

EDIZIONE XXI - PREMIO INTERNAZIONALE EMPEDOCLE

Agrigento, 15 novembre 2014

Massimo Fedeli, Magistrato – Avvocato Generale Emerito della Corte Suprema di Cassazione

Lectio magistralis in occasione della consegna del Premio Internazionale Empedocle per le Scienze Umane in memoria di Paolo Borsellino

BREVI CONSIDERAZIONI SULLA CRISI DELLA GIUSTIZIA

1. L'analisi della situazione della giustizia in Italia- dei suoi tempi, della qualità dei suoi risultati – aggiornata all'anno in corso non rivela, purtroppo, positive novità rispetto all'endemica situazione di crisi già evidenziata e registrata in passato. Si tratta di un'analisi impietosa per quasi tutti gli indici significativi, nell'ambito della quale spicca soprattutto una considerazione di fondo: vale a dire che nessun rilevante intervento strutturale è stato varato rispetto al recente passato e che nessuna seria riforma "di struttura" si stagli nell'orizzonte normativo. Come dire che, più che i numeri attuali (in sé significativi), preoccupa l'assenza di una progettualità in grado di invertirne la tendenza. Pertanto, questa riflessione rischia, oggi, sulla crisi della giustizia italiana, rischia l'assoluta ripetitività di allarmanti analisi ed il medesimo vuoto di soluzioni già rilevato in passato.

2. Il problema più evidente, insomma, non è tanto quello di affrontare una situazione di emergenza tanto nella giustizia civile, quanto in quella penale, ma di ribaltare una endemica carenza strutturale ed organizzativa che, in assenza di interventi radicali, è destinata a non modificarsi, se non in margini di assoluta irrilevanza.

E ciò, malgrado si sia presa coscienza di almeno due fattori, la cui incidenza sul vivere comune appare determinante. Il primo è la progressiva ed inarrestabile integrazione dei sistemi giuridici e di giustizia nazionali nell'ambito di un più vasto orizzonte sovranazionale di tipo europeo. Senza poter ripercorrere in questa sede le tappe di tale processo, può affermarsi, senza timore di smentite, che, oggi, ciascun sistema di giustizia nazionale, benché formalmente autonomo e sovrano, si pone necessariamente sulla scia di quelli degli altri 46 Paesi membri del Consiglio d'Europa e subisce – a prescindere dalle volontà o dagli intendimenti dei Governanti nazionali – una serie di effetti, anche di tipo strutturale ed organizzativo, che da tale integrazione discendono. A titolo di mero esempio, tra moltissimi possibili, la situazione carceraria italiana, endemicamente drammatica da oltre cinque lustri, è venuta alla ribalta solo dopo che la Corte europea dei diritti dell'Uomo, con la sentenza *Torreggiani vs Italia* (8 gennaio 2013) ha stabilito che i ricorrenti, tutti detenuti in carceri italiani, i ricorrenti non avessero beneficiato "di uno spazio vitale" conforme ai criteri dalla Corte stessa ritenuti accettabili con la sua giurisprudenza; che, inoltre, tale problema non fosse la conseguenza di episodi isolati, ma traesse origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone; che pertanto il problema del sovraffollamento carcerario e della mancanza di "spazio vitale" per i detenuti in Italia fosse endemico e strutturale, essendo il tasso nazionale di sovraffollamento molto elevato nell'aprile 2012 e pari al 148%; che, pertanto, al di là degli interventi di lungo periodo sulle strutture carcerarie, la Corte stessa ha suggerito, quale soluzione di medio periodo da affiancare

alle altre, quella di “ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la loro politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione allo scopo, tra l’altro, di risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria”.

