



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 5-6/2014

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Pasqua Simonetta, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lambertini, Laura Letizia, Roberto Marotti, Massimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

Il problema irrisolto della giustizia in Italia tra riforme risultate inefficaci e ulteriori proposte di modifica

Analisi critica della proposta di riforma del processo amministrativo

di Romina Raponi

Il problema della Giustizia in Italia rimane sempre uno dei più importanti temi trattati dalla politica (con riferimento alle riforme da intraprendere al fine di migliorarne l'efficienza), dagli stessi organi giurisdizionali (che continuano a dare atto di situazioni insostenibili nonostante le continue riforme), dai mass media (che lo utilizzano come uno dei principali slogan per attestare uno stato di fatto che sarebbe la causa della fuga degli investitori esteri), dalle istituzioni europee (che lo utilizzano come monito affinché l'Italia prosegua nel percorso di riforme strutturali intrapreso con riferimento anche ad altri settori).

Non sorprende, quindi, che se ne continui a parlare (anche se non può che lasciare perplessi l'approssimazione, l'incompletezza e l'erroneità con cui tale problema è trattato dai principali organi di informazione), ma sorprende che se ne parli con maggiore intensità o come strumento di propaganda elettorale oppure quando occorre trovare a tutti i costi una causa per poter eliminare un effetto, ma con l'ulteriore sorpresa che il gran numero di processi e la lentezza per ottenere una sentenza vengono denunciati al fine di far passare come giusta o dovuta l'abolizione o la riforma proprio dell'unico settore della giustizia che ad oggi ha dimostrato di

funzionare meglio, ossia quello della giustizia amministrativa.

La contraddizione è tale che non ci si può esimere dall'effettuare una sintetica analisi di questo curioso fenomeno.

Innanzitutto bisogna prendere atto che il problema della giustizia in Italia sia stato fortemente sottolineato da ogni parte politica e in qualunque legislatura; non può certo negarsi, quindi, l'evidenza e la sussistenza del problema.

Ne ha parlato in maniera costante l'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e, seppur in veste a volte diversa, anche il suo Ministro della Giustizia Angelino Alfano¹; quest'ultimo si è occupato del problema giustizia quando è stato ministro dell'Interno e vicepresidente del Consiglio dei ministri nel governo Letta, e tutt'ora, nella sua nuova veste di Presidente del Nuovo Centrodestra, incoraggia riforme che tengano conto irragionevole durata del processo e del numero dei procedimenti.

Ne ha parlato, nel 2009, anche il Primo presidente della Corte di Cassazione, Vincenzo Carbone che facendo riferimento al rapporto Doing

¹ <http://www.rivistaaic.it/articolorivista/la-giustizia-italiana-tra-processo-breve-e-processo-lungo>

Business della Banca Mondiale ha affermato che il ritardo della Giustizia italiana è un danno per l'intero sistema-Paese e che la classifica sui tempi processuali fornisce indicazioni disincentivanti alle imprese al fine di investire in Italia. Persino l'elevato numero di avvocati, per Carbone, è un sintomo negativo così come segno di inefficienza è considerata l'irrazionalità della distribuzione delle sedi giudiziarie e oltre cinque milioni di cause giacenti. Perfettamente allineato è stato anche il procuratore generale della Suprema Corte, Vitaliano Esposito, il quale ha aggiunto l'ulteriore elemento del conflitto tra politica e magistratura².

Il Ministro della Giustizia del Governo Monti, Paola Severino, nel 2012, oltre alle riforme fatte (si pensi al taglio di circa 37 tribunali e di tutte le 220 sedi distaccate³), ha pensato di attuarne delle ulteriori e ha parlato di abolizione delle udienze civili perché inutili, di riforma dell'art. 96 c.p.c. che punisce la lite temeraria, di aumento delle spese di soccombenza, di introdurre la responsabilità civile dei giudici⁴, di risolvere il problema della lunghezza e del numero dei processi e delle carceri sovraffollate⁵.

I medesimi problemi sono passati o sono stati sollevati anche dal Ministro della Giustizia del Governo Letta, Anna Maria Cancellieri⁶, così

come da quello del Governo Renzi, Andrea Orlando⁷.

