

Relazione di sintesi del gruppo di studio "Esecuzioni"

Per il secondo anno consecutivo gli osservatori sulla giustizia civile dedicano una sessione della loro assemblea nazionale annuale alla problematica delle esecuzioni civili: il testimone ideale che a Verona si era passato, quasi come in una staffetta, all'assemblea dell'anno successivo era stato quello di diffondere anche nel settore delle esecuzioni civili il metodo degli osservatori, in primo luogo con la formazione di gruppi dedicati all'interno di ognuno di questi, per la ricognizione e lo studio delle prassi esistenti, ma pure per questo stesso fatto in grado di un'attività propulsiva, migliorativa, divulgativa, tesa anche in questo caso all'obiettivo, visto non più come una chimera, della celerità, dell'efficacia e dell'efficienza del processo.

Come si leggeva nella relazione di sintesi di quei lavori, era stata acquisita la consapevolezza di come le riforme del 2005/06 avessero segnato l'occasione per un'elaborazione programmatica e sistematica del processo, con il giudice dell'esecuzione come direttore delle professionalità coinvolte, ma con un ruolo paritario di tutti nell'elaborazione di ipotesi di prassi organizzative il più possibile condivise. Un'idea forte era sembrata quella di elaborare schemi di atti e provvedimenti standardizzati, frutto del contributo di tutti gli operatori, verso l'elaborazione di un protocollo del processo esecutivo dapprima in sede locale e poi con l'ambizione di formarne uno con l'aspirazione ad un ambito ed una dimensione nazionale.

Sul punto il lavoro è stato bene avviato e forse non pochi dei diecimila passi necessari sono almeno stati tentati.

La centralità di un processo esecutivo efficiente nel panorama dell'effettività della risposta di giustizia del sistema statuale italiano sembra ormai recepita almeno dagli operatori del settore. L'idea che l'efficienza nella tutela del credito costituisca una forma importante di garanzia della credibilità del sistema Stato, che si è fatta strada un po' a fatica, a partire da qualche anno sembra ormai acquisita, se non altro a livello di enunciazione teorica.

D'altra parte, neppure ha senso parlare di gravissima crisi per la giustizia italiana, unica ormai ad essere oggetto di una vera e propria sorveglianza speciale da parte del Consiglio d'Europa per violazione sistematica dei diritti umani, consistente nell'incapacità di assicurare un processo in tempi ragionevoli. Al tempo stesso, sta per venire al pettine e diventare ingestibile anche l'ulteriore incongruenza, dell'esplosione dell'impatto finanziario dei risarcimenti o indennizzi per la cosiddetta Legge Pinto, n. 89/01, sui ritardi processuali: per i quali si sceglie ormai la strada di stanziare direttamente più risorse per il risarcimento che non per l'eliminazione strutturale delle cause del danno; come se, dinanzi ad un'autostrada sconnessa e pericolosa, si scegliesse da subito non di investire risorse per rammodernarla o anche solo per eliminare le buche e le insidie più evidenti, ma direttamente di prevedere che le poche risorse siano destinate al risarcimento dei sinistri che ne deriveranno. E tutti ricordiamo che un processo civile che supera i tre anni è un processo che dà luogo, normalmente, al diritto ad indennizzo: e di recente la Suprema Corte, con la sua sentenza 3.1.08 n. 9, ha stabilito che tale diritto non è escluso neppure dalla richiesta di rinvio delle parti, perché lo Stato - e per esso il giudice - ha comunque il dovere di garantire il sollecito svolgimento del processo.

Si può certamente ammettere che poche, troppo poche sono le risorse che comunque questo nostro Stato - per una serie di ragioni - decide di stanziare per la giustizia, che - come bene è stato detto ieri nella relazione introduttiva - pure dovrebbe essere un bene essenziale alla vita di ogni giorno ed al soddisfacimento di un bisogno primario per la convivenza ordinata e civile: ma è la loro gestione che diventa essenziale, in attesa che arrivi Godot ad aumentarle, per razionalizzarle al massimo ed adeguare il più possibile i mezzi alle esigenze.

Per questo, forse, in un panorama di generalizzata scarsa efficienza, il momento della concreta esecuzione dei diritti è quello, se possibile, ancor più critico; per questo è stato meritorio che gli osservatori vi abbiano dedicato la loro attenzione.

