Stato della giustizia in Italia

Giancarlo Lizzeri, | 21 gennaio 2021

Nel 2006 ha avuto avvio il **World Justice Project**, un ambizioso progetto ideato dall'American Bar Association, solida e radicata Associazione di giuristi basata negli Stati Uniti. Al progetto si sono associati nel tempo numerosi enti pubblici e privati di più Paesi. Nel 2009 comparve il primo Rapporto. Nel loro Rapporto 2020 viene passato sotto lente di ingrandimento lo stato della giustizia in ben 128 Paesi. Il Rapporto mette sotto esame per ogni Paese 8 materie distinte, e per ciascuna di queste attribuisce ad ogni Paese un punteggio. La 8 materie sono articolate complessivamente in ben 45 temi. Il punteggio attribuito ad ognuna materia viene poi condensato in un punteggio complessivo. Per ciascun tema, materia e per il punteggio complessivo sono disponibili graduatorie tra tutti i 128 Paesi e per sottoinsiemi ragionati di Paesi. Per quanto di mia conoscenza non esiste sull'argomento altro lavoro fatto con analogo dettaglio e con analoga autorevolezza.

È noto che l'amministrazione della giustizia non è un tema di vanto dello Stato e della società italiani. Vederlo certificato a tutto tondo, con tanto di analisi dettagliata, fa lo stesso assai male. Nella graduatoria mondiale l'Italia si colloca infatti molto in basso, in 27ª posizione. Ed è preceduta non solo da tutti i principali Paesi sviluppati, ma anche da Estonia (10ª posizione), Repubblica Ceca (18ª), Uruguay (22ª), Portogallo (23ª), Slovenia (24ª), Costarica (25ª), e Cile (26ª).

Tra le otto "materie" messe sotto esame dal rapporto ve ne sono due che attengono all'amministrazione della giustizia in senso stretto (giustizia penale e giustizia civile) mentre sono ben sei le "materie" che riguardano l'ambiente in cui in ogni Paese si amministra la giustizia. Questa articolazione vasta della problematica della giustizia è uno degli aspetti che rende particolarmente interessante la lettura del rapporto. Queste "altre" sei materie riguardano:

- i diritti fondamentali del cittadino;
- la trasparenza dell'attività di governo;
- il livello di corruzione nell'apparato pubblico;
- gli abusi di potere da parte delle pubbliche autorità;
- il livello medio di attività criminose nel Paese;
- la capacità dell'apparato pubblico di applicare e far applicare le norme.

Di seguito si può leggere un commento dettagliato sul contenuto del rapporto. Ho anche cercato di condensare in poche tabelle pure allegate le valutazioni più significative del Rapporto. I punti di particolare negatività della giustizia italiana che emergono dal Rapporto sono i seguenti:

- **giustizia penale**: scarsa correttezza delle procedure investigative e cattive condizioni delle strutture di detenzione.
- **capacità di applicare e far applicare le norme**: la pubblica amministrazione italiana impiega tempi troppo lunghi e modi eccessivamente complessi nell'applicare le norme in vigore.
- **ordine e sicurezza**: esiste nel Paese un livello relativamente elevato di attività criminale di media intensità e un livello preoccupante di cosiddetta giustizia fai-da-te.
- **accesso da parte dei cittadini alle informazioni rilevanti**: le amministrazioni pubbliche (apparati di giustizia in primis) non divulgano in modo tempestivo e comprensibile le normative rilevanti, il cittadino fatica ad accedere alle informazioni che lo possono riguardare, esiste una scarsa capacità di ottenere risposta ad eventuali reclami.
- **corruzione**: esiste scarsa corruzione all'interno degli organi di polizia e di giustizia, un livello di corruzione più elevato nel potere esecutivo, e ancor più elevato nel potere legislativo.
- **abusi di potere**: Il punto più critico rilevato dal Progetto è la bassa efficacia delle sanzioni che sono adottate quando sono rilevati comportamenti scorretti
- **giustizia civile**: se il punteggio generale attribuito alla giustizia italiana è un poco brillante 66/100, per quanto riguarda la giustizia civile esso è pari ad un misero 54/100. Per la giustizia civile, quindi, il nostro Paese esce dal novero dei Paesi sviluppati e scivola verso il terzo mondo. Sudafrica, Bielorussia, Argentina, Croazia ed Algeria superano infatti in graduatoria l'Italia nella amministrazione della giustizia civile. I due rilievi particolarmente negativi sottolineati dal

rapporto sono la lentezza con cui in Italia si perviene a giudizio per le cause civili (punteggio 32/100) e la lentezza con la quale la decisione raggiunta in sede di giudizio viene applicata (punteggio 36/100)

I problemi della giustizia italiana elencati nel rapporto sono tanti. Alcuni di essi sono di una rilevanza enorme. Ma su quasi nessuno il nostro Paese riesce, da decenni, a invertire rotta. Accade anzi di solito il contrario. Un po' quello che capita alla rana nell'acqua calda. Favino ce lo racconta in modo magistrale. Val la pena rifletterci.

