



www.lavoce.info

Giustizia

10 PROPOSTE PER RIDURRE IL NUMERO DI PROCESSI *

di [Leonardo D'Urso](#) 29.11.2011

La fonte di tutti i mali della giustizia civile è il numero abnorme di processi, dovuto ad alcune distorsioni del sistema, prevalentemente economiche. Ma il ricorso a soluzioni volte a far lavorare più velocemente i tribunali e i giudici non risolve il problema. Anzi rischia di avere effetti paradossali, come dimostra il caso dei procedimenti di risarcimento danni alla circolazione in Campania. Occorre invece spezzare i criteri economici che rendono sempre conveniente iniziare una causa. Ecco dieci proposte per migliorare l'efficienza della giustizia civile.

Abbiamo più volte sostenuto che la fonte di tutti i mali della **giustizia civile** è il numero abnorme di processi derivante da alcune distorsioni del sistema, prevalentemente economiche. Una anomalia tutta italiana che ha prodotto un enorme arretrato e ha avuto come ovvia conseguenza l'allungamento dei tempi dei processi civili e un onere sulla collettività valutato nell'1 per cento del Pil. L'inefficienza dell'amministrazione della giustizia non è quindi la causa, ma l'effetto del trend sempre crescente di cause.

RC AUTO: IL CASO CAMPANIA

Un esempio illuminante ci viene dalle statistiche relative ai procedimenti di risarcimento danni alla circolazione davanti al **giudice di pace**. Le sopravvenienze sono cresciute dell'8 per cento all'anno. Nonostante le mille difficoltà, la **produttività** dei giudici è superiore alla media europea e riesce a garantire l'esaurimento di un numero straordinario di processi, pari a circa l'86 per cento del sopravvenuto. Ovviamente, la costante differenza tra sopravvenuti e definiti ha prodotto la cifra record di 310.524 procedimenti pendenti.

Tav. 1 Risarcimento danni alla circolazione - Movimento dei procedimenti anni 2008-2010 presso gli uffici del giudice di pace per Regione (ordinate dall'autore per procedure sopravvenute nel 2010)

Regione	Anno 2008			Anno 2009			Anno 2010		
	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti al 31.12	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti al 31.12	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti al 31.12
CAMPANIA	96.580	94.514	139.517	111.549	95.917	155.441	119.978	101.070	175.051
PUGLIA	26.166	26.758	26.480	27.624	25.223	28.909	29.059	26.250	31.736
SICILIA	17.402	17.893	23.891	18.383	18.132	24.545	20.007	17.796	27.618
CALABRIA	10.342	11.399	12.624	12.588	10.970	16.035	13.990	11.563	18.532
LAZIO	6.791	6.755	8.466	7.008	6.111	9.090	8.457	6.806	10.822
TOSCANA	7.722	8.341	9.030	8.079	7.357	9.701	8.119	7.348	10.493
LOMBARDIA	7.913	10.414	7.081	6.498	6.997	6.506	6.773	6.341	6.959
PIEMONTE	3.197	4.056	2.277	3.178	3.193	2.262	3.766	3.294	2.744
LIGURIA	3.139	3.621	4.070	3.171	3.142	4.108	3.417	3.218	4.480
ABRUZZO	2.916	3.551	3.035	2.491	2.740	2.791	3.179	2.753	3.216
VENETO	3.190	3.888	3.674	2.663	2.846	3.489	3.097	3.086	3.583
EMILIA-ROMAGNA	3.223	4.306	4.732	3.029	3.251	4.511	3.032	2.796	4.747
BASILICATA	2.368	2.122	2.858	2.024	2.248	2.634	2.126	2.083	2.694
MARCHE	1.882	2.362	1.955	1.656	1.863	1.856	1.802	1.786	2.017
UMBRIA	1.548	1.677	1.833	1.558	1.448	1.940	1.751	1.605	2.075
SARDEGNA	1.444	1.788	2.505	1.129	1.439	2.007	1.592	1.385	2.192
MOLISE	645	730	567	519	520	566	549	508	605
FRIULI-VENEZIA GIULIA	571	620	524	494	524	494	442	407	532
TRENTINO-ALTO ADIGE	403	621	398	308	385	322	336	328	327
VALLE D'AOSTA	57	57	37	63	52	48	93	40	101
TOTALI	197.499	205.473	255.554	214.012	194.358	277.255	231.565	200.463	310.524

