presso il datore di lavoro. Il sistema francese ha preso atto della mutata struttura economica del patrimonio dei consociati, per i quali il credito da lavoro ha un peso superiore rispetto a quello dei beni mobili di consumo, rapidamente deprezzabili e difficilmente rivendibili. È stata data prevalenza alla espropriazione presso terzi (pignoramento di parte dello stipendio presso il datore di lavoro del debitore) rispetto alla espropriazione forzata di beni mobili presso il debitore.

In Italia i problemi principali da risolvere, secondo gli avvocati intervistati dal Centro Einaudi, sono: una non eccessiva professionalità dell'ufficiale giudiziario, una generale carenza di mezzi idonei a rendere la valutazione dei beni pignorati effettiva, l'impossibilità di assicurare che i beni oggetto del pignoramento non vengano trafugati, l'impossibilità di farsi coadiuvare dalla forza pubblica in modo costante e continuo.

Meno negativi sull'attuale normativa sono i giudici e i cancellieri intervistati, se-

condo i quali l'interpretazione corrente di alcune norme permette di pignorare anche i crediti da pensione; non ritengono negativa l'esperienza del pignoramento mobiliare presso il debitore, ma non sono informati dei risultati concreti della vendita dei beni sottoposti a esecuzione<sup>29</sup>.

Tutti auspicano una maggiore professionalità e trasparenza nella vendita dei beni pignorati, quando non lamentano un inconveniente ricorrente, cioè che il debitore pignorato, ottenuti i rinvii con minimi versamenti, proceda alla sottrazione del bene, di cui non è garantita la custodia; in questo caso i giudici ritengono sia comunque possibile procedere penalmente contro il debitore pignorato che non garantisca la custodia, mentre gli avvocati fanno notare che una denuncia penale significa un nuovo costo per il cliente e i tempi altrettanto lunghi della procedura penale, con risultati spesso insoddisfacenti.

Non si deve dimenticare che l'inefficienza nelle procedure di esecuzione e vendita dei beni pignorati si traduce in danno anche per il debitore pignorato; questi vedrà venduti i propri beni per poco e quindi, nonostante la perdita dei beni, vedrà ridursi solo in minima parte l'ammontare del suo debito.

*La percentuale di denaro recuperato mediante l'esecuzione mobiliare, rispetto al credito per cui si procede, è deludente. A seconda delle regioni italiane (il Sud meglio del Nord), si va dal 17 al 55 per cento*

della somma capitale oggetto dell'esecuzione<sup>30</sup>.

*L'esecuzione immobiliare.* L'espropriazione immobiliare ha per oggetto i beni immobili e i diritti reali di godimento sugli immobili. Il pignoramento avviene con atto scritto dal creditore con l'indicazione esatta dei beni pignorati e dei diritti reali su di essi e l'ingiunzione dell'ufficiale giudiziario al debitore di non sottrarre i beni in garanzia. Sono necessari la notifica al debitore, il deposito in cancelleria, la formazione del fascicolo dell'esecuzione, la trascrizione nei pubblici registri ad opera dell'ufficiale giudiziario o del creditore.

La procedura dell'esecuzione immobiliare è più complessa e più lunga di quella mobiliare; al contrario di questa, assicura in misura maggiore il recupero della somma per cui si procede.

La vendita avviene con ricorso al Tribunale a cui devono essere allegati l'estratto del catasto, le mappe, i certificati, le iscrizioni e le trascrizioni relative all'immobile pignorato e il certificato del tributo diretto allo Stato<sup>31</sup>. Il primo atto della procedura che porta alla vendita è l'udienza di audizione delle parti e dei creditori ipotecari. Questa udienza è ritenuta superflua dagli operatori, e potrebbe essere fatta coincidere con quella in cui il giudice dell'esecuzione nomina un consulente tecnico (geometra) e dispone per il giuramento dello stesso. Tra queste due udienze, oggi, pos-

<sup>29</sup> Dati relativi al questionario del Centro Einaudi utilizzato per la ricerca sulla giustizia esecutiva commissionata dall'Unione Industriale di Torino, 1998.

