

### Crisi economica e costi della giustizia

Alfredo Bargi

Sono ricorrenti i richiami sulla necessità di porre rimedio ai possibili sprechi nell'amministrazione della giustizia - in particolare di quella penale - che quasi sempre si accompagnano alle grida di dolore della magistratura sull'esiguità o comunque sull'insufficienza delle risorse assegnate al ministero della giustizia dal bilancio dello Stato.

Il tema risulta centrale nel dibattito politico per l'attuale crisi generale dell'economia nazionale, che reclama tagli cospicui alle spese di bilancio in grado di riequilibrare il sistema, cui non può certo sottrarsi il mondo della giustizia. Il conseguimento di simile obiettivo, però, non può prescindere dalla necessità che venga assicurato il migliore funzionamento della giustizia, attesa la sottolineata esigenza, da più parti dichiarata, di recuperare credibilità agli occhi degli investitori nazionali stranieri, spesso allontanati da patologie dell'attuale sistema giudiziario, contrassegnato da cospicui ritardi e lentezza delle procedure, sia in sede civile che in quella penale.

In tale prospettiva il monotono e ripetitivo riferimento al recupero di efficienza del processo penale, quale postulato del principio di ragionevole durata del processo, non accompagnato da una attenta ed obiettiva analisi dei guasti della giustizia penale, risulta un comodo alibi per una diffusa deresponsabilizzazione dei ruoli dei diversi attori del processuali - soprattutto di quelli pubblici - con conseguente ricaduta sul grado di tutela giurisdizionale, come ritagliata dal modello costituzionale del processo penale, laddove venga privilegiato un approccio di stampo prevalentemente economicistico. Infatti se è indubbio che anche il mondo della giustizia non può essere sottratto alla più generale esigenza di ridurre le spese in funzione del conseguimento del pareggio di bilancio dello Stato, è addirittura intuitivo che i criteri di indagine della deriva lassista alla base degli sprechi economici del processo ed i conseguenti rimedi non possono essere solo quelli tipici dell'analisi economica che andrebbero applicati *sic et simpliciter* all'organizzazione degli uffici giudiziari.

Nella logica economicistica trova, perciò, sen'altro giustificazione la proposta avanzata dalla recente relazione dell'Associazione Nazionale Magistrati (Congresso nazionale del 26-28 novembre 2010), e fatta propria anche dal nuovo ministro della giustizia (nella relazione, alla Camera, sull'amministrazione della giustizia alle Camere nell'anno 2011) circa la revisione dei modelli organizzativi e della geografia giudiziaria, mediante diversa organizzazione degli uffici sul territorio e la relativa ripartizione delle

circoscrizioni giudiziarie al fine del recupero e di una migliore utilizzazione delle risorse umane e materiali. È altrettanto condivisibile il contestuale suggerimento di garantire il reperimento delle risorse materiali, a fronte dei tagli orizzontali contenuti nelle leggi finanziarie, mediante il recupero sia delle “entrate potenziali” dell’ amministrazione giudiziaria derivante dagli introiti delle spese processuali liquidate e delle sanzioni pecuniarie, attualmente ad un livello percentuale estremamente basso; sia delle “entrate potenziali” connesse ai beni confiscati o in giudiziale sequestro meriterebbero una migliore gestione complessiva ed una loro destinazione, almeno parziale, alla giustizia al fine di finanziare la modernizzazione del sistema. Ed in tale prospettiva è certamente di segno positivo la riforma introdotta dalla legge 31 marzo 2010, n.4, che accanto ad una serie di innovazioni nella materia dell’amministrazione e della destinazione dei beni sequestrati e confiscati, ha assegnato la gestione dei patrimoni attinti dalle misure patrimoniali antimafia alla nuova Agenzia al fine di sottrarre i beni di provenienza illecita al circuito economico di origine per inserirli in altro esente da condizionamenti criminali.

È altrettanto evidente che qualsiasi intervento di natura economica non può trascurare la necessità di coprire gli organici sia dei magistrati che del personale amministrativo e della sistemazione delle strutture abitative delle diverse sedi giudiziarie, spesso fatiscenti, come denunciato nella medesima relazione dell’A.N.M., innanzi menzionata. Siffatto approccio esclusivamente economicistico finisce, però, con il trascurare le cause effettive dei costi della giustizia e di lasciare nell’ombra profili altrettanto significativi, che pur presupponendo la soluzione dei problemi organizzativi, hanno un’autonoma valenza nella determinazione della patologica lentezza del processo penale e nell’aggravio dei costi economici, chiamando in causa direttamente la qualità dei comportamenti degli attori pubblici del processo.