Recentemente è tornato a parlare del problema della giustizia in Italia anche Antonio Tajani,⁸ vicepresidente della Commissione europea, secondo cui, in tema di giustizia, l'Italia è tra gli ultimi Paesi con un danno quantificato tra l'1 e il 2% del PIL e, infine, che l'Italia deve fare una riforma della giustizia per superare l'incertezza e la lentezza perché più la giustizia è efficiente più il Paese è competitivo ("la giustizia è un motore dell'economia").

Significativo, infine, è anche quanto sostenuto, sempre di recente, dal sottosegretario alla Giustizia Cosimo Ferri (sottosegretario del Governo Renzi e anche Letta), su cui è opportuno brevemente soffermarsi. Questi, dopo aver ribadito che un sistema di giustizia inefficiente è di ostacolo allo sviluppo del sistema economico, parlando - in particolare - dei problemi della giustizia amministrativa utilizza due temi:

- 1) "L'allungamento dei tempi fa sì che il contributo unificato per accedere alla giustizia amministrativa sia altissimo, tanto che possono accedere solo alcune imprese che hanno una particolare disponibilità economica";
- 2) "c'è un problema di rapporto tra la discrezionalità della pubblica amministrazione e la tutela del cittadino. Molto spesso però la prassi che si è vista è quella di una giustizia amministrativa che ha creato diversi problemi. L'esempio classico è quello del comune che ha scelto di costruire e realizzare una determinata opera che è poi fermata da una sentenza del TAR. A quel punto il Consiglio di Stato impiega un anno per la sentenza di secondo grado e per tutto questo tempo l'opera rimane bloccata. Va

²

<http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Italia/2009/01/cassazione-inaugurazione-anno-giudiziario.shtml>

³ <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/07/06/consiglio-dei-ministri-approva-taglio-di-37-tribunali-e-chiusura-di-220-sezioni/285834/>

⁴ <http://pietromelis.blogspot.it/2012/01/paola-severino-un-altro-ministro-della.html>

⁵ http://www.huffingtonpost.it/2013/01/23/il-ministro-della-giustizia-paola-severino-al-parlamento-processi-ancora-troppo-lunghi_n_2532051.html

⁶ <http://www.west-info.eu/it/processi-pendenti-e-carceri-sovrappollate-i-problemi-della-giustizia-italiana/>

⁷

http://www.ilsecoloxix.it/p/la_spezia/2014/04/11/AQORR4RC-giustizia_ministro_problema.shtml

⁸ <http://www.iltempo.it/economia/2014/03/10/tajani-lamalagiustizia-italiana-vale-il-2-del-pil-1.1228015>

quindi cambiata la mentalità per offrire ai cittadini e alle imprese una giustizia amministrativa rapida che di fronte a un contenzioso risolve la questione nel minor tempo possibile⁹.

Ebbene, con riferimento al primo aspetto, del tutto incomprensibile appare il collegamento tra i tempi della giustizia e il costo del contributo unificato (e certamente inappropriato è il collegamento causa effetto evidenziato). L'aumento del contributo unificato¹⁰, lungi dall'essere stata la causa dell'allungamento dei processi, è stato, semmai, lo strumento disincentivante utilizzato dai Governi per ridurre il numero dei processi (ovviamente a discapito del diritto di difesa di chi non si può permettere il costo di un processo¹¹, tanto che – dopo diverse pronunce negative della Corte Costituzionale sul tema – il Tar Trento, con l'ordinanza n. 23 del 2014, si è visto costretto a rimettere gli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 del TFUE¹²).

Con riferimento al secondo aspetto, allo stesso modo, non si comprende quale sia il collegamento tra la tutela accordata dalla magistratura nella fase cautelare in materia di appalti e il

rapporto tra discrezionalità¹³ (che attiene al potere della P.A. di adottare una decisione effettuando in base alla legge una scelta fondata sulla ponderazione di interessi sia pubblici che privati) e cittadini.

Infatti, occorre ricordare che proprio sugli atti di natura discrezionale il giudice amministrativo ha limitati poteri di revisione e intervento; la discrezionalità amministrativa, infatti, non è sindacabile in via generale dal giudice della legittimità salvo che in ipotesi di eccesso di potere, nelle sue varie forme sintomatiche, quali la manifesta illogicità, la manifesta irragionevolezza, l'evidente sproporzionalità e il travisamento¹⁴.

