

CAPITOLO QUINTO

I CONTI IN ROSSO DELLA GIUSTIZIA, UN DANNO PER IL SISTEMA PAESE

Premessa

Negli ultimi mesi, il dibattito sull'annoso problema dell'inefficienza della giustizia civile italiana si è riaperto con forza, concentrandosi intorno alle sue ripercussioni sulla crescita economica del Paese.

L'eccessiva durata dei processi civili provoca un **grave deficit di tutela dei diritti patrimoniali**, influenzando significativamente il sistema economico italiano e la capacità del Paese di attirare investimenti.

Le inefficienze del sistema giustizia e l'incertezza del diritto, infatti, **ostacolano l'accesso** al credito bancario e condizionano i comportamenti delle aziende che operano in Italia, le cui scelte sono indirizzate dalla necessità di scongiurare il giudizio. Ne risulta minata la regolarità delle transazioni, **aumentano i costi** a fronte di maggiori garanzie di adempimento e della previsione di clausole arbitrali, si altera la composizione e la fisionomia stessa delle aggregazioni aziendali.

Al contempo, in un paese in cui sono necessari in media 1.250¹ giorni per il recupero di un credito di natura commerciale, il capitale privato internazionale è totalmente disincentivato ad investire.

Ne consegue una consistente perdita di produttività e competitività del sistema Paese².

Emblematiche in proposito le parole di Mario Draghi, ex Governatore della Banca d'Italia e presidente designato della Banca Centrale Europea, che, nella presentazione della ultima relazione annuale, ha attribuito alla lentezza della giustizia civile italiana la perdita di un punto di PIL.

1. La durata dei processi e la mole del contenzioso civile in Italia

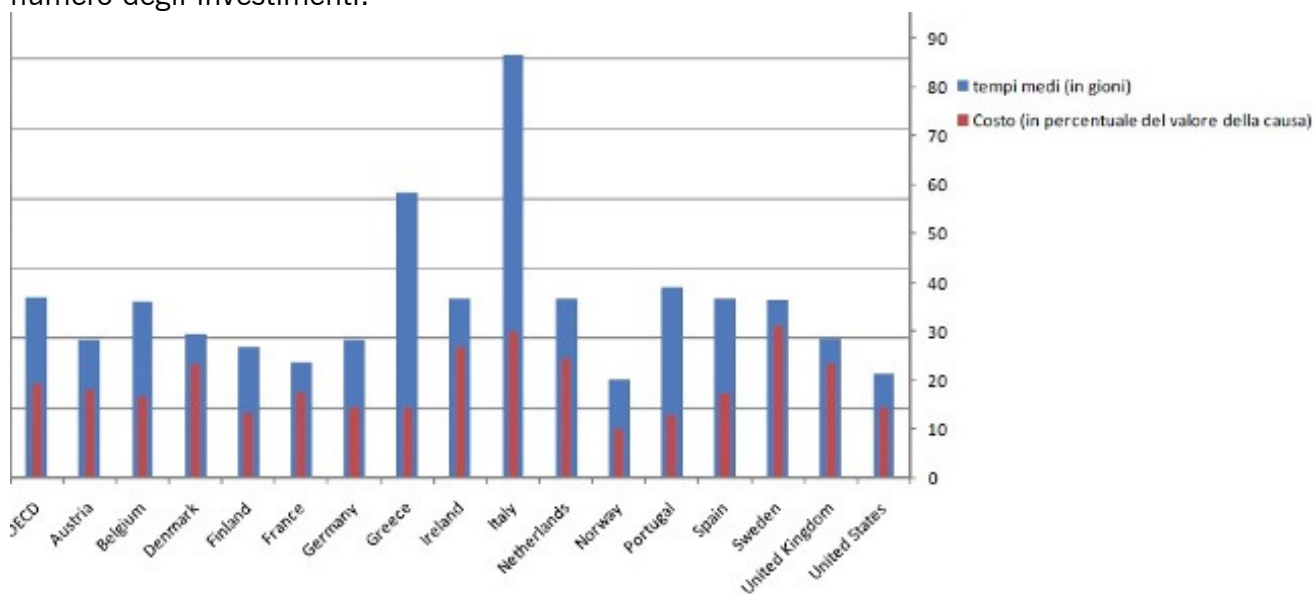
Nel documento "Italia 2015", la Confindustria pone il tema del funzionamento della giustizia civile al secondo posto tra i nodi critici per il paese e le questioni da affrontare prioritariamente, immediatamente dopo la Pubblica Amministrazione ed ancor prima del problema delle infrastrutture. Senza mezzi termini vi si dichiara: *"Il tema della giustizia è centrale per la crescita economica, oltre che per la convivenza civile. I tempi dei processi sono irragionevolmente lunghi e questo è inaccettabile in un paese civile. La certezza del diritto appare spesso una mera petizione di principio. La fiducia dei cittadini e delle imprese è così gravemente intaccata e l'attività economica diventa eccessivamente rischiosa. Si abbassa la propensione a investire, è disincentivata la crescita dimensionale delle imprese e ostacolato lo sviluppo dei mercati finanziari. Sono distorte le scelte di finanziamento e frenati gli investimenti dall'estero"*.

