

GLI EFFETTI DELL'(IN)EFFICIENZA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO SULL'ECONOMIA*.

di Annamria Nico**

Sommario. 1. Le strette interrelazioni tra diritto ed economia nel settore giustizia. 2. I differenti profili di incidenza del sistema giudiziario sull'economia. 3. Una difficile soluzione del problema: ciò che si è fatto e si potrà fare.

166

1. Le strette interrelazioni tra diritto ed economia nel settore giustizia.

Nel corso del tempo gli studi sui rapporti intercorrenti tra diritto ed economia sono stati analizzati da varie angolature tenendo conto di quanto in un determinato contesto storico uno dei due settori abbia potuto influenzare o determinare le scelte dell'altro. E' agevole constatare, infatti, come possano aversi ordinamenti nei quali il diritto prevale sull'economia, quasi in situazione di dominio incontrastato, oppure, l'economia, nello specifico quella di mercato, pur se in alcuni casi temperata alla luce dei modelli economici adottati dai singoli ordinamenti costituzionali, ha "scalzato", per così dire, il diritto dalla sua posizione privilegiata di regolatore dei rapporti giuridici fra gli individui, fra questi e le istituzioni e fra le stesse istituzioni.

Nel contesto della globalizzazione, poi, diritto ed economia si pongono in posizione spesso antagonista o, nella migliore delle ipotesi, cercano di vivere "vite separate" e comunque sono destinati ad incontrarsi soprattutto in peculiari circostanze, quali, ad esempio, quelle connesse a situazioni di crisi economica nelle quali la presenza del "regolatore" ritorna a giocare un ruolo significativo.

Il diritto, quindi, non può rimanere avulso dal contesto economico ed, anzi, le attività economiche hanno sempre un che di giuridico: infatti, «che i pubblici poteri non debbano, e perfino possano non interessarsi dell'economia sarebbe un'affermazione, o una convinzione del tutto priva di senso ove si consideri che perfino il non interesse, o l'assenza, sono funzionali alla garanzia di certe condizioni o precondizioni affinché

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Bari "Aldo Moro".

l'economia (l'attività economica) possa svolgersi sprigionando il massimo di utilità sociale»¹.

Tali considerazioni valgono, fra l'altro, anche per quel che concerne le “risposte giurisdizionali”² che lo Stato è chiamato a fornire, le quali si ripercuotono sull’“economico” in maniera non secondaria, soprattutto quando si volge lo sguardo al tempo entro il quale si provvede ad offrire il “servizio giustizia”.

2. I differenti profili di incidenza del sistema giudiziario sull'economia.

Il sistema giudiziario visto nella accezione di strumento di risoluzione dei conflitti e dunque quale struttura erogatrice di un servizio pubblico essenziale³ deve anch'esso essere assoggettato all'osservanza del principio di efficienza⁴. La necessità che tale principio debba essere immanente nella funzione giustiziale al di là dei semplici proclami e la presa d'atto che, invece, nel reale si sia persa tale aggettivazione si coglie nella sua piena dimensione quando il sistema economico-giuridico entra in crisi. Sono infatti le ripercussioni della inefficienza della funzione pubblica, gli effetti negativi di un apparato mal funzionante, che rendono ancora più evidente, da un lato, l'importanza del suo ruolo e, dall'altro, la doverosità della sua efficienza.

Le conseguenze scaturenti da una giustizia non efficiente non sono circoscritte, o non possono essere circoscritte, nell'ambito dei confini dell'ordinamento nel quale il sistema giudiziario opera, ma possono trascendere i limiti nazionali per poi farvi ritorno, come un boomerang, attraverso quel fenomeno più volte evidenziato dai giuristi, dagli economisti, dai sociologi, del disincentivo all'investimento da parte degli imprenditori stranieri⁵.

a) La inefficienza della macchina giudiziaria⁶, com'è noto, ha determinato una

¹ Così GABRIELE F., *Presentazione*, in LUCHENA G., *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, Bari, 2012, 9-10.

² Cfr. MASONI R., *La ragionevole durata del processo*, in GRASSELLI G., MASONI R., MARINO M. (a cura di), *Il nuovo processo civile*, Torino, 2010, 29 ss.

³ Corte cost., sent. n.171 del 1996.

