



Forum: Intelligence on the world, Europe, and Italy

Lo scenario di oggi e di domani per le strategie competitive

Giustizia ed economia: un binomio necessario, anche in tempo di Covid, ma difficile da coniugare

Cernobbio, 6 settembre 2020

Prof. Paola Severino

1. La spesa per la giustizia è un investimento

Non è la prima volta che, in questo importante Forum annuale, si parla di giustizia ed economia. Lo facemmo la prima volta nel 2012 e, a otto anni di distanza, il tema è ancora di piena attualità, a testimonianza di quanto sia complesso e difficile da affrontare. Oggi, i problemi che l'argomento sottende sono stati efficacemente analizzati dalla interessantissima ricerca elaborata da The European House Ambrosetti. Non la ripercorrerò certamente tutta, ma vorrei solo soffermarmi su alcuni dati che mi hanno particolarmente colpito, e dai quali possono essere tratti alcuni spunti di riflessione e suggerimenti per il futuro.

In primo luogo, dalle elaborazioni di dati contenute nella slide n. 1, si desume che la spesa per il sistema giudiziario, in rapporto alla popolazione, ci posiziona all'11esimo posto in Europa, e rappresenta il 61% della spesa sostenuta pro-capite in Germania, il 68% di quella sostenuta in Gran Bretagna, il 76% di quella sostenuta dall'Olanda per lo stesso capitolo di bilancio. Compariamo ora i dati di questa slide con quelli della slide 2 e rileviamo che un miglioramento del sistema giustizia potrebbe portare ad un beneficio economico, in termini di minori costi, compreso tra l'1,3% e il 2,5% del PIL (equivalenti a 22-40 miliardi di euro); mentre l'allineamento delle performance giudiziarie alla media di Germania, Francia e Spagna porterebbe ad un aumento dell'attrattività degli investimenti che potrebbe determinare un loro incremento fino a 170mld di euro.



Se ne ricava che un maggiore finanziamento della Giustizia non solo risponde ad esigenze primarie, fortemente avvertite dai cittadini come attuazione di diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, ma rappresenterebbe un investimento anche economicamente apprezzabile. Tra l'altro, poiché il diffondersi della pandemia ha comportato il blocco temporaneo delle attività giudiziarie ed ha quindi accresciuto l'arretrato giudiziario, si potrebbe sostenere l'investimento per l'implementazione delle tecnologie digitali, reputate efficaci per il miglioramento delle performance giudiziarie (v. slide n. 3), nell'ambito dei fondi europei destinati alla ripresa. L'uso di strumenti digitali ha dimostrato sia nel periodo del lockdown, sia in quello che stiamo ancora vivendo come coda della pandemia, tutte le sue potenzialità. Certo, il processo telematico, soprattutto in materia penale, va usato con le limitazioni e nel rispetto dei canoni del contraddittorio e dei diritti dell'imputato, ma può svolgere importantissime funzioni a supporto dell'efficienza del processo civile e, ancor più, a supporto dell'organizzazione giudiziaria in generale. Si pensi alle funzioni di segreteria e di cancelleria che, pur dopo gli immani ed apprezzabili sforzi del Ministero della giustizia per l'informatizzazione giudiziaria su tutto il territorio, ancora non hanno portato a risultati esaustivi. Credo che l'emergenza Covid e le conseguenze che essa ha prodotto in termini di rinvii dei processi evidenzieranno ancor più le croniche carenze di personale e richiederanno un importante ricambio generazionale. Si tratta dunque, pur nell'ambito di un evento tragico e portatore di immani conseguenze negative, di un'occasione da non perdere per la formazione e la selezione di giovani particolarmente dotati in materia di elaborazione, programmazione e gestione dati, destinati a costituire l'ossatura di supporto della giustizia digitale e quindi contribuire in maniera significativa al miglioramento della performance giudiziaria.

Vorrei qui riallacciarmi al profondo discorso di sabato del Presidente della Repubblica.

