

**Lucia Tria<sup>1</sup>**

“È semplice rendere le cose complicate, ma è complicato renderle semplici”. Arthur Bloch, *Legge di Mayer in Il secondo libro di Murphy*, 1980

## **Chiarezza, trasparenza e semplificazione come strumenti di crescita del Paese**

SOMMARIO: 1.- La complessità della semplificazione. 2.- La “bulimia normativa”. 3.- Le ricadute della overdose normativa sul fronte della spesa pubblica o dei mancati introiti. 4.- Le ricadute del disordine normativo e amministrativo sulla gestione del servizio giustizia. 5.- In particolare: lo smisurato volume del contenzioso. 6.- Necessario collegamento tra qualità della risposta e sostenibilità del servizio. 7.- La “chiarezza espositiva” degli atti processuali come strumento di riduzione dei tempi della giustizia civile. 8.- Le ricadute delle disfunzioni del nostro sistema sull’attività interpretativa e nel contesto europeo. 9.- Conclusioni.

### **1.- La complessità della semplificazione.**

Il tema di cui sono stata inviata a parlare oggi per me è di grande importanza e mi sta molto a cuore, come cittadina prima ancora che come giudice.

Mi fa anche molto piacere che ciò avvenga il 20 novembre, cioè nel giorno in cui in tutto il mondo si celebrano i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza.

Infatti, ciò che evidenzia come non sia più procrastinabile “passare dalle parole ai fatti” in materia di semplificazione e di trasparenza è la considerazione che la complicatezza del nostro ordinamento – in tutte le sue molteplici manifestazioni – sia il maggiore ostacolo al buon governo e, quindi allo sviluppo del Paese. E questo svantaggia specialmente i nostri giovani che, in numero sempre crescente, vanno all’estero a cercare lavoro.

Così il Paese perde, man mano, il proprio futuro e anche la propria identità nazionale, senza quasi farci caso.

Questo deve essere evitato e questo deve essere lo scopo ultimo cui indirizzare gli sforzi individuali e collettivi verso la semplificazione, perché, secondo le condivisibili parole del Presidente Napolitano<sup>2</sup> una comunità nazionale che non genera abbastanza figli o che non pensa abbastanza alle future generazioni «è assimilabile a una specie in via di estinzione, segnala un profondo malessere, una rassegnazione, in sostanza, al declino».

Su questo dobbiamo riflettere, per metterci finalmente all’opera lungo un percorso che il nostro legislatore ha sentito l’esigenza di intraprendere da tempo remoto.

---

<sup>1</sup> Relazione tenuta il 20 novembre 2013 al Seminario nazionale degli Avvocati INAIL, svoltosi a Mestre dal 20 al 22 novembre 2013, con il patrocinio del Consiglio nazionale forense.

<sup>2</sup> Discorso tenuto l’8 marzo 2012 al Quirinale, in occasione della celebrazione della Giornata internazionale della Donna in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

Infatti, sfogliando la raccolta dei testi normativi che non risultano essere stati abrogati si scopre che il primo testo che, fin dal titolo, rivela l'intento del legislatore di puntare alla "semplificazione" è il decreto legislativo luogotenenziale 2 dicembre 1915, n. 1847, intitolato – quasi emblematicamente – "Semplificazione di alcuni servizi delle Opere per i manicomi".

Peraltro, proseguendo nella consultazione, si apprende che da allora – sia prima che dopo l'emanazione della Costituzione – sono stati emanati centinaia di atti di normazione, sia primaria sia secondaria, diretti alla "semplificazione" dei più diversi settori dell'amministrazione e contenenti questa parola "magica" nel titolo.

Tra quelli che risalgono a prima della Costituzione si possono, fra l'altro, trovare un provvedimento legislativo di semplificazione della procedura per la liquidazione delle pensioni privilegiate di guerra (d.lgt. 1 maggio 1916, n. 497) e uno contenente "provvedimenti di riforma dell'amministrazione dello Stato, la semplificazione dei servizi e la riduzione del personale" (legge 2 agosto 1921, n. 1080), materie che risultano entrambe tuttora molto "complesse", al pari di quella relativa all'organizzazione dell'assistenza psichiatrica, cui si riferiva il decreto del 1915, citato per primo.

E va, poi, ricordato che se la citata legge n. 1080 del 1921 risulta tuttora nella raccolta è perché essa è stata espressamente inclusa tra i provvedimenti di cui il d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179 (c.d. salva-leggi) ha ritenuto indispensabile la permanenza in vigore, benché fosse da tempo assodato che tale legge aveva ormai esaurito la propria efficacia.

Ma questa, purtroppo, non è certamente l'unica "inesattezza" dell'operazione di "salvataggio" delle leggi del 2009, come vedremo più avanti.

E anche questi salvataggi non hanno certo contribuito a fare "chiarezza".

Comunque, proseguendo nella consultazione, appare evidente che la maggior parte degli atti normativi di "semplificazione" è successiva alla Costituzione e, in particolare, che ha avuto un sensibile aumento a partire dalla fine degli anni novanta, per effetto sia delle leggi Bassanini sia della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, che, come è noto, ha radicalmente modificato i rapporti tra le competenze legislative dello Stato e quelle delle Regioni, ma lo ha fatto in un modo piuttosto affrettato, il che ha reso necessari molteplici interventi legislativi finalizzati a fare "chiarezza", anche sulla scorta della preziosa opera della Corte costituzionale alla quale si deve la migliore – sia pure tuttora complessa – definizione dei criteri di riparto delle competenze attualmente vigenti.

Intanto, l'obiettivo della "semplificazione" ha continuato e continua ad essere all'ordine del giorno, tanto che nel 2008 è stato istituito il Dipartimento per la semplificazione normativa, che poi è stato unito a quello per la Pubblica Amministrazione (*ex* Dipartimento della funzione pubblica), che, con tale denominazione, è presente nel Governo attuale.

Peraltro, sempre in ambito governativo – al dichiarato fine di perseguire le politiche della qualità della regolazione e della semplificazione – si è provveduto alla istituzione di ulteriori

specifici organismi. Si tratta, fra l'altro, del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione e del relativo organo di supporto, cioè l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (istituiti con due d.P.C.m. in data 12 settembre 2006, rispettivamente in base al decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80 e sulla base del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.), nonché del Tavolo permanente per la semplificazione (previsto dall'articolo 5 del d.P.C.m. istitutivo del suddetto Comitato interministeriale, poi istituito con un ulteriore d.P.C.m. in data 8 marzo 2007), quest'ultimo istituito presso la Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali per favorire il raccordo con il sistema delle autonomie.

Ovviamente, l'attività di ognuno di questi organismi è partitamente regolata da specifiche discipline ed è destinata a collegarsi con quella di altri organismi nazionali<sup>3</sup> nonché ad assicurare la partecipazione del nostro Paese ad iniziative e programmi in materia di semplificazione e di qualità della regolazione dell'Unione europea, dell'OCSE e di altri organismi internazionali.

Così, proprio per effetto della indicata partecipazione ai programmi UE, è stata istituita la "cabina di regia per l'attuazione dell'agenda digitale italiana", presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un suo delegato e composta da numerosi Ministri, ivi compreso il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, oltre che un Presidente di Regione e da un Sindaco designati dalla Conferenza Unificata.

Tale istituzione è, infatti, avvenuta, al fine di perseguire – "nel quadro delle indicazioni dell'agenda digitale europea, di cui alla comunicazione della Commissione europea COM (2010) 245 definitivo/2 del 26 agosto 2010" – "l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi, a potenziare l'offerta di connettività a larga banda, a incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali e a promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi" (art. 47, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, 35, nella versione in vigore dal 4 settembre 2013).

E anche l'attività della suddetta "cabina di regia" è stata regolata da una specifica disciplina, che ne ha previsto il supporto da parte di ulteriori appositi organismi governativi.

In questo quadro, specialmente a partire dall'art. 26 della legge n. 189 del 2002 e poi, ancor più, dopo l'emanazione del codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82), sono stati promossi numerosi progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese, anche al fine di «assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard

---

<sup>3</sup> Quali, in un primo momento, l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, presso il Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il DigitPA, cioè l'Ente nazionale per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, poi sostituiti dalla dell'Agenzia per l'Italia Digitale e da altri enti.

omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (Corte costituzionale sentenze n. 17 del 2004, n. 31 del 2005 e n. 133 del 2008).

Nella medesima ottica, il codice dell'amministrazione digitale, fin dalla sua originaria versione, ha cercato di promuovere la diffusione dell'utilizzazione del software libero o "a sorgente aperto", prevedendo, nell'art. 68, una disciplina specifica in materia di acquisizione di programmi informatici, secondo cui le Amministrazioni potevano procedere ad acquisire i software necessari allo svolgimento della propria attività dopo aver effettuato una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra le differenti soluzioni. Tale disciplina, dopo molteplici discussioni, è stata modificata (dall'art. 9-bis del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221), con l'introduzione di un criterio aggiuntivo di preferenzialità per il software libero o a sorgente aperto, oltre che per il riuso.

Già da questa breve carrellata emerge con evidenza che il quadro complessivo degli indicati strumenti – tutti diretti alla "semplificazione" di qualcosa, oltre che alla "crescita" del Paese, espressione anche questa molto utilizzata per l'intitolazione dei testi normativi, specialmente negli ultimi anni – appare tutt'altro che chiaro e semplice.

D'altra parte, anche i risultati che sono stati raggiunti non sono così immediatamente percepibili, o, quanto meno, non se ne percepisce l'effetto realmente semplificativo, se si esclude la – estremamente positiva – creazione di Normattiva, che, come è noto, è la prima banca dati pubblica che permette di conoscere – del tutto gratuitamente – il testo delle leggi effettivamente in vigore nel nostro Paese, dal 1946 ad oggi, con costante e tempestivo aggiornamento.

Dal sito web del Governo risulta che la premessa da cui si è partiti è quella – esatta e corrispondente alla definizione dei dizionari – secondo cui per "semplificazione" normativa si intende l'introduzione di "elementi di chiarezza e sistematicità nell'ordinamento", nella consapevolezza del fatto che tale operazione comporta interventi "non solo sulla quantità delle leggi ma sulla loro qualità, al fine di contribuire alla competitività e allo sviluppo del Paese".