⁴ Su tale profilo ampiamente LUCIANI M., *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in www.rivistaaic.it, 10.10.2014.

⁵ Cfr. ESPOSITO G., *Ritardi e corruzione scoraggiano imprese e investimenti*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 agosto 2014.

⁶ Sulle tematiche generali relative alla ragionevole durata del processo sia consentito rinviare al mio *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa*, Bari, 2012,

evidente lentezza nella risoluzione delle controversie e per tale ragione numerosissime sono state le condanne inflitte allo Stato, sia da parte della Corte di Strasburgo e sia dei giudici interni, al pagamento degli indennizzi a coloro che avevano subito una durata irragionevole del processo. Un tale aggravio sul bilancio dello Stato ha comportato che nonostante nel 2012 fosse intervenuta una riforma della Legge Pinto (c.d decreto Crescitalia) non si sia provveduto alla abrogazione del comma 7 dell'art. 3 della legge Pinto, sebbene esso si ponga in aperto contrasto con la giurisprudenza CEDU nella parte in cui prevede che lo Stato eroga gli indennizzi solo "nei limiti delle risorse disponibili". L'apposizione della condizione alla erogazione delle somme, quindi, serve solo a posticipare il momento in cui lo Stato deve far fronte all'impegno finanziario, ma di fatto lascia inalterato il problema della inefficienza della giustizia.

Da ciò ne consegue, *in primis*, la concretizzazione di un danno alla persona derivante dalla violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione nel momento in cui non si è garantita la risoluzione di un processo in tempi ragionevoli e successivamente "un danno sul danno" riveniente dalla impossibilità di ottenere le somme riconosciute quale equo indennizzo per effetto della citata condizione.

E' evidente che se si fosse operato per risolvere la questione della efficienza della giustizia, non sarebbe sorta neanche quella del pagamento degli indennizzi. Quest'ultimo problema, inoltre, si è andato sempre più amplificando quale conseguenza del primo ed anche a causa della incombente crisi economica che ha reso ancora più evidente l'incidenza sul bilancio dello Stato delle condanne derivanti dall'applicazione della legge Pinto. Pertanto la ipotesi prevista nella formula della legge secondo la quale lo Stato fa fronte alle proprie obbligazioni "nei limiti delle risorse disponibili", piuttosto che avere natura eventuale, eccezionale, marginale o temporanea è divenuta la normalità.

In sostanza la inefficienza della giustizia si è anche tradotta in un dichiarato potenziale e successivo inadempimento all'avvenuto accertamento della violazione del diritto ad un processo giusto sotto il profilo del suo svolgimento temporale.

Trattasi di una condizione non nuova all'ordinamento tanto che i diritti sottoposti ad essa costituiscono una *species* che ha meritato la denominazione di situazioni giuridiche "economicamente o finanziariamente condizionate". Quanto sancito nella legge Pinto, quindi, non costituisce una ipotesi circoscritta al caso di specie ma è rinvenibile in tante altre disposizioni che, condizionando la effettività dei diritti, in particolare quelli sociali, di

fatto impediscono il pieno sviluppo della persona umana, o in senso più ampio, “condizionano” o “sospendono” lo Stato sociale.

Proprio a tal ultimo riguardo è stato osservato come la formulazione inserita nelle suddette disposizioni sia, infatti, posta in termini tanto generici che il concetto racchiuso nella “disponibilità delle risorse disponibili” necessarie per far fronte agli impegni dello Stato non sia legato ad una sorta di oggettività, ma costituisca un concetto “‘relativo’ e, perciò, giuridicamente inaffidabile e non utilizzabile (...). Rispettare un diritto solo se e quando vi siano le risorse (disponibili) senza avere un criterio certo ed oggettivo in ordine alla decisione relativa al “se” e al “quando” e, magari, al perché le risorse (disponibili) vi siano, o non vi siano (...), significa, infatti, da un lato, non dare alcuna certezza al diritto stesso e, quindi, sostanzialmente negarlo come tale (perché in balia della più pura discrezionalità) e, dall’altro, rendere, o ridurre, una eventuale erogazione, o prestazione a “graziosa” elemosina o mera beneficenza (in evidente dispregio della Costituzione, e della “dignità” della persona, per la trasformazione di un diritto in un beneficio, o in una carità)”⁷.

