

Capitolo 8

Giustizia

di Serena Sileoni

- Uno dei principali diritti negati in Italia è quello di ottenere giustizia in tempi ragionevoli.
- L'inefficienza dell'amministrazione della giustizia civile significa violazione del diritto di difesa e disincentivo agli investimenti, anche stranieri, in un paese che non sa garantire la rapida risoluzione delle controversie.
- Le numerose riforme finora adottate non hanno prodotto gli effetti sperati e, anzi, hanno aumentato le lungaggini e il costo della giustizia.
- Nel presente capitolo, dopo aver dato conto delle strade a oggi intraprese per risolvere il problema soprattutto sul lato dell'aumento dell'offerta, si suggeriscono alcune proposte volte a diminuire la domanda di giustizia e a rendere più efficiente e dinamica la sua amministrazione.

1. L'inefficienza della giustizia: la posta in gioco

1.1 Il diritto alla difesa come diritto alla realizzazione della giustizia entro tempi ragionevoli

Già nel 1987, la Corte costituzionale avvisava che «una giustizia disordinatamente o tardivamente amministrata può essere non meno pregiudizievole dell'ingiustizia» (sent. n. 345/1987).

Eppure, a distanza di quasi trent'anni, gli italiani continuano a vedere negato il diritto al giudizio a cau-

sa dell'inefficienza della giustizia, intesa in particolare come giustizia resa in tempi irragionevoli, ciò in violazione, prima ancora che dell'ormai noto art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu) e della sua parziale trasposizione nell'ordinamento italiano attraverso l'art. 111 Cost., del più risalente nel tempo art. 24 Cost., dal momento che, sempre con parole della Corte costituzionale, «l'effettività della tutela dei propri diritti cui è preordinata l'azione, e in definitiva la stessa efficacia della giurisdizione, si combina con la durata ragionevole del processo» (sent. n. 50/2006).

A scorrere i dati sui tempi della giustizia in Italia, in particolare di quella civile, la nostra amministrazione della giustizia – come ormai sa bene la Corte europea dei diritti dell'uomo – agisce, quindi, in violazione di quel diritto alla difesa consacrato all'art. 24 Cost. che, essendo «il diritto stesso in movimento per farsi valere», rappresenta il momento di ultima e definitiva tutela dei diritti individuali.¹

Tale diritto è poi completato dalla disposizione dell'art. 111 Cost. che, aggiunta al testo costituzionale nel 1999, chiede al legislatore di assicurare la ragionevole durata dei processi.²

È noto, comunque, che la sensibilità, sia politica che culturale, per il tema della durata dei processi è stata acuita dalla giurisprudenza di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo la quale, fin da quando è stata data la possibilità di ricorsi individuali, ha costantemente condannato l'Italia per violazione dell'art.

1. Filippo Milone, *Programma del corso di istituzioni di diritto romano*, Napoli, 1905, citato in Riccardo Cardilli, "Brevi riflessioni critiche sull'azione come difesa del diritto attraverso il diritto romano", *Revista chilena de historia del derecho*, 22, 2010, p. 95, <http://bit.ly/VdgZOH>. Nello stesso testo si rinviene una complementare citazione di Friedrich Karl Von Savigny, secondo cui l'azione è la «particolare forma che ogni diritto prende in seguito ad una sua lesione».

2. La natura programmatica della disposizione, che impegna il legislatore ma non tutela espressamente la posizione individuale del titolare del diritto al giudizio, distingue l'art. 111 dall'art. 6 della Cedu, di cui è pur debitore. Sulla portata dell'art. 111 si veda Alessandro Andronio, "Art. 111" (voce), in Raffaele Bifulco - Alfonso Celotto - Marco Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet 2006, vol. III, spec. pp. 2115-2117.

6 della Cedu, con particolare riferimento alla lunghezza dei procedimenti. La sentenza Capuano,³ nella quale è stata riconosciuta l'equa riparazione in conseguenza della violazione di detto articolo, ha inaugurato una interminabile serie di ricorsi che hanno condotto a configurare un vero e proprio "problema italiano".⁴ Non solo la Corte di Strasburgo, che rischiava persino l'ingolfamento dei suoi lavori a causa della valanga di ricorsi presentati, ha precisato che l'eccessiva durata dei processi è incompatibile con la Convenzione,⁵ ma il Consiglio d'Europa ha adottato una serie di risoluzioni che hanno posto l'Italia sotto sorveglianza, non potendosi accontentare delle misure individuali di riparazione, ma richiedendo l'adozione di misure generali e strutturali in grado di contenere i tempi processuali.

Infine, la Carta europea dei diritti fondamentali riconosce a ogni individuo il diritto a un ricorso effettivo nel caso in cui siano stati violati i diritti e le libertà garantiti dal diritto dell'Unione europea, che si sostanzia, tra l'altro, nel diritto «a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» (art. 47).

La Carta dei diritti fondamentali, approvata nel 2001 e fin da subito presa come punto di riferimento per la tutela dei diritti nell'Unione europea, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si è vista riconoscere un valore normativo che inizialmente non le era stato attribuito.

L'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, entrato in vigore nel 2009, prevede infatti che «l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». Inoltre, l'ultimo comma del medesimo articolo include

3. *Capuano v. Italy*, 25 giugno 1987.

4. Vitaliano Esposito, "Il ruolo del giudice nazionale per la tutela dei diritti dell'uomo", in Claudio Zanghi - Karel Vasak (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo: 50 anni di esperienza. Gli attori e i protagonisti: il passato e l'avvenire*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 223.

5. Così, *ex plurimis*, *Di Mauro and Ferrari v. Italy* e *Bottazzi v. Italy*, 28 luglio 1999; *A. P. v. Italy*, 29 luglio 1999.

le disposizioni della Convenzione europea dei diritti umani nel diritto dell'Unione, stabilendo che essa «aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

Pertanto, l'articolo comporta da un lato il riconoscimento della Carta di Nizza come diritto originario dell'Unione, dall'altro l'adesione dell'Unione alla Cedu i cui diritti, unitamente alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, costituiscono principi generali di diritto dell'Unione europea.

Anche se la Carta di Nizza ha efficacia giuridica formale solo per gli atti dell'Unione, e non per quelli degli Stati, i giudici nazionali, fin dalla sua approvazione, hanno riconosciuto alle garanzie ivi previste valore ricognitivo-interpretativo. In Italia, fin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 350/2002, è frequente il richiamo all'articolato della Carta a scopo rafforzativo e interpretativo dei diritti riconosciuti dall'ordinamento interno, oggi ancor più incisivo data appunto la consacrazione giuridica della Carta (Corte cost. n. 93/2010).⁶

Ciò conferma che i diritti fondamentali, compreso il diritto al giudizio, sono tutelati nel nostro ordinamento sotto una triplice prospettiva: quella della Costituzione, quella della Cedu e, infine, quella della Carta di Nizza, oggi reciprocamente intrecciate e complementari in una prospettiva c.d. multilivello dei diritti che, in definitiva, stabilisce tra gli altri diritti quello a un giudizio effettivo in quanto anche ottenuto entro termini ragionevoli.

