

Gli ormai angusti spazi della giustizia in Italia

GIOVANNI VIRGA, Fuga dalla giustizia* (sul progressivo arretramento del sistema di giustizia in Italia negli ultimi tre lustri), con un commento di MARCELLO FRACANZANI.

Fuga dalla giustizia

Per chi, come me, per dovere d'ufficio è tenuto ad aggiornarsi continuamente, seguendo passo dopo passo l'evoluzione non solo della giurisprudenza ma anche della legislazione (e che purtroppo, se non fosse per la sua qualifica di professore universitario, sarebbe costretto - come tutti i colleghi avvocati - paradossalmente a sottostare alle cervellotiche regole sulla formazione continua), è facile rilevare il fenomeno che ho cercato icasticamente di descrivere con il titolo che ho dato a questo intervento: quello, appunto, della "fuga dalla giustizia".

Si tratta di un fenomeno, come dirò meglio in seguito, non nuovo, ma che ha subito negli ultimi tempi una improvvisa accelerazione che non lascia ben sperare per il futuro.

Sta di fatto che, nel corso degli ultimi anni, si sono moltiplicati i tentativi, se non di sopprimere alcuni giudici che sono visti come fattore di intralcio e di ritardi (v. per tutte [la proposta dell'ex Presidente Prodi di eliminare i giudici amministrativi](#), avanzata nell'agosto dello scorso anno e poi ripresa dall'attuale Presidente del Consiglio lo scorso febbraio), almeno di limitare la domanda di giustizia, agendo sia "a monte" che "a valle" di essa.

Sono ormai ben lontani i tempi in cui, dando attuazione al disegno dei nostri Padri costituenti, venivano istituiti organi di giustizia amministrativa decentrati, anche con la previsione di sedi distaccate e, per effetto dell'impetuoso svilupparsi della fase cautelare del giudizio, la domanda di giustizia trovava soddisfazione (sia pure in via interinale) in tempi rapidi e con costi, tutto sommato, abbordabili per il comune cittadino.

Se vogliamo storicizzare il fenomeno, con riferimento al sistema di giustizia amministrativa, possiamo dire che il processo di progressiva espansione, partito nel 1971 con l'istituzione dei TT.AA.RR. e proseguito ininterrottamente fino al 2000 con la legge n. 205, preceduta dall'ampliamento della giurisdizione esclusiva ad opera del D.L.vo n. 80/1998, nonché dalla "storica" sentenza n. 500 del 1999 delle S.U. sulla risarcibilità degli interessi legittimi, dopo la appena menzionata legge n. 205 del 2000, ha subito un deciso arresto, se non una inversione di tendenza, dovuto anche alle continue condanne della Corte di Strasburgo per omesso rispetto del termine di ragionevole durata del processo. Non a caso la cd. "legge Pinto" è del marzo 2001 e la disciplina del contributo unificato è dell'anno successivo (D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115).

Il legislatore, tuttavia, anziché potenziare gli organici e prevedere magari dei filtri preventivi (reintroducendo, ad esempio, i controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali, inopinatamente eliminati, in nome dei nuovi poteri attribuiti ai Sindaci e del principio di netta separazione tra politica ed amministrazione, che in realtà non si è mai attuato), ha cominciato a ridurre gradatamente gli spazi della giustizia.

Già la richiamata legge n. 205 del 2000, pur prevedendo dei riti accelerati per soddisfare velocemente la domanda di giustizia relativa ad alcuni settori - ma che, [come a suo tempo rilevato](#), finiva inevitabilmente per istituire un processo "a due velocità", una massima per le controversie soggette al rito abbreviato ed una "a scartamento ridotto" per tutte le altre - conteneva delle norme foriere di ulteriori sviluppi nel senso del restringimento della giustizia, come quella che finiva per prevedere la perenzione dei ricorsi ultradecennali (istituto questo poi esteso ai ricorsi ultraquinquennali); [una norma non a torto definita "barbara"](#), perché impone al ricorrente di dichiarare la persistenza dell'interesse dopo avere atteso pazientemente dieci anni (divenuti in seguito cinque).

Il primo passo nel senso del restringimento degli spazi di giustizia, com'è noto ai lettori, è stato compiuto con la nuova disciplina del contributo unificato atti giudiziari, che è stato progressivamente aumentato per certi tipi di controversie, al punto da rendere antieconomica la loro proposizione.