Se quanto detto vale certamente per i diritti sociali per i quali si “attende” una prestazione, nel caso dell’indennizzo da equo processo si versa in una ipotesi in cui il diritto ad ottenere le somme riviene dalla lesione di un diritto per un servizio pubblico essenziale mal erogato la cui violazione sia stata accertata con una sentenza passata in giudicato. Ma vi è di più. Nei casi delle sentenze passate in giudicato⁸ che riconoscono un indennizzo per irragionevole durata del processo esse costituiscono il ristoro per la lesione di un diritto della persona⁹ che non potrebbe o dovrebbe consentire un condizionamento, nemmeno temporaneo, di tipo economico.

⁷ Cfr. GABRIELE F., *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”!) della Costituzione*, in www.rivistaaic.it, 3-2013, 15.

⁸ La Corte costituzionale con la recente sentenza n. 10 del 2015 ha chiarito, con riferimento alla efficacia retroattive delle proprie sentenze, che “i limiti alla retroattività delle decisioni di illegittimità costituzionale possono derivare dalla necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti risulterebbero irrimediabilmente sacrificati. In questi casi, la loro individuazione è ascrivibile all’attività di bilanciamento tra valori di rango costituzionale ed è, quindi, la Corte costituzionale – e solo essa – ad avere la competenza in proposito”. Al contempo ha tenuto a ribadire che “è pacifico che l’efficacia delle sentenze di accoglimento non retroagisce fino al punto di travolgere le «situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili» ovvero i «rapporti esauriti». Diversamente ne risulterebbe compromessa la certezza dei rapporti giuridici”.

⁹ Secondo SANDULLI A.M., *Il tempo del processo come bene della vita*, in www.federalismi.it, 1.10.2014, 14, “la deriva verso un’eccessiva prevalenza degli interessi economici rispetto a valori primari della persona, come quello alla piena ed effettiva garanzia di un adeguato diritto di difesa, è però indubbiamente pericolosa”.

Oltre ciò, il condizionamento *sine die* dell'efficacia delle sentenze passate in giudicato ha delle ricadute già evidenti sugli elementi fondanti lo Stato di diritto quali la certezza del diritto e l'affidamento alla sicurezza giuridica. Infatti, a voler considerare solo alcuni dei più evidenti riflessi è sufficiente rammentare in proposito che nei rapporti fra potere legislativo e giudiziario "il principio della separazione dei poteri è tradizionalmente tracciato dalla Corte nel necessario rispetto da parte del primo della *res iudicata*"¹⁰.

A meno di voler ritenere che il diritto ad un ristoro per un processo che si sia svolto in un tempo irragionevole sia "derogabile" in situazioni in cui il ciclo economico non permette di soddisfarlo e che dunque il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione debba prevalere su qualsiasi situazione giuridica costituzionalmente riconosciuta¹¹. In sostanza, si finirebbe paradossalmente con l'affermare che anche il diritto che lo presiede possa essere "derogato" due volte, la prima attraverso la sua violazione e la seconda condizionandolo economicamente.

b) Ogni qual volta viene messa in discussione la certezza del diritto in conseguenza di forme evidenti di vulnerabilità, ineffettività e inefficienza della struttura giudiziaria dello Stato, si finisce con il minare le fondamenta dello Stato di diritto. Se poi a tali inefficienze si aggiungono le complicazioni derivanti dalla eccessiva complessità e farraginosità dei procedimenti amministrativi e le storture di un apparato burocratico del tutto inadeguato, appare del tutto evidente la disincentivazione degli operatori economici ad investire nel nostro Paese.

Le conseguenze che scaturiscono da una giustizia inefficiente incidono sulle imprese (a maggior ragione nei mercati globali), coinvolgendo, nel complesso, il loro funzionamento in termini sia di svolgimento dell'attività economica in senso stretto, sia di capacità di attrazione degli investimenti da parte di imprese estere: si realizza, in tal modo, un intreccio molto saldo fra gli articoli 3, 41, 97 e 111 della Costituzione, i quali compongono un *unicum* indissolubile nella prospettiva sia della garanzia, sia dell'efficienza del «giudiziario» quale precondizione

per lo sviluppo della libera iniziativa economica, per lo svolgimento efficiente ed efficace

¹⁰ Così CACACE E., *Tutela giurisdizionale dei creditori ed esigenze finanziarie degli enti pubblici: il diritto di difesa valore irrinunciabile*, in www.forumcostituzionale.it, 30.9.2013, 8 ss. (nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 186/2013).

¹¹ Cfr. l'ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 754-2014, con la quale è stata rimessa una questione di legittimità costituzionale della legge Pinto, in cui si fa uso della formula "*ortopedia interpretativa*" per indicare ipotesi di forzatura della interpretazione conforme.

dell'agire amministrativo e per la garanzia di un processo "puntuale".

È difficile, dunque, negare lo stretto rapporto intercorrente tra sistema giudiziario ed economia, tra efficienza della funzione giurisdizionale ed esercizio concreto delle attività economiche, essendo gli elementi ora richiamati l'uno interconnesso all'altro, quali parti integranti di un tutto, senza tuttavia perdere mai di vista che il diritto e la giustizia non possono non avere a riguardo l'interesse generale¹² e che, quindi, anche la giustizia "efficiente" non concerne soltanto gli interessi particolari ma quelli della generalità.

Certo, la globalizzazione economica e l'ideologia del mercato hanno, in un certo qual modo, favorito, o accentuato, mezzi alternativi di risoluzione delle controversie nel nome dell'efficientismo in un anelito alla quasi managerialità della giustizia¹³ trascurando di considerare che la stessa rimane il nucleo fondativo della eguale garanzia.

Il cattivo funzionamento della giustizia (sia essa civile, penale o amministrativa)¹⁴ può contribuire a dissuadere le imprese dallo sviluppare iniziative imprenditoriali localizzate in una determinata area economica non assistita da "strutture" che garantiscano procedimenti giurisdizionali rapidi ed efficienti.

3. Una difficile soluzione del problema: ciò che si è fatto e si potrà fare..

Alla luce di quanto evidenziato risulta chiaro quanto sia rilevante rendere efficiente la macchina giudiziaria. Per fare ciò bisognerebbe in primo luogo conoscere le cause del fenomeno e in conseguenza di ciò azionare i relativi rimedi per eliminarle.

Il più delle volte, invece, si è proceduto *a contrario* cercando di tamponare il problema a valle, cioè ponendo ostacoli all'accesso alla giustizia, come inserire forme di "giurisdizione condizionata", prevedere oneri economici alle parti processuali non proporzionali al servizio prestato e, inoltre, introducendo aggravamenti alla procedura per le azioni giudiziarie da legge Pinto.

Le diverse strade praticate, quasi tutte settoriali, hanno condotto a risultati non certo

¹² Cfr. BIFULCO D., *Il potere giudiziario*, in BENVENUTI M., ANGELINI F. (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, Napoli, 2012, 364.

¹³ Ancora BIFULCO D., *Op. cit.*, 361.

¹⁴ Per tali profili, PAJNO A., *Giustizia amministrativa e crisi economica*, in www.irpa.eu; MONTEDORO G., *Intervento svolto al Convegno di Lecce su Giustizia amministrativa e sviluppo economico*, paper.

soddisfacenti e il più delle volte a discapito del diritto di difesa¹⁵.

a) Ed infatti nei casi in cui sono stati introdotti oneri preliminari all'esperimento dell'azione giudiziaria quali, ad esempio, la preventiva conciliazione o mediazione, questi rimedi non hanno avuto gli esiti sperati sul carico giurisdizionale, anzi hanno determinato solo aggravii procedurali per le parti. Per non parlare, poi, delle ipotesi in cui tali forme di "giurisdizione condizionata" sono state dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 24 Cost. in quanto "comminavano la sanzione della decadenza dall'azione giudiziaria in

conseguenza del mancato previo esperimento di rimedi di carattere amministrativo (sentenze n. 296 del 2008, n. 360 del 1994, n. 406 e n. 40 del 1993, n. 15 del 1991, n. 93 del 1979)¹⁶. Invero, proprio con riferimento a tale ultimo profilo la Corte costituzionale ha anche definito i limiti delle misure deflattive che il legislatore può introdurre differendo il momento della proponibilità dell'azione "purchè gli stessi siano giustificati da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di garanzia"¹⁷.

