

## Prolusione

*Antonio Greco* \*

Il grave problema della situazione – fallimentare – della giustizia civile, dovuta soprattutto alla irragionevole durata del processo, più volte censurata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, investita di numerosi ricorsi, ha spinto il governo a studiare ed ad elaborare rimedi e strategie di interventi idonei a fronteggiare ed a risolvere, in una prospettiva di successo, tale problema.

Le cause della lentezza del processo civile, raramente imputabile alla negligenza di singoli giudici, vanno ricercate non solo nell'aumento del numero complessivo delle controversie, cui non è estranea la tendenza alla “giustiziabilità” di molti rapporti intersoggettivi, anche di quelli attinenti all'ambito domestico, familiare, scolastico, ma anche nella irrazionale distribuzione dei magistrati sul territorio, nella insufficienza degli organici (dei magistrati e del personale amministrativo), delle strutture, dei mezzi, nella scarsità dei fondi riservati agli uffici nel bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia, nel ricorrente costume giudiziario tendente ad inammissibili manovre dilatorie, nell'eccessivo formalismo della procedura.

Non possiamo esimerci dal dovere di esprimere un giudizio positivo in ordine alle incisive ed efficaci politiche messe in atto dal Ministero di Grazia e Giustizia per avviare a soluzione la crisi della giustizia civile nell'ottica di una risposta strutturale e globale di ampio respiro, evitando il ricorso a misure settoriali ed emergenziali.

In particolare l'introduzione del giudice unico di primo grado e l'istituzione delle sezioni stralcio costituiscono i profili più significativi

---

\* Presidente del Tribunale di Torre Annunziata.

e rilevanti di un più vasto disegno riformatore, elaborato dal suindicato Dicastero.

Questo disegno, nella salvaguardia dei valori e principi costituzionali, si prefigge lo scopo di realizzare un unico modello ordinamentale e organizzativo, basato sulla razionalizzazione delle energie e delle risorse, sulla valorizzazione della magistratura onoraria, sulla concentrazione dell'impegno dei magistrati togati nei settori di rilevante interesse sociale.

Lo scopo delle sezioni stralcio, entrate tempestivamente in funzione in questo Tribunale l'11 novembre 1998, è quello di consentire la definizione dei procedimenti civili di vecchio rito, pendenti alla data del 30 aprile 1995 innanzi al Tribunale, esclusi quelli già assunti in decisione, purché non rimessi in istruttoria con ordinanza collegiale, e quelli per i quali è contemplata la riserva di collegialità, entro il termine massimo di cinque anni. L'esaurimento di tali pendenze costituisce il presupposto indispensabile per assicurare una migliore funzionalità al nuovo rito processuale e per favorire l'attuazione della riforma del giudice unico di primo grado, la cui data di efficacia è prevista per il prossimo 2 giugno.

I problemi sul funzionamento della sezione stralcio e sui relativi profili organizzativi e processuali saranno esaminati con relazioni puntuali ed esaustive dai chiarissimi proff. Modestino Acone e Giuseppe Olivieri.

In particolare l'esperibilità del tentativo obbligatorio di conciliazione anche nei procedimenti pendenti in istruttoria, l'applicabilità degli artt. 12 e 13, L. n. 276 del 1997, soprattutto in materia di benefici fiscali, anche alle cause in corso presso i Tribunali in cui non è stata istituita la sezione stralcio, la possibilità di riunione di giudizi pendenti presso il magistrato togato ed il G.O.A., sono questioni che saranno esaminate in tutti i loro risvolti e implicazioni dai due illustri professori.

Guardiamo con vivo interesse e favore all'introduzione del giudice unico di primo grado, costituente un passo decisivo e concreto per ridare efficienza e funzionalità al servizio giustizia, in quanto esso implica una articolazione per materia o gruppi di materie e una pronta trattazione della causa, razionalizza l'impiego delle risorse umane e strutturali disponibili in una logica di dimensionamento organizzativo, inteso ad evitare sacche di improduttività ed ad assicurare il pieno utilizzo delle energie a tutto vantaggio della collettività.

