LA CRISI DELLA GIUSTIZIA

Cause e possibili rimedi

Piercamillo DAVIGO

LA SITUAZIONE

La crisi della giustizia in Italia è risalente nel tempo.

Ad ogni inaugurazione dell'anno giudiziario negli ultimi 40 anni la stessa denuncia: le cose vanno sempre peggio.

AGLI ULTIMI POSTI ..

Secondo il rapporto annuale "Doing business" della Banca Mondiale, dedicato alla classifica dei paesi dove conviene investire,

Dal 2011 l'Italia risulta al 157° posto, su 183, per durata dei procedimenti e per l'inefficienza della giustizia, preceduta da Togo, Isole Comoros, Indonesia e Kosovo.

ITALIA-GERMANIA 4X3

In Italia occorrono 1210 giorni per recuperare un credito

in Germania appena 394.

Osservava l'ex Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi nel suo ultimo appuntamento prima di passare al nuovo incarico di presidente della Banca Centrale Europea: "*L'incertezza che ne deriva è un fattore potente di attrito nel funzionamento dell'economia, oltre che d'ingiustizia. Nostre stime indicano che la perdita annua di prodotto attribuibile ai difetti della nostra giustizia civile potrebbe giungere a un punto percentuale*".

GIUSTIZIA ...ARRETRATA

UN ARRETRATO DI CIRCA

9 MILIONI DI PROCESSI

5,5 milioni nel settore civile

3,4 milioni in quello penale

-cresciuti a dismisura i tempi medi necessari per la definizione di una causa:

nel civile 7 anni e tre mesi (2.645 giorni)

nel penale 4 anni e nove mesi (1.753 giorni).

LE RISORSE

Il problema, contrariamente a quel che molti pensano, non dipende da risorse insufficienti.

In materia di giustizia l'Italia spende ..quanto la Gran Bretagna.

Le risorse in Italia sono mal impiegate: un esempio è l'eccessiva frammentazioni delle sedi: ora il Governo sta tentando ancora di porvi rimedio.

Un altro esempio: in Gran Bretagna ci sono 27 mila giudici onorari "Justices of the peace", che lavorano gratis, per il prestigio sociale che ne deriva.

In Italia invece i magistrati onorari (giudici di pace, giudici onorari di tribunale, vice procuratori onorari, ecc.) sono pagati, così si è dato vita ad un **precariato che ora invoca tutele**.

Con le stesse risorse inoltre Italia e Gran Bretagna affrontano carichi diversi..

GRAN BRETAGNA

ITALIA

Ogni anno si celebrano circa :

330.000 processi penali

180.000 presso le "Magistrates courts", tribunali competenti per reati minori;

150.000 trattati dai giudici della "crown court", competente per gravi delitti.

In Italia ogni anno i processi penali sono **3.400.000**

LE CAUSE

Le cause della crisi **non dipendono da una carenza di produttività degli apparati giudiziari italiani** che, secondo la Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) **è fra le più alte dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa.**

L'anomalia è rappresentata da **una domanda patologica di giustizia sia nel settore civile che nel settore penale**:

nel settore civile vengono avviate ogni anno in Italia più nuove cause di quante ne vengono iniziate in Francia, Regno Unito e Spagna messe insieme.le sopravvenienze civili annue contenziose di primo grado per ogni giudice in Italia sono 438,06, in Francia 224,15, in Germania 54,86.

Quelle penali annue (reati gravi) per ogni giudice, in Italia sono 190,71, in Francia 80,92, in Germania 42,11 (dati CEPEJ 2008; per il 2010 non sono disponibili i dati relativi alla Germania).

Ciò dipende in gran parte dal fatto che il sistema legale tende a tutelare maggiormente chi viola la legge piuttosto che chi subisce una lesione dei propri diritti dalle altrui violazioni.

Nel settore penale perché mai un imputato colpevole dovrebbe patteggiare, con il sistema di prescrizione in vigore?

In passato si è risposto alla situazione con strumenti basati sull'incremento di risorse, finanziarie e umane e sull'aumento di produttività, cioè sull'offerta di giustizia.

