

JUSTICE

(In)giusto in tempo?

(1ª parte)

Essere, o non essere? Così riflette sul proprio suicidio Amleto, confrontando i tanti mali della vita non con le sue gioie, ma con la paura del fato ignoto riservatoci dopo la morte. Nel catalogo di disgrazie di cui è composto il monologo più celebre nella storia del teatro, *il ritardo della legge* affianca orgogliosamente i *colpi e le ingiurie del tempo, i torti dell'oppressore e le pene dell'amore disprezzato*. Eppure la giustizia a Elsinore era con ogni probabilità più rapida, ancorché dura, che nell'Italia contemporanea; per lo meno, per quanto riguarda la giustizia civile.

"Ero solo un bambino quando mio padre assunse il caso" racconta un avvocato di Cagliari a un quotidiano nazionale. Alla prima udienza, nel 1969, il convenuto non si presenta, da cui un rinvio; e poi ancora, una seconda volta, una terza, una quarta, e così via per venticinque anni, senza che il caso faccia un solo passo avanti. Durante l'ennesima udienza, nel luglio 2003, il legale dell'accusa annuncia il decesso del suo cliente; il processo si interrompe ma la causa passa agli eredi, che nel 2009 ottengono una temporanea vittoria. Purtroppo, però, il giudice commette un errore formale nella determinazione del risarcimento, contro cui gli aventi causa presentano appello: e il processo riparte. La vita è un circolo infinito, come si suol dire.

L'estrema lentezza della giustizia civile è da molto tempo un fardello per le famiglie e imprese italiane che reclamano la protezione di un loro diritto. I giornali pullulano di esempi. Nel tribunale di Bari, per sedici anni, una lavoratrice ha atteso il risarcimento per un infortunio: 55,000 €. Spera ancora in una sentenza di primo grado per quest'anno; "non ci scommetterei una lira", chiosa

il suo avvocato. A Genova, un grossista di materiali da costruzione reclama da 32 anni venti milioni di lire (circa 10,000 €) da un fallimento. Nel frattempo, da molti anni, gli imprenditori falliti sono di nuovo in affari. Una signora centotreenne ha scritto a un giudice di Roma, chiedendo se può ancora sperare di vedere la sentenza del suo caso...

Il paragone tra il livello di protezione dei diritti contrattuali in Italia e **nel resto del mondo sviluppato** è impietoso. I confronti internazionali si basano su degli standard definiti in base a procedure molto comuni. **La riscossione di un assegno a vuoto** è un termine di paragone largamente accettato, i cui aspetti considerati nell'indice "doing business" della Banca Mondiale sono la durata della procedura in giorni, il numero di "passaggi" da compiere e il costo, espresso in percentuale della somma contesa. Negli indici della Banca Mondiale l'Italia si classifica al 176° posto su 188 Paesi per la durata del procedimento, 116ª per quanto riguarda i costi (che ammontano in media al 29,9% del valore totale della causa). In Europa, solo l'Albania fa peggio.

Tempo di riscossione standard per un assegno a vuoto (la classifica è stilata in base all'inverso di una media pesata di tempo, costi e complicazione procedurale)

	Classifica	Tempo (giorni)	Costo (% della somma)	Procedure (numero)
Lussemburgo	1	321	9,7	26
Germania	5	394	14,4	30
Stati Uniti	6	370	14,4	32
Francia	8	390	17,4	29
Cina	19	406	11,1	37
Regno Unito	21	399	25,9	28
Giappone	35	360	32,2	30
Spagna	64	510	17,2	40
Italia	160	1,210	29,9	41
India	184	1,420	39,6	46
OCSE (alto reddito)	..	510	20,1	31
Est Asia & Pacifico	..	522	8,6	37
Europa Orientale & Asia Centrale	..	414	25,8	37
America Latina & Caraibi	..	727	30,8	40
Medio Oriente & Nord Africa	..	652	23,9	44
Sud Asia	..	1,075	27,2	43
Africa Sub-Sahariana	..	649	50,1	39

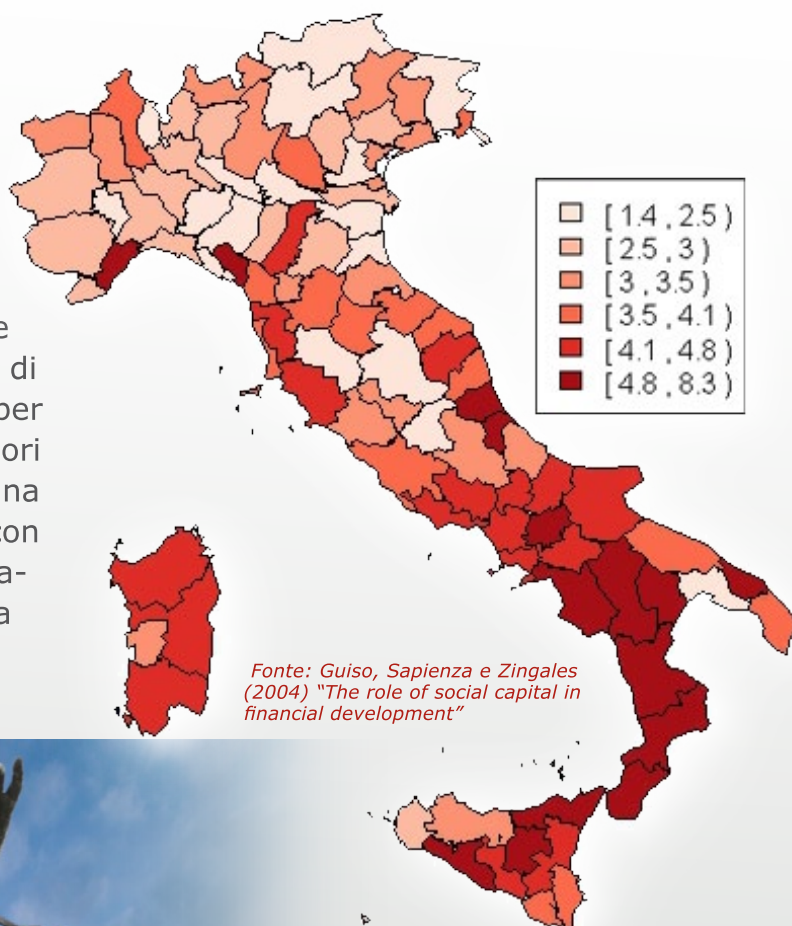
Fonte: World Bank, Doing Business Indicators



Se il numero di procedure e i costi di esecuzione non sono poi così diversi dalla media internazionale, il tempo di riscossione è di gran lunga l'aspetto dove l'Italia fa peggio. In Danimarca ci vogliono in media 190 giorni, nel Regno Unito 229, 331 in Francia e 394 in Germania. La Spagna, con 515, è il secondo peggior Paese tra i maggiori d'Europa. Gli italiani devono attendere, in media, 1,210 giorni: tre anni e quattro mesi.

La situazione entro i confini nazionali è assai varia. Mentre alcune parti del Paese, come le province di Trento e Bolzano, godono di livelli per così dire "europei", nei casi peggiori i tempi si fanno davvero biblici. Una mappa rappresenta la situazione con efficacia, mostrando un generale gradiente geografico da Nord a Sud, ma con molte eccezioni.

I ritardi della giustizia civile (divari territoriali)



Occupiamoci ora delle conseguenze di questo stato di cose sull'economia in generale, e poi sul nostro specifico settore.

