



# Un nuovo spread chiamato stato di diritto

*L'economia italiana è ferma e da tempo il suo problema è anche la giustizia, con i suoi tempi dilatati, le sue inefficienze, la sua imprevedibilità e le incertezze normative che scoraggiano imprese e investimenti. Idee per invertire la rotta. Un girotondo*

di Annalisa Chirico

**S**arebbe facile prendersela con il M5s che, da quando si è insediato al Mise seicento giorni or sono, con Di Maio prima e Patuanelli poi, non ha risolto neanche una delle centocinquanta crisi industriali in corso. Si deve tuttavia rifuggire dalla tentazione perché l'anemica crescita italiana - 0,3 per cento, la più bassa a livello Ue - ha cause profonde. Un governo che non governa ma rinvia peggiora il quadro, certo, ma il vero spread che da tempo imprenditori e investitori scontano in Italia ha a che fare con la giustizia. Con i suoi tempi dilatati, con la sua insostenibile imprevedibilità. "Assistiamo a quella che potrebbe chiamarsi una 'recrudescenza dell'incertezza del diritto' - dichiara al Foglio il giudice emerito della Consulta **Sabino Cassese** -. Da un lato, ci sono forze politiche nuove che, per differenziarsi dalle precedenti, cambiano le regole del gioco durante la partita. Dall'altro, uffici pubblici bizantini, spaventati e incerti, che navigano a vista, timorosi per le troppe responsabilità loro assegnate, preferiscono negoziare le regole invece di obbedire a esse". Instabilità politica come fonte di instabilità normativa. "L'Italia è da tempo considerato un paese dove il diritto è incerto, soggetto a interpretazioni difformi, poco stabile nel tempo. Ragion per cui gli investitori esteri diffidano e quelli italiani non s'impegnano. Per uscire dallo stallo, i rimedi sono molti, e noti, ma non vi si fa ricorso per via dell'incertezza del quadro politico. Quello attuale è il 66esimo governo in settant'anni di storia repubblicana. Governi transeunti non agevolano gli investimenti. Un imprenditore non è interessato ad aggiungere ai rischi di mercato, propri del fare impresa, quelli legati al contesto politico e giuridico. Un secondo gruppo di rimedi riguarda l'equilibrio dei poteri: se esso viene continuamente rotto dalle procure che si arrogano i compiti di decisori di ultima istanza, anche in materie o campi altamente tecnici, smentendo i tecnici amministrativi, si alimentano ulteriori incertezze. Un terzo gruppo di rimedi riguarda la pubblica amministrazione, oggi impoverita di tecnici (abbonda il personale amministrativo, mancano gli ingegneri), messa in un angolo da leggi debordanti, prodotte da governi che ambiscono alle cosiddette 'norme autoapplicative' (che



Peso:100%

facciano a meno della Pa e della burocrazia), spaventata dall'estensione di sanzioni antimafia ai reati amministrativi, additata dall'opinione pubblica e dai politici”.

### Una fattore decisivo per la crescita e la fiducia

Per il direttore generale di Confindustria **Marcella Pannucci**, “l'incertezza normativa e la continua introduzione di oneri e adempimenti a carico degli operatori economici sono tra i peggiori nemici della libertà d'impresa. Troppe regole, spesso mal scritte e modificate nel giro di pochi mesi, sono una delle maggiori cause della crisi di competitività del nostro sistema e della bassissima crescita. Ciò non consente alle imprese di programmare gli investimenti e crea inevitabilmente un aggravio del contenzioso, con ulteriori ricadute negative sul sistema paese. Si pensi al caso della mini-Ires: introdotta dalla legge di bilancio per il 2019 in sostituzione dell'Ace, successivamente modificata dal decreto crescita e abrogata con la manovra per il 2020 con contestuale ripristino dell'Ace. O, ancora, alla nuova disciplina delle ritenute fiscali negli appalti, introdotta con il decreto fiscale lo scorso anno, su cui proprio in questi giorni abbiamo nuovamente preso una forte posizione critica con molte altre associazioni di imprese”. Il vero spread con cui le imprese devono fare i conti è la giustizia. “L'efficienza della giustizia è un fattore decisivo per la crescita economica e per la fiducia di cittadini e imprese. Lo sosteniamo ormai da molti anni. In Italia occorrono 1.295 giorni per un procedimento civile di primo grado. Siamo al 157° posto su 183 paesi secondo la Banca mondiale. Anche sul versante penale, i dati restano preoccupanti: il giudizio di primo grado dura più che in ogni altro paese (310 giorni a fronte di una media europea di 138 giorni). Con un dato aggiuntivo: assistiamo ormai da anni a una sempre più diffusa applicazione di misure cautelari nella fase delle indagini, misure che incidono pesantemente sulla libertà delle persone e sulla continuità dell'attività delle imprese, con effetti spesso irreversibili in assenza di una sentenza di condanna e quindi delle garanzie che solo il processo può offrire”. Nella vicenda Ilva, la clausola di immunità penale, il cosiddetto “scudo”, ha influito nella trattativa tra ArcelorMittal e il governo? “Bisognerebbe riflettere sul perché i commissari straordinari del tempo e, successivamente, ArcelorMittal abbiano ritenuto di

