

Una giustizia senza qualità e fiducia: i possibili rischi delle future riforme

Giovanni Verde
Professore emerito
di Diritto processuale civile
presso l'Università
"Luiss-Guido Carli" di Roma



IL TEMA DELLA SETTIMANA

I sondaggi dicono che la fiducia degli italiani sul nostro sistema di giustizia non è alta. L'Europa, condizionando la dazione del "Recovery Fund" al conseguimento di determinati obiettivi che riguardano anche questo tema, ha fornito al Governo l'occasione per un intervento in profondità (e non un semplice "maquillage"). Per il professor Giovanni Verde c'è però il rischio che la qualità della giustizia peggiori e che di conseguenza diminuisca la fiducia dei cittadini nei confronti della magistratura.



In anteprima sul web il numero della settimana all'indirizzo

www.guidaaldirittodigital.it
ilsole24ore.com

I sondaggi dicono che la fiducia degli italiani sul nostro sistema di giustizia **non è alta**. L'Europa, condizionando la dazione del "**Recovery Fund**" al conseguimento di determinati obiettivi che riguardano anche la giustizia, ha fornito **al Governo l'occasione per un intervento in profondità** (e non con un semplice "*maquillage*").

Senza scendere in un'analisi di dettaglio, è, pertanto, necessario preliminarmente chiarire se il pacchetto di riforme predisposto sia idoneo per ristabilire la necessaria fiducia.

La diversa visione dell'Europa e i provvedimenti predisposti dal Governo

Una premessa. **L'Europa non si occupa della "qualità" della giustizia**, che è problema interno ai singoli Stati e che può essere sindacato dalle Corti europee soltanto in relazione a indici esteriori riconducibili alla realizzazione **di un processo "giusto", che non dà necessariamente luogo a una sentenza "giusta"**. All'Europa interessa soltanto **che i processi non incidano in misura eccessiva sull'andamento dell'economia**, applicando anche alla giustizia il criterio di valutazione basato **sul rapporto costi-benefici**. E l'Italia, pur di ottenere i fondi, si è fra l'altro impegnata **a ridurre drasticamente le pendenze e le durate dei processi**.

Il Governo ha predisposto disegni di legge di chilometrica dimensione, pur presentandoli come aventi a oggetto **una delega** (per cui dovrebbero costituire la cornice dei principi dentro i quali si muove il legislatore delegato) **per il settore civile** (disegno di legge, atto Senato 1662, approvato dal solo Senato il 21 settembre 2021), per quello penale (disegno divenuto legge 27 settembre 2021, n. 134) e per l'ordinamento giudiziario (disegno di legge atto C-2681).

Processo civile: la scelta della semplificazione

Per il processo civile la chiave di lettura del provvedimento legislativo è quella della semplificazione, che riguarda tutti i tipi di processo. **Il modello di riferimento è costituito dal vigente rito sommario** (anche per procedimenti oggetto di specifica considerazione, quali quello in materia di persone, minorenni e famiglie di cui all'articolo 15-*bis* o di diritti delle persone e delle famiglie di cui all'articolo 15-*ter*). Il Governo (e per ora il Senato) **pone fiducia** nel ricorso come atto introduttivo del processo piuttosto che nella citazione, ma sostanzialmente eleva a sistema un procedimento che il giudice può modellare a suo piacimento («omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione rilevanti in relazione all'oggetto del provvedimento richiesto e provvede con ordinanza»).