Va però osservato che, allo stato, l'unica operazione di c.d. semplificazione normativa realmente percepita dagli operatori giuridici e dai comuni cittadini è quella – meramente quantitativa – che è stata effettuata con lo strumento del "taglia-leggi", introdotto dall'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, al dichiarato duplice scopo di: 1) diminuire il numero delle norme esistenti; 2) facilitare la conoscenza delle norme per cittadini e per gli operatori (giudici, avvocati, pubblica amministrazione), attraverso la razionalizzazione e il riordino dell'intero "panorama legislativo", da realizzare con l'accorpamento delle norme omogenee per materia, onde "raggiungere un maggiore grado di conoscibilità e di chiarezza", con la redazione di codici o testi unici, diretti a consentire un facile reperimento di tutte le norme di un certo settore.

Nella disciplina istitutiva si prevedeva che, per il raggiungimento dei suddetti obiettivi, l'utilizzazione del taglia-leggi implicasse tre diverse fasi operative: a) la prima, consistente nella ricognizione di tutte le norme in vigore, finalizzata a delimitare "in maniera compiuta e con precisione il numero delle leggi esistenti"; b) la seconda di sfolgimento dell'ordinamento dalle leggi

inutili, diretta ad abrogare automaticamente (c.d. effetto ghigliottina) la norme antecedenti il 1° gennaio 1970, non segnalate dai diversi Ministeri come da mantenere in vigore; c) la terza fase concernente la razionalizzazione e il riordino dell'intero "panorama legislativo", di cui si è detto sopra.

Si sottolineava, altresì, che il meccanismo era "rivolto al futuro", intendendosi – parallelamente allo svolgimento delle suddette tre fasi operative – di "porre attenzione alla produzione normativa in corso, in modo da conservare gli effetti del lavoro già svolto".

Va, tuttavia, osservato che, nella sua attuazione pratica, l'effetto del taglia-leggi che si è maggiormente sentito, come si è detto, è stato quello "ghigliottina", cioè di una drastica e repentina riduzione del numero degli atti normativi antecedenti al 1970.

Né va omissis di considerare che a ciò si è pervenuti dopo che una prima fase – di ricognizione – non rispondente ai criteri stabiliti, tanto che è stata necessaria l'emanazione del citato decreto salva-leggi (d.lgs. n. 179 del 2009) onde evitare importanti problemi operativi, alcuni dei quali sono comunque rimasti.

È, infatti, per esempio, accaduto che il decreto salva-leggi – con il quale è stata effettuata la ricognizione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui è stata ritenuta indispensabile la permanenza in vigore – abbia incluso tra gli "atti normativi salvati" l'art. 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991, cui originariamente si faceva riferimento per la definizione di "territori montani", fra l'altro, ai fini del riconoscimento del beneficio dell'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli unificati, in favore dei datori di lavoro agricolo operanti nei territori montani. Ma questa norma – benché non formalmente abrogata – era ormai caduta in desuetudine, a partire dall'entrata in vigore dell'art. 9 della legge 11 marzo 1988, n. 67, prevedente differenti criteri ai fini delle agevolazioni contributive – parziali – in favore dei suddetti datori di lavoro agricolo.

Prima del suindicato "salvataggio", pur nella complessità della normativa del settore, le questioni maggiormente dibattute riguardavano la definizione di "territori montani" e problemi connessi, ma era difficile che venissero avanzate rivendicazioni, da parte dei suddetti datori di lavoro, del diritto ad essere del tutto esentati dal pagamento dei contributi previdenziali e quindi pretese di restituzione di quanto pagato.

Dopo l'intervento del d.lgs. n. 179 del 2009, si è aperto anche questo fronte di rivendicazioni.

Conseguentemente, la questione è stata sottoposta all'attenzione della Corte di cassazione, la quale con sentenza 22 agosto 2013, n. 19420, ha chiarito che l'art. 8 della legge n. 991 del 1952 non può che considerarsi implicitamente abrogato, tanto più che esso prevede un regime di totale esenzione contributiva che – come criterio generalizzato da applicare ai territori montani – risulta essere stato abbandonato dal legislatore, a partire dalla legge n. 67 del 1988 cit. Conseguentemente, come si desume dall'art. 1, comma 3, lettera d, del d.lgs. n. 179 n. 2009 e dalla relativa legge di delega, il suddetto art. 8 non poteva essere incluso fra le norme "salvate" dal d.lgs. n. 179 cit., avente carattere meramente ricognitivo e non innovativo (Corte cost. sentenze n. 346 del 2010 e n. 80 del 2012). Pertanto, la relativa ricomprensione al suddetto fine nell'Allegato 1 - voce - n. 1266

(di tale d.lgs.) tra le disposizioni, specificamente indicate, della legge n. 991 del 1952 da “mantenere in vigore” si deve considerare *tamquam non esset*, frutto di un *lapsus calami*, sulla base di una interpretazione rispettosa dell’art. 15 delle preleggi e costituzionalmente orientata, nel senso della coerenza e ragionevolezza dell’ordinamento (art. 3 Cost.), del rispetto dei principi e criteri direttivi della legge di delega (art. 76 Cost.), alla luce anche dell’art. 44, secondo comma, Cost.”.

Del resto, come si è detto all’inizio, è stata “salvata” dal d.lgs. n. 179 del 2009 pure la legge n. 1080 del 1921, ugualmente da tempo caduta in desuetudine, al pari dell’art. 8 della legge n. 991 del 1952.

Tornando, poi, al taglia-leggi, appare evidente che la prevista terza fase, di razionalizzazione e il riordino dell’intero “panorama legislativo”, non sia proprio partita, così come non si sono – finora – percepiti i risultati “rivolti al futuro” del meccanismo.

Nella produzione normativa successiva al 2005, infatti, non solo non si è registrata la auspicabile diffusa redazione di codici e testi unici dedicati ai diversi settori, ma neppure risulta che si sia posta attenzione alla “facilitazione della conoscenza delle norme da parte dei cittadini e degli operatori (giudici, avvocati, pubblica amministrazione)”, quanto meno con l’utilizzazione di un linguaggio e di tecniche redazionali tali da favorire l’interpretazione dei testi.

Da quel che si è detto si evince che la vera “semplificazione” – normativa, come organizzativa – è cosa molto complessa che deve essere fatta con scrupolo e attenzione per poter produrre dei risultati conformi alle intenzioni.

In altri termini per ottenerla è necessario impegnarsi molto ed è anche necessario che si abbia la reale intenzione di ottenerla, in quanto l’elemento “psicologico” o “volontaristico” spesso condiziona la riuscita dei migliori progetti.

A tale ultimo riguardo va osservato che, come ben sappiamo, uno degli elementi che da sempre contraddistinguono, in negativo, il nostro Paese, è quello della scarsa capacità organizzativa.

Ebbene, una delle cause di tale difetto è da ricercare nel fatto che noi, diversamente da ciò che accade in altri Paesi, siamo abituati a dare scarso rilievo alla “componente umana”, dal punto di vista del profilo psicologico e attitudinale delle persone che sono chiamate a svolgere le diverse attività, di qualunque livello e tipo.

E gli esempi di tale constatazione sono moltissimi.

Nell’ambito del tema che stiamo trattando un esempio illuminante può considerarsi quello della “semplificazione” nei rapporti di comunicazione informatica tra le pubbliche amministrazioni.

Anche in questo campo, infatti, al di là dei bei propositi, le pubbliche amministrazioni continuano ad adottare sistemi informativi automatizzati che spesso non sono tra loro compatibili, e quindi in grado di comunicare, a beneficio anche degli utenti.

Inoltre, come risulta dai media, l'adozione del software libero nella PA – anche essa volta allo stesso scopo – nonostante alcune recenti modifiche legislative, risulta ancora “inceppata” dalle difficoltà emerse nel gruppo di lavoro istituito presso l'Agenzia per l'Italia Digitale, incaricata della scrittura di linee guida per l'acquisizione del suddetto software da parte della PA.

Da oltre un decennio studiosi ed esperti, in interventi e pubblicazioni, si occupano del c.d. “open source” nella PA, che è quindi uno degli argomenti storici del diritto delle nuove tecnologie e dell'informatica pubblica. Si sono avuti in materia numerosi progetti di legge statali nonché molte leggi regionali, sono stati costituiti gruppi di lavoro e – addirittura – una Commissione ministeriale, composta da illustri studiosi.

Ebbene, per problemi di funzionamento del suddetto gruppo di lavoro, attualmente non è chiaro se sarà possibile riuscire a definire le linee guida necessarie per rendere operativa la relativa disciplina normativa.

E in questo troviamo un'altra “caratteristica” del nostro sistema, nel quale di frequente gli strumenti diretti ad ovviare all'inconveniente del difetto di comunicazione – e, quindi, di trasparenza – tra le Amministrazioni e, in ogni caso, volti a semplificare il lavoro delle Amministrazioni stesse rischiano di non diventare operativi a causa di cavilli interpretativi, che a loro volta spesso sono il frutto di esasperati individualismi e dell'atavica incapacità della *gens italica* di lavorare in gruppo.

E questo è un altro nostro problema di fondo, ma non è un problema marginale, visto che per la “crescita” – o almeno per evitare il declino – del Paese non è più procrastinabile raggiungere realmente la “semplificazione” e la “trasparenza” di tutto il sistema, ma per il raggiungimento di tali obiettivi non sono certamente necessarie – né utili – nuove norme, visto che già ne abbiamo abbastanza. Quel che è indispensabile è, piuttosto, un cambiamento di mentalità che, muovendo dalla presa di coscienza dei nostri maggiori difetti, sia indirizzato verso il superamento degli individualismi, nella consapevolezza e nell'orgoglio delle specificità positive del nostro Paese al fine di favorire l'affermazione di un diffuso senso di appartenenza allo Stato nel suo complesso.

In altri termini, è necessario che ciascuno di noi parta dall'idea che i momenti di difficoltà – come quello che stiamo vivendo – devono essere affrontati con coraggio, ma anche in una visione ampia e collettiva nella quale la vita di ciascuno viene considerata in relazione con quella degli altri. Questa, del resto, è l'essenza dei regimi democratici, caratterizzati dal fatto che il benessere di ciascuno è la misura del benessere dell'intero corpo sociale di appartenenza.

E questo mutamento di mentalità è l'unico strumento valido per vincere la difficile sfida che abbiamo davanti.