Detto altrimenti. È indubbio che non può prescindere da una valutazione di tipo aziendalistico con riguardo alla migliore utilizzazione delle risorse materiali ed umane. In tal senso militano, peraltro, le esperienze di taluni uffici giudiziari (ad esempio Torino) che, secondo notizie di stampa (Corriere della sera del 20 gennaio 2012), hanno tempi di definizione dei processi ben più brevi di altri, in ragione dell’adozione di criteri manageriali, tendenti secondo la relazione del Presidente di quella corte di appello al “*miglior risultato possibile con le risorse disponibili in un dato momento*”. Prospettiva, questa, su cui sembra convenire anche il Ministro della giustizia che in occasione del suo intervento all’inaugurazione dell’anno giudiziario a Catania, ha indicato

l'efficienza come obiettivo principale di una giustizia riformata che veda il *“magistrato capace do organizzare al meglio i propri uffici ed amministrare la giustizia coltivando la specializzazione”*. Pur tuttavia la peculiare funzione del processo penale dovrebbe indurre ad andare oltre *“ogni logica meramente burocratica ed aziendale”*, come auspicato dal Presidente della Corte di appello di Milano in occasione del Discorso di insediamento <sup>1</sup> per lasciare il posto ad una valutazione qualitativa delle *“prassi processuali ed extraprocessuali dei magistrati”* alla stregua di *“un alto senso dell’etica professionale e nell’ottica della giusta considerazione in cui va tenuta la domanda di giustizia dei cittadini”*.

In altri termini il criterio aziendalistico, benchè necessario ed indispensabile per la individuazione di una politica equilibrata dei costi della giustizia, deve essere, però, parametrato in rapporto alla qualità del servizio, vale a dire rispetto all’effettività della risposta alla domanda di giustizia nei termini di una tutela giurisdizionale che sia espressione del giusto processo.

Per tale via il taglio dei *“costi della giustizia,”* seppure debba tenere conto della crisi economica, non può penalizzare i sevizi essenziali per il funzionamento della giustizia: va orientato, invece, sull’individuazione degli sprechi, ma soprattutto deve tenere conto delle cause produttive di un costante squilibrio del rapporto tra domanda ed offerta del servizio giustizia. In altre parole risulta indispensabile la ricerca e l’identificazione delle cause del crescente aumento della domanda di giustizia - se determinata da un progressivo pan-penalismo o da una crescente litigiosità - per verificare poi se essa sia l’unica causa dell’ipertrofia dei processi pendenti o se, invece dipenda anche dall’insufficienza qualitativa, più che quantitativa della risposta giudiziaria.

Ebbene, mentre nel primo caso trova giustificazione una politica di depenalizzazione e di decriminalizzazione, nella seconda ipotesi la soluzione va ricercata in una politica giudiziaria che abbia come obiettivo l’eliminazione dei fenomeni di deriva delle regole processuali che determinano distorsioni della prassi, lungaggini processuali e sprechi di risorse materiali ed umane, che concorrono nella determinazione di perdita di credibilità della giustizia.

In tale ottica un punto fermo deve essere la considerazione che i tratti peculiari della giurisdizione penale sono sinteticamente reperibili nel suo duplice ruolo di *“accertamento della verità”* e di *“tutela della libertà”* <sup>2</sup>, delineano i limiti teleologici di interventi strutturali ed organizzativi degli apparati giudiziari. In altri termini, l’attuale modello processuale costituzionale, come è no-

---

<sup>1</sup> 28 novembre 2011.

<sup>2</sup> FERRAJOLI, *Giurisdizione e consenso*, in *Questione giustizia*, 2009, N. 4, 9 ss.

to, fonda la legittimazione della giurisdizione oltre che sulla sua indipendenza, imparzialità e terzietà del giudice, anche sull'effettività delle garanzie dei diritti soggettivi processuali, con specifico riguardo alla loro "giustiziabilità", in un sistema di controllo e di coercizioni giurisdizionali che assicuri la realizzabilità della tutela giurisdizionale, in conformità del corrispondente paradigma costituzionale.

Di qui l'inidoneità dei criteri propri dell'analisi economica a fondare una politica di contenimento della spesa, poiché essi hanno un carattere neutro, incompatibile per sua natura con al mondo del diritto, che, viceversa, è permeato di valori, posti a fondamento di una determinata società, che risentono della mutevolezza dei tempi e della sensibilità assiologica di una determinata comunità. In tale prospettiva, quindi, il termine "costi" della giustizia va inteso in senso relativo, vale a dire nel rapporto tra dimensione ed onerosità delle strutture e dei mezzi impiegati dagli uffici giudiziari e funzionalità degli stessi in rapporto al conseguimento degli obiettivi di garanzia assegnati al processo penale.

