

GIUSTIZIA

Analisi della situazione

In Italia l'offerta di giustizia, cioè la capacità di definire le controversie, nei cinquanta anni che vanno dal 1950 alla fine degli anni '90 è sensibilmente aumentata; il numero dei magistrati è incrementato in modo apprezzabile, mentre il numero dei procedimenti esauriti si è accresciuto del 280% con punte prossime al 400% considerando i soli Tribunali [Marini, Montedoro, *La giustizia come servizio pubblico, in I tempi della giustizia, Un progetto per la riduzione dei tempi dei processi civili e penali*, a cura di Paciotti, il Mulino, 2006, 27]. La generale eccessiva durata dei giudizi è, dunque, conseguenza della crescita della domanda di giustizia (cioè del numero di controversie per la cui risoluzione ci si rivolge al sistema giudiziario). Tale aumento è a sua volta determinato da molteplici fattori quali: l'incremento demografico, lo sviluppo economico e il progresso tecnico, cui è connessa la maggiore complessità delle operazioni economiche, l'affermarsi della cd. età dei diritti, anche conseguente all'inverarsi di un ordinamento multilivello accompagnata da un'accentuata consapevolezza di esserne titolari e di poter accedere alla giustizia per farli valere.

Accanto a tali notazioni positive, la crescita dell'*input* giudiziario è dovuta anche alla liquefazione della società civile e dalla bassa dotazione di capitale sociale (intesa come reciproca fiducia e capacità di coesione dei cittadini, necessaria per stigmatizzare atteggiamenti opportunistici) che contraddistingue l'Italia, e specialmente il Mezzogiorno, rispetto ai *partner* europei e le restanti nazioni più sviluppate.

La crisi morale, prima che economica, è essa stessa fonte di contenzioso e di logoramento dei rapporti sociali, di modo che il cittadino trova nel magistrato del pubblico ministero e nel giudice, in un generale panorama di inefficienze pubbliche e di assenza di controlli efficaci da parte degli organi preposti, l'unico baluardo per far valere i propri diritti.

Ciò nonostante, come si ricava dalla relazione del Primo Presidente della Cassazione per l'anno 2017, il numero dei procedimenti civili complessivamente pendenti in tutti gli uffici giudiziari al 30 giugno 2016 era di 4.032.582 unità, inferiore a quello di 4.221.949 del 30 giugno 2015, con una percentuale di riduzione del 4,48%. Questo risultato conferma la tendenza alla riduzione delle pendenze registrata alla data del 30 giugno 2015, quando la riduzione fu del 7,19% rispetto al 2014 (4.221.949 rispetto a 4.548.834), e del 30 giugno 2014, quando la riduzione fu dell'8,38% rispetto al 2013 (4.548.834 rispetto a 4.965.136).

Il risultato è dovuto non alla riduzione dei nuovi procedimenti iscritti (che nel periodo 2015-2016 non c'è stata), ma al concomitante aumento delle definizioni, superiore alle sopravvenienze. Nel periodo 2015-2016 queste ultime sono state 3.637.742, in aumento (+ 3,96%) rispetto alla precedente annualità, quando furono 3.499.199 (con una riduzione del 13,18 %; nel periodo 2013-2014 la riduzione era stata del 6,58%). Il numero dei procedimenti definiti, nel loro complesso (e quindi non solo con sentenza, ma anche con altri strumenti processuali), nell'ultimo triennio è stato costantemente superiore al numero dei procedimenti iscritti (+2,89% nel periodo 2013-2014, +8,87% nel periodo 2014-2015, +7,80% nel periodo 2015-2016).

Il numero dei procedimenti penali pendenti al 30 giugno 2016 in tutti gli uffici giudiziari era di 3.229.284 unità, inferiore a quello di 3.467.896 del 30 giugno 2015 (-6,9%). E' aumentata la capacità di smaltimento e al tempo stesso è diminuito il numero dei procedimenti iscritti.

Quanto alla prescrizione dei reati, negli uffici di merito si registra complessivamente un apprezzabile aumento delle prescrizioni (139.488, +3,3%). Le prescrizioni dichiarate dai Tribunali ordinari sono state 31.610 (+6,9 rispetto al periodo 2014-2015) e, per contro, sono diminuite quelle dichiarate dalle Corti di appello (22.380, -6,6%). La maggior parte delle prescrizioni è dichiarata dagli uffici GIP, nei procedimenti contro noti e contro ignoti, e negli uffici GUP (complessivamente 82.923, 59,4%).