La vicenda Torreggiani è dunque emblematica di cosa significhi “integrazione” dei sistemi di giustizia nazionali in ambito europeo. La necessità di dare esecuzione ad una sentenza di condanna della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU) comporta la necessità di immediate riforme degli schemi procedurali, del processo, della sua velocizzazione, della rivisitazione integrale del sistema sanzionatorio, e così via. Non siamo più soli a gestire il sistema Giustizia in Italia, ma, per i suoi immediati riverberi, dobbiamo render conto della sua efficienza e del suo ammodernamento ad organismi sovranazionali che hanno il potere diretto di intervento. Al di là della condanna per la violazione dei diritti fondamentali, sono in gioco lo stesso prestigio ed autorevolezza dello Stato italiano nel contesto europeo, con ogni effetto politico che da ciò origina.

3. Il secondo fattore di cui sembra si sia presa coscienza è quello dell’effetto economico connesso alle disfunzioni del sistema giudiziario.

La lentezza della Giustizia ha un costo monetario reale e quantificabile. Non è *solo* l’inefficienza di uno dei servizi sociali più importanti di un Paese; non è solo il senso di abbandono provato dal cittadino rispetto allo Stato per uno dei bisogni individuali e sociali più importanti: è molto altro. Una giustizia lenta o inefficiente scoraggia ogni tipo di investimento economico, specie da parte di investitori esteri, per nulla disposti a immobilizzare capitali consistenti nel caso, frequente, di controversie che, sorte per un appalto di lavori pubblici o per contratti di fornitura, risultano definite solo a distanza di molti anni. Lo stesso accesso al credito (si pensi alla concessione dei mutui bancari per acquisti immobiliari) risulta ostacolato dal rallentamento che subiscono le relative controversie che lo interessano. Per non dire, poi, dei normali contratti commerciali o per i provvedimenti cautelari disposti nell’ambito di indagini penali alla cui definizione si perviene dopo anni se no decenni, con la sentenza passata in giudicato. La correlazione tra efficienza della giustizia e crescita economica risulta ormai accertata in termini rigorosi e dati numerici inoppugnabili. Nel 2011, Confindustria calcolava, ad esempio, che una diminuzione della durata dei processi del 10% è associata con un PIL pro-capite più alto dello 0,8%. Nello stesso contesto temporale, l’allora Governatore della Banca d’Italia, Mario Draghi, nelle Considerazioni finali sul 2010, ebbe ad affermare che la perdita annua di PIL attribuibile ai difetti della nostra giustizia civile potrebbe giungere a un punto percentuale: cioè circa sedici miliardi di euro. Tale situazione si innesta, peraltro, in un sistema che, quanto ai rapporti tra imprese e Pubblica Amministrazione, è tra i più complessi dell’Occidente: e, com’è noto, la complessità burocratica accentua ed incrementa il contenzioso. In Italia, il rapporto tra imprese e PA è caratterizzato da eccesso di burocrazia, tempi lunghi di attesa e difficoltà di reperire le necessarie informazioni. Dal Rapporto della Banca Mondiale Doing Business 2010 il confronto è impietoso: l’Italia è settantottesima su 183 paesi. Singapore primo, gli Stati Uniti quarti, il Regno Unito quinto, la Germania venticinquesima, la Francia trentunesima, la Spagna sessantaduesima.

Ad una burocrazia elefantiaca, segue, cioè, una giustizia elefantiaca, che, d’altra parte, ha precise difficoltà iniziali, di ordine numerico e strutturale. Infatti, Alle inefficienze della burocrazia spesso si accompagnano condizioni di diffusa illegalità. Secondo l’indagine di *Transparency International* sul grado di corruzione percepita nel settore pubblico, nel 2009 l’Italia è al sessantatreesimo posto su 180 paesi, con un indice pari a 4,3, dove 0 è assegnato ai paesi percepiti come altamente corrotti, mentre 10 a quelli con un basso livello di corruzione.