1.2 La realizzazione della giustizia entro tempi ragionevoli come condizione essenziale di stabilità e crescita economica

Oltre che come violazione del fondamentale diritto alla difesa, l'inefficienza dell'amministrazione della giustizia può essere stigmatizzata anche come pregiudizio allo sviluppo economico.

L'incertezza circa gli esiti dei procedimenti, gli anni di limbo giudiziario nel quale rischiano di giacere le vi-

6. Sul richiamo della Corte costituzionale all'art. 47 della Carta di Nizza si vedano sent. n. 182/2008, 93/2010, 80/2011, 293/2011.

ce cende contrattuali delle imprese e degli operatori economici hanno infatti conseguenze piuttosto prevedibili di due ordini: da un lato, creano un disincentivo ai potenziali nuovi operatori a entrare nel mercato italiano e investirvi le loro risorse; dall'altro, pongono una serie di ostacoli agli operatori già attivi, sospendendo le loro scelte agli esiti di procedimenti le cui origini si perdono negli anni.

«L'effettività della tutela e la certezza del diritto verrebbero vanificate se la decisione del giudice arriva oltre un ragionevole tempo di attesa. Nei settori economici, e in particolare in quelli della c.d. *new economy*, il c.d. *mismatch* tra tempo giuridico e tempo reale costituisce un problema rilevante, tenuto conto che l'intervento delle Autorità attraverso misure correttive e la modifica o conferma delle stesse in sede giurisdizionale rischiano a volte di giungere "fuori tempo massimo", quanto l'innovazione ha reso obsolete le condotte incriminate o ha già radicalmente modificato il mercato, sul quale si intendeva intervenire».⁷ In realtà, la correlazione tra inefficienza della giustizia e mancate occasioni di crescita economica è logicamente deducibile anche nei settori economici tradizionali, dal momento che la certezza e l'efficienza della giustizia è motivo di attrazione degli investimenti e delle iniziative economiche private o, quantomeno, l'incertezza e l'inefficienza ne costituiscono un disincentivo. In altri termini, una giustizia troppo lenta, «segnando, anche sotto tale aspetto, una divaricazione di efficienza con i migliori sistemi dei paesi dell'Unione europea [...] frena, ineluttabilmente, le possibilità di sviluppo e anche gli investimenti stranieri».⁸

Tale freno è stato stimato, in termini di potenziali effetti sul Pil, come un punto percentuale in meno. Secondo l'allora governatore della Banca d'Italia Mario

7. Roberto Chieppa - Vincenzo Lopilato, *Studi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 231.

8. *Comunicazioni in parlamento del ministro della Giustizia sull'amministrazione della giustizia*, ai sensi dell'articolo 86 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come modificato dall'articolo 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005, n. 150, 17 gennaio 2012.

Draghi, l'incertezza che deriva dal problema di efficienza della giustizia civile «è un fattore potente di attrito nel funzionamento dell'economia, oltre che di ingiustizia. Nostre stime indicano che la perdita annua di prodotto attribuibile ai difetti della nostra giustizia civile potrebbe giungere a un punto percentuale».⁹

In definitiva, vuoi nella prospettiva della tutela dei diritti individuali, vuoi nella prospettiva degli interessi economici, la lunghezza dei processi determina un pregiudizio concreto e reale al diritto dei soggetti, persone fisiche o giuridiche, a utilizzare lo strumento giurisdizionale per veder riconosciute e chiarite le proprie posizioni giuridiche e, più in generale, una violazione al principio della certezza del diritto.

2. Il diniego di giustizia in Italia conseguente all'eccessiva durata dei processi: alcuni dati

«Il quadro generale [dell'amministrazione della giustizia] è rappresentativo di una situazione che desta forti preoccupazioni sia in ordine all'enorme mole dell'arretrato da smaltire che, al 30 giugno del 2011, è pari a quasi 9 milioni di processi (5,5 milioni per il civile e 3,4 milioni per il penale), sia con riferimento ai tempi medi di definizione che nel civile sono pari a 7 anni e tre mesi (2.645 giorni) e nel penale a 4 anni e nove mesi (1.753 giorni)».

A denunciare questa allarmante condizione di giustizia denegata è stato il ministro della Giustizia Paola Severino, durante l'esposizione in parlamento della relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2011.¹⁰

I numeri forniti dal ministro denotano peraltro che, rispetto agli anni passati e nonostante le misure legislative adottate per porre rimedio al problema, la situazione è sostanzialmente invariata, se non peggiorata. Secondo l'Istat, infatti, nel 2011 la durata media nei giudizi di

9. Banca d'Italia, *Considerazioni finali all'Assemblea ordinaria dei partecipanti*, Roma, 31 maggio 2011, p. 12 del testo scritto, <http://bit.ly/TKdjCs>.

10. *Comunicazioni in parlamento del ministro della Giustizia sull'amministrazione della giustizia*.

appello ha subito una crescita del 9% rispetto all'anno precedente; nei giudizi di primo grado del 3,1% e nei giudizi dei giudici di pace del 11,3%.

Tabella 1. Durata media effettiva dei procedimenti civili per le materie definibili con sentenza – Dato nazionale, anni 2006-2008				
Ufficio	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	2008 vs 2006
Corte di appello	1.056	1.125	1.197	13,4%
Tribunale ordinario	1.121	1.107	1.108	-1,2%
Giudice di pace	463	506	533	15,1%

Fonte: Dipartimento organizzazione giudiziaria – direzione generale di statistica

Tabella 2. Durata media effettiva dei procedimenti definiti con sentenza – Tribunali ordinari, anni 2006-2008				
Distretto	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	2008 vs 2006
Torino	683	696	720	5,3%
Trento	818	836	815	-0,3%
Milano	837	843	870	4,0%
Trieste	925	925	970	4,9%
Brescia	1.076	1.048	999	-7,2%
Roma	981	970	1.013	3,3%
Genova	1.085	1.076	1.035	-4,6%
Firenze	1.082	1.053	1.054	-2,6%
Napoli	1.166	1.125	1.092	-6,3%
Reggio Calabria	1.137	1.065	1.095	-3,7%
Campobasso	1.241	1.197	1.097	-11,5%
Nazionale	1.121	1.107	1.108	-1,2%
Bologna	1.165	1.169	1.112	-4,5%
Ancona	1.193	1.090	1.115	-6,6%
Palermo	1.196	1.136	1.117	-6,6%
L'aquila	1.224	1.122	1.121	-8,4%
Venezia	1.179	1.150	1.143	-3,1%
Caltanissetta	1.251	1.167	1.156	-7,6%
Catania	1.191	1.209	1.184	-0,6%
Perugia	1.079	1.153	1.195	10,8%
Catanzaro	1.360	1.198	1.226	-9,8%
Salerno	1.407	1.205	1.244	-11,6%
Lecce	1.210	1.232	1.272	5,2%
Cagliari	1.268	1.273	1.311	3,4%
Bari	1.252	1.480	1.346	7,6%
Potenza	1.412	1.351	1.415	0,2%
Messina	1.415	1.395	1.449	2,4%

