

# L'(in)efficienza della giustizia italiana “certificata” dall’OECD

di Annalisa Difronzo

I dati derivanti dalla Note Policy dell’OECD “Giustizia civile: come promuovere l’efficienza?”, del 18 giugno 2013 (pubblicati in Bollettino Adapt 15 luglio 2013), sono allarmanti.

Per l’Italia la durata di un procedimento di 1° grado è di 568 giorni, contro i 107 del Giappone, che si trova all’altro capo della classifica; in 2° grado la durata è di 1188 per l’Italia e di 114 in Giappone; infine, in Cassazione i giorni di durata del procedimento sono 1188 per l’Italia e 146 per il Giappone. L’Italia conquista dunque il podio in negativo con una durata totale di 2866 giorni. Nello studio condotto dall’ OECD, *Organisation for Economic Co-operation and Development*, i fattori in grado di influenzare la durata dei procedimenti vengono alla luce attraverso l’interazione tra domanda e offerta di giustizia.

I costi di accesso al sistema, le regole di ripartizione delle spese tra le parti, la diffusione di rimedi alternativi di risoluzione delle controversie di lavoro ed il grado di certezza del diritto sarebbero i fattori in grado di influenzare la domanda di giustizia, mentre la quantità e qualità delle risorse finanziarie ed umane disponibili, l’organizzazione degli uffici giudiziari, la struttura degli incentivi e dei soggetti coinvolti influenzerebbero l’offerta di giustizia.

La produttività dei giudici pare che sia maggiore nei paesi che investono in informatizzazione e che l’effetto sia più forte laddove anche le competenze della popolazione nel settore informatico siano più elevate.

Si osserva poi che, ove il magistrato responsabile dell’ufficio giudiziario disponga di maggiori poteri e responsabilità anche nella gestione delle risorse umane e del budget, i risultati siano migliori.

Se dal campione dei Paesi considerati non emerge una relazione tra l’ammontare di risorse pubbliche destinate alla giustizia e le performance del sistema giudiziario, le tecniche di “caseflow management” (con cui si identificano le attività di supervisione e gestione dei flussi di lavoro) ne garantiscono invece un andamento razionale e risultano essere efficaci insieme ad una individuazione dei casi più complessi e problematici e ad una migliore programmazione del lavoro all’interno degli uffici.

Anche una maggiore specializzazione per materia, alla luce di tale studio, consentirebbe ai giudici di essere più produttivi e di assicurare un grado di uniformità delle decisioni.

La stessa durata dei procedimenti influenzerebbe poi il tasso di litigiosità, favorendo la diffusione di fenomeni corruttivi dovuti alla mancanza di trasparenza e certezza del contesto istituzionale.

Con riferimento particolare alla giustizia italiana, essa si contraddistingue per un basso grado di informatizzazione, una carenza di risorse impiegate e una mancanza di fiducia da parte dei cittadini, oltre che per una insufficiente diffusione dei rimedi alternativi per la risoluzione delle controversie. Nonostante ciò, il giudice continua ad essere l’unico detentore del potere di decidere una controversia insorta tra le parti.

Tra l’altro, il decreto legge del 21 giugno 2013, n. 69, al fine di agevolare la definizione dei procedimenti civili, compresi quelli in materia di lavoro e previdenza, ha previsto la possibilità di

nominare sino a 400 giudici ausiliari, la cui nomina avrà durata di cinque anni, prorogabile per altri 5 anni.

Potranno essere chiamati a ricoprire tale incarico i magistrati ordinari, contabili e amministrativi e gli avvocati dello Stato, a riposo; i professori universitari in materie giuridiche di prima e seconda fascia anche a tempo definito o a riposo; i ricercatori universitari in materie giuridiche; gli avvocati, anche se a riposo ed infine i notai, anche se a riposo.

Nasce quindi una nuova figura di “giudice ausiliario” che desta numerose perplessità: pare infatti che ci si orienti verso una “privatizzazione della giustizia”, dove, se i magistrati “togati” accedono alla professione mediante pubblico concorso, i 400 giudici ausiliari potranno invece essere nominati attraverso un decreto del Ministro della Giustizia.

Con il decreto legge n. 69/2013 è stata altresì reintrodotta la mediazione obbligatoria, nonostante l'intervento della Corte Costituzionale che, con sentenza n° 272 del 6 dicembre 2012, ne aveva dichiarato l'incostituzionalità.

Il cd. Decreto del Fare prevede inoltre che “il giudice, alla prima udienza, ovvero sino a quando sia esaurita l'istruzione, dovrà formulare alle parti una proposta transattiva o conciliativa. Il rifiuto della proposta transattiva o conciliativa del giudice, senza giustificato motivo, costituirà comportamento valutabile dal giudice ai fini del giudizio”.

Si sarebbe invece dovuto ricordare che la conciliazione obbligatoria è stata un grande fallimento nel rito del lavoro, ove non ha fatto altro che allungare i tempi del contenzioso, anziché ridurli. A ciò va aggiunto che, nei procedimenti civili, i numerosi rinvii sono solitamente finalizzati al raggiungimento di un accordo tra le parti in causa, le quali, se davvero hanno la volontà di conciliare, procedono autonomamente in tale direzione anche se già si trovano in sede giudiziale.

Allora, punto fondamentale per la riduzione delle controversie civili è sicuramente il potenziamento dei rimedi alternativi e preventivi, ma “potenziamento” non è certo sinonimo di “obbligatorietà”: la fiducia negli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie civili dovrà infatti essere “conquistata” attraverso la credibilità degli operatori giuridici e perseguita attraverso la loro responsabilità. La mediazione obbligatoria è invece un fallimento annunciato: per la riduzione della durata e del numero delle controversie civili è necessario riorganizzare l'intero sistema giudiziario facendo leva sulla qualità e quantità delle risorse coinvolte ed incentivare, in ambito lavoristico, strumenti quali la certificazione dei contratti come rimedio preventivo al contenzioso, seguendo anche i preziosi suggerimenti dell'OECD.

*Annalisa Difronzo*

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo