



www.lavoce.info

Giustizia

PIÙ AVVOCATI, PIÙ CAUSE

di Paolo Buonanno e Matteo Maria Galizzi 15.01.2010

In Italia abbiamo il più alto numero assoluto di cause e i tempi della giustizia più lunghi d'Europa. Anche il numero degli avvocati è letteralmente esploso negli ultimi venti anni. E se non c'è competizione sulle tariffe, alcuni di loro possono pensare di sfruttare il vantaggio informativo nei confronti del cliente, inducendolo a ricorrere al tribunale anche nei casi in cui non sarebbe necessario né efficace. Per questo preoccupa che nel progetto di riordino della professione forense compaia la reintroduzione delle tariffe minime

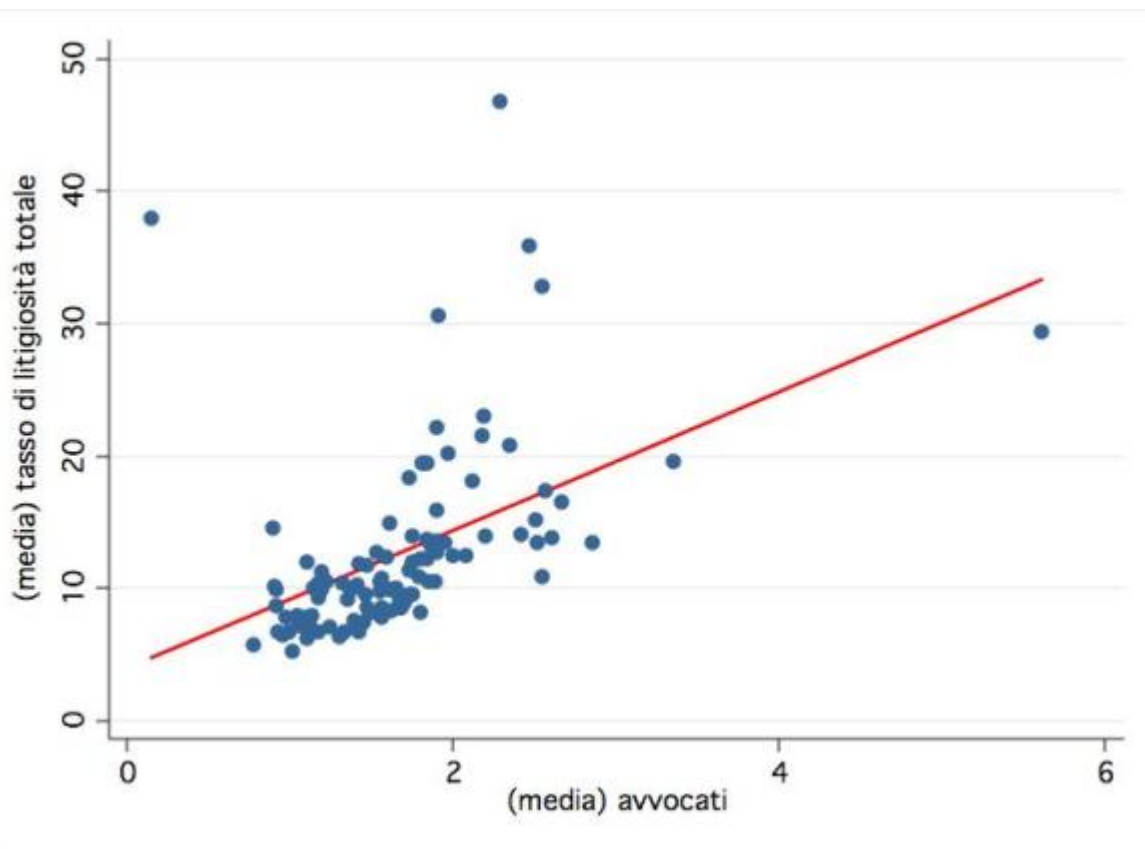
Il disegno di legge sul riordinamento della professione forense all'esame delle Camere e i progetti di riforma della giustizia hanno riportato d'attualità il dibattito sullo stato e i problemi dell'organizzazione della giustizia e delle professioni legali in Italia. Le **statistiche europee del Cepej** (*European Commission for the Efficiency of Justice, Council of Europe*,) confermano che l'Italia ha il più alto numero assoluto di cause, sia pendenti che aperte, e i **tempi della giustizia** più lunghi in Europa.