vamente modificata dal decreto crescita e abrogata con la manovra per il 2020 con contestuale ripristino dell'Ace. O, ancora, alla nuova disciplina delle ritenute fiscali negli appalti, introdotta con il decreto fiscale lo scorso anno, su cui proprio in questi giorni abbiamo nuovamente preso una forte posizione critica con molte altre associazioni di imprese”. Il vero spread con cui le imprese devono fare i conti è la giustizia. “L'efficienza della giustizia è un fattore decisivo per la crescita economica e per la fiducia di cittadini e imprese. Lo sosteniamo ormai da molti anni. In Italia occorrono 1.295 giorni per un procedimento civile di primo grado. Siamo al 157° posto su 183 paesi secondo la Banca mondiale. Anche sul versante penale, i dati restano preoccupanti: il giudizio di primo grado dura più che in ogni altro paese (310 giorni a fronte di una media europea di 138 giorni). Con un dato aggiuntivo: assistiamo ormai da anni a una sempre più diffusa applicazione di misure cautelari nella fase delle indagini, misure che incidono pesantemente sulla libertà delle persone e sulla continuità dell'attività delle imprese, con effetti spesso irreversibili in assenza di una sentenza di condanna e quindi delle garanzie che solo il processo può offrire”. Nella vicenda Ilva, la clausola di immunità penale, il cosiddetto “scudo”, ha influito nella trattativa tra ArcelorMittal e il governo? “Bisognerebbe riflettere sul perché i commissari straordinari del tempo e, successivamente, ArcelorMittal abbiano ritenuto di



Peso:100%



chiedere uno scudo penale prima di assumere determinati impegni gestionali e contrattuali. Il confronto sullo scudo penale si inserisce in un contesto di incertezza più ampio, frutto anche di uno scontro tra politica e magistratura che ha avuto effetti molto pesanti su Ilva, un'impresa strategica per l'economia nazionale. Ora la priorità è continuare a garantire la gestione dello stabilimento, i livelli occupazionali e il completamento della riqualificazione ambientale, evitando ulteriori interventi estemporanei su un asset fondamentale per il paese". Anche sulle concessioni autostradali il governo Conte bis galleggia. "Sono convinta che occorra sempre distinguere le responsabilità economiche e sociali da quelle giudiziarie. Gli interventi unilaterali su contratti in essere tra lo stato e i concessionari autostradali, come quelli previsti nel recente decreto Milleproroghe, modificano l'equilibrio economico e negoziale stabilito dalle parti nelle convenzioni. Così come trasformare la questione della revoca in uno scontro ideologico non aiuta ad affrontare i problemi. Le contestazioni contrattuali così come gli illeciti penali vanno affrontati in sede giudiziaria, la definizione delle regole in sede legislativa. Cosa che non sta accadendo con riferimento al caso Autostrade. E questo mi porta a fare una riflessione di carattere più generale. In uno stato di diritto non si possono scaricare sui giudici responsabilità e mancate scelte della politica e, invece, assumere in capo alla politica compiti che sono propri della magistratura". Come replica a chi sostiene che la voce di **Confindustria** sia troppo debole in un momento economico così negativo? "**Confindustria** non è mai stata silente davanti alle grandi crisi industriali. Partecipiamo a tutti i tavoli di confronto con il governo e veniamo auditi costantemente in Parlamento sui temi di maggiore interesse per le imprese. Il confronto è sempre leale e rispettoso, ma anche serrato come, ad esempio, nel caso Autostrade. In generale le crisi però dovrebbero essere prevenute piuttosto che affrontate in maniera emergenziale. Serve una visione moderna, duratura e credibile del paese". Da giurista, considera un compromesso accettabile quello raggiunto sulla prescrizione? "Sono convinta che la disciplina in materia debba contemperare l'esercizio dell'azione punitiva da parte dello stato e il diritto dell'imputato a ottenere una sentenza in tempi ragionevoli. Allungare indefinitamente i tempi della prescrizione - come ha fatto la legge Spazza-