<sup>30</sup> Dati Istat, Indagine sulla giustizia, 1999.

<sup>31</sup> Con la riforma del 3.8.1998 n. 302, entro 60 giorni dal ricorso è necessario che il creditore procedente produca il supercertificato di destinazione urbanistica (art. 18 L. n. 47/1985) oppure un certificato notarile attestante le risultanze delle visure camerali e dei registri immobiliari. In caso di adempimento fuori termine il pignoramento viene cancellato.

sono decorrere da 4 a 9 mesi<sup>32</sup>. Dopo il giuramento del consulente tecnico, viene fissato un termine di 90-120 giorni per il deposito della perizia; spesso interviene una richiesta di proroga a causa del superlavoro dei consulenti tecnici, e il tempo complessivo aumenta fino a 6-7 mesi.

Sarebbe auspicabile esaminare la perizia prima della successiva udienza onde verificare se siano presenti errori di valutazione dell'immobile, cosa normalmente impossibile poiché il deposito della perizia avviene in udienza. Chiedere un rinvio per la disamina significa attendere altri 6-7 mesi.

Nell'udienza successiva il giudice si riserva di fissare l'asta. Lo scioglimento della riserva e la conseguente decisione sull'asta avviene dopo 12-18 mesi durante i quali l'unica attività rilevante – costosissima – è dedicata alla predisposizione della pubblicità della vendita a mezzo stampa e sul foglio degli annunci legali.

Si arriva così al momento della vendita del bene. Se non c'è nessun offerente si chiede la fissazione dell'udienza di comparizione delle parti per stabilire di procedere a una riduzione del prezzo o all'assegnazione; tale udienza si tiene dopo 5-6 mesi.

Con il decreto di trasferimento il giudice ingiunge al debitore o al custode di rilasciare l'immobile; il decreto deve essere trascritto (per il pagamento dell'imposta di registro) ed è necessaria una memoria di precisazione dell'ammontare del credito

vantato, il cui termine di deposito è fissato generalmente in 4-5 mesi. Con il deposito della memoria il giudice è pronto a redigere il progetto di distribuzione che, una volta discusso e approvato – 4-5 mesi –, diviene esecutivo in 15 giorni.

*La durata media totale di una procedura di esecuzione immobiliare è di quattro anni – 48 mesi –, ma molto dipende dal tipo di resistenza che il debitore pignorato oppone. In caso di resistenza attiva, infatti, e mediante l'aiuto di un legale, le pratiche dilatorie possono, laddove il giudice non sia sufficientemente esperto, comportare un notevole aumento di questo già smisurato quadriennio.*

*I costi medi totali della procedura di esecuzione immobiliare si aggirano, per un immobile del valore di 300-350 milioni, intorno ai 16 milioni di lire.*

*La percentuale di denaro recuperato mediante l'esecuzione immobiliare, rispetto al credito per cui si procede, è più cospicua, e si attesta al 78 per cento della somma capitale oggetto dell'esecuzione<sup>33</sup>.*

Nel caso in cui il creditore procedente sia un istituto di credito, la spesa vale l'impresa<sup>34</sup>; quando invece sia un privato cittadino, la procedura richiede degli anticipi di denaro elevatissimi, un investimento a bassissima redditività.

Il costo delle marche per il precetto, della notifica, delle visure in conservatoria, delle copie e della trascrizione del pignoramento nei pubblici registri immobiliari si

<sup>32</sup> Per evitare questo ritardo alcune sedi utilizzano una sola udienza per effettuare la comparizione delle parti e conferire l'incarico al consulente tecnico nominato dal giudice (es. Tribunale di Alessandria). Dati relativi al questionario del Centro Einaudi, cit.

<sup>33</sup> Dati Istat, Indagine sulla giustizia, 1999.