Sempre in nome della semplificazione, vengono ulteriormente **ridotti i casi di decisione collegiale** ed è ulteriormente **ridimensionato il principio di immedesimazione** (che costituiva uno dei punti di forza della oralità). Infatti, **il giudice ha la possibilità di utilizzare le prove raccolte dal mediatore e l'istruttoria in appello**, nei rari casi in cui trova spazio, è affidata a un giudice delegato. **Si allarga a dismisura la competenza dei magistrati onorari**, quasi che la garanzia del giudice togato costituisca un orpello di cui si può fare a meno. Nel leggere il provvedimento si ha la sensazione di una sorta di resa; è come se lo Stato abbia rinunciato a pensare che il pro-

Per quanto se ne avvertano le insidie e i pericoli, bisognerebbe cominciare a riflettere sulla migliore utilizzazione della digitalizzazione

cesso deve tendere alla decisione giusta, dovendoci noi accontentare di una soluzione ragionevole delle controversie. **In questa prospettiva vanno lette norme che hanno come scopo evidente quello di incentivare gli accordi, dissuadendo le parti a coltivare le liti.**

È forte il timore che nei prossimi anni i magistrati italiani agiscano sotto la pressione del Consiglio superiore della magistratura e del ministero della Giustizia, che richiederanno la messa in opera della maltusiana decimazione dei processi. E c'è anche il sospetto che i collaboratori, reclutati con incarico a tempo determinato **per formare l'ufficio del giudice,** finiranno con l'essere utilizzati **non per "aiutare" il giudice, ma per partecipare attivamente e in prima persona all'operazione.**

L'amara conclusione è che per volere tutto finiremo con l'avere una scarsa qualità dei provvedimenti giudiziari, là dove il problema è strutturale. La nostra Costituzione, infatti, da un lato, garantisce la tutela giudiziaria per qualsiasi tipo di pretesa da portare davanti al giudice ordinario, assicurando tre gradi di processo; e dall'altro lato, impedisce qualsiasi controllo sull'attività del giudice, che non sia quello che i giudici effettuano su se stessi (così che resta senza risposta l'anomalia di un andamento della giustizia nel Paese a macchia di leopardo, con notevoli differenze quanto a produttività e durata da luogo a luogo).

Da ultimo, per quanto se ne avvertano le insidie e i pericoli, bisognerebbe cominciare a riflettere (come già avviene altrove) sulla migliore utilizzazione della digitalizzazione (affidandola a esperti che non indulgano nella costruzione di barocche e defatiganti formalità di accesso e di utilizzazione) **e finanche delle intelligenze artificiali.**

La riforma del processo penale: i possibili effetti

Nel settore penale c'è la legge 27 settembre 2021 n. 134. È un dato innegabile che sul giudice si scarica una massa enorme di processi, spesso di difficile o impossibile gestione per il numero assai alto di imputati che vi sono coinvolti.

Anche qui scontiamo problemi strutturali, che per il passato risolvevamo con gli indulti o con le amnistie. **Questi problemi nascono da due ragioni di fondo che alimentano il panpenalismo e mortificano la democrazia:** da un lato, qualsiasi legge che preveda la necessità di tenere comportamenti determinati è accompagnata dalla **sanzione penale per il caso di inosservanza** (con il corollario delle intrusioni incontrollabili nelle nostre vite private a fini di indagine penale); dall'altro lato, **nel nostro Paese (ed è l'unico di cui sappia) esiste l'obbligo dell'esercizio dell'azione penale.**

Anche in questo caso, il Governo, prima, e il Parlamento, poi, si sono arresi. Non potendo incidere sulle cause del fenomeno e prendendone atto, **sono intervenuti sulla durata dei processi. La legge 134/2021 stabilisce che se i processi in appello o in cassazione superano determinate durate, se ne deve dichiarare l'improcedibilità** (evito di entrare nei dettagli che prevedono allungamenti e sospensioni dei termini). Peraltro, a proposito di appello e di cassazione, mi viene a mente che, quando nel passato ho avuto occasione di colloqui con magistrati di vertice di altri Paesi, spesso mi veniva chiesto come fosse possibile che, dovendo il giudice penale condannare quando è convinto della colpevolezza "oltre ogni ragionevole dubbio", ci fossero casi di ribaltamento del giudizio del primo giudice a distanza di anni e dopo più gradi di giudizio. **Forse, sarebbe il caso di riflettere sulla possibilità di consentire l'appello del Pm in caso di assoluzione soltanto per violazione del giusto processo** (la Consulta anni fa aveva lasciato aperta questa via, là dove l'articolo 1, comma 13, lettera c), della legge n. 134 del 2021 oggi prevede l'inappellabilità delle assoluzioni per reati puniti con la sola pena pecuniaria).