Nel nostro paese, la **durata media dei processi civili** ammonta a circa tre anni; in ragione di questo record negativo, l'Italia è collocata al 157° posto su 183 nazioni nella graduatoria annuale della Banca Mondiale e rappresenta, al contempo, il fanalino di coda dei paesi dell'OCSE.

Il rapporto annuale sull'efficienza amministrativa della World Bank, Doing Business 2011, costituisce un fondamentale parametro per valutare la convenienza degli investimenti,

² Secondo le stime di Confartigianato, la lentezza dei processi civili costa alle imprese italiane 2,3 miliardi di euro.

considerata la relazione di proporzionalità inversa tra durata media di un procedimento civile per il recupero di un credito di natura commerciale, concessione del credito bancario e numero degli investimenti.



Fonte: Elaborazioni su dati Banca Mondiale, Doing Business 2011.

Il grafico fornisce una fotografia impietosa dell'enorme divario tra l'Italia e gli altri paesi avanzati, illustrando in modo lampante il **primato italiano per i tempi più lunghi delle cause civili ed i costi più elevati**.

Sulla stessa lunghezza d'onda, nel contesto europeo, sia la Commissione Europea che il Consiglio hanno evidenziato la necessità che l'Italia adotti misure volte a ridurre la durata delle procedure di applicazione del diritto contrattuale, la cui eccessiva lunghezza rappresenta uno dei profili di debolezza del nostro contesto imprenditoriale³.

Analogamente, la Banca d'Italia ha prodotto negli ultimi anni numerosi studi a riguardo, in quanto l'inefficienza della giustizia civile, quale "*pilastro tra le istituzioni di un'economia di mercato*" mette seriamente in discussione "*diritti di proprietà, contratti, promozione della concorrenza*".

Altrettanto impressionante è **la mole del contenzioso in Italia**: secondo il Rapporto 2010 della Cepej, la Commissione che monitora l'efficienza della giustizia di 47 paesi europei, nel nostro paese vengono annualmente avviate 4.809 cause civili ogni 100.000 abitanti, a fronte delle 3.961 del Regno Unito, delle 2.672 della Francia e delle 2.345 della Germania.

Al di là di un leggero calo rispetto al picco registrato alla fine del 2009, sventolato dall'ex Ministro della Giustizia Alfano come una grande vittoria del suo Dicastero, resta impressionante il dato relativo al numero delle cause pendenti, che al 30 giugno 2010, ammontavano a 5.600.616⁴.

Tra fascicoli nuovi e processi pendenti, l'arretrato prosegue inesorabilmente ad accumularsi, con il risultato che in Italia, secondo le stime della Cepej, sono 533 i giorni di attesa per la pronuncia di una sentenza di primo grado.

I dati generali trovano conferma nelle segnalazioni dei cittadini in merito ai tempi dei procedimenti civili, registrate dal PiT Giustizia di Cittadinanzattiva. In particolare, nel corso

³ Raccomandazioni per l'Italia in adempimento della Strategia Europa 2020.

⁴ Relazione al Parlamento del Ministro della Giustizia, 18 febbraio 2011.

dell'ultimo anno di attività, le segnalazioni sulle cause civili la cui durata oscilla tra uno e cinque anni di pendenza, che nel 2009 coprivano il 36% del totale, sono aumentate di ben 24 punti percentuali, arrivando al 50% nel 2010.

