FARE PER FERMARE IL DECLINO

Far funzionare la giustizia. Ecco come

· La giustizia è un servizio fondamentale che lo Stato deve assicurare ai cittadini e alle imprese. Una giustizia inefficiente costituisce un fattore di disgregazione per la società e ne limita la crescita economica.

· Una giustizia civile inefficiente, in particolare, si riflette in una riduzione degli investimenti, soprattutto dall'estero; fa sì che il mercato del credito e, più in generale, della finanza siano poco sviluppati e che vi siano asimmetrie nei tassi d'interesse tra diverse regioni del paese, a seconda della durata dei processi; comporta rigidità nel mercato del lavoro; limita la concorrenza nei settori produttivi, nei servizi, e nelle professioni; provoca una distorsione della struttura delle imprese; ingessa il mercato immobiliare; ecc.

· Il malfunzionamento conclamato della giustizia civile costa agli italiani, secondo la Banca d'Italia, l'1% del PIL, rallenta la crescita del sistema imprenditoriale e ostacola l'attrazione di investimenti stranieri, poiché genera sfiducia nel sistema Paese.

· Il Centro Studi di Confindustria stima che smaltire l'enorme mole di cause pendenti frutterebbe alla nostra economia il 4,9% del Pil ma basterebbe abbattere anche del 10% i tempi di risoluzione delle cause per guadagnare lo 0,8% del Pil l'anno.

La situazione disastrosa della giustizia: l'Italia tra l'Iraq e l'Afghanistan

· Il problema fondamentale dell'inefficienza della giustizia in Italia consiste nell'eccessiva durata dei procedimenti. La media della durata dei processi civili di primo grado nei paesi aderenti al Consiglio d'Europa è di 287 giorni contro i 493 giorni in Italia.

· Secondo la classifica "Doing Business 2013" della Banca Mondiale, l'Italia si colloca al 160° posto, sui 185 paesi analizzati, per la durata di una normale controversia di natura commerciale. Ci superano abbondantemente paesi come l'Iraq, il Togo e il Gabon, mentre riusciamo a stento a battere in classifica l'Afghanistan.

· A fronte della situazione disastrosa, il rapporto 2012 del Cepej, *European Commission for the Efficiency of Justice* del Consiglio d'Europa certifica che la spesa per la giustizia civile in Italia è superiore alla media degli altri paesi. Lo Stato italiano spende per il funzionamento dei tribunali 50,3 euro per abitante, il 36% in più della

media europea, ossia 37 euro per abitante

· La spesa pubblica per la giustizia civile è di € 3.051.375.987 (se si escludono i pubblici ministeri, il gratuito patrocinio e le carceri), pari allo 0,20% rispetto alla spesa pubblica complessiva e di poco inferiore alla media europea dello 0,24%. Di contro, l'erario incassa, tramite il contributo unificato, solo il 10,7% della spesa pubblica per la giustizia civile, contro una media europea del 28,3%.

· Di fronte ad una spesa pubblica in linea con le medie internazionali, abbiamo circa il 50% in meno dei giudici e del personale amministrativo e, prima dei recenti accorpamenti, il 21% in più di tribunali. Quindi spendiamo molto male.

L'inondazione di cause pretestuose è la principale causa della inefficienza

· Tutti gli studi di analisi economica della giustizia convergono sulla conclusione che in Italia i tempi dei processi civili sono straordinariamente lunghi a causa di un eccesso di domanda di giustizia, a fronte di una offerta e di investimenti in linea con le medie europee.

· Fino a quando ricorrere o resistere in giudizio sapendo di avere torto conviene, i tribunali continueranno ad essere polo d'attrazione per cause pretestuose, o facilmente risolubili diversamente, a danno di quelle serie e che invece richiedono l'intervento del magistrato. In Italia vengono iscritte a ruolo 3.958 cause per 100.000 abitanti, il doppio della Germania e il 43% in più della Francia. L'obiettivo è di avvicinarsi alla media dei Paesi aderenti al Consiglio d'Europa di 2.738 cause per 100.000 abitanti.