Il settore, del resto, è avvantaggiato, rispetto a quello tradizionale della cognizione, dalla sua intrinseca peculiarità: la necessità di arrivare ad un ben

determinato risultato, identificato - a differenza della cognizione, dove non si ha diritto ad una decisione di un particolare contenuto - nell'effettiva massima possibile realizzazione del diritto azionato; l'espletamento di una serie di attività sostanzialmente materiali e comunque non inerenti l'esercizio della giurisdizione in senso classico, vale a dire la risoluzione di una controversia su questioni di diritto; la comparabilità immediata, matematica e quindi obiettiva, dei risultati attesi e di quelli conseguiti.

Per tale motivo il metodo dell'Osservatorio, che è il confronto preventivo e complessivo tra categorie che normalmente non dialogano al di fuori della formale dialettica processuale, è particolarmente proficuo nel settore delle esecuzioni: una vera e propria felice contaminazione tra la "forma mentis" di una categoria, quella forense, incline soprattutto alla correttezza - anche formale - del mezzo, ed altre professionalità, orientate invece alla concretezza del risultato; un'osmosi - lenta, in alcune realtà ancora troppo difficile, ma spero inesorabile - tra la cultura dell'efficienza e dell'organizzazione e quella della tutela dei diritti di soggetti contrapposti.

Se si vuole, l'esigenza del confronto e della cooperazione è ancora più viva, rispetto al processo di cognizione, in un settore dove il bisogno di uniformità delle scelte interpretative e soprattutto di quelle organizzative è acuito dalla molteplicità - e dalla recente moltiplicazione esponenziale - dei soggetti investiti e, con la riforma, dalla loro appartenenza oltretutto a categoria di diversa estrazione. Al tempo stesso, se la maggiore uniformità è più necessaria, essa è anche - almeno in teoria - più facile, siccome investe prevalentemente moduli organizzativi e riguarda in modo meno diretto l'attività di risoluzione di questioni di diritto.

Dove il metodo del confronto alligna, per la disponibilità degli operatori, i risultati sono assai positivi: ne è un esempio il Centro Studi di diritto processuale civile NESOS, costituitosi a Salerno nel febbraio 2007, che raccoglie attorno a sé ormai 104 associati tra avvocati, commercialisti, notai, magistrati, professori universitari, ingegneri, dottori agronomi. Il Centro dà atto espressamente nel suo Statuto della valenza del metodo e richiama formalmente proprio la filosofia dell'Osservatorio, individuata come riconoscimento, quale valore fondamentale, il dialogo franco e costruttivo tra le diverse categorie degli operatori del mondo della Giustizia e la loro disponibilità ad una cooperazione concreta, per quanto nel rispetto assoluto dei differenti ruoli, quale via privilegiata per tentare di conseguire un concreto recupero di efficienza delle istituzioni giudiziarie nell'ambito delle risorse esistenti, ma anche per promuovere il superamento di diffidenze e preconcetti, con il supporto del filo conduttore della condivisa passione per la ricerca e l'approfondimento di materie di lavoro, sempre con un taglio pragmatico. L'attività di studio e di autoformazione comune in concreto erogata è stata - in poco più di un anno - notevole, con due convegni nazionali preceduti da un'elaborazione dommatico-pratica di gruppi di lavoro ed una decina di seminari monematici, l'elaborazione di modelli condivisi sottoposti agli operatori (anche se, talvolta, non concretamente recepiti in alcuni degli uffici del distretto per qualche inevitabile viscosità del sistema), un sito Web dove sono pubblicati - accessibili a tutti - i risultati dei lavori e tanti progetti per l'avvenire.

Il metodo del confronto ha dato lusinghieri risultati anche a Roma, primo Tribunale d'Italia, dove la disponibilità dei giudici dell'esecuzione in carica è stata ancora maggiore, con l'elaborazione del protocollo dell'udienza di esecuzione e la condivisione di un importante processo di informatizzazione, l'istituzionalizzazione di una rassegna della giurisprudenza locale ed altre forme di pubblicazione, con la realizzazione di convegni sempre assai partecipati.

Anche l'Osservatorio di Verona, che già nel giugno 2007 aveva all'attivo l'importante risultato di un protocollo, sulla falsariga di quello di Monza, ha proseguito i suoi lavori, costituendo un'importante occasione di raccordo anche con il nuovo giudice dell'esecuzione e, se si vuole, di continuità nella proposta di soluzioni operative, anche se necessariamente influenzate dalla inevitabile autonomia decisionale del nuovo giudicante.