È facile prevedere la pressione alla quale saranno sottoposti i magistrati, che saranno subissati di pressanti richieste del Csm e del ministero affinché **chiudano tempestivamente i processi e che subiranno la minaccia di sanzioni disciplinari** o, comunque, di rilievi che saranno ostativi alle loro ambizioni o aspettative di carriera. Ed è da chiedersi se il sistema

LA FOTOGRAFIA DELLA CRISI

IL CIVILE

348 giorni

la durata

Sulla base degli ultimi dati disponibili, le cause in primo grado hanno avuto durata media nel 2019-2020 di 348 giorni a fronte dei 359 del 2018-2019. Il numero dei processi definiti è stato di 2.693.768 a fronte di 2.679.305 iscrizioni. L'arretrato assommava, al terzo trimestre 2020, a 2.843.82 procedimenti

IL PENALE

2,6 milioni

le pendenze

Al 30 giugno dell'anno scorso risultavano pendenti nel settore penale in tutto 2.644.787 procedimenti, con una riduzione lieve (-1%) rispetto all'anno precedente. La durata invece è fortemente influenzata dall'epidemia sanitaria e vede aumenti in tutti i gradi di giudizio: in appello servono 1.038 giorni

I FALLIMENTI

7

**gli anni
per la chiusura**

Sul fronte cruciale per il sistema economico della durata delle procedure concorsuali, nel periodo 2010-2018 i tempi restano comunque assai lunghi, visto che in media servono 7 anni e 1 mese con punte di 15 anni negli uffici giudiziari meno virtuosi e di 5 in quelli più efficienti

LE PRESCRIZIONI

-7.000

**calo
costante**

Il numero delle prescrizioni penali, tema assai divisivo per la riforma penale, è in diminuzione progressiva, visto che nel 2017 erano 125.680 e nel 2019 sono state 113.524. La fase più critica si conferma quella delle indagini preliminari, ma in miglioramento (dal 42% al 38%)

CONTENZIOSO TRIBUTARIO

50mila

**pendenze
in Cassazione**

Sono 50.000 i procedimenti tributari tuttora arenati in Cassazione (dato al 31 dicembre 2020). Numeri che dipendono dalla drammatica e stabile percentuale di procedimenti annullati/cassati nel grado di legittimità (era il 52 per cento nel 2016, oggi è solo di 5 punti in meno)

Fonte: *Il Sole-24 Ore*

quale si va delineando, in cui gli imputati potranno farla franca per fatti accidentali e/o per l'abilità dei difensori, sia più giusto del sistema che dava la possibilità di fare ricorso a provvedimenti di clemenza (che avevano almeno il pregio di valere allo stesso modo per tutti).

Ordinamento giudiziario: uscire da una stratificazione storica

Ci saremmo aspettati che un intervento sull'ordinamento giudiziario avesse come obiettivo quello di rendere più efficiente l'organizzazione complessiva. Vi è, infatti, un problema preliminare. I nostri uffici giudiziari risentono di una sorta di stratificazione storica. Nati in epoche ben diverse, sopravvivono con scarsi mutamenti. Quella di una razionalizzazione degli uffici giudiziari, di una organizzazione più adeguata e di una utilizzazione delle risorse anche tenendo a mente le leggi dell'economia è

Ci saremmo aspettati che un intervento sull'ordinamento giudiziario puntasse a rendere più efficiente l'organizzazione complessiva

