



CONFINDUSTRIA
Centro Studi

SCENARI ECONOMICI

**RIPRESA GLOBALE:
DALLO SLANCIO
AL CONSOLIDAMENTO.
ITALIA IN RITARDO**

**LA GIUSTIZIA
PIÙ VELOCE
ACCELER
L'ECONOMIA**

**Giugno 2011
N. 11**

2 LA GIUSTIZIA PIÙ VELOCE ACCELERA L'ECONOMIA

Non poter contare su una giustizia civile degna di questo attributo è per l'economia italiana uno dei principali ostacoli sulla strada verso un sentiero di crescita più elevata, a ritmi pari a quelli degli altri paesi avanzati. Le inefficienti distribuzione territoriale, organizzazione e dimensione degli uffici giudiziari e l'anomala propensione alla litigiosità degli agenti economici interagiscono in un circolo vizioso che produce un'intollerabile durata dei procedimenti, mina la certezza del diritto, impedisce ai mercati di ben funzionare e distorce i comportamenti dei cittadini e delle imprese. La sfiducia nel mutuo rispetto delle regole aumenta l'importanza delle relazioni personali e scoraggia la crescita dimensionale e gli investimenti delle imprese. La lungaggine della giustizia fa sì che i tribunali siano utilizzati per perpetuare la violazione degli obblighi contrattuali e delle norme, anziché per farli rispettare. I costi per il sistema economico sono enormi.

La giustizia inefficiente ha, infatti, effetti diretti e negativi sui progetti delle imprese, il cui rendimento diviene più incerto e, in questo modo, contrasta la loro espansione, incentivandole invece a rimanere piccole. La correlazione a livello provinciale fra la dimensione media delle imprese e la durata dei procedimenti giudiziari conferma questa ipotesi. Ci sono inoltre effetti indiretti sulla performance economica del Paese che dipendono dall'impatto che la giustizia civile ha sulla fiducia dei cittadini e sulla perdita di competitività dell'intero sistema produttivo. Secondo alcune stime elaborate dal CSC basate sull'eterogeneità geografica nella lunghezza dei processi di primo grado, le ripercussioni sullo sviluppo economico sono rilevanti: se nella provincia di Bari la giustizia civile avesse la medesima efficienza che si riscontra nella provincia di Torino (-60% circa di durata dei procedimenti), la sua crescita economica nel periodo 2000-2007 sarebbe stata più elevata di 2,4 punti percentuali. Per l'Italia una riduzione del 10% della lunghezza dei processi aggiungerebbe lo 0,8% al PIL.

La situazione di perdurante lentezza della giustizia civile e le sue rilevanti conseguenze sulla prosperità del Paese rendono urgente intervenire agendo contemporaneamente su più fronti. È importante non solo l'approvazione dei provvedimenti ma anche l'attuazione delle riforme e la valutazione della loro efficacia. Dal lato dell'offerta di giustizia è prioritario rivedere la geografia degli uffici giudiziari, puntando a un sistema di tribunali di taglia medio-grande e distribuiti secondo i livelli di sviluppo economico e sociale dei singoli territori. La dimensione è importante per favorire

Il paragrafo 2.1 è stato elaborato da Mauro Sylos Labini (CSC e Università di Pisa) e il 2.2 da Federico Mastrolilli, Antonio Matonti e Marcella Panucci (Area Affari legislativi Confindustria). La stesura del capitolo si è avvalsa dei preziosi suggerimenti di Magda Bianco (Banca d'Italia), forniti a titolo personale e senza coinvolgere in alcun modo l'istituzione di appartenenza. L'ispirazione a trattare il tema della giustizia civile è venuta al CSC anche dalle

la produttività e la specializzazione dei magistrati, così come lo è l'informatizzazione di tutte le fasi dei procedimenti e la costituzione di banche dati per aumentare la conoscenza e la consapevolezza degli orientamenti della giurisprudenza tra tutte le parti interessate, compresi gli stessi magistrati. La cui carriera economica va improntata al merito e alla competenza e non più lasciata, in modo più o meno automatico, all'avanzare dell'anzianità. Dal lato della domanda è urgente eliminare, o quanto meno limitare, i numerosi incentivi alla litigiosità. Controversie seriali e di massa, meccanismi di calcolo slegati dall'esito delle cause e opacità della remunerazione degli avvocati e applicazione del principio del «chi perde paga» sono alcune delle aree di intervento. Per sradicare l'eccesso di domanda di giustizia occorre calibrare meglio il sistema dei tre gradi di giudizio: la possibilità di portare fino in Cassazione qualunque tipo di causa va contro il buon senso e rischia di compromettere la risorsa più scarsa, quella della giustizia percepita come giusta. A scapito della reputazione della magistratura e, a lungo andare, della sua stessa indipendenza, che va invece tutelata.

2.1 Per una giustizia civile degna di un paese civile: diagnosi ed effetti economici

L'Italia nel confronto internazionale

Le istituzioni che amministrano la giustizia sono fondamentali per il buon funzionamento di un'economia di mercato, oltre che per il progresso civile di una nazione. Se vacilla il principio della certezza del diritto, viene intaccata la fiducia dei cittadini e delle imprese, che non investono e rinunciano a crescere. Aumentano, inoltre, i costi di transazione e i mercati diventano meno efficienti, dato che, per funzionare, finiscono per fare affidamento soprattutto su legami sociali preesistenti, invece che sulla fiducia nel reciproco rispetto delle regole. Ciò contribuisce a spiegare, tra l'altro e in particolare, il cattivo funzionamento e il rachitismo in Italia dei mercati finanziari esterni al canale bancario, che si fondano su relazioni indirette, mediate e impersonali. Sono, inoltre, incentivati i comportamenti opportunistici e i tribunali e gli uffici giudiziari vengono utilizzati per resistere alla giustizia piuttosto che per ottenerla, rimanendo soffocati da un numero anomalo di controversie, spesso vecchie di anni, che in condizioni normali non arriverebbero davanti a un magistrato.

Quello descritto è un vero e proprio circolo vizioso che parte dalle istituzioni giudiziarie, passa attraverso il sistema economico e, influenzando negativamente l'atteggiamento di citta-

relazioni di Giovanni Maria Flick, Presidente emerito della Corte Costituzionale ed ex Guardasigilli, Luciano Panzani, Presidente del Tribunale di Torino, e Daniela Marchesi (ISTAT), durante il Comitato scientifico di Confindustria, coordinato da Stefano Micossi, del 15 marzo 2011, e dalla vivace discussione che ne è seguita. Alcune utili informazioni sono state raccolte in un Focus Group cui hanno partecipato Telecom Italia, ENI, FIAT, Lottomatica e Fastweb, che si ringraziano. Un particolare riconoscimento ad Angelo Ciancarella, che nella carriera professionale ha ricoperto vari incarichi (tra cui portavoce del Ministro della Giustizia, prima, e della Corte Costituzionale, poi), per il supporto tecnico e di idee. L'intera responsabilità di quanto scritto ricade sugli autori e sui curatori.

dini e imprese verso la giustizia, ritorna indietro alle procure e ai tribunali, creando così le premesse per l'immobilità¹.

Un circolo vizioso È un tale circolo vizioso che impedisce all'Italia di avere una giustizia civile degna di un paese civile. Soprattutto in relazione alla durata abnorme dei processi che, diversamente da quanto avviene nei principali paesi avanzati, rende spesso inutile il loro esito, finendo per avvantaggiare chi ha torto perché viene favorito dal tempo che passa.

La punta dell'iceberg dell'inefficienza della giustizia italiana è rappresentata dal numero di condanne presso la Corte europea per la irragionevole lunghezza dei procedimenti (art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo). Nel 2008, ultimo anno per cui esistono dati comparabili, su 54 condanne complessive ricevute dall'Italia ben 53 sono dovute alla lentezza della giustizia civile. Con l'eccezione della Grecia, nessun altro paese con un livello di sviluppo economico simile a quello dell'Italia ha un numero di condanne comparabile (Tabella 2.1). In termini pro-capite, oltre appunto alla Grecia, fanno peggio Romania, Slovacchia, Slovenia, Macedonia e Ucraina.

Le condanne di Strasburgo, comunque, sono soltanto la spia di una situazione intollerabile, confermata, oltre che dalle denunce annuali pronunciate da magistrati e presidenti della Corte di Cassazione in occasione dei discorsi d'apertura dell'anno giudiziario, anche dai confronti internazionali sulla durata media dei processi. La durata non è il solo indicatore di efficienza di un sistema giudiziario, che può essere rivelata anche dalla qualità delle sentenze e dal costo delle cause; ma la sua disponibilità per un numero di paesi relativamente alto lo rende di gran lunga quello più utilizzato. Secondo i dati della Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ), in Italia i tempi per arrivare a una decisione in un procedimento di primo grado sfiorano l'anno e mezzo e sono quasi doppi rispetto a quelli della Francia e superiori di quattro volte rispetto a quelli dell'Austria (Tabella 2.2).

¹ Le molteplici interazioni fra giustizia e sistema economico sono analizzate e spiegate con precisione da Daniela Marchesi nel volume *Litiganti, avvocati e magistrati* edito da Il Mulino nel 2003.

Tabella 2.1

La giustizia civile ci condanna				
(Numero di condanne per l'infrazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 2008)				
	Civile	Penale	Totale	Totale per 10 milioni di abitanti
Grecia	41	12	53	47
Italia	53	1	54	9
Belgio	5	4	9	8
Danimarca	0	2	2	4
Portogallo	1	nd	1	1
Svezia	1	0	1	1
Francia	nd	nd	1	0
Irlanda	0	0	0	0
Olanda	0	0	0	0
Norvegia	0	0	0	0
Spagna	0	0	0	0
Regno Unito ¹	0	0	0	0

¹ Inghilterra e Galles.
Fonte: elaborazione CSC su dati CEPEJ.

L'alto costo per le imprese

Il quadro sembra persino più grave per le attività giudiziarie che riguardano direttamente l'economia e le imprese. Secondo gli indicatori della Banca Mondiale pubblicati nel rapporto *Doing Business 2011*, il tempo necessario per risolvere una controversia relativa all'applicazione di un contratto commerciale è in Italia più di due volte superiore rispetto a quello medio OCSE e quasi quattro volte maggiore rispetto a quello della Francia. Oltre ai tempi molto più lunghi, anche il costo medio sopportato dalle imprese italiane è relativamente più alto: rappresenta circa il 30% del valore della controversia stessa, mentre è del 17% in Francia e del 19% nella media OCSE (Tabella 2.3). Non sorprende quindi che, come rileva una recente indagine della Banca d'Italia, in un terzo dei casi l'impresa colpita da un inadempimento contrattuale preferisca accordarsi con la controparte che non ha rispettato il contratto piuttosto che attendere indefinitamente l'esito del giudizio².

Come succede con altri indicatori della qualità di servizi pubblici e infrastrutture, anche nel caso della giustizia l'Italia è un paese molto eterogeneo, con le regioni del Nord che staccano nettamente quelle del Sud: nel 2007 la durata media di un processo di cognizione ordinaria³ in primo grado a Taranto era più di quattro volte superiore a quella di Torino (Mappa 2.1). Il distacco è netto anche per quel che riguarda i tempi di risoluzione delle controversie commerciali: secondo uno studio della Banca d'Italia, al Sud sono di circa il 20% più lunghi rispetto al Nord⁴.

² Si tratta dei dati dell'indagine INVIND relativi alle sole imprese industriali con almeno 50 addetti e citati dal Governatore, Mario Draghi, nelle Considerazioni finali sul 2008.

³ Sono di cognizione ordinaria tutti i procedimenti civili, diversi da quelli cautelari e di esecuzione, che seguono il rito ordinario. Ne sono quindi esclusi, tra gli altri, quelli in materia di separazioni, divorzi, minori, lavoro e fallimenti.

⁴ Si veda il lavoro di Magda Bianco e Francesco Bripi, *Gli oneri burocratici per l'attività d'impresa: differenze territoriali*, pubblicato nel volume *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Convegni e seminari, 2009.