L'Osservatorio di Reggio Calabria, anch'esso tra quelli storici ad essersi tra i primi occupato delle esecuzioni civili, prosegue nella fondamentale attività di

promuovere l'intesa preventiva su questioni interpretative ed organizzative tra il giudice dell'esecuzione e gli altri operatori del processo, ma pure di renderla accessibile e conoscibile prima ed in funzione di questo.

L'Osservatorio di Milano ha da meno tempo iniziato a dedicare la sua attenzione alle esecuzioni civili, ma ha focalizzato la sua attenzione sul particolare aspetto delle resistenze od inadeguatezze nell'applicazione della fase preparatoria del processo esecutivo, relativa cioè all'individuazione dei beni del debitore: anche in questo caso, l'intervento personale del Presidente della Corte di Appello sta avendo buoni risultati, con la convocazione di riunioni anche dei dirigenti degli ufficiali giudiziari, per la concreta applicazione delle notevoli innovazioni introdotte. Ma significativamente si è riscontrata la disponibilità di qualche magistrato ad affrontare il problema del contenuto degli atti del processo, in rapporto alla sua idoneità a generare un contenzioso molto vivace ed al fine di limitare un simile deleterio effetto.

Sono state poi approfondite le questioni di diritto sulle quali era stato sollecitato un contributo nella fase preparatoria di quest'Assemblea, cioè l'esecuzione esattoriale - che ha assistito ad una vera e propria dilatazione dei poteri concessi al creditore pubblico, con l'esigenza, per fortuna sentita dallo stesso concessionario, di una autolimitazione di quelli, spesso sollecitata proprio dall'intervento di organismi di confronto analoghi agli osservatori - ed ai temi più classici della custodia e della delega - dove pure affiora talvolta, ma rimane minoritaria, la tentazione di un'interpretazione più blanda di istituti che invece sono generalmente riconosciuti come essenziali per l'efficienza del processo esecutivo civile.

Non è mancata l'attenzione verso le condizioni del debitore: la quale però, conformemente all'impostazione della riforma ed ai presupposti stessi del processo esecutivo (che è quello che serve a fare avere ragione a colui al quale è già stata riconosciuta con il titolo esecutivo), deve essere assai cauta e legata a condizioni effettivamente eccezionali, per non vanificare la tutela finale del creditore e, comunque, a discapito effettivo del debitore stesso, che vede non estinti i suoi debiti o aggravate le conseguenze di questi. Pertanto, è immancabile la sorveglianza sul rispetto dei diritti del debitore, intesi però rigorosamente, anche a suo stesso vantaggio.

Questi primi interventi si sono incentrati sullo stato di applicazione della riforma del 2005/06, riconosciuto come ancora assai lontano da un'apprezzabile completezza e meno che mai uniformità: pure sono stati segnalati amplissimi settori del territorio nazionale dove questa viene - ora per difficoltà materiali, più spesso per opzioni ideologiche di dubbia validità sistematica - ancora largamente disattesa.

Eppure, non è mancata la segnalazione, soprattutto da parte dell'esperienza di quelle realtà, come quella bolognese, dove invece la riforma ha funzionato perché il processo esecutivo immobiliare aveva già da prima raggiunto livelli di sostanziale eccellenza, sull'impostazione complessiva del processo esecutivo: in particolare, la selezione di un processo esecutivo immobiliare più efficiente, insieme ad altre opzioni del legislatore degli ultimi anni (come ad esempio in tema di fallimento), ha sostanzialmente rafforzato alcuni ceti creditori a discapito di altri; il processo esecutivo finisce per recuperare - dove più, dove meno - una certa tendenza all'efficienza, ma di fatto soltanto a favore di alcuni ceti creditori, già forti di per sé.

Ed è parso allora opportuno sollecitare attenzione anche alla fase della preparazione e, per così dire, dell'accesso al processo esecutivo, rendendo effettiva la possibilità per tutti i creditori, anche quelli modesti, quelli non organizzati, insomma quelli comuni, di accedere alle informazioni sul patrimonio del debitore e ad una forma di esecuzione non immobiliare con qualche aspirazione di utilità e concretezza.