Peso:100%



corrotti – senza ridurre la durata dei processi finisce per abbandonare imprese e cittadini nell'incertezza per anni. La riforma della prescrizione non può rappresentare da sola il rimedio alla lentezza del processo. Occorre un più ampio disegno riformatore della giustizia penale, che sia in grado di abbatterne drasticamente la durata, attraverso interventi sulla normativa sostanziale, ad esempio iniziando a depenalizzare condotte non gravi ed evitando di introdurre nuove fattispecie di reato ogni volta che un fatto di cronaca suscita allarme sociale, e di carattere organizzativo, dotando i tribunali di risorse umane e tecnologie adeguate”.

### **Aumentare la potenza della macchina giudiziaria**

A sentire l'avvocato **Michele Briamonte**, managing partner dello Studio legale Grande Stevens, “la correlazione tra efficienza del sistema giudiziario e propensione agli investimenti è un fatto matematico, non è un'opinione. Già nel 1651, nel ‘Leviatano’, il grande filosofo Thomas Hobbes afferma che la sola parola data è un elemento troppo debole per mettere al riparo dalle passioni umane come avarizia, cupidigia, rabbia... Chi adempie a una obbligazione preferisce affidarsi a una forza coercitiva terza per garantirsi che anche la controparte rispetti gli accordi presi”. In controtendenza, voi dello Studio Grande Stevens avete aperto la filiale londinese in tempi di Brexit. “Abbiamo fatto una scommessa che si sta rivelando vincente. Certo, paragonare il sistema italiano e quello britannico ha poco senso, ed è sempre sbagliato importare modelli stranieri senza tener conto delle specificità locali. Se però guardiamo fuori dal nostro cortile, ci rendiamo conto che, al netto delle peculiarità territoriali, tendenzialmente i paesi che attuano riforme giudiziarie sono quelli che hanno maggiore bisogno di ripresa economica. Ciò vuol dire che se vuoi attrarre investimenti devi dotarti di un sistema giudiziario efficiente e affidabile”. Qualche esempio? “In pochi sanno che la World Bank, l'Inter-American Development Bank e l'Asia Development Bank hanno finanziato progetti di riforme giudiziarie per quasi 750 milioni di dollari in 26 paesi. La Us Agency for International Development ha speso quasi 200 milioni di dollari su progetti analoghi. A partire dal 2010 la Grecia e il Portogallo hanno avviato riforme dei codici per introdurre, per esempio, il ricorso ai metodi alternativi di risoluzione delle controversie e dei di-



Peso:100%



stretti giudiziari (Atene). Nel 2011 la Spagna, con la *Ley de medidas de agilización procesal*, ha anch'essa cercato un modo per agevolare gli investimenti nazionali e stranieri. In Italia c'è stato l'esperimento del cosiddetto 'tribunale delle imprese', specializzato in controversie commerciali, che non ha forse sortito pienamente gli effetti sperati. Sugli sforzi italiani, gli studi della Fondazione Astrid del professor Franco Bassanini e gli scritti su processo ed efficienza dell'attuale procuratore generale presso la Cassazione Giovanni Salvi meritano una citazione particolare e un rimando". Come si conferisce efficienza al sistema giustizia? "Ci sono due equazioni con cui fare i conti. La prima riguarda la matematica per smaltire il carico pendente, in inglese 'backlog'. Devi superare l'ingolfamento, e per farlo devi agire sulla prima variabile dell'equazione, la cosiddetta *Size of Courts*. Devi aumentare la potenza della macchina giudiziaria: il numero dei magistrati, i mezzi e le risorse organizzative, la quantità di distretti in relazione alla popolazione. Il secondo elemento, ossia la seconda variabile dell'equazione, è il *litigation ratio*, vale a dire la propensione a ricorrere alla giurisdizione. Nel 2019 la Corte suprema Usa ha dato accesso a 73 casi, la Corte di Cassazione italiana invece ha 38.725 ricorsi iscritti e pendenti. Occorre quindi ridurre il secondo fattore dell'equazione, ossia l'indice di litigiosità, prevedendo maggiori barriere all'ingresso. Si può intervenire in vari modi la cui definizione spetta alla politica e al legislatore: puoi aumentare i costi di accesso alla giustizia; puoi stabilire l'obbligo di pagare una percentuale significativa del valore di una causa (ad esempio il dieci per cento) per depositare la domanda giudiziale; puoi introdurre un vaglio preventivo giurisdizionale più severo. Una volta smaltito il backlog, per creare un sistema *investment friendly* viene la parte più complessa ed entra in gioco la seconda equazione. Serve un sistema affidabile, che garantisca la prevedibilità delle decisioni giudiziarie e un basso tasso di errore, accettabile come fisiologico in un sistema virtuoso. Le variabili di questa seconda equazione sono molteplici, vettoriali e contemplano anche indici idiosincratici peculiari, mi limiterei pertanto alle principali due. La prima è che la magistratura deve essere indipendente: in Cina e in diversi paesi africani un investitore è più cauto perché sa di avere a che fare con regimi che non rispettano l'indipendenza della giurisdizione che può dunque



