

• LA GIUSTIZIA, UNA MACCHINA CHE IN ITALIA NON FUNZIONA

Cassese nell'inserto III

DS3374

DS3374

RAPPORTI ALLA MANO /3

LA GIUSTIZIA INGIUSTA

Lentezza delle procedure, invasioni di campo, tendenza a riscrivere le leggi, equivoci sul ruolo del Csm. Una macchina che in Italia non funziona. E la responsabilità in alcuni casi è degli stessi giudici

Il ministro Nordio ha detto in Parlamento che quella di una giustizia rapida è la sua preoccupazione fondamentale

La produttività è misurabile in termini statistici e l'Italia un secolo fa è stata all'avanguardia in questo settore

Il bilancio che si trae dall'Annuario statistico 2023 dell'Istat è quello di una giustizia lenta

La questione della distribuzione delle corti sul territorio e quella della distribuzione del personale di Sabino Cassese

Macrosopiche invasioni nello spazio pubblico, in cui dovrebbero astenersi dall'entrare. Pericolosa tendenza a riscrivere le leggi. Utilizzazione di magistrati in uffici del potere esecutivo, a cominciare dal ministero della Giustizia. Debole esercizio del potere di nomofilachia. Utilizzo del Consiglio superiore della magistratura (Csm) come organo di autogoverno, invece che di garanzia dell'indipendenza dei giudici. Crescente sfiducia dell'opinione pubblica nell'ordine giudiziario. Non tutti questi malfunzionamenti della macchina della giustizia dipendono solo dai giudici stessi. Ad esempio, la Corte costituzionale ha prima lasciato spazio, poi richiesto che i giudici rimettenti tentassero essi stessi un'interpretazione costituzionalmente orientata delle leggi da valutare, così aprendo spazi alla riscrittura delle leggi. Il Parlamento ha approvato leggi che lasciano troppa discrezionalità ai giudici, o mal scritte, o contraddittorie, così obbligando le corti a cavarsela da sole. La pubblica amministrazione non svolge i compiti amministrativi che ad essa spettano, lasciando quindi spazio alla supplenza giudiziaria.

Dipende, invece, in larga misura, dai giudici stessi il maggiore malfunzionamento della giustizia, la lentezza dei giudizi e la conseguente grande quantità di procedure pendenti. Questo è un problema capitale, come osservato dal ministro della Giustizia Carlo Nordio il 17 gennaio di quest'anno in Parlamento, affermando che quella di una giustizia rapida è la sua preoccupazione fondamentale.

Le statistiche giudiziarie

La produttività della macchina della giustizia è misurabile in termini statistici e l'Italia è stata, un secolo fa, all'avanguardia in questo settore. Oggi dispone di numerosi dati, la maggior parte dei quali prodotti dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa, che è un ufficio del ministero della Giustizia, ma fa parte del Sistema statistico nazionale.

La Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - si può leggere nel sito del ministero - produce statistiche sull'attività degli uffici giudiziari di primo e secondo grado in ambito civile e penale e sulle spese di giustizia. Inoltre, la Direzione monitora il funzionamento di specifici istituti, quali la mediazione civile e commerciale e le procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento. Tuttavia, le statistiche dell'amministrazione penitenziaria sono prodotte dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e quelle della giustizia minorile dal Dipartimento della giustizia minorile e di comunità.

Poi, a inizio d'anno, un bilancio dello stato della giustizia viene presentato sia in Parlamento, sia all'opinione pubblica. In Parlamento ha svolto questo compito il ministro della Giustizia Nordio, il 17 gennaio di quest'anno, con una ampia relazione a cui era allegato un voluminoso rapporto. Per un pubblico più vasto si è prodotta la Corte di cassazione con la "Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2023", presentata dalla prima presidente della Corte di cassazione il 25 gennaio di quest'anno. In questa relazione vi sono i dati relativi al funzionamento degli uffici di merito nel settore civile e penale.