## **2.- La “bulimia normativa”.**

Abbiamo detto che nonostante la presenza di tanti testi normativi espressamente dedicati alla “semplificazione” e di Istituzioni apposite – il cui funzionamento, peraltro, è regolato da discipline

tutt'altro che semplici, in assoluto e nelle loro reciproche relazioni – il nostro ordinamento risulta tuttora tutt'altro che semplice o “semplificato”.

Infatti – anche se qualche piccolo risultato si è avuto, specialmente negli ultimi anni – comunque la nostra normativa, nel suo insieme, risulta costituita da elementi sempre più numerosi ed eterogenei sia per il loro contesto specifico sia per il rango della fonte, e ciò, in riferimento alcuni settori basilari – quale, ad esempio, quello, per noi strategico e identitario, dei beni culturali – è stato espressamente rilevato pure dalla Corte costituzionale (vedi, per tutte: sentenza n. 9 del 2004).

Tutto questo porta a concludere che specialmente nei settori di maggiore rilievo per i cittadini e per le pubbliche Amministrazioni – come il settore tributario, quello previdenziale, quello lavoristico, quello dei beni culturali e così via – il nostro ordinamento risulta afflitto dal male che maggiormente è di ostacolo alla crescita: quello della c.d. “bulimia normativa”.

Da più parti, da tempo, si evidenzia che l'Italia è sommersa da un diluvio di leggi, regolamenti, circolari, di fonte diversa: statale, regionale, degli enti locali, che poi devono essere sempre più spesso coordinate con norme di fonte sovranazionale e/o internazionale.

Secondo alcune stime abbiamo il decuplo delle leggi (intese in senso a-tecnico e ampio) degli altri Stati della UE.

Questa situazione, oltre a tradursi in costi – per oneri burocratici – enormi sia per le imprese sia per i singoli cittadini, determina un caos legislativo, per il sovrapporsi di regole confuse, ridondanti e contraddittorie, che incentivano l'illegalità, reprimono lo spirito di iniziativa e la capacità di impresa, limitano la libertà e la creatività delle persone, sconcertano i cittadini onesti, producono vantaggi competitivi per i disonesti.

E che, specialmente con riferimento ai servizi sui quali si fonda lo Stato sociale o welfare – cioè la sanità, la scuola e la giustizia – riducono la capacità delle pubbliche amministrazioni di erogare servizi di buona qualità, di coordinare in modo adeguato le molteplici iniziative che vengono assunte e di programmare e organizzare quelle da assumere, in un'ottica complessiva, così determinando una diffusa situazione di violazione dei canoni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.

Oltretutto, molti studiosi, fanno rilevare che una delle ragioni principali per le quali l'Italia è in cima alle classifiche della corruzione secondo gli indici internazionali è rappresentata proprio dall'eccesso di leggi.

Del resto, basta ricordare che, ai tempi della dinastia Flavia, Publio Cornelio Tacito stigmatizzò il problema della corruzione e del disfacimento morale della società, nella famosa frase “*corruptissima res publica plurimae leges*” (il cui significato è “quando lo Stato è corrotto, le leggi sono moltissime”).

Molti analisti e studiosi rilevano che spesso il fenomeno delle eccesso di leggi non viene preso in considerazione dal punto di vista della sua incidenza sull'aumento di comportamenti



illegali e corruttivi, ma in realtà tale ottica è fondamentale e riguarda sia lo Stato, sia le Regioni, sia gli enti locali.

Basta considerare che, in media, ogni Regione ha circa mille leggi che vanno ad aggiungersi a quelle dello Stato, rendendo assai complicata la vita delle imprese e dei cittadini, anche perché questa massa di norme spesso viene gestita da amministratori che, anche se dotati di adeguata professionalità, il più delle volte non riescono a metterla a frutto a causa del difetto di coordinamento e doti organizzative, che purtroppo caratterizza il nostro sistema e non consente di valorizzare, nelle sedi pertinenti anche europee, le nostre specificità positive, che pure sono tante.

E sappiamo che da tempo economisti, anche stranieri, e giuristi concordano sul fatto che la corruzione danneggia la crescita economica del Paese.

Di recente, la Banca mondiale ha sostenuto che in Italia un'efficace lotta alla corruzione produrrebbe un aumento del reddito superiore al 2,4% e un incremento della crescita annua delle imprese pari al 3% ed ha sottolineato che la corruzione frena gli investimenti esteri perché rappresenta una tassa del 20%”.

Anche per Transparency International Italia ogni grado di aumento del livello della corruzione riduce del 16% gli investimenti stranieri diretti, mentre se il nostro Paese riuscisse a migliorare gli indici di propensione alla corruzione – raggiungendo il livello standard di deviazione (2,38 punti) – potrebbe ottenere un incremento degli investimenti di oltre 4 punti e quindi un aumento di oltre mezzo punto del PIL pro-capite.

Deve pure essere tenuto presente che la diffusa illegalità, determinando grossi sprechi di denaro pubblico, è anche una delle cause dell'eccessiva pressione fiscale cui sono sottoposti i contribuenti corretti, così come dell'elevato costo del lavoro, cui però corrispondono retribuzioni di gran lunga inferiori alla media europea.

Nello scenario che si è aperto con la crisi economico-finanziaria che stiamo ancora vivendo, un reale snellimento di questa “selva oscura” e invadente di disposizioni rappresenta una pre-condizione perché l'Italia riesca a vincere la propria sfida verso lo sviluppo, che, pur se ispirata necessariamente a un modello diverso rispetto a quello di partenza, può comunque essere soddisfacente per noi e per le generazioni future.

### **3.– Le ricadute della overdose normativa sul fronte della spesa pubblica o dei mancati introiti.**

Si tratta di un'operazione, che come si è detto già da tempo il legislatore considera necessaria, ma che oggi è divenuta particolarmente urgente, anche per importanti ragioni di carattere economico.

Infatti, spesso accade che, nonostante la cronica scarsità di fondi propria della nostra economia – divenuta ora particolarmente acuta – tuttavia si riscontra l'incapacità di spendere in modo adeguato i fondi disponibili e di utilizzare a pieno le risorse che possono arrivare dall'Unione europea.

Questo si verifica, ad esempio, nel settore dei beni culturali, soprattutto da quando la UE ha istituito, nell'ambito della propria politica regionale, il Fondo europeo di sviluppo regionale, invitando gli Stati membri a promuovere lo sviluppo culturale delle Regioni più povere, per aiutarle ad affermare la propria identità, ad attirare turisti e a creare posti di lavoro in settori quali i servizi online e i mezzi di comunicazione.

Il Fondo ha partecipato ad importanti opere di restauro di teatri storici come il Teatro del Liceu di Barcellona e la Fenice a Venezia, entrambi danneggiati da un incendio negli anni novanta del secolo scorso e, di recente, al restauro di Pompei.

Tuttavia, da noi, anche per la descritta situazione normativa caotica, non sempre si riesce ad approfittare al meglio delle opportunità finanziarie che ci vengono dall'Europa e che sono soprattutto indirizzate alle Regioni meridionali, come proprio il caso di Pompei – noto in tutto il mondo – dimostra, in modo emblematico.

Eppure, dal “Rapporto SVIMEZ 2013 sull'economia del Mezzogiorno” – presentato il 17 ottobre 2013 – emergono dati molto allarmanti sull'andamento dell'occupazione nel Meridione, specialmente per i giovani e per le donne e si sottolinea che, dal 2007 al 2012, il Pil del Mezzogiorno è diminuito del 10%, mentre al Centro-Nord la diminuzione è stata pari al 5,8%. Ciò porta l'Istituto a parlare di rischio di “desertificazione industriale”. Si tratta di dati che devono far riflettere tutti noi perché, come ha auspicato anche il Presidente della Repubblica, la via da seguire per fermare l'impoverimento del Mezzogiorno “deve essere quella dell'avvio di un nuovo processo di sviluppo nazionale, che trovi solida base nelle grandi energie e capacità umane presenti nel Meridione”, le quali, in questa direzione, vanno riquelificate.

E poi la vera svolta che siamo chiamati a compiere è proprio quella di essere più solidali e coesi come sistema-Paese e questo non solo per motivi ideali, ma anche perché “conviene”.

Non va, del resto, dimenticato, che anche la malavita organizzata – con le sue ricadute, anche sull'economia – non può essere più considerata un male solo del Mezzogiorno, basta che si consideri che da poco più di un mese il Consiglio dei ministri ha deliberato lo scioglimento per infiltrazioni mafiose del primo consiglio di un comune lombardo: Sedriano.

D'altra parte, anche il problema relativo alla difficoltà a spendere risorse disponibili non riguarda solo il Mezzogiorno ed è causato, in via principale, dalla mancanza di semplificazione.

Infatti, nella interessante memoria del Procuratore generale della Corte dei conti Salvatore Nottola al giudizio sul rendiconto dello Stato approvato il 27 giugno 2013 (ribadendosi un'osservazione già presente nella memoria dello scorso anno) viene sottolineato che “si rileva una diffusa incapacità di spesa anche in presenza di risorse finanziarie, disponibili proprio a causa di processi decisionali complessi e inefficienti, di problematiche relative al coordinamento tra livelli di governo, della scarsa qualità della programmazione e della progettazione delle opere”.

Nella stessa memoria si precisa che “il caso più eclatante di incapacità di spesa viene individuato nella realizzazione di programmi cofinanziati con fondi comunitari”, che in termini

temporali sono prossimi alla conclusione, pur registrandosi tuttora percentuali di spesa certificata molto basse, con il conseguente rischio di dover disimpegnare le risorse UE. Si aggiunge, però, che il Governo si è impegnato, con specifici strumenti, per evitare tale evenienza, ma il raggiungimento pieno dell'obiettivo è stato ostacolato dalla riscontrata difficoltà di evidenziare con "chiarezza" l'effettivo andamento del procedimento relativo all'utilizzazione dei fondi.

E, per avere un'idea concreta delle conseguenze negative di tale situazione, sul fronte della spesa pubblica o dei mancati introiti, mi sembra utile tornare a riflettere sulla situazione del nostro patrimonio storico-artistico e sulla relativa gestione.

Come è noto, si tratta di un patrimonio immenso e di qualità media molto elevata – tanto che il nostro Paese ha il maggior numero di edifici riconosciuti dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità o appartenenti al patrimonio culturale vincolato (sono 45 i siti italiani tutelati su 911 in tutto il mondo, pari a 5%) – che, però, non viene adeguatamente messo a frutto anche perché nessuno ne conosce la reale complessiva consistenza.