b) Un ulteriore strumento posto in essere dall'ordinamento per deflazionare l'azione giudiziaria è stato quello di renderla particolarmente "costosa". Si allude in particolare al versamento del contributo unificato da parte di coloro che promuovono un giudizio. E' noto al riguardo che alla erogazione di un servizio possa correlarsi il pagamento di una "tassa", tuttavia quest'ultima deve essere comunque connessa alla congruità del servizio prestato e al diritto che si intende garantire¹⁸. Anche le numerose questioni di legittimità costituzionale sollevate innanzi al giudice aventi ad oggetto gli oneri di accesso alla giustizia sono state puntualmente rigettate in quanto il Giudice delle leggi ha ritenuto che "l'onere fiscale non lede il diritto alla tutela giurisdizionale ove tenda ad assicurare al processo uno svolgimento conforme alla sua funzione ed alle sue esigenze e non miri, invece, al soddisfacimento di interessi del tutto estranei alle finalità processuali"¹⁹. Ciò

¹⁵ Su tali aspetti cfr. SORRENTI G., *Giustizia e processo nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2013, 240 ss.

¹⁶ Cfr. Corte cost., sentenza n. 98 del 2014.

¹⁷ Cfr. Corte cost., sentenze n. 132, n. 81 e n. 62 del 1998, n. 233 del 1996, n. 56 del 1995, n. 255 del 1994, n. 406 del 1993, n. 154 del 1992.

¹⁸ Cfr. RODIO R.G., *Alcuni rilievi costituzionali sul contributo unificato nel processo amministrativo*, in www.osservatorioaic.it, 18.11.2014.

¹⁹ *Ex multis*, cfr. Corte cost., ordd. n. 143 del 20.4.2011 e n. 164 del 2010 e sentt. n. 333 del 2001 e n. 522 del 2002.

nonostante i numerosi dubbi di legittimità costituzionale e comunitaria²⁰ permangono rispetto all'introduzione di oneri economici particolarmente pesanti per l'accesso alla giustizia i quali, peraltro, non si rivelano risolutori del problema principale che resta quello della giustizia lenta²¹.

c) Infine non possono non rammentarsi in questa sede gli ostacoli posti dalla stessa legge Pinto dalla sua entrata in vigore e dalle successive e numerose riforme che sono intervenute. Alcune di queste ultime hanno certamente avuto lo scopo di migliorarne il testo normativo, ma molte altre sono state sostanzialmente finalizzate a scoraggiare l'attivazione o il prosieguo dei giudizi già instaurati²². Uno dei primi interventi deflattivi posti in essere dalla legge Pinto è stato con riguardo ai giudizi già instaurati innanzi alla Corte di Strasburgo prima della sua entrata in vigore. Infatti, l'art. 6 della Legge n. 89 del 2001 (disposizione transitoria) prevedeva la loro trasposizione nell'ordinamento interno entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, pena la improcedibilità degli stessi.

Forme disincentivanti alla proposizione dei ricorsi sono intervenute poi di recente con le modifiche apportate ad opera del D.L. 83/2012, convertito in Legge n. 134/2012.

In particolare, sono stati tipizzati (art. 2, comma 2-*quinques* aggiunto) i casi in cui non è possibile chiedere ed ottenere alcun indennizzo come nell'ipotesi in cui la parte soccombente sia stata condannata a norma dell'art. 96 c.p.c. per lite temeraria; la domanda del ricorrente sia stata accolta in misura non superiore alla proposta conciliativa o il

²⁰ In proposito si rinvia alle ordinanze del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento n. 23 del 9.1.2014 e n. 366 del 23.10.2014, con le quali il giudice amministrativo ha rimesso alla Corte di Giustizia U.E. la questione pregiudiziale relativa alla adeguatezza del contributo unificato introdotto nel processo amministrativo in materia di appalti.

²¹ Cfr. LUCIANI M., *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, cit. 49.