Chi redige le pagelle di giustizia

L'American Bar Association è una prestigiosa associazione volontaria che negli Stati Uniti si occupa di "cose di legge": ne possono far parte avvocati, giudici, e studenti delle Law Schools. È stata fondata nel 1878 ed è divenuta il punto di riferimento per gli standard etici e accademici delle professioni forensi in quel Paese. La Presidenza della Associazione ha varato nel 2009 il "**World Justice Project**". Progetto cui nel tempo si sono associati importanti enti pubblici e privati. Tra questi il Dipartimento di Stato americano, Il British Council, il Ministero degli Esteri Olandese, la Fondazione Bill & Melinda Gates, Microsoft, la municipalità de L'Aia, la Società Tedesca per la Cooperazione Internazionale. I componenti onorari della presidenza del Project includono una serie di nomi prestigiosi, tra cui Madeleine Allbright, Paul Volcker, Colin Powell, Giuliano Amato, Chérie Blair, l'arcivescovo Desmond Tutu.

Il Progetto redige a cadenza periodica a partire dal 2009 un rapporto che attribuisce un punteggio e una posizione in graduatoria mondiale sullo stato della giustizia a tutti i Paesi presi in esame. Il tutto a partire da un elenco di 45 variabili, raccolte in 8 "materie" che riguardano in senso lato la gestione della giustizia dei vari Paesi. Tra le otto "materie" ve ne sono due che attengono all'amministrazione della giustizia in senso stretto (giustizia penale e giustizia civile) mentre sono ben sei le "materie" che riguardano l'ambiente in cui in ogni Paese si amministra la giustizia. Quest'articolazione vasta della problematica della giustizia è uno degli aspetti che rende interessante la lettura del rapporto. Le "altre" sei materie riguardano:

- il rispetto dei diritti fondamentali del cittadino;
- la trasparenza dell'attività di governo;
- il livello di corruzione delle autorità pubbliche;
- il grado di abuso di potere da parte delle stesse autorità;
- il livello di attività criminose nel Paese;
- la capacità di applicare e far applicare le norme.

Le otto "materie", come si è detto, sono studiate a partire da 45 "sotto-materie", per ciascuna delle quali viene pure dato ad ogni Paese un punteggio e una posizione in graduatoria. Il voto attribuito su ciascuna "materia" viene poi sommato in modo ponderato per pervenire a una valutazione di insieme, in punteggio e in graduatoria di ogni Paese. Quanto segue è estratto dal rapporto pubblicato da World Justice Project nel 2020. Esso prende in esame 128 Paesi.

Il rapporto 2020 riguardante l'Italia è stato redatto dal nucleo centrale che coordina il rapporto, ed ha ricevuto una valutazione da parte di 14 docenti universitari italiani nonché di una dozzina di studi legali italiani. La stessa procedura è adottata per ogni Paese.

Voto e posizione in graduatoria mondiale della giustizia italiana

L'amministrazione della giustizia non è di certo un punto di vanto dello Stato e della società italiani. Vederlo scritto a tutto tondo, con tanto di analisi dettagliata fa lo stesso un po' male. Nella graduatoria mondiale (allegato 1) l'Italia si colloca in 27ª posizione, preceduta da tutti i principali Paesi sviluppati. La Danimarca è il Paese leader, seguito subito dopo dagli altri tre

Paesi scandinavi. Vengono poi Olanda (5ª posizione), Germania (6ª), Austria (8ª), Canada (9ª), Regno Unito (13ª), Belgio (14ª), Giappone (15ª), Corea (17ª), Spagna (19ª), Francia (20ª), Stati Uniti (21ª), Portogallo (23ª). Ma l'Italia è superata anche dall'Estonia (10ª posizione), Repubblica Ceca (18ª), Uruguay (22ª), Costarica (25ª), Slovenia (24ª) e Cile (26ª). In posizione più arretrata rispetto all'Italia tra i maggiori Paesi dell'Unione Europa vengono solo la Polonia (29ª posizione) e la Grecia (40ª).