<sup>34</sup> In questi ultimi anni, le banche danno segnali di allarme e di insofferenza: nel 1997 il costo della lentezza delle esecuzioni immobiliari per il sistema bancario italiano è stato valutato in 3 mila miliardi di lire. Dati Centro studi Confindustria-Abi.

aggira intorno alle 350-500 mila lire. L'istanza di vendita ha un costo fisso di 350 mila lire. Il costo dei certificati ipocatastali e/o dei certificati immobiliari ha un prezzo variabile intorno alle 500 mila lire, ma la spesa maggiore è data dalla pubblicità sulla stampa. I giudici delle esecuzioni spesso ritengono necessaria la pubblicità sui maggiori quotidiani, dove, per un immobile il cui valore va dai 300 ai 350 milioni di lire, il costo di un annuncio si aggira intorno ai 12 milioni di lire<sup>35</sup>.

Il costo del consulente tecnico, anticipato dal creditore precedente, si aggira sui 2-3 milioni di lire, ma dipende dalle difficoltà che si incontrano nella perizia e da quanto il magistrato decide di liquidare<sup>36</sup>.

Le proposte che vengono dagli operatori intervistati vorrebbero eliminare l'inutile pluralità dei giudici dell'esecuzione e demandare il più possibile delle operazioni ad altre figure (come in parte il legislatore ha fatto con il notaio). Si vorrebbe venisse data maggiore pubblicità alla procedura e più spazio a possibilità di moratorie, concordati che consentano l'intervento di tutti i creditori nelle procedure espropriative, come oggi succede nel caso del fallimento<sup>37</sup>. I problemi dell'esecuzione immobiliare sono visti nei tempi e nei costi, meno nel risultato del recupero.

La magistratura solo di recente si è interessata al problema; per lungo tempo è prevalsa la convinzione che il compito delle istituzioni preposte all'amministrazione della giustizia finisca con l'emanazione del provvedimento passato in giudicato anziché con il ripristino sostanziale degli interessi violati. Rammarica notare che nella relazione annuale del Procuratore Generale del 1998 non viene fatto alcun riferimento allo stato di salute del processo di esecuzione.

### Conclusioni

Nel nostro paese si rispolverano solo da qualche tempo le cifre di uno dei più disastrosi episodi di cattiva amministrazione della giustizia in Europa, e il ritorno allo studio dei problemi collegati all'organizzazione della giustizia civile viene promosso dagli imprenditori più che dagli esperti in materia<sup>38</sup>.

Il mercato richiede alle imprese che vogliono restare competitive un'estrema flessibilità e rapidità nel prendere le loro decisioni operative. Se il privato, oltre ai costi derivanti dagli onorari agli avvocati e dalle spese legali, subisce la frustrazione di non poter far valere in tempi ragionevoli i propri diritti, l'impresa deve sopportare sia i

<sup>35</sup> Su giornali locali, il costo sarebbe decisamente minore; in alcune città sono state sperimentate queste e altre forme di pubblicità (es. Internet) meno care oppure sono state stipulate convenzioni con i giornali (Tribunale di Bologna).

<sup>36</sup> Con la riforma delle esecuzioni immobiliari (L. 3.8.1998 n. 302) il giudice delega il notaio che può farsi coadiuvare da un consulente tecnico per fare la valutazione del valore dell'immobile, cosa che avveniva già in altre città (Prato e Livorno). Proprio l'esperienza positiva in quelle città ha ispirato il legislatore. Non mancano tuttavia dubbi e critiche: vedi P. Dezani, A. Grosso e R. Barone, *Osservazioni sulla riforma delle esecuzioni civili, L. n. 302 del 1998*, frutto della collaborazione tra la seconda sezione civile del Tribunale di Torino e il Consiglio notarile di Torino.

<sup>37</sup> Dati relativi al questionario del Centro Einaudi, cit., e dati proposti da G. Valcavi, *Relazione introduttiva e proposte di riforma del processo esecutivo*, in «Giurisprudenza italiana», IV (1997), p. 210.