Infatti, dalla memoria dello scorso anno del Procuratore generale della Corte dei Conti, risulta che, «nonostante vari tentativi di giungere a una stima attendibile dei beni culturali, non esiste oggi una catalogazione definitiva specie per i reperti archeologici. Inoltre, per i grandi musei statali non esiste una stima del valore delle opere possedute». Molte delle quali, fra l'altro, restano chiuse nei magazzini.

Eppure ventisei anni fa venne approvato un progetto di catalogazione del patrimonio artistico e monumentale italiano, chiamato con il suggestivo nome "Giacimenti culturali" coniato dal Ministro del tesoro dell'epoca e per il quale, a partire dal 1986, si è provveduto allo stanziamento di 2.110 miliardi di lire (pari a circa 2,1 miliardi di euro di oggi) che pare sia andato in favore di società private di informatica, senza che si sia pervenuti al risultato sperato.

Molti dicono che, per i beni culturali, il nostro è un problema di abbondanza: troppi beni architettonici, troppi siti archeologici, troppe opere d'arte da tutelare.

È certo, infatti, che gestire un patrimonio così cospicuo – e riconosciuto come tale anche dal resto del mondo tramite l'UNESCO – sarebbe molto complicato anche con una normativa "ideale" e con amministratori avveduti, però è altrettanto evidente che, nell'attuale situazione normativa confusa e poco trasparente che favorisce diffusi comportamenti poco responsabili o addirittura illeciti, la situazione è diventata "esplosiva".

E quel che si è detto per il patrimonio storico-artistico – che sicuramente rappresenta una grande fortuna per il nostro Paese, che oltretutto ne dimostra la originaria forte "vocazione culturale" e che è tanto apprezzato dai nostri partners europei – vale per tanti altri settori della nostra Amministrazione e, in particolare, vale per la scuola, la sanità e la giustizia.

Infatti, anche in questi che sono i settori-cardine dello Stato democratico – pur nella sempre maggiore scarsità di risorse materiali e umane – benché a volte riusciamo a raggiungere risultati anche migliori di quelli che si riscontrano in altri Paesi, non riusciamo però a dare loro la dovuta

visibilità, sicché essi finiscono per perdersi nel marasma delle carenze strutturali rinvenibili nel sistema nel suo complesso.

E se ciò accade è anche per gli indicati problemi di comunicazione tra le Amministrazioni, che non si riscontrano in molti altri Paesi UE.

#### **4.- Le ricadute del disordine normativo e amministrativo sulla gestione del servizio giustizia.**

Alla enorme quantità di norme si aggiunge anche la loro qualità che è tutt'altro che improntata alla chiarezza e, da questo punto di vista, non risulta normalmente rispettosa dei criteri di tecnica redazionale che sia il legislatore statale, sia quello regionale si sono dati, in appositi atti ufficiali.

Va, inoltre, considerato che, a volte, la scarsa chiarezza strutturale di un testo normativo può derivare anche dalle modalità della relativa approvazione in sede parlamentare, come, per esempio, accade per gli atti normativi sulla cui approvazione il Governo pone la questione di fiducia.

Comunque su tale argomento non mi soffermo, perché so che lo farà, da par suo, Alfredo Storto, che potrà portare la sua diretta testimonianza al riguardo.

Io, invece, posso portare una sintetica testimonianza degli effetti che il suddetto disordine normativo e amministrativo produce sulla gestione del servizio giustizia.

Si tratta di effetti, a mio avviso, devastanti da diversi punti di vista, in particolare: 1) per l'eccessivo volume di contenzioso che produce; 2) perché comporta una cattiva utilizzazione delle risorse materiali e umane – cronicamente scarse – derivante da disfunzioni organizzative che spesso non possono che essere subite dai protagonisti (in particolare: dai magistrati); 3) perché dà luogo ad incertezze nella interpretazione delle diverse norme da applicare, con conseguente mancato rispetto del principio della prevedibilità delle decisioni; 4) perché si traduce in scarsa tempestività della risposta alla domanda di giustizia dei cittadini, a sua volta produttiva di spese per il bilancio pubblico in conseguenza della violazione del principio della ragionevole durata del processo e dell'applicazione della disciplina nazionale in materia.

#### **5.- In particolare: lo smisurato volume del contenzioso.**

Dalla relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012 del Primo Presidente della Corte di cassazione risulta che, come ormai accade da diversi anni, anche nello scorso anno sono stati emessi circa 80.000 provvedimenti, di cui circa 50.000 nel settore penale e circa 30.000 nel settore civile.

Nello stesso anno, la Corte di cassazione francese ha emesso 23.058 sentenze, di cui 15.351 nel settore civile e 7.707, nel settore penale (come risulta dal rapporto annuale del 2012 dell'attività della Corte, disponibile *on-line* [http://www.courdecassation.fr/publications\\_cour\\_26/rapport\\_annuel\\_36/rapport\\_2012\\_4571/](http://www.courdecassation.fr/publications_cour_26/rapport_annuel_36/rapport_2012_4571/)).

Va, anche, considerato, per il penale, che la nostra disciplina in materia di prescrizione – da cui dipende la proposizione di un gran numero di ricorsi, esclusivamente volti ad allungare i tempi processuali onde ottenere la dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione – è quasi unica in Europa, come risulta da una recente risoluzione del CSM in materia, essendo concepita in modo tale da determinare inevitabilmente un gran numero pronunce di estinzione dei reati per prescrizione, diversamente da quanto accade nei sistemi in vigore negli altri Paesi europei di *civil law*, che sono gli unici cui ci si può rapportare, visto che quelli dell'area del *common law* non conoscono un istituto paragonabile alla prescrizione del reato.

Ne consegue che, anche in Francia, vige un sistema diverso dal nostro, con termini di prescrizione dei reati molto lunghi dopo qualsiasi atto interruttivo. E la stessa cosa accade nel sistema penale spagnolo e in quello tedesco, essendo in quest'ultimo previsto che, dopo l'avvio del processo, il reato si prescrive con il decorso di un periodo di tempo pari al doppio del termine prescrizionale ordinario.

Questa breve digressione penalistica mi serve per dimostrare come, anche in questo campo, pure per effetto di un regime della prescrizione dei reati che rappresenta un *unicum* nella UE, non solo costringiamo la Corte di cassazione ad emettere un numero di decisioni pari a più di cinque volte di quelle emesse dalla Corte di cassazione francese, ma lo facciamo determinando un grande spreco di risorse, quali sono quelle umane e materiali il cui impiego è necessario per portare avanti procedimenti penali destinati a “morte certa” nonché quelle, che possono essere correlate, finalizzate ad ospitare in strutture carcerarie persone che non saranno mai dichiarate colpevoli in base ad una sentenza definitiva (visto che la sentenza finale del relativo procedimento dichiarerà l'estinzione del reato stesso) ed eventualmente quelle che conseguiranno alla eccessiva lunghezza del processo etc. etc..

E tutto questo mi sembra molto lontano dal “semplificare” e “razionalizzare”.

Continuando il raffronto con la Corte di cassazione francese, per il settore civile, vi è da dire che, non solo il numero dei provvedimenti emessi è pari quasi alla metà di quelli emessi dalla nostra Corte di cassazione, ma anche la tecnica redazionale utilizzata è molto diversa dalla nostra, nel senso che richiede tempi molto più ridotti, anche se, a mio avviso, non è da “importare”.

In particolare, la motivazione delle sentenze della *Cour de cassation* è estremamente succinta, in quanto avendo la Corte la funzione di giudice delle decisioni degli altri giudici, nelle sentenze ci si limita a dire se il giudice del merito ha correttamente o meno applicato la legge. Questo semplifica molto il lavoro della Corte, anche se non produce risultati molto soddisfacenti dal punto di vista della qualità e della chiarezza. Infatti, la dottrina e alcuni consiglieri della Corte stessa in più occasioni hanno sottolineato che la sommarietà dell'esposizione, sia per quanto riguarda i presupposti in fatto e lo svolgimento della procedura, sia per quanto riguarda le ragioni delle interpretazioni ritenute corrette, spesso non consente – specialmente nelle cause civili – di rendersi conto del contenuto della decisione stessa, tanto da rendere necessaria la redazione di note e comunicati, che vengono redatti dalla stessa Corte, ma non necessariamente dai consiglieri, al fine di migliorare la intellegibilità della decisione stessa.

Naturalmente questa macroscopica differenza di volume di contenzioso tra la nostra Corte di cassazione e quella francese non dipende solo dall'elevato grado di confusione del nostro ordinamento, ma certamente da questo è favorita per il penale, per quel che si è detto, e per il civile perché, dato il frequente sovrapporsi di modifiche e innovazioni normative e giurisprudenziali, difficilmente ci si priva del "lusso" della presentazione di un ricorso – anche se solo "esplorativo" – e questo, benché il numero annuo di ricorsi respinti o dichiarati inammissibili sia elevatissimo.

Ma che si tratti di un "lusso" che – specialmente in tempi di crisi – ci si deve concedere solo quando è necessario, questo non si recepisce.

Così, purtroppo, anche negli enti pubblici, a partire dai Ministeri, difesi dall'Avvocatura dello Stato, la mentalità più diffusa è quella che prima di pagare si deve attendere un provvedimento della Corte di cassazione, anche se si tratta di una ordinanza della sesta sezione, che non fa che dare l'avallo all'operato dei giudici del merito, a sua volta magari conforme ad un orientamento "blindato" della stessa Corte di cassazione.

In questo modo aumentano a dismisura la "carte", si allungano i tempi processuali anche perché si creano le premesse perché possano nascere intoppi di tipo procedurale, legati per esempio alle notifiche e quindi certamente non si fa opera di "semplificazione".

A tutto ciò è da aggiungere un'altra anomalia tutta italiana, rappresentata dall'elevatissimo e crescente numero di avvocati del libero foro. Secondo i dati rilevati dalla Commissione europea, nel 2008 il rapporto giudici/avvocati era in Italia di 32,4 avvocati per ogni giudice, in Francia di 8,2 e in Inghilterra di 5. Anche nel rapporto avvocati/abitanti, l'Italia surclassava la Francia con 332 avvocati per 100.000 abitanti, contro 75,8 della Francia.

Il Primo Presidente della Corte di cassazione, Giorgio Santacroce, di recente, ha individuato proprio nello "enorme numero di avvocati" presenti sul territorio la causa principale della "eccessiva litigiosità" degli italiani.