Fonte: ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - Direzione generale di statistica

L'anno scorso, il **51,8** per cento di tutte le cause di Rc auto in Italia davanti ai giudici di pace si è concentrato in una sola Regione: la **Campania** con 119.978 su un totale di 231.565. La percentuale sale al 79 per cento se si comprendono anche Puglia, Sicilia e Calabria. Il rimanente 21 per cento delle cause è distribuito equamente nelle altre sedici regioni. In Campania viene depositato il 1.400 per cento in più di cause di Rc auto rispetto a una Regione attigua e con un numero simile di abitanti come il Lazio. Uno scandalo alla luce del sole che dovrebbe attirare l'attenzione del nuovo governo.

Questo esempio dimostra chiaramente che soluzioni volte a far lavorare più velocemente i tribunali e i giudici, se pur opportune e fortemente necessarie, non risolverebbero affatto il problema. Anzi, avrebbero l'**effetto paradossale** contrario di attrarre un numero sempre maggiore di cause. Ad esempio, le [cinque proposte](#) dedicate alla giustizia civile del programma del "Big Bang", promosso da Matteo Renzi, non sembrano centrare il problema: avvocati pagati a preventivo, riduzione della sospensione dell'attività giudiziaria, accorpamento e informatizzazione dei tribunali insieme a un maggiore riconoscimento del merito dei giudici non intaccherebbero minimamente il numero di sopravvenienze. Anche l'adozione del "Metodo Barbuto", proposta da Roger Abravanel, l'introduzione del numero chiuso nelle facoltà di legge e il cambiamento di modalità di lavoro dei giudici avanzate da [Alberto Alesina e Francesco Giavazzi](#) sarebbero efficaci solo dopo la drastica

diminuzione dell'input, non prima.

LE DIECI PROPOSTE

Salvaguardando il sacrosanto diritto al reale accesso alla giustizia, occorre spezzare i **criteri economici** che rendono conveniente iniziare una causa secondo la consuetudine "provarci conviene sempre". Pur con qualche rallentamento dovuto a fortissime resistenze corporative e parlamentari, la strada era già stata tracciata dal precedente governo. Il nuovo esecutivo Monti dovrebbe avere la forza di percorrere con determinazione l'ultimo miglio. Ecco un pacchetto di dieci proposte che avrebbero, da un giorno all'altro, l'effetto desiderato.

1) Trasformare il contributo unificato in "cauzione per il servizio giustizia". Nell'ormai famoso rapporto *Doing Business*, in Italia il "[Court cost](#)", è stimato in 1.465 euro (il 2,9 per cento del valore della controversia) contro una media nei Paesi dell'area Ocse di 2.303 euro pari al 4,6 per cento. Nonostante i recenti aumenti, il costo chiesto dallo Stato per erogare il servizio giustizia è ancora sotto la media internazionale. In realtà, il problema non è tanto l'ammontare del suo costo quanto il fatto che deve essere considerato una cauzione da rimborsare in caso di vittoria a spese del soccombente.

2) Vietare la compensazione delle spese processuali. La pratica diffusa da parte dei giudici di compensare le spese processuali e le parcelle degli avvocati, non solo è premiante per la parte soccombente, ma ha creato un forte incentivo economico a fare causa. Occorre prevedere meccanismi automatici che addossino al soccombente le spese di giudizio e le parcelle dei legali di controparte.

3) Estendere i meccanismi sanzionatori anche in primo grado. Occorre estendere il meccanismo sanzionatorio introdotto in appello e cassazione della condanna da 250 a 10mila euro per la parte che ha introdotto istanze inammissibili o manifestamente infondate anche in primo grado applicandola anche a chi resiste indebitamente in giudizio. Ogni tribunale deve avere un suo budget di costi e ricavi pubblicato online di cui il presidente sia responsabile.