<sup>38</sup> Il 25 settembre 1998, «Il Sole 24 Ore», dopo aver proposto in varie riprese i numeri del disastro della giustizia italiana, promuoveva a Milano un convegno sul tema «Competitività delle imprese e funzionamento della giustizia», invitando operatori del settore e imprenditori.

costi della causa sia quelli che derivano dall'incertezza di una controversia particolarmente delicata ed eternamente pendente. In certi casi, il trascinarsi di una lite nelle aule di tribunale comporta un deterioramento dei rapporti di *partnership* commerciale che può nuocere alla rete di clienti dell'impresa, mentre una soluzione rapida viene in fretta dimenticata e rende possibile riallacciare rapporti commerciali interrotti.

Chi conosce il tema, caro all'economia neo-istituzionale, della stretta relazione tra riduzione dei costi transattivi e meccanismi di interscambio e fiducia personale, può avere un'idea ancor più chiara di quanto costi al sistema economico e commerciale italiano ogni vertenza giudiziaria<sup>39</sup>.

Da ultimo, è frequente il caso in cui l'esecuzione di una sentenza (finalmente) pronunciata sia divenuta inutile, perché inadeguata alla mutata realtà di fatto, oppure addirittura dannosa, perché altera la struttura organizzativa dell'azienda in misura imprevedibile.

Con l'avvento della moneta unica europea, queste problematiche rischiano di essere moltiplicate. In una logica di integrazione europea, il sistema giustizia italiano non è assolutamente competitivo, come si è visto poco sopra, rispetto a quello degli altri paesi dell'Unione europea. Questa situazione si riflette sull'economia e si traduce in una perdita derivata di competitività del prodotto italiano.

L'animo del mondo giuridico italiano, secondo un commentatore, sarebbe per-

meato dallo spirito di un Inquisitore, attento non alla celerità del processo ma al raggiungimento della verità, il cui fine è la salvezza dell'uomo e per il quale la lunghezza del processo, vista come espiazione, è un mezzo per avvicinarsi alla salvezza<sup>40</sup>.

La ricerca sin qui condotta conferma questa affermazione e mette in luce come il processo civile sia ancora pensato come strumento per ottenere «la migliore delle sentenze possibili», anziché come procedura per addivenire alla soluzione pratica di una controversia in presenza di risorse scarse e di tempo limitato.

Introdurre le variabili «tempo e risorse limitati» significa, oltre che superare l'utopia di una giustizia esatta e abbracciare l'idea di una giustizia *ragionevole*, affrontare il tema senza indugiare in atteggiamenti preordinatamente rivolti alla critica della magistratura, della avvocatura o del legislatore.

La giustizia civile, letta in chiave di produttività, non perde di centralità e di importanza, rimane l'istituzione fondamentale per il mantenimento della prosperità economica e il legame sociale tra i cittadini<sup>41</sup>.

#### a) *Un manager in tribunale*

I modelli fino ad oggi suggeriti per curare il malessere della giustizia civile, quali i tentativi di conciliazione obbligatori, i modelli alternativi di risoluzione delle controversie, la creazione di nuovi giudici e l'eliminazione dei giudici collegiali, pos-

<sup>39</sup> Vedi O. E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, cit.

<sup>40</sup> Intervento dell'avv. Marco Weigmann al convegno su «Giustizia e sicurezza in Italia: si può fare di più», organizzato a Torino il 12 gennaio 1999 dal Centro culturale «A. De Gasperi».

<sup>41</sup> In questo senso muove l'interessante analisi di C. Barrère, *Logique marchande et service public de la justice*, Torino, International Centre for Economic Research, Working Paper Series, n. 27/98, p. 5.

sono essere descritti come tentativi di imporre un limite all'input di contenzioso e aumentare l'output di sentenze.