Con riferimento agli appalti, inoltre, occorre pure ricordare che con la proposizione del ricorso avverso una aggiudicazione definitiva, anche in base a quanto prevede l'art. 11 comma 10-ter del D.lgs. 163/2006 (Codice degli appalti) si presentano due possibilità:

- il TAR non concede alcuna sospensiva e l'amministrazione pubblica e l'impresa aggiudicataria (subito dopo la Camera di Consiglio) possono procedere con la stipula del contratto;
- il TAR concede la sospensiva ed in questo P.A. e impresa è preferibile che attendano, per l'esecuzione, la definizione del giudizio di merito, che come detto dal sottosegretario, comunque avviene generalmente nell'arco di un anno (contrariamente a quanto avviene negli altri settori della giustizia).

La dichiarazione su vista, invece, è tale da non tenere conto della prima possibilità e del gran numero di appalti che non vengono affatto so-

⁹ <http://www.ilsussidiario.net/News/Politica/2014/4/22/RIFORME-Ferri-sottosegretario-ecco-il-piano-di-Renzi-per-cambiare-la-giustizia/493351/>

¹⁰ <http://www.professionegiustizia.it/notizie/notizia.php?id=391>

<http://news.avvocatoandrea.it/news-giuridiche/notizia.php?tt=legge-di-stabilita-2013-nuovi-aumenti-del-contributo-unificato>

¹¹ Vedere, per un approfondimento sul tema G. TERRACIANO su http://www.amministrativamente.com/1/diritto-di-difesa_e_contributo_unificato_1031783.html.

¹² http://www.associazionelape.it/segnalazioni/23-segnalazione-sui-costi-della-giustizia-a-seguito-dell%E2%80%99aumento-indiscriminato-del-contributo-unificato-da-corrispondere-per-l%E2%80%99accesso-alla-giustizia-civile-e-amministrativa.html#.U2djQFV_tIE

¹³ G. COFRANCESCO, F. BORASI, *Le figure della discrezionalità amministrativa*, Torino, 2012; R. CHIEPPA, R. GIOVAGNOLI *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, p. 351.

¹⁴ Consiglio di Stato, Sez. III, 10 febbraio 2014, n. 630.

spesi perché non vi sono gli elementi di *periculum in mora* e *fumus boni iuris* necessari.

Così come la medesima dichiarazione finisce per attribuire, in base ad un giudizio di valore non condivisibile, importanza prioritaria all'esecuzione dell'appalto, come se non contassero affatto le condizioni di legalità necessarie per la stipula del contratto. Il TAR concede la sospensiva quando, se pur attraverso una cognizione sommaria, ha appurato la sussistenza di condizioni di illegalità, ha riscontrato una turbativa di gara, che un concorrente è stato preferito ad un altro sulla base di presupposti erronei o illegittimi ed in danno del principio di concorrenza, oltre che in danno dei cittadini che hanno diritto a vedere aggiudicata la gara al soggetto che offre i lavori i servizi e le forniture al prezzo migliore e con la migliore qualità.

In molti casi si tratta di errori commessi dalla P.A. nella redazione della *lex specialis* di gara che portano all'esclusione del concorrente migliore, in molti altri casi si tratta di vere e proprie collusioni tra P.A. e imprese, attuate attraverso la fase procedimentale di gara e riscontrate dai Giudici amministrativi in sede di sospensiva. Si tratta di circostanze che, proprio per il fatto di essere fortemente lesive dell'interesse pubblico, non possono essere ignorate dai TAR al solo scopo di dare prevalenza all'esecuzione dell'opera.

Fatta questa breve digressione, e ritornando a parlare del problema della giustizia, non si può ignorare, quindi, a giudicare anche dall'interesse suscitato nei vari politici di ogni epoca, che tale problema sussista.

E lo confermano certamente anche i dati. Dati sui quali, però, occorre prestare molta attenzione, non solo per la molteplicità e diversità delle fonti, ma anche perché si prestano ad essere utilizzati in maniera distorta.

La Commissione europea, ha pubblicato recentemente i risultati della seconda edizione del *EU Justice Scoreboard 2014*,¹⁵ graduatoria dei sistemi giudiziari dei paesi dell'Unione, che ha posto l'Italia all'ultimo posto per numero di cause civili pendenti per abitante; al penultimo posto per efficienza nella durata dei processi civili e per il tasso di risoluzione delle controversie civili in primo grado; leggermente sotto la media europea per spesa statale per la giustizia per abitante.