Nota: Distretti in ordine crescente di durata dell'anno 2008
Fonte: Dipartimento organizzazione giudiziaria – direzione generale di statistica

Tabella 3. Durata media effettiva dei procedimenti definiti con sentenza – Corti di appello, anni 2006-2008

Distretto	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	2008 vs 2006
Trento	532	510	517	-2,8%
Torino	673	687	745	10,7%
Salerno	717	755	860	20,0%
Campobasso	963	968	924	-4,0%
Cagliari	752	811	927	23,2%
Lecce	801	872	959	19,7%
Bari	818	1.045	978	19,6%
Caltanissetta	1.163	1.025	993	-14,7%
L'Aquila	992	986	1.000	0,8%
Trieste	975	1.021	1.018	4,5%
Brescia	935	933	1.027	9,7%
Potenza	858	941	1.039	21,1%
Perugia	995	1.046	1.040	4,5%
Milano	995	1.051	1.079	8,5%
Palermo	1.097	1.072	1.087	-0,8%
Genova	851	995	1.106	30,1%
Firenze	968	1.054	1.129	16,6%
Nazionale	1.056	1.125	1.197	13,4%
Catanzaro	1.016	1.126	1.241	22,2%
Ancona	905	1.167	1.280	41,4%
Napoli	1.217	1.250	1.313	7,9%
Catania	1.230	1.069	1.356	10,3%
Messina	1.159	1.224	1.410	21,6%
Venezia	1.251	1.303	1.440	15,1%
Roma	1.233	1.349	1.504	22,0%
Bologna	1.274	1.422	1.555	22,1%
Reggio Calabria	1.909	1.994	2.056	7,7%

Nota: Distretti in ordine crescente di durata dell'anno 2008
Fonte: Dipartimento organizzazione giudiziaria – direzione generale di statistica

Tabella 4. Durata media effettiva dei procedimenti definiti con sentenza – Giudici di pace, anni 2006-2008

Distretto	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	2008 vs 2006
Campobasso	349	374	389	11,3%
Torino	361	368	391	8,1%
Brescia	383	427	410	7,1%
Trieste	399	407	442	10,7%
Genova	423	438	445	5,2%
Catania	486	539	485	-0,2%
Milano	441	439	486	10,1%
Palermo	455	489	495	8,9%
Cagliari	498	514	496	-0,4%
Firenze	454	474	498	9,7%
Venezia	437	455	499	14,1%
Caltanissetta	540	549	501	-7,2%
Ancona	472	518	504	6,9%
Bologna	430	479	507	18,1%
Bari	561	575	513	-8,5%
Trento	439	483	526	19,9%
Potenza	425	436	532	25,1%
Nazionale	463	506	533	15,1%
Catanzaro	612	621	533	-12,9%
Perugia	503	507	544	8,2%
L'Aquila	472	498	562	19,2%
Reggio Calabria	403	503	580	44,1%
Lecce	481	513	584	21,5%
Salerno	438	538	602	37,5%
Roma	482	541	604	25,5%
Napoli	473	541	611	29,3%
Messina	469	585	614	31,2%

Nota: Distretti in ordine crescente di durata dell'anno 2008

Fonte: Dipartimento organizzazione giudiziaria – direzione generale di statistica

Se i processi penali sono più brevi, come si vede dalla Tabella 5, bisogna comunque tener conto che in questo caso sono in gioco vicende ancora più gravi come le misure cautelari o la carcerazione in attesa di sentenza definitiva di condanna, che rappresentano drammaticamente il 40% dei motivi di detenzione in carcere.¹¹ «E se è vero che la libertà personale può e deve essere limitata per tutelare la collettività è parimenti incontestabile che una dilatazione eccessiva della durata del processo a carico di imputati o indagati detenuti pregiudica questo delicato equilibrio tra valori di rango costituzionale e aumenta, talvolta in modo intollerabile, la sofferenza di chi, a onta della presunzione di innocenza, è costretto ad attendere, da recluso, una sentenza che ne accerti le responsabilità. Con la possibilità, non del tutto remota, che alla carcerazione preventiva segua una sentenza assolutoria».¹²

Tabella 5. Durata media effettiva in giorni dei procedimenti penali – Dato nazionale per ufficio, anni 2006-2008				
Ufficio	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	2008 vs 2006
Corte di cassazione	239	249	266	11,3%
Tribunale ordinario	261	277	288	10,5%
Procura della Repubblica (Reg. Noti)	458	479	475	3,8%
Giudice di pace	111	133	153	37,8%
Fonte: Dipartimento organizzazione giudiziaria – direzione generale di statistica				

Se non bastasse una valutazione in termini assoluti dell'inefficienza della giustizia italiana, in termini comparativi spicca il fatto che l'Italia è in testa ai paesi aderenti alla Cedu nel numero di ricorsi presentati

11. Su 66.529 detenuti, 38.689 sono condannati definitivi e 13.162 sono in attesa di primo giudizio (Situazione aggiornata al 30 novembre 2012, fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria – Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica e automazione di supporto dipartimentale, sezione statistica).

12. *Comunicazioni in parlamento del ministro della Giustizia sull'amministrazione della giustizia.*

per eccessiva durata dei processi: con 1.155 ricorsi dal 1959 al 2011, le è seconda solo la Turchia con meno della metà dei ricorsi, 493.¹³ Al 2009, dei ricorsi presentati, 1.095 sono stati accolti dalla Corte, con uno scarto impressionante rispetto agli altri paesi (278 condanne per la Francia, 54 per la Germania e 1 per la Spagna).

Sebbene la spesa per l'amministrazione della giustizia non sia affatto bassa rispetto agli altri paesi comparabili, l'Italia non vanta quindi nemmeno nel panorama internazionale una buona reputazione quanto a efficienza della giustizia.

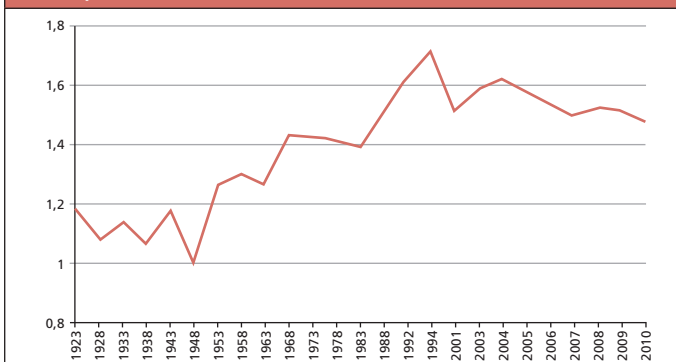
Tabella 6. Stanziamento complessivo annuo assegnato all'intero sistema giudiziario nel 2010, in euro	
Stati	Stanziamento
*Albania	53.278.944
Andorra	36.963.662
Armenia	NA
*Austria	1.174.830.000
*Azerbaijan	100.914.019
*Belgio	1.802.642.657
*Bosnia Erzegovina	177.456.251
Bulgaria	224.069.853
*Cipro	79.536.746
*Croazia	352.621.340
*Danimarca	2.086.000.000
*Estonia	98.519.256
*Finlandia	792.410.000
*Francia	7.517.535.561
Georgia	NA
*Germania	13.320.680.442
*Grecia	714.721.911
*Irlanda	2.540.438.000
*Islanda	23.343.734
*Italia	7.716.811.123
*Lettonia	137.747.332
*Lituania	155.377.083

13. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Rapporto 2011*, pp. 160-161.