Quest'ultima soluzione, particolarmente cara al nostro legislatore, si è tradotta, però, in un indiscriminato ampliamento degli organici, attraverso giudici provvisori, giudici onorari, Sezioni stralcio, magistrati aggiunti. I nuovi magistrati, proprio per il loro carattere di eccezionalità e provvisorietà, fanno crescere la sfiducia verso le istituzioni giudiziarie e risolvono in minima parte il problema dei tempi e delle cause pendenti. È giunto il momento di pensare a strumenti che, incidendo sul modo in cui il processo viene condotto, permettano un miglioramento dei tempi di gestione del contenzioso.

La soluzione che si deve auspicare è quella che porta a un procedimento civile rapido, professionale ed efficiente, che può essere ottenuto solo attraverso l'organizzazione manageriale degli uffici giudiziari e la riduzione dei tempi morti della procedura ordinaria, in sintesi un miglioramento della gestione quotidiana del *legal process*.

Una maggiore produttività della macchina della giustizia implica l'automatico innalzamento quantitativo della produzione. Una rinnovata celerità nella riso-

luzione delle controversie allontana dalle aule giudiziarie coloro che sperano nei tempi lunghi del processo, riducendo il numero delle liti senza il ricorso a filtri di alcun tipo.

Il problema della giustizia non è solo italiano. In un convegno tenutosi nel 1995 presso il Tribunale di Nanterre<sup>42</sup> sui tempi del processo in Francia, Serge Guinchard provava ad affrontare il tema in termini di organizzazione delle risorse umane e proponeva ai professionisti del diritto una soluzione alla cui base stava l'introduzione, al fianco dei giudici, di una nuova categoria di impiegati che potremmo definire manager delle risorse. A tale figura si dovevano accompagnare delle commissioni di revisori, formate prevalentemente da magistrati ma anche da avvocati e cancellieri, con il compito di procedere a un costante *auditing* dei tempi e dell'efficacia di ogni singolo ufficio giudiziario. Oggi la proposta Guinchard è un progetto di legge di cui si attende l'attuazione<sup>43</sup>.

Il manager in tribunale si occuperebbe della allocazione delle risorse economiche in modo efficiente, coordinerebbe le attività del personale ausiliario, libererebbe i magistrati dalla necessità di provvedere personalmente all'attività organizzativa e gestionale<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> J. M. Coulon e M. A. Frison-Roche (a cura di), *Le temps dans la procédure*, cit.

<sup>43</sup> L'ordinamento giudiziario francese, per la prima volta in una discussione tra operatori professionali e in ossequio alle ipotesi di Max Weber, veniva visto in termini di produttività. Si veda M. Weber, *Economy and Society*, 2 volumi, Berkeley, California University Press, 1978, vol. I, p. 132, in cui il sociologo tedesco afferma che l'ordinamento giudiziario deve trasformarsi, seguendo l'evoluzione della società contemporanea, in uno strumento rapido ed efficiente di risoluzione, quasi meccanica, delle controversie tra i consociati.

<sup>44</sup> In un esposto alla Commissione europea sullo stato della giustizia del lavoro in Italia, il dott. Vincenzo Ciocchetti ricordava che, sebbene i giudici del lavoro della Pretura di Torino svolgano con dedizione il lavoro di udienza, 4-5 giorni alla settimana ciascuno, solo in 2 giorni è assicurata la presenza del personale ausiliario. V. Ciocchetti, *Esposto alla Commissione europea - Crisi e paralisi nella giustizia del lavoro e previdenziale italiana*, 9 febbraio 1999, pp. 13-15. Esposto cui ha aderito l'Associazione Avvocati del Lavoro in data 13 maggio 1999 presentando a sua volta un esposto alla Commissione europea, vedi <http://www.legge-e-giustizia.it/Document/>.

Nelle facoltà di giurisprudenza, però, non viene dato spazio alcuno allo studio della gestione delle risorse umane, delle tecniche di negoziazione e di management. Il giurista in erba è, nel migliore dei casi, uno studioso che sa come risolvere problemi astratti di ordine sistematico. Gli aspetti pratici e di gestione, seppure determinanti nel successo professionale sia del giudice sia dell'avvocato, e in ultima istanza del buon funzionamento della giustizia, sono lasciati all'esperienza e all'indole individuale. Non sempre un ottimo giurista è un ottimo manager. Vi è domanda di un tipo di professionalità che oggi manca: quella organizzativa e gestionale.