Queste parole sono state pronunciate dal Presidente nel corso di un convegno tenutosi al Senato a fine giugno 2013 in occasione della presentazione del rapporto OCSE sullo stato della giustizia all'interno dei Paesi all'Organizzazione.

Tale rapporto, stilato con la collaborazione della Banca d'Italia, attribuisce all'Italia la maglia nera per la giustizia, in quanto per definire una causa civile, nel nostro Paese sono necessari ben otto anni per i tre gradi di giudizio: il quadruplo dei 788 giorni necessari (in media) negli altri Paesi OCSE. Il primo posto nella classifica è stato attribuito alla Svizzera, con un totale di soli 368 giorni (appena un anno). Questo significa che gli elvetici sono otto volte più veloci di noi italiani.

Pertanto, l'OCSE sottolinea come il nostro sistema giudiziario costituisca una vera e propria "zavorra sull'attività economica" dell'Italia.

Né tale divario di tempi può essere giustificato – secondo l'OCSE – dall'entità delle risorse che lo Stato destina al comparto giustizia, perché, secondo i dati raccolti, altri Paesi che, in proporzione, destinano al servizio le stesse risorse vantano tempi più brevi dell'Italia. È proprio il

caso della Svizzera, che impiega la stessa percentuale di Pil dell'Italia, con risultati evidentemente più efficienti.

Sentire queste parole fa molto male, specialmente a chi, sia pure indirettamente, è chiamato in causa, ma dovrebbe far riflettere tutti i cittadini italiani e tutti si dovrebbero sentire compresi nel suddetto quadro di inefficienza tracciato dall'OCSE.

Il nostro sistema giudiziario, già per il fatto di essere amministrato da giudici che – per la parte preponderante – sono dei tecnici che hanno superato un pubblico concorso e ai quali la Costituzione garantisce la soggezione “soltanto alla legge” (art. 101, secondo comma, Cost.), è un sistema molto più garantista di tanti altri, compresi molti di quelli esistenti negli Stati UE di più antica tradizione democratica.

Tuttavia – nonostante questa favorevole situazione di partenza – i risultati che produce non vengono considerati, in sede europea, all'altezza di quelli prodotti da altri sistemi giudiziari per la lentezza e scarsa organicità delle risposte, che non rende giustizia alle risorse materiali e soprattutto umane investite e, al contempo, offusca anche il rilievo dell'aspetto qualitativo delle decisioni.

Ma si deve riconoscere che un simile criterio di valutazione, oltre ad essere comprensibile è anche conforme alle nostre tradizioni.

Va, infatti, ricordato che l'idea che una giustizia più celere – oltre che con esiti maggiormente prevedibili – è una giustizia che maggiormente risponde all'esigenza di tutela dei diritti che si assumono lesi, corrisponde a quel che insegnava il compianto Virgilio Andrioli, quando – ricordando Giuseppe Chiovenda, al cui pensiero, come è noto, è stata ispirata la prima stesura del codice di diritto processuale civile del 1940 – diceva che l'allungamento ingiustificato dei tempi processuali rappresenta, di per sé, un danno per la parte processuale che ha ragione.

Inoltre, come è stato osservato dal noto processualista Sergio Chiarloni, le molteplici innovazioni introdotte dal legislatore nel codice di rito negli ultimi anni – almeno nelle intenzioni – sono state finalizzate a realizzare i due fondamentali obiettivi della celerità e della chiarezza.

Ciò è stato fatto anche con l'idea di tenere conto:

a) del principio della certezza del diritto che trova corrispondenza anche nella consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia UE secondo cui il principio della tutela del legittimo affidamento costituisce il corollario del principio della certezza del diritto, che esige che le norme giuridiche siano chiare e precise e che è diretto a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto comunitario (sentenza 15 febbraio 1996, causa C-63/93, *Duff e a.*, Racc. p. I-569, punto 20, per un caso di violazione del principio, sentenza, 28 aprile 1988, causa 120/86, *Mulder*, in *Racc.*, p. 2321, punto 26);

b) dell'annosa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, per la quale la violazione del principio della ragionevole durata del processo, rappresenta un profilo della lesione del diritto a un processo equo, di cui all'art. 6, par. 1, CEDU, che, come si è detto, trova riscontro nel pensiero dei padri del nostro processo civile.

In coerenza con i suddetti obiettivi, lo stesso Chiarloni ha posto l'accento sull'importanza che è da riconoscere al canone della "semplicità" nell'interpretazione delle leggi processuali, da considerare come il "canone principale della tecnica ermeneutica in materia processuale", sul rilievo secondo cui "ogni complicazione interpretativa è inevitabilmente foriera di possibili questioni e contestazioni, che investendo il processo allontanano potenzialmente l'emanazione della decisione di merito e, di riflesso, il ripristino del diritto sostanzialmente violato".

D'altra parte, la giurisprudenza della Corte di cassazione – specialmente dopo l'introduzione dei principi del giusto processo in sede di riforma dell'art. 111 Cost. – ha molto valorizzato il canone generale "della strumentalità delle forme processuali", fra l'altro anche al fine di assicurare una migliore attuazione del principio della durata ragionevole del processo, sancito dal suddetto art. 111 Cost., ma previsto anche dall'art. 6 della CEDU e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Del resto, anche il tanto discusso e complesso rito Fornero, è stato espressamente introdotto come "procedimento giudiziario specifico per accelerare la definizione delle controversie" in materia di licenziamenti (art. 1, comma 1, della legge 28 giugno 2012, n. 92).

Detto questo, è altrettanto ovvio che, se la qualità delle nostre decisioni è migliore rispetto a quella di altri giudici degli Stati europei, questo elemento positivo non si può perdere sull'altare della celerità.

Non è certamente trasformando i nostri tribunali e la Corte di cassazione in "sentenzifici" di scadente qualità che potremo dire di aver vinto la sfida, tanto più che in questo modo – in un ordinamento sempre più complesso e oscuro – si finirebbe con il togliere la Corte di cassazione il suo ruolo principale di garante dei diritti, della legalità e dell'uniforme applicazione del diritto.

E questo verrebbe a ledere il decoro della Corte stessa come istituzione, la dignità professionale dei magistrati e degli avvocati che vi operano e, soprattutto, il rispetto dei diritti dei cittadini che rivolgono al massimo organo della giurisdizione domande di giustizia.

È quindi necessario non solo e non tanto aumentare le risorse materiali da destinare al servizio giustizia – ancorché vi siano indubbie criticità anche su questo fronte, nonostante le valutazioni dell'OCSE – ma soprattutto impiegarle meglio ed evitare gli sprechi di cui il nostro sistema è pieno.

Ci vuole una migliore organizzazione dei mezzi esistenti, che però non derivi solo dagli apparati amministrativi a ciò deputati, ma faccia leva sulla collaborazione in primo luogo di tutti gli operatori giuridici (a partire dagli avvocati), ma anche dei cittadini.

Grazie a questa collaborazione si dovrebbe arrivare a dismettere atteggiamenti iper-litigiosi o anche iper-garantistici che molte volte si traducono nell'assenza sostanziale di garanzie per i diritti lesi, in quanto possono comportare una grande dispersione delle conoscenze e, quindi, un ritardo eccessivo del riconoscimento della lesione, con le conseguenziali pronunce.

A tal fine sarebbe bene iniziare a trovare dei luoghi di confronto tra magistrati e avvocati, a partire dalla Corte di cassazione, nei quali affrontare le questioni operative più urgenti, a cominciare



dai criteri di redazione degli atti di parte e dei provvedimenti giurisdizionali, nonché le questioni relative al rispetto del principio di specificità dei motivi di ricorso.

Ma anche questa strada non è da noi facilmente percorribile in quanto i nostri numerosissimi avvocati (più di 250.000, di cui circa un terzo cassazionisti) non riconoscono, ad esempio, al Consiglio nazionale forense un ruolo di rappresentanza dei numerosi Consigli dell'ordine territoriali esistenti.

Pertanto, qualsiasi modifica operativa concordata dovrebbe, allo stato, implicare il coordinamento con tutti tali Consigli territoriali, che sono più di 160 (per la precisione, al momento: 166)!

Bisognerà, quindi, trovare altre strade e, anche da questo emerge la complicatezza del nostro sistema.

Comunque, quel che deve essere chiaro a tutti è che i numeri dei provvedimenti emessi dalla nostra Corte di cassazione – che sono rappresentativi dello stato del sistema, nel suo complesso – non trovano corrispondenza in alcun'altra Corte di legittimità e costituiscono un'assoluta anomalia della giustizia italiana, un *unicum* nel panorama europeo.

Quindi è indifferibile cambiare rotta, nell'interesse anche economico di tutti.

#### **6.- Necessario collegamento tra qualità della risposta e sostenibilità del servizio.**

Ovviamente, una vera modifica di tipo strutturale dell'attuale situazione critica della giustizia civile italiana deve necessariamente incidere sulla “domanda di giustizia”, attraverso la valorizzazione del ruolo della società civile e il coinvolgimento dei cittadini come soggetti attivi, propulsori di politiche sociali in un quadro di condivisione di responsabilità collettive.

Ciò comporta che – di fronte alla accertata permanenza di sacche di disagio sociale e di nuove povertà – tutti i cittadini devono essere consapevoli del fatto che il raggiungimento dell'obiettivo della garanzia della qualità del servizio della giustizia civile – anche in termini di celerità delle relative risposte – non può essere disgiunto dalla considerazione della relativa sostenibilità in termini economici e ciò comporta la necessità di evitare pratiche che si traducano nell'abuso del processo.

In tale cammino è necessario responsabilizzare, per primi, tutti gli operatori giuridici (ovviamente a partire dagli stessi giudici e dagli avvocati), perché “sentano” la necessità di collaborare a dare una migliore attuazione al principio costituzionale – di importazione europea – della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.), al quale deve essere attribuito un ruolo di assoluta centralità soprattutto in un momento di crisi economico-finanziaria come l'attuale, visto che la lentezza del processo ne fa lievitare enormemente i costi, economici e sociali.

Solo in questo modo si può sperare di ottenere una vera e duratura inversione di tendenza, forse anche in tempi ragionevoli.

In altri termini, si deve prendere coscienza che i servizi pubblici che costituiscono i pilastri del nostro welfare – tra i quali, in questa sede, rileva la giustizia civile – sono beni da usare “con cura”.