Peso:100%



essere indotta o forzata a decisioni tecnicamente non consequenziali, imprevedibili o inique. La seconda variabile fondamentale è la competenza tecnica: in sistemi virtuosi e invidiabili come gli Usa esistono meccanismi che consentono elevati gradi di specializzazione e interscambio tra eccellenze professionali: avvocati e professori del diritto, a carriera avanzata, possono diventare magistrati e dunque portare le proprie competenze specialistiche nei tribunali. Per avviarsi alla carriera nella magistratura è proficuo un periodo di tirocinio in istituzioni finanziarie o agenzie governative di eccellenza". In Italia si è discusso a lungo, nel caso Ilva, della clausola di esclusione penale, introdotta ai tempi del commissariamento e poi oggetto di un atteggiamento ondivago e contraddittorio da parte del governo. "Inutile prendersi in giro: una garanzia penale influisce eccome nella decisione di un investitore, tanto più se le clausole cambiano più volte a seconda del ministro di turno in un paese dove i governi durano circa dodici mesi. L'ex Ilva è uno dei casi pilota a cui si guarda con trepidazione. La certezza della continuità dei patti all'interno di un sistema legale è uno degli indicatori che incidono maggiormente sugli Investimenti diretti esteri (Ide). L'imprevedibilità, che è già di per sé un fattore di riduzione degli investimenti di medio e lungo periodo, tende per giunta ad aumentare quelli cosiddetti opportunistici o predatori". Che pensa della possibile revoca delle concessioni ad Aspi? "Nel caso specifico, per come è stata posta, la revoca è un tema di valutazione dell'inadempimento di una delle parti. Il rapporto tra concedente e concessionario è regolato da un contratto, e in uno stato di diritto si accerta l'inadempimento nelle sedi giurisdizionali deputate. L'accertamento di presunti inadempimenti richiede approfondimenti tecnici, ed ecco allora che ritorna il tema dei tempi processuali: se devi aspettare cinque anni per conoscerne l'esito, aggiungi alle variabili una esternalità negativa non indifferente e così qualcuno si può sentire autorizzato a valutare eventuali scorciatoie. E' una questione cruciale per la salute economica di un paese, da affrontare con la dovuta serietà. In Francia si sono verificati, anche di recente, alcuni 'tentativi di scorciatoie' e gli esiti giurisdizionali hanno penalizzato chi ha tentato di percorrerle".