· L'abuso dello strumento processuale non solo rallenta le cause reali ma ingolfa tutto il sistema rendendo inefficienti le procedure e poco produttivi i magistrati sommersi di fascicoli.

· Negli ultimi anni il dibattito politico (ma anche tra tecnici) ha prevalentemente toccato temi di rilievo costituzionale che avrebbero comportato una ristrutturazione della macchina della giustizia con riforme di rango costituzionale. Rimandiamo ad uno studio di quelle riforme sulle quali ci proponiamo di aprire anche un dibattito con tutti gli aderenti, senza con ciò sottostimare questi problemi (anche se riteniamo che in molti casi le riforme proposte dai governi nel passato recente sottendessero piuttosto interessi personali e non della collettività). Il nostro programma ha una prevalente attenzione ai temi economici, con l'obiettivo dichiarato di fermare il declino nel quale versa il nostro paese. Per questo, per il momento almeno, vogliamo concentrare la nostra azione su interventi concreti, di urgente attuazione e che siano in grado di rimettere in moto rapidamente la macchina della giustizia.

Vogliamo iniziare a far funzionare la giustizia civile attraverso azioni prettamente organizzative, che possono essere realizzate entro breve tempo, lungo quattro direttrici: **decongestionare i tribunali dalle cause pretestuose o risolubili diversamente, migliorare l'efficienza delle procedure, aumentare la produttività e creare sezioni e giudici specializzati.**

1. Giustizia civile

Decongestionare i tribunali dalle cause pretestuose o risolubili diversamente

Disincentivare l'abuso dello strumento processuale prevedendo automaticamente la piena condanna per le spese processuali sostenute dalla controparte; in caso di mala fede, le sanzioni potrebbero essere estese agli avvocati. Gli avvocati dovrebbero essere disincentivati economicamente a promuovere cause futili o prolungare la durata dei processi.

· Adeguare il tasso di interesse legale al tasso di mercato. L'applicazione di un tasso legale (attualmente al 2,5%) inferiore al tasso di mercato favorisce il debitore, cui conviene resistere in giudizio pur sapendo d'avere torto.

Introdurre la segnalazione obbligatoria all'Autorità Giudiziaria da parte del Ministero della Giustizia, in caso di statistiche anomale in particolari aree geografiche o settori di contenzioso.

Migliorare la normativa sui filtri all'appello e al ricorso in Cassazione.

Incentivare la sottoscrizione delle polizze di tutela legale a copertura dei costi del processo. Come in Germania e Olanda, esiste una relazione positiva tra la diffusione delle polizze di tutela legale e la riduzione del contenzioso perché gli accordi stragiudiziali, quando opportuni e convenienti per entrambi, vengono favoriti.

Introdurre una nuova e seria disciplina della mediazione e dell'ADR (*Alternative Dispute Resolution*). Attraverso il ricorso alle procedure di ADR (negoziazione diretta con valore di titolo esecutivo in presenza degli avvocati, tavoli paritetici, mediazione e arbitrato) si amplia l'offerta degli strumenti di risoluzione delle controversie a disposizione dei cittadini e delle imprese, senza gravare sulla spesa pubblica, affiancando i tribunali che con meno carico di lavoro potranno essere più efficienti.

Realizzare un piano straordinario di smaltimento delle cause pendenti assumendo più giudici dalle entrate provenienti dalle sanzioni per l'abuso del processo e incentivando fiscalmente il ricorso a transazioni e procedure di ADR per le cause in corso.

Migliorare l'efficienza delle procedure

Estendere con grande celerità il processo telematico con un sistema di incentivi per i

tribunali che li adotteranno più rapidamente.

Generalizzare la possibilità, ancora poco utilizzata, di pronunciare la sentenza con lettura immediata del dispositivo, con concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto, riducendo i tempi della stesura della sentenza.

Semplificare la fase di conferimento dell'incarico ai consulenti tecnici d'ufficio, che devono poi essere incentivati anche economicamente per quanto riguarda i tempi di deposito della perizia.

Aumentare la produttività a parità di risorse

Come sta accadendo per il servizio sanitario, occorre una profonda *spending review* che identifichi ed elimini inefficienze. Occorre spendere meglio e incassare di più erogando il servizio giustizia per avere risorse finanziarie da reinvestire nel sistema.