In merito alla lunghezza dei processi civili in Italia, la Corte di Strasburgo ha rilevato numerose volte la presenza di lacune strutturali nell'ordinamento nazionale, esortando l'assunzione di misure risolutive di sistema, non soltanto riparatorie del diritto dei ricorrenti.

In realtà, il rimedio interno alla violazione della ragionevole durata del processo, adottato con la legge n. 89/2001 (c.d. Legge Pinto), ha natura meramente indennitaria, non interviene in alcun modo sul piano strutturale. Con la conseguenza che il meccanismo introdotto ha generato un ulteriore enorme costo a carico dello stato, con nuove ricadute sul sistema economico e sociale del paese⁵. Paradossalmente peraltro, il rimedio, piuttosto che migliorare i tempi della giustizia italiana, ha prodotto un'ulteriore patologia: il cosiddetto **fenomeno della "legge Pinto al quadrato"**, relativo a richieste di risarcimento per il ritardo nella definizione, oltre che della prima causa, anche della seconda causa, avente ad oggetto, appunto il ritardo della prima.

Anche le numerose riforme del processo civile che si sono susseguite negli ultimi anni, tutte più o meno apertamente orientate dalle raccomandazioni delle Istituzioni Europee, muovono dalla dichiarata intenzione del legislatore di rendere la giustizia italiana più celere ed efficiente; invero, i dati dimostrano quanto tale intenzione risulti regolarmente disattesa.

Per quanto concerne l'ultima riforma del codice di procedura civile, approvata nel 2009, con la quale si è introdotto il processo sommario di cognizione, essa non sembra finora avere prodotto risultati significativi. Le potenzialità deflattive della mediazione obbligatoria nelle controversie di natura civile e commerciale, al di là dei limiti dell'istituto come disciplinato dal D.lgs. n. 28/2010 ed al quale è dedicata una trattazione a parte⁶, andranno invece verificate dopo un periodo sufficiente di sperimentazione.

Al di fuori delle considerazioni in merito ai punti di forza e debolezza del nuovo istituto, in generale, il ricorso alle tecniche di risoluzione alternativa delle controversie va certamente incoraggiato e valorizzato, ne è prova l'esperienza positiva maturata nel settore della conciliazione paritetica da Cittadinanzattiva, che nel corso degli anni ha implementato numerosi protocolli di conciliazione in materia di consumo.

2. Il dibattito italiano: quali proposte e quali rimedi?

Se le denunce provenienti dal mondo dell'imprenditoria circa gli effetti del cattivo funzionamento della giustizia sulla crescita del paese sono condivisibili, l'analisi delle cause e le proposte prospettate sollevano non poche perplessità⁷.

Assai parziale e superficiale, infatti, è la visione secondo cui la responsabilità delle patologie del sistema giustizia andrebbe ascritta al carattere litigioso degli italiani, fomentato dalla presunta cattiva fede dell'intera categoria degli avvocati, che, oramai troppo numerosi⁸ e continuamente a caccia di clienti, alimenterebbero liti temerarie ed allungherebbero all'infinito

⁵ Con riferimento al periodo 2002-06, gli esborsi per indennizzi ammontavano a 41,5 milioni di euro. Nel 2008 il montante è raddoppiato, salendo a 81,3 milioni. Complessivamente, fino al 2008, considerando ulteriori 36,6 milioni ancora dovuti dal Ministero della Giustizia, il costo per le casse dello Stato è stato di quasi 188 milioni di euro.

⁶ Vedi quaderno "Sette diritti per una nuova giustizia. I cittadini alle prese con la mediazione in sanità"

⁷ Vds. Documento di Confindustria "Italia 2015, le imprese per la modernizzazione del paese".

⁸ tesi sostenuta da alcuni economisti italiani, vds Giavazza e Alesina, La disastrosa situazione della giustizia, Corriere della Sera, 8 giugno 2011.

i tempi dei processi per aumentare il loro onorario. Altrettanto effimere le considerazioni sull'atteggiamento generale dei giudici, che, siccome oberati di lavoro, accorderebbero rinvii compiacenti, anche a distanza di anni, pur di chiudere le udienze in pochi minuti.