Il punteggio assoluto attribuito all'Italia (66 punti su 100) ha una distanza ragguardevole ma non enorme rispetto a quello attribuito agli Stati Uniti (punteggio 72) nonché a Francia e Spagna (entrambi 73). Ma la distanza è netta se il confronto è esteso al Regno Unito (punteggio 79) e ancor più alla Germania (84). E sembra essere una distanza incolmabile se il raffronto è fatto rispetto al punteggio della Norvegia (89) e Danimarca, capofila della classifica (punteggio 90).

Allegato 2 - Pagella per le 8 materie

Pagella per	Punteggio Italia	Punteggio medio nei 24 Paesi di riferimento	Posizione Italia in graduatoria mondiale
Giustizia penale	64	67	21
Abusi di potere	71	75	23
Diritti fondamentali	73	77	23
Trasparenza uffici pubblici	63	72	29
Ordine e sicurezza	75	85	56
Corruzione	63	74	35
Capacità di applicare leggi e regolamenti	61	72	32
Giustizia civile	56	70	54
Pagella complessiva	66	74	27

Il punteggio attribuito all'Italia ha fatto qualche progresso tra il 2015 e il 2020 (allegato 3) passando da 64 a 66. Meglio rispetto alla Francia, al Regno Unito e agli Stati Uniti, che nel quinquennio hanno perso un punto ciascuno. Ma peggio rispetto a Danimarca, Germania, Polonia e Slovenia (che hanno guadagnato 3 punti), Estonia (ha guadagnato 4 punti) e Spagna (ha guadagnato 5 punti).

Le "materie" più deboli nella pagella italiana

La pagella complessiva attribuita all'Italia, come si è visto, è data dalla somma ponderata della pagella attribuita in ciascuna delle otto materie di indagine (vedi allegato 2 riportato sopra, allegato 3, e allegato 4). La tavola nell'allegato 2 mette in evidenza, per ciascuna delle otto materie, il punteggio attribuito al nostro Paese, il punteggio attribuito alla media di 24 Paesi di riferimento (i 24 Paesi con reddito più elevato) nonché la posizione del nostro Paese nella graduatoria mondiale. Dalla tavola appare subito che la giustizia italiana ha problemi su tutto il fronte. In nessuna delle "materie" sotto esame, infatti, il punteggio attribuito all'Italia supera il punteggio medio dei 24 Paesi di riferimento. Ma se in termini di punteggio complessivo l'Italia ottiene otto punti in meno rispetto alla media dei 24 Paesi, vi sono tre materie con distacco nettamente minore (distanza di 3-4 punti), quattro materie per le quali la distanza è molto più elevata e superiore alla distanza media (9-11) punti, e una materia per la quale la distanza è molto particolarmente marcata (ben 14 punti in meno rispetto alla media). Vediamo in qualche dettaglio le otto materie a partire da quelle meno negative.

1. **Giustizia penale**. È la "materia" in cui l'Italia si distanzia di "solo" tre punti rispetto alla media dei 24 Paesi di riferimento. Entrando nel dettaglio, il punteggio è relativamente elevato per quanto riguarda l'assetto legislativo, l'assenza di corruzione e la mancanza di influenze politiche. Il punteggio è nettamente più basso per quanto riguarda la "tempistica" della giustizia penale e la sua imparzialità di giudizio. È infine particolarmente basso per quanto riguarda la correttezza delle procedure investigative e le condizioni delle strutture di detenzione. In giustizia penale l'Italia ottiene anche il suo miglior piazzamento in graduatoria mondiale (21ª posizione). Questo piazzamento relativamente poco negativo della giustizia penale italiana forse la dice lunga sulle difficoltà che esistono anche in altri Paesi sviluppati ad avere una giustizia penale pienamente efficiente. In effetti il punteggio assoluto dei 24 Paesi di riferimento in materia di giustizia penale (67) è il più basso rispetto a quello ottenuto in tutte le altre "materie".
2. **Abusi di potere**. Per quanto concerne gli abusi di potere (cioè l'esistenza di limiti di diritto e di fatto all'uso/abuso di

potere da parte delle strutture di governo) la distanza rispetto alla media dei 24 Paesi di riferimento è di 4 punti (71 contro 75) e il posizionamento in graduatoria mondiale è in 23ª posizione. Ancora una volta la distanza rispetto alla media degli altri Paesi non è gradevole, ma non è elevata. Il singolo punto veramente critico rilevato dal Progetto è la bassa efficacia delle sanzioni che vengono adottate in caso di comportamenti scorretti da parte del potere esecutivo.