I giovani ci guardano e giudicheranno il risultato di quello che abbiamo fatto e faremo in questi mesi. Se sapremo sfruttare bene i fondi che ci verranno assegnati, se saremo capaci di monitorare la correttezza delle procedure di spesa, lasceremo un'eredità di riforme istituzionali capaci di risanare l'economia italiana, compensando il debito che graverà sui nostri figli e sui nostri nipoti. La Giustizia avrà un ruolo fondamentale per assicurare che le risorse del recovery fund vengano correttamente destinate ed utilizzate. Dobbiamo allora accelerare i processi di miglioramento delle performance giudiziarie, con un investimento straordinario di denaro, di risorse umane e di idee, cui noi tutti dobbiamo contribuire.



2. Le cause remote e il possibile ritorno al passato per la giustizia penale

Un altro aspetto meritevole di essere commentato è relativo al lungo trend di riduzione dei tempi della giustizia civile, che è stato costante nell'ultimo decennio, anche se ha visto una decrescita inferiore nello scorso anno (v. slide 4). Ciò significa che le cause dell'inefficienza sono remote e difficili da sradicare, pur in presenza di importanti interventi degli ultimi anni per migliorare il sistema giustizia (slide 5). Vorrei allora da queste cause remote trarre qualche spunto per prospettare quello che si potrebbe ancora fare, quantomeno per la giustizia penale, rinviando per il resto al report Ambrosetti.

Quando, nell'ormai lontano ottobre del 1989, entrò in vigore il "nuovo" codice di procedura penale (cd. Codice Vassalli) la più grande innovazione fu rappresentata dal passaggio del processo penale italiano dal sistema "inquisitorio" (in cui cioè la formazione della prova avviene nella fase delle indagini) al sistema "accusatorio" (in cui accusa e difesa formano la prova in contraddittorio nel corso del dibattimento, sotto la guida del giudice). Proprio l'anno scorso ne abbiamo celebrato il trentesimo compleanno e molti, in occasione della ricorrenza, hanno provato a tracciare un bilancio sulla riuscita di questo "nuovo" sistema della giustizia italiana, che si era fortemente ispirato al modello anglosassone, ma non ne aveva compiutamente sviluppato le caratteristiche. Le conclusioni sono state piuttosto sconfortanti. Infatti, il successo di simile modello, che incentra il cuore del processo nelle garanzie apprestate per il pubblico dibattimento e ne ha dilatato quindi i tempi di celebrazione, era legato al funzionamento di due fondamentali sistemi deflattivi: il ricorso a riti alternativi che avrebbero dovuto, nelle previsioni degli stessi autori del codice, portare alla definizione rapida dell'80-90% dei procedimenti e la funzione di vero e proprio filtro che avrebbe dovuto assumere l'udienza preliminare, per evitare di portare a giudizio gli esiti di indagini destinate ad essere smentite da un lungo ed articolato dibattimento. Nessuna delle due condizioni si è verificata e questo ha rappresentato il vero ostacolo per lo sviluppo di un sistema processuale penale innovativo ed efficiente.

Quanto al patteggiamento, che rappresenta la forma di rito alternativo più snella, basti considerare che nell'esperienza anglosassone solo il 10% dei processi penali viene celebrato nelle forme tradizionali e solenni del dibattimento, e ciò consente di concentrare le attività dibattimentali in una o due settimane consecutive, con calendari fittissimi, ma compatibili con gli impegni di giudici, pubblici ministeri e avvocati.