Anche l'OCSE nel periodo 2012/2013¹⁶ ha effettuato uno studio comparato sull'efficienza del sistema della giustizia civile¹⁷ a cui ha collaborato attivamente anche un team della Banca d'Italia. Anche secondo questo studio la maglia nera spetta all'Italia: «nel 2010, la durata media stimata di un procedimento civile per il primo grado era di circa 240 giorni nella media dei Paesi dell'Ocse, 107 in Giappone, 564 in Italia; in secondo grado, a fronte di una media Ocse di 235 giorni, i processi duravano meno di 114 giorni nel 25% dei Paesi considerati, 1.113 giorni in Italia; in Cassazione, rispetto alla media Ocse di 314 giorni, i procedimenti nel nostro Paese duravano 1.118 giorni».

In Italia i dati sono stati rilevati, tra gli altri, dall'Istat e dal Ministero della Giustizia. Secondo questi dati:

- **i giudizi avanti i TAR** di tutta Italia sono passati da **99.041 nel 2000** (53.757 nel 2008¹⁸, 60.654 nel 2012) a **64.492 nel 2013**¹⁹ (quindi con notevole diminuzione).

Non è semplice trovare dati, invece, per quanto attiene alla durata del processo amministrativo, ma generalmente si ottiene una pronuncia cau-

¹⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-273_en.htm

¹⁶ <http://qualitapa.gov.it/nc/services/news/article/come-promuovere-lefficienza-nella-giustizia-civile/>

¹⁷ <http://www.oecd.org/economy/judicialperformance.htm>

¹⁸ <http://giustiziaincifre.istat.it/jsp/dawinci.jsp?q=pl01-0010013000&an=2008&ig=1&ct=20&id=2A|30A>

¹⁹ <http://www.lexitalia.it/p/2014/cdsinaugurazione2014.pdf>

telare in meno di un mese e una pronuncia di merito (che, a volte, neppure segue la fase cautelare) nell'arco di un anno.

- **I giudizi civili di primo grado sono passati da 3.058.032 nel 2000 (3.356.221 nel 2010)²⁰ a 3.372.139 nel 2012²¹.**

Sulla durata del processo civile di primo grado si trovano dati non sempre univoci: secondo il Ministero della Giustizia si è passati da 485 giorni di media del processo civile di primo grado nel 2005 a 470 giorni nel 2011²², ma se si vanno a guardare i dati per materia emerge che ce ne volevano 914 nel 2005 (per la cognizione ordinaria) che sono diventati 1.127 giorni nel 2011.

- **I giudizi penali** sono passati da **6.226.472 nel 2000 a 6.809.914 nel 2010²³.**

Anche la durata media del processo penale di primo grado è oscillata di poco negli ultimi anni, da 335 giorni nel 2005 a 342 giorni nel 2011.

Da questi dati, quindi, emerge che certamente il problema della giustizia esiste, ma anche che il processo che funziona meglio è proprio quello amministrativo, sia per durata che per numero di cause, che per efficienza dei magistrati.

Conseguentemente, se hanno ed hanno avuto un fondamento le preoccupazioni dei Governi che, pur con diverse modalità, hanno provato a trovare delle soluzioni al problema, non appaiono giustificate le voci che si levano a sostegno di una abolizione o modifica della giustizia

amministrativa, anche se, ovviamente, non vi debbono certo essere limiti al miglioramento anche di questo settore della giustizia nei confronti del quale, quindi, non bisogna avere alcuna preclusione.

Eppure, come su riportato, il sottosegretario Ferri, ma anche il Presidente del Consiglio Renzi (così come in passato l'ex Presidente del Consiglio Romano Prodi), sostengono che i giudici amministrativi siano addirittura da eliminare perché ostacolano la crescita del PIL e impediscono gli investimenti stranieri sul territorio italiano, che sia da eliminare quantomeno la fase cautelare dei TAR che blocca gli appalti e il programma dei lavori dei sindaci, che le cause sul pubblico impiego - in vista delle riforme del lavoro e del job act - devono essere attribuite ai giudici ordinari.

Queste dichiarazioni, alla luce di quanto sinora esposto, quindi, non tengono conto dei dati sulla giustizia amministrativa (ma anzi i dati allarmanti, soprattutto sulla giustizia civile, sono utilizzati in maniera strumentale per inculcare nei cittadini la sensazione di una emergenza sociale gravissima su ogni settore della giustizia), ed il terrorismo psicologico è utilizzato come strumento per far passare delle riforme che non sono finalizzate tanto a risolvere la lungaggine dei processi o il numero dei processi pendenti, ma a far diventare legale tutta l'attività dell'amministrazione semplicemente eliminando la possibilità di contestare l'illegalità.