Com'è stato giustamente notato con una recente ordinanza di rimessione della questione alla Corte di giustizia U.E. del T.R.G.A. Sez. di Trento, 29 gennaio 2014, [pubblicata in questa rivista](#), un appello al Consiglio di Stato in materia di appalti e controversie equiparate costa, di solo contributo unificato, 3.000, 6.000 e 9.000 € ed un intero giudizio per il quale in ogni caso è possibile conseguire un utile d'impresa di 20 mila euro costa innanzi al G.A. € 24.000, mentre lo stesso giudizio innanzi al G.O. costa € 2.970 (quest'ultimo importo in realtà andrebbe ritoccato, dato che, in occasione del recente decreto-legge sulla giustizia, anche gli importi del contributo unificato innanzi al giudice civile sono stati, a loro volta, aumentati).

L'effetto di tale normativa era largamente prevedibile ed ha determinato la sparizione di una serie di controversie in materia di appalti pubblici (specie quelli di piccolo - medio importo), la cui proposizione, in considerazione degli altri possibili ulteriori costi di cui subito diremo, è divenuta eccessivamente onerosa. E ciò nonostante che per tali tipi di controversie siano molto alti i rischi di corruzione. Per effetto di tali costi spropositati, tra l'altro, gli avvocati si sono visti imporre una specie di socio occulto (lo Stato) che evidentemente non è contento di esserlo già, in modo palese, per ciò che concerne i redditi.

Questo processo di progressivo innalzamento dei costi della giustizia è avvenuto nel silenzio quasi totale dei magistrati, i quali sono stati furbescamente tacitati prima con la previsione del potenziamento delle segreterie e poi addirittura con l'istituzione di un "fondo di incentivazione" che ripartisce tra di loro ben il 50% dei proventi derivanti dai nuovi aumenti del contributo unificato (per un quadro riassuntivo v. il mio precedente intervento nel weblog, intitolato "[La consuetudine dell'aumento del contributo unificato atti giudiziari ed il "salto di qualità" del recente ddl di stabilità](#)").

Non a caso, la coraggiosa ordinanza del T.R.G.A., Sez. Trento, di recente ribadita, sotto profili diversi, dallo stesso Tribunale con la ordinanza 23 ottobre 2014 ([pubblicata in questa rivista](#)) è rimasta isolata.

Ben diverso è stato invece il caso del cd. contributo di solidarietà che veniva a colpire gli stipendi dei magistrati oltre i 90.000 ed i 120.000 euro: in quel caso, poi deciso rapidamente - e direi anche felicemente - dai giudici costituzionali con le sentenze 11 ottobre 2012 n. 223 e 5 giugno 2013 n. 116 (che dalla stessa questione erano pure interessati), la questione di legittimità costituzionale fu sollevata da ben 10 TT.AA.RR. nonché dalla Corte dei Conti (sulla vicenda v. il mio articolo "[Due sentenze "full credit"](#)", nel weblog).

Ma l'innalzamento dei costi della giustizia, con conseguente dissuasione dei cittadini dal fare ricorso ad essa, non si è limitato all'importo del contributo unificato che, in occasione di ogni legge finanziaria o riguardante comunque la giustizia, inesorabilmente aumenta, ma ha anche riguardato quello che potremmo definire come il "rischio giustizia", il quale non è più limitato ad una pesante condanna alle spese di giudizio ed al sempre più pesante contributo unificato, ma comprende anche una somma aggiuntiva nel caso di ricorso cd. temerario. E' così il malcapitato cittadino, che ha osato "disturbare" i giudici (forse si tratta di una nuova ipotesi di "danno da disturbo"), deve pagare non solo un biglietto d'ingresso (costituito dal contributo unificato), ma anche un biglietto di uscita.

Negli ultimi tempi il fenomeno della "fuga dalla giustizia" si è aggravato con la previsione (per ciò che concerne le controversie civili) di un filtro preventivo - costituito dalla cd. mediazione (istituita nuovamente dopo la pronuncia del Giudice delle leggi), ma soprattutto con la previsione della possibilità di rimettere la controversia già incardinata innanzi al giudice civile, ad arbitri, sia pure nella sussistenza di un accordo tra le parti.