Tabella 2.2

Italia in testa per la durata dei processi... (Giorni necessari per la definizione di un processo civile di primo grado)		
	2006	2008
Italia	507	533
Portogallo	449	430
Spagna	261	296
Francia	262	286
Austria	135	129

Fonte: elaborazioni CSC su dati CEPEJ.

Tabella 2.3

...e per i costi per risolvere controversie commerciali (Dati 2010)			
	Numero di procedure necessarie	Giorni necessari	Costo (in % del valore della controversia)
Italia	41	1210	30
Germania	30	394	14
Francia	29	331	17
Spagna	39	515	17
Regno Unito	29	399	23
Stati Uniti	32	300	14
OCSE	31	518	19

Fonte: elaborazione CSC su dati *Doing Business 2011*.

Un altro studio della Banca d'Italia mostra, tuttavia, che la *performance* del sistema giudiziario italiano è relativamente scarsa anche nelle macro regioni più avanzate: nel 2006, nel Nord Ovest occorrevano 306 giorni per la definizione di un procedimento civile di primo grado, contro i circa 250 di Francia e Spagna e i 157 della Germania⁵.

Le ragioni del divario: le carenze dell'offerta

Il circolo vizioso che rende inefficiente la giustizia civile in Italia fa sì che le cause e le conseguenze del suo cattivo funzionamento si confondano facilmente. È quindi complicato identificare con precisione quali siano le principali ragioni del divario con gli altri paesi avanzati. Per individuare i fattori maggiormente critici, è possibile però distinguere fra l'offerta e la domanda di giustizia.

Spesa adeguata

L'offerta è intesa come la capacità del sistema giudiziario di prendere decisioni che risolvono le controversie fra le parti. La sua *performance* dipende, oltre che dalle risorse umane e finanziarie a essa destinate, dagli assetti organizzativi degli uffici giudiziari e dagli incentivi e dalle motivazioni di giudici e cancellieri.

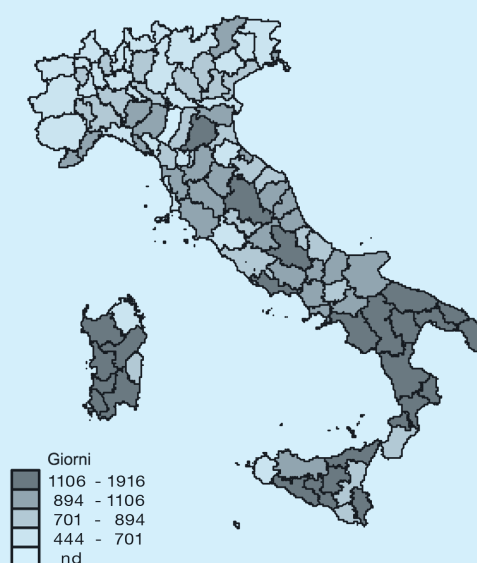
Secondo i dati CEPEJ riferiti al 2008, l'Italia spende per il funzionamento del sistema giustizia (civile e penale) circa lo 0,19% del PIL. Si tratta di un dato non dissimile dalla media dei paesi europei per i quali esistono informazioni comparabili. A livello aggregato, il Paese spende meno della Spagna (0,24%), ma più della Francia (0,13%) e, anche se di poco, del Regno Unito (0,17%). Differenze maggiori riguardano, invece, la composizione della spesa: in Italia circa il 70% è destinata ai tribunali, il 27% alle procure e solo il 3% al pubblico patrocinio, ossia all'istituto che permette ai cittadini meno abbienti di essere comunque difesi da un avvocato. Nel Regno Unito, invece, ben il 45% della spesa è destinato al pubblico patrocinio e solo il 35% ai tribunali⁶. Non

⁵ Si veda il lavoro di Amanda Carmignani e Silvia Giacomelli, *La giustizia civile in Italia: i divari territoriali*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 40, 2009.

⁶ Questo dato riflette profonde differenze istituzionali e in particolare gli alti costi di accesso alla giustizia del Regno Unito.

Mappa 2.1

Italia: giustizia a più velocità (Durata media procedimenti di cognizione ordinaria)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

esistono purtroppo dati per la Francia, che ha un sistema giudiziario più simile al nostro. È interessante, comunque, scomporre ulteriormente e confrontare le quote della spesa destinata ai tribunali che vengono utilizzate per pagare gli stipendi: l'Italia è nettamente prima in questa classifica fra i grandi paesi europei con circa il 76%. Seguono la Spagna con il 64%, il Regno Unito con il 60% e la Francia con il 55%. Il dato riflette il numero di giudici che in Italia sono 10,2 ogni 100 mila abitanti, contro i 9,1 della Francia; ma la numerosità dei giudici non basta a spiegarlo, giacché i giudici sono di più sia in Germania sia in Spagna (rispettivamente 24,4 e 10,7).

Tribunali mal distribuiti... Oltre che destinare una quota relativamente alta della sua spesa ai tribunali e agli stipendi, l'offerta di giustizia italiana è caratterizzata da una distribuzione territoriale poco razionale e che non sembra andare incontro alle esigenze dei cittadini, ma riflette la geografia politica e giudiziaria preunitaria. Anche dopo la revisione delle circoscrizioni giudiziarie introdotta alla fine degli anni 90, che tra le altre cose ha comportato la soppressione di circa 450 uffici di pretura, ancora molte province hanno più di un tribunale e, in molti casi, il numero delle sedi non sembra giustificato dall'ampiezza della popolazione residente o da altre determinanti della domanda di giustizia.

Anche a causa di questa distribuzione geografica, in Italia i tribunali di primo grado servono in media pochi cittadini, circa 55mila; in Francia e Inghilterra circa 90mila e in Germania, che pure ha un numero di giudici per abitante più alto, addirittura 100mila.

... e troppo piccoli Inoltre, tribunali piccoli e sottodimensionati costringono i giudici a occuparsi di cause dal contenuto molto vario. Non possono quindi sfruttare le economie di scala tipiche dei grandi tribunali e hanno maggiore difficoltà a creare specializzazioni interne. Uno studio recente ha stimato la funzione di produzione dei tribunali italiani trovando che la produttività di ciascun magistrato è crescente al crescere della dimensione del tribunale e che circa il 70% dei tribunali è troppo piccolo rispetto alla sua scala efficiente⁷.

Un tema di sempre maggiore rilevanza per l'organizzazione dei tribunali è l'introduzione delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ICT) e la cosiddetta digitalizzazione del processo civile. L'uso delle ICT può portare benefici potenzialmente enormi al sistema della giustizia per almeno tre ragioni. In primo luogo, consente agli uffici giudiziari di elaborare maggiori quantità di informazioni con costi notevolmente inferiori e di gestire meglio l'interazione interna. In secondo luogo, offrendo la possibilità di comunicare e depositare gli atti processuali presso gli uffici giudiziari in modo più efficiente, l'uso delle ICT semplifica l'interazione dei tribunali con l'esterno e, in particolare, con gli avvocati e

⁷ Si veda il rapporto ISAE del giugno 2008 su *Priorità nazionali. Infrastrutture materiali e immateriali*.

le parti in causa. Infine, facilita la raccolta delle informazioni che riguardano l'attività dei tribunali e può avere quindi un importante effetto indiretto nel migliorare la rendicontazione degli uffici giudiziari e nel diffondere e consolidare, dentro gli stessi uffici e tra la professione forense e i cittadini, la giurisprudenza, velocizzando i processi.

Le ICT sono poco usate

La digitalizzazione, intesa come puri acquisto e manutenzione dei computer, assorbe in Italia circa il 2,4% della spesa complessiva dei tribunali (dati CEPEJ riferiti al 2008). Si tratta di una quota comparativamente non trascurabile (in Francia e in Spagna è circa l'1,5%) e perciò sorprende che, invece, il cosiddetto processo civile telematico, un progetto volto a informatizzare la consultazione dei dati giudiziari, la notifica e il deposito degli atti, coinvolga soltanto il 18% dei tribunali ordinari, secondo dati del Ministero della Giustizia. Parte della spiegazione è da ricercare, secondo il parere di alcuni presidenti di tribunale, nelle scarse competenze informatiche del personale degli uffici giudiziari. Questa situazione è aggravata dal fatto che in Italia la quota di spesa per i tribunali destinata alla formazione professionale e all'istruzione dei dipendenti è comparativamente molto bassa (0,03% del totale, contro l'1,5% della Francia).

Motivazioni distorsive

Infine, un ruolo fondamentale nell'offerta di giustizia è svolto dalla produttività dei giudici e quindi, oltre che dalle loro competenze, anche dalle loro motivazioni. In Italia, una volta superato il concorso per diventare magistrato, le motivazioni estrinseche legate alla progressione di carriera e alla remunerazione economica diventano piuttosto scarse: la progressione di carriera dei magistrati, come del resto quella della maggior parte degli altri funzionari pubblici, è di fatto automatica (si veda oltre) ed è scandita essenzialmente dall'anzianità.

Con l'ordinamento varato nel 2007 qualche cambiamento è stato introdotto: il passaggio di grado del magistrato non è più completamente automatico e la progressione economica dipende da una valutazione quadriennale di competenza del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM). In caso di una prima valutazione negativa, la progressione si blocca e, dopo una seconda, è previsto il licenziamento. Con il vecchio ordinamento, invece, il passaggio di grado avveniva dopo 2, 13, 20 e 28 anni e le valutazioni sull'operato dei giudici sembravano particolarmente generose. Oggi, invece, la valutazione quadriennale dovrebbe basarsi su criteri più oggettivi, quali la capacità, la laboriosità, la diligenza e l'impegno, tutti misurati anche da indicatori quantitativi. È ancora presto, comunque, per valutare gli effetti della riforma e la situazione attuale, al netto di possibili cambiamenti nelle aspettative dei giudici che solo dati futuri potranno rivelare, va considerata ancora come un prodotto del vecchio ordinamento.

Prima della riforma, comunque, le motivazioni principali dei magistrati erano quasi esclusivamente quelle intrinseche derivanti dalla passione per il loro lavoro o quelle legate al pre-

stigio professionale e alla loro reputazione, sia all'interno sia all'esterno dei tribunali. Questo stato di cose non è di per sé negativo, ma può aver portato a un impegno maggiore da parte dei magistrati italiani nelle attività, come la redazione e la stesura della motivazione delle sentenze, in cui la professionalità e la reputazione sono maggiormente valorizzate. Sono invece penalizzate, secondo questa ipotesi, quelle fasi altrettanto importanti per dirimere una controversia dalle quali però non derivano un prestigio o una gratificazione professionale immediati: l'istruttoria, la semplificazione degli elementi del processo, la ricerca di una conciliazione e lo scoraggiamento delle parti dal proseguire cause inutili e pretestuose. Questa interpretazione è coerente con la propensione dei giudici italiani a redigere sentenze particolarmente prolisse e a prestare una scarsa attenzione alla fase istruttoria del processo. Secondo alcuni osservatori, è questa una delle cause della eccessiva durata dei processi.

Le ragioni del divario: litigiosità eccessiva

Il secondo gruppo di fattori potenzialmente all'origine dell'eccessiva durata dei processi è quello relativo alla domanda di giustizia, intesa come l'insieme delle controversie per la cui risoluzione si fa ricorso al sistema giudiziario. In questo caso, diversamente da quanto avviene per l'offerta, i dati rivelano che le differenze con gli altri grandi paesi europei sono notevoli: nel 2008 in Italia sono stati avviati 4,77 procedimenti civili ogni cento abitanti, contro i 3,58 della Spagna e i 2,73 della Francia (Tabella 2.4). Ci sono pochi dubbi circa il fatto che questo vero e proprio eccesso di litigiosità sia una delle cause più importanti della spropositata durata dei processi. Meno ovvio, invece, è comprendere quali siano le sue determinanti.