Dunque: siamo un Paese con un alto impatto negativo di burocrazia, che genera contenzioso; con un alto tasso di corruzione, che genera contenzioso e con una macchina della Giustizia che non riesce, in sé, ad acquistare velocità. Insomma, nelle peggiori condizioni immaginabili per favorire investimenti ed i dinamismi economici ad essi connessi.

Mi soffermo proprio sull'ultimo punto, quello che, da magistrato con alle spalle quasi cinquant'anni di attività, mi interessa maggiormente.

La crisi della giustizia italiana è innanzitutto crisi di destinazione e distribuzione di risorse e crisi di strutture e di procedure.

Ancora una volta, per evitare parole avventate e concetti non dimostrati, mi voglio avvalere, per l'analisi, di dati ufficiali. Essi provengono, anche quest'anno, dalla Commissione per l'Efficienza della Giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), organismo deputato alla valutazione dei sistemi giudiziari Europei che esprime, con un rapporto quadriennale, il grado di sviluppo e di efficienza del funzionamento dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa. L'ultimo rapporto di tale organismo è stato presentato appena il 9 ottobre scorso e fotografa la situazione fino all'anno 2012, con dati che sono posti in relazione al quadriennio 2006-2010.

Per ciò che concerne l'Italia, sono pochi i dati incoraggianti e molti quelli che, invece, quanto al "funzionamento" del sistema, rivelano un peggioramento rispetto al passato.

Il punto di criticità primario è dato innanzitutto dalle destinazioni delle risorse economiche al settore giustizia.

E' ben vero che, rispetto al 2010 la destinazione di *budget* si è incrementata, passando dai 7,7 miliardi di euro (2010) agli 8 miliardi del 2012: e di questa cifra, ben il 77 % è destinato al pagamento degli stipendi del personale. Ma si tratta di un incremento in valore assoluto del tutto insufficiente, se rapportato al valore assoluto della destinazione negli altri Paesi europei (perlomeno quelli destinati ad un diretto raffronto con l'Italia, per storia e tradizione) e, soprattutto, percentuale. Infatti, la Germania destina al funzionamento della sistema di giustizia nazionale più di 13 miliardi di euro, cifra enormemente superiore in valore assoluto, rispetto all'Italia. Soprattutto, in percentuale, la cifra sopra indicata rappresenta, per l'Italia, solo l'1,5% del totale della spesa pubblica, laddove il Regno Unito destina il 5,75 % e persino l'Albania il 2,4%. Ciò dimostra che, al netto dell'incremento necessario per adeguare i livelli stipendiali, negli ultimi anni le risorse destinate alla Giustizia sono rimaste identiche a quelle degli anni passati, nonostante un incremento sia degli affari trattati, sia della situazione di crisi. Soprattutto, l'Italia è, percentualmente, il fanalino di coda rispetto alla percentuale della spesa pubblica totale: come dire, non riteniamo la giustizia un vero bisogno sociale e trattiamo con assoluta marginalità economica la spesa ad essa finalizzata. La giustizia, in Italia, non è insomma una priorità sociale. Ma il dato critico più evidente è ancora rappresentato dai *tempi* della risposta giudiziaria.

Che sia questo il problema fondamentale ce lo dicono, impietosamente, ancora una volta i numeri che è possibile trarre dal rapporto CEPEJ del 2014. Questo – della lotta contro il tempo per il "prodotto giudiziario finito" (come si direbbe con un linguaggio industriale) – è il problema endemico del sistema-giustizia italiano: esso interessa trasversalmente sia la giustizia penale che quella civile (e persino quella amministrativa) ed è, nella percezione sociale, la principale fonte di sfiducia dei cittadini nell'apparato giudiziario. Una giustizia che arriva tardi è, nelle controversie civili, una risposta quasi sempre inutile o che comunque sopravviene allorché la situazione di danno o di pericolo si è già prodotta ed amplificata; d'altro canto, un processo penale che si conclude a molti anni di distanza dal fatto delittuoso perde ogni effettività accertativa, ogni funzione di prevenzione generale o di rassicurazione sociale: non senza considerare la disastrosa serie di effetti che tale ritardo produce sull'autore del reato se condannato. In Italia, nel 2012, sono stati necessari 707 giorni per una pronuncia di divorzio in primo grado e 486 giorni per quella in secondo grado. Per le procedure d'insolvenza ci vogliono