La giustizia giusta si ottiene anche attraverso l'ottimizzazione dell'organico, il miglioramento delle strutture, il controllo dei flussi informativi e l'uniformazione delle procedure tra i diversi uffici; allo stesso modo, la fiducia nelle istituzioni si guadagna con la razionalizzazione delle procedure, la riduzione delle formalità e un maggior decoro degli uffici.

Dietro la retorica della giustizia giusta, del processo garantista e della migliore delle sentenze, molto spesso si nascondono pigrizia e mancanza di responsabilità più che un profondo senso etico che non può accontentarsi di nulla di meno che della Verità.

Primo compito di un futuro riformatore del sistema processuale civilistico italiano dovrebbe essere quello di smascherare l'ideologia che lo sovrasta. Il culto del diritto

giusto in termini assoluti e un sistema di garanzie estremamente estese nascondono l'impunità per avvocati impreparati, giudici poco volenterosi e cancellieri nullafacenti.

*b) La giustizia a due velocità:  
una discriminazione tra gli utenti?*

Gli elevati costi e i tempi lunghi, in molti casi, rendono di per sé antieconomica la proposizione di domande giudiziali di modico valore, con il risultato ultimo che il cittadino si trova a rinunciare a far valere un diritto, anche nel caso in cui sia ragionevolmente sicuro di poter ottenere una pronuncia giudiziale favorevole. In questo modo, è l'utente più debole a dover subire, in termini di costi-opportunità, l'inefficienza del sistema complessivo.

Le lentezze della macchina giudiziaria e degli studi professionali, inoltre, producono un secondo e più subdolo *cripto effetto* negativo: finiscono per andare a tutto vantaggio del soggetto che, da una pronuncia non favorevole, ha più da perdere.

Il cerchio si chiude: la giustizia ordinaria, lenta e gratuita (o forse: lenta *ma* gratuita) resta la giustizia dei poveri<sup>45</sup>. Chi dispone di maggiori risorse può cercare nella giustizia arbitrale, nell'utilizzo dei provvedimenti d'urgenza<sup>46</sup>, preconfezionati dagli avvocati dei migliori studi legali, o nel ricorso alle giurisdizioni di altri paesi, vie alternative al pantano della giustizia ordinaria italiana. Questi tipi di strade alternative, paradossalmente, evitano che i

<sup>45</sup> F. Galgano, *Giustizia, liti in aumento, produttività bloccata*, «Il Sole 24 Ore», 26 settembre 1998, e nello stesso senso S. Chiarloni, *op. cit.*, p. 398.

<sup>46</sup> I provvedimenti d'urgenza sono richiesti principalmente nelle materie commerciali (ad esempio nei procedimenti per concorrenza sleale e di protezione dei beni immateriali) e societarie; vi è una tendenza all'estensione dell'ambito di tali procedimenti in tutti i settori a mano a mano che le durate del processo ordinario si fanno sempre più intollerabili. S. Chiarloni, *op. cit.*, p. 433.

poteri economici risentano della lentezza del processo civile e spingano per la riforma dello stesso.

È sempre più evidente l'allargamento della forbice tra i tempi del procedimento per chi può ricorrere ai migliori studi legali e alle procedure d'urgenza e quelli per chi, al contrario, è costretto a sottostare alle lungaggini del giudizio ordinario e all'innattività degli avvocati meno preparati, dediti a coltivare più la durata della causa che gli interessi del loro assistito.