²² In proposito, la Corte costituzionale (sentenza n. 30 del 2014) ha messo in risalto la inadeguatezza della legge Pinto, evidenziando che «la Convenzione accorda allo Stato aderente ampia discrezionalità nella scelta del tipo di rimedio interno tra i molteplici ipotizzabili, ma nel caso in cui opti per quello risarcitorio, detta discrezionalità incontra il limite dell'effettività, che deriva dalla natura obbligatoria dell'art. 13 CEDU, secondo il quale: «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale [...]». È specificamente sotto tale profilo – peraltro oggetto di censura da parte del rimettente – che il rimedio interno, come attualmente disciplinato dalla legge Pinto, risulta

carente. La Corte EDU, infatti, ha ritenuto che il differimento dell'esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento in cui il ritardo è maturato ne pregiudichi l'effettività e lo renda incompatibile con i requisiti al riguardo richiesti dalla Convenzione. Il *vulnus* riscontrato e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo, se non inficiano – per le ragioni già esposte – la ritenuta inammissibilità della questione e se non pregiudicano la «priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario», impongono tuttavia di evidenziare che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia».

provvedimento che definisce il giudizio corrisponda interamente al contenuto della proposta conciliativa; per estinzione del reato per intervenuta prescrizione connessa a condotte dilatorie della parte o quando l'imputato non abbia depositato istanza di accelerazione del processo penale nei 30 giorni successivi al superamento dei limiti di durata considerati ragionevoli dall'art 2 bis della legge Pinto e, infine, in via residuale, ogniqualvolta sia constatabile un abuso dei poteri processuali che abbia procrastinato ingiustificatamente i tempi del procedimento.

Inoltre, è stata finanche introdotta (art. 5- *quater*) una sanzione pecuniaria che può andare da un minimo di 1000 euro fino a 10.000 euro nel caso in cui il giudice dichiari la domanda inammissibile o manifestamente infondata.

A frenare i nuovi ricorsi ci sono poi due altre previsioni: la legge così come è stata riformata non consente di instaurare la domanda giudiziale mentre il processo è in corso, ma solo entro sei mesi dalla decisione definitiva, ed impone maggiori costi processuali, essendo infatti ora previsto l'obbligo di produrre gli atti rilevanti in copia autentica, con i relativi oneri.

L'introduzione dei costi elevati per ricorrere alla giustizia e gli adempimenti formali richiesti, di fatto, hanno creato ulteriori ostacoli all'accessibilità dell'azione limitando l'effettività del diritto interno.

I parziali "rimedi" menzionati non svelano, però, le cause profonde che hanno determinato e continuano a determinare una giustizia lenta.

In generale, le ragioni della inefficienza della amministrazione giudiziaria possono derivare da un contenzioso eccessivo a cui non si riesce a far fronte con i mezzi a disposizione, per cui esiste una sproporzione tra le azioni proposte da coloro che chiedono giustizia e il servizio che lo Stato riesce a fornire a tali istanze²³ o, anche, possono dipendere da un sistema normativo processuale particolarmente complesso che non consente una risoluzione in tempi brevi delle controversie²⁴.

Le cause citate possono apparire geneticamente differenti, invece, a ben guardare, sono due aspetti che hanno la medesima origine, sono effetti dalla stessa patologia, cioè entrambi i

²³ E ci si riferisce anche alle poche risorse destinate alla giustizia. Cfr. LUCIANI M., *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, cit., 51 ss.

²⁴ AYALA G., *Troppe coincidenze*, Milano, 2012, 126, sottolinea come il Parlamento a proposito di giustizia, "non può essere certo accusato di inerzia: negli ultimi vent'anni, infatti, ha sfornato ben 83 leggi di modifica del codice di procedura penale. Ma è mai possibile che neanche una sia riuscita ad accorciare anche di un solo giorno la durata dei processi? Sì, è possibile. Anzi, per essere più precisi, l'ha allungata".

casi prendono vita e si nutrono dell'“eccesso normativo” presente nel nostro ordinamento²⁵. In generale, è noto, che nelle pieghe della sovrapposizione di leggi prive di qualsivoglia coordinamento si annidano antinomie, incongruenze, erronee applicazioni che non potranno non generare l'intervento del giudice il quale, prima di ogni cosa, dovrà, attraverso una complessa attività ermeneutica, mettere ordine nella “confusione” normativa e, dunque, risolvere il caso concreto. Ciò sta a significare che l'eccesso di produzione normativa affiancato al mancato coordinamento della normativa esistente con quella di nuova produzione determina un esponenziale aumento del contenzioso.