LA MOLTIPLICAZIONE DEGLI AVVOCATI

Nel 2006, ad esempio, ci sono state 4.809 nuove cause ogni 100mila abitanti, contro le 2.672 in Francia e le 1.342 in Germania. Nello stesso anno, la durata media di una causa civile in primo grado era di circa 507 giorni, contro i 262 della Francia. Negli ultimi mesi, i quotidiani hanno dato molto risalto anche al **numero degli avvocati** in Italia: secondo lo stesso Consiglio nazionale forense, alla fine del 2008, ben 198.041 avvocati erano iscritti agli ordini italiani, e la cifra sarebbe oggi intorno ai **230mila**. Un vero e proprio esercito di professionisti che fronteggia ogni giorno nelle aule di tribunale un numero di **magistrati** che, in confronto, appare sparuto: alla fine del 2008 i magistrati giudicanti italiani erano 4.503, con il più alto rapporto avvocato/giudice (circa 44) in Europa. In Italia esercitano 290 avvocati ogni 100mila abitanti, mentre in Germania ne esercitano 168, in Francia 76 e in Gran Bretagna solamente 22. Altrettanto noto è il confronto internazionale secondo il quale nei soli ordini professionali di città come Roma o Napoli esercita un numero di avvocati comparabile a quelli che operano in tutta la Francia o il Regno Unito. Forse meno noto è il fatto che, mentre il numero dei magistrati giudicanti è rimasto praticamente lo stesso negli ultimi venti anni, ed è addirittura più basso di quello del 1999, il numero degli avvocati è letteralmente esploso: i soli avvocati iscritti alla cassa forense (e dunque presumibilmente quelli attivi) sono più che triplicati in vent'anni, passando dai circa 42mila nel 1990 agli 83mila nel 2000 e diventando alla fine del 2008 circa 144mila. Non è probabilmente sorprendente che, almeno a partire dal 2000, esista una **significativa correlazione** tra il numero delle cause civili e il numero degli avvocati attivi nei diversi tribunali italiani, come emerge dalla figura 1. Del resto è naturale che un più alto numero di professionisti operi laddove il tasso di litigiosità, e dunque la domanda di servizi legali, è più alto.

In una nostra analisi con dati italiani **tra il 2000 e il 2007**, avanziamo un'interpretazione alternativa per questa correlazione. **(1)** Ribaltando il nesso di causalità, verificiamo se in certi casi non sia lo stesso numero di avvocati a determinare un più elevato numero di cause civili. Alcuni avvocati, spinti da una maggiore pressione competitiva dovuta all'ingresso in forze di molti nuovi professionisti, e impossibilitati nel competere sul lato delle **tariffe**, che non possono scendere sotto quelle **minime** fissate dal Consiglio nazionale forense, potrebbero essere tentati dallo sfruttare il loro **vantaggio informativo** nei confronti del cliente. Ad esempio, potrebbero indurre qualche cliente a intentare causa o ad andare in tribunale anche in casi in cui il ricorso alla giustizia civile non sarebbe necessario o efficace. In teoria, gli avvocati avrebbero certamente un interesse a un comportamento del genere, dato che in Italia sono pagati a prescindere dall'esito della causa, e sulla base di tariffe proporzionali al tempo e al numero degli atti dedicati a ciascun caso.