In primo luogo, la lunga durata dei processi, oltre a essere una conseguenza dell'elevata litigiosità, contribuisce a spiegarla: se i tempi si dilatano, la parte che sa di essere nel torto ha tutto l'interesse a non risolvere extra-giudizialmente una controversia e, lasciando che la controparte si rivolga a un tribunale, cerca di approfittare delle inefficienze e delle lungaggini del sistema, sperando che la sentenza arrivi solo dopo molti anni. Si spiegano così alcuni dati anomali circa la concentrazione della litigiosità come, per esempio, quelli sul contenzioso nazionale di primo grado in materia di previdenza e assistenza o i ricorsi per risarcimento dei danni da sinistri stradali.

Tabella 2.4

La domanda di giustizia ci sommerge (Procedimenti civili di primo grado sopravvenuti, 2008)		
	Totale	Per 100 abitanti
Italia	2842668	4,77
Spagna	1620717	3,58
Francia	1188517	2,73
Regno Unito ¹	298769	0,55

¹ Inghilterra e Galles.
Fonte: elaborazioni CSC su dati CEPEJ.

Più avvocati, più cause

In secondo luogo, le statistiche storiche rivelano che la litigiosità non è una caratteristica immutabile e quasi antropologica dei cittadini italiani: il flusso di nuove cause non è sempre stato così alto ed è aumentato in modo vertiginoso solo dalla seconda metà degli anni 80. Da allora e nel giro di un ventennio il numero di procedimenti civili di cognizione ordinaria e in materia di lavoro, previdenza e assistenza avviati in primo grado è aumentato di circa 2,5 volte. Come si spiega questa vera e propria esplosione? Studi recenti hanno messo in evidenza come essa sia avvenuta contemporaneamente all'aumento del numero di avvocati iscritti agli albi, che sono passati dai 48mila del 1985, agli oltre 100mila del 2000 e hanno superato i 200mila nel 2009 (Grafico 2.1).

Non è semplice comprendere quale sia la causa e quale l'effetto tra la maggiore domanda di giustizia e il più elevato numero di avvocati. Alcuni ricercatori, però, suggeriscono, anche con analisi empiriche convincenti, che la direzione del nesso causale vada dal numero degli avvocati alla litigiosità: in presenza di alte asimmetrie informative sulla qualità delle prestazioni professionali e di vere e proprie restrizioni alla concorrenza, gli avvocati possono indurre più di un cliente a intentare cause non completamente necessarie. La situazione è aggravata dal fatto che gli avvocati in genere sono pagati sulla base del tempo e del numero degli atti dedicati a ciascun procedimento e a prescindere dall'esito della causa⁸.

Le conseguenze economiche dei lunghi processi

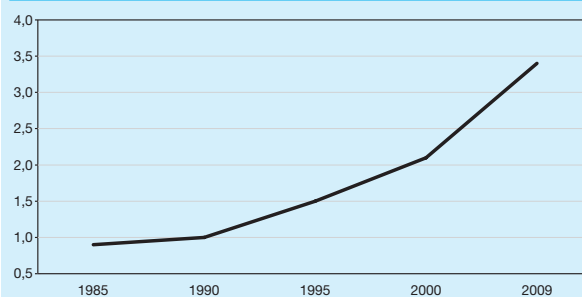
Le inefficienze della giustizia civile hanno effetti negativi sulla *performance* economica del Paese. La giustizia, insieme all'istruzione e alla sanità, è una delle istituzioni senza le quali una economia di mercato non riesce a ben funzionare e a creare prosperità per i cittadini. Quali sono i canali attraverso cui questi effetti hanno luogo? È possibile quantificare il loro impatto?

⁸ Si vedano i lavori di Paolo Buonanno e Matteo Galizzi, *Advocatus, et non latro? Testing the Supplier-Induced-Demand Hypothesis for Italian Courts of Justice*, Nota di lavoro, Fondazione Enrico Mattei, n. 52, 2010, e di Amanda Carmignani e Silvia Giacomelli, *La giustizia civile in Italia: i divari territoriali*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 40, 2009.

Grafico 2.1

L'esplosione degli avvocati

(Numero di avvocati iscritti agli albi ogni 1000 abitanti)



Fonte: elaborazione CSC su dati Cassa Forense.

**Esiti
incerti...**

Un primo canale passa per i costi per le imprese. Rivolgersi a un tribunale comporta un'elevata dose di incertezza e i tempi entro i quali una decisione verrà presa dipendono spesso dal caso. Si spiega così che la magistratura, nonostante il rispetto per il suo operato, talvolta rischioso, per esempio nell'azione contro la criminalità organizzata e il terrorismo, non sia al top tra le istituzioni che godono della massima fiducia tra gli italiani: secondo un'indagine Demos condotta per il CSC all'inizio del 2010, ha riscosso solo nel 42% delle risposte «molta» o «moltissima» fiducia. È per questo che, come anticipato, una quota rilevante delle imprese che pure ritiene di aver ragione preferisce trovare un accordo extra-giudiziale e, secondo i dati dell'indagine INVIND della Banca d'Italia, in media rinuncia al 36% della somma dovuta pur di non andare in giudizio.

**...e scarsa
fiducia**

Il secondo canale è la dimensione delle aziende. Oltre a quello che le imprese dicono è importante osservare come le imprese si comportano. La lentezza della giustizia scoraggia gli investimenti e la crescita dimensionale. La maggiore dimensione, infatti, comporta per le imprese la gestione di relazioni contrattuali più numerose, complesse e rischiose, nella quale le conoscenze e le relazioni personali preesistenti non sono più sufficienti, ma conta la fiducia nel mutuo rispetto delle regole e la certezza che nel caso di comportamenti scorretti un tribunale le imporrà. Da un punto di vista descrittivo, a livello provinciale, la dimensione media delle imprese italiane è correlata negativamente con i tempi della giustizia civile: circa il 25% dell'eterogeneità provinciale nella dimensione media è spiegata dalla durata dei procedimenti di cognizione ordinaria di primo grado. Anche controllando per il livello di reddito pro-capite provinciale e per il fatto che nel Mezzogiorno le imprese sono strutturalmente più piccole, una diminuzione del 10% della durata dei procedimenti è correlata in media con un aumento di circa lo 0,3% della dimensione media delle imprese.

**Meno
competitivi**

Il terzo canale è la fiducia tra i cittadini e la competitività del Paese. Gli effetti negativi dell'incertezza del diritto non sono solo quelli diretti sui costi per le imprese, ma anche quelli indiretti che dipendono dall'impatto che la giustizia civile ha sulla fiducia degli abitanti e sulla perdita di competitività dell'intera economia nazionale, che diventa oltretutto meno attrattiva per gli investimenti esteri, e che così peggiorano la *performance* economica complessiva. Ciò è confermato in Italia dalla correlazione tra la lunghezza dei processi e il livello del PIL pro-capite.

**PIL
inferiore**

Può non sorprendere che, date le profonde differenze tra Nord e Sud, le province italiane dove la giustizia civile è più rapida siano anche quelle dove il reddito pro-capite è più alto, e che queste siano concentrate per lo più nel Settentrione. Meno scontato è invece il fatto che, anche limitandosi a considerare le correlazioni interne a ciascuna macro regione (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud e Isole), le province dove la durata dei procedimenti di cognizione ordinaria è minore, sono anche

quelle dove il PIL pro-capite è maggiore. Una diminuzione della durata dei processi del 10% è associata con un PIL pro-capite più alto dello 0,8%. Anche secondo stime della Banca d'Italia, citate dal Governatore Draghi nelle Considerazioni finali sul 2010, la perdita annua di PIL attribuibile ai difetti della nostra giustizia civile potrebbe giungere a un punto percentuale.

Crescita decimata

L'eterogeneità nella lunghezza dei processi ha inciso anche sulla *performance* economica italiana degli ultimi anni? Utilizzando i dati riferiti al periodo 2000-07, anni per i quali l'ISTAT rende disponibili le cifre circa i processi di cognizione ordinaria di primo grado, è possibile verificare se la loro durata è correlata con la crescita economica nello stesso periodo. Tenendo conto del livello del PIL pro-capite del 2000 e quindi controllando per il reddito iniziale di ciascuna provincia, una durata media dei procedimenti di primo grado più bassa del 10% è associata con una crescita economica aggiuntiva di circa 0,4 punti percentuali nei 7 anni. Se interpretata come un legame di causa-effetto, questa correlazione suggerisce che l'impatto della lenta giustizia civile sull'altrettanto lento sviluppo italiano è notevole, dato che in quei sette anni l'economia è cresciuta complessivamente di circa l'8%.

2.2 Per una giustizia civile degna di un paese civile: le ricette

L'ingiustizia del sommo diritto

La maggiore ingiustizia perpetrata dal sommo diritto italiano è, come abbiamo visto, quella ai danni del benessere degli italiani. Con il risultato, paradossale ma non troppo, che le difficoltà economiche provocate molto anche dall'inefficienza della giustizia producono una maggior violazione delle norme (dai protesti ai fallimenti; dal contrabbando ai furti) che pongono ancor più sotto stress (*absit iniuria verbis*) la giustizia. Una giustizia, intesa non solo come apparato giudiziario ma nel senso più ampio di facitura-interpretazione-applicazione delle leggi, che secondo alcuni è troppo concentrata sull'efficacia per se stessa e troppo poco sull'efficienza per l'intero Paese. Insomma, un po' troppo autoreferenziale, perché quel che conta è che i conti del diritto tornino, anche se ciò non fa tornare quelli di tutto il resto⁹.

Usare più leve

Più il tempo passa, più il costo della lenta giustizia in termini di minor crescita e più basso PIL sale. Perciò è urgente agire. E non basta, come fatto in passato, elaborare e approvare riforme (alcune peraltro ritenute generalmente valide, come quella sul diritto fallimentare) ma diventa importante porre attenzione alla loro

⁹ Accattivante e illuminante, su questo aspetto, la lettura del libro di Salvatore Rossi, *Controtempo. L'Italia nella crisi mondiale*, edito da Laterza nel 2009.

concreta implementazione e successiva valutazione. E non è sufficiente, dato il groviglio di cause concorrenti ed effetti che si avviluppano con esse, usare una leva sola, ma è necessario intervenire su più fronti, con interventi organizzativi, processuali e ordinamentali.

Come migliorare l'offerta

Per realizzare un'efficiente giustizia occorre ripensare la distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio nazionale e l'adeguatezza della loro struttura dimensionale.

Ridisegnare la mappa

La geografia giudiziaria italiana è, infatti, storicamente superata, dato che la distribuzione delle circoscrizioni e la loro grandezza sono diventate nel tempo incoerenti con lo sviluppo economico e sociale delle diverse realtà locali del Paese e quindi con i reali bisogni di giustizia. È, quindi, prioritario ridisegnare la mappa degli uffici giudiziari, attraverso un progetto organico di razionalizzazione e accorpamento delle molteplici sedi sparse sul territorio così da raggiungere una dimensione minima efficiente.

Tribunali più grandi

Il sistema deve essere composto da tribunali omogenei e di taglia medio-grande, con l'obiettivo di accrescerne la produttività. Ciò può favorire sia il funzionamento dei tribunali minori sia il decongestionamento di quelli grandi. Anche il CSM, facendo propri i risultati delle analisi di alcuni studi recenti¹⁰, sostiene che un ufficio con una pianta organica inferiore a 40 magistrati perde economie di scala e di specializzazione, mentre un ufficio con oltre 80 magistrati diventa difficile da gestire¹¹.

Per rivedere le circoscrizioni territoriali dei tribunali occorre una legge, la cui approvazione finora è stata ostacolata da resistenze originate soprattutto dagli interessi localistici, spesso degli stessi magistrati e degli avvocati. Non è un caso che il disegno di legge presentato nel 2008 al Senato si sia arenato. I criteri da utilizzare per il riordino dei tribunali devono considerare, tra l'altro, il bacino di utenza, definito anche in base alla densità imprenditoriale e commerciale, ai carichi di lavoro e alle distanze tra diversi uffici (valutate alla luce delle infrastrutture esistenti e quindi dei tempi di percorrenza).