### La ricorsite e la certezza del contenzioso

"Io dico che viviamo in una Repubblica antindustriale



Peso:100%

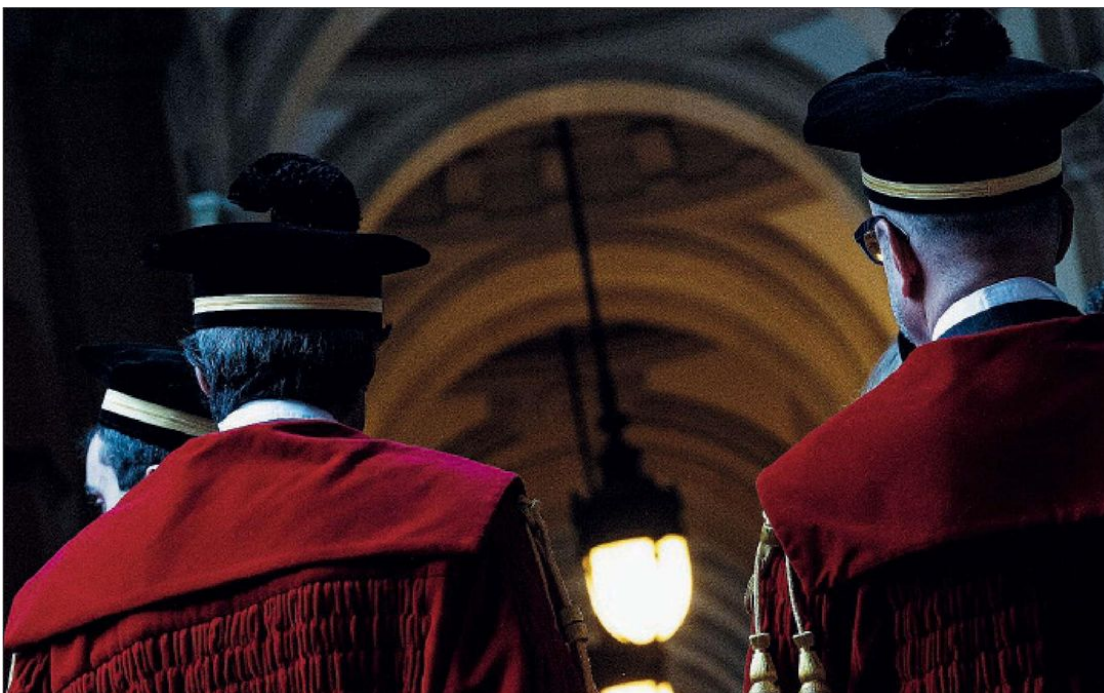
fondata sull'inaffidabilità politica, sulla ricorsite e sulla certezza del contenzioso", la tocca piano il segretario della Fim Cisl **Marco Bentivogli**. "Quando un'impresa, un fondo finanziario o un qualsiasi operatore economico pianifica le sue scelte di investimento, prende in considerazione alcune variabili fondamentali. Gli investimenti industriali che interessano la fascia alta del mercato considerano sempre di più tra i vantaggi competitivi di localizzazione di nuovi impianti industriali il valore 'affidabilità' di un paese. Depredare ambiente e salari fa parte di analisi anacronistiche perché quelle prerogative non solo non hanno bandiera né dimensione aziendale ma soprattutto perché il peso dei salari è poco rilevante nel costo del lavoro per unità di prodotto, e anzi nessuna azienda vuole andare dove rischia contenziosi giudiziari e perdita di immagine per reati ambientali. Se guardiamo l'orientamento anche recente degli Ide, scopriamo che, se è vero che esiste il dumping di alcuni paesi sui diritti e sulla sostenibilità ambientale e nei sostegni pubblici, non è quello il motivo di localizzare nuovi investimenti industriali o consolidare quelli esistenti. La Germania ha un'ottima legislazione ambientale, alti salari, sindacati forti, mercato del lavoro abbastanza rigido eppure è ancora il paese che detiene il primato co-

me destinatario della maggior quota di Ide passivi, localizzazione in Germania di investimenti esteri". C'entra la stabilità politica. "Nei quindici anni del governo Merkel, in Italia abbiamo cambiato otto governi; sessantasei sono stati i governi nei primi settant'anni di storia repubblicana dal dopoguerra a oggi con ventinove capi del governo, mentre la Germania ha avuto appena sette cancellieri. Siamo il paese di otto riforme del mercato del lavoro in dieci anni. La stabilità delle norme è una condizione di piani industriali seri e di lungo periodo. Per fortuna la contrattazione ha garantito maggiore affidabilità alle relazioni industriali spesso compensando litigiosità e instabilità della politica. Da questa necessità derivano le norme di auto-responsabilizzazione di cui spesso ci dotiamo con la contrattazione aziendale a livello di gruppo o di singola azienda per dare solidità e incoraggiamento normativo ai piani di investimento". Il modello Marchionne docet. "E' avvenuto nel Gruppo Fca quando l'azienda aveva dimezzato le vendite e iniziava a chiudere stabilimenti: grazie agli accordi di Pomigliano e Mirafiori riprese a investire.

(segue nell'inserto IV)

"Nel 2019 la Corte suprema Usa ha dato accesso a 73 casi, la Corte di Cassazione italiana invece ha 38.725 ricorsi iscritti e pendenti. La certezza della continuità dei patti incide sugli investimenti esteri" (Briamonte).  
"Siamo il paese di otto riforme del mercato del lavoro in dieci anni" (Bentivogli)

"L'Italia è considerata un paese dove il diritto è incerto, soggetto a interpretazioni difformi, poco stabile nel tempo" (Cassese). "Troppe regole, spesso mal scritte. E occorrono 1.295 giorni per un procedimento civile di primo grado. Siamo al 157° posto su 183 paesi secondo la Banca mondiale" (Panucci)



Peso:100%