Questo risultato rappresenta però l'effetto di una regolamentazione del patteggiamento molto più ampia, che si articola in varie forme: dal patteggiamento con ammissione di colpevolezza (*plea of guilty*) a quello senza ammissione di colpevolezza (*plea of nolo contendere*); dagli accordi che precedono la formulazione dell'accusa (*pre-charge agreements*) agli accordi che escludono conseguenze penali (*non-criminal alternatives to prosecution*). Nel sistema italiano, invece, anche a causa (in parte) dell'obbligatorietà nell'esercizio dell'azione penale, il potere discrezionale del pubblico ministero è molto più ristretto, poiché ai limiti di pena edittale si aggiungono i limiti conseguenti ad alcune tipologie di reato, che comportano la perdita dei requisiti di onorabilità per l'accesso a determinate cariche o uffici direttivi in enti pubblici o privati. Se invece si lasciasse al magistrato la possibilità di valutare le caratteristiche del caso di specie, per addivenire a pene concordate nelle quali a questo tipo di valutazioni astratte e generali se ne sostituiscono altre, più coerenti con le specifiche caratteristiche del fatto e della persona, si amplierebbe di molto lo spettro di applicazione del patteggiamento. Si potrebbe inoltre compensare il vantaggio di un rito che certamente limita gli effetti sanzionatori con la previsione di misure molto più severe per chi, dopo un patteggiamento, ricada nel reato. Non è certo questa la sede per approfondire ulteriormente un argomento così complesso, ma appare opportuno segnalare che il fallimento delle misure alternative, ivi compreso il rito abbreviato (che condivide con il patteggiamento quell'insignificante 10% sul totale dei processi) ha comportato la forte compromissione del sistema processuale ideato dal codice Vassalli. Solo una loro profonda revisione, oppure un ritorno sia pure parziale al passato sistema, che prevedeva un dibattimento alleggerito della fase di formazione della prova, potrebbe portare ad un riequilibrio tra tempi necessari per assicurare le garanzie del contraddittorio accusa/difesa e tempi complessivi della giustizia penale. D'altra parte, una forte incentivazione dei riti alternativi, anche nel processo civile, ha sempre rappresentato, negli ultimi anni, un importante motivo ispiratore delle riforme.

Per quanto riguarda, poi, il venir meno del ruolo di filtro effettivo, originariamente auspicato dal legislatore per l'udienza preliminare, le cause sono tutte da rinvenire nella contrastata interpretazione della regola di valutazione con cui il giudice deve decidere se rinviare a giudizio o prosciogliere direttamente l'imputato.

Un primo e a mio avviso più corretto orientamento, fortemente ispirato ai principi indicati dalla Corte Costituzionale, ha radicato il sindacato del giudice in una valutazione sulla consistenza del materiale probatorio offerto dal P.M. anche in chiave di "probabile colpevolezza" dell'imputato, e non solo in valutazioni



prognostiche sulla utilità del dibattimento. Un secondo orientamento, ben più restrittivo, formatosi a seguito di una nota pronuncia del 2016, limita il potere di proscioglimento del giudice in udienza preliminare ai soli casi in cui non sussista neppure la “minima probabilità” che, all’esito del dibattimento, possa essere affermata la colpevolezza dell’imputato. Si è trattato di un vero e proprio rovesciamento di fronte, con la emersione del principio “*in dubio pro judicio*” e con il conseguente crollo del numero di sentenze di non luogo a procedere pre-dibattimentali, anche in situazioni nelle quali lo stesso giudice vede come palesemente insufficienti o inadeguati gli esiti dell’indagine. Occorrerebbe dunque una revisione della disciplina dei riti alternativi e dell’udienza preliminare allo scopo di ripristinare quelle funzioni di filtro che ad essa aveva originariamente ascritto il legislatore.

3. Bad company e good company

Vi è un ulteriore punto sul quale vorrei soffermarmi e che pure mi è stato sollecitato dalla lettura del report di Ambrosetti e dalla considerazione che le nuove cause possono essere gestite efficacemente, addirittura con il 103% di capacità di smaltimento, pur mantenendo stabili le condizioni attuali relative alla domanda ed offerta di Giustizia ([slide 6](#)). Si tratta di una considerazione importante perché dimostra che, in termini generali, ciò che soffoca il sistema giudiziario italiano è il cumulo di arretrati che pesa sulle spalle degli operatori di giustizia. Ma essa indica anche una possibile strada da seguire e che fu intrapresa dal Tribunale di Torino alcuni anni fa e portò all’azzeramento degli arretrati nel giro di poco tempo. La strada di una distinzione tra modalità di gestione delle nuove cause iscritte e modalità di gestione delle cause pendenti. Essa fu tracciata dal Tribunale di Torino nel senso di trattare le cause nuove in ordine di iscrizione e quelle arretrate in ordine di anzianità, smaltendo per prime le più vecchie in modo da incidere positivamente sui tempi medi di celebrazione del processo. Oggi viene riproposta nel senso di istituire un Tribunale ordinario (good company) e un Tribunale per le cause pendenti (bad company), ovvero di istituire due percorsi gestionali separati all’interno dello stesso Tribunale. La seconda soluzione appare preferibile, perché la costituzione di veri e propri tribunali ad hoc dovrebbe essere presidiata da una serie di forme estremamente complesse. Essa andrebbe poi accompagnata da una serie di incentivi, magari anche solo reputazionali, che incoraggino gli addetti alla sezione di smaltimento degli arretrati.