2.648 giorni solo per il primo grado, il cui numero in valore assoluto è cresciuto fino ad una pendenza di 86.404. Ma, soprattutto, ciò che sconcerta è il *trend* di incremento delle sopravvenienze nella materia civile. Infatti, secondo i dati della Commissione, nel corso del 2012 ci sono state in Italia circa 4 milioni di cause in entrata, rispetto a una media dei 47 Paesi di 1,6 milioni. E' una cifra di incremento annuo spaventosa non solo rispetto alla media (superiore ad essa di circa tre volte), ma anche in valore assoluto. Introduciamo quasi il doppio delle cause della Franca (2,18 milioni) e largamente di più di quelle della Germania (3,9 milioni).

Abbiamo poi la spaventosa cifra di 1 milione 454 mila processi penali in attesa di definizione: per tale ragione, l'Italia è il paese con il maggiore arretrato di procedimenti penali.

D'altra parte, la situazione della giustizia penale risulta parimenti disastrosa, in termini di resa effettiva: vale a dire, di procedimenti penali che pervengono ad effettiva conclusione.

Nel 2012, su più di 3 milioni di denunce presentate ai pm dagli italiani, solo 676 mila casi sono giunti in un'aula di tribunale (il 19,7 per cento) e circa 1 milione 450 mila indagini sono rimaste invece senza un colpevole identificato: archiviate, cioè, a carico di ignoti.

Né giova sottolineare come la media di produttività dei magistrati italiani sia tra le più alte dei 47 Paesi membri considerati. Nonostante – ad esempio, con la recente questione delle ferie eccessivamente lunghe – si tenti di accreditare socialmente l'idea di una magistratura nazionale scarsamente produttiva, pigra e svogliata, i numeri oggettivi dicono esattamente il contrario. Nello stesso periodo considerato (2012), i magistrati italiani hanno chiuso 4,35 milioni di cause e 2 milioni di processi. Con un *clearance rate*, cioè un rapporto tra procedimenti nuovi e chiusi, rispettivamente del 108,4% e del 131,3%: essi risultano tra i migliori in Europa, dove la media è del 100,4% per le cause e del 104,2% per i processi. I magistrati italiani continuano a smaltire più cause di quante ne entrano e che, in valori assoluti, sono i più produttivi, dopo Russia e Polonia. Come dire: siamo saldamente ed ampiamente al di sopra della media europea, nonostante le dotazioni economiche, come detto, siano mediamente di un terzo inferiori a quelle medie per gli altri Paesi.

In tali condizioni – e nonostante l'impegno della Magistratura, davvero spesso vicino al sacrificio personale – appare insostenibile la lentezza con la quale le vicende giudiziarie si esauriscono.

La durata dei processi italiani si è ulteriormente incrementata rispetto al 2010. Oggi occorrono mediamente 590 giorni, 100 in più rispetto al 2010, laddove la media europea è di 246 giorni, con la Francia che definisce, mediamente, in 311 giorni il suo processo e la Germania che lo fa in appena 183 giorni: un terzo del tempo che si impiega in Italia. In Europa, fanno peggio di noi solo la Bosnia Erzegovina (656) e Malta (685): ma si tratta di Paesi con ben altra e distante civiltà giuridica.