Le conseguenze economiche di una buona protezione dei diritti di proprietà

Douglass North, premio Nobel 1993, introdusse i **costi di transazione** nella teoria economica, rivoluzionando la disciplina. Nelle sue parole, [l'esecuzione contrattuale] *"è la singola determinante più cruciale della performance economica, e la differenza chiave tra il mondo sviluppato e il Terzo Mondo. L'esecuzione dei contratti nel tempo e nello spazio è il pilastro centrale di un mercato efficiente."*

La moderna teoria dei contratti rinuncia alle ipotesi classiche di perfetta informazione e perfetta esecuzione per un maggiore realismo nei modelli economici. I costi che ne derivano sono formalizzati e divisi in costi di verifica e **costi di esecuzione**. Un celebre esempio contemporaneo sono i costi relativi ai mutui immobiliari in default: il costo di pignoramento della casa e la perdita in conto capitale derivante da una frettolosa vendita all'asta.

In tale situazione, le istituzioni hanno il compito di ridurre, per quanto possibile, questo fardello. E se le istituzioni "non funzionano"? Transazioni semplici, come quelle di beni contro contanti, sono relativamente immuni. Il problema dell'esecuzione diventa più serio quando le economie si aprono e si specializzano, diventano interdipendenti, e le transazioni si estendono attraverso i continenti, e su lunghi periodi di tempo: si pensi ai contratti "future". Stando alle stime di North, nel 1986 il 45% del PIL statunitense (contro il 25% un secolo prima) era speso per permettere transazioni efficaci e sicure invece che in beni e servizi; una stima probabilmente valida oggi più che mai.



©iStockphoto.com/monkeybusinessimages

Perché il contratto assicurativo è particolarmente sensibile al problema

Le transazioni finanziarie sono contratti che si estendono spesso attraverso il tempo e lo spazio. Da questo punto di vista, la letteratura scientifica (per esempio Guiso, Sapienza e Zingales sull'*American Economic Review*) ha studiato l'ef-



petto dei costi di transazione sul sistema creditizio in termini di *trust* (fiducia; in quest'accezione economico-tecnica è invalso l'uso del termine inglese). Fidarsi della controparte riduce la probabilità stimata di dover convenire in giudizio, da cui il legame positivo identificato dagli autori tra una misura di *trust* e la propensione all'uso di assegni e altre forme di moneta fiduciaria. Sul versante dei costi, Leaven e Majnoni, in un working paper della Banca Mondiale, mostrano come l'efficienza del sistema giudiziario aiuti a ridurre il **costo del credito**, misurato come il differenziale tra i tassi della politica monetaria e quelli sui prestiti. Fabbri e Padula, dal canto loro, identificano un effetto di razionamento sul credito, che diventa più evidente per le famiglie meno abbienti: nelle province in cui l'efficienza giudiziaria (che misurano come l'inverso della massa di processi in attesa di completamento) è più bassa, la probabilità di vedersi rifiutato un credito è, a parità di altre condizioni, maggiore.

Esempio particolarmente complicato di transazione finanziaria, il contratto assicurativo crea obbligazioni condizionate che si estendono su periodi di tempo lunghissimi, spesso di anni o decenni, scambiate contro pagamenti immediati oppure piani di pagamento ricorrenti. Allo stesso tempo, esso prevede cospicui costi di transazione a causa della necessità di specificare accuratamente l'estensione della copertura, e richiede costose procedure di verifica per eliminare, o mitigare, l'asimmetria informativa tra contraente e assicuratore. Sulla base della teoria dei contratti, gli assicuratori hanno escogitato una serie di strumenti per ridurre di tali costi e riportare lo scambio verso condizioni ottimali: dall'**accurata scrittura dei termini contrattuali** a meccanismi di condivisione del danno come franchigie e clausole di bonus-malus, che penalizzano le false dichiarazioni e incoraggiano nell'assicurato comportamenti virtuosi.

Per quanto accuratamente si possa disegnare un contratto assicurativo, nessuno è perfetto: se una delle parti dovesse venir meno ai propri obblighi, un'esecuzione lenta o inefficace può causare considerevoli costi alla parte lesa, assicurato o assicuratore che sia. Tale malfunzionamento inserisce tra domanda e offerta un cuneo concettualmente simile a quello fiscale: un'implicita "**tassa di malfunzionamento del sistema**" il cui effetto è una riduzione nel benessere sia dei consumatori che dei produttori.