*Lussemburgo	116.165.559
*Macedonia	44.880.556
*Malta	83.998.000
*Moldavia	54.453.215
*Monaco	9.039.700
*Montenegro	38.236.480
*Norvegia	3.754.745.000
*Olanda	6.098.900.000
*Polonia	2.821.561.570
*Portogallo	1.693.952.793
Repubblica Ceca	557.183.160
*Romania	569.175.715
*Russia	9.129.524.916
San Marino	792.288
*Serbia	245.022.123
*Slovacchia	278.261.799
*Slovenia	263.000.000
Spagna	4.632.278.011
*Svezia	4.064.159.050
*Svizzera	1.363.587.966
*Turchia	2.274.389.431
*Ucraina	727.216.001
*UK-Inghilterra e Galles	10.866.000.000
*UK-Irlanda del Nord	1.378.080.000
*UK-Scozia	1.993.680.000
*Ungheria	1.604.399.373
Media	1.953.512.096
Valore mediano	641.948.813
Valore massimo	13.320.680.442
Valore minimo	792.288
Nota: l'asterisco indica i paesi per i quali nel calcolo del budget dell'intero apparato giudiziario è stato inglobato anche il sistema carcerario Fonte: Cepej, <i>Evaluation of European Judicial Systems</i> , 2012	

Peraltro, la spesa per l'amministrazione della giustizia è andata costantemente aumentando, segno, questo, che il tentativo di riparare al problema sul lato dell'offerta – aumento dei magistrati togati e onorari, incrementi di spesa per personale e funzionamento dei tribunali – non ha sortito gli effetti desiderati.

Figura 1. Magistrati in servizio in Italia, anni 1923-2010 (per 10.000 abitanti)

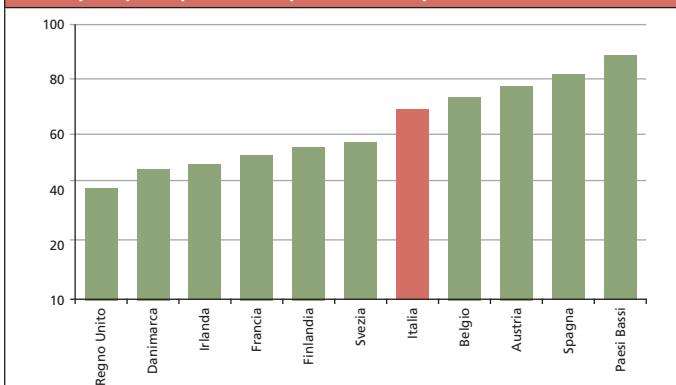


Fonte: Elaborazione su dati Istat e Ragioneria generale dello Stato

La Figura 1 mostra come il numero dei giudici sia incrementato in maniera costante dagli anni Cinquanta fino agli anni Novanta, quando ha avuto persino un picco di assunzioni, raggiungendo il livello di 9.000 magistrati in servizio.

In termini comparati, l'Italia non ha un numero di giudici così esiguo né è così parsimoniosa nella spesa destinata all'amministrazione della giustizia.

Figura 2. Spesa pubblica per giustizia nei principali paesi europei, anno 2006 (spesa pro capite in euro per tribunali e procedure)



Fonte: Rapporto Istat 2012

Tabella 7. Giudici nei principali paesi europei, anni 1996, 2002, 2004 e 2008 (per 10.000 abitanti)

PAESI	Giudici togati				Giudici onorari			
	1996	2002	2004	2008	1996	2002	2004	2008
Italia	1,39	1,20	1,04	1,02	1,11	1,00	1,00	0,80
Austria	2,06	2,10	2,07	1,99	...	...	...	...
Belgio	...	...	2,39	1,52	...	...	...	2,54
Danimarca	0,54	0,70	0,68	0,69	...	...	...	52,53
Regno Unito	0,46	0,40	0,70	0,35	5,53	5,50	5,50	5,42
Finlandia	1,33	1,70	1,67	1,74	...	7,20	7,20	6,96
Francia	1,08	1,00	1,01	0,91	2,98	3,60	3,60	4,51
Germania	2,78	2,50	2,47	...	3,56	4,30	4,30	...
Irlanda	0,28	0,30	0,32	0,33	...	0,00	0,00	...
Norvegia	...	...	1,09	1,13	...	...	...	94,99
Paesi Bassi	0,83	1,10	1,23	1,31	...	0,60	0,60	...
Portogallo	1,25	1,50	1,67	1,80	...	0,70	0,70	0,43
Spagna	0,89	1,00	0,98	1,07	1,95	0,30	0,30	1,70
Svezia	1,28	1,90	1,79	1,13	...	8,50	8,50	8,96

Fonte: Rapporto Istat 2012

Eppure, essa è tra gli ultimi posti nella classifica Doing Business della World Bank alla voce “enforcing contracts”, che sintetizza dati sui tempi e i costi medi per la risoluzione delle dispute commerciali.

Nel rapporto 2013, l'Italia occupa la posizione n. 160 su 185 paesi per l'efficienza nella risoluzione di una controversia civile tra due ipotetiche imprese, due posizioni in meno rispetto al 2012, tre rispetto al 2011 e 4 rispetto al 2010.

Ciò induce quindi a ritenere che la strada dell'aumento delle risorse umane ed economiche per far fronte alla richiesta di giustizia sia sbagliata, mentre occorre invece individuare altre soluzioni che rendano più celere la giustizia senza comprometterne la ponderatezza nei giudizi, o agendo sul lato della domanda o agendo sul lato dell'offerta, non però nel senso di aumentarla, ma nel senso di efficientarla.

3. Rendere la giustizia più efficiente: le strade percorse...

Il problema dell'efficienza della giustizia riguarda in particolare, come dimostrano le tabelle sopra riportate, il contenzioso civile.

Per questo motivo, qui di seguito ci limiteremo a suggerire alcune proposte di riforma di questo settore della giustizia. Sulla giustizia penale e amministrativa, ci si limita ad alcune considerazioni generali.