Il fenomeno dell'inflazione legislativa (*regulatory inflation*), tra l'altro, non è riferibile ad un solo ambito, ma ad ogni settore, compreso quello relativo al “governo” dell'economia nel quale è ancora più evidente come le leggi che lo regolano sono “troppe, contraddittorie, spesso incomprensibili”²⁶, anche all'operatore giuridico.

Da questo angolo visuale si è parlato di un possibile superamento della crisi della giustizia attraverso la «degiuridificazione», che non è soltanto fonte di disfunzioni ma anche di un «cambiamento di paradigmi»²⁷, che investe sia i beni della vita sia la certezza del diritto. Sull'onda di questa presa di coscienza con legge 28 novembre 2005, n. 246 (c.d. taglialeggi) si sono disciplinate delle modalità “di semplificazione dell'ordinamento giuridico, tramite l'abrogazione di norme desuete o disapplicate e il riassetto della normativa vigente mediante la redazione di codici e testi unici”²⁸. Inutile dire che anche questa operazione di “pulizia generale”, detta anche “ghigliottina” normativa si è rivelata tanto ambiziosa²⁹, da rendere necessaria l'adozione di ulteriori atti normativi (decreti-legge) ed infine del decreto

²⁵ ZAGREBELSKY G., *Intorno alla legge*, Torino, 2009, 9, descrive il fenomeno come una sorta di “bufera legislativa” nella quale vi sono “leggi nuove; modifiche delle vecchie, *pro futuro* e retroattive; leggi temporanee, transitorie, di sanatoria, sperimentali, di “interpretazione autentica” ed *errata corrige*; testi unici della più varia natura; circolari e *guide-lines* delle diverse autorità; “codici etici” e comportamentali di numerosi corpi professionali e burocratici; sentenze costituzionali con portata normativa: tutto ciò moltiplicato per le molte autorità normative, centrali, regionali, locali e sopranazionali, che operano con l'intento che nulla sfugga alla più minuta e pervasiva regolazione giuridica”.

²⁶ *Giustizia ed economia*, in www.irpa.eu, 2014, evidenzia che “quando le regole vengono poste, ci sono continui ripensamenti e cambiamenti di rotta, a volta addirittura con effetti retroattivi. Un solo esempio: il Codice dei contratti pubblici – il testo fondamentale per la disciplina delle gare – ha subito 44 modifiche in 7anni. Nonostante tutte queste modifiche ancora non è chiaro quali dichiarazioni un'impresa debba fare per poter legittimamente partecipare ad una gara. La copiosa giurisprudenza sul punto è responsabilità del giudice amministrativo, o del legislatore che non pone una norma chiara e delle amministrazioni che applicano le norme in modo sempre diverso da caso a caso?”.

²⁷ In merito CARRINO A., *La giustizia come conflitto*, in ID., *La giustizia come conflitto. Crisi della politica e Stato dei giudici*, Milano-Udine, 2011, 206-207.

²⁸ Cfr. www.sempliciazionenormativa.it.

²⁹ Cfr. CARBONE L., *L'esperienza “taglialeggi” a metà del suo cammino*, www.sempliciazionenormativa.it.

legislativo

n. 279 del 1 dicembre 2009, n. 179, il c.d. "salva-leggi" (*Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*) la cui Relazione illustrativa, alla quale si rinvia, risulta illuminante sullo stato dell'arte delle leggi nel nostro ordinamento e degli esiti della legge "taglialeggi".

L'obiettivo è senz'altro ambizioso; tuttavia anche ove si riuscisse a raggiungere solo parzialmente una significativa riduzione delle norme vigenti o una loro organica sistematizzazione ciò si tradurrebbe in un rafforzamento della certezza del diritto, principio cardine dello Stato di diritto, con conseguenti ricadute favorevoli sulla interpretazione delle norme e un alleggerimento della macchina giudiziaria. Insomma, una efficace "ghigliottina normativa" (*regulatory guillotine*) potrebbe costituire l'inizio per l'attuazione del principio costituzionale del giusto processo.