Quindi da un lato si lavora alle riforme costituzionali e normative²⁴ che snelliscono i procedimenti di approvazione delle norme ed eliminano i controlli preventivi, e dall'altro si tenta di eliminare le forme di controllo che intervengono nelle fasi successive ad opera della magistratura.

²⁰

http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/000/063/Dossier_011.pdf

²¹

http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?jsessionid=48597763881268CF32F79F857B7A0BBA.ajpAL03?facetNo-de_1=0_10&previousPage=mg_1_14&contentId=SST993884

²² Per la fonte vedere nota n. 15.

²³ Per la fonte vedere nota n. 15.

²⁴ Si pensi alla proposta di abolizione del Senato: <http://www.lavoce.info/abolizione-senato-riforma-costituzionale/>

Gli autori delle suddette dichiarazioni, inoltre, come ha sostenuto correttamente il Presidente del Consiglio di Stato all'apertura dell'anno giudiziario 2014²⁵, hanno omesso di considerare che le linee portanti del nostro sistema di giustizia amministrativa sono stabilite direttamente e inderogabilmente dalla Costituzione, a partire dai criteri di riparto delle giurisdizioni, al doppio grado del giudizio, all'attribuzione al Consiglio di Stato della funzione di garanzia della giustizia nell'amministrazione. Si tratta di un assetto cui il Costituente pervenne in base al dato fornito dall'esperienza storica, la quale ha mostrato che la presenza di un giudice speciale appropriatamente configurato riesce a conciliare nel modo migliore, da un lato, l'esigenza della tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione e, d'altro lato, il necessario rispetto del principio di separazione dei poteri. E, ha chiarito ancora il presidente Giannini, a parte tale aspetto, la tesi estrema della soppressione della giustizia amministrativa si porrebbe in contrasto con gli stessi obblighi internazionali del nostro Paese sanciti dalla sua adesione alla Carta europea dei diritti umani, che tale tutela impone, e violerebbe perfino uno dei più elementari principi dello Stato di diritto. Né si vede quale vantaggio potrebbe apportare l'eventuale confluenza del contenzioso amministrativo nella giustizia civile visto che la giurisdizione ordinaria si dibatte ormai da tempo in gravi difficoltà nell'assicurare la ragionevole durata dei processi. Si perderebbe la peculiarità propria del giudizio amministrativo, il quale implica un tipo di sindacato sulla esplicazione della funzione pubblica e, in particolare, sulla ragionevolezza, proporzionalità, parità di trattamento e simili delle scelte compiute dall'amministrazione, che comporta un approccio molto diverso da quello normalmen-

te usato dal giudice ordinario nella risoluzione delle controversie civili.

Peraltro questi attacchi alla giustizia amministrativa denigrano le grandi conquiste dei cittadini degli ultimi anni a cui si è arrivati con molta più lentezza e con molte più difficoltà che nei settori civile e penale.

Come non ricordare, ad esempio, che l'istituzione dei TAR risale soltanto al 1971; la sola legge sul procedimento amministrativo risale al 1990 ed è grazie a questa legge e alle modifiche in essa successivamente intervenute, che è oggi possibile imporre all'amministrazione di concludere un procedimento entro termini determinati o impugnare il silenzio dell'amministrazione avverso le istanze dei privati. Insomma laddove c'è un diritto del privato nei confronti della pubblica amministrazione, è naturale che ci sia un giudice avanti il quale farlo valere.

E proprio l'importanza degli interessi in gioco non deve far dimenticare neppure il difficile ruolo che i giudici amministrativi sono chiamati a svolgere, che devono continuamente mediare tra interessi contrapposti delicatissimi (da un lato le amministrazioni quali portavoce di interessi generali ma che molto spesso, per questioni ambientali, territoriali, sociologiche nonché legate ad esigenze di bilancio, danno prova di inefficienza e lentezza nella realizzazione dei propri programmi; dall'altro i privati che possono essere sopraffatti da cavillosi sistemi burocratici e vedere lesi i propri diritti o semplicemente i propri interessi legittimi).