Non va, del resto, dimenticato che anche Dean Spielmann, Presidente della Corte di Strasburgo, nell’inaugurazione del presente anno giudiziario della Corte, ha, fra l’altro, sottolineato che la epocale crisi economico-finanziaria che stiamo vivendo oltre ad avere avuto ripercussioni sui diritti sociali ed economici ne ha avute di notevoli sui diritti umani, con l’emersione della tendenza ad applicare la legge del più forte e, talvolta, a mettere da parte i diritti umani, considerati da alcuni Governi come “un lusso che non ci si può permettere in periodi di crisi”.

Sappiamo che l’art. 24 della nostra Costituzione prevede, fra i diritti fondamentali, il “diritto di agire in giudizio”, che analogamente l’art. 6 della CEDU contempla il “diritto di effettivo accesso al giudice” e l’art. 47 della Carta UE garantisce il “diritto a un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice”.

Non possono, quindi, esservi dubbi sul fatto che il suddetto diritto sia un diritto fondamentale.

Ma ciò non significa che sia un diritto “assoluto”.

Infatti – come è stato autorevolmente sostenuto, fra gli altri, da Luigi Mengoni alla fine del suo mandato di Giudice costituzionale – qualora si sia chiamati ad affrontare questioni afferenti, anche indirettamente, la tutela di diritti fondamentali, non va dimenticato che la relativa soluzione comporta sempre e comunque la necessità di effettuare un “equo bilanciamento” tra principi e tra gli stessi diritti fondamentali.

Del resto, la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 85 del 2013, ha ribadito che “tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012)”, in quanto “se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”.

Ed è orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte di Strasburgo quello secondo cui al diritto di effettivo accesso al giudice possono essere poste delle limitazioni, purché esse siano rispondenti ad uno scopo legittimo, proporzionate a tale scopo e non colpiscano il diritto nella sua essenza (vedi, tra le tante: *Ashigdane c. Regno unito*, 28 maggio 1985, par. 57).

Nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo non si manca di evidenziare, altresì, che ormai spetta sempre più ai giudici – senza che per questo si debba accusarli di indebite invasioni di campo o di esercitare un’illegitima supplenza legislativa – “risolvere le più gravi e difficili questioni di diritto civile poste dal cambiamento dei costumi, dalla scienza e dalla tecnica”. Questo dipende non tanto da distrazioni o ritardi del legislatore, quanto dal fatto che la vita propone

ormai una molteplicità di situazioni sempre nuove e sempre variabili, che nessuna legge può cogliere e disciplinare nella loro singolarità, in un inseguimento continuo e irraggiungibile.

Ne consegue che la vistosa sproporzione del numero delle cause civili in entrata rispetto alla capacità di smaltirle risulta dovuta anche alla sopravvenienza di sempre nuove richieste di tutela, che va ad aggiungersi all'incremento progressivo e inarrestabile della domanda di giustizia, in genere.

In questa situazione, in più occasioni, il Primo Presidente Santacroce ha rilevato come sia ormai indispensabile procedere ad una drastica limitazione del ricorso al giudice, riducendo il flusso delle controversie in entrata e contrastando la convinzione tutta italiana che rivolgersi al giudice statale sia l'unico rimedio a disposizione del cittadino per ottenere il riconoscimento e l'affermazione dei propri diritti, facendo quindi la giusta applicazione di istituti come l'arbitrato e la mediazione che all'estero funzionano da tempo, mentre da noi hanno rivestito invece sempre un ruolo di carattere sussidiario e subalterno.

Solo il tempo potrà dirci se effettivamente questo avverrà e se sarà realmente risolutivo, piuttosto che risolversi nello svolgimento di una "fase preliminare" di un futuro giudizio, visto che anche il buon funzionamento dell'arbitrato e della mediazione è legato ad un cambiamento di mentalità e ad una specifica preparazione di arbitri e mediatori.

Quel che è certo che, anche in questo ambito, gli avvocati devono essere coinvolti direttamente e ciò, del resto, corrisponde anche allo spirito delle Corti europee.

Non va dimenticato che in più occasioni queste Corti hanno sottolineato la grande rilevanza dell'apporto che l'avvocatura può dare alla soluzione dei problemi della società.

Al riguardo, si può ricordare, tra le più recenti, la sentenza 18 ottobre 2011 (caso *Graziani-Weiss c/ Austria*), con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha confermato la propria costante giurisprudenza la quale, nel distinguere la professione forense dalle altre attività di prestazione di servizi, sottolinea il valore sociale della stessa. Tale valore impone all'avvocato di assumere funzioni pubbliche quali quelle di tutela e curatela di soggetti incapaci, proprio in ragione della particolare qualificazione professionale acquisita, del superamento dell'esame di abilitazione, e dei doveri deontologici che gravano sul legale. La sentenza ha accostato, pertanto, gli avvocati ai notai ed ai magistrati, sottolineando il rilievo pubblico di tali professioni giuridiche, che le distingue nettamente – sottolinea la Corte – da gruppi di altre persone che, pur avendo studiato diritto e pur avendo ricevuto una qualche forma di *legal training*, non presentano quel complesso universo deontologico di diritti e di doveri che connotano invece *lawyers, public notaries, and judges*.

#### **7.- La "chiarezza espositiva" degli atti processuali come strumento di riduzione dei tempi della giustizia civile.**

In attesa di affrontare in modo coordinato le molteplici e concorrenti disfunzioni di sistema che causano il grosso problema della lunghezza esorbitante dei tempi processuali della giustizia

civile, gli operatori giuridici (giudici e avvocati, soprattutto), essendo i più diretti interessati, possono mettere in pratica, nell'immediato, alcune prassi "virtuose".

La prima di esse è, a mio avviso, quella della "chiarezza espositiva" applicata, in questo ambito, agli atti con cui si accede ai Tribunali e alle Corti, nonché ai provvedimenti da questi emessi.

A tale "prassi" non può non essere, infatti, riconosciuto un ruolo di primaria importanza per il raggiungimento del suddetto obiettivo, essendone innegabile lo stretto legame con la prevedibilità delle decisioni, la quale oltre ad essere un canone caro alle Corti europee, produce benefici effetti riduttivi sulla domanda di giustizia.

È poi altrettanto sicuro che l'adozione di uno stile più sintetico e di un linguaggio più chiaro nella redazione degli atti avrebbe anche il vantaggio di rendere più facile il dialogo tra le Corti supreme nazionali (per l'Italia: Corte costituzionale e Corte di cassazione) e quelle internazionali, sovranazionali e degli altri Paesi europei, anche al fine di estendere il dialogo a tutti i giudici comuni.

E ciò avrebbe anche l'effetto benefico di rendere più trasparente e comprensibile il modo di operare delle diverse Corti nazionali non solo per i tecnici ma per tutti i cittadini europei. Del resto, si sa che da tempo è particolarmente sottolineata la necessità di "conformare il nostro sistema processuale ai principi della CEDU", oltre che, ovviamente, a quelli della UE, tanto più che, com'è noto, in base a tali ultimi principi i cittadini dei Paesi della UE possono esercitare la professione forense in tutti gli Stati dell'Unione.

Nell'intraprendere il percorso virtuoso della "chiarezza espositiva" – non così agevole – si potrebbe cominciare ad impegnarsi, parallelamente, in due ambiti, diversi ma interdipendenti:

1) cercare di indicare – assimilandole in ambito europeo – le regole di redazione (lo stile e il linguaggio) degli atti che danno l'accesso alle Corti supreme a cominciare dalle diverse Corti costituzionali e dalle Corti omologhe alla nostra Corte di cassazione;

2) avviare un processo di standardizzazione, in ambito UE, della tecnica di redazione dei provvedimenti giurisdizionali.

Per quel che riguarda il primo dei suddetti ambiti, è bene muovere dal presupposto secondo cui dalle rilevazioni europee risulta che la nostra Corte di cassazione – che, abbiamo detto, è quella che ha la maggiore produttività in ambito UE, rispetto alle analoghe Corti – è una Corte che gode di una ottima considerazione, nonostante la criticità dei tempi processuali, criticità che, come abbiamo detto, è di sistema e che la Corte, in realtà, subisce.

Comunque, nonostante le perdurante oscurità e sovrabbondanza della nostra legislazione – particolarmente evidente in settori come quello del diritto tributario e previdenziale, che sono anche quelli per i quali, presso la nostra Corte di cassazione, giungono il maggior numero di ricorsi – il risultato, dal punto di vista qualitativo è migliore di quello di altre analoghe Corti europee.

Questa osservazione ha origini molto lontane.

Va, infatti, ricordato che l'obbligo della motivazione delle sentenze è una conquista relativamente recente, che il compianto illustre Collega Stefano Evangelista ed altri studiosi fanno risalire alla Prammatica del Regno di Napoli del 27 settembre 1774.

Lo stesso Evangelista ricorda che nelle epoche primitive – del c.d. “misticismo processuale” – lo strumento che consentiva la soggezione del giudicabile al potere giurisdizionale era rappresentato dal legame intrinseco tra religione e giustizia e dal diffuso convincimento della diretta provenienza della decisione dalla divinità per il tramite del giudice. In questa concezione si riteneva che il giudice mutuasse la propria autorità da virtù soprannaturali, come tali insuscettibili del sindacato umano.

Di qui il carattere quasi liturgico del processo, del quale resta oggi ancora qualche traccia nel peculiare abbigliamento proprio del giudice che siede in udienza e degli avvocati che ne sollecitano l'attività, composto dalla toga, il bavaglino e il tocco (quest'ultimo, ormai, usato solo in occasioni di speciale ufficialità).

Il tramonto del misticismo processuale, con la conseguente sostituzione del razionale al divino, rende necessaria la produzione di regole formali idonee ad assicurare, nel migliore dei modi possibili, la razionalità, ovvero la giustizia della decisione, che coincidono, visto che l'acquiescenza al potere giurisdizionale è, in questa fase storica, il frutto della fiducia nella ragione.

Di questa trasformazione della funzione giurisdizionale, l'introduzione del dovere di motivazione rappresenta uno dei più tardi – anche se dei più tipici – segni.

È così tramontata l'idea – sostenuta soprattutto da governanti dispotici – che la sentenza resta tale anche se la decisione presa non è stata motivata e quindi si possa trattare di un verdetto illiberale, dispotico o arbitrario.

La “svolta” significativa si è prodotta, come si è detto, quando, nel regno di Napoli, con una Prammatica del 27 settembre 1774, fu introdotto, per la prima volta – in Italia e in Europa – l'obbligo di motivare: “si spieghi la ragione di decidere o siano i motivi sui quali la decisione è appoggiata”.