4) Introdurre le tariffe a forfait e incentivare i patti di quota lite. Il mantenimento delle tariffe minime per gli avvocati sono un falso problema. Quello vero è la responsabilizzazione anche economica dei legali sul risultato della loro prestazione. Sicuramente una soluzione è l'introduzione del compenso a forfait, sul modello tedesco, proposto da [Daniela Marchesi](#) insieme al mantenimento del patto di quota lite che permette anche ai meno abbienti di rivolgersi ai migliori avvocati.

5) Cambiare il criterio di remunerazione dei giudici di pace. Il giudice di pace percepisce dei compensi in base al numero di udienze effettuate e dei provvedimenti emessi. Il criterio incoraggia l'allungamento dei tempi tramite la celebrazione di più udienze e scoraggia la possibilità di invito alla mediazione prevista nell'art. 5.2 del Dlgs. 28/10. Anche ai giudici di pace si potrebbe applicare un compenso a forfait.

6) Avviare indagini e approvare urgentemente una normativa antifrode nel settore Rc auto. Nelle zone in cui il numero di cause di Rc auto non sono in linea con il resto d'Italia, occorre far avviare dalla Guardia di finanza indagini approfondite per individuare eventuali truffe e reati, anche di natura fiscale. Inoltre, bisogna rafforzare e approvare il disegno di legge antifrode presentato in Parlamento: la posizione dell'Ania sulla questione è riassunta nella [recente relazione al Senato](#). Due esempi lampanti da eliminare: la possibilità della cessione del credito del diritto al risarcimento del danno (in breve, il carrozziere o il professionista si compra il diritto del credito dal presunto danneggiato facendo causa all'assicurazione per un importo maggiorato del suo "rischio imprenditoriale") e la liquidazione omnicomprensiva, inclusiva delle parcelle dei professionisti, che le

compagnie liquidano ai danneggiati, fonte di possibile evasione fiscale.

7) Far diventare titolo esecutivo gli accordi sottoscritti da avvocati. Come avviene in Francia, gli accordi tra le parti assistite dai rispettivi avvocati, previa omologa da parte dei presidenti dei tribunali, potrebbero avere valore di titolo esecutivo. In questo modo si incentiva il negoziato diretto. Ovviamente, il tentativo di negoziazione in caso di insuccesso non deve valere come esperimento del tentativo di conciliazione.

8) Introdurre l'obbligatorietà della sottoscrizione di polizze di tutela legale nei settori ad alto contenzioso. In Germania le polizze di tutela legale sono molte diffuse. Come una polizza sanitaria, la polizza di tutela legale rimborsa le parcelle del proprio legale di fiducia, le perizie tecniche e il contributo unificato. In Italia esistono ma sono poco diffuse. Tra l'altro, pochi cittadini sanno che solitamente questa polizza è già inserita in quella di Rc auto. Per i condomini e le aziende dovrebbe essere obbligatoria.

9) Estendere la conciliazione a tutto il contenzioso civile. Nei primi sei mesi di applicazione, il [52,58 per cento degli incontri di mediazione](#) si è chiusi con un accordo, l'80 per cento delle volte le parti sono state assistite dai legali. Sulla base di questi dati favorevoli, bisogna estendere il tentativo di conciliazione come condizione di procedibilità a tutte le controversie civili e commerciali che vertono su diritti disponibili, alle separazioni e divorzi e al settore penale nei reati perseguibili a querela di parte.

10) Favorire gli inviti dei giudici in mediazione. Per smaltire l'enorme arretrato, occorre che il Csm includa nei criteri di valutazione della professionalità dei giudici un parametro che indichi il numero di cause pendenti chiuse in mediazione in applicazione dell'art. 5.2 del Dlgs 28/10 che permette ai magistrati di invitare i litiganti in mediazione.