Figura 1: Correlazione tra litigiosità totale e avvocati (media provinciale dal 2000 al 2007)



Nonostante un comportamento opportunistico di questo tipo sembri assolutamente in conflitto con lo spirito professionale e il codice deontologico degli avvocati, evidenza di comportamenti del genere è stata riscontrata in contesti ancora più insospettabili. Molti studi in **economia della salute** hanno infatti trovato che gli stessi medici possono indurre i loro pazienti a chiedere trattamenti sanitari che sembrano più che altro giovare ai medici stessi, perché su quei trattamenti percepiscono tariffe o rimborsi particolarmente profittevoli. Evidenza di quella che è chiamata “domanda indotta” (*supplier-induced demand*) è stata trovata nel caso degli ostetrici negli ospedali privati degli Stati Uniti, responsabili di indurre più tagli cesarei per controbilanciare il calo nel tasso di fertilità, oltre che dei medici di base in Irlanda e Germania e dei dentisti in Norvegia e Regno Unito.

TARIFFE E CONCORRENZA

Nel nostro lavoro verificiamo se il numero degli avvocati attivi in un tribunale di primo grado possa spiegare il tasso di litigiosità nella provincia, misurato dal numero delle cause civili intentate in un anno. Nel lavoro consideriamo quattro possibili **misure per il tasso di litigiosità**: i procedimenti di cognizione ordinaria di fronte ai giudici di primo grado; i procedimenti di cognizione ordinaria di fronte ai giudici di pace; la somma dei due indici precedenti; e il numero di cause per risarcimento danni. Come orizzonte temporale, consideriamo gli anni tra il 2000 e il 2007, periodo in cui non sono intercorse riforme significative nei processi civili e in cui il cosiddetto **decreto Bersani** sull’abolizione delle tariffe minime non aveva ancora dato effetti. Nell’analisi controlliamo per altri fattori che potrebbero aver esercitato un effetto significativo nel determinare il numero delle cause civili nei diversi tribunali, come il livello del Pil pro-capite, il tasso di disoccupazione e urbanizzazione, il livello di istruzione e di capitale sociale nella provincia, il numero dei magistrati nel tribunale.

Per risolvere il problema della direzione di causalità tra numero di avvocati e di cause civili, adottiamo un approccio statistico di stima a due stadi, utilizzando come “variabili strumentali” del numero degli avvocati sia la loro distribuzione iniziale tra gli ordini nel 1992, sia la distanza di una provincia dalle tre università più vicine che offrono un corso di laurea in legge.

I nostri risultati confermano l’esistenza di qualche forma di **domanda indotta** dagli avvocati. Un aumento del 10 per cento del numero relativo degli avvocati attivi in un tribunale è associato a un incremento del **3,5 per cento** del tasso di litigiosità nella provincia, del 6 per cento delle cause intentate di fronte a una sezione civile del tribunale e del 4 per cento delle cause per risarcimento danni.

I nostri risultati sono peraltro in linea con quelli di uno studio non ancora pubblicato, condotto, in modo indipendente, da Amanda Carmignani e Silvia Giacomelli, dell’Ufficio studi di Banca d’Italia, che utilizzando dati sui soli procedimenti di cognizione ordinaria di fronte ai giudici di primo grado e una metodologia in parte differente, trovano risultati sostanzialmente simili per il periodo 2000-2005.

Alla luce dei dati italiani sembrerebbe dunque che alcuni avvocati, pressati dalla maggiore **competizione** a seguito dell’ingresso di molti nuovi professionisti, e nell’impossibilità di competere sul lato delle tariffe, inchiodate alle minime, abbiano sfruttato il loro vantaggio informativo nei confronti del cliente, inducendolo talvolta ad andare in tribunale anche in casi in cui il ricorso alla giustizia civile non sarebbe stato necessario o efficace. Se così fosse, la reintroduzione delle tariffe minime discussa nel progetto di riordino della professione forense (cui fa riferimento

l'articolo di Fabiano Schivardi su queste pagine) non potrebbe che sollevare qualche ulteriore perplessità.

(1)L'analisi integrale è disponibile nel working paper 0914 del Dipartimento di Scienze economiche dell'Università di Brescia: P. Buonanno, M.M. Galizzi (2009): *Advocatus et non Latro? Testing the Supplier-Induced Demand for the Italian Courts of Justice.*

LEGGI COMMENTI (15) SCRIVI UN TUO COMMENTO