Un esempio potrebbe essere rappresentato dalla pubblicazione dei dati relativi alla velocità e capacità di smaltimento e dalla comunicazione dei risultati migliori. Il fattore umano, in termini di soddisfazione per il lavoro che si svolge, rappresenta infatti una componente fondamentale di quelle “buone pratiche organizzative” ampiamente richiamate nel report e sulle quali si è molto investito negli ultimi anni.

4. Lotta alla corruzione e competitività del Paese

Un breve e conclusivo cenno vorrei fare al tema della lotta alla corruzione come elemento per la competitività del Paese. Tutti sappiamo quanto questo reato possa incidere sulla reputazione del sistema e quanto la sua diffusione possa condizionare le scelte di un investitore. Proprio per questo dobbiamo però pretendere che la rappresentazione del fenomeno e la sua misurazione avvengano in maniera oggettiva e corretta. Più volte ho ripetuto che affidare l'analisi all'indice di percezione della corruzione non solo introduce un criterio soggettivo, ma finisce per danneggiare proprio quei Paesi, come l'Italia, nei quali il reato viene fortemente e pubblicamente combattuto. È proprio questa situazione che contribuisce a far emergere una elevata percezione della corruzione, mentre in altri Paesi, nei quali la polvere viene nascosta sotto il tappeto, o addirittura si fa in modo che se ne parli molto poco, anche il livello di percezione si abbassa. Non vi è dubbio che l'Italia possa vantare negli ultimi anni il record di leggi anticorruzione, se è vero che tutti i Ministri della Giustizia succedutisi nel più recente periodo hanno varato ampi provvedimenti legislativi volti a rendere più efficace e più severa la prevenzione e la punizione di questo reato. Ma, sorprendentemente, la consapevolezza che si ha all'estero di questa realtà è molto più elevata di quanto lo sia in Italia. Quando, nel mio ruolo di rappresentante della presidenza dell'OSCE per la lotta alla corruzione, vado in visita in uno dei 54 Paesi che fanno parte di questa importante organizzazione internazionale per la sicurezza, sono testimone diretta del grande apprezzamento di cui gode la nostra legislazione e delle richieste di collaborazione che ci vengono formulate per predisporre strumenti analoghi a quelli che noi da anni abbiamo adottato e sperimentato. Mi meraviglio molto, dunque, quando rilevo che, nonostante la nostra riconosciuta capacità, siamo rappresentati nel Corruption Control Index, basato appunto sull'indice di percezione, tra gli ultimi posti in Europa (v. grafico 1 a p. 59 del report Ambrosetti) e verifico che si classificano in posizioni migliori proprio alcuni dei Paesi che stanno cercando di ispirarsi al nostro modello di prevenzione e repressione.



Tutto ciò non vuol certo dire che possiamo o dobbiamo abbassare la guardia di fronte ad un fenomeno criminoso che certamente cercherà di sfruttare l'irripetibile occasione della distribuzione di un enorme ammontare di fondi pubblici. Significa piuttosto che dobbiamo pretendere regole di concorrenza leale anche nella rappresentazione di fenomeni che incidono profondamente sulla reputazione dell'Italia. Certo, si tratta di un compito non facile, anche perché siamo noi i primi a rappresentare in maniera fortemente negativa l'immagine del nostro Paese, ma non appare impossibile chiedere ed ottenere una revisione dei parametri di misurazione. Lo facemmo nel breve periodo in cui ebbi l'onore di servire le istituzioni del mio Paese, quando chiedemmo ed ottenemmo dalla Banca Mondiale di modificare alcuni parametri di valutazione della performance giudiziaria che punivano ingiustamente l'Italia, con il risultato di risalire nella graduatoria internazionale del Doing Business di ben 35 posizioni in un anno.

Si può fare, dunque, lo dobbiamo ai tanti imprenditori onesti che oggi combattono con encomiabile energia per superare la crisi, ai tanti cittadini che la pandemia ha ridotto in stato di bisogno, ai nostri giovani che oggi più che mai richiedono sostegno e buoni modelli cui ispirarsi.