

QUALI RIMEDI ALLA LENTEZZA DEL PROCESSO? LA VIA DELLA CONCILIAZIONE STRAGIUDIZIALE

di Michele Giovannini
28 novembre 2008

Dal 1975 al 2004 la durata delle cause civili è aumentata del 90%. Secondo le rilevazioni ufficiali aggiornate al 2006, i cittadini e le imprese che fanno valere un diritto davanti al giudice devono attendere in media 887 giorni per una sentenza di primo grado, 808 giorni per l'appello e 912 per l'eventuale giudizio in Cassazione: un totale di 2607 giorni, pari a oltre 7 anni.

Nel periodo 2002-2006, il contenzioso avente ad oggetto la violazione del termine ragionevole del processo è costato allo Stato italiano circa 41 milioni di euro, di cui quasi 18 soltanto nel 2006, con un incremento dell'800% circa.

Dal rapporto Doing Business 2008 della Banca mondiale emerge che la lentezza dei processi costituisce uno dei principali freni allo sviluppo produttivo dell'Italia, in quanto genera incertezza negli scambi e scoraggia gli investitori. Dei 178 casi analizzati, il nostro Paese risulta al 155° posto.

Questi dati mostrano l'incapacità del sistema-justizia di far fronte alle istanze individuali di tutela in tempi accettabili, oltre che alcune possibili implicazioni sistemiche. Il quadro è comunemente definito allarmante: i cittadini e le imprese sono in allarme, così come i principali operatori del diritto. Al contrario, chi nell'ultimo decennio ha avuto responsabilità di governo, non ha mostrato eccessiva preoccupazione. Molto si è detto, qualcosa si è tentato, poco si è fatto.

Il problema è in effetti complesso, ma che la giustizia non funzioni come dovrebbe è ormai comunemente percepito. I dati sopra riportati, semmai, hanno il pregio di fotografare le reali dimensioni della crisi, rendendo ancor più sorprendente un'inerzia prolungata del legislatore soprattutto in termini di capacità progettuale e visione complessiva dei problemi, troppo spesso affrontati secondo logiche di tipo emergenziale e settoriale.

Ci è particolarmente evidente in tema di risoluzione alternativa delle controversie, cioè di strumenti per deviare una parte del contenzioso verso sedi diverse dalla giurisdizione, in grado di garantire le parti in conflitto sotto il profilo della indipendenza, della correttezza procedurale e competenza tecnica. Nell'ultimo decennio si è verificata una crescita significativa del ricorso a strumenti di natura conciliativa o arbitrale ma tale crescita non è stata accompagnata dall'introduzione di una disciplina generale di riferimento sulla quale declinare le diverse discipline di settore. L'eccessiva eterogeneità del quadro normativo ha finito per incidere negativamente sulle capacità diffuse di queste forme di tutela.

Ciononostante, alcune esperienze risultano significative come ad esempio quella delle Camere di commercio in materia di conciliazione stragiudiziale. I dati spesso annoiano ma, ancora una volta, sono essenziali per comprendere questa realtà, specie in termini di crescita della domanda da parte dei cittadini e delle imprese. Dal 1997 ad oggi le Camere di commercio hanno gestito circa 32.000 procedimenti di conciliazione, di cui 112 nel 1997 e 9.326 nel 2006. Soltanto nel I semestre del 2007 le procedure gestite risultano 5.872, il 21,5% in più rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente con un aumento del 46% delle conciliazioni tra imprese e del 16% di quelle tra imprese e consumatori. In base ai dati diffusi dalla Camera di commercio di Milano, una delle più attive, il valore medio delle controversie che coinvolgono i consumatori è di 20.000 euro, mentre sale a 364.000 euro se la controversia è tra sole imprese. Il procedimento di conciliazione dura in media 35,4 giorni e termina con il raggiungimento di un accordo nel 95% dei casi.

Si tratta in definitiva di un'esperienza che - pur entro un quadro non incentivante - ha saputo raggiungere l'utente, rispondendo ad una esigenza di differenziazione dell'offerta di giustizia fortemente incoraggiata a livello comunitario e già realizzata da molti altri Stati membri.

In quest'ottica, il recente d.d.l. A.S. 1082 recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", nella versione approvata dalla Camera dei deputati il 2 ottobre 2008, può essere interpretato come il tentativo di invertire la tendenza legislativa sopra segnalata.