*c) Troppi gradi di giudizio  
o troppo lungo il primo grado?*

Lo smascheramento dell'ideologia che protegge il malcostume della giustizia civile passa attraverso un secondo aspetto che, emergendo in modo incontrastato dalla ricerca condotta, conferma l'osservazione fatta sulla mancanza di produttività del sistema: il vero problema della giustizia civile consiste nella eccessiva durata del giudizio ordinario di primo grado, non nel numero o nella durata delle impugnazioni. Diversamente da quanto sostenuto da molte parti, il nocciolo del problema giustizia è costituito dalla prima fase. È di fronte al primo giudice che il contenzioso si arena; il numero dei giudici di primo grado è notevole – 4.500 giudici di pace, oltre 5.000 tra pretori e giudici di tribunale; a questi sono stati aggiunti i giudici onorari delle Sezioni stralcio e in più, con la riorganizzazione in vigore dal 1° giugno 1999 (giudice unico di primo grado), a ogni magistrato corrisponderà un soggetto autonomo giudicante.

La lotta per raggiungere una maggiore produttività della macchina della giustizia deve partire dalla velocizzazione del primo grado di giudizio.

La ricerca e il questionario hanno evidenziato alcune soluzioni praticabili. Si possono ridurre fortemente i tempi di causa cominciando con il trasformare molte delle udienze di trattazione in semplici telefonate o scambi di corrispondenza (fax o posta elettronica) tra le parti e il giudice; l'esperienza fatta in altri paesi o quella degli arbitrati sono un modello utile.

L'enfasi sulla oralità e immediatezza del processo può essere accentuata dall'uso degli strumenti tecnologici, che sia gli uffici giudiziari sia gli studi professionali utilizzano per le vicende interne, ma disdegnano nella gestione del processo; è ovvio che un intervento del legislatore potrebbe rendere più facile l'introduzione dell'udienza virtuale nella pratica delle corti italiane.

Un altro punto importante è dato dalla riduzione dei tempi morti previsti dal codice di procedura civile: il più evidente di tutti è quello introdotto con la divisione in due dell'udienza di controllo della regolare costituzione delle parti e di interrogatorio delle stesse – mini-riforma che ha permesso che si perpetuassero le cattive abitudini processuali della novella del '50 nella pratica del nuovo rito civile del '90 –, ma si potrebbero prevedere dei termini inderogabili entro cui fissare l'udienza successiva, obbligando il giudice e le parti al rispetto dei tempi.

In altro ambito, il perdurare delle cattive abitudini sembra essere confermato dal fatto che, nonostante l'introduzione della figura del notaio nella procedura esecutiva, si abbia paura che questo somigli troppo a una «degiurisdizionalizzazione» del processo esecutivo, cosa al contrario auspicabile. Nonché dal fatto che non sia stata presa in considerazione la riforma delle

norme relative al tipo di beni impignorabili, e di quelle relative all'estensione del numero dei terzi pignorabili in caso di inadempimento.

*d) Globalizzazione  
e processo civile*

Una ulteriore considerazione deve essere fatta alla luce della trasformazione della figura dell'avvocato da artigiano a imprenditore. Tale mutamento significa allargare l'orizzonte professionale e avere dei concorrenti stranieri anche in ambito nazionale. Un sistema paese moderno esporta, tra i vari servizi, anche quelli di consulenza legale, beni sempre più importanti rispetto alle scarpe o alle automobili. Questo tipo di beni saranno determinanti nella formazione del Pil delle nazioni sviluppate: avere il sistema giustizia in panne non rende un grande vantaggio alla crescita di un'economia avanzata anche sotto questo punto di vista. La mancata introduzione di una legge sulle società tra professionisti che consenta di abbandonare il modello dell'avvocato artigiano per quello dell'avvocato società di servizi è motivo di preoccupazione. L'opinione sfavorevole degli operatori commerciali europei verso la nostra macchina della giustizia non è, però, rilevante soltanto nei rapporti con i nostri imprenditori<sup>47</sup>. Essa, infatti, costituisce – insieme all'ordine pubblico – uno dei maggiori fattori che rendono poco appetibile il nostro paese per gli investitori esteri, spaventati dai rischi di non ottenere,

come avviene in certe zone, nemmeno i procedimenti esecutivi<sup>48</sup>.