Promuovere una riorganizzazione della struttura degli uffici giudiziari, da ottenersi, se necessario, anche con l'inserimento di figure manageriali scelte dagli operatori di giustizia *in loco* attraverso una selezione professionale, che contribuiscano a velocizzare le procedure interne agli uffici e ne riducano i costi, liberando altresì il tempo a disposizione dei magistrati.

Introdurre metodi di lavoro finalizzati allo smaltimento dei carichi pendenti e all'accorciamento della durata dei processi. Si vedano i risultati molto positivi ottenuti dal Tribunale e dalla Corte d'Appello di Torino sotto la presidenza di Mario Barbuto che ha stilato un decalogo per lo smaltimento dell'arretrato, partendo dalle cause più vecchie a seguito di una catalogazione dei procedimenti pendenti. Ciò peraltro consentirebbe una maggiore trasparenza sull'operato dei giudici e consentirebbe una migliore valutazione della loro *performance*.

Generalizzare metodi di lavoro che riducano la quantità di procedimenti che ciascun giudice gestisce contemporaneamente, per ridurre la frammentarietà dei procedimenti. Si vedano i risultati molto positivi di sperimentazione ottenuti dalla Corte d'Appello Sezione Lavoro di Roma e dalla già citata Corte d'Appello di Torino. Si vedano anche gli studi di Decio Coviello, Andrea Ichino, e Nicola Persico che, sulla base dei risultati delle Sezioni Lavoro dei Tribunali di Torino e Napoli, hanno illustrato come una migliore organizzazione del lavoro che eviti la proliferazione in parallelo delle cause e comporti una riassegnazione delle cause dei giudici assenti (ad esempio per gravidanza) possa portare ad un accorciamento significativo dei tempi del giudizio.

Dotare il giudice togato di un ufficio costituito da giovani laureati selezionati secondo criteri qualitativi, dotati di una borsa di studio, che coadiuvino il giudice. La pratica dei giovani nell'*Ufficio del giudice* deve essere inserita a regime nel normale meccanismo concorsuale di accesso alla magistratura e ammessa come tirocinio abilitante agli esami per l'avvocatura. Si vedano i risultati molto

positivi di sperimentazione ottenuti dal Tribunale di Milano.

Per generalizzare tali comportamenti virtuosi è necessario, pur garantendo la massima indipendenza della magistratura, valorizzare la *performance* dei giudici anche in termini di efficienza e produttività, in termini sia di remunerazione sia di responsabilità. In particolare, nel giudicare la *performance,* al fine dei passaggi di carriera a posizioni direttive o che comunque comportino responsabilità di uffici, il CSM deve necessariamente avvalersi di tecnici specializzati nella valutazione delle risorse umane.

Creare sezioni e giudici specializzati

Introdurre maggiore competenza (che si traduce in rapidità e equità delle sentenze) nei tribunali attraverso la creazione di sezioni e giudici specializzati, come già avviene nei tribunali maggiori; in particolare, potrebbero esser create sezioni specializzate in diritto commerciale, del lavoro, fallimentare, di famiglia, delle locazioni, e della proprietà industriale e intellettuale (queste ultime di recente sono state incorporate nelle sezioni in materia di impresa, facendo venir meno la competenza specifica). Ove opportuno, le sezioni potrebbero essere concentrate presso uno o più tribunali all'interno di una regione, con un limitato aggravio per le parti, a fronte di molteplici vantaggi.

*****

Molti degli interventi di rapida attuazione indicati per la giustizia civile, specie quelli riguardanti la **produttività**, sono possibili e desiderabili in forma opportunamente modificata anche per gli altri settori. Si vedano, ad esempio, i risultati molto positivi ottenuti dalla Procura di Bolzano diretta da Cuno Tarfusser che ha tagliato i costi del 70 per cento in tre anni, ottenuto la certificazione di qualità Iso 9000, e redatto annualmente il bilancio sociale. In termini più generali, coerentemente con gli interventi sopra delineati per la giustizia civile, ha proposto la distinzione degli aspetti gestionali da quelli giurisdizionali. Di seguito, sono indicate talune ulteriori proposte più specifiche.