3. **Diritti fondamentali del cittadino**. Considerazioni analoghe alla materia precedente van fatte per quanto riguarda i diritti fondamentali del cittadino (diritti di difesa, assenza di discriminazioni, diritti associativi, diritti di privacy, ecc.). Il distacco dal punteggio medio dei 24 Paesi di riferimento è ancora di 4 punti (punteggio 73 per l'Italia contro 77 nella media dei 24 Paesi) e l'Italia si posiziona in graduatoria mondiale ancora una volta in 23ª posizione. Il punteggio ottenuto dall'Italia in cinque su 8 categorie di diritti fondamentali è pari a 77/100. Ma esistono tre rilevanti eccezioni: libertà di espressione (punteggio 69), mancanza di discriminazioni (punteggio 68), e soprattutto diritti relativi al lavoro (un bassissimo punteggio 54)
4. **Trasparenza dell'attività di governo**. Per quanto riguarda la facilità di accesso alle informazioni rilevanti, l'adeguata divulgazione delle normative, la possibilità di ottenere risposta ad eventuali reclami, ecc.) la distanza rispetto ai 24 Paesi di riferimento balza a 9 punti e il posizionamento dell'Italia in graduatoria mondiale scende in 29ª posizione. Questa materia, che tiene sott'occhio l'atteggiamento generale dello Stato nei confronti dei diritti dei cittadini, è il primo punto di elevata debolezza in materia di giustizia nel nostro Paese.
5. **Ordine e sicurezza**. Law & order (cioè assenza di violenza e capacità di controllo delle attività criminose) è un tema ambiguo. Rispetto ai 24 Paesi di riferimento la distanza nel posizionamento assoluto è di 10 punti. E questa è quindi la seconda materia per la quale si registra una posizione fortemente arretrata della giustizia nel nostro Paese. Il posizionamento dell'Italia nella graduatoria mondiale scende per questa materia addirittura in 56ª posizione. Questo è dovuto al fatto che molti Paesi in regime dittatoriale o quasi dittatoriale hanno un apparato di sicurezza molto elevato, e questo trova inevitabilmente un riscontro nel loro posizionamento in graduatoria. Georgia, Bielorussia, Ruanda, Vietnam, Mongolia e Giordania e altri hanno in materia di ordine e sicurezza un punteggio più elevato dell'Italia. Scendendo nello specifico in Italia non esistono timori di disordini interni, ma esiste un livello relativamente elevato di attività criminale e un livello preoccupante di cosiddetta giustizia fai-da-te.
6. **Corruzione**. Per quanto concerne l'assenza di corruzione il distacco dalla media dei 24 Paesi di riferimento sale a 11 punti e il posizionamento in graduatoria mondiale scende in 35ª posizione. Il calo nella graduatoria mondiale è dovuto in gran parte al fatto che 5 piccoli Stati dei Caraibi (St. Vincent, Barbados, Grenada, St. Lucia e St. Kitts) vengono giudicati di poco meno corrotti rispetto al nostro Paese. La presenza di corruzione in Italia non risulta essere omogenea: esiste, secondo la pagella, poca corruzione all'interno degli organi di polizia e di giustizia, una corruzione più elevata nel potere esecutivo, e un livello di corruzione ancor più elevato nel potere legislativo.
7. **Capacità di applicare e far applicare le norme**. Anche la capacità dei pubblici poteri di agire con correttezza e tempestività nella applicazione di leggi e regolamenti è considerata dal **World Justice Project**" come un aspetto importante nell'amministrazione della giustizia. In questa "materia" la distanza del punteggio italiano da quello della media dei 24 Paesi di riferimento sale a ben 11 punti e il posizionamento in graduatoria mondiale va in 32ª posizione. Il giudizio di dettaglio è quasi impietoso, soprattutto per quanto riguarda i tempi e i modi con cui la pubblica amministrazione italiana applica le norme esistenti. Il tutto appare frutto di incapacità piuttosto che di malgoverno. Lo si arguisce dalla lettura della pagella. La scarsa correttezza e la poca tempestività nella applicazione delle norme, infatti non sembra dovuto ad influenze esterne: secondo il rapporto, tali influenze esistono ma sono giudicate di scarsa rilevanza.
8. **Giustizia civile**. È la materia nella quale si verifica la massima distanza negativa tra il punteggio italiano e quello della media dei 24 Paesi di riferimento: 56 punti contro 70. Pessimo anche il piazzamento in graduatoria mondiale (54ª posizione), di fatto il peggiore tra le 8 "materie di esame" nella valutazione della amministrazione della giustizia. Secondo il rapporto anche Sudafrica, Bielorussia, Argentina, Croazia ed Algeria superano in graduatoria l'Italia sotto l'aspetto della amministrazione della giustizia civile. I due rilievi marcatamente negativi sottolineati dal rapporto sono la lentezza con cui si perviene a giudizio per le cause civili (punteggio 32/100) e la lentezza con la quale la decisione raggiunta in sede di giudizio viene applicata (punteggio 36/100). Il punteggio attribuito al nostro Paese su entrambe queste materie è il più basso tra tutte le 45 variabili sotto esame.