Il progetto è ambizioso e la scelta della tempistica con cui attuarlo è importante almeno quanto i contenuti della riforma. Per questo motivo, si potrebbe seguire un percorso graduale, che passi anzitutto per la razionalizzazione di quegli uffici che, a causa delle ridotte

¹⁰ Si vedano il rapporto ISAE del giugno 2008 su *Priorità nazionali. Infrastrutture materiali e immateriali* e Daniela Marchesi, *Litiganti, avvocati e magistrati*, Il Mulino, 2003. Le analisi di Marchesi sono alla base delle indicazioni contenute nel Libro verde sulla spesa pubblica adottato dal Ministero dell'Economia nel 2007.

¹¹ Un segnale importante in questo senso era venuto con la cosiddetta riforma del giudice unico (Decreto Legislativo 51/1998), che però ha inciso solo marginalmente sulla geografia giudiziaria.

dimensioni, sono inefficienti sia sotto il profilo dei servizi resi sia in termini di spreco di risorse pubbliche.

Magistrati distaccati... Una soluzione di ripiego è quella di trasformare i tribunali minori in sedi distaccate dei maggiori. Ciò presuppone, comunque, un intervento legislativo, ma può consentire di aggirare gli ostacoli economici (investimenti infrastrutturali sono richiesti per adeguare gli edifici alle dimensioni maggiori dei tribunali) e politici che impediscono di partire subito con la riforma organica.

Al tempo stesso, questo intervento è in grado di assicurare maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse, umane e materiali, e consentirebbe di tener conto delle peculiarità dei singoli uffici. Un'opzione, per esempio, è di dislocare i magistrati sul territorio secondo criteri di funzionalità, assegnandoli congiuntamente a più sezioni distaccate dello stesso tribunale oppure a una o più sezioni distaccate e alla sede centrale, in modo da rispondere più efficacemente al mutare dei carichi di lavoro (un'ipotesi prevista, per esempio, da una circolare del CSM). La trasformazione delle sedi minori in sezioni distaccate permette, infatti, di accentrare la responsabilità della valutazione sull'adeguatezza degli organici, favorendo la gestione omogenea sul territorio¹².

...e più mobili Una terza soluzione, pure di *second best*, è di creare macro-aree, che accorpino più tribunali di piccole dimensioni, favorendo, all'interno dell'area così individuata, la mobilità dei giudici. I quali, pur operando in diversi uffici, si occuperebbero sempre della stessa materia (o di materie omogenee), assicurando così una specializzazione di fatto. Ciò non richiede modifiche legislative, ma dipende dalla disponibilità dei magistrati a spostarsi all'interno della macro-area. Questa soluzione è stata proposta dall'attuale Presidente della Corte d'Appello di Torino.

Giudici di pace da accorpate Anche sugli uffici dei giudici di pace è possibile intervenire senza cambiare le leggi per razionalizzare e ridurre il numero delle sedi, con conseguente recupero di personale e risorse. Possono, infatti, essere utilizzate le norme della legge istitutiva (374/1991), in cui è previsto (art. 2) che, su proposta del Ministro della Giustizia, due o più uffici contigui possano essere unificati, con il limite che la popolazione residente complessiva che risulti dall'accorpamento non superi i 50mila abitanti. In prospettiva, questo limite può essere rivisto al rialzo e, soprattutto, applicato in modo differenziato a seconda delle caratteristiche (bacino di utenza, carichi di lavoro) dei singoli territori interessati.

¹² Diversi gli obiettivi dell'intervento, operato con il Decreto Legge 193/2009, che ha disciplinato il trasferimento dei magistrati presso sedi disagiate. Tale provvedimento, motivato dalle gravi mancanze di organico in alcune Procure, risponde opportunamente a situazioni di emergenza, ma non al fine di migliorare strutturalmente l'offerta di giustizia.

Ostacoli? Resistere, resistere, resistere

Come mai le proposte per una nuova mappa degli uffici giudiziari o per la riorganizzazione del lavoro dei singoli magistrati sul territorio, pur così razionali e in alcuni casi semplici da realizzare, non sono ancora state concretizzate? Eppure, alcune provengono dalla stessa magistratura. Una fonte di resistenza viene, probabilmente, da quegli stessi magistrati che sarebbero obbligati a muoversi, cambiare residenza, spostarsi da una città a un'altra nell'arco della stessa settimana, in modo flessibile. Un netto cambiamento di regime di vita. E i loro colleghi che avanzano soluzioni sono presumibilmente vertici tanto illuminati quanto poco seguiti dalla base. Altre fonti di resistenza provengono dagli avvocati, ai quali pure verrebbe imposta maggiore mobilità e dalle amministrazioni locali, che non sono disposte a pagare il prezzo politico della rinuncia ai tribunali¹³.

Specializzati? Conviene

Una migliore organizzazione territoriale degli uffici giudiziari consentirebbe di rispondere in modo non solo più tempestivo ma anche più qualificato alla domanda di giustizia, grazie all'affinamento di competenze specialistiche da parte dei magistrati. La specializzazione è, infatti, possibile solo in presenza di dimensioni minime adeguate. In particolare, la produttività del magistrato cresce in funzione delle dimensioni del tribunale in cui opera, proprio perché solo oltre una certa soglia è possibile dividere il lavoro in base alle competenze specifiche e ottenere così una maggiore qualificazione, attraverso l'apprendimento che viene dall'esperienza, e quindi una velocizzazione e una migliore qualità delle sentenze.

I buoni esempi

L'istituzione di sezioni specializzate, sull'esempio di quanto fatto per la proprietà industriale, in via normativa o, su base volontaria, in altre materie¹⁴, assicura qualità, celerità e uniformità delle decisioni. Nell'individuazione delle materie in cui suddividere il lavoro, sarebbe bene tener conto della complessità tecnica delle questioni da ripartire, cioè della necessità o meno per i giudici di effettuare analisi che richiedono un elevato grado di conoscenza in particolari campi del diritto. Anche questa è una riforma necessaria e urgente e che richiede un intervento legislativo. Ma potrebbe essere anticipata, a livello organizzativo, seguendo criteri di buona amministrazione da parte dei presidenti delle singole sedi giudiziarie, specie di quelle già organizzate in più sezioni. Per esempio, i modelli più efficienti di distribuzione delle cause prevedono, di accorpare i fascicoli assegnati ai magistrati per materie e di svolgere udienze tematiche.

¹³ Per cercare di superare l'opposizione di queste ultime un Guardasigilli aveva perfino proposto di accollare loro il costo degli stabili in cui i Tribunali da accorpare hanno sede.

¹⁴ Il riferimento è alle sezioni specializzate in materia commerciale istituite presso alcuni grandi Tribunali (come nel caso del Tribunale di Milano).

**Affinare
le competenze**

In questa direzione muovono alcune modifiche ordinamentali introdotte dal CSM. Una recente circolare ha recepito il principio per cui, nel corso della carriera professionale dei magistrati, deve essere valorizzata la scelta di un percorso maggiormente specializzante, così da premiare la conoscenza delle problematiche specifiche del settore in cui dovrà essere svolto il lavoro. Ancora più esplicitamente, la circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2009/2011 (la 21241/2008) ha chiarito che nell'organizzazione degli uffici vanno favoriti la naturale ripartizione tra il settore civile e quello penale e l'affinamento di competenze specialistiche per materie omogenee e predeterminate.

La specializzazione non incontra criticità di compatibilità costituzionale. L'art. 102 della Costituzione, infatti, pur vietando l'istituzione di nuovi giudici «straordinari o speciali», consente di dar vita, nell'ambito della giurisdizione ordinaria, a sezioni specializzate in determinati settori, caratterizzate dalla compresenza nello stesso organo giudicante di magistrati ordinari e di cittadini «idonei» estranei all'ordine giudiziario.

**Sezioni dedicate
alle imprese**

L'optimum, sul piano dell'efficienza per il sistema Paese e quindi per l'innalzamento del reddito degli italiani, di una riforma che accresca il grado di specializzazione dei magistrati è la creazione di sezioni specificamente dedicate alle controversie tra imprese. Andava in questa direzione il Progetto Mirone, anche se circoscritte alle controversie in materia societaria e quindi in ogni caso di portata limitata; il progetto, comunque, non ha trovato compiuta definizione. A questo proposito, uno dei nodi più delicati da sciogliere è rimasta la competenza territoriale: le aggregazioni di questo tipo, per conseguire i vantaggi auspicati, non devono essere numerose. Per evitarle, è possibile fissare la competenza a livello macro-regionale, scelta che non presenta controindicazioni sul piano costituzionale. Il modello è l'art. 140-*bis* del Codice del Consumo in materia di *class action*, che concentra la competenza sulle relative controversie in capo a un ristretto numero di tribunali, proprio con l'obiettivo di assicurare specializzazione di fatto e adeguata ponderazione delle decisioni.

La diffusione e il pieno sfruttamento delle potenzialità delle tecnologie informatiche, con il conseguente abbandono dell'attuale modello di processo cartolare, in cui gli atti e le prove devono essere su supporto cartaceo, può favorire l'accorpamento e la specializzazione per macro-regioni, perché rende meno rilevante la localizzazione fisica dell'ufficio giudiziario.

**Consulenti d'ufficio
meno utilizzati...**

La specializzazione è rilevante per un motivo ulteriore: quando le controversie vertono su questioni molto tecniche, la cui risoluzione impone al giudice ordinario, soprattutto nelle sedi periferiche o di dimensioni ridotte, di affidarsi a consulenti tecnici di ufficio. Ne deriva che il più delle volte l'intero giudizio si riduce acriticamente al risultato delle attività dei periti, senza che il giudice intervenga richiedendo, ad esempio, supplementi di analisi o ulteriori chiarimenti. Cosicché spesso finisce che una

parte sollevi questioni relative all'indipendenza o all'affidabilità dei periti, generando ulteriore contenzioso.

La maggiore specializzazione dei giudici, frutto dell'esperienza maturata su materie omogenee, riduce l'incidenza, quasi assoluta in molti procedimenti, delle valutazioni del consulente tecnico, le quali verrebbero sottoposte a un costruttivo confronto non solo con i consulenti di parte, ma anche con il giudice stesso. In altre parole, sarebbe possibile ricorrere in modo più selettivo e meno automatico ai consulenti tecnici, con evidenti benefici in termini di spese (specie per l'attore, cioè per chi chiede giustizia, chiamato ad anticiparle), e il giudice svolgerebbe un ruolo più attivo nella valutazione dell'operato del consulente, sempre che il suo apporto sia ancora ritenuto necessario.

...più verificati...

Riguardo alla garanzia di più adeguate competenza e indipendenza dei consulenti tecnici, è opportuno intervenire sulle norme che ne regolano l'attività. In particolare, devono essere rafforzati i controlli sulle competenze tecniche e sui requisiti comportamentali, che attualmente sono sottoposti a verifica quadriennale. Tale verifica viene svolta da un comitato composto dal presidente del tribunale, dal procuratore della Repubblica e da un professionista iscritto nello stesso albo professionale del soggetto valutato. Servono, invece, verifiche più frequenti, a cadenza biennale, maggiore trasparenza e verificabilità degli esiti dei controlli e il coinvolgimento anche dell'avvocatura locale.

...e ruotati nell'incarico

La stessa distribuzione degli incarichi ai consulenti da parte dei magistrati va ripensata. La riforma del processo civile del 2009 ha affidato ai presidenti dei tribunali il compito di vigilare affinché gli incarichi siano equamente distribuiti tra gli iscritti all'albo, in modo da evitare che un unico professionista sia chiamato a svolgere più del 10% delle consulenze affidate. Scongiorare situazioni di opacità e canali preferenziali nell'affidamento degli incarichi è essenziale per assicurare l'indipendenza di giudizio dei periti. Occorre pertanto monitorare l'applicazione del meccanismo introdotto nel 2009 per valutare l'opportunità di eventuali correttivi; come, ad esempio, un periodo massimo di durata dell'iscrizione all'albo dei consulenti presso uno specifico tribunale, in modo da favorire la rotazione degli incarichi.