La verifica della superfluità e dell'eccessività delle spese deve muoversi, cioè, lungo le linee dell'ottimizzazione delle risorse materiali ma in funzione della "giustiziabilità" dei diritti e dell'accesso dei soggetti alla giustizia. Sotto tale aspetto, la crisi economica può funzionare da volano per un'analisi seria ed approfondita di incrostazioni patologiche della prassi dovute allo scollamento delle regole processuali dal collante culturale del modello processuale del 1989, successivamente sviluppato da quello più recente del giusto processo; di guisa che la necessità di ridurre i costi fa da *pendant* con l'esigenza di eliminare le storture del processo.

Un primo passo in tale direzione deve muovere dalla consapevolezza del diverso ruolo che è chiamato a svolgere il giudice nell'attuale momento storico e, più in generale dei mutamenti della magistratura italiana ed europea, indotti dalla giurisprudenza costituzionale e convenzionale europea. Il giudice, cioè, ha da tempo abbandonato la supina figura del giudice "bocca della legge" per assumere quello di protagonista attivo di interprete della legge in funzione della sua storicizzazione alle situazioni concrete. In tal senso milita il costante insegnamento del giudice delle leggi che invita i giudici a sollevare la questione di costituzionalità solo se non è possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, oltre che nei casi in cui il diritto positivo si ponga in contrasto con le norme convenzionali "interposte", circa il grado di tutela di principi e valori fondamentali (in linea con l'insegnamento a suo

tempo dettato da Corte cost. n. 347-348 del 2007).

Purtroppo, ciò nonostante, nella prassi è tuttora prevalente la figura del giudice burocrate, lontano da *standard* di professionalità idonei a determinare scelte orientate all'ottimizzazione delle risorse economiche ed umane, e geloso unicamente di difendere le proprie prerogative come orpello per la propria immagine sociale. In tal senso la spettacolarizzazione delle indagini e dell'esercizio dell'azione penale, funzionale ad alimentare il circuito mediatico giudiziario, spesso si traduce in attività di indagine estremamente lunghe se non inutili, con grave dispendio di risorse. Tale fenomeno non attiene solo al noto "gigantismo" delle intercettazioni e captazioni delle conversazioni, la cui indubbia utilità di strumento di indagine, richiederebbe, però, il tempestivo controllo del p.m. circa il loro contenuto, al fine di monitorare in maniera più efficiente l'effettiva durata: troppo spesso, ricorrono l'eccessivo numero di utenze da intercettare e captazioni alla "cieca", nella ipotetica evanescente aspettativa di rinvenire la conferma all'ipotesi dell'accusa, anche quando essa è fondata su congetture di tipo sociologico piuttosto che giuridico e finalizzata ad obiettivi di tipo moralistico e non già di rilevanza penale.

Una limitazione dei costi elevati conseguirebbe, poi, ad un controllo stringente *a posteriori* tra risultati investigativi e spessore economico dei mezzi usati, in funzione non di penalizzazione della funzione inquirente, ma di stimolo per una migliore professionalità del p.m., in grado di garantire una migliore ed adeguata capacità di selezione dei mezzi di indagine, che giustifichi nel caso concreto l'eventuale loro costo considerevole.

Ma come anticipato, costi eccessivi sono rinvenibili anche in altre attività di indagine e di giudizio. A titolo di esempio possono ricordarsi le costose consulenze e perizie inerenti alla predisposizione o prova scientifica non sempre affidate in maniera oculata e spesso "inquinata" da un inconsapevole pregiudizio di responsabilità dell'indagato o imputato destinato a turbare la serenità di lavoro degli investigatori o la completezza degli accertamenti peritali, con conseguente dispendio di risorse che spesso risulta inutile, a distanza di tempo, nei successivi gradi di giudizio. Anche in tal caso un miglior controllo della spesa in base al rapporto qualitativo con i risultati conseguiti, accompagnato da un adeguato aggiornamento dell'albo dei periti o consulenti in ragione del loro accreditamento nella comunità scientifica e della qualità dei risultati conseguiti nei diversi processi, consentirebbe di ottimizzare i relativi costi e di eliminare quelli superflui.

Spesso - e così anche nella recente Relazione del Primo presidente della

Corte di cassazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario<sup>3</sup> - si suole ripetere che l'eccessiva durata dei processi è conseguenza del fallimento dei riti deflattivi del dibattimento e del correlato eccesso di giudizi celebrati con il rito ordinario.