Su questo piano, anzi, lo sforzo degli Osservatori potrebbe essere orientato non solo verso l'elaborazione di prassi interpretative ed organizzative a normativa esistente (del resto in grado di influire sensibilmente, già sulla base della applicazione attenta e puntuale delle grandi novità dei commi 4 e seguenti dell'art. 492 c.p.c.), ma anche nel cogliere ogni occasione per modifiche normative. Ed una è stata individuata nell'iniziativa della Commissione Europea denominata "Libro Verde" (COM (2008) 128 definitivo) sull'effettività dell'esecuzione nell'Unione Europea, presentato dalla Commissione delle Comunità

Europee in data 6/3/2008, con lo scopo di lanciare una larga consultazione tra i soggetti interessati su come migliorare la trasparenza del patrimonio del debitore nell'Unione Europea, descrivendo i problemi della situazione corrente e le possibili soluzioni. Il termine per fare pervenire i propri contributi (da indirizzare a European Commission - Directorate-General for Justice, Freedom and Security / Unit C1 - Civil Justice / B - 1049 Brussels / Fax: +32-2/299 64 57 / E-mail: JLS-coop-jud-civil@ec.europa.eu) è del 30 settembre 2008.

In questo modo gli osservatori potrebbero riprendere anche la funzione propulsiva che li ha animati all'esordio e tentare non solo di assecondare il cambiamento, ma anche di governarlo verso un processo esecutivo che non sia solo il processo del più forte, ma realmente una tutela effettiva per tutti.

Su queste direttrici, pertanto, può proporsi che gli Osservatori si muovano nel prossimo futuro: il consolidamento della riforma sul territorio; il suo effettivo funzionamento; la contemporanea attenzione alle esigenze di tutti i ceti creditori in condizioni di partenza almeno tendenzialmente paritarie.

E, se questi sono gli obiettivi, potrà procedersi, con un percorso che si prospetta ancora lungo e dall'orizzonte lontano:

- nella prosecuzione del monitoraggio dell'applicazione della riforma, considerata uno straordinario punto di partenza di un'opera assai più vasta, che dovrà implicare anche una nuova attenzione e tensione culturale verso l'esigenza di un risultato del processo;
- nell'individuazione degli snodi essenziali rimasti ancora critici, su cui intervenire con un'idonea attività di approfondimento e di studio;
- nell'elaborazione di prassi applicative, interpretative ed organizzative che, in applicazione anche del criterio ermeneutico teleologico, tentino di assicurare, anche nel singolo contesto socioeconomico delle realtà locali, il risultato della celerità, efficacia ed efficienza del processo esecutivo;
- nella successiva elaborazione di un protocollo condiviso unitario e possibilmente, per quanto elastico nelle sue fasi e nei suoi snodi essenziali, unificato anche a livello non soltanto locale.

E tutto questo per evitare che ogni cosa resti affidata alla contingenza accidentale della buona volontà e della disponibilità al dialogo di questo o di quel giudice, di questo o di quel gruppo di avvocati od altri professionisti: la legge e la sua applicazione non dovrebbero dipendere mai da questi fattori così volubili e dal capriccio della sorte, che destina ad un contesto territoriale l'uno o l'altro individuo, l'una o l'altra sensibilità individuale o collettiva; un grande passo avanti, con la sostanziale consacrazione a legge delle prassi migliori di alcuni uffici giudiziari, è stato fatto; sarà sufficiente, per coloro a cui sta a cuore l'efficienza del processo, seguire questo solco; per gli altri, sarà necessario richiamare l'obbligo di seguirlo: ed è comunque un compito improbo ed immane, la cui difficoltà è resa manifesta dalle resistenze e dalla permanenza di una cultura del processo ormai superata dalla travolgente evoluzione dell'economia e soprattutto della società.

Si è consapevoli di quanto grande sia l'impegno richiesto e di quale spirito di dedizione e sacrificio sia necessario: ma consola se non altro che si sia in così tanti a condividere la passione per un processo che funzioni e quindi di una giustizia degna di un Paese moderno e quindi di una società che assicuri garanzia ai diritti di tutti in condizioni di uguaglianza sostanziale. Del resto, le risorse sono limitate e bisogna considerare che il tempo opportuno, l'occasione perché esse siano messe a frutto nel modo migliore passa anche per la buona volontà di ognuno, che non si tiri indietro quando anche a lui è data l'opportunità di dare il suo contributo.

E la partecipazione a quest'Assemblea lascia presagire che neppure questa volta gli Osservatori - e tutti gli operatori di buona volontà che al suo spirito si ricollegano - si tireranno indietro.

Franco De Stefano

(Consigliere della Corte di Appello di Salerno - Componente dell'Osservatorio sulla Giustizia nel Distretto di Salerno - Direttore del Centro Studi di Diritto Processuale Civile "NESOS")