Ancora a proposito di giustizia civile

Le elevate carenze italiane in materia di giustizia civile sono tali da costituire uno svantaggio concorrenziale delle imprese soggette a giurisdizione italiana. Non a caso la Commissione europea, sempre attenta agli aspetti strutturali di distorsioni della concorrenza, sta da tempo monitorando questo argomento con uno specifico rapporto. È parso utile elaborare, a partire dall'ultimo rapporto della Commissione, due tavole assai eloquenti sui problemi della giustizia civile in Italia.

Tante cause civili in Italia e tempi biblici per la loro definizione. Per la sentenza di primo grado relativa a una lite civile nel 2018 in Italia occorrevano in media 520 giorni, contro 430 in Francia, 210 in Germania e 105 in Olanda (vedi tavola allegato 5). Nella stessa tavola sono riportati i giorni necessari per la sentenza di terzo grado (secondo grado nei Paesi nei

quali esistono solo due istanze di giudizio): 1.130 giorni in Italia, circa il doppio della Spagna, e cinque volte rispetto alla Germania. L'Italia per giunta è un Paese ad elevata litigiosità civile. Assai probabilmente anche a causa della scarsa capacità della pubblica amministrazione di applicare e fare applicare le norme esistenti (punto 7 del paragrafo precedente). Le cause civili pendenti nei tribunali italiani sono più di 4 per 100 abitanti, un terzo in più rispetto alla Spagna e alla Francia, quasi quattro volte in più rispetto alla Germania, e circa 10 volte in più rispetto a Olanda, Danimarca e Svezia.

Allegato 5 - Cause civili e tempi di giustizia

Paesi	? cause civili in prima istanza di giudizio per 100 abitanti	Giorni necessari per la sentenza di 1º grado	Giorni necessari per grado
Olanda	0,3	105	330
Svezia	0,3	170	120
Danimarca	0,4	200	190
Germania	0,8	210	230
Portogallo	2,0	230	50
Spagna	2,4	360	600
Francia	2,4	430	270
Italia	3,7	520	1130

Fonte: Commissione per l'efficienza della Giustizia del Consiglio Europeo - 2020

Dubbi sull'indipendenza dei giudici civili. La tabella dell'allegato 6 espone infine la percentuale delle imprese operanti in Italia che hanno motivo di ritenere che i giudici civili, ivi inclusi i giudici dei tribunali amministrativi, siano poco indipendenti rispetto a pressioni politiche e/o economiche esterne. Le due percentuali (peraltro quasi uguali) non si possono sommare: normalmente il condizionamento politico è mosso da interessi economici e quindi esse tendono in larga misura a sovrapporsi. Risulta comunque che ben il 40% delle imprese operanti in Italia ritiene che i giudici civili siano condizionati da interessi politici e/o economici nelle loro decisioni. Questa percentuale è molto minore negli altri maggiori Paesi europei: il 30% circa in Spagna, il 15% circa in Germania e Francia e il 4% circa in Olanda e Svezia. Si tratta di una valutazione particolarmente grave. Provenendo da un rapporto ufficiale della Commissione Europea, essa ha tutta l'aria della ufficialità.

Allegato 6 - Grado di indipendenza dei giudici

Paesi	% di imprese che ritengono i giudici civili soggetti a influenza di interessi economici	% di imprese che ritengono i giudici civili soggetti a pressioni politiche
Svezia	3	2
Olanda	4	5
Danimarca	10	9
Germania	13	16
Francia	16	16
Spagna	29	32
Portogallo	38	36
Italia	40	41

Fonte: Eurobarometer 2020