Evidenza internazionale su finanza, assicurazione e diritti di proprietà

C'è una considerevole quantità di ricerca sugli effetti della qualità del sistema legale su vari aspetti dello sviluppo economico e finanziario, come gli assetti proprietari o la dimensione delle imprese, l'allocazione delle risorse o la capacità di attrarre capitali: si veda il lavoro di La Porta e coautori sulla protezione legale e i mercati azionario e obbligazionario, e Modigliani e Perotti sull'influenza sulla scelta tra credito bancario e capitale proprio. Levine mostra l'influsso positivo della protezione dei diritti dei creditori sullo sviluppo del sistema bancario. In tutti questi casi, c'è una **correlazione diretta** tra la **qualità dell'azione legale** e una **positiva evoluzione del sistema finanziario**.

L'evidenza internazionale su assicurazione e diritti di proprietà ne ha analizzato l'influenza sulla base di due diversi ordini di motivazioni. Innanzitutto, dacché le polizze di assicurazione possono essere viste come un'obbligazione privata rischiosa, l'esecuzione forzata può diventare necessaria in caso di insolvenza della compagnia di assicurazioni. In secondo luogo, siccome l'efficace tutela dei diritti di proprietà crea un incentivo economico ad acquisire, e assicurare, dei beni, proteggendoli da furti o danni e permettendo al proprietario di comprarli e venderli in modo sicuro. Tuttavia nelle economie avanzate l'insolvenza di una compagnia di assicurazioni è un evento raro, seppur non impossibile come testimoniano alcuni casi ben noti.

Inoltre, mentre l'argomento riesce plausibile riguardo ad alcuni Paesi in via di sviluppo, è improbabile che un cittadino del mondo sviluppato rinunci ad acquisire dei beni per paura che gli vengano rubati: piuttosto, potrebbe essere indotto a comprarli e assicurarli.

Ad ogni modo, considerando un campione di 90 Paesi del mondo, i dati (si veda la Grafico 1) indicano **una associazione fortemente positiva** tra la **qualità della giustizia** (misurata con l'indice sintetico di Knack e Keefer, si vedano

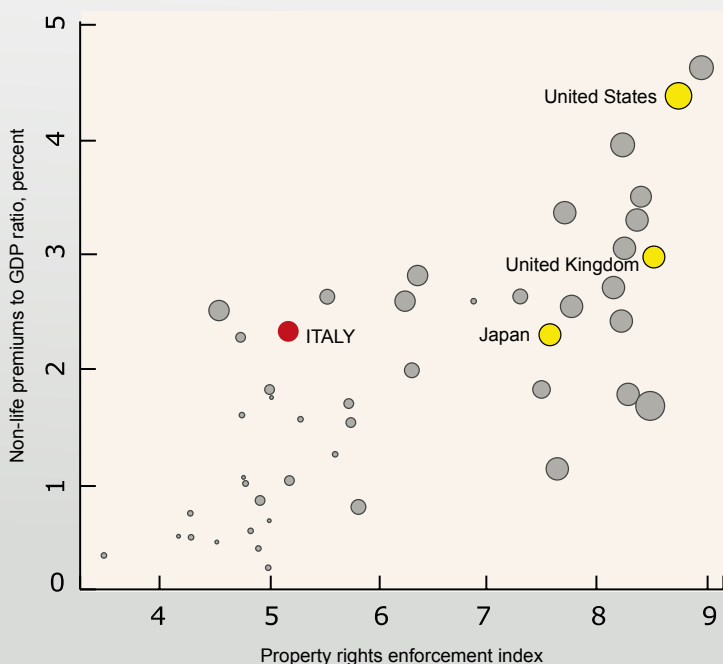


Grafico 1: Tutela dei diritti di proprietà e densità assicurativa non-vita nel mondo; la dimensione della bolla è proporzionale al PIL pro-capite. (Fonte: Sigma, Djankov et al.)