Non ci si deve stupire della fonte di una iniziativa così dirompente.

Va, infatti, ricordato che nel settecento, nel Regno delle due Sicilie si è assistito ad un rigoglioso fiorire di studi filosofici, giuridici e scientifici, con illustri personalità le cui opere furono tradotte in diverse lingue.

In questo contesto, Napoli era il centro di pensiero più vivace d'Italia e in Europa era seconda solo a Parigi per la diffusione delle idee dell'Illuminismo; lo splendore della Corte e della società napoletana era proverbiale e attraeva le più importanti menti dell'epoca che spesso rimanevano a lungo nella città; geni assoluti come Goethe riconobbero nelle classi elevate del Regno una preparazione culturale non comune. Anche Stendhal disse che: “Napoli è l'unica capitale d'Italia,

tutte le altre grandi città sono delle Lione rafforzate “; del resto Napoli era di gran lunga la più grande d’Italia e tra le prime quattro d’Europa.

Si comprende, pertanto, che proprio da Napoli sia nata un’idea così “rivoluzionaria”, come quella di imporre l’obbligo della motivazione delle sentenze, creando – nello stesso anno della Prammatica: 1774 – nella facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Napoli l’”Istituto della motivazione delle sentenze”, affidato al grande Gaetano Filangieri, 1774).

I giudici protestarono perché reputavano irrispettosa quella disposizione, che diminuiva il loro prestigio.

Ma il re Ferdinando di Borbone, mise a tacere le contestazioni, rispondendo che: “i giudici sono esecutori delle leggi e non legislatori (...). Oggi che talune leggi non possono farsi senza il preventivo assenso dei giudici (se non peggio dei soli pubblici ministeri) dov’è finita la sovranità della legislazione ?”

Così i giudici del Regno dovettero adeguarsi e, nel corso del tempo, a partire da quella disposizione “illuminata”, il registro di tutta la storia giudiziaria è cambiato e si è quindi avvertita ovunque, con forza crescente, l’esigenza di regole formali idonee ad assicurare nel miglior modo possibile la razionalità e la giustizia della decisione.

Da quel momento in poi l’acquiescenza al potere giurisdizionale si è basata sulla fiducia nella ragione e quindi è nato l’indissolubile connubio tra il momento autoritario del *decisum* e l’apparato logico-giuridico che lo deve sorreggere e, ancor più, giustificare: cioè la motivazione.

Per tali motivi i nostri codici di rito prevedono come regola basilare quella della obbligatorietà della motivazione, che oggi è estesa in modo generalizzato anche ai provvedimenti amministrativi e che si collega all’esercizio del fondamentale diritto di difesa.

Se siamo noi italiani i padri dell’obbligo di motivazione delle sentenze si comprende perché anche oggi la qualità dei nostri provvedimenti sia superiore alla media europea.

E di questo, almeno, dovremmo essere contenti, visto che non si può negare che una sentenza celere ma immotivata o motivata in modo incomprensibile non “rende giustizia”.

E allora partendo da questo dato, non possiamo non riconoscere che vale la pena di impegnarsi attivamente sul fronte quantitativo perché ciò risponde all’interesse di tutti, è anche conforme al principio di economia processuale contenuto nell’art. 111 della Costituzione e soprattutto impedisce il peggioramento della “qualità” delle decisioni, che non sarebbe certamente un buon traguardo.

E anche per questa operazione, sarebbe utile il coinvolgimento dell’avvocatura pure per quanto riguarda lo stile di redazione dei ricorsi, al fine di: 1) assicurare una agevole comprensione delle censure; 2) rendere partecipi gli avvocati della c.d. “rivoluzione della sintesi”, che i giudici della Corte di cassazione da tempo stanno cercando di mettere in pratica, anche per meglio adeguarsi al principio della ragionevole durata del processo; 3) ricordare che la durata irragionevole

del processo, oltre a danneggiare di per sé la parte che ha ragione secondo l'insegnamento di Chiovenda, danneggia tutti i cittadini italiani, perché è fonte di pesanti voci di spesa per il bilancio dello Stato; 4) sottolineare lo stretto legame esistente tra la riduzione dei tempi processuali, una appagante risposta sintetica ad una domanda di giustizia e la formulazione di tale domanda in termini altrettanto chiari e sintetici; 5) consentire anche al pubblico di comprendere meglio come è organizzato il lavoro dei magistrati e degli avvocati che operano presso la Corte di cassazione.

Non va, del resto, dimenticato che le Corti di Strasburgo e Lussemburgo, nonché la maggior parte delle Corti supreme europee e la Corte suprema USA, sono dotate di specifiche istruzioni per l'accesso che contengono regole molto puntuali per la redazione dei ricorsi e delle memorie, per il modo in cui accludere gli allegati nonché per il deposito degli atti, arrivando addirittura, a volte, ad indicare il numero di righe che devono essere contenute in ogni pagina, oltre a richiedere la obbligatoria numerazione delle pagine degli atti depositati (peraltro, molto utile e non sempre presente nei nostri ricorsi).

Ora, se è vero che tali istruzioni spesso risultano eccessivamente analitiche, e anche evidente che da questo eccesso non si può passare alla totale assenza di punti di riferimento stilistici.

A questa logica risponde l'iniziativa del Primo Presidente Santacroce di inviare una lettera al Presidente del Consiglio Nazionale Forense, Guido Alpa, onde ottenerne la collaborazione per orientare gli avvocati a presentare ricorsi più sintetici e contenuti nella lunghezza.

Si tratta di una iniziativa molto significativa, perché è la prima volta che la Corte di cassazione fornisce suggerimenti operativi sulle modalità di stesura dei ricorsi, mettendo a disposizione degli avvocati una serie di regole il cui rispetto è finalizzato ad aumentare la "forza di impatto" della impugnazione.

Vedremo quale sarà il seguito di questa lodevole decisione.

## **8.- Le ricadute delle disfunzioni del nostro sistema sull'attività interpretativa e nel contesto europeo.**

Per non abusare del vostro tempo, non mi soffermo sugli effetti negativi che le disfunzioni del nostro sistema – e, in particolare, la scarsa qualità della normazione – hanno sull'attività interpretativa.

Mi limito al riguardo a ricordare che, da tempo, pur mancando nella Costituzione una specifica previsione volta a prescrivere la chiarezza espositiva delle regole giuridiche, tuttavia è indubbio il legame tra tale elemento e la certezza del diritto e quindi la prevedibilità sia dell'azione amministrativa (ai sensi dell'art. 97 Cost.) sia delle decisioni dei giudici (esigenza, quest'ultima, sottolineata anche dalla Corte CGUE, come si è detto).

Del resto, la Corte costituzionale fin da epoca remota (sentenza n. 19 del 1956) ha collegato la tutela della Costituzione alla "certezza del diritto", configurando quest'ultima come "un preminente interesse pubblico" (sentenza n. 129 del 1957).

Il Giudice delle leggi ha altresì affermato che: “la chiarezza del dettato legislativo” contribuendo alla certezza del diritto “riduce le occasioni di controversie, mentre formulazioni disputabili favoriscono la crescita del contenzioso” (sentenza n. 31 del 1983 e, in senso analogo, sentenza n. 422 del 1995).

Questo indirizzo è stato applicato in modo particolarmente rigoroso in riferimento alle normative regionali, rispetto alle quali si sono riscontrati maggiori problemi e pratiche poco lineari da parte dei legislatori che, nella recente sentenza n. 70 del 2013, hanno portato la Corte addirittura a dovere affermare la manifesta irragionevolezza dell’esercizio della discrezionalità del legislatore di una Regione, per cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione.

Sempre nel medesimo ambito la Corte costituzionale ha anche reiteratamente stabilito, con riguardo alle norme retroattive, che «la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire “situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo”, in ragione di “un dibattito giurisprudenziale irrisolto” (sentenza n. 311 del 2009) ovvero di “ristabilire un’interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore” (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell’eguaglianza dei cittadini» (sentenze n. 103 del 2013 e n. 78 del 2012). Conseguentemente, non corrisponde a tali valori una norma che pretenda di definirsi interpretativa al solo scopo di avere efficacia retroattiva, ma che in realtà intervenga su un testo chiaro, privo di ambiguità e che non aveva dato luogo a contrasti sul contenuto precettivo della disciplina da applicare (sentenza n. 210 del 2013).

Inoltre, il Giudice delle leggi ha anche collegato alla trasparenza dell’ordinamento il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate.

In particolare, nella sentenza n. 13 del 2012, è stato sottolineato che la tesi della reviviscenza di disposizioni a séguito di abrogazione (in particolare: referendaria) non è accoglibile “perché si fonda su una visione «stratificata» dell’ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ciò comporterebbe che “l’abrogazione, non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti e che, in materia elettorale, è «di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico»” (sentenza n. 422 del 1995).

Né va omissis di considerare che, in alcuni casi, sia stata la stessa normativa statale ad essere censurata dalla Corte costituzionale per la sua scarsa chiarezza di contenuto e per le relative conseguenze.

Ciò è, ad esempio, accaduto nel caso della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, disposta con la sentenza n. 200 del 2012. La Corte ha rilevato che norma



censurata, al primo periodo, dispone che siano “soppresse”, alla scadenza del termine di un anno dall’entrata in vigore della legge di conversione – termine poi prorogato al 30 settembre 2012 – le “normative statali incompatibili” con i principi disposti al comma 1 del medesimo art. 3, con conseguente applicazione diretta degli istituti di segnalazione di inizio attività e dell’autocertificazione. Al secondo periodo, il comma 3 dispone che, fino alla scadenza del termine, l’adeguamento al principio di cui al comma 1 possa avvenire anche attraverso strumenti di semplificazione normativa; infine, al terzo periodo, il comma 3 autorizza, a tal fine, il Governo ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell’art. 17, comma 2, della legge n. 23 agosto 1988, n. 400, individuando le disposizioni abrogate e definendo la disciplina regolamentare ai fini dell’adeguamento al principio di cui al comma 1. Pertanto la norma stessa è stata considerata costituzionalmente illegittima, per il fatto di disporre, allo scadere di un termine prestabilito, l’automatica “soppressione”, secondo la terminologia usata dal legislatore, di tutte le normative statali incompatibili con il principio della liberalizzazione delle attività economiche, stabilito al comma 1. Infatti, il Giudice delle leggi ha sottolineato come una simile norma, sia viziata sotto il profilo della ragionevolezza, determinando una violazione che si ripercuote sull’autonomia legislativa regionale garantita dall’art. 117 Cost., perché, anziché favorire la tutela della concorrenza, finisce per ostacolarla, ingenerando grave incertezza fra i legislatori regionali e fra gli operatori economici. Per le stesse ragioni si è ritenuto che la dichiarazione d’illegittimità costituzionale del primo periodo dell’art. 3, comma 3, coinvolgesse anche i periodi successivi della disposizione in oggetto, dato che l’ambito di intervento degli strumenti di semplificazione, previsti dal secondo periodo, nonché quello dei regolamenti di delegificazione di cui al terzo periodo, era stato determinato *per relationem* al primo periodo. Sicché, riverberandosi la stessa indeterminatezza che vizia la prima proposizione anche sui successivi contenuti dell’art. 3, comma 3, la disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella sua integralità.