Si sono raddoppiati gli organici dei magistrati di professione (8.834, secondo la Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2011, presentata dal ministro di Grazia e Giustizia Paola Severino alla Camera dei deputati il 17 gennaio 2012; ci sono ancora 1.317 posti da coprire).

Si è fatto ampio ricorso alla magistratura onoraria.

Si è cercato di organizzare gli uffici.

I risultati sono stati deludenti perché la litigiosità è triplicata.

Gli interventi sull'offerta di giustizia, in assenza di controllo sulla domanda di giustizia, vengono riassorbiti da una domanda crescente di contenzioso.

QUALI RIMEDI SONO POSSIBILI?

NEL SETTORE CIVILE

Per controllare la domanda patologica di giustizia è necessario **rendere poco conveniente il non osservare la legge**.

Chi agisce o resiste in giudizio sapendo di avere torto deve mettere in conto che subirà conseguenze serie dal suo comportamento.

Ciò può essere ottenuto introducendo **tassi di interesse giudiziale molto alti o forme automatiche di risarcimento conseguenti alla soccombenza.**

I processi sono complessi e costosi: i costi sostenuti dallo Stato devono essere posti a carico di chi ha torto.

NEL SETTORE PENALE

Deve essere varata una **massiccia depenalizzazione, trasformando in illeciti amministrativi numerosi reati per i quali il costo dei procedimenti penali è superiore al danno cagionato.**

Deve essere radicalmente modificato **il sistema di prescrizione dei reati**, **oggi adeguato prima dell'esercizio dell'azione penale** (sei anni per i delitti puniti fino a 6 anni di reclusione), ma ridicolmente basso dopo gli atti interruttivi, posto che l'aumento complessivo del termine per le interruzioni non può superare un quarto di quello iniziale (un anno e sei mesi per percorrere tre gradi di giudizio e l'eventuale udienza preliminare).

UN SEMPLICE CONFRONTO ..ALL'AMERICANA

USA

negli U.S.A. il termine di prescrizione (tranne per i reati imprescrittibili) **è di cinque anni, ma una volta esercitata l'azione penale non decorre più.**

ITALIA

In Italia il termine di prescrizione continua a decorrere persino se vi è impugnazione del solo condannato: persino le sentenza di patteggiamento vengono impugnate.

LE IMPUGNAZIONI

In Italia nel processo penale impugnare conviene **perché non si corrono rischi**, in quanto vi è il divieto di peggiorare la posizione dell'imputato se è solo lui appellante, e non anche il pubblico ministero.

La Corte d'appello **non può aumentare la pena** inflitta in precedenza.

Attualmente perché l'imputato condannato non dovrebbe appellare, sapendo che, se è detenuto, può uscire per decorrenza termini; se è invece libero, non andrà in carcere fino a sentenza definitiva.

LA CORTE DI CASSAZIONE ..

- Dopo l'appello, ci si può rivolgere alla Corte di Cassazione.
- Alla fine di questa lunga corsa a tappe, dopo aver scalato tutti i gradi, **si può sempre sperare nella prescrizione.**
- **Quindi non solo ci sono troppi processi in primo grado, ma vi sono anche troppe impugnazioni.**
- Il diritto di appellare del condannato è previsto da convenzioni internazionali e non può essere abolito, a meno di rinunciare a ricondurre il giudizio di cassazione alla sua funzione essenziale di legittimità: garantire la nomofilachia, cioè **l'uniforme interpretazione del diritto.**
- La soluzione va trovata nell'autoregolamentazione, **introducendo dei rischi.**
- In pratica, si deve consentire la "*reformatio in pejus*".

LE IMPUGNAZIONI ALL'ESTERO: FRANCIA

- Sono poco più di 37 mila gli appelli pendenti in **Francia** (dove non vi è il divieto di *reformatio in peius*) a fine 2009, contro i 169 mila "nazionali".
- La Corte di cassazione francese è investita di circa 8 mila ricorsi all'anno, con un centinaio di avvocati abilitati alle giurisdizioni superiori (meno che nella sola città di Rieti).
- **In Italia i ricorsi in cassazione penali sono circa 50.000 l'anno, quasi altrettanti nel civile (gli avvocati iscritti all'albo delle giurisdizioni superiori sono circa 50.000)**