L'osservazione è senz'altro condivisibile sul piano statistico, ma ancora una volta trascura di considerare le cause, non sempre ascrivibili alle aspettative dell'imputato di conseguire i benefici della prescrizione del reato. Infatti, a voler prendere in esame il giudizio abbreviato, non poca incidenza ha il tendenziale orientamento, incline a considerare tale giudizio come rimedio esclusivo del colpevole per conseguire sconti di pena, che scoraggia perciò l'innocente dall'opzione per il rito differenziato.

Analoga efficacia dissuasiva deriva poi dalla dosimetria della pena irrogata nel caso concreto, che comporta il più delle volte - salvo che pena dell'ergastolo - la sostanziale equiparazione tra la pena del giudizio abbreviato e quella presumibile all'esito del giudizio ordinario.

Allo stesso modo, il c.d. patteggiamento è di fatto uno strumento di deflazione processuale assegnato al p.m., in funzione di obiettivi di politica giudiziaria - salvo che per i casi di minore spessore criminale - connessi a vantaggi per l'imputato e, quindi, di incentivi per la sua collaborazione processuale.

Lo scarso ricorso al rito direttissimo è verosimilmente espressione della sottesa volontà dell'organo dell'accusa di mantenere in ostaggio l'imputato per una futura collaborazione di tipo premiale, mentre l'adozione del rito immediato su impulso del p.m., al di fuori dei termini e dei requisiti di evidenza della prova, concorrono a determinare il tanto lamentato allungamento dei tempi di definizione del processo penale.

Quanto, poi, ai tempi lunghi del giudizio ordinario è semplicistica l'attribuzione principale della responsabilità alla difesa, poiché il più delle volte la formazione della prova nel giudizio di primo grado discende dall'ampiezza delle indagini preliminari. Spesso, poi, la valutazione di superfluità degli elementi di prova dell'accusa non sempre è esercitata con rigore, anche quando è proiettata sulla formazione di una prova di stampo sociologico e per tipo d'autore che dovrebbe esser estranea al nostro ordinamento penale.

Tutto ciò senza considerare, poi, quanto ai tempi di celebrazione del dibattimento, che esso spesso si trascina per numerose udienze, con domande

---

<sup>3</sup> In [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it).

di tipo storiografico o ambientale o divagazioni sulla personalità dell'imputato, in assoluto dispregio della prescrizione di cui all'art.499 c. p. p., che sancisce che *"l'esame testimoniale si svolge mediante domande su fatti specifici"*.

È altrettanto diffusa la critica al sistema delle impugnazioni e, principalmente, alla previsione dei tre gradi di giudizio, in ragione dei tempi lunghi dell'accertamento definitivo. Eppure, anche in tal caso si trascura di considerare - al di là di altri profili - che un migliore governo delle cause di inammissibilità della domanda di appello connesse alla previsione dell'art. 581, comma 1, lett. c, c.p.p., che prescrive come *«i motivi [devono contenere] l'indicazione specifica delle ragioni di diritto e degli elementi di fatto che sorreggono ogni richiesta»* consentirebbe di evitare la celebrazione dei dibattimenti di appello o, comunque, di scongiurare la proposizione di impugnazioni pretestuose. Eventuali errori di valutazione del giudice di appello potrebbero trovare un rimedio nel giudizio di cassazione ai sensi dell'art. 591, comma 3, c.p.p. tanto più che nel caso in esame i poteri di cognizione del giudice di legittimità, trattandosi di *errores in procedendo*, sarebbero ampi ed in grado di riparare eventuali ingiuste decisioni.

Peraltro, alla luce dei dati forniti dalla relazione del Primo presidente della Corte di cassazione, innanzi menzionata, c'è da dubitare seriamente dell'opportunità di eliminare *sic et simpliciter* il secondo grado, ripetutamente reclamato da molti quale antidoto per la considerevole durata dei processi. Infatti al di là delle patologie più sopra ricordate, è frequente il caso di ribaltamento delle decisioni di primo grado, che in caso di proponibilità del solo ricorso per cassazione rimarrebbero prive di rimedio attesi i limiti di cognizione della corte di cassazione, anche dopo le modifiche introdotte dalla c.d. Legge Pecorella e per le diffuse resistenze a riconoscere il vizio di travisamento della prova o di omessa valutazione della prova favorevole al ricorrente.

Ma v'è di più.

Le statistiche sulla diminuzione dei processi pendenti in cassazione, non sono per nulla rassicuranti per il riferimento ad un criterio meramente quantitativo che sottende, per chi frequenta le aule della suprema corte, la celebrazione di un numero esorbitante di ricorsi in una medesima udienza, anche quando si tratta di processi cumulativi o di ricorsi avverso decisioni di un *simultaneus processus*.