Infine, ulteriori dati sono prodotti dai servizi statistici del ministero per tener conto del "vincolo esterno" costituito dal Piano nazionale di ripresa e di resilienza, che

richiede un'accelerazione dell'attività giudiziaria, nonché una presentazione dei dati relativi, a consuntivo.

Questa pluralità di fonti può essere utilizzata soltanto tenendo conto che gli aggregati di riferimento sono diversi sotto il profilo temporale, sotto il profilo del contenuto e sotto il profilo della scansione, in qualche caso annuale, in altri semestrale e trimestrale. Ad esempio, i dati relativi alle relazioni di attuazione del Piano nazionale di ripresa e di resilienza contengono i dati di contenzioso, non quelli relativi alle procedure di esecuzione, mentre quelli forniti dalla Corte di cassazione sono aggregati per anno giudiziario, piuttosto che per anno solare. Per questo motivo, le tabelle riprodotte in queste pagine sono tratte dall'Annuario statistico 2023 dell'Istat.

Una giustizia lenta

Il bilancio che si trae da questi dati è quello di una giustizia lenta. Se si considerano le questioni giudiziarie sopravvenute, quelle esaurite e quelle pendenti negli anni più recenti, si nota un generale leggero miglioramento, con una riduzione dei tempi delle procedure e una diminuzione tra il 6 e il 13 per cento delle questioni pendenti. Tuttavia, la generale lentezza delle procedure giudiziarie conduce alla formazione di nuovi arretrati.

Le procedure pendenti civili a fine anno diminuiscono costantemente dal 2009 e quelle pendenti penali a fine anno diminuiscono dal 2013, ma con minore intensità.



Tuttavia, il numero totale delle questioni ancora pendenti a fine anno (1922) supera i cinque milioni e l'accelerazione delle procedure non è sufficiente, per cui nel settore civile mediamente occorrono cinque anni e sei mesi per percorrere i tre livelli di giurisdizione, con una riduzione di soli quattro mesi rispetto all'anno precedente; in quello penale tre anni, con una riduzione di sette mesi rispetto all'anno precedente.

Istruttivo il caso recente del saluto fascista, una questione disciplinata con legge da settant'anni e che quindi non dovrebbe porre grandi problemi interpretativi. I fatti che hanno dato origine alla questione sono del 2016, la decisione delle Sezioni unite della Corte di cassazione del 2024, ma la controversia è ancora aperta perché è ora necessario che i principi stabiliti dalla Corte di cassazione trovino applicazione da parte della prima sezione penale della stessa Corte.

Cause ed effetti della giustizia lenta

I fattori che influiscono sui tempi dei procedimenti sono molti. Vi è in primo luogo il fattore legislativo, perché sono le norme che dettano regole sul merito delle questioni e disposizioni sulla procedura. Viene poi l'aumento o la diminuzione delle questioni sopravvenute, cioè della domanda di giustizia. In terzo luogo, il fattore relativo all'organizzazione del lavoro e alla produttività dei giudici.

Ora, al leggero miglioramento, ma insufficiente perché la giustizia italiana sia veramente giusta, contribuisce una migliore organizzazione del lavoro, ma anche la diminuzione delle questioni sopravvenute, in corso dal 2014. Il miglioramento assume un significato diverso se l'arretrato diminuisce perché aumenta il cosiddetto smal-

timento (e cioè le decisioni), oppure perché diminuiscono le questioni sopravvenute. Nel primo caso, si può dire che si sta ponendo rimedio alla lentezza della giustizia. Nel secondo caso, il giudizio deve essere diverso perché la diminuzione delle questioni sopravvenute può essere il sintomo di una fuga dalla giustizia, prodotto proprio dei suoi tempi, che scoraggiano i cittadini a rimettere ai giudici la soluzione dei conflitti, cercata in altra sede.

Un altro fattore è quello relativo alla disponibilità di personale. L'attenzione portata sull'eccessivo numero di cause pendenti e sulla lunga durata dei processi ha animato una reazione relativa al personale. È stato notato che vi sono posti vacanti in organico, ma dimenticando che quello che conta non è l'organico, bensì il carico di lavoro, perché gli organici delle amministrazioni pubbliche si sono formati in epoche diverse e molto spesso sono stati gonfiati inutilmente.