La questione dell'inefficienza della macchina della giustizia è evidentemente più complessa e vi concorrono una molteplicità di fattori, a partire dai problemi di natura strutturale, quali l'anacronistica geografia giudiziaria, la cattiva distribuzione delle risorse, gli organici scoperti e la riduzione del personale amministrativo e tecnico (peraltro sempre più precarizzato), la ritardata informatizzazione⁹.

Parzialmente condivisibili, quindi le soluzioni prospettate, se non inserite in una visione d'insieme che tenga conto delle patologie strutturali dell'amministrazione della macchina della giustizia e che riparta da una necessaria condivisione di responsabilità degli attori del sistema. Per quanto concerne, in particolare, le considerazioni sull'elevato numero degli avvocati quale causa dell'aumento del contenzioso, al di là della mancanza di ogni dimostrazione scientifica dell'affermazione, esse preludono ad interventi in totale controtendenza rispetto ad una necessaria maggiore liberalizzazione del mercato.

La presenza di un'offerta ampia non può che stimolare la concorrenza, a vantaggio degli utenti e dei giovani professionisti, in un settore tuttora dominato da grandi studi legali e potentati familiari, con buona pace di una parte consistente dell'avvocatura, che tende a preservare se stessa sostenendo ulteriori sbarramenti nell'accesso alla professione.

In quest'ottica e con queste precisazioni, potrebbero, invece, condividersi le proposte di intervento sulla tariffa professionale degli avvocati, attualmente remunerati a prestazione. L'introduzione di un sistema tariffario forfettario avrebbe l'effetto di disincentivare eventuali scelte dilatorie ed incoraggiare le soluzioni più celeri delle liti, ivi compreso il ricorso a quelle conciliative.

Simili misure, tuttavia, andrebbero accompagnate alla previsione di un meccanismo di incentivi volti ad incoraggiare i magistrati ad attivare tutti gli strumenti già previsti dal sistema processuale, sia di contenimento dei tempi del processo sia sanzionatori dell'abuso del processo stesso (dalla condanna della parte soccombente al pagamento delle spese di giudizio, alla condanna al risarcimento del danno in caso di lite temeraria). Analogamente, andrebbe stimolato l'esercizio effettivo, e non meramente formale, dei poteri del giudice di attivazione del tentativo di conciliazione.

A conferma di ciò, le buone prassi che emergono a livello locale, tra cui spicca l'esperienza del Tribunale di Torino, dove, attraverso azioni di auto organizzazione intraprese dai Presidenti dei Tribunali nell'esercizio dei propri poteri direttivi, si sono prodotti importanti risultati di riduzione della durata delle cause e di assorbimento dell'arretrato. L'esperienza torinese, che senza risorse aggiuntive e a parità di organico e legislazione invariata ha prodotto una riduzione del 33% del carico in 5 anni, si distingue sia per la innovazione della programmazione del lavoro dei magistrati, col passaggio da uno scheduling in parallelo ad uno in serie, sia per la responsabilizzazione e motivazione di giudici e personale amministrativo,

⁹ Vds. relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010, dove si segnala, inoltre, "...tali difficoltà sono aggravate da misure legislative di stabilizzazione finanziaria che uniscono al blocco del turn over interventi di taglio orizzontale, che non considerano le specifiche esigenze del settore".

attraverso l'adozione di un decalogo comportamentale¹⁰ accompagnato da un sistema di incentivi¹¹.

Al di là, dunque, dei proclami su epocali progetti di riforma della giustizia civile, che nella realtà spesso sembrano rispondere piuttosto ad utilità settoriali o addirittura personali, la valorizzazione di prassi virtuose e la loro trasformazione in leggi di sistema rappresenterebbe un notevole e concreto progresso.

¹⁰ Si sollecita, ad esempio, la trattazione orale della causa da privilegiare rispetto a quella scritta, il passaggio di non più di 40-50 giorni tra un'udienza e l'altra, l'applicazione rigorosa delle norme processuali sulla ammissione delle istanze istruttorie, delle testimonianze nel numero minimo, il richiamo dei consulenti del giudice al rispetto dei tempi e un forte stimolo affinché il giudice si adoperi per la conciliazione della lite.

¹¹ Fra gli incentivi: la menzione del contributo dato dal giudice nel parere redatto per la progressione di carriera; per il personale amministrativo, l'inserimento del programma fra i progetti finalizzati concertati con i sindacati e rilevanti ai fini del premio di produttività previsto dal Contratto Collettivo Nazionale.