L'istituzione del giudice monocratico, già sostenuta dal Chiovenda, è avvertita come esigenza di snellimento delle procedure, di tempestività delle decisioni, di maggiore responsabilizzazione del giudice, di una migliore conoscenza degli atti e di un minor rischio di conformismo. Il va-

lore della collegialità, intesa come espressione di maggiore garanzia, è attualmente sentito come meno indispensabile. Le novelle che hanno riformato l'impianto del procedimento civile, propendono per la formula monocratica, rendendo irreversibile l'opzione verso la monocraticità, salve le riserve di collegialità. È stato rettamente osservato che «abolito il collegio» è assai più facile proporzionare l'organico dei cori giudiziari al fabbisogno delle circoscrizioni.

Si intende agevolmente che l'unificazione degli uffici giudiziari ordinari di primo grado consente di superare la distinzione fra giustizia pretorile e giustizia dei tribunali, di eliminare la differenza di competenze per materia e per valore, fonte di inutile contenzioso, di favorire una più equa distribuzione del lavoro, di assecondare la specializzazione e l'affinamento professionale dei magistrati e di agevolare il processo di unificazione dei riti.

Ma siamo convinti che il positivo decollo di tale riforma debba essere affiancato da una coraggiosa revisione delle circoscrizioni giudiziarie, da un'ampia depenalizzazione, dall'aumento di competenza per materia e valore del giudice di pace e dalla modifica radicale del procedimento di espropriazione mobiliare ed immobiliare.

Non vi è dubbio che l'avvio di tale riforma postula la capacità di governare i processi di cambiamento, richiamandosi al principio di una proficua e costruttiva collaborazione. È del pari incontestabile che ogni radicale innovazione deve trovare i suoi punti di forza nel dialogo e nel confronto con l'ordine giudiziario, la classe forense e gli altri operatori del diritto, che vanno considerati comprimari del moto di rinnovamento della giustizia.

Pertanto le forze politiche e le componenti del pianeta giustizia devono aprirsi ad una nuova cultura del processo ed impegnarsi ad alimentare una concezione della tutela dei diritti e delle posizioni giuridiche soggettive, fondata sull'effettività della difesa giurisdizionale.

La protezione della parte economicamente più debole e la pronta risoluzione dei conflitti interpersonali sono le parti centrali di un illuminato progetto di riforma e rappresentano le tappe da percorrere per costruire e rafforzare lo stato democratico di diritto.

Appare evidente che la progettazione di un nuovo modello di giustizia civile non può ignorare il profondo mutamento dei rapporti economico-sociali, intervenuto negli ultimi lustri, e le nuove aspettative di giustizia da esso derivanti, che non possono essere soddisfatte dalle forme tradizionali del vecchio sistema giurisdizionale. Tale modello deve co-

niugare la difesa del contraddittorio e dei valori del giudizio con le esigenze dell'efficienza, della rapidità ed effettività della tutela giurisdizionale.

La nostra attenzione va rivolta in modo particolare al processo esecutivo che è una sorta di giustizia ignorata nel senso che essa non è stata oggetto di frequenti dibattiti, essendo stata trattata solo in occasione di specifiche riunioni di studiosi del settore. Viceversa la sua rilevanza emerge in modo chiaro ove si consideri che la mancata esecuzione o la ritardata esecuzione dei titoli ha determinato un inquinamento del mercato che favorisce fenomeni di illegalità, come quello dell'usura, e creato un fertile terreno, ove allignano e prosperano traffici illeciti, di guisa che viene impedito il reale soddisfacimento delle ragioni dei creditori, pur essendo il debitore spogliato dei suoi beni.

È risaputo che la omessa esecuzione ha aperto ampi spazi alla gestione del recupero dei crediti a cura di terzi estranei o addirittura della criminalità organizzata, che riesce a convincere con la violenza il soggetto passivo ad estinguere il proprio debito anche con mezzi rovinosi.

Il panorama delle esecuzioni si manifesta, quindi, veramente preoccupante ed allarmante.

Spesso il creditore è persino nell'impossibilità di conoscere preventivamente la consistenza del patrimonio del debitore esecutato ed il luogo in cui si trovano i singoli beni che formano tale patrimonio, non prescrivendo la normativa vigente in tema di esecuzione alcun obbligo di collaborazione del debitore con il creditore nel facilitare lo svolgimento dell'accennata procedura.

