



CENTRO STUDI

ROSARIO LIVATINO

per informazioni: info@centrostudilivatino.it www.centrostudilivatino.it

Recovery Fund e giustizia Proposte per collegare risorse ed efficienza

1. Finalmente risorse per la giustizia. Il cambio di Governo, che ha avuto luogo nei giorni scorsi, costituirà auspicabilmente occasione anche per una ragionata revisione del piano nazionale di spesa delle risorse provenienti dal Recovery Fund europeo, rispetto alla bozza predisposta dal precedente Esecutivo, diffusa il 12 gennaio.

La circostanza che l'Italia, negli ultimi anni, si sia sempre trovata a dover risparmiare spesa pubblica, con manovre finanziarie di breve respiro, sembra aver fatto venir meno la capacità di visione su come spendere in modo ottimale risorse importanti.

A questo cambio di approccio, invece, è chiamato il Governo che sta per formarsi. Non sono soltanto le condizioni europee a richiedere che le somme del Recovery siano sfruttate per investimenti pubblici di rilevanza sistematica ampia, anziché per spese correnti e "mancette": ciò è richiesto anzitutto dai principi costituzionali di razionalità, efficienza e buon andamento dell'amministrazione. Alla cultura del risparmio nelle spese correnti, faticosamente raggiunta in questi anni e che ha condotto al fondamentale risultato dell'avanzo primario, dovrà quindi aggiungersi – non sostituirsi – una visione di spesa pubblica efficiente da cui dipenderà molto della futura capacità del Paese di restare, o rimettersi, al passo delle Nazioni più avanzate.

2. Riscrivere il capitolo giustizia nel Recovery plan. Questo vale anche per quella specifica voce di spesa pubblica rappresentata dai costi della giustizia. Essa infatti richiede riforme strutturali importanti: alcune di esse non possono essere eseguite a costo zero, e quindi richiedono investimenti adeguati. È un capitolo fondamentale, perché attiene ai diritti fondamentali dei cittadini e incide sulla competitività del Paese: l'incertezza e l'inefficienza del sistema giudiziario rappresentano, infatti, fra le principali ragioni che scoraggiano i possibili investimenti privati – anche stranieri – in Italia, venendo così a costituire un decisivo fattore di freno per la crescita economica del Paese (cfr., tra i molti, UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *L'efficienza della giustizia civile e la per-*

formance economica, 2016, par. 2; BANCA MONDIALE, *Doing business. Enforcing contracts. How judicial efficiency supports freedom of contract*, 2015). La bozza di piano di ripresa economica diffusa il 12 gennaio ha colto tale necessità, ma l'ha affrontata in modo inadeguato sotto due profili.

2.1. Anzitutto, sotto il profilo economico: essa, infatti, ha previsto di stanziare alla riforma della macchina della giustizia somme straordinarie per 2 miliardi di Euro (par. 1.7., intervento 3, pag. 51): se vengono confermate le cifre complessive a disposizione dell'Italia nel piano europeo per la ripresa, quelle destinate alla giustizia sarebbero appena l'1%, sebbene il peso dell'inefficienza della giustizia nella crisi del Paese abbia un rilievo di gran lunga superiore (si rimanda ai dati illustrati da BLANGIARDO G.C., *La magistratura in Italia*, in MANTOVANO A., a cura di, *In vece del popolo italiano*, Siena 2020, par. 6 "Il sistema giudiziario visto dai cittadini", 54 ss.).

2.2. Nel merito, sotto il profilo della tipologia di interventi previsti. Da un lato, per affrontare misure problematiche strutturali si concepiscono esclusivamente misure eccezionali e di rattoppo del sistema. Si propone, ad esempio, di smaltire l'arretrato e di velocizzare l'esame dei fascicoli aumentando i giudici onorari e il personale di supporto negli "uffici per il processo", anziché aumentando (anche) il numero dei togati e parametrando in modo razionale la loro produttività: che dovrebbe essere collegata non soltanto al numero di provvedimenti emessi, ma pure alla resistenza di essi nei successivi gradi di giudizio. L'inadeguatezza delle soluzioni concepite appare evidente per la giustizia tributaria, per la quale anziché affrontare i macroscopici problemi di indipendenza e non professionalità delle Commissioni Tributarie si pensa esclusivamente a far fronte alla ingente pendenza di ricorsi tributari di fronte alla Corte di Cassazione; e lo si fa peraltro con misure estemporanee, come in particolare assegnare alla sezione tributaria della Corte, "in via straordinaria, magistrati onorari ausiliari in via temporanea e contingente".