Quanto al sistema penale, sottolineiamo soltanto che i problemi principali sono costituiti dall'uso delle misure cautelari, dal sistema penitenziario, dalla obbligatorietà dell'azione penale e dal ruolo del pubblico ministero. Quanto al primo, è necessario un ridimensionamento del ricorso entro l'alveo naturale che la legge richiede. Ciò avrebbe peraltro l'effetto di diminuire l'affollamento delle carceri, che per circa il 20% sono occupate da persone in attesa del giudizio di primo grado e per quasi la metà da persone in attesa di condanna definitiva. Venendo così al secondo problema, è necessario invece, piuttosto che costruire nuove strutture detentive, combinare un maggior ricorso alle pene alternative, specie per i reati che non costituiscono un allarme sociale. Sugli ultimi due problemi, come da molto tempo si ragiona, è necessario eliminare l'obbligatorietà dell'azione penale e separare le carriere della magistratura.

Con riferimento, infine, al settore amministrativo, che pure ha tempi piuttosto celeri di giustizia specie rispetto a quella civile, preme sottolineare soltanto l'opportunità di allineare le competenze dei Tar all'esigenza di una giustizia sempre più specializzata per settore. Il diritto amministrativo è infatti ormai un diritto molto pervasivo ma, al tempo stesso, altamente specializzato per settori. Così, ad esempio, per il settore energetico si potrebbe pensare all'istituzione di una sezione specializzata nei Tar principali, che garantisca sia la specializzazione dei magistrati delle sezioni che l'alleggerimento del carico di lavoro per i Tar "minori".

Venendo dunque al settore civile, negli ultimi anni il

processo civile è stato investito da una serie di riforme che, sulla carta, hanno snellito e accelerato le procedure giurisdizionali. I tempi e gli adempimenti si sarebbero, in teoria, ridotti, sono nati riti speciali più veloci, il lodo arbitrale è stato parificato alle sentenze dei giudici ordinari, è stato garantito l'accesso all'arbitrato e si è spinto per un uso più diffuso dei sistemi di mediazione.

Tuttavia, come visto nel paragrafo 2, i tempi effettivi del processo restano lunghi e l'impatto di queste riforme è prossimo allo zero.

Il processo civile, ancor più di quello penale e amministrativo, soffre di una eccessiva lunghezza che non rappresenta solo una negazione della giustizia, ma – come già detto – è anche concausa di stallo economico, dal momento che gli operatori economici non rischiano di sottoporsi a un regime giuridico incerto, farraginoso e lento nella risoluzione delle controversie e, dunque, non investono all'interno dei confini della giurisdizione italiana.

Nonostante le modifiche al processo, l'Italia continua quindi a essere sorvegliata con regolarità dal Consiglio d'Europa, e ancora nel 2009 il Comitato dei ministri continuava a richiamare le autorità nazionali ad adottare «d'urgenza misure specifiche per ridurre l'arretrato delle procedure civili e penali» e a prendere «ogni altra misura idonea a migliorare l'efficacia della giustizia».¹⁴ L'ultima delle risoluzioni del Consiglio dei ministri in materia¹⁵ ribadisce con preoccupazione l'opinione che «i tempi eccessivamente lunghi nell'amministrazione della giustizia costituiscono un grave pericolo per il rispetto dello Stato di diritto, conducendo alla negazione dei diritti consacrati dalla Convenzione», una preoccupazione rafforzata dal fatto che, dalla precedente risoluzione del 2009, l'Italia non avesse inviato in maniera costante e sufficiente le informazioni necessarie al Co-

14. Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42.

15. Résolution intérimaire CM/ResDH(2010)224, che fa seguito alle risoluzioni DH(97)336, DH(99)436, DH(99)437, ResDH(2000)135, ResDH(2005)114, CM/ResDH(2007)2, CM/ResDH(2009)42.

mitato dei ministri a monitorare l'adeguamento del sistema giudiziario agli standard temporali richiesti dalla Convenzione.

Sotto l'occhio osservatore del Comitato dei ministri, l'Italia ha quindi approvato la modifica dell'art. 111 Cost. nel 1999, benché forse, ai fini del riconoscimento del diritto al giudizio come anche diritto a un giudizio reso in termini ragionevoli, bastasse già e fosse persino più congruo l'art. 24 Cost., per quanto già visto nel primo paragrafo.

A livello legislativo, in particolare, sono stati istituiti i giudici di pace, competenti per le cause penali e civili di minor valore (legge n. 374/1991); sono state create, in via transitoria, le c.d. sezioni stralcio; è stata prevista l'estensione di procedure speciali e più veloci (legge n. 80/2005) anche nel campo amministrativo, che è stato poi oggetto nel 2010 di un intervento di codificazione e razionalizzazione del processo; la legge n. 69/2009 ha operato un ripensamento del processo civile delegando il governo a istituire la mediazione e la conciliazione in materia civile e commerciale – su cui torneremo –, snellendo il rito ordinario con la previsione del processo sommario di cognizione, imponendo al giudice di fissare, all'inizio della causa, il calendario del processo con l'indicazione delle udienze successive, prevedendo la responsabilità aggravata per lite temeraria, come alcune pronunce della Cassazione avevano già profilato; è stato introdotto il riconoscimento della validità delle comunicazioni e notificazioni mediante posta elettronica certificata, sia nel processo civile che penale (decreto legge n. 193/2009); è stato stabilito che i capi degli uffici giudiziari, oltre a dover informatizzare i servizi giudiziari, redigano annualmente un programma per la gestione dei procedimenti civili pendenti (decreto legge n. 98/2011).

Vi sono poi altri provvedimenti minori relativi, ad esempio, al processo telematico (decreto legge n. 2008/143) e al contenzioso previdenziale e assistenziale (decreto legge n. 98/2011) che vanno nella direzione au-

spicata di semplificare le procedure, sfruttare le nuove tecnologie e scoraggiare un uso strumentale e improprio della giustizia civile.

Si tratta, tuttavia, di misure su cui lo stesso governo nutre forse un certo grado di diffidenza, dal momento che, nel presentare la relazione al parlamento sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo per l'anno 2011, ha anticipato che: «Quanto queste leggi (e la giurisprudenza che si creerà), insieme alla presa di coscienza delle enormi somme che vengono annualmente spese per indennizzare i ritardi processuali, possano contribuire a realizzare un'efficiente organizzazione del lavoro giudiziario è presto per dirlo, anche perché occorrerà attendere le risorse necessarie all'implementazione delle disposizioni e verificare in concreto le applicazioni pratiche delle leggi stesse. Quanto poi alle attitudini e capacità organizzative, sarà ovviamente determinante il fattore umano, l'entusiasmo che sarà speso nell'attuazione di protocolli di *best practice*, così come anche l'assenza di resistenze al nuovo da parte di tutti gli altri operatori della giustizia».¹⁶

Oltre ai provvedimenti appena esposti in via esemplificativa, sono due le misure legislative che spiccano per importanza.

L'ultima, in ordine temporale, è la previsione, già naufragata per intervento della Corte costituzionale, della mediazione e conciliazione in materia civile.