La durata irragionevole della fase esecutiva porta a vanificare gran parte del giudizio di cognizione, a penalizzare le parti deboli della lite ed a minare il sistema economico. Di qui la necessità di un progetto di riforma che per un lato stimoli la rapida conclusione del processo esecutivo e per l'altro avvicini la vendita coattiva alla compravendita commerciale.

Questa necessità è stata in parte soddisfatta dalla L. n. 302 del 1998 che ha previsto la delegabilità delle operazioni di vendita ai notai, più sensibili e attenti, per la loro formazione e preparazione professionale, alle evoluzioni del mercato; sicché attraverso il loro coinvolgimento sarà possibile ridurre la distanza tra la vendita coattiva e quella commerciale – distanza che rivela l'arretratezza della normativa in materia di esecuzione –.

Siamo certi che dalle articolate e pregevoli relazioni del professor Giovanni Arieta e dei notai professor Giancarlo Laurini e del dr. Mauro

Miccoli, che analizzeranno approfonditamente in tutti i loro aspetti interpretativi ed applicativi i problemi sulla natura giuridica della delega, sulla veste e sul ruolo del notaio in relazione alla certificazione notarile ed alla gestione della vendita dei beni, scaturiranno illuminanti spunti di riflessione ed interessanti indicazioni propositive per avviare il varo di ulteriori interventi legislativi, diretti a favorire la semplificazione, la razionalizzazione e la sollecita definizione del procedimento esecutivo nella prospettiva di una sua eventuale degiurisdizionalizzazione.

Nell'ambito delle tematiche afferenti il processo di esecuzione, riteniamo che le scelte di politica legislativa vadano indirizzate nella direzione di ampliare le categorie dei titoli esecutivi, inserendovi il processo verbale di conciliazione, gli atti pubblici e le scritture private autenticate anche in ordine all'esecuzione per consegna e rilascio, ovvero all'esecuzione degli obblighi di fare e non fare.

Siamo, poi, dell'avviso che meriti di essere rafforzata la sentenza di condanna per violazione degli obblighi di fare e di non fare (eccettuati quelli del lavoratore e quelli relativi ai diritti della personalità) con adeguate sanzioni, come la corresponsione di una penale per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione spontanea della condanna nell'ipotesi di impossibilità o difficoltà dell'esecuzione in forma specifica.

Ampio consenso manifestiamo alla proposta di dare maggiore rilevanza al processo cautelare sia per la funzione di deflazione che esso è destinato ad esercitare sul carico degli affari trattati, sia per la possibilità di definire celermente la lite attraverso la tempestiva tutela del diritto dedotto in giudizio.

In questo quadro appare utile anche l'ampliamento delle ipotesi di utilizzabilità del procedimento di ingiunzione, che può servire ad evitare ed a scoraggiare inutili, dannose e temerarie manovre dilatorie.

Nella nostra riflessione sulla giustizia assume una sua centralità la disciplina dei costi del processo. È questo un campo, trascurato dalla dottrina, ma di notevole interesse perché il livello di democraticità del processo si misura altresì dagli oneri economici che frenano o ostacolano l'accesso alla giustizia, concepito anche come strumento di garanzia di promozione sociale. Infatti l'affermarsi dei diritti del cittadino avviene anche per via della tutela giurisdizionale. Prevedere che tutti possano richiederla significa che bisogna rimuovere gli ostacoli che ne impediscono l'esercizio e lo sviluppo della personalità.

Al riguardo non può tacersi che l'attuale regime fiscale, disciplinante la nascita, lo sviluppo e la definizione del giudizio, mostra completa in-

differenza alle esigenze di efficienza e funzionalità del sistema, ed appare alquanto vessatorio per i cittadini, gli utenti e gli operatori.

Giova, inoltre, ricordare che la defiscalizzazione delle conciliazioni, se applicata su larga scala, avrebbe un effetto deflattivo considerevole, consentendo la rapida conclusione di un ingente numero di controversie pendenti, con un evidente vantaggio per l'economia.

Va, quindi, condivisa l'idea di rivedere il regime tributario degli atti giudiziari, prevedendo l'onere fiscale nel solo momento dell'iscrizione a ruolo della causa, onere commisurato al valore della controversia: in tal modo si conseguirebbe il risultato di rendere certi i costi processuali, di stabilire un migliore rapporto tra cliente ed avvocato, di non appesantire le cancellerie di numerosi adempimenti e di fissare un criterio proporzionato alle effettive capacità economiche del cittadino.