Dall'altro lato, risulta del tutto vaga la correlazione tra le misure proposte e un piano di spesa pubblica, come quello che va organizzato. Molti dei contenuti della riforma della giustizia civile e penale proposti nel piano, anzi, sembrano finalizzati a generare risparmi di spesa pubblica: si tratta di una prospettiva in sé certamente apprezzabile, ma quello attuale è il momento in cui discutere se e come investire somme a disposizione per migliorare l'efficienza complessiva del sistema giustizia; in questa prospettiva, si sconta in modo emblematico quella mancanza di visione complessiva prima evidenziata.

Per altro verso, risultano estranei al piano investimenti fondamentali, come quelli necessari per rendere l'esecuzione penale più conforme ai principi di tutela della dignità della persona, in primis con la costruzione di nuovi istituti penitenziari per affrontare il sovraffollamento carcerario: principi più volte richiamati in sede nazionale e internazionale (*ex multis*, Corte Cost., n. 279/2013; CGUE, 8.1.2013, Torreggiani c. Italia). La stessa digitalizzazione della giustizia, nel cui ambito si inserisce il programma, va declinata in maniera opportuna (in particolare, la digitalizzazione delle cancellerie) per consentire gli efficientamenti auspicati, in un contesto in cui molti processi sono già integralmente digitalizzati dal lato del giudicante.

2.3. Per questo motivo, occorre una radicale riscrittura del capitolo dedicato alla giustizia del piano nazionale di spesa delle somme del Recovery fund. Non si tratta di impostare, in questa sede, una riforma della giustizia e dei riti processuali. Si tratta di individuare quegli aspetti del sistema giustizia che richiedono un rafforzamento sul piano degli investimenti finanziari.

3. Giustizia tributaria. Il primo ambito da considerare per gli investimenti nel settore giustizia è il comparto tributario. L'attuale sistema di giurisdizione tributaria è impostato su commissioni tributarie che risultano, sotto il profilo dell'ordinamento amministrativo, incardinate sotto l'egida del Ministero dell'Economia e delle Finanze e, sotto il profilo della composizione degli organi giudicanti, formate da giudici onorari non professionali. Come da tempo evidenziato dalla dottrina unanime, e da molteplici proposte di legge mai andate in porto, tale configurazione risulta, per il primo profilo, manifestamente contrastante con i più basilari principi di indipendenza del giudice: le commissioni tributarie vengono infatti a dipendere amministrativamente dal soggetto – il MEF – che è titolare dei crediti oggetto della larga maggioranza delle controversie discusse di fronte al giudice stesso; addirittura lo stesso MEF gioca un ruolo attivo nella nomina dei giudici, seppure sulla base di criteri che si è cercato nel tempo di rendere meno discrezionali. Sotto il secondo profilo, la configurazione attuale continua a rimanere radicalmente inadeguata, nonostante alcuni recenti tentativi di riforma, a garantire che la materia sia trattata con l'attenzione e la competenza necessarie, a fronte di controversie spesso milionarie, attinenti a una funzione cardinale della vita dell'ordinamento e dei diritti dei cittadini. La scarsa qualità redazionale delle sentenze tributarie di merito, tra l'altro, è una delle principali ragioni di quell'intasamento di ricorsi alla sezione tributaria della Corte di Cassazione, di cui la stessa bozza del piano del 12 gennaio si manifesta consapevole.

Risulta, quindi, indispensabile investire parte delle somme poste a disposizione dal Recovery Fund per risolvere questi gravi problemi sopra evidenziati. Tra le varie soluzioni possibili, la preferibile appare quella di ricondurre l'ordinamento delle commissioni tributarie sotto l'egida del Ministero della Giustizia (o della Presidenza del Consiglio dei Ministri, come avviene per la giustizia amministrativa e contabile) e di introdurre nell'ordinamento, accanto ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari di carriera, anche la figura dei magistrati tributari professionali, scelti per concorso e destinati a sostituire progressivamente i componenti delle Commissioni attualmente in carica.

Il sistema tributario è al centro degli interessi economici e della competitività del Paese: l'effettiva garanzia del rispetto della legalità e della certezza del diritto in tale comparto non può essere ulteriormente rimandata, e l'occasione del Recovery Fund non può esser persa.