Come affermato dal curatore del Rapporto della Commissione, Jean-Paul Jean, la situazione della giustizia civile italiana è in una posizione "di ritardo strutturale, con uno stock tale che non potrà mai essere risolto senza una radicale riforma che affronti i temi delle prerogative dei giudici e dei poteri degli avvocati, ovviamente aumentando le prime e riducendo i secondi". Ciò in quanto il tema della giustizia – come ben comprende immediatamente chi guarda alla nostra situazione "da fuori" – non è scisso da quello delle professioni legali in generale. Soprattutto, non è scisso dal rapporto tra giudici ed avvocati e tra costoro ed il numero di abitanti. Sono cifre che, aride quanto si vuole, fanno riflettere assai amaramente. In Italia abbiamo oltre 226.000 avvocati, rispetto ai 56 mila della Francia e i 160 mila della Germania. Il che significa oltre 35,6 avvocati per ogni magistrato, mentre sono solo 8 per Francia e Germania, dunque, quasi il quintuplo degli avvocati in più, percentualmente. Soprattutto, considerando la popolazione del Paese, in Italia operano 379 avvocati per 100.000 abitanti, mentre sono solo 86 in Francia. Quel che è impressionante è comunque l'incremento percentuale del numero degli

addetti alla professione legale: dal 2006 al 2012, il numero degli avvocati italiani è cresciuto di oltre il 31%: seguendo questo *trend*, nel giro di un decennio, sarà raddoppiato e, soprattutto, il mercato della professione legale sarà completamente saturo. Ecco perché, con grande acume, il responsabile del Rapporto della Commissione lega indissolubilmente il problema della giustizia all'adozione di soluzioni radicali che riguardano non solo strutture e giudici, ma anche quanti ruotano attorno al sistema stesso. E' impensabile la futura adozione di provvedimenti di deflazione del carico giudiziario, specie nella materia civile (ad esempio, mediazione, soluzioni arbitrali delle controversie, imposte aggiuntive per chi sceglie la via giudiziaria rispetto a quella conciliativa) fino a quando un'intera economia professionale ruoterà intorno a tale universo. Occorrono scelte radicali a monte: al momento della programmazione degli sbocchi lavorativi e, prima ancora, al momento dello stesso ingresso in ambito universitario. Dovremmo prendere ad esempio il modello tedesco, che concepisce una carriera unica di magistrati, avvocati e notai, per poi effettuare una differenziazione "a numero chiuso" (o quasi) solo in un momento successivo. In ogni caso, è ormai arrivato il tempo di dichiarare, con grande coraggio, che la scelta della professione di avvocato non può essere scelta residuale rispetto a quella di altre professioni legali: ma scelta di selezione e di elezione per chi la effettua.

3. Questi dati avvilenti – che non sono dunque solo effimere percezioni sociali – costituiscono indice inequivoco di una serie di negatività sociali ed economiche spesso ignote a più e che invece costituiscono l'aspetto di maggiore interesse per un'analisi. Essi sollecitano a varie riflessioni, con le quali intendo concludere questo mio intervento.