un'operazione di per sé difficile, ed è resa ancora più difficile perché si scontra **con gli interessi localistici, spesso di tipo clientelare. Eppure bisognerebbe cominciare a farla. L'intervento del Governo, invece, riguarda soltanto ed esclusivamente i problemi interni al corpo dei magistrati.** Il disegno elaborato da una Commissione appositamente istituita, infatti, **si preoccupa della carriera dei magistrati, delle nomine, delle assegnazioni degli incarichi, degli illeciti disciplinari, della Scuola della magistratura, della composizione del Csm e dell'elezione dei membri** (nel tentativo di contrastare il sistema correntizio). Sono ben 41 lunghissimi articoli che rappresentano un illuminante esempio di furore regolamentare. **La chiave di lettura del provvedimento sta nell'ossessione per la trasparenza.** In questo provvedimento non il Governo, **ma i magistrati mostrano di arrendersi.** Non hanno (a maggior ragione dopo che è esplosa la vicenda Palamara) **alcuna fiducia** in se stessi e nella loro capacità di usare in maniera imparziale e corretta il potere di scelta, che è inevitabile quando si deve nominare qualcuno o lo si deve assegnare a una qualsiasi funzione o ad un qualsiasi ufficio. Pagano il prezzo di dovere effettuare le scelte **non su elementi obiettivi** (ai quali nel passato si poteva attingere, quando esistevano promozioni e concorsi interni), **ma sul vissuto del singolo magistrato** e pretendono di esorcizzare la discrezionalità con un assfissante reticolo di regole preventive e di criteri di valutazione formali.

È questo un problema che non riguarda soltanto la magistratura (esempio non ultimo è l'attuale disciplina dei concorsi universitari, in cui finiscono con l'aver rilievo prevalente il numero delle pagine dei titoli prodotti e delle citazioni). La fiducia nel corretto esercizio del potere discrezionale comporta che chi esercita il potere assume **la responsabilità di ciò che fa e paga il prezzo** (politico, economico, giudiziario) **di un esercizio non corretto. Offre il vantaggio di un'organizzazione dinamica in cui il costo da burocrazia è ridotto al minimo.** A noi non piace il rischio e abbiamo perso il valore della responsabilità, che schermiamo con le regole (scansiamo le responsabilità, attenendoci alle regole: costi quel che costi). Forse ciò è avvenuto anche perché l'acribia nella ricerca di qualcuno su cui fare ricadere gli effetti del pregiudizio ingiusto subito da altri è stata ed è eccessiva. **Prevale la sfiducia. Il Paese è ingessato da una burocrazia spesso ottusa,** che è in continua ed inevitabile espansione, **pagando il prezzo della scarsa competitività e della fuga dei giovani più capaci.** La valutazione sulla correttezza delle scelte viene affidata quasi sempre **al giudice amministrativo,** che può farla soltanto giudicando se le regole sono state rispettate (il che nulla ha a che vedere con la valutazione di "merito" e, quindi, con la scelta migliore).

In queste condizioni pensare che una riforma dell'ordinamento giudiziario in termini di efficienza è pia illusione. Si tratta di problemi che riguardano un corpo, quello della magistratura, oramai separato. Per i riflessi che ciò comporta sui cittadini mi limito a segnalare che l'articolo 2, comma 2, del disegno di legge atto Camera n. 2681 impone ai procuratori della Repubblica di elaborare progetti organizzativi, in cui devono tra l'altro indicare le "priorità" nelle indagini da coltivare (in conformità di quanto previsto dall'articolo 1, comma 9, lettera i), della legge n. 134 del 2021). **Poiché continuiamo a essere condizionati dall'idea che l'azione penale è obbligatoria, non possiamo non chiederci come sia possibile che ci siano "priorità" e che queste possano variare da Procura a Procura.** Mi viene da osservare, inoltre, che l'articolo 1, comma 9, lettera n), della legge n. 134 del 2021 ha mutato il criterio di giudizio del Pm (deve chiedere l'archiviazione quando «gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non consentano una ragionevole previsione di condanna») e che, forse, sarebbe stato opportuno stabilire quali riflessi abbia sulla carriera del magistrato il mancato rispetto della nuova regola, la cui importanza non va sottovalutata.

In conclusione, **non è possibile stabilire se gli obiettivi (di riduzione delle pendenze e delle durate) saranno conseguiti. C'è il timore che la qualità della giustizia peggiori e che diminuisca la fiducia dei cittadini nei confronti della magistratura.**