4. Giustizia civile. Le molteplici riforme introdotte negli ultimi anni nel comparto della giustizia civile ordinaria non sembrano aver sortito integralmente gli effetti auspicati, né in punto di efficientamento del sistema, né in punto di miglioramento della percezione del livello di giustizia sostanziale da parte degli utenti. La causa di ciò risiede, da

un lato in un parziale difetto di fuoco delle azioni intraprese e, dall'altro lato nell'incompletezza di alcune riforme.

4.1. Sotto il primo profilo, occorre prendere atto che gli investimenti su metodi di *Alternative Dispute Resolution* e di mediazione non possono considerarsi sostitutivi rispetto a quelli necessari per rafforzare personale togato e non togato dei tribunali (in particolare, le cancellerie e gli UNEP). Per una serie di fattori culturali, e salve materie particolari come i rapporti familiari anche nei momenti di crisi, nei rapporti tra privati gli italiani si manifestano nel complesso poco inclini a rinunciare al proprio diritto di ottenere ragione piena di fronte a un giudice in cambio di una risoluzione rapida ma transattiva della controversia: di ciò il legislatore deve prendere atto. Non sempre la soluzione più semplice deve per forza considerarsi semplicista o errata: e, nel caso della giustizia civile italiana, la soluzione di aumentare il numero di giudici e il personale addetto costituisce l'investimento più importante da svolgere nel comparto coi fondi del Recovery. Non sono sufficienti, a questo riguardo, giudici onorari straordinari o tirocinanti negli "uffici per il processo", come ipotizza la bozza di piano del 12 gennaio. Occorrono giudici togati di professione.

Ciò che serve ai giudici comuni non è tanto un ufficio di giudici onorari, studiosi o tirocinanti cui far svolgere ricerche giurisprudenziali, o cui affidare un primo esame dei fascicoli: è potersi concentrare personalmente su tali attività con serietà e serenità, in modo tale da emettere decisioni destinate a essere confermate negli eventuali successivi gradi di giudizio. Di tale criterio di resistenza delle pronunce nei giudizi d'impugnazione, attualmente estraneo ai criteri di valutazione dei magistrati, dovrà tenersi conto nella verifica della produttività.

L'incremento di organico andrà gestito con criteri di razionalità e oculatezza. Dovrà essere congruamente incrementato il numero di nuovi immessi in ruolo per ciascun anno o frazione di anno, al fine di rendere adeguato l'organico nel giro di un rapido lasso di tempo: ciò fermo il vincolo di numero massimo di partecipazione ai concorsi (da intendersi come iscrizione alle prove e non, elusivamente, come consegna degli elaborati). In alternativa, un eventuale maxiconcorso straordinario dovrebbe essere organizzato in maniera tale da non sacrificare le esigenze dell'indispensabile selezione per merito.

Per i nuovi concorsi andrà prevista una corsia preferenziale riguardante gli attuali giudici onorari, nella prospettiva del progressivo assorbimento di tale figura, oggi non priva di incertezze, nella magistratura ordinaria. Non è dignitoso che, in numero così esteso, professionisti siano impiegati quasi a tempo pieno nell'amministrazione della giustizia, e siano nel contempo lasciati privi di certezze lavorative, nonostante l'esperienza. Si può scegliere fra quote loro riservate nell'ambito di concorsi ordinari, ovvero - e in modo più netto - un concorso per titoli loro dedicato, da svolgere rapidamente: quel che è ineludibile è lo stanziamento di una parte delle risorse per il loro inserimento in ruolo. Chi obietti sulla adeguatezza dei profili per un verso non considera le forti competenze accumulate da non pochi magistrati onorari, per altro verso non spiega perché - nutrendo tali riserve - si permette loro di amministrare larghi settori della giustizia civile e penale.

Per quanto attiene alla destinazione degli organici, ferme le necessità degli uffici con maggiore arretrato, una riflessione particolare dovrà essere svolta per le Corti d'Appello e per la Corte di Cassazione. Si tratta, infatti, di organi giudiziari preposti alla decisione in gradi di giudizio che, sebbene progressivamente e opportunamente svuotati di contenuti innovativi rispettivamente ai gradi di giudizio che li precedono, continuano a far registrare le inefficienze maggiori, con udienze fissate in molti casi a distanza di anni, che rendono il tempo medio per la decisione di una causa di quasi mille giorni per l'appello e di quasi 1.500 giorni per la cassazione (COMMISSIONE PER L'EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA PRESSO IL CONSIGLIO D'EUROPA - CEPEJ, *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, n. 26, 2018, pagg. 242 ss.).