Il d.d.l. contiene infatti svariate norme che, più o meno direttamente, sono ispirate dall'esigenza di contenere il contenzioso giurisdizionale, senza per questo abbassare la guardia in punto di tutela: si va dall'art. 18 in materia di diffusione di buone prassi nelle amministrazioni le cui prestazioni devono essere erogate "con modalità tali da ridurre significativamente il contenzioso" ed assicurare "il più alto grado di soddisfazione degli utenti", all'art. 21 in materia di tutela non giurisdizionale degli utenti di servizi pubblici, che introduce l'obbligo di adozione "di uno schema-tipo di procedura conciliativa" da recepire nelle singole carte dei servizi.

Per quanto qui rileva, molto interessante è l'art. 39 che contiene una delega al Governo ad adottare "uno o più decreti legislativi in materia di mediazione e di conciliazione in ambito civile e commerciale". Il problema della eterogeneità nelle discipline attualmente in vigore è immediatamente affrontato dal comma 2 il quale,

nell'affermare che "la riforma realizza il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti", mostra consapevolezza sul punto e rappresenta un elemento di forte discontinuit  con i precedenti disegni di riforma. Tra i diversi principi cui il Governo dovr  attenersi nell'esercizio della delega, alcuni sono di derivazione comunitaria come la disponibilit  dei diritti oppure la stabilit  , professionalit  e indipendenza degli organismi di conciliazione, essenziali ad evitare un utilizzo distorto del rimedio a tutto svantaggio della parte economicamente debole della controversia o l'efficacia esecutiva del verbale di conciliazione. Altri principi, si ispirano a quanto praticato con successo negli ordinamenti di common law, come la determinazione della durata massima del procedimento, l'introduzione in capo all'avvocato di un dovere di informativa nei confronti del cliente sulla possibilit  di tentare la conciliazione, una diversa ripartizione tra vincitore e soccombente delle spese legali, che tenga conto del contributo che ciascuna delle parti ha dato alla soluzione conciliata della lite e cos  via.

Altri principi, invece, pur introducendo soluzioni ampiamente praticate negli ordinamenti anglosassoni, andrebbero forse meditati anche alla luce delle caratteristiche specifiche del nostro ordinamento, prima fra tutte la sua relativa immaturit  al tema delle tutele alternative.

Per esempio, sulla carta   interessante l'idea di istituire organismi di conciliazione presso i tribunali e di affidarne il controllo e la gestione ai consigli degli ordini degli avvocati, o addirittura coinvolgere attivamente i consigli dei diversi ordini professionali, ma soltanto a condizione che si sappia garantire la reale indipendenza dei conciliatori. Lo stesso pu  dirsi con riferimento al riconoscimento della maggiorazione delle indennit  spettanti al conciliatore nel caso in cui la conciliazione venga raggiunta.

Un ultimo, brevissimo, accenno ad un aspetto critico pi  complesso in quanto coinvolgente questioni dogmatiche di rilievo. Si tratta della limitazione dell'intervento normativo ai soli ambiti civile e commerciale. Questa formulazione presenta qualche margine di ambiguit  e potrebbe portare ad escludere altri ambiti in cui poter utilmente sviluppare l'utilizzo delle procedure di conciliazione, come quello amministrativo. Ci , in netta controtendenza rispetto ad una situazione che vede nella contaminazione tra ambiti e discipline uno degli elementi caratterizzanti degli ordinamenti giuridici contemporanei.

Su questo ed altri aspetti dovr  essere fatta chiarezza, innanzitutto attraverso la precisazione di alcuni contenuti della legge delega. La direzione intrapresa, tuttavia, pare quella giusta. Da molto tempo si attende un intervento in materia e il legislatore ne sembra consapevole. Ma c'  un'altra consapevolezza che il legislatore dovrebbe avere: entro breve la crisi finanziaria entrer  concretamente nelle case dei cittadini e si tradurr  in ulteriore domanda di giustizia. Sarebbe opportuno che, prima di essere ancora una volta scaricata sulle spalle di un sistema giurisdizionale ormai giunto al collasso, questa domanda venisse in parte intercettata e, se possibile, deviata verso forme di tutela alternative ed efficaci.