Come detto, la legge n. 69/2009 conteneva la delega al governo di creare uno strumento deflattivo del ricorso alla giustizia civile, che è senz'altro uno degli elementi che contribuiscono alle inefficienze e alle lungaggini della giustizia. L'alto tasso di litigiosità del nostro paese viene costantemente ricordato dalla Corte di cassazione, che, anche nell'ultima relazione del suo primo presidente sull'amministrazione della giustizia, ha

¹⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ufficio contenzioso e per la consulenza giuridica, *Relazione al parlamento sull'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano*, ai sensi della legge 9 gennaio 2006, n. 12, p. 99.

sottolineato come siamo secondi, solo dopo la Russia, nel primato mondiale di contenzioso civile.¹⁷

Veniva così introdotto l'istituto della mediazione e della conciliazione obbligatoria, col fine di diminuire in ingresso il numero di cause offrendo uno strumento di risoluzione alternativa e preventiva rispetto al processo ordinario, dai costi ridotti in paragone alle forme di arbitrato già riconosciute, per le controversie in materia di diritti reali; divisione; successioni ereditarie; patti di famiglia; locazione; comodato; affitto di aziende; risarcimento danni da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità; contratti assicurativi, bancari e finanziari; e infine in materia di condominio e risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti.

L'istituto è tuttavia decaduto in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 272/2012, che ha dichiarato l'illegittimità del carattere obbligatorio della conciliazione e la conseguente strutturazione della relativa procedura come condizione di procedibilità della domanda giudiziale, per eccesso di delega del decreto legislativo istitutivo.

Al di là del mancato rispetto dei limiti posti dalla legge delega, è da sottolineare, nel merito, che in effetti l'istituto della conciliazione, proprio per il suo carattere obbligatorio, rischiava di diventare un passaggio in più nella trafila giudiziaria piuttosto che un disincentivo a intraprenderla. Infatti, nel caso in cui le parti litiganti fossero state disposte a risolvere la loro controversia in via stragiudiziale, nulla vietava che esse ricorressero a strumenti alternativi di giudizio già previsti, in via facoltativa, dall'ordinamento giudiziario, come le varie forme di arbitrato, ma pure la mediazione o la perizia contrattuale, ancora troppo poco diffuse nella realtà economica italiana. Sul punto, torneremo nel prossimo paragrafo.

Il secondo intervento legislativo è invece rappre-

17. Ernesto Lupo, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2011*, Roma, 26 gennaio 2012, p. 17, <http://bit.ly/sxH116p>.

sentato dalla ormai nota legge c.d. Pinto. Nata appositamente per costituire un filtro all'accesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, la legge relativa all'equa riparazione del danno in caso di irragionevole durata di un procedimento giudiziario è il principale strumento che i governi italiani sono riusciti a escogitare per compensare le "vittime" dei ritardi della giustizia, in particolare di quella civile. Sotto la pressione degli organi di Strasburgo, nel 2001 il parlamento ha approvato infatti la possibilità di fare appello per eccessiva durata dei processi e ottenere, così, una compensazione monetaria. Da allora, dato il principio di sussidiarietà secondo cui alla Corte di Strasburgo si può ricorrere solo una volta esperiti tutti i rimedi interni, la possibilità di appello data dalla legge Pinto ha in effetti generato una diminuzione dei ricorsi a Strasburgo, ma non ha certo rappresentato una soluzione al problema delle inefficienze processuali. Essa è casomai una voce in più a carico delle spese dalla giustizia: a giugno 2011, il debito per indennizzo da irragionevole durata dei processi era di 208.182.306,78 euro, mentre la somma assegnata a bilancio era soltanto di 20.000.000 euro.¹⁸ In termini globali, nel 2002 la legge Pinto è costata alle casse degli italiani 3.873.427 euro, per balzare a 81.000.000 euro nel 2008, di cui 36.5000.000 euro non ancora pagati nel 2010,¹⁹ segno, evidentemente, che la legge è stata buona solo a evitare del lavoro alla Corte europea, ma non ad accelerare la risoluzione delle controversie.

Ma ciò che è paradossale è che la legge Pinto è diventata essa stessa fonte di lungaggini e inefficienze della giustizia, poiché ha inserito tra i gradi di giudizio un ulteriore grado dinanzi alle Corti di appello che ha aumentato ancora di più i tempi della giustizia, tanto da ingenerare una ormai copiosa giurisprudenza della Cedu di condanna per eccessiva durata dei processi...

18. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Relazione per l'anno 2011 sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, p. 97.

19. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Relazione per l'anno 2010 sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, p. 63.

relativi alla determinazione dell'equa riparazione per ritardo! Basti pensare che, a dicembre 2010, la Corte accertava con unica sentenza la violazione del diritto alla ragionevole durata processuale a carico del processo accessorio di indennizzo ex legge Pinto per 475 ricorrenti.²⁰

«Per di più il rimedio Pinto, come attualmente strutturato, non si è dimostrato neppure idoneo a fronteggiare efficacemente eventuali condotte negligenti di singoli magistrati, causative dell'irragionevole ritardo processuale, ovvero a vigilare sull'obbligo dei dirigenti degli uffici giudiziari di realizzare un'efficiente organizzazione del lavoro giudiziario, per quanto possa essere consentito dai mezzi e dalle strutture disponibili».²¹

Quest'ultimo punto della negligenza dei magistrati è particolarmente delicato. La Costituzione italiana, reduce dall'esperienza dell'autoritarismo dell'esecutivo nei confronti della magistratura, ha ampiamente garantito, al titolo IV sez. I, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, utilizzando come strumento principale l'istituto del Consiglio superiore della magistratura (Csm), organo di autogoverno della giustizia.

Tuttavia, a distanza di più di sessanta anni dacché quei timori di soccombenza all'esecutivo erano fondati e reali, è giunto il momento di chiedersi quanto l'autonomia e l'indipendenza della magistratura non siano diventati sinonimo di irresponsabilità, di cui il Csm è ampiamente responsabile, data la concentrazione nelle sue mani dei poteri di supervisione, valutazione e coordinamento non solo delle carriere dei magistrati, ma anche degli uffici giudiziari.²²

Il Csm, come è noto, è suddiviso al suo interno in correnti che ne determinano serie disfunzioni nei suoi

20. *Gaglione and others v. Italy*, 21 dicembre 2010.

21. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Relazione per l'anno 2010 sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, p. 64.

22. Si veda da ultimo su questa questione la sintesi di Giuseppe Di Federico, *Il contributo del Csm alla crisi della giustizia*, testo scritto della relazione tenuta all'Università di Bologna, 19 ottobre 2012, nell'ambito del convegno "Novità in materia di ordinamento giudiziario".

compiti di amministrazione. Lo stesso presidente della Repubblica Ciampi, in una lettera del 2005 al Csm, ne sottolineava le inefficienze dovute ai condizionamenti delle correnti interne, che certo sono un'anomalia rispetto alle funzioni proprie di un organo di autoamministrazione. Disfunzioni che ricadono sull'assenza di valutazioni di merito nella promozione dei magistrati,²³ sulla debolezza della funzione disciplinare, sulle forzature nell'interpretare il concetto di inamovibilità e, in ultima analisi, sul controllo delle responsabilità dei magistrati.