Del tutto inutile appare, in questa prospettiva, la previsione della fissazione dell'udienza d'appello entro novanta giorni (pag. 52 della proposta di piano): trattandosi di un termine ordinatorio, è facile prevedere che rimarrebbe ineffettivo in mancanza di potenziamenti strutturali delle Corti d'Appello. Dovrà, invece, essere urgentemente rafforzato l'organico di ruolo presso queste Corti, introducendo opportuni meccanismi di garanzia della produttività e una parte delle somme del Recovery Fund dovranno essere destinate a queste finalità.

Uno strutturale e robusto incremento degli organici dovrebbe riguardare anche le sezioni specializzate svolgenti funzioni di tribunale per le imprese. Andrebbe rivista la scelta di collocarle esclusivamente nel Tribunale capoluogo del distretto di Corte d'Appello: e comunque esse dovranno essere dotate di un personale giudicante e ausiliario sufficiente a far sì che le cause assegnate siano trattate e decise molto più rapidamente di quanto non avvenga attualmente. Non vi è bisogno di osservare che le funzioni da esse svolte attengono al cuore della vita economica del Paese e, pertanto, hanno una incidenza diretta sulla competitività del sistema.

4.2. Sotto altro profilo, le riforme finora riguardanti la digitalizzazione dei processi vanno completate, non soltanto con l'informatizzazione del giudizio di cassazione, in corso di realizzazione, e con quella del giudizio di fronte ai giudici di pace, ma anche con la completa digitalizzazione delle cancellerie e degli UNEP.

L'esperienza del lockdown è stata emblematica in proposito: in molti casi, i giudici collegati da remoto erano in condizione di svolgere le attività decisionali, mentre non avevano i necessari supporti di segreteria per il caricamento o lo scaricamento degli atti dai fascicoli telematici da parte del personale in smart working.

Speciale attenzione dovrà essere dedicata al giudizio d'esecuzione forzata. Esso rappresenta la vera cartina di tornasole dell'efficienza della giustizia civile, e purtroppo allo stato attuale non riesce a garantire all'attore che ha ragione il conseguimento di quello che gli spetta.

Per quanto attiene all'esecuzione forzata, più che a consentire la vendita dell'immobile pignorato direttamente da parte del debitore, come prospetta il piano del 12 gennaio, l'attenzione degli investimenti strutturali dovrebbe esser posta sulle modalità di notifica dei pignoramenti, specialmente immobiliari. Gli UNEP richiedono infatti che il creditore procedente consegni gli originali cartacei dei titoli esecutivi da notificare, e provvedono poi a notificare il pignoramento nella maggior parte dei casi con modalità

cartacee tradizionali. Occorre invece consentire al creditore precedente di trasmettere all'UNEP i titoli da notificare mediante comunicazione pec e attestazioni di conformità rilasciate in via informatica dagli avvocati, e rendere obbligatoria la notifica telematica del pignoramento a tutti gli esecutati obbligati a dotarsi di pec.

E' alla modifica in tal senso del sistema, con il correlato potenziamento dell'apparato informatico e della dotazione di personale degli UNEP, che dovrebbero essere destinate quote delle somme del Recovery Fund; ciò insieme con l'aumento dei giudici dell'esecuzione (che dovrebbe condurre, ad esempio, a un effettivo rispetto del termine – già di per sé troppo ampio – dell'art. 569 c.p.c. per la fissazione dell'udienza per l'autorizzazione alla vendita). Soltanto in questo modo, e insieme con le riforme che dovrebbero essere attuate a costo zero (es. previsione di un termine perentorio per la risposta alle istanze di cui all'art. 492-bis c.p.c.), la giustizia civile in Italia, già difficile da ottenere nel processo di merito, può divenire effettiva sul piano sostanziale.

Considerazioni analoghe valgono per il processo fallimentare o, come "pudicamente" verrà chiamato d'ora innanzi, liquidazione giudiziale. Ciò fermo restando che, al di là degli aspetti finanziari rilevanti in questa sede, la riforma di cui al Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza (d.lgs. n. 14/2019) richiederà modifiche e adeguamenti, anche radicali, sotto molteplici aspetti.