Formuliamo l'auspicio che sui progetti di riforma, destinati a risolvere la grave crisi di giustizia, vada ricercato un terreno comune di analisi, di studio e di impegno con l'avvocatura, co-protagonista della scena processuale, al fine di prevenire situazioni di conflittualità e di incomprensione.

È fuori di discussione che le condizioni della perdurante crisi della giustizia civile si traducono in un difetto di democrazia giacché la omessa tutela dei diritti compromette le garanzie del normale svolgimento del vivere civile e riduce il valore della cittadinanza.

S'impone una rinnovata cultura organizzativa e partecipativa, nutrita di maggiore consapevolezza in ordine allo scopo ed al carattere del proprio lavoro, di maggiore disponibilità al dialogo ed al confronto.

Più estesa ed avvertita deve essere la partecipazione della società civile alla amministrazione della giustizia civile attraverso il potenziamento degli strumenti alternativi di tutela intesi ad assecondare forme diverse di composizione dei contrasti in una concezione della giustizia, fondata non solo sull'applicazione autoritaria del diritto, ma anche sull'adozione di mezzi alternativi di conciliazione e di mediazione.

Attendiamo di apprendere con vivo interesse gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza del Supremo Collegio, in ordine alla individuazione dei limiti di applicabilità dell'art. 384 c.p.c. e dei mezzi di impugnazione esperibili avverso la sentenza pronunciata dalla Cassazione "sostitutiva", tema che verrà trattato con acutezza argomentativa dal prof. Luigi Montesano e dal consigliere di Cassazione dr. Ugo Vitrone.

Con la stessa viva attenzione ci disponiamo ad ascoltare le illuminanti e meditate osservazioni che il prof. Luigi Paolo Comoglio svolgerà sui

poteri riservati al giudice istruttore nell'udienza di trattazione di cui all'art. 184 c.p.c., sulla definitiva formulazione dei mezzi di prova e sulle istanze istruttorie.

Di palpitante attualità si presenta, poi, la problematica concernente i profili processuali del D.Lgs. n. 80 del 1998 che sarà affrontata dai proff. Renato Oriani e Giorgio Costantino che, dall'osservatorio della loro ampia e profonda cultura, forniranno chiavi di lettura idonee a superare difficoltà interpretative determinate dalla scarsa chiarezza di alcune norme del citato decreto.

Siamo convinti che una nuova stagione di progresso della giustizia italiana potrà essere inaugurata e vedere la luce se tutti, magistrati, avvocati, mondo accademico, organi d'informazione, organizzazioni sindacali, movimenti culturali ed in genere operatori del diritto, saranno coinvolti a cercare un clima di sereno dibattito, di continuo confronto di idee e di proposte, liberandosi, ciascuno, dal condizionamento del proprio *status* per guardare all'avvenire della nostra società, verso la quale abbiamo degli obblighi e delle responsabilità da rispettare e assolvere.

Siamo sicuri che, perseguendo con tenace volontà tali obiettivi, animati da una comune tensione ideale e da un alto senso dello Stato, riusciremo non solo a restituire ai cittadini la fiducia e la credibilità nell'istituzione giudiziaria, ma anche ad elevare il livello di civiltà della nostra Nazione, inserendola nel novero dei Paesi culturalmente più progrediti ed avanzati.

Non va, infine, dimenticato che la giustizia è la primaria garanzia dell'ordinato e pacifico svolgimento della vita collettiva e che senza di essa, *mater et domina omnium virtutum*, viene meno il fondamento obiettivo della *res publica*, che, è quello di riconoscere e tutelare i diritti inviolabili e le libertà essenziali dell'uomo, come singolo e come partecipe di formazioni sociali, e di promuovere il suo perfezionamento morale e spirituale.

Avviandoci alla conclusione, ci preme sottolineare l'esigenza di una riflessione critica ed autocritica che impegni tutti ad offrire un contributo all'elaborazione di soluzioni capaci di costruire un sistema di garanzie ed un assetto della giustizia, degni di un popolo, rispettoso dei valori della democrazia, della libertà e della legalità.