Informatizzare i processi

La nuova e più razionale distribuzione e organizzazione degli uffici giudiziari consentirebbe anche di trarre tutti i vantaggi dalle modalità di gestione basate sulle nuove tecnologie. Che sono, infatti, praticabili solo se le dimensioni sono adeguate.

Per aumentare l'efficienza della giustizia è prioritario puntare sulla completa digitalizzazione del processo, portando a compimento il progetto del processo civile telematico¹⁵,

¹⁵ Si veda Stefano Zan (a cura di), *Tecnologia, organizzazione e giustizia*, edito da Il Mulino, 2004.

anche attraverso il sempre maggiore utilizzo nei procedimenti giudiziari della posta elettronica certificata. È un modello su cui alcuni uffici hanno già investito¹⁶ e che è particolarmente utile per quelle controversie dalla fase istruttoria non molto complessa (come le cause seriali). Occorre sostituire gradualmente gli atti cartacei del processo, nella loro creazione, comunicazione e trasmissione, con la documentazione digitale e superare gli sportelli presso gli uffici giudiziari con portali online. L'obiettivo è di realizzare una gestione telematica di tutta la documentazione e delle comunicazioni prodotte in giudizio, facilitando e velocizzando le relazioni tra i diversi operatori e le istituzioni coinvolte.

Nell'attuale fase di sperimentazione il sistema telematico non funziona in modo omogeneo sul territorio nazionale. Non è pensabile tornare indietro, occorre continuare a investire sulla cultura dell'innovazione organizzativa e tecnologica, assicurando un utilizzo più accorto delle risorse, anche perché il ricorso generalizzato alle nuove tecnologie incrementerebbe la trasparenza del lavoro dei singoli giudici e del sistema della giustizia nel suo complesso.

Istituire l'ufficio del processo

Nella riorganizzazione geografica dei tribunali va istituito l'ufficio del processo, di cui si discute da anni e su cui si registra ormai un consenso generalizzato, perché è indispensabile per offrire al giudice la possibilità di avvalersi della collaborazione di personale amministrativo e di nuove figure, anche esterne. Ciò permetterebbe di «passare da una visione della giustizia come apparato burocratico e centralizzato al servizio spesso nominale di un magistrato che opera come un amanuense medievale senza una struttura a propria disposizione, ad un moderno apparato decentrato e fondato su specializzazione, organizzazione e adeguata informatizzazione, in cui il giudice rimane indipendente nel decidere, ma deve piegarsi alle esigenze di una struttura gestionale per quanto riguarda i tempi e le modalità della decisione»¹⁷.

L'obiettivo deve essere creare vere e proprie unità produttive all'interno delle quali diverse professionalità operino in piena sinergia per offrire il servizio giustizia. In questa direzione va la possibilità, riconosciuta dal disegno di legge 2612/2011, per i presidenti dei tribunali di stipulare apposite convenzioni con università e ordini professionali per affiancare i magistrati con giovani laureati. Sarebbe una prima sperimentazione utile per consentire al giudice di essere agevolato nel lavoro da persone competenti, che svolgono attività di supporto. I collaboratori, sotto la guida del magistrato, possono assisterlo e coadiuvarlo nello studio della causa, nella preparazione delle udienze, nelle ricerche necessarie alla stesura della decisione e nella redazione della bozza della stessa. Nella stessa ottica va valorizzata,

¹⁶ È il caso, tra gli altri, del Tribunale di Milano, da molti considerato una *best practice*.

¹⁷ Si veda Luciano Panzani, *La crisi della giustizia civile*, Relazione al Comitato scientifico di Confindustria del 15 marzo 2011.

anche per via normativa, l'idea di far svolgere ai laureati in giurisprudenza che aspirino alla carriera in magistratura il tirocinio di specializzazione biennale, che è condizione di accesso al concorso, presso l'ufficio di un giudice. Questa idea ha trovato finora sporadica e non sistematica applicazione in alcuni tribunali attraverso protocolli d'intesa con gli ordini forensi.

Un modo nuovo di lavorare

Questa è un'innovazione culturale, prima di tutto, ed è cruciale per migliorare l'organizzazione della gestione delle cause. Diventerebbe, infatti, più agevole curare le attività preparatorie delle singole fasi del processo (udienze, acquisizione delle prove, ricerche giuridiche finalizzate alla redazione delle sentenze), velocizzando così i tempi di risoluzione delle liti. È importante che, a una prima fase di sperimentazione di questa novità organizzativa, segua un'accurata valutazione, per consentire agli stessi magistrati di disporre di analisi sui risultati conseguiti e diffondere così il nuovo modo di lavorare.

L'introduzione dell'ufficio del processo contribuirebbe alla progressiva crescita di una cultura condivisa del servizio, a responsabilizzare i singoli magistrati, che perderebbero l'attuale connotazione di monade nell'amministrazione della giustizia, e a valorizzare la funzione del tribunale come produttore di un servizio.

Presidenti court manager

Per realizzare queste innovazioni è indispensabile una concezione più moderna e manageriale di chi guida gli uffici giudiziari. I presidenti dei tribunali devono diventare veri e propri *court manager*, in grado di conciliare l'interesse pubblico con l'attenzione ai costi, alla produttività e alla *performance* dei magistrati. I responsabili degli uffici giudiziari devono essere in grado di attuare forme di organizzazione e di divisione del lavoro che privilegino l'efficienza nella risposta alla domanda di giustizia, così da governare in modo più incisivo i tempi dei processi e, nel contempo, smaltire il pesante arretrato che condiziona l'attività di molte sedi. Ed è opportuno che siano vincolati alla fissazione e alla valutazione di obiettivi e standard di rendimento, applicando forme di controllo sull'attività dei singoli mediante la rendicontazione trasparente dell'uso delle risorse, delle pratiche evase e dei tempi impiegati.

È una riforma ambiziosa, ma necessaria. Richiede di dotare i presidenti dei tribunali delle risorse economiche, tecnologiche e umane necessarie per organizzare in maniera efficiente gli uffici. La distribuzione delle risorse va legata al raggiungimento degli obiettivi, premiando gli uffici virtuosi ed evitando inutili finanziamenti a pioggia sganciati da qualsiasi valutazione. Proprio in questa direzione va il protocollo d'intesa, sottoscritto il 18 gennaio 2011 tra CSM e Ministro per la PA, diretto a sviluppare la valutazione della *performance* dei singoli magistrati e la loro comparabilità. Lo stesso disegno di legge 2612 prevede l'adozione da parte dei presidenti di tribunale (o di singole sezioni) di programmi a cadenza annuale per la pianificazione e la riduzione del contenzioso civile pendente. Ciò consenti-

rebbe di calendarizzare e gestire in modo più efficiente i procedimenti considerati prioritari. L'efficacia di queste iniziative dipende, tuttavia, dall'effettiva possibilità per i responsabili degli uffici di esercitare poteri di vigilanza sul rispetto degli obiettivi fissati nel programma, da parte dei singoli magistrati.

Valutazione più meritocratica Ciò significa che l'esito delle valutazioni del lavoro svolto deve influire sulle progressioni di carriera dei magistrati. Occorre, in altre parole, una svolta meritocratica che avrebbe l'effetto di rafforzare l'indipendenza dei magistrati e la fiducia della collettività nel loro operato. L'attività dei magistrati italiani sconta difficoltà strutturali, molte già richiamate in precedenza, che non hanno paragoni in Europa. Tra le altre: l'abnorme carico di procedimenti arretrati non bilanciato da flessioni della domanda, l'anacronistica distribuzione degli uffici, la carenza di strutture e risorse (che spesso impedisce l'attività di udienza pomeridiana), l'insufficiente diffusione dell'informatizzazione, l'assenza di autonomia patrimoniale dei dirigenti degli uffici, la mancanza di organico e la riduzione e l'insufficiente riqualificazione del personale amministrativo e tecnico.

Tuttavia, è necessaria un'ambiziosa apertura meritocratica per superare il sistema attuale improntato sull'anzianità salvo demerito e individuare requisiti nuovi da usare per le progressioni di carriera dei giudici, tra cui la specializzazione, la produttività, la capacità di favorire soluzioni conciliative e di sanzionare i comportamenti sleali delle parti.

È opportuno ricordare brevemente, infatti, che la progressione di carriera era in passato disciplinata dall'ordinamento giudiziario del 1941 e consentiva l'accesso alle funzioni superiori (Appello e Cassazione) solo attraverso concorsi e scrutini. A giudizio di alcuni studiosi, era un sistema discrezionale e facilmente politicizzabile. L'entrata in vigore della Costituzione (l'art. 107 afferma il principio secondo cui i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni) e le successive leggi di attuazione dei suoi principi hanno comportato una sostanziale revisione della materia, con l'abolizione delle progressioni per concorsi e scrutini e l'introduzione di un avanzamento basato sull'anzianità.

Le promozioni che non promuovono Il risultato è un sistema in cui il tasso di promozioni è prossimo al cento per cento e gli incentivi monetari e quelli legati alla progressione di carriera sono pressoché assenti, con la conseguenza che la scelta dei comportamenti è affidata unicamente al senso di responsabilità di ciascun magistrato.

Un tentativo di modifica di questa disciplina è stato fatto con la riforma del 2005, che reintroduceva, tra le altre cose, una progressione di carriera scandita da concorsi, obblighi di aggiornamento e formazione più frequenti e cogenti. La formazione dei magistrati, compresi i corsi per il passaggio a funzioni superiori, fino a quel momento curata dal CSM, veniva affidata a una nuova Scuola della Magistratura, integrata anche da membri esterni. Questa disciplina è stata modificata dalla successiva riforma del 2007 che, dopo aver riba-

dito il principio per cui i magistrati si distinguono solo per le funzioni esercitate (superando il sistema introdotto nel 2005, che stabiliva principi gerarchici, dividendo i magistrati tra quelli di primo grado e i vincitori di concorsi per posti superiori), assegnate esclusivamente dal CSM, ha sancito la totale separazione tra la formazione, attribuita alla Scuola, e la valutazione dei magistrati.

Peraltro, l'Italia è uno dei pochi paesi avanzati che affida la selezione all'ingresso nella magistratura ordinaria esclusivamente ai concorsi, cui partecipano laureati freschi di studi, mentre altri sistemi valorizzano anche l'esperienza lavorativa già maturata. È il caso del sistema inglese che li prende tra avvocati affermati e della Francia che combina concorsi con l'esperienza lavorativa. Anche dopo l'ingresso in ruolo, sono poche le occasioni che consentono ai neo-magistrati di orientarsi e di affrontare in modo efficiente i problemi che si presentano in una macchina organizzativa complessa qual'è un tribunale troppo lasciato all'autoapprendimento¹⁸.

Esaminati dal CSM

Nelle progressioni di carriera, dunque, è ora previsto che tutti i magistrati siano sottoposti a valutazione di professionalità ogni quattro anni a decorrere dalla data di nomina fino al superamento della settima valutazione, dopo cioè ventotto anni di lavoro. La valutazione compete al CSM, previo parere motivato del consiglio giudiziario territorialmente competente, e riguarda capacità, laboriosità, diligenza e impegno dei magistrati, sulla base di alcuni criteri oggettivi indicati dallo stesso CSM. A presidio dell'indipendenza della magistratura, tale verifica non può in nessun caso riguardare l'attività di interpretazione delle norme di diritto, dello svolgimento dei fatti e delle prove.

All'esito positivo della valutazione è collegata la progressione economica e il conseguimento dei requisiti per l'accesso a funzioni di livello superiore. Peraltro, l'avanzamento di carriera si caratterizza non per l'effettiva attribuzione di posti corrispondenti alla qualifica ottenuta, ma solo per il diverso trattamento economico. In caso di inadeguatezza professionale, invece, è previsto che il magistrato venga sanzionato con il blocco dei miglioramenti retributivi, la destinazione ad altra funzione e, nelle ipotesi più gravi, con il licenziamento¹⁹.

¹⁸ Su questi temi si veda l'analisi comparata in Carlo Guarnieri e Patrizia Perderzoli, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Laterza, 2002.