Allo stesso modo il numero davvero rilevante delle definizioni dei giudizi con decisione di inammissibilità dei ricorsi a seguito dell'udienza - camerale o pubblica - e non già per effetto delle statuizioni della c.d. sezione "filtro" desta non poche perplessità per un'implicita opzione di estensione del con-

retto di manifesta infondatezza quale criterio dissuasivo, ma meramente strumentale della proposizione dei ricorsi, se posto in relazione al pregresso superamento del vaglio preliminare di ammissibilità da parte di altra sezione della cassazione.

In definitiva il fenomeno, appena descritto sommariamente, conferma l'assoluta inidoneità del criterio meramente quantitativo per ridurre i costi del processo *sub specie* della riduzione dei tempi processuali. Il monito del presidente della Corte di appello di Milano circa l'insufficienza del mero criterio aziendalistico nella valutazione del lavoro giurisdizionale è tanto più pregnante con riguardo al giudizio di cassazione, atteso che in tal caso è in gioco la funzione nomofilattica di corretta interpretazione della legge, anche se tale funzione sembra destinata ad uno scoraggiante declino rispetto alla originaria visione del Calamandrei. Infatti, le oscillazioni di uniformità decisoria non solo diacronica ma anche sincronica - ossia l'unica interpretazione della legge nello stesso momento - non solo tra le diverse Sezioni ma anche nell'ambito della medesima Sezione e soprattutto nei confronti delle decisioni delle Sezioni unite a distanza di breve lasso di tempo, determinano una crisi di fiducia nell'istituzione e, quindi, nella serietà del processo penale, così contribuendo alla perdita di credibilità del nostro ordinamento nei confronti degli investitori nazionali e stranieri, conseguente della crisi economica.

Alla stregua del delineato quadro di insieme, il perseguimento della riduzione dei costi mediante il decreto legge c.d. "svuota carceri (d.l. n. 211 del 2011) recentemente approvato, seppure lodevole anche per le motivazioni morali, risulta privo di seria incidenza sui costi del processo penale; addirittura insufficiente a decongestionare il sovraffollamento carcerario, poiché, come osservato anche dal guardasigilli nella sua relazione alla camera, detto sovraffollamento è determinato in larga parte dalla presenza di imputati in attesa di giudizio. Il fenomeno in parola, peraltro, a sua volta riporta l'attenzione sul profilo culturale, vale a dire sul corretto uso dello strumento carcerario in situazioni non giustificate da reali esigenze cautelari di adeguatezza e proporzionalità della misura, secondo le linee indicate anche recentemente dal giudice di legittimità<sup>4</sup> in linea di continuità con le precedenti pronunce della Corte costituzionale *in subiecta materia* (sin dalla sentenza n. 265 del 2010).

Tirando le somme. L'aggravio dei costi del processo penale trova origine anche in stratificazioni culturali che di fatto impediscono la realizzazione di

---

<sup>4</sup> Cass., Sez. III, 20 gennaio 2012, Lisi e altro, inedita.

un processo snello e coerente con i principi del sistema accusatorio, per il quale la semplificazione delle forme - che oggi appare doverosa per la riduzione dei costi del sistema delle notificazioni - è servente alla ragionevole durata del processo, sempre che essa sia coniugata con la garanzia di attendibilità del risultato probatorio, e, quindi, dell'accertamento processuale e con la tutela delle garanzie delle contrapposte situazioni soggettive processuali.

A ben vedere la lievitazione dei costi economici, al di là delle sopravvenienze di ammodernamento delle strutture, di formazione del personale e della progressiva estensione dell'informatizzazione, discende anche dall'abbandono della cultura del rispetto delle regole e della contestuale rarefazione del sistema dei controlli, appiattito su un'interpretazione pigra e ripetitiva della norma penale e processuale, ed il più delle volte orientata alle conseguenze di ordine pratico, soprattutto nei processi di criminalità organizzata.

Eppure, anche in tempi recenti, il giudice delle leggi (sent. n. 131 del 2011) si è mosso in un'ottica opposta, nel senso di privilegiare il rispetto delle regole, la cui violazione, in conformità dell'orientamento della C.e.d.u., allorché si traducano in "*cause di non equità del processo*" e, quindi, in vizi degli atti processuali, comporta la *restituito in integrum* del condannato. Il diritto alla revisione, cioè, risulta fondato non solo su elementi esterni al giudicato, ma anche sul mancato rispetto delle regole poste a fondamento di diritti fondamentali processuali.

La coerente opzione per un taglio dei costi del processo su criteri qualitativi e non meramente aziendali non poteva trovare avallo più autorevole.