Insomma, pare evidente che il problema non sono i giudici amministrativi o la giustizia amministrativa, ma la complessità, vastità e lacunosità delle norme che a monte non hanno sortito gli effetti che avrebbero dovuto, le norme penali e le pene afflittive da queste previste che, allo stato, non si dimostrano ancora efficaci per combattere i fenomeni criminosi che poi si riscontrano e si riversano nell'ambito del proce-

²⁵ <http://www.lexitalia.it/p/2014/cdsinaugurazione2014.pdf>

dimento amministrativo, l'inefficienza di un sistema organizzativo dell'apparato pubblico e della burocrazia che finisce per ledere posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo che i cittadini chiedono ai giudici amministrativi di tutelare.

Per ritornare alle dichiarazioni del sottosegretario Ferri, quindi, non si può sostenere la necessità di cambiare il sistema della giustizia amministrativa solo perché i TAR (in perfetta aderenza ai loro doveri istituzionali e a tutela di tutti gli interessi pubblici) bloccano, in alcuni casi di evidente irregolarità ed illegittimità riscontrate, le gare di appalto; semmai occorrerebbe andare alla radice del problema e quindi al sistema normativo inadeguato a prevenire o escludere la turbativa di gara; se tutto il sistema della giustizia è in affanno e si allungano i tempi di smaltimento dei contenziosi, non si possono attribuire colpe ai magistrati che in base ai dati producono molte più sentenze degli standard comparati ad essi attribuiti²⁶, ma se da un lato bisognerebbe designare maggiori investimenti pubblici in personale e tecnologia per sveltire i tempi di pronunciamento delle sentenze, dall'altro occorrerebbe destinare maggiore attenzione alle cause che determinano l'aumentano dei contenziosi. Qualche esempio: le gare di appalto, a causa delle sempre maggiori ridotte risorse disponibili, sono notevolmente diminuite e questo non può che determinare una maggiore concorrenza tra gli operatori economici che partecipano e una maggiore tendenza ad impugnare per il più piccolo cavillo o errore procedurale al fine di accaparrarsi l'unico mezzo di sostentamento (uno studio del Tesoro mostra come la quota di aggiudicazioni per il solo settore di appalti nel settore opere civili finanziati dalla banca Mondiale è sceso dal

14,8 nel 1996 allo 0,1 nel 2006²⁷); il credit crunch ha determinato per molte aziende l'impossibilità a continuare le attività imprenditoriali o industriali tanto che nel 2013 sono aumentate ancora le percentuali di imprese che hanno chiuso (il 7,3% in più rispetto al 2012 ma dal 2001 al 2013 il numero delle imprese che hanno chiuso è sempre andato a salire), così come il numero di fallimenti (12% in più rispetto al 2012) e le procedure concorsuali non fallimentari (53,8% in più rispetto al 2013)²⁸; la necessità di rispettare il pareggio di bilancio ha determinato l'emanazione di norme che hanno finito per incidere, in maniera unilaterale su molti rapporti tra P.A. e privati (si pensi all'impossibilità di rinnovare contratti di servizi e forniture, alla diminuzione dei costi di locazione di immobili locati dai privati alle P.A.), oppure hanno determinato il blocco di assunzioni e di incrementi salariali, l'impossibilità di pagare straordinari o di riconoscere aumenti di livello, con conseguente aumento dei contenziosi avanti gli organi giurisdizionali.

Ma di esempi se ne potrebbero fare ancora a centinaia ed il comune denominatore è sempre lo stesso: la difficile situazione politica ed economica del paese si riversa inevitabilmente sui rapporti tra privati così come tra P.A. e privati che trovano il naturale canale di sbocco avanti ai Tribunali.

Ignorare le cause può solo portare ad agire sugli effetti in maniera convulsa e caotica come del resto è accaduto negli ultimi anni.

²⁷

http://www.dt.tesoro.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/eventi/eventi/Ice-Volume-Rapporto-Mondiale.pdf&%5D%20,%20pg.%208

²⁸

Dati

Cerved

http://www.cervedgroup.com/documents/10156/105548/cerved_ossFPC_mar14.pdf

²⁶ <http://www.sgb.adalet.gov.tr/cepej/english.pdf>

E sufficiente fare riferimento ad alcuni degli interventi legislativi sinora intervenuti per accorgersi che, nonostante questi, non si è verificato affatto l'auspicato miglioramento del sistema della giustizia.