¹⁹ Secondo i dati CEPEJ, nel 2008 in sono stati avviati 1,8 procedimenti disciplinari ogni 100 magistrati, a fronte di 0,1 in Francia, 0,2 in Svezia, 0,9 in Spagna, 3,1 nel Regno Unito, 4,6 in Svizzera, 6,9 in Norvegia e 23,9 in Danimarca. Nello stesso anno in Italia sono state comminate 0,7 sanzioni ogni cento magistrati, contro nessuna in Svezia, 0,1 in Francia, 0,4 in Norvegia, 0,6 in Spagna e Svizzera e 3,1 nel Regno Unito. Tali sanzioni non necessariamente sono relative ai procedimenti avviati nello stesso anno. Non sono disponibili dati per la Germania e, riguardo alle sanzioni, per la Danimarca.

Conta troppo l'anzianità

Nei fatti, però, il nuovo sistema ha reintrodotta una progressione di carriera, economica e di funzioni, essenzialmente scandita dal trascorrere del tempo e incentrata sull'anzianità, dal momento che le valutazioni di professionalità non sono particolarmente frequenti, vengono gestite all'interno stesso dell'ordine giudiziario e non tengono conto delle competenze acquisite nei corsi di aggiornamento e formazione seguiti con profitto dai magistrati.

Perciò è necessario rafforzare l'adozione di un sistema di avanzamento di carriera che sia basato non sull'anzianità ma su controlli effettivi del merito e della competenza professionale e che sia in grado di incentivare la produttività attraverso criteri condivisi dagli stessi magistrati per valutare la qualità del loro lavoro e quindi la loro professionalità. Per questo va considerata la possibilità di integrare i compiti attribuiti al CSM con il lavoro di valutazione di altri enti o soggetti interessati o comunque capaci di contribuire all'efficace svolgimento delle attività del Consiglio medesimo, come avviene per la Scuola della Magistratura, al cui funzionamento contribuiscono non solo magistrati ma anche altri professionisti del diritto (Ministero della Giustizia, avvocati, professori universitari).

Occorre costruire, insomma, una struttura di incentivi che indirizzi i comportamenti dei giudici verso obiettivi di specializzazione, aggiornamento professionale e formazione costanti, ragionevole durata dei procedimenti e qualità del servizio reso. Tale sistema presuppone, però, un modello di premi, con indicatori di *performance* equilibrati e oggettivi²⁰.

Disseminare best practice

Anche nella giustizia civile, più che inventare nuove pratiche, basta copiare quelle già sperimentate da altri. Non in diversi paesi, ma dentro lo stesso sistema giudiziario italiano. Per ottenere miglioramenti significativi, rapidi e capillari sul territorio nazionale sarebbe, infatti, sufficiente promuovere la diffusione delle buone prassi metodologiche e operative già adottate con successo in alcuni uffici giudiziari²¹.

Queste prassi innovative e virtuose riguardano vari aspetti della gestione degli uffici e si basano sia sull'adozione di nuove tecnologie sia su interventi organizzativi, mediante l'utilizzo più razionale delle risorse tradizionali (personale, locali, dotazioni). Le *best practice* sono rivolte a migliorare l'attività giudiziaria in sé (gestione dell'udienza, del lavoro individuale del giudice, della sezione, dell'ufficio) e la funzionalità dei servizi accessori, con

²⁰ Il Ministero della Giustizia, insieme al CSM, sta da alcuni anni lavorando a un progetto volto a realizzare uno strumento di misurazione delle *performance* degli uffici giudiziari, finalizzato a migliorare il servizio giustizia. Si tratta del cosiddetto cruscotto, che dovrebbe consentire ai dirigenti degli uffici giudiziari e alle strutture centrali (Ministero e CSM) di acquisire una maggiore cognizione sull'andamento del lavoro degli uffici.

²¹ Tra le varie *best practice* individuate, c'è il metodo sequenziale per la gestione dei ruoli (lavorare su pochi casi e assumerne di nuovi solo una volta smaltite le pendenze), analizzata nel 2009 da Decio Coviello, Andrea Ichino e Nicola Persico in *Giudici in affanno*, consultabile al seguente indirizzo:
<http://www2.dse.unibo.it/ichino/mito13.pdf>.

particolare riguardo al supporto alla giurisdizione (come nella distinzione delle udienze in fasce orarie o per materia) e alla comunicazione con gli utenti (come con la trasformazione delle cancellerie in *front office* unificati).

Banche dati sulle sentenze

Tra le *best practice* in grado di sgonfiare molto il contenzioso c'è il più rapido accesso alle decisioni dei tribunali e dei giudici di pace. Attraverso la possibilità di conoscere le prassi giurisprudenziali locali, spesso ignorate anche all'interno degli stessi uffici, mediante motori di ricerca consultabili dagli utenti (avvocati e cittadini). Ciò può indurre una maggiore ponderazione sull'opportunità di iniziare una causa, perché tra gli avvocati si consoliderebbero gli orientamenti dei singoli magistrati su temi specifici, soprattutto per questioni bagatellari o di mero diritto.

La più facile accessibilità degli orientamenti, grazie alla realizzazione di banche dati di giurisprudenza territoriale costantemente aggiornate, avrebbe l'ulteriore effetto di una maggiore uniformità dei giudizi all'interno dello stesso ufficio. Il che consentirebbe un buon livello di prevedibilità della decisione in casi simili.

Le *best practice* sono spesso caratterizzate dalla collaborazione con enti locali e soggetti privati qualificati, nonché dal consenso raccolto all'interno delle categorie direttamente interessate. Questi sono aspetti molto importanti, perché il coinvolgimento delle forze vitali del territorio consente di supportare tali iniziative sia in termini di investimenti sia di creazione del consenso intorno all'obiettivo del miglioramento del servizio giustizia, che diviene così un'esperienza condivisa da parte di istituzioni locali, professionisti e imprese. Il CSM ha recentemente istituito un'apposita banca dati con l'obiettivo di diffondere le esperienze di successo sperimentate negli uffici giudiziari. Si tratta di un primo passo che va nella giusta direzione.

Smaltire l'arretrato con misure straordinarie

Se non si abbatte l'imponente arretrato civile che si è accumulato negli anni, gli sforzi di aumento della produttività già messi in campo e qualsiasi riforma rischiano di essere vanificati. Perciò non sono più rinviabili misure straordinarie, normative e organizzative, per ridurre il numero dei processi civili pendenti.

Vanno nella giusta direzione molti degli interventi in materia di efficienza e produttività del sistema giudiziario contenuti nel disegno di legge 2612 in discussione in Parlamento. Per smaltire il contenzioso civile arretrato sono previsti, da un lato, rimedi processuali e, dall'altro, apporti temporanei di competenze professionali esterne, che affiancherebbero il giudice nella gestione e nella decisione delle cause. Sono positivi, per esempio, la scelta di affidare maggiori poteri e responsabilità ai presidenti dei tribunali e quella di avviare la creazione di un ufficio del giudice (o del processo). Il recupero di efficienza del sistema deve, infatti, passare anche attraverso il rafforzamento delle capacità manageriali dei dirigenti degli uffici, cui dovranno corrispondere investimenti e incentivi mirati.

**Giudici ausiliari
benvenuti**

Così come aiuterà l'introduzione della figura dei giudici ausiliari, da affiancare ai magistrati togati in servizio, al solo scopo di definire le cause già mature per la decisione, a fronte di un compenso corrisposto per ogni procedimento definito. Come è concepita e disegnata, questa norma sembra evitare il rischio che la modalità di retribuzione incentivi fenomeni anomali di incremento del contenzioso, perché l'ausiliario interviene solo quando la causa è considerata già pronta per la sentenza. In ciò l'ausiliario si distingue chiaramente dal giudice di pace.

In passato, esperienze di questo tipo (si pensi ai giudici onorari di tribunale) non hanno purtroppo sortito i risultati sperati. I punti irrinunciabili che determineranno il successo o il fallimento di questo nuovo, e per certi aspetti inevitabile, tentativo sono: l'ampia collaborazione da parte di magistrati e avvocati, l'attenta selezione delle figure da destinare al ruolo di ausiliari, la precisa delimitazione degli ambiti di intervento a loro riservati (in modo da non generare ulteriore contenzioso) e i maggiori poteri di indirizzo e vigilanza attribuiti ai responsabili degli uffici.

**Tagliare
i ricorsi**

Sul piano processuale è necessario intervenire con una sforbiciata a quella parte del contenzioso arretrato che è bloccata presso le corti superiori e che, proprio a causa del tempo trascorso, potrebbe aver perso l'interesse della parte che vi ha dato impulso. Il disegno di legge ipotizza in ciò un meccanismo eccezionale di estinzione dei ricorsi, quasi su base *opt-in*: è una delle possibili strade da percorrere per invertire la tendenza inaccettabile che vede le corti superiori rinviare, già alla prima udienza, i nuovi ricorsi a oltre tre anni di distanza.

La nuova misura, battezzata istanza di prelievo, farà sì che si considereranno rinunciati, e dunque estinti, tutti quei procedimenti pendenti in Corte d'Appello o in Corte di Cassazione per i quali nessuna delle parti chiedi la trattazione entro un certo termine, decorrente dalla ricezione dell'avviso che verrà loro inviato dal tribunale. Ponendo le parti di fronte alla scelta di proseguire oppure abbandonare il giudizio a distanza di molto tempo dal suo avvio, questa norma incentiva la soluzione stragiudiziale della lite. Potrebbe qui trovare applicazione la mediazione delegata dal giudice, recentemente disciplinata dal decreto legislativo 28/2010: il giudice, tenuto conto della natura della causa, dello stato della sua istruzione e del comportamento delle parti, può invitarle a risolvere la lite davanti a un organismo di mediazione.

**Sentenze
più sintetiche**

Un'altra innovazione processuale interessante prevede l'adozione di tecniche di redazione delle motivazioni delle sentenze e degli altri provvedimenti giudiziari in modo più sintetico. L'accorciamento dei tempi del processo deriva, infatti, anche dalla possibilità per il giudice di decidere la causa con un dispositivo corredato della sola indicazione per punti delle fonti di prova ritenute decisive e della concisa

esposizione delle ragioni di diritto affermate (la motivazione breve), mediante per esempio l'espresso riferimento a precedenti conformi. L'obbligo di redigere la motivazione estesa resterebbe condizionato non solo alla espressa richiesta della parte che voglia impugnare la decisione, ma anche alla verifica della sua volontà di innescare effettivamente l'appello, attraverso il contestuale pagamento del contributo unificato del grado successivo.

La motivazione breve, che opera nel pieno rispetto dei principi sul giusto processo dettati dall'art. 111 della Costituzione, è in linea con un principio già introdotto nella prassi giurisprudenziale italiana: il nuovo codice del processo amministrativo (decreto legislativo 104/2010) che impone al giudice e alle parti di redigere gli atti in maniera chiara e sintetica. La Corte di Cassazione civile sta già sperimentando l'adozione di un modello di sentenza (ordinanza a contenuto a decisorio) a motivazione semplificata in tutti quei casi in cui, di fronte a questioni giuridiche che trovano un orientamento giurisprudenziale consolidato, può limitarsi a richiamare il precedente conforme.

Maggiore impulso va dato alla possibilità di adottare la decisione con motivazione semplificata in seguito a trattazione orale (art. 281-*sexies* codice di procedura civile). Ciò consentirebbe notevoli risparmi di tempo mediante la soppressione della fase dello scambio di comparse conclusionali e relative memorie di replica. Si tratta di uno strumento ancora poco utilizzato, la cui scelta è attualmente attribuita all'esclusiva discrezionalità del giudice, anche in contrasto con qualsiasi richiesta delle parti, alle quali è assegnato unicamente il diritto di chiedere il differimento dell'udienza. Si potrebbe allora pensare a una modifica legislativa che, invertendo l'attuale impostazione, imponga questo modello come modalità standard di decisione, fatta salva la possibilità per il giudice di concedere alle parti, per ragioni specifiche (per esempio, la complessità della controversia), un termine breve per il deposito di note scritte.