Altra questione è quella della distribuzione delle corti sul territorio. Da trent'anni si lamenta che vi sono "tribunalini" da chiudere per sopperire al carico di lavoro delle maggiori corti (si pensi solo alla crisi attuale del Tribunale di Roma). Bisogna quindi verificare la geografia giudiziaria italiana per adeguarla alla domanda di giustizia.

Connessa a questa c'è l'altra questione, quella della distribuzione del personale, anche in relazione alle progressioni di carriera, spesso fatta non per soddisfare le esigenze della funzione, ma per rispondere alle richieste dei magistrati.

C'è infine il collo di bottiglia costituito dalla Cassazione il cui carico di lavoro dovrebbe essere governato dall'organo stesso, se vuole svolgere il suo ruolo di vero e proprio organo di cassazione.

Accanto alle cause, vi sono gli effetti, e questi sono sotto gli occhi di tutti. Sfiducia nella possibilità che la giustizia dia una risposta in tempi brevi. Quindi allontanamento della giustizia dal "Paese reale". Ricorso a succedanei, in modo da "bypassare" l'ostacolo costituito dalla lentezza della giustizia. Grave costo complessivo per l'economia.

Mettere ordine nelle statistiche

Come già accennato, nella storia della statistica pubblica l'Italia è nota per aver inizialmente avuto le migliori statistiche giudiziarie. È stata l'esempio per altri Paesi. Tuttavia, poi si è fermata. Inoltre, il sistema statistico giudiziario incontra ora difficoltà nella raccolta dei dati perché la misura del rendimento viene considerata dai giudici, erroneamente, come interferenza con l'indipendenza della funzione giudiziaria.

Sarebbe utile mettere ordine nelle statistiche attuali perché le differenze degli aggregati possono indurre in inganno o addirittura nascondere una parte della realtà. Infatti, non c'è modo migliore per occultarla di metterla sotto gli occhi di tutti, come dimostra il famoso racconto "La lettera rubata" di Edgar Allan Poe.

Infine, le statistiche possono servire anche ad altri scopi, per migliorare il funzionamento della giustizia, apportare correzioni alla funzione: quindi, non solo per conoscere ma anche per correggere. In secondo luogo, per misurare meglio il rendimento del servizio pubblico della giustizia e la produttività di quest'area dello Stato perché, come scrisse nel 1953 Gabriel Ardant nel libro "Technique de l'État" (Paris, Puf) lo Stato può essere gestito come un'impresa e nessun settore si presta meglio della giustizia a realizzare quella che lui auspicava, la "concurrence sur le papier".

Movimento dei procedimenti civili per grado di giudizio e ufficio giudiziario

Anni 2018-2022

ANNI	DS3374 Primo grado				DS3374 Grado di appello			
	Uffici del giudice di pace	Tribunali (a)	Corti di appello (b)	Totale	Tribunali (a)	Corti di appello (b)	Corte di cassazione	Totale
	VALORI ASSOLUTI SOPRAVVENUTI							
2018	1.027.947	2.422.217	22.533	3.472.697	22.852	100.078	36.881	159.811
2019	947.585	2.424.094	23.464	3.395.143	22.708	89.737	38.725	151.170
2020	729.120	1.884.452	19.176	2.632.748	20.812	72.849	32.548	128.209
2021	834.452	2.119.486	21.896	2.975.834	21.042	80.632	31.544	133.218
2022	783.785	2.222.494	20.235	3.026.514	21.904	76.404	29.915	128.223
ESAUIRITI								
2018	990.596	2.537.372	26.621	3.554.589	28.052	118.217	32.441	178.710
2019	947.127	2.520.150	23.289	3.490.566	27.369	117.484	33.048	177.901
2020	748.020	1.920.161	18.374	2.686.555	20.761	86.359	29.108	136.228
2021	850.210	2.298.782	23.213	3.170.205	25.938	98.248	40.776	164.962
2022	796.890	2.360.965	21.314	3.179.169	26.641	95.965	36.284	158.890
PENDENTI A FINE ANNO								
2018	864.259	2.661.814	11.032	3.537.105	76.883	258.335	111.353	446.571
2019	848.966	2.570.852	11.595	3.431.433	74.984	230.078	117.033	422.095
2020	841.357	2.554.738	12.300	3.408.395	75.160	216.854	120.473	412.487
2021	847.161	2.388.605	10.673	3.246.439	70.027	198.935	111.241	380.203
2022	807.809	2.261.274	9.557	3.078.440	65.605	180.134	104.872	350.611