©istockphoto.com/mipan

anche Djankov e coautori) e la **densità assicurativa in premi pro capite**.

L'associazione con il costo della procedura di riscossione (in percentuale della somma in questione) è meno chiara: mentre i Paesi sviluppati (caratterizzati dalle maggiori dimensioni della "bolla", che rappresenta il PIL pro capite a parità di potere d'acquisto) si addensano attorno alla parte bassa della linea del costo, le bolle sembrano distribuirsi in modo casuale sull'asse verticale.

Rivolgendo invece la nostra attenzione al particolare aspetto della **lentezza giudiziaria**, con ogni probabilità questo diverrà rilevante durante i contenziosi legali a livello di singola polizza, che sono relativamente comuni, tanto che le relative considerazioni hanno buone probabilità di influenzare il processo decisionale del futuro assicurato. Concentrandosi sullo specifico effetto sulla domanda di assicurazioni non-vita, si può ipotizzare che la possibilità di dover affrontare un processo di durata incerta, ma probabilmente lunga, per ricevere il dovuto possa agire da **deterrente all'acquisto di un contratto assicurativo**; l'Italia, un Paese sviluppato dove la proprietà individuale si può considerare relativamente al sicuro e gli esiti dei processi generalmente equi e corretti, ma dove la durata degli stessi processi ha raggiunto livelli insostenibili, fornisce un interessante caso di studio.

A livello mondiale, si può distinguere al più una debole correlazione negativa: di nuovo, non sembra esserci una relazione chiara tra la lunghezza delle procedure e la penetrazione assicurativa (Grafico 2) al di là dell'ovvia osservazione che l'Italia, come già notato, si distingue come uno dei pochi dati anomali.

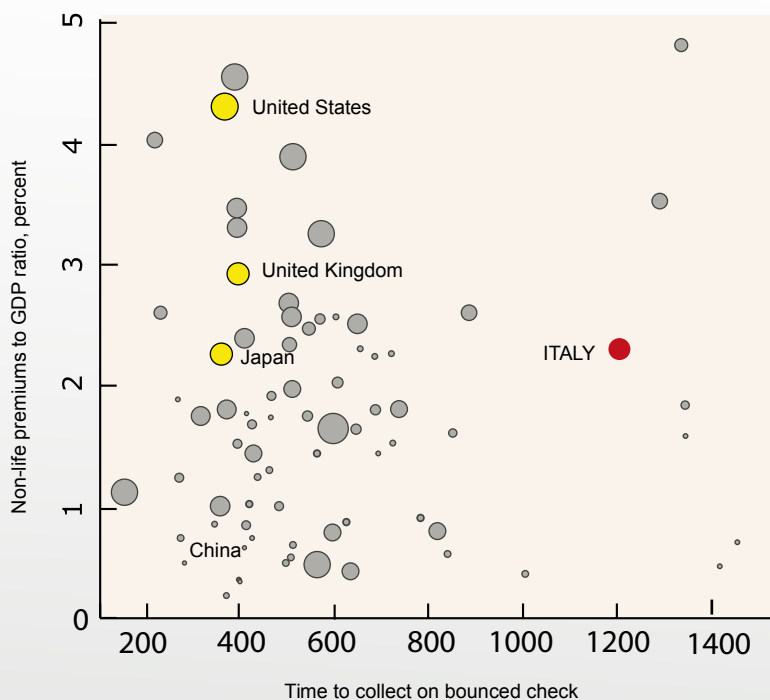


Grafico 2: Tempo necessario al completamento della procedura: riscossione di un assegno a vuoto (giorni) e densità assicurativa non-vita nel mondo: la dimensione della bolla è proporzionale al PIL pro-capite. (Fonte: Sigma, Banca Mondiale)