4. ...le strade percorribili

Dai dati sopra menzionati si deduce agevolmente che le strade finora percorse non hanno ancora prodotto i risultati attesi e che, quindi, evidentemente il buon senso suggerisce di individuare i rimedi alle inefficienze della giustizia non agendo sul lato dell'offerta della giustizia, ma agendo sul lato della domanda e sulla razionalizzazione nel funzionamento della stessa, sulla scorta peraltro dei decreti legislativi n. 155 e 156/2012 di riorganizzazione dei tribunali e degli uffici dei giudici di pace.

Si elencano dunque qui di seguito alcune proposte a costo zero, quando non foriere di risparmio.

4.1 Misure di carattere non normativo

i) L'Italia ha un evidente problema di eccesso di domanda di giustizia, specie civile. Negli anni 2010 e 2011, le procedure aperte ammontavano a 5,5 milioni circa, secondo i dati diffusi dalla Corte di cassazione nella relazione annuale sull'amministrazione della giustizia.

23. Basti pensare che «nel periodo 1979- 2007 le valutazioni negative ai fini delle promozioni sono variate nei vari Csm tra lo 0,4 e lo 0,9% e hanno di regola riguardato solo magistrati che avevano gravi condanne disciplinari o procedimenti penali pendenti. I magistrati che ricevevano valutazioni negative venivano comunque promossi con due o tre anni di ritardo. Così tutti i magistrati italiani, caso unico tra i paesi democratici con reclutamento simile al nostro, raggiungono per volontà del Csm il livello massimo della carriera, dello stipendio, della pensione e della buona uscita» (Di Federico, *Il contributo del Csm alla crisi della giustizia*, p. 5).

Tuttavia, come si è già detto a proposito della conciliazione obbligatoria, filtri all'accesso obbligatori rischiano di essere, più che uno strumento deflattivo, un ulteriore grado di giudizio, dal momento che è già nella facoltà delle parti ricorrere a strumenti di mediazione e di risoluzione alternativa al processo e che, quindi, laddove esse siano ben disposte a mediare prima di intraprendere una causa, con ogni probabilità farebbero già ricorso a questi.

Il modello di strumenti alternativi di giustizia non è affatto nuovo negli ordinamenti occidentali. Si tratta anzi di strumenti consolidati e riconosciuti da tempo, se persino già nel 1791 i francesi avevano garantito a livello costituzionale il diritto di ricorrere a forme differenti dalla magistratura ordinaria per la risoluzione delle controversie. L'art. 5 del quinto capitolo della Costituzione recitava infatti: «Il diritto dei Cittadini di porre termine in via definitiva alle loro controversie tramite arbitrato non può essere minacciato da alcun atto del Potere legislativo».

Oggi, pur non essendoci una consacrazione simbolica nella nostra Costituzione, cittadini e imprese possono evitare la lungaggine della giustizia ordinaria ricorrendo ai mezzi alternativi di risoluzione delle controversie o ai mezzi che ne prevengono il ricorso, come la mediazione, l'arbitrato, l'arbitraggio o la perizia contrattuale.

Sono tuttavia mezzi ancora troppo poco utilizzati dagli attori economici del nostro paese, che tramite semplici strumenti di diritto privato, proprio come la perizia contrattuale, potrebbero invece agevolmente e senza costi superiori rispetto a quelli della giustizia ordinaria risolvere gran parte delle loro controversie.

Questi strumenti hanno visto riconoscersi un crescente *favor* del legislatore italiano, che da un lato ha riformato le norme sull'arbitrato contenute nel codice civile, dall'altro ha previsto la c.d. conciliazione amministrata, ovvero la possibilità per le Camere di commercio di istituire delle commissioni conciliative e arbitrali a disposizione anche di quei soggetti che non sono

in grado di sopportare i costi di un arbitrato privato. Gli incentivi all'uso di forme alternative di risoluzione delle controversie hanno in effetti provocato un incremento di tali strumenti, che possono comunque essere ulteriormente sfruttati.

Tabella 8. Domande Adr, anni 2005-2010						
Domande	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Arbitrato amministrato	520	505	557	681	802	753
<i>Al di fuori delle Cdc</i>	116	84	122	195	171	137
<i>Presso le Cdc</i>	404	421	435	486	631	616
Mediazione amministrata	6.357	9.399	14.889	20.490	18.958	18.525
<i>Al di fuori delle Cdc</i>	53	73	706	244	316	1.138
<i>Presso le Cdc</i>	6.304	9.326	14.183	20.246	18.642	17.387
Conciliazione Corecom	8.434	16.248	33.167	38.801	43.403	49.348
Negoziazione paritetica	572	8.330	14.904	41.492	30.213	17.407
Riassegnazione nomi a dominio	33	40	32	38	30	50
Totale	15.916	34.522	63.549	101.502	93.406	86.083
Fonte: Isdaci - Unioncamere, <i>Quinto rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia</i> , 2012						

Lo sforzo che resta da compiere è dunque in gran parte culturale e di sensibilizzazione, come proprio il quinto rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia riconosce, attraverso anche le funzioni di formazione e aggiornamento degli ordini professionali e delle Camere di commercio: spetta in primo luogo ai privati, persone fisiche e giuridiche, abituarsi sempre più a prevedere, specie nella stipulazione dei contratti, il ricorso ai sistemi alternativi, sia per accertare le reciproche pretese, come nel caso della perizia contrattuale, sia per ottenere un vero e proprio giudizio come il lodo arbitrale rituale.²⁴

24. «In un paese come il nostro, che si pone al quarto posto in Europa per tasso di litigiosità (4.768 controversie ogni 100.000 abitanti), la mediazione non costituisce solamente un'innovazione sotto il profilo giuridico, ma rappresenta una

ii) Tra le misure di carattere non normativo, ma che si sono rivelate assolutamente efficaci, stanno le buone pratiche dei tribunali di Torino e Bolzano, basate su meccanismi premiali e sanzionatori interni agli uffici giudiziari e semplicemente disciplinate con circolari del presidente del tribunale. Il fondamento organizzativo consiste nella parificazione dell'amministrazione del tribunale alla gestione di un'azienda, con conseguente responsabilizzazione, in primo luogo, della cancelleria, che rappresenta un nodo cruciale per l'attività quotidiana degli avvocati e dei giudici.

Nell'esperienza torinese, il presidente del tribunale ha adottato il 4 dicembre 2001 un vademecum (poi sostituito da una successiva circolare aggiornata, la n. 12 del 10 maggio 2006), che contiene norme di riorganizzazione dei lavori del tribunale, senza costi aggiuntivi e senza interventi normativi.

L'ordinanza si basa su due concetti tanto semplici da sembrare banali: premiare, piuttosto che sanzionare; rispettare le regole esistenti.