Fonte: Ministero della giustizia - Movimento dei procedimenti civili per grado di giudizio e ufficio giudiziario; Istat, Movimento dei procedimenti civili ed attività varie presso gli uffici giudiziari (E)

(a) Nella voce "Tribunali" sono compresi anche i dati relativi alle Sezioni distaccate di tribunale ed esclusi i Tribunali per i Minorenni.

(b) I distretti di Corte d'appello di Cagliari, Lecce e Trento comprendono le relative sezioni distaccate di Sassari, Taranto e Bolzano. In alcuni casi la Corte d'appello è giudice di primo grado; tra le materie per cui è prevista questa competenza ci sono le controversie relative alla determinazione dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità, le delibazioni, cioè le validazioni di sentenze straniere, le impugnazioni di provvedimenti amministrativi concernenti la libertà del mercato e la concorrenza e le impugnazioni per nullità di lodi arbitrali.

Movimento dei procedimenti penali per grado di giudizio e ufficio giudiziario (a)

Anno 2022

GRADI DI GIUDIZIO UFFICI GIUDIZIARI	Movimento (b)			Sopravvenuti per 1.000 abitanti (c)
	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti a fine anno	
UFFICI GIUDIZIARI PER ADULTI				
PRIMO GRADO				
Procure circondariali della Repubblica: procedimenti contro noti	1.078.048	1.048.772	901.526	18,3
Gip e Gup: procedimenti contro noti	688.465	703.505	406.019	11,7
Tribunali rito monocratico	289.706	313.091	593.794	4,9
Uffici del Giudice di pace: dibattimento	43.653	54.317	72.787	0,7
Uffici del Giudice di pace: Gip, procedimenti contro noti	62.004	64.170	10.585	1,1
Tribunali rito collegiale	16.763	15.539	34.483	0,3
Corti di assise	300	345	422	0,0
GRADO DI APPELLO				
Corti di appello	104.972	118.550	247.578	1,8
Corti di assise di appello	499	533	514	0,0
Tribunali rito monocratico	3.286	3.246	3.286	0,1
Corte di cassazione	45.363	50.775	18.323	0,8
UFFICI GIUDIZIARI PER MINORENNI				
Procure presso i tribunali per i minorenni	37.092	34.894	18.243	0,6
Gip e Gup presso i tribunali per i minorenni	33.890	30.757	39.489	0,6
Tribunali per i minorenni	3.502	3.682	4.585	0,1
Sezioni per minorenni delle Corti di appello	1.374	1.573	1.487	0,0

Fonte: Ministero della giustizia - Movimento dei procedimenti penali per grado di giudizio e ufficio giudiziario; Istat - Movimento dei procedimenti penali ed attività varie presso gli uffici giudiziari (E)

(a) I valori si riferiscono ai fascicoli iscritti (sopravvenuti), definiti (esauriti), giacenti (pendenti) nei singoli uffici giudiziari tenendo conto che un fascicolo definito in un ufficio può dare luogo a una iscrizione in un altro ufficio all'interno del medesimo grado di giudizio.

(b) Il dato relativo al movimento dei procedimenti nei vari uffici può essere approssimato per difetto a causa delle modalità di registrazione.

(c) Popolazione al primo gennaio 2022.