In ambito penale, ad esempio, (oltre ai provvedimenti di anni precedenti) è stato trasformato in legge il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146²⁹ (decreto svuotacarceri), che con i provvedimenti relativi braccialetto elettronico, liberazione anticipata e pene alternative, ha certamente avuto l'intento di svuotare le carceri, ma non certo di risolvere i problemi della giustizia penale.

Il codice del processo civile negli ultimi 7 anni è stato modificato almeno 17 volte, con introduzione di riti diversi a seconda delle materie, senza che questo abbia determinato (come si è visto dai dati riportati), alcuna diminuzione delle controversie o dei tempi di smaltimento dei giudizi³⁰.

In conformità ai dettati europei è stato introdotto l'istituto della mediazione obbligatoria³¹ (poi abolito e poi di nuovo reintrodotta) che oltre a non diminuire il numero dei processi³², comporta un costo ulteriore per i cittadini³³.

Nel'ambito dei provvedimenti normativi che hanno avuto la finalità di risolvere alcuni dei problemi della giustizia in Italia, infine, un accenno deve essere fatto anche alla legge Pinto.

Questa legge (del 24 marzo del 2001 n. 89), dopo la costituzionalizzazione del principio di ragionevole durata del processo - art. 111 Cost. - ha introdotto nell'ordinamento nazionale un si-

stema di equa riparazione del danno subito dal cittadino a causa della irragionevole durata del processo (prima azionabile solo davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo). Attraverso un giudizio da esperirsi davanti la Corte di appello, quindi, la parte di un processo può chiedere il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale subito per effetto della violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione dei diritti dell'uomo, a causa dell'eccessiva durata del processo.

Tuttavia lo Stato non è riuscito ad introdurre, come si è visto, strumenti idonei a ridurre l'eccessiva durata dei tempi del processo, né ha organizzato gli Organi Giudiziari per rendere efficiente ed effettivo il principio di ragionevole durata del processo, tanto che i processi *ex lege* Pinto hanno notevolmente impegnato le Corti d'Appello, e conseguentemente ulteriormente rallentato i processi.

Il legislatore (forse proprio perché tra il 1959 e il 2011 l'Italia è stata condannata 1.155 volte dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per l'eccessiva durata dei suoi procedimenti giudiziari), è intervenuto più volte a modificare la legge Pinto, restringendone sempre di più la portata applicativa e da ultimo è intervenuto tramite il decreto legge 22 giugno 2012 n. 83 ("Misure urgenti per la crescita del Paese"), riscrivendo quasi integralmente le previsioni della legge del 24 marzo 2001 n. 89. Con questo norma è intervenuto sia su norme di carattere sostanziale che su norme di carattere processuale, relative cioè, rispettivamente, alla spettanza e quantificazione dell'indennizzo e alle forme che devono essere osservate nel relativo giudizio.

Con quest'ultima riforma³⁴ è stata, innanzitutto, eliminata la possibilità di proporre la domanda di riparazione del danno da irragionevole dura-

²⁹ <http://www.leggioggi.it/2014/02/24/decreto-svuotacarceri-2014-vigore-il-testo-definitivo-gazzetta/>

³⁰ <http://www.consiglionazionaleforense.it/site/home/area-stampa/comunicati-stampa/articolo8407.html>

³¹ M. RUVOLO, *Mediazione obbligatoria. Casi e questioni*, Milano, 2011.

³² <http://www.lanotiziogiornale.it/mediazione-civile-emblema-di-un-paese-che-non-cambia/>

³³ V. art. 16 del d.lgs. n. 28/2010 e D.M. n. 180/2010.

³⁴ <http://www.altalex.com/index.php?idnot=66529>

ta del processo in corso di causa e l'istanza può essere avanzata soltanto entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il procedimento, è divenuta definitiva.

La riforma ha, inoltre, previsto che l'indennizzo per il danno da eccessiva durata del processo debba essere determinato tenendo conto (oltre che del comportamento delle parti e del giudice, della natura degli interessi coinvolti e del valore della causa) anche dell'esito del processo la cui durata si ritiene irragionevole, e ha stabilito, altresì, che la misura dell'indennizzo non possa in ogni caso essere superiore al valore della causa o a quello del diritto accertato dal giudice, se quest'ultimo valore è inferiore rispetto a quello richiesto dalla parte. Questa disposizione lega, di fatto, in modo inscindibile la riparazione del danno all'esito del giudizio che si assume di durata irragionevole. E se la domanda è rigettata, l'indennizzo non può essere concesso (in totale contrasto con gli orientamenti espressi dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e della nostra Corte costituzionale, che da tempo ormai riconoscono il diritto alla riparazione del danno da irragionevole durata del processo anche alla parte che sia risultata totalmente soccombente nello stesso).