2. Giustizia penale

· Prevedere ulteriori incentivi alla scelta dei riti alternativi, a fronte del rischio che in caso di condanna nel dibattimento si incorra in una pena certa e assai più severa.

· Assicurare certezza ed effettività della pena riformando in profondità la disciplina della prescrizione e della concessione dei benefici ai carcerati.

· Limitare la carcerazione preventiva affinché non sia, come oggi è, anticipazione di pena nei confronti di presunti innocenti. Incentivare il ricorso a misure cautelari meno afflittive, pur previste dal Codice di procedura penale, incluso il braccialetto elettronico, già in vigore in altri paesi

· Semplificare il meccanismo delle notifiche, con particolare riguardo all'ipotesi degli irreperibili, responsabilizzando l'imputato rispetto alla conoscenza e all'andamento del processo.

· Le notifiche ai difensori devono inoltre poter essere fatte con i normali mezzi telematici esistenti.

· Limitare il principio d'immediatezza, consentendo al giudice che si sostituisca in un processo pendente di utilizzare i verbali delle testimonianze assunte dal predecessore e, eventualmente, di risentire quei testimoni che reputi necessari.

· Utilizzare al meglio i beni confiscati alle organizzazioni mafiose, liberando altri cespiti dei comuni e utilizzando i proventi per migliorare le condizioni economiche degli uomini delle Forze dell'Ordine.

3. Giustizia tributaria:

· Aumentare gli strumenti per la sospensiva che oggi, a causa della lunghezza dei procedimenti, non è in grado di proteggere il contribuente dal recupero forzato delle somme. E' necessario prevedere che l'azione esecutiva rimanga sospesa fino a quando il giudice non si sia pronunciato sull'eventuale istanza di sospensiva, assicurando al contempo che ciò debba avvenire in tempi brevi per evitare abusi dello strumento.

· Ripensare la composizione delle commissioni tributarie per accrescerne la competenza, data la sempre maggiore complessità delle problematiche tributarie.

· Garantire la necessaria specializzazione in materie tributarie dei giudici anche presso la Cassazione, posto che con il sistema attuale si tratta di magistrati che per definizione hanno percorso una carriera in settori affatto diversi.

4. Giustizia amministrativa

Il giudice amministrativo può essere mantenuto come giudice speciale dell'amministrazione, ma è necessaria una regolamentazione più puntuale, severa e restrittiva, della disciplina degli incarichi extragiudiziali, a tutela della sua posizione di terzietà e a garanzia della continuità e professionalità della

carriera giurisdizionale.

E' opportuno introdurre rispetto al processo amministrativo delle forme di *Alternative Dispute Resolution*, sia nella forma dei ricorsi amministrativi preventivi sia in quelle già presenti in altri ordinamenti dell'Unione Europea, al fine di deflazionare il processo amministrativo e fornire alla pubblica amministrazione nei casi controversi una indicazione autorevole e imparziale preventiva.

E' opportuno favorire la maggiore specializzazione anche del giudice amministrativo, creando sezioni specializzate, specie in materia di energia e nei vari settori del diritto pubblico dell'economia.

Per affrontare il problema delle inerzie e dei ritardi della pubblica amministrazione non è sufficiente utilizzare gli strumenti del silenzio assenso e delle denunce di inizio attività. Le imprese hanno bisogno di un provvedimento per avere certezza. Bisogna pertanto anche favorire percorsi alternativi che consentano di pervenire a una decisione unica e definitiva, riducendo le contrapposizioni tra i diversi enti pubblici interessati. Si potrebbe anche intervenire sulla disciplina dei reati commessi dalla pubblica amministrazione al fine di incentivare la dirigenza amministrativa ad assumersi i poteri decisionali che le competono.

5. Carceri:

Affidamento tramite appalti pubblici dei servizi di gestione degli istituti di pena con esclusione dei servizi di sorveglianza. Incentivare la costruzione di penitenziari in concessione di lavori e *project finance*.

Introduzione di pene alternative per condannati non pericolosi.