In primo luogo il vademecum si basa proprio sulla fiducia in un sistema premiale e competitivo, piuttosto che sanzionatorio e afflittivo, per stimolare l'efficienza del lavoro sia della cancelleria che dei magistrati. La concreta realizzazione del programma è fondata su due assicurazioni fatte dall'Ufficio di presidenza: per i magistrati, la menzione del contributo offerto da ciascun giudice per il conseguimento (anche parziale) degli obiettivi prefissati nei pareri redatti periodicamente per la progressione in carriera; per il personale amministrativo, l'inclusione del programma fra i c.d. "progetti finalizzati" concertati con le organizzazioni sindacali e rilevanti ai fini del premio di produttività previsto dalla contrattazione collettiva.

In secondo luogo, l'ordinanza contiene poche, semplici e chiare regole per l'organizzazione dell'ammini-

vera e propria opportunità di approccio al contenzioso in modo totalmente nuovo, una rivoluzione culturale e fattiva» (Di Federico, *Il contributo del Csm alla crisi della giustizia*, p. 8).

strazione giudiziaria e una serie di suggerimenti pratici che derivano esclusivamente dalla corretta applicazione della legge (ad esempio, fissazione di udienze molto ravvicinate; invito al consulente tecnico a osservare i termini di deposito della perizia; comparizione personale delle parti per il tentativo di conciliazione).

La combinazione dei due elementi, senza oneri né burocratici né economici per la giustizia, ha consentito al Tribunale di Torino un evidente successo di efficienza tale da venir menzionato dalla Commissione europea e dal Consiglio d'Europa come esempio di buona pratica.²⁵ Alla data del 30 giugno 2002, dopo appena sei mesi di "programma", le cause ultra-triennali delle sezioni ordinarie erano scese (nel confronto con l'anno precedente) da 2.354 a 1.422; le cause ultra-triennali delle Sezioni stralcio erano scese (nel confronto con l'anno precedente) da 5.066 a 1.851. Nell'arco 2001-2005, la diminuzione dei tempi processuali era scesa del 23,6%, con un aumento del 3,2% dei casi chiusi, che al 2005 rappresentavano più della metà di tutti i casi di competenza del Tribunale (precisamente, il 50,2%).²⁶

Si potrebbe quindi diffondere tramite una circolare del ministero di Giustizia il vademecum in tutti i distretti italiani, con la raccomandazione di emularlo in quanto buona pratica.

Non è un caso che il compendio di buone pratiche sulla gestione dei tempi processuali della Commissione europea per l'efficienza della giustizia contenga per lo più una serie di raccomandazioni per migliorare l'efficienza dell'organizzazione dei tribunali piuttosto che a intervenire per via legislativa.²⁷ Delle prassi migliori raccolte dalla Commissione (tra cui figura anche quella torinese), l'Italia potrebbe prendere come riferimento

25. Menzione speciale al premio "Bilancia di cristallo" per la qualità della giustizia civile, IV Giornata europea della giustizia civile, 25 ottobre 2006.

26. Presidenza del tribunale ordinario di Torino, *Programma Strasburgo: prima relazione annuale (febbraio 2003)*, Torino, 17 febbraio 2003.

27. European Commission for the Efficiency of Justice, *Compendium of "Best Practices" on Time Management of Judicial Proceedings*, approvato all'VIII riunione plenaria, Strasburgo, 6-8 dicembre 2006, <http://bit.ly/VETVoM>.

la previsione di strumenti che impongano una gestione manageriale del tribunale, che punti sulla responsabilizzazione dei singoli giudici per i ritardi nella trattazione delle cause e che sottoponga a forme di pubblicità la quantificazione annuale dell'efficienza dei tribunali.

Si suggerisce inoltre di obbligare per via circolare i giudici a fissare l'ora, e non solo il giorno, delle udienze; e di legittimare gli avvocati a segnalare al presidente del tribunale la violazione dei doveri di efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa giudiziaria a carico del personale.

4.2 Misure di carattere normativo

i) È possibile evitare che i tribunali siano intasati da cause semplici, pretestuose o di modico valore secondo i seguenti punti di riforma: eliminazione del rito davanti ai giudici di pace (che si è dimostrato invero un altro passaggio spesso obbligato a un sicuro appello presso il giudice di primo grado); assegnazione a coloro che sono attualmente giudici di pace delle competenze nelle materie che erano state previste oggetto di mediazione obbligatoria. In caso di controversia relativa a competenze finora assegnate al giudice di pace, introduzione di un rito orale e in unica udienza per le controversie che il mediatore (ex giudice di pace) non riesce a risolvere in via conciliativa.

ii) Nella comunicazione in parlamento sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2010, il ministro della Giustizia ha evidenziato che 5.183 dipendenti della giustizia (circa il 12% del personale) sono impegnati a effettuare 28 milioni di notifiche manuali ogni anno – pari a 112.000 notifiche al giorno.

Gli ufficiali giudiziari sono necessariamente dipendenti pubblici e le notifiche devono necessariamente passare da loro. Si potrebbe liberalizzare l'attività di notificazione, sfratti, pignoramenti, eccetera, per affidarla direttamente agli avvocati, anche in via alternativa rispetto a figure di diritto privato a cui viene rilasciato un tesserino dalla questura, come succede già ora per

i recuperatori dei crediti o per gli investigatori privati. Si creerebbero decine di migliaia di posti di lavoro e si ridurrebbero le spese dello Stato.

iii) È necessario dare concretezza alla responsabilità dei magistrati nell'esercizio delle loro funzioni, sia nel momento fisiologico delle promozioni di carriera che in quello patologico della violazione dei doveri deontologici. Per quanto sopra detto relativamente alla correlazione tra irresponsabilità della magistratura e Csm, si propone come riforma iniziale una modifica della composizione dell'organo di autogoverno che eviti o, quanto meno, riduca i rischi di correntismo: in particolare, si propone una modifica dell'art. 104, commi 3 e 5, Cost. che introduca, quale modalità di individuazione dei membri del Csm, il sorteggio tra i soggetti che possono oggi essere eletti a consiglieri, con durata in carica del mandato di 3 anni, non rinnovabile.

iv) L'informatizzazione deve rappresentare uno dei punti di forza per accelerare e agevolare i procedimenti giurisdizionali, come dimostra anche l'interesse del legislatore alla giustizia digitale, di cui al decreto legge n. 179/2012. Perciò, è necessario estenderla e generalizzarla alla maggior parte degli atti giudiziari, evitando che resti confinata, come avviene ora, a pochi procedimenti e rendendola alternativa rispetto al deposito e alla corrispondenza cartacei.

v) L'obbligo di domiciliazione costituisce un'inutile incombenza a carico degli avvocati e degli assistiti. Eliminarlo non comporta alcun effetto negativo in termini di garanzia del diritto di difesa, ma anzi rappresenta un guadagno di efficienza, ottenuto con una piccola riforma a costo zero.