5. Giustizia penale. Per quanto attiene alla giustizia penale, valgono considerazioni analoghe a quelle sopra esposte con riferimento alla improcrastinabile necessità di aumentare il numero dei giudici togati e del personale di cancelleria e segreteria, con la soluzione prospettata, quanto ai primi, dell'assorbimento graduale dei magistrati onorari, tenendo conto che nel settore, oltre ai giudicanti, opera anche un congruo numero di vice procuratori onorari. Per quanto accurate, le riforme dei riti sono destinate a non risolvere i problemi della giustizia penale se mancano giudici, uomini e infrastrutture per attuarli in modo efficiente. Sotto il profilo dell'adeguatezza dell'organico, la stessa depenalizzazione, pur necessaria per certe fattispecie, rischia in buona parte di traslare il problema dalla giustizia penale ad uffici amministrativi spesso inadeguati per risorse umane e strutturali (a cominciare dalle prefetture), e alla giustizia civile competente alle impugnazioni delle ordinanze ingiunzioni che irrogano le sanzioni amministrative. Non va dimenticato, inoltre, che il rafforzamento degli organici giudicanti è la misura strutturalmente necessaria per affrontare in modo efficace il lato patologico della prescrizione dei reati, ossia quello dei reati che sono individuati tempestivamente ma che rischiano di prescriversi per le lungaggini processuali. Questo, dunque, non estemporanee riforme dell'istituto giuridico della prescrizione dei reati come quelle a più riprese proposte e talora approvate, è il vero intervento che merita di essere realizzato per contemperare il diritto dell'imputato a non essere indefinitamente sottoposto all'esercizio dell'azione penale e l'esigenza di effettiva repressione del crimine. Sempre il rafforzamento degli organici è l'unica via possibile per cercare di rendere tendenzialmente effettivo l'obbligo di esercizio dell'azione penale, sul quale pure meriterebbero di essere svolte riflessioni più ampie, che tuttavia non attengono al mero impiego di risorse finanziarie (su cui rinviamo ancora a *La magistratura in Italia*, in MANTOVANO A., a cura di, *In vece del popolo italiano*, Siena 2020, pp. 83 ss.).

Sotto altro profilo, molto vi è da fare in ambito penale per l'informatizzazione degli atti processuali aventi forma scritta: in questo comparto, infatti, la digitalizzazione versa in una fase ben più arretrata rispetto a quella del processo civile. A essa dovranno necessariamente essere destinate importanti risorse, poiché da essa dipende la speditezza di una serie di attività processuali e l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse di personale dei Tribunali.

Ciò vale sia per l'indilazionabile miglioramento dei sistemi informatici del Ministero della Giustizia, a cominciare dal DGSIA, la cui funzionalità spesso lascia a desiderare, sia per la virtuosa sinergia da introdurre fra modalità telematiche, più diffuse e omogenee, di trasmissione degli atti e norme processuali che le rendano possibili: non è più accettabile, per fare un esempio fra i tanti, - e neanche l'emergenza della pandemia ha fatto superare certi arcaismi - che il ricorso per cassazione debba ancora essere depositato pro manibus e non sia inoltrabile via pec; né è accettabile che l'informatica, ove introdotta, faccia perdere tempo con le difficoltà di consultazione degli atti, a causa del cattivo funzionamento dei sistemi.

Si è già fatto cenno dappprincipio alla necessità di destinare somme rilevanti alla fase dell'esecuzione della pena al fine di renderla più conforme ai principi di tutela della dignità della persona, attraverso l'acquisto di braccialetti elettronici, regole di trasparenza nella loro acquisizione e nella loro operabilità (spesso ci sono e non sono utilizzati), l'implementazione di percorsi efficaci di rieducazione e reinserimento al lavoro e, da ultimo, la costruzione di nuovi istituti penitenziari.

Non investire parte delle somme, stanziare per il comparto giustizia, a queste finalità darebbe vita alla perdita di un'occasione fondamentale per cercare di porre l'esecuzione penale italiana al passo con quanto richiesto per coniugare l'espiazione della pena coi diritti dei detenuti. In questa prospettiva, l'occasione del piano di ripresa deve essere utilizzata anche e specificamente per realizzare appieno quella funzione rieducativa della pena che dovrebbe associarsi allo svolgimento di attività lavorativa durante l'esecuzione della pena, anche carceraria.

Tutto ciò non esclude la prospettiva di riforme strutturali della giustizia penale, ma mira intanto al più efficiente utilizzo di una quantità di risorse quali mai il sistema giustizia nel suo insieme ha avuto a disposizione.

Roma, 10 febbraio 2021