La prima è che fino a quando non si avrà piena consapevolezza che il problema della Giustizia in Italia è problema sociale ed economico di primissima rilevanza, esso resterà insoluto. E' un'emergenza: e come tale va trattata. Ciò significa non soltanto destinazione di risorse adeguate ad una crisi profondissima, ma, soprattutto, comprensione della portata della crisi stessa. Con una Giustizia che non funziona, il danno sociale non è soltanto per i milioni di soggetti direttamente coinvolti in una vertenza civile o in un processo penale: il danno è per l'intero Stato, per la sua economia, per il suo assetto ed equilibrio sociale, per il suo prestigio internazionale. E' un danno concreto, quanto di immagine, che colpisce indistintamente tutti gli abitanti della Nazione, nessuno escluso. Se ciò è vero, per affrontare una *seria* riforma della Giustizia, occorrono due ingredienti fondamentali: coraggio e compattezza. Quando parlo di compattezza, intendo riferirmi a quella sociale, vale a dire condivisione sugli interventi radicali, di cui dirò tra un attimo. Ogni riforma radicale importa sacrifici per una categoria sociale o professionale. Ora, sarebbe una grave iattura e darebbe il senso della sconfitta se una riforma radicale dovesse trovare ostacolo negli interessi di una corporazione o di un'altra, nella prospettiva di una categoria di operatori o di un'altra. Ridurre il contenzioso significa effettuare scelte anche dolorose per la classe forense: ma gli stessi vertici di essa sono ben consapevoli della insostenibilità dell'attuale situazione, pena una dequalificazione, costante ed inesorabile, della stessa Avvocatura. D'altra parte, la stessa Magistratura si è talora trovata arroccata su pure posizioni di principio e per nulla aperta a novità organizzative pure decisive per un incremento di efficienza. Abbiamo poi necessità di una riqualificazione moderna del personale che opera a fianco di magistrati ed avvocati: è impensabile che, in piena era telematica, il cartaceo rappresenti ancora la forma di documentazione privilegiata degli atti processuali e che gli spostamenti di fascicoli da una sede giudiziaria ad un'altra, anziché avvenire con un "clic" di computer avvengano, come oltre cento anni fa, con trasporti lenti e costosi. Ma abbiamo soprattutto necessità di radicalizzare scelte deflattive, in materia civile come in penale. Non possiamo mantenere il lusso – unico sistema occidentale avanzato – di tre gradi integrali di giudizio e non possiamo tollerare che ogni dissidio sociale ovvero ogni comportamento dissonante si trasformi, per ciò stesso, in una causa civile o in un processo penale. Dobbiamo coraggiosamente uscire dal

rassicurante guscio del pan-giuridico, dove tutto si trasforma in processo (penale o civile) e riposa, per anni, in attesa di una decisione. Dunque: radicale ed intelligente depenalizzazione per il penale, il cui intervento deve essere limitato alle questioni *davvero* di notevole allarme sociale, affidando il resto alla sanzione amministrativa, purché effettiva e rapida. Altra grave criticità riguarda poi l'esecuzione penale. E' meramente illusorio il breve calo delle presenze di detenuti recentemente riscontrato, se tale dato non venisse consolidato da opportune misure legislative. Sono infatti maturi i tempi per abbandonare la concezione "carcerocentrica" della pena ed aprire a misure alternative non meno efficaci per il recupero dei condannati e più coerenti con il principio che la detenzione carceraria costituisce l'estrema ratio, oltre che mezzo oneroso per lo Stato. In tal modo si potrebbero garantire anche condizioni ambientali meno critiche ed evitare gli strali della CEDU. Sarebbe altresì auspicabile la revisione del catalogo dei reati per i quali è imposto l'arresto evitando così l'inaccettabile presenza del 40% dei detenuti in custodia cautelare, in palese violazione del principio dell'art. 27 Cost, secondo cui l'imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva. Da ultimo sarebbe auspicabile una maggiore attenzione da parte dei magistrati per evitare eventuali abusi della carcerazione preventiva tra l'altro con oneri gravosissimi per lo Stato. Allo stesso modo, per il civile, composizioni stragiudiziale in altissima percentuale, mediazione, ed, anche qui, ricorso al giudice per le ipotesi davvero di maggior rilievo. E poi decisioni immediatamente esecutive, con forme di cauzione; limitazione delle impugnazioni, conciliazioni agevolate in corso di giudizio. Inoltre, non va dimenticato che la Giustizia ha costi cospicui e che nessuno Stato sociale può consentirsi il lusso di un apparato di giustizia a basso costo: non si vuole un discorso classista, ma solo far intendere che la Giustizia a costo zero (come la sanità, come la scuola) è una pura utopia, poiché ogni servizio sociale che si vuole efficiente e rapido impone l'impiego di risorse.

Se questi su tali (rapidi) approcci si riusciranno a coagulare consenso e sensibilità sociali avremo qualche possibilità a che lo Stato italiano non sia per sempre la Cenerentola della Giustizia in Europa.