Si aggiunga che il rapporto 2016 Doing Business Italia, elaborato dal World Bank Group, dà una classificazione diversa alla giustizia italiana a seconda che ci si focalizzi sui tempi e costi delle controversie, con riguardo alla quale l'Italia è collocata al 108° posto nella graduatoria dei 190 Paesi considerati e comunque in posizione arretrata rispetto alle nazioni europee più avanzate, ovvero sulla qualità del servizio giudiziario, rispetto alla quale, invece, all'Italia è assegnato il punteggio di 13, superiore alla media di 11 dei Paesi più sviluppati.

Il che conferma quanto innanzi prospettato: il servizio giustizia italiano, sia pure con ritardi e inefficienze, si presenta comunque mediamente più che affidabile quanto alle precondizioni della

giurisdizione: indipendenza, autonomia, onestà e professionalità del magistrato adito. E in tal senso decisiva è l'opera istituzionale del Consiglio superiore della Magistratura.

Elementi progettuali per superare la situazione attuale

La situazione attuale della giustizia italiana si caratterizza, dunque, per luci e ombre.

Essa non va integralmente superata, ma va confermata, se non rafforzata, nei suoi elementi di positività, mentre occorre sforzarsi di svolgere un ruolo progettuale per porre rimedio alle criticità. E' ovvio che la bassa dotazione del capitale sociale dipende anche dalla fatica che in Italia trova l'affermazione del *rule of law*. Senza scomodare Beccaria, è chiaro che l'allargarsi del margine probabilistico di impunità incentiva comportamenti opportunistici e devianti, dando così luogo ad un circolo vizioso fra condotte non conformi alla legge, crescita della domanda giudiziale, fatica del sistema a reggere a tale imponente domanda, che si autoalimenta.

Dunque, occorre, in primo luogo, porre rimedio all'incertezza del diritto, che impedisce la calcolabilità delle conseguenze giuridiche delle condotte e costituisce un ostacolo obiettivo all'affermarsi di una diffusa coscienza del comando della legge.

L'esperienza giuridica si afferma oggi attraverso plurimi formanti, tra cui spiccano, quello legislativo e quello giurisprudenziale.

Il primo si connota per una scarsa qualità del prodotto normativo, spesso anodino e che si presta a differenti, se non opposte, declinazioni ermeneutiche.

E' allora urgente procedere a riforme tali da assicurare che l'insopprimibile e indispensabile mediazione politica non esiti in disposizioni di non piana applicazione e esse stesse causa di contenzioso. Va superato quel divorzio fra politica e cultura che si è consumato sul finir del secolo scorso e attivare una maggiore responsabilizzazione del ceto riflessivo e complessivamente dirigente nella cura della cosa pubblica.

Ma non minore incertezza deriva dal formante giurisprudenziale. Approfondito è il ragionamento sul *default* della Corte di Cassazione, qualificata da alcuni come corte di smaltimento fascicoli (B. Sassani - Da Corte a Ufficio Smaltimento: ascesa e declino della "Suprema" in www.Judicium.it), il cui attuale livello di produttività, anche in ragione della insostenibile pressione della giustizia tributaria, rende impossibile lo svolgimento del prescritto compito nomofilattico. La recente riforma del rito civile della Corte di cassazione, con un incremento della trattazione

camerale e con il ricorso ai magistrati del massimario quali applicati in cassazione, prova ad affrontare il problema del numero delle pendenze e delle sopravvenienze, ma la sussistenza dei risultati non è allo stato prevedibile.

Pertanto, accanto a una ponderazione sulla struttura della giustizia tributaria e la possibilità di porre in qualche modo rimedio all'enorme quantità di contenzioso tributario pendente in Cassazione, occorre aprire uno spazio di ragionamento sulla possibilità di novellare l'art. 111. Co. 7, Cost che consenta il ricorso per Cassazione per violazione di legge avverso qualsiasi sentenza, anche di tipo bagattellare o, comunque, sulla possibilità di intervenire negli interstizi *iure condito* sussistenti per ridurre l'input innanzi alla giurisdizione superiore.

Al tempo stesso, nel penale, ma con effetti riflessi anche nel civile per il conseguente liberarsi di energie professionali, va analizzata la possibilità di una riforma, comunque attenta alle garanzie dell'imputato, della prescrizione penale nonché del grado di appello, aprendo anche alla possibilità che il collegio di appello adito possa procedere ad una *reformatio in pejus* quanto meno della pena irrogata.

Allo stesso modo va ponderata la praticabilità di una riforma dell'accesso (anche mediante concorsi a numero chiuso) e allo svolgimento della professione forense, che assicuri un'adeguata responsabilizzazione della classe nell'impedire condotte di abuso del processo e di difesa dal processo.

Si tratta, allora, di interventi che vanno proiettati lungo direttrici parallele e sincroniche.

Proposte...

Su ogni argomento, dal lavoro di approfondimento, emergeranno delle proposte di intervento, anche legislative, che presenteremo a Roma durante l'incontro nazionale.