*e) Un nuovo modello  
di formazione dei giuristi*

Un'ultima riflessione deve essere dedicata al tema della formazione post-laurea comune per i futuri giudici e avvocati. Predisporre percorsi formativi in cui gli operatori professionali (giudici, avvocati, personale ausiliario) condividano le problematiche e i punti di vista rispettivi significa configurare un modello istituzionale interattivo e in grado di provvedere rapidamente alle esigenze di cambiamento.

La creazione di una formazione professionale unitaria, intrapresa con il progetto Padoa Schioppa, ha come obiettivo quello di portare sulla scena del mondo giudiziario delle figure professionali, giudici e avvocati, che conoscano meglio i rispettivi ruoli e nutrano una minore diffidenza reciproca. Le scuole sono destinate alla formazione professionale unitaria dei magistrati e degli avvocati con una struttura didattica distribuita sull'intero territorio nazionale e aperta a qualche migliaio di laureati, con uno sbocco per soli 300 laureati l'anno<sup>49</sup>.

La formazione unitaria dovrebbe aiutare a superare la patologica incomunicabilità fra la categoria dei magistrati e quella degli avvocati. La necessità di una formazione comune risulta confermata dal fatto che il decreto legislativo abilita i diplomati delle scuole forensi alle funzioni di magi-

<sup>47</sup> Dichiarazione di Guidalberto Guidi a R. Miraglia, *La giustizia cerca una svolta*, «Il Sole 24 Ore», 22 settembre 1998.

<sup>48</sup> V. Zeno-Zencovich, *Sono sette i nodi da sciogliere*, «Il Sole 24 Ore», 21 settembre 1998.

<sup>49</sup> Le scuole forensi sono già una realtà normativa, perché sono state introdotte con legge n. 127/1997 (art. 17 commi 113 e 114) e con il d.lgs. 17.11.1997 n. 398, ma ad oggi nessuna è entrata in funzione.

strato onorario. La formazione prevede la rivisitazione interattiva degli istituti fondamentali, analisi dei casi, redazione scritta di atti e pareri, svolgimento di temi ed elaborati corretti individualmente e discussi in classe. I docenti sono professori, magistrati, avvocati e notai. Il diploma finale avrà valenza effettiva ai fini dell'accesso all'avvocatura. Continuerà a essere necessaria una pratica presso uffici giudiziari e studi legali. Vi sono però due limiti insiti nella riforma.

Da un lato, quello che le scuole forensi non saranno l'unico canale di accesso all'avvocatura. Sarà possibile infatti, per un laureato in giurisprudenza, frequentare i corsi organizzati dal consiglio dell'ordine, fare pratica forense e sostenere l'esame finale. Questo doppio percorso parrebbe essere legato alla necessità di non introdurre il numero chiuso, cui è contraria l'avvocatura, ma lascia intravedere due possibili esiti, entrambi negativi: la creazione di avvocati di serie A e serie B, op-

pure un modo per lasciare immutato, nei grandi numeri, il tipo di formazione previsto oggi per i giovani avvocati.

Dall'altro lato, si prospetta una gestione delle scuole di formazione interamente lasciata alle università, anziché a nuovi soggetti istituzionali in cui avvocati e magistrati abbiano maggior voce in capitolo e i momenti di *stage* e di pratica abbiano il sopravvento sulla teoria. Soluzione che preoccupa soprattutto fino a quando permarranno nei *curricula* universitari delle notevoli lacune.

In molte facoltà di giurisprudenza mancano gli insegnamenti di tecniche di negoziazione, di *Alternative Dispute Resolution* e di analisi economica del diritto, presenti invece in tutte le università americane e in molte europee; materie con cui si formano giuristi più attenti agli effetti economici delle loro decisioni e delle loro abitudini, maggiormente consapevoli dei costi transattivi legati al processo: più ragionevoli e meno Inquisitori.