GRAN BRETAGNA

CASI ESAMINATI

- Nel Regno Unito le "Crown Courts" agiscono anche come giudice d'appello per le "Magistrates Courts".
- Nel 2010 hanno esaminato 13.800 casi.
- Contro i loro giudizi emessi in primo grado si può ricorrere in appello presso le "Appellate Courts" contro la condanna ("conviction": accertamento della colpevolezza da parte di una giuria) e contro la sentenza ("sentence": irrogazione della pena da parte del giudice).
- Ma perché le domande ("applications") siano esaminate occorre una autorizzazione ("leave").
- Nel 2010 su 7.250 richieste, 1.500 sono state contro la condanna e 5.500 contro la sentenza).

DECISIONI

- Delle 4.800 domande rivolte a un "Single judge" ne sono state accolte oltre 1.400, mentre ne sono state respinte 3.300.
- L'"application", anche se la risposta è negativa, può essere ripresentata alla "Full Court of Appeal" (da 3 a 5 giudici), ma viene "bollata" con la stampigliatura "perdita di tempo" ("loss of time").
- Quanto alle "Full Courts of Appeals", nel 2010 sono stati ammessi 190 ricorsi contro la condanna e 1.460 contro la sentenza. Respinti invece 300 contro la condanna e 600 contro la sentenza.
- Per, la "Corte Suprema ("Supreme Court": dal 2009 ha sostituto la "House of Lords") sono appena 9 le petizioni accettate, 16 respinte.

U.S.A.

- Negli Usa, nazione di 300 milioni di abitanti, vi sono gli ordinamenti di 50 stati, quello federale ordinario e quello federale militare.
- Limitando l'esame all'ordinamento federale ordinario, gli appelli **non conoscono grandi numeri.**
- Le corti d'appello federali americane ("Appeals Courts", ognuna formata da 3 giudici e distribuite in 13 "Circuits") esaminano errori in punto di diritto, studiando **la documentazione esibita in primo grado, seguita dalle argomentazioni legali delle parti, in forma scritta.**
- A volte, grande concessione, gli avvocati possono addirittura **integrare oralmente le loro valutazioni**.

- Nel 2010, sono stati appena 12.797 gli appelli che, provenienti dalle "Us District Courts", sono stati giudicati dalle "US Courts of Appeals", con una riduzione del 7 per cento rispetto al 2009.
- La Corte Suprema degli Stati Uniti nel 2009 solo 8.159 casi (civili e penali) sono approdati all'esame della più alta istanza giudiziaria americana con un aumento del 5,4 per cento rispetto all'anno precedente.
- Di questi peraltro solo una piccola parte viene esaminata, essendo necessario che almeno 4 dei 9 giudici chiedano di esaminare il ricorso.

CONCLUSIONE

- L'unico efficace rimedio alla crisi della giustizia italiana è **una drastica riduzione del numero dei processi sia in primo grado che nelle impugnazioni, per ricondurre i carichi ai livelli di quelli di altri Paesi**.
- Peraltro la riduzione dei processi determinerà la riduzione del reddito degli avvocati, già oggi in diminuzione.
- Dovrà quindi essere **controllata la crescita del numero degli avvocati**, che oggi in Italia sono 240.000 (in Francia 47.000) e stanno aumentando di 15.000 l'anno.
- **Un terzo degli avvocati di tutta l'Unione Europea è italiano.**
- Ciò è possibile solo intervenendo sulle università, che sfornano un numero eccessivo di laureati in giurisprudenza.
- Anche l'Organismo Unitario dell'Avvocatura chiede il numero chiuso o programmato per l'iscrizione alle facoltà di giurisprudenza.

RINGRAZIAMO E RICORDIAMO …

- ALBERTO SORDI in «fumo di Londra» (di A.Sordi,1971)
- VITTORIO GASSMAN E UGO TOGNAZZI in «In nome del popolo italiano» (di D.Risi 1971)
- TOTO' E FERNANDEL in «La legge e legge» (di C.Jaque 1958)
- VITTORIO DE SICA in «Processo a Frine» nel film «Altri Tempi» di A.Blasetti 1951
- ALBERTO SORDI E PEPPINO DE FILIPPO in «Un giorno in Pretura» (di Steno 1954)