-----

I collegamenti delle disfunzioni del nostro sistema giustizia con il contesto europeo e, in particolare con il sistema UE e con il sistema del Consiglio di Europa, sono molteplici.

In estrema sintesi può dirsi che, dal punto vista dell’attività interpretativa, specialmente dopo che la Corte costituzionale – a partire dalle sentenze gemelle n. 348 e n. 349 del 2007 – ha consacrato il principio dell’interpretazione adeguatrice non solo a Costituzione e alle norme UE, ma anche alla CEDU, entrambe come interpretate rispettivamente dalla CGUE e dalla Corte di Strasburgo, sicuramente l’attività dell’interprete è divenuta più complessa.

Va anche sottolineato che a questo corrisponde la possibilità di offrire un *plus* di tutela ai diritti, come la stessa Corte costituzionale ha affermato nella sentenza n. 317 del 2009.

Ma non sempre le cose funzionano in questo modo virtuoso.

Per esempio, spesso questo non accade nell’ipotesi di norme retroattive le quali, per quanto non abbiano “cittadinanza europea”, spesso vengono emanate dal nostro legislatore – specialmente

nei settori che coinvolgono diritti “sensibili”, quali quelli sociali del lavoro e della previdenza sociale.

La relativa applicazione e i suoi effetti possono, infatti, innescare un circuito tutt’altro che virtuoso e non necessariamente corrispondente ad un *plus* di tutela per il nostro sistema, nel suo complesso, le cui origini sono plurime.

Un caso emblematico al riguardo è il c.d. caso ATA, che è nato dalla contestazione da parte del personale non docente della scuola – indicato con l’acronimo ATA (amministrativo, tecnico ed ausiliario) – dei criteri di computo dell’anzianità maturata nel comparto enti locali dopo il trasferimento nei ruoli del personale dello Stato-Comparto Scuola, disposto a decorrere dal 1° gennaio 2000 ed è stato “alimentato” dall’intervento di una norma retroattiva.

L’importanza “fattuale” della vicenda è molto rilevante, sol che si pensi che, secondo le stime dei sindacati di categoria, gli interessati ammontano a circa 80.000-90.000 dipendenti e l’eventuale accoglimento completo delle loro richieste comporterebbe una spesa di circa 600 milioni di euro, che presumibilmente andrebbe a gravare sul bilancio del Ministero dell’Istruzione.

Si comprende quindi come il “caso” sia molto noto ai lavoratori, ma lo è anche agli studiosi di diritto costituzionale ed europeo, perché è emblematico degli effetti perversi che possono prodursi nei rapporti tra la giurisprudenza delle Corti supreme nazionali – Corte costituzionale e Corte di cassazione – e quella della Corte di giustizia UE e della Corte di Strasburgo, nonché, sia pure indirettamente, nei rapporti reciproci tra queste due Corti europee.

Tutte queste Corti hanno, infatti, avuto modo di intervenire, ma non in modo coordinato e comunque il contenzioso non è ancora chiuso.

Va precisato che i principali elementi caratterizzanti del caso sono, per quel che riguarda il nostro Stato, l’emanazione di una normativa retroattiva in materia di trattamento retributivo della suddetta categoria di dipendenti pubblici e dalla mancata informazione della Corte di Strasburgo da parte del nostro Governo sui ponderosi dati fattuali suindicati.

Sul fronte delle Corti europee viene in rilievo, in primo piano, la mancanza di consapevolezza dei complessivi effetti dei loro provvedimenti, mancanza di consapevolezza che specialmente in tempi di crisi, può produrre molti problemi, soprattutto di spesa, non giustificati dal tipo di situazione da tutelare.

Tale questione si collega con quella della “gerarchia dei diritti fondamentali”, nota fin dai tempi di Tommaso d’Aquino.

Nel caso ATA è infatti avvenuto che entrambe le Corti europee – nella sostanza – non hanno accolto l’equilibrata impostazione che era stata data dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 311 del 2009 alla questione esaminata e alle controversie ad essa sottese, senza neppure citare tale lunga e articolata sentenza.

E, inoltre, quel che più rileva e che le stesse Corti europee e, in particolare quella di Strasburgo, non abbiano minimamente considerato la situazione particolarmente critica che l'economia del nostro Paese stava attraversando, in rapporto al tipo di diritto rivendicato.

Si è quindi verificato che la sentenza di accoglimento della Corte di Strasburgo è divenuta definitiva quasi negli stessi giorni in cui è entrato in vigore il testo completo e definitivo della c.d. manovra bis, di cui al decreto- legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (entrata in vigore lo stesso 14 settembre 2011).

Si ricorderà che si è trattato di una manovra molto incisiva – da circa 50 miliardi di euro – cui è stato necessario ricorrere perché le misure di risanamento del bilancio statale, previste, per rispettare i nostri obblighi con la UE, nella precedente manovra del mese di luglio si erano rivelate insufficienti, il tutto a ridosso dell'invio di una lettera da parte del Commissario UE agli Affari economici, Olli Rehn, al nostro Ministro dell'Economia, nella quale si chiedeva di adottare misure addizionali per raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2013 nonché di offrire adeguati chiarimenti in merito a 39 specifici punti controversi.

Peraltro, anche la Corte di Lussemburgo nella propria successiva sentenza, pur con una motivazione più articolata, allo stesso modo non ha mostrato di aver considerato le ricadute di spesa della propria pronuncia, sempre in rapporto al tipo di situazione controversa.

Se ne trae la conclusione che nelle anzidette sentenze le Corti europee e soprattutto quella di Strasburgo abbiano messo sullo stesso piano il diritto rivendicato dal personale ATA e quello dei detenuti o dei migranti a non subire trattamenti inumani e degradati nelle nostre carceri e/o nei Centri per stranieri o anche, in ipotesi, il diritto a non vedersi ridurre il proprio reddito, da pensione o stipendio, al di sotto dei livelli del minimo vitale etc.

Questa vicenda non va, quindi, dimenticata, perché anche il suo epilogo europeo – benché non convincente – è stato agevolato da nostre carenze organizzative e da endemiche complicazioni del nostro sistema, che lo rendono poco comprensibile agli stranieri, anche nelle sedi decisionali e, di conseguenza, poco difendibile, a partire dalla massiccia presenza di norme retroattive.

## **9.– Conclusioni.**

Per concludere un'ultima notazione.

Dalla ultima classifica del Fondo monetario internazionale degli Stati principali del Pianeta, pubblicata di recente, risulta che all'Italia è stato assegnato il nono posto e che siamo stati "superati" dalla Confederazione russa. Conseguentemente, anche se il nostro Paese continuerà a partecipare al G8 nel 2014, sarà sostanzialmente fuori da quel contesto.

Sappiamo che tale classifica è fatta sulla base del PIL (Prodotto Interno Lordo) e sappiamo anche che, dagli anni novanta, questo indice non viene più considerato come l'unico valido per misurare la situazione di un Paese, visto che ad esso si affianca l'"Indice di sviluppo umano" (HDI- Human Development Index), che, come è noto, è stato ideato dall'economista pakistano Mahbub ul Haq seguito dall'economista indiano Amartya Sen, come indicatore di sviluppo macroeconomico da

utilizzare accanto al PIL (Prodotto Interno Lordo), tanto che dal 1993 l'ONU fa riferimento anche a tale indice per valutare la qualità della vita nei Paesi membri.

Comunque, allo stato, per le valutazioni che ci riguardano in ambito europeo dobbiamo continuare a fare riferimento al PIL.

Del resto, anche lo studio dell'OCSE sulla valutazione dell'efficienza dei sistemi giudiziari è uno studio di impostazione economica che, infatti, si conclude con l'osservazione secondo cui la lentezza della giustizia civile costa all'Italia un punto di PIL all'anno (pari a circa 18 miliardi di euro).

Ma deve essere anche considerato che – da un altro studio dell'OCSE di maggio 2013, specificamente dedicato all'Italia – con riferimento al nostro sistema giudiziario si è anche sottolineata “la nota tendenza della corruzione (e della criminalità organizzata) a infiltrarsi nell'amministrazione, nella politica e anche nel sistema giudiziario”, specialmente a livello locale, pur esistendo il rischio che “possa accadere lo stesso a livello nazionale”. Si è anche aggiunto che è “al Parlamento e agli elettori che spetta, in fin dei conti, la responsabilità di prevenire questo problema, agendo in base alle informazioni diffuse dagli organi di vigilanza per la trasparenza e i conflitti di interessi” e che alla CIVIT – la commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche – sono stati conferiti i poteri di un'autorità nazionale anticorruzione, devono essere attribuite risorse sufficienti per lo svolgimento di tale compito e “deve esserle garantita una persistente autonomia”.

Considerando anche queste affermazioni dell'OCSE risulta chiaro che la sfida per riuscire ad ottenere una giustizia civile più efficiente non è solo fatta di numeri, ma presuppone l'attiva partecipazione di tutti noi.

E a questo non ci possiamo sottrarre: il servizio giustizia è uno dei servizi pubblici su cui si fonda lo Stato democratico: cerchiamo di rendercene conto e di non abusarne, di farne l'uso adeguato alle nostre esigenze, ma anche alla fragilità, in termini di costi, del sistema stesso.

Solo così potremo sperare di evitare delle brusche interruzioni o dequalificazioni nella fornitura di questo servizio, che è così essenziale per una migliore qualità della vita individuale e collettiva.

Certamente non è facile, ma . . . *nihil difficile volenti*.