Come raffreddare la litigiosità

Per rendere più rapida ed efficiente la giustizia, alle azioni necessarie dal lato dell'offerta occorre affiancare interventi sul fronte della domanda. Con l'obiettivo di ridurre gli attuali livelli patologici di litigiosità, alleviando il carico di lavoro dei tribunali per renderlo concretamente gestibile. Anche perché, la maggiore efficienza dell'offerta potrebbe retroagire sulla domanda, da un lato incoraggiandola dando tempi certi e rapidi per chi ha un diritto leso da far valere; dall'altro, disincentivandola o eliminandola del tutto, in quanto una giustizia efficiente porta a una maggiore osservanza dei contratti e delle norme, proprio aumentando la certezza nel fatto che l'inosservanza degli obblighi sia sanzionata. All'inizio probabilmente prevarrà la prima forza, ma nel lungo andare dovrebbe vincere la seconda, alleviando il carico di lavoro dei tribunali.

Cause seriali anomale...

È paradossale che sia proprio lo Stato uno dei soggetti che contribuisce maggiormente ad aggravare il contenzioso pendente. È emblematico in ciò il caso delle controversie previdenziali e di pubblico impiego, di quelle relative a espropri per pubblica utilità e agli appalti pubblici e delle cause che derivano dalle violazioni del principio di ragionevole durata dei processi. Le inefficienze della PA incidono a tal punto sui livelli della domanda di giustizia da rendere lo Stato il principale committente del servizio giustizia. Per avere un'idea del fenomeno, è sufficiente analizzare i dati emersi in un recente studio: i procedimenti pendenti dinanzi alla Corte di Cassazione in cui è parte un'amministrazione pubblica (tra cui l'INPS e l'INAIL) ammontano al 35,4% di tutto il contenzioso²². Questa situazione insostenibile è dovuta tra l'altro al fatto che la PA non ricorre alla conciliazione, ma tende a riversare sui tribunali le controversie anche quando si tratta di cause reiterate o in cui ci sono indirizzi giurisprudenziali consolidati.

...e utili solo agli avvocati

Il caso più eclatante è quello dell'INPS, che vanta il poco invidiabile primato di oltre un milione di cause pendenti. Le ragioni della proliferazione di micro-controversie previdenziali sono molteplici; tra le più rilevanti c'è la possibilità di lucrare sulle spese processuali, moltiplicando il numero di cause avviate per contestazioni di importo irrisorio. Ciò anche grazie all'utilizzo distorto di alcune tecniche, come la litispendenza (vale a dire la duplicazione di ricorsi per lo stesso lavoratore e per lo stesso periodo di tempo) o il frazionamento dei ricorsi (vale a dire la presentazione di più ricorsi per lo stesso lavoratore, ognuno con riferimento alle diverse annualità cui si riferisce l'istanza di rideterminazione dell'indennità).

La causa previdenziale, da strumento di risoluzione di una lite, finisce così per diventare un'occasione di profitto in sé per gli avvocati. Per esempio, la quasi totalità degli oltre quarantamila braccianti iscritti nelle liste INPS di Foggia hanno chiamato in giudizio l'ente di previdenza con cause caratterizzate dalla forte sproporzione tra il valore della prestazione contestata (spesso irrisorio) e le relative spese legali liquidate all'esito del giudizio. Tutto questo è reso possibile dal malfunzionamento degli uffici giudiziari, che spesso non bloccano le duplicazioni o i frazionamenti dei ricorsi.

L'INPS corre ai ripari

Il caso dell'INPS è significativo anche dal punto di vista delle contromisure adottate per affrontare quest'emergenza. L'Istituto è intervenuto anzitutto trasferendo la riscossione dei crediti vantati nei confronti di soggetti terzi dal sistema giudiziario a quello dei concessionari e dei ruoli. Ha poi puntato con decisione sull'autotutela, riconoscendo, in presenza dei requisiti di legge, i diritti delle controparti in maniera celere e, soprattutto, senza sobbarcarsi inutili procedimenti in tribunale. Quando invece l'infondatezza delle pretese fatte valere nei propri confronti non consente la risolu-

²² Si veda il lavoro di Giovanni Salvi e Vincenzo Di Cerbo, *Domande anomale: origini e possibili contromisure. Il caso dell'INPS*, in Astrid, *Amministrazione della giustizia, crescita e competitività del Paese*, 2010.

zione bonaria, l'INPS ha rafforzato la propria difesa in giudizio, contrastando così abusi strumentali fondati sull'aspettativa di inefficienza dell'Istituto. Infine, ha potenziato l'uso dell'informatica per registrare, monitorare e controllare i procedimenti giudiziari, in modo da ridurre al minimo frazionamenti e duplicazioni di controversie.

Alcune di queste misure possono e debbono essere replicate anche in altri contesti, in modo da limitare la litigiosità indotta dall'inefficienza di alcuni apparati pubblici. L'INPS è, infatti, solo un esempio del più vasto fenomeno del contenzioso di massa generato dallo Stato, spesso di valore unitario irrisorio ma con costi elevatissimi per la collettività e il sistema giudiziario. Altro esempio significativo è quello dei ricorsi contro le sanzioni amministrative, che rappresentano un'elevata percentuale delle controversie affidate ai giudici di pace. Di fronte alla crescita esponenziale registrata nell'ultimo decennio (+200%), dal 1 gennaio 2010 è stato introdotto il pagamento di un contributo di 30 euro per l'avvio dei procedimenti di opposizione a sanzioni amministrative fino a 1.500 euro. I risultati sono stati consistenti: in appena un semestre si è registrata una riduzione pari, in media, al 52%²³.

Filtri pecuniari ben efficaci...

Questa misura, economicamente ragionevole, potrebbe essere replicata anche in altri contesti per realizzare un filtro all'ingresso del sistema giurisdizionale. Misure di questo tipo, senza ledere le prerogative costituzionali del diritto di difesa, puntano a ridurre il tasso di litigiosità indotto dalla convenienza dell'accesso piuttosto che da un reale interesse economico sottostante e possono quindi contribuire alla tutela celere e utile dei diritti che si vogliono far valere attraverso il giudizio.

Il disegno di legge 2612 agisce in questo senso là dove prevede l'aumento del 50% del contributo unificato nei giudizi di impugnazione. L'incremento si collega all'obbligo per la parte che intende impugnare la decisione di primo grado di provvedere immediatamente al pagamento del contributo. A condizione che non si determinino aumenti sproporzionati e, quindi, discriminatori dei costi di accesso alla giustizia, questa linea di intervento, benché molto discussa, appare condivisibile, poiché è in grado di disincentivare quei ricorsi per i quali già il solo pagamento del contributo rappresenta un forte disincentivo.

...per scoraggiare le cause di modesto importo

Va affrontata in modi analoghi la proliferazione delle controversie seriali dinanzi ai giudici di pace. Sono cause intentate in favore di una pluralità di soggetti (talvolta inconsapevoli) e che hanno come oggetto richieste di modesta entità, a fronte di liquidazioni di spese legali notevolmente superiori. Sono diffuse soprattutto in alcune zone del Paese (Calabria e Campania) e sono utilizzate proprio per lucrare sul recupero delle spese di lite. In alcuni casi, il loro numero abnorme potrebbe essere legato a patologiche collusioni, anche implicite, che vanno al di là dei ritardi e dei malfunzionamenti della giustizia.

²³ Si veda, per esempio, il lavoro di Paolo Fantini, Silvia Giacomelli, Giuliana Palombo e Gianluca Volpe, *La litigiosità presso i giudici di pace: fisiologia e casi anomali*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 92, 2011.

Il contenzioso seriale penalizza molte imprese. Infatti, nonostante tali controversie siano avviate per importi irrisori, le imprese sono costrette ad affrontare i costi della difesa in giudizio che sono molto più alti di quelli di una transazione stragiudiziale. E lo devono fare per affermare il principio di diritto a loro favorevole ed evitare che si possa creare un precedente negativo, che incentiverebbe nuove ondate di azioni seriali.

Un tetto alle spese Questi contenziosi arrecano inoltre un forte danno erariale allo Stato, direttamente quando la parte chiamata in giudizio sia la PA o un soggetto assimilabile. Ma anche, in via indiretta, per lo spreco di una risorsa scarsa come la giustizia. Per eliminare le distorsioni causate da questa pratica processuale scorretta, è prioritario intervenire sulle spese liquidabili, imponendo un tetto pari a non più del valore della condanna principale. Sarebbe un potente disincentivo la parametrizzazione dei compensi degli avvocati a tale importo piuttosto che alle tariffe. Non è invece sufficiente la prassi, adottata da alcuni uffici giudiziari (come quello di Roma), di liquidare le spese con un'aliquota ridotta nelle controversie seriali, perché tali importi moltiplicati per il numero di cause iscritte a ruolo rendono comunque conveniente iniziare il processo.

Accorpare i procedimenti... Inoltre, è fondamentale che i giudici ricorrano con maggiore frequenza, anche d'ufficio, all'istituto processuale della riunione dei procedimenti. Un meccanismo che è applicabile sia nei casi di connessione (per esempio, quando sia necessario accertare una questione pregiudiziale per la soluzione della lite) sia in quelli in cui la decisione di più cause dipenda, totalmente o parzialmente, dalla risoluzione di identiche questioni. La trattazione unitaria delle cause seriali in un unico procedimento, che attualmente è rimessa alla discrezionalità del giudice (salvo per le controversie in materia di lavoro e di previdenza, su cui si tornerà a breve), può contenere molto le spese di giudizio, perché anche la loro liquidazione sarebbe unitaria. Si annullerebbe così alla radice l'effetto moltiplicativo dei compensi che incentiva questa tipologia di contenzioso.

Tuttavia, l'istanza di riunione delle cause caratterizzate dalla serialità dinanzi a un unico giudice e in un unico procedimento viene spesso respinta dai giudici di pace sulla base della diversità delle ragioni giuridiche (il cosiddetto titolo) per cui si agisce, oppure dei soggetti che agiscono.

...e unificare i compensi Le retribuzioni dei giudici di pace, che sono proporzionate al numero delle sentenze emesse, non incoraggiano certo ad accorpare i procedimenti seriali. I quali sono invece contrastati dalla norma introdotta nel 2006 (l'art. 151 delle disposizioni attuative del codice di procedura civile) che impone al giudice, nelle controversie in materia di lavoro, previdenza e assistenza, di riunire i procedimenti connessi anche soltanto per l'identità delle questioni dalla cui risoluzione dipende la decisione. Si tratta di procedimenti seriali, rispetto ai quali il giudice non può esimersi dall'effettuare la riunione, a meno che questa comporti un prevedibile allungamento dei tempi del processo.

In caso di riunione, le competenze e gli onorari degli avvocati devono essere ridotti proprio perché la trattazione delle cause è stata unificata.

L'applicazione di queste norme deve essere estesa, generalizzando l'obbligo di riunione delle cause e l'unitarietà della liquidazione delle spese di giustizia. In prospettiva più ampia e di lungo periodo, per sradicare la fittizia e strumentale moltiplicazione dei procedimenti occorre soprattutto ripensare il sistema giurisdizionale dei tre gradi di giudizio, ogniqualvolta l'oggetto del contendere sia rappresentato da un pretesa di natura seriale di modesto valore. Solo in questo modo si eviterebbe che molte questioni di importo irrisorio si trascininano addirittura fino in Cassazione e si preserverebbero le prerogative e il ruolo della Corte.

Se il giudice di pace crea guerre legali Strettamente collegata al contenzioso seriale è la necessità di ripensare la figura dei giudici di pace, i quali assorbono una frazione rilevante e crescente della domanda totale di giustizia: oltre il 40% dei procedimenti civili sopravvenuti, secondo le ultime stime della Banca d'Italia²⁴. In particolare, emerge una forte concentrazione della litigiosità nelle regioni del Centro Sud, specie con riferimento ai ricorsi in opposizione alle sanzioni amministrative e, in misura ancora più rilevante, per quelli di risarcimento dei danni da incidenti stradali. Per questi ultimi si registrano veri e propri casi anomali: nel 2008 il 47% dei nuovi ricorsi era concentrato nelle province di Napoli e Caserta.

Il giudice di pace è stato istituito nel 1991 ed è divenuto operativo nel 1995, con l'obiettivo di ridurre il crescente carico di lavoro dei magistrati togati, sottraendo loro i procedimenti di minor valore. Tuttavia, è opinione condivisa che, a quindici anni dalla loro introduzione, i 2.700 giudici di pace in servizio non abbiano contribuito a ridurre i tempi della giustizia, anche a causa del progressivo ampliamento delle loro competenze (da ultimo, con la riforma del 2009). Al contrario, a fronte di una qualità di decisioni non sempre soddisfacente (soprattutto in termini di prevedibilità), la durata dei processi è crescente e vi si ricorre spesso per contenziosi prima inesistenti, come nel caso delle cause seriali.

Ridurre e selezionare i giudici di pace È dunque urgente mettere in cantiere una riforma dell'ordinamento dei giudici di pace che punti a migliorare la qualità delle loro decisioni, riducendone il numero, e a eliminare comportamenti opportunistici. Il giudice di pace è un magistrato onorario con competenze in materia civile, amministrativa e penale e con funzioni conciliative in materia civile. Viene nominato con decreto del Ministero della Giustizia su deliberazione del CSM per un mandato di quattro anni, rinnovabile una sola volta in modo continuativo.

A differenza dei magistrati togati, i giudici di pace sono remunerati in funzione dell'attività svolta, con un limite massimo annuale. Attualmente, percepiscono un'indennità per cia-

²⁴ Si veda ancora il lavoro di Paolo Fantini, Silvia Giacomelli, Giuliana Palombo e Gianluca Volpe, cit..

scuna udienza e un'altra per ogni sentenza, decreto ingiuntivo o ordinanza ingiuntiva, decreto di archiviazione, verbale di conciliazione e per ogni altro processo comunque definito o cancellato dal ruolo. Un'ulteriore indennità è poi riconosciuta, a titolo di rimborso spese, per ogni mese di servizio.

Cambiare i compensi La ridefinizione dei compiti e delle funzioni del giudice di pace deve includere la modalità di retribuzione, che così com'è oggi congegnata, può incentivare l'avvio di nuovi procedimenti e la moltiplicazione delle decisioni. Questo rischio non è ridotto dal tetto (introdotto dalla Legge Finanziaria 2005) alla retribuzione di ciascun giudice perché è troppo alto: 72mila euro annui, a fronte di una retribuzione media di 26mila e 500 euro.

È necessario ridurre le voci di cui si compone attualmente l'indennità versata ai giudici di pace: l'importo dovrebbe essere fisso per processo, sganciato dal numero di udienze svolte e parametrato al valore della causa, in particolare tagliando le indennità dovute per le cause seriali. In questo modo, diventerebbe poco conveniente trascinare nel tempo controversie di modesta entità e verrebbe incentivata la riunione delle cause seriali. Ne deriverebbero aumento della celerità dei procedimenti e riduzione della domanda, anche perché ci sarebbe un maggior ricorso alle soluzioni transattive o conciliative. Queste ultime possono essere ulteriormente incentivate, riconoscendo un premio al giudice nel caso in cui l'accordo tra le parti sia raggiunto alla prima udienza (come peraltro già previsto dalle norme processuali).

Promuovere la mediazione Per deflazionare il contenzioso civile e commerciale, intervenendo sulla domanda di giustizia, si deve puntare sugli strumenti di soluzione delle liti alternativi al giudizio. Con l'obiettivo di aumentare le conciliazioni stragiudiziali e ampliare il ricorso alle soluzioni bonarie, gestite direttamente dal giudice o dai consulenti tecnici nominati dal giudice. Allo stesso tempo, deve essere chiaro che questi sistemi funzionano, e costituiscono quindi un fattore di riduzione della domanda di giustizia, solo se il sistema giudiziario è efficiente, perché altrimenti la parte in torto continuerà a evitare la composizione amichevole della controversia per approfittare dei tempi lunghi dei processi.

In quest'ottica, è bene potenziare la mediazione, perché è uno strumento che consente a cittadini e imprese di chiudere le liti in tempi ragionevoli e a costi contenuti. Come ha fatto il decreto legislativo 28/2010, per favorire la soluzione delle controversie fuori dalle aule dei tribunali e con l'ulteriore vantaggio di non compromettere le relazioni preesistenti. Ciò è particolarmente importante per i rapporti tra imprese, che, per loro natura, sono destinati a durare nel tempo e su cui, invece, la controversia giudiziaria normalmente incide in modo traumatico.

L'approvazione e la prima applicazione delle nuove regole sono state accompagnate da un vivace dibattito, provocando reazioni negative in alcuni settori dell'avvocatura. L'ultimo de-

creto milleproroghe ha rinviato di un anno l'obbligatorietà della mediazione per alcune tipologie di controversie (cause condominiali e risarcimento danni da sinistri stradali), mentre ha confermato la sua entrata in vigore a partire dal 20 marzo 2011 per tutte le altre materie originariamente previste, tra cui: contratti bancari e finanziari, locazione e patto di famiglia.

Si tratta di una soluzione di compromesso, che fa salvo il principio dell'obbligatorietà, l'unico in grado di assicurare alla mediazione adeguata diffusione, soprattutto nella fase iniziale, e quindi di deflazionare il contenzioso giudiziario. Il successo della mediazione, a lungo andare, è comunque legato alla professionalità e all'affidabilità che sapranno garantire gli organismi di formazione dei mediatori e i mediatori stessi. È dunque necessario che il Ministero della Giustizia verifichi adeguatamente la competenza di questi soggetti.

Questo però non basta. Affinché la mediazione obbligatoria si imponga è anche necessario che si realizzi un vero e proprio cambiamento di mentalità rispetto al tradizionale approccio conflittuale al processo da parte di tutti i soggetti coinvolti e in particolare della classe forense. Un cambiamento verso un nuovo modello più moderno e liberale del sistema giustizia.

**Avvocati:
più concorrenza
e trasparenza**

Per ridurre il contenzioso giudiziario è cruciale cambiare gli incentivi che dettano i comportamenti degli avvocati. Può giocare un ruolo importante la riforma della professione forense attualmente in discussione in Parlamento²⁵. Le nuove regole costituiscono l'occasione per affermare i principi della trasparenza e della concorrenza tra gli avvocati, anche per quanto concerne le tariffe. È necessario, in particolare, garantire la libertà nella scelta dei professionisti, confermando la facoltà di derogare ai minimi tariffari ed eliminando gli incentivi a prolungare la durata del processo. Va cioè evitato che la remunerazione dei legali sia collegata principalmente al numero e alla complessità delle attività svolte e, quindi, alla durata delle cause stesse. Un classico esempio di circolo vizioso.

La possibilità di negoziare i compensi al di là dei minimi imposti dall'Ordine costituisce uno strumento efficace per realizzare l'ulteriore obiettivo di consentire al cliente di conoscere preventivamente i costi del giudizio. Perciò occorre rimuovere i vincoli normativi e deontologici ancora esistenti alla pubblicità e imporre espressamente all'avvocato di informare il cliente sul prevedibile ammontare complessivo delle spese necessarie per la gestione della controversia, assicurando così trasparenza al compenso per la sua prestazione.

**Sanzionare l'uso
distorto del processo**

Per ridurre la domanda di giustizia è, infine, necessario che i giudici contrastino con forza l'utilizzo strumentale del processo da parte di chi

²⁵ Non sembra convincente la proposta discussa in alcuni articoli apparsi di recente sul Corriere della Sera (avanzata da Alberto Alesina e Francesco Giavazzi e criticata da Roger Abravanel) di prevedere un numero chiuso per le facoltà di giurisprudenza allo scopo di limitare l'accesso alla professione forense. Tra gli altri motivi, gli effetti di tale misura sarebbero percepibili soltanto a distanza di molto tempo.

non vuol risolvere una controversia, bensì dilazionare o anche aggirare l'adempimento di un contratto. Perciò è necessaria l'applicazione rigorosa delle norme introdotte dalla riforma del processo civile del 2009 in tema di liquidazione delle spese e di filtro in Cassazione.

Il nuovo art. 96 del codice di procedura civile ha profondamente modificato il regime della responsabilità aggravata della parte soccombente, trasformando una norma sostanzialmente inapplicata (sulla lite temeraria) in una prescrizione che espone la parte soccombente, per evidente e consapevole infondatezza della sua pretesa o della sua resistenza in giudizio, al rischio di conseguenze patrimoniali significative. È una vera e propria sanzione, diretta a colpire comportamenti che rivelano un uso distorto del processo o tattiche dilatorie, vanificando la tutela richiesta dalla parte che ha ragione.

Una prima analisi sullo stato di attuazione di questo strumento sanzionatorio denota una certa timidezza nella sua applicazione da parte della giurisprudenza. È invece necessario che i giudici ricorrano maggiormente, soprattutto d'ufficio, alla condanna alle spese prevista dall'art. 96. Si tratta di un potente meccanismo di deflazione del contenzioso.

Chi perde deve pagare Prima ancora dell'adozione di questa sanzione, è necessario che i giudici applichino con maggiore rigore la regola del *loser pays* (chi perde paga), per cui è la parte soccombente che deve sobbarcarsi tutte le spese processuali, anche di quelle sostenute dalla controparte. La riforma del 2009 ha chiaramente limitato i casi in cui i giudici possono compensare le spese di lite qualora non vi sia soccombenza reciproca, richiedendo la concorrenza di altre «gravi ed eccezionali ragioni», che peraltro devono essere esplicitamente indicate nella motivazione della sentenza. La diffusione negli uffici di una prassi giurisprudenziale di applicazione costante della regola del *loser pays* costituirebbe un potente filtro all'ingresso di nuove cause o comunque un motivo ulteriore di seria ponderazione per le parti, anche nel corso del processo.

Altrettanto rilevanti sono state le modifiche introdotte dalla riforma del 2009 in tema di accesso al giudizio di legittimità. La Corte di Cassazione ha attualmente nel settore civile un arretrato di circa 90mila fascicoli ed è sommersa dalla sopravvenienza annuale di 35mila ricorsi. Le modifiche delle norme mirano a contenerli, nel rispetto del ruolo apicale della Corte, consentendo di definire rapidamente i ricorsi che si fondano su questioni di diritto già risolte in modo conforme dalla Corte stessa e che non prospettano soluzioni diverse, nel rispetto del contraddittorio. È auspicabile che questo principio non venga messo in discussione ma esteso, incentivando una sempre maggiore attività della sezione filtro.

Superare i tre gradi di giudizio Queste modifiche non intaccano la vera criticità del sistema e cioè l'abnorme numero dei ricorsi sottoposti alla Corte di Cassazione, indice evidente di una domanda di giustizia sovrabbondante. Anche perciò è necessario superare la logica dei tre gradi di giudizio del sistema italiano con riferimento

ad alcune ipotesi di controversie (seriali, di modesto valore). Da un lato, va esclusa la possibilità di ricorrere al secondo grado del giudizio di merito, che non fruisce peraltro di riconoscimento costituzionale; dall'altro, va bloccato, in base al buon senso e all'efficienza del sistema, l'accesso indiscriminato alla Corte di legittimità.

Post scriptum

Basteranno questi interventi? C'è chi, avendo lungamente e attentamente osservato il funzionamento dei processi e dei tribunali, ha maturato il convincimento che i mali della giustizia italiana siano così profondi e radicati che ogni tentativo di riforma parziale e mirato a sciogliere alcuni nodi rimarrà sostanzialmente inefficace, mentre un ridisegno generale avrebbe tempi lunghi e incontrerebbe ostacoli difficilmente sormontabili. E che, in alcune materie, servirebbe in realtà una sorta di capovolgimento dell'organizzazione della macchina della giustizia per ridurre i costi economici della sua inefficienza. È una convinzione legittima, una sorta di ultima *ratio* venata di pessimismo (o di realismo?). Prima di arrivare a tale conclusione estrema, è opportuno esperire i cambiamenti, non piccoli e non indolori, qui indicati.