Anche in questo caso si è agito furbescamente, tacitando gli avvocati (in debito di ossigeno per la crisi economica, l'aumento della tassazione, nonché la diminuzione delle controversie dovuta anche ad una crescente sfiducia nella giustizia per i suoi tempi biblici), offrendo loro il ruolo di mediatore ovvero di arbitro. Onde la riforma, con l'accordo tacito anche dei giudici, ben lieti di vedersi togliere dal tavolo, mediante l'arbitrato e non già con le tanto temute sezioni-stralcio, un bel numero di controversie, è passata senza alcuna protesta. Ma all'utente della giustizia (e cioè al semplice cittadino, costretto mediante l'arbitrato a pagare arbitri ed avvocato) chi ci pensa? E della giustizia, funzione fondamentale dello Stato, prevista per proteggere i cittadini più deboli e meno danarosi, che viene in tal

modo appaltata ai privati, chi si preoccupa?

L'aspetto più grottesco della vicenda è che, nel caso di rimessione della controversia ad arbitri, non è stata neanche prevista la restituzione dell'importo del contributo unificato già versato. Se infatti il giudice non si è pronunciato sulla controversia, a quale titolo lo Stato trattiene il contributo unificato?

Si è inoltre agito nel senso di ridurre gli uffici giudiziari (v. per tutti non solo il D.L. n. 90 del 2014 che voleva sopprimere tutte le sedi distaccate dei TT.AA.RR., poi fortunatamente ridimensionato in sede di conversione, ma anche, per ciò che concerne la giustizia civile, la soppressione da parte del Ministro Severino di diversi sedi ritenute "periferiche" ed il recentissimo decreto del Governo Renzi che ha ridotto pure quelle del giudice di Pace), riduzioni queste che non comportano particolari risparmi (dato che il personale rimane lo stesso), eccezion fatta per alcune sedi locate, ma che scoraggiano ulteriormente il cittadino dal rivolgersi alla giustizia che, in tal modo, si è fatta sempre più lontana ed onerosa.

L'ultimo colpo alla giustizia (questa volta penale) deve comunque venire: è stato già preannunciato - per dettagli vedi l'articolo pubblicato ne *Il Sole 24 Ore* del 30 novembre scorso, intitolato "[Riforma della giustizia: archiviazione dei reati fino a 5 anni](#)" - che, in base ad un emanando decreto legislativo, il giudice penale potrà archiviare il giudizio nel caso di pena inferiore a 5 anni (e quindi anche per i reati di furto, truffa, violenza privata quale quella perpetrata ai danni dei poveri pensionati che si sono visti recentemente occupare le case) ove si tratti di «particolare tenuità del fatto» basata su due indici-criteri, che sono la particolare tenuità dell'offesa e la non abitudine del comportamento. Sarà comunque previsto che la pronuncia di archiviazione potrà assumere efficacia nell'arco del procedimento civile instaurato per il risarcimento del danno. Ed così il vecchietto che si è vista occupata la casa si vedrà rispondere dallo Stato: rivolgersi al giudice civile per il risarcimento. Se questa norma vedrà la luce, il processo della "fuga dalla giustizia" si potrà definire completato.

Il nuovo sito della Giustizia amministrativa preannuncia già trionfalmente, al primo posto della copertina, un fitto calendario di cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario del Consiglio di Stato e dei vari TT.AA.RR. Ma le cerimonie di inaugurazione di questo passo, piuttosto che una celebrazione con tanto di scettri incrociati sul cuscino di raso, carabinieri in alta uniforme schierati, tocchi ed ermellini in bella mostra, ormai rischiano di trasformarsi in un funerale per la Giustizia.

Ricordava tempo addietro il Pres. Giacchetti in una relazione che i giacobini promotori della rivoluzione francese proposero di eliminare dal processo gli avvocati, visti come fattore di intralcio e di ritardo. Il legislatore italiano dei nostri giorni sembra ancor più rivoluzionario: dopo avere reso oltremodo costoso il ricorso alla giustizia e ridotto le sedi degli uffici giudiziari, intende ora, in taluni casi, sopprimere addirittura le controversie stesse, lasciando direttamente alle parti il compito di risolverle.

Giovanni Virga, 8 dicembre 2014.