Da ultimo, infine il Consiglio di Stato, sez. IV, ordinanza 17.02.2014 n° 75 ha rimesso la questione alla Corte Costituzionale dell'art. 3 comma 7 della legge Pinto laddove stabilisce che *"L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene nei limiti delle risorse disponibili."*

Il Consiglio di Stato, nelle motivazioni di remissione alla Corte ha omissis il riferimento al circostanza che le limitate risorse economiche disponibili imposte da esigenze di bilancio (su cui l'UE mantiene un controllo ferreo) finiscono per comprimere la tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, ma si è limitato, in ogni caso, a rilevare che l'art. 3 comma 7 della legge Pinto si porrebbe in contrasto con gli im-

pegni di diritto internazionale assunti dallo Stato italiano con l'adesione alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo³⁵ e, pertanto, nel caso di specie verrebbe in rilievo il primo comma dell'art. 117 Cost. secondo cui: *"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"*.

Ovviamente la questione dovrà essere decisa dalla Corte, la quale, però, indubbiamente, non potrà che essere condizionata nella propria decisione dalla presenza del vincolo di bilancio posto dall'art. 81 Cost. di fronte al quale l'incostituzionalità della legge Pinto potrebbe anche non sussistere. E quindi, anche questo tentativo per risolvere uno dei problemi della giustizia (la lunghezza dei processi, che grazie alla legge Pinto si sarebbe dovuta disincentivare) non sortirà, probabilmente, gli effetti voluti.

A tutto questo occorre aggiungere che i costi di accesso alla giustizia sono lievitati del 55,62% per il primo grado, del 119,15% in appello e del 182,67% in Cassazione³⁶ (anzi, come ha rilevato il TAR Trento nell'ordinanza n. 23 del 2014, che ha rimesso gli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, i costi sono aumentati in alcuni casi del 340%), con grave violazione del diritto di difesa ex art. 24 Cost.

In conclusione non si vogliono negare i problemi che ha il nostro Paese con riferimento al sistema della giustizia, alle sue inefficienze e lungaggini, ma non può non rilevarsi come si continui a non prendere atto delle cause e a non agire in via prioritaria sulle stesse, ma si conti-

³⁵ <http://www.altalex.com/index.php?idnot=66529>

³⁶ [http://tv.ilfattoquotidiano.it/2014/01/23/giustizia-alpa-tempi-dei-processi-aumentati-di-2-anni-e-costi-alle-stelle/262244/;](http://tv.ilfattoquotidiano.it/2014/01/23/giustizia-alpa-tempi-dei-processi-aumentati-di-2-anni-e-costi-alle-stelle/262244/)
<http://www.diritto24.ilsole24ore.com/guidaAlDiritto/civile/civile/primiPiani/2014/01/cnf-tsunami-di-norma-ma-durata-e-numero-dei-processi-aumentano.php>

nuano ad apportare modifiche principalmente ai sistemi processuali, introducendo sempre più caratteri di tipicità e di differenziazione che finiscono per dare prevalenza alla forma anziché alla sostanza e, come naturale conseguenza, ad allungare i tempi e a non escludere che il cittadino sia incentivato a passare per tutti i gradi di giudizio. In parallelo si agisce attraverso caotiche riforme e strumenti disincentivanti per i cittadini alla proposizione dei giudizi con grave lesione del diritto costituzionale di difesa.

Di fronte a questo genere di approccio non sorprende il permanere del problema, ed i dati lo confermano in modo dolente, ma stupisce al-

quanto l'ennesima proposta di riforma che va sempre nella stessa direzione, completamente decontestualizzata rispetto alle cause, che utilizza come strumento di leva il senso di emergenza sociale inculcato con il concorso dei media e che, proprio per il fatto di voler incidere proprio sull'unico settore che dal momento della sua istituzione ha sempre dato dimostrazione di capacità ed efficienza, finisce per togliere credibilità alle proposte di riforma stesse e alle finalità di snellimento e de-burocratizzazione che, probabilmente (o almeno si spera) sono alla base delle proposte stesse.