

FONDAZIONE
ECONOMIA
TOR VERGATA



Economia Istituzioni
Sviluppo Tecnologico



WEBINAR

**Una componente essenziale del
Piano nazionale di rilancio:
riforme e investimenti nella giustizia**

20 novembre 2020 - ore 14:30

LA RICCHEZZA DELL'ARRETRATO GIUDIZIARIO

Come è noto l'arretrato giudiziario, il c.d. "debito giudiziario" si sostanzia in circa 3 milioni e 200 mila giudizi. Autorevolmente il Presidente emerito della Corte Costituzionale Giovanni Flick ammoniva: "Giustizia ritardata è giustizia negata", ma non basta!

Dopo decenni di tentativi scarsamente incisivi, compresi gli aumenti delle spese di giustizia, in tempi di globalizzazione, di confronti diretti tra sistemi giudiziari, l'attuale debito giudiziario reclama una risposta concreta ed urgente, considerato che la domanda giudiziaria conta oltre 600.000 cause all'anno. In questo contesto di economisti i numeri assumono particolare logica ed importanza. I 10.100 magistrati che dovrebbero eliminare l'arretrato con le loro sentenze in realtà si riducono a 9.860 poiché 240 magistrati sono assenti dalle aule giudiziarie perché collocati fuori ruolo presso Ministeri o istituzioni non strettamente giudiziarie, in qualità di Consiglieri giuridici. Inoltre, gli organici attuali presentano carenze strutturali di 1.172 posti, ebbene in questo contesto non si può seriamente sperare di assorbire con l'attuale organico codesto mostruoso arretrato. Nella Corte di Cassazione si è cercato di risolvere, sia pure in parte minima questo problema con l'aiuto di magistrati ed avvocati collocati negli ultimi anni in pensione che possono costituire senz'altro un valido aiuto, ma del tutto insufficiente, visto che l'arretrato anche in Cassazione tende ad aumentare. E vengo alle conseguenze.

La lentezza della giustizia nelle cause civili si misura su una media di otto anni nei 3 gradi di giudizio e pesa sul PIL italiano per circa 3 punti. Ma non è solo il peso diretto della lentezza giudiziaria che condanna il nostro Paese nelle classifiche internazionali a posizioni di assoluta retroguardia e che quindi scoraggia gli investitori che potrebbero invece accedere a varie opportunità di investimento che si presentano in Italia, ma si distingue anche per l'incertezza dei risultati giudiziari.

“La predictability” mantra di tutta la finanza mondiale ruota intorno alle domande di sempre: in caso di “default”, che percentuale posso recuperare attraverso le procedure concorsuali italiane, quanto tempo impiego e quanto mi costa?

Purtroppo le risposte sono scoraggianti, la percentuale di recupero si aggira intorno al 12% il tempo medio è di 7 anni, gli oneri economici sono non banali. A questo punto è evidente che il peso del mancato investimento nel nostro Paese costituisce un altro grave handicap con il quale l’Italia e le sue imprese devono fare i conti, penalizzate anche in termini di costi di gestione e di concorrenza.

In realtà l’arretrato è caratterizzato da scelte normative che hanno realizzato una tipologia processuale non più rispondente ai tempi, troppo farraginosi con snodi e lungaggini obbligati e non fa i conti con le best practices che altre giurisdizioni osservano. Cioè negli altri paesi che adottano le “migliori pratiche” l’80% del contenzioso viene assorbito dalle ADR – Alternative Dispute Resolution - ovvero il giudice ordinario, meglio il giudice togato, viene investito solo del 20% dei giudizi. Ben l’80% (esempio in USA) si conclude con il ricorso a mediazioni, conciliazioni ed arbitrati, arbitraggi.

Per i giudizi ordinari, invece, un acceleratore potrebbe essere rappresentato dalla “early discovery”, ovvero l’istruttoria antecedente all’inizio del processo, il giudice interviene, quindi, in un processo già istruito, è più veloce e può emettere la sentenza in tempi accelerati.

Ma veniamo al tema: la ricchezza dell’arretrato giudiziario, i 2 milioni 300 mila casi pendenti innanzi ai nostri tribunali civili, congelano importanti rapporti economici che possono essere valutati presuntivamente in almeno 100 miliardi di € assunti sulla base di un valore medio di 50.000 € a causa.

Si tratta per i giudizi civili, nella maggior parte dei casi di pagamenti che devono essere effettuati a titolo diverso che si concludono con condanne non solo per la sorte in contestazione, ma anche per le spese di giudizio, ne emerge l’importanza delle risorse economiche congelate da anni e chissà per

quant'altro tempo ancora, che rappresentano una fonte di "ricchezza" non trascurabile anche per gli effetti fiscali e per le entrate pubbliche correlate. Quindi, si tratta di una nuova massa monetaria che potrebbe essere investita dalle imprese che uscite vittoriose da una determinata vicenda giudiziaria potrebbero con ciò ridurre il loro diffuso indebitamento, realizzare investimenti, utilizzare queste rinvenienze oggi "ibernate". Correlativamente verrebbero generati nuovi flussi fiscali in termini di IRPEF, o in termini di IRPEG, o di IVA, anch'essi importanti e nuove risorse oggi imprigionate nell'arretrato. Consideriamo per esempio che le sentenze "arretrate" riguardanti operazioni soggette ad IVA provocano incassi pari al 22% quale è la aliquota attuale dell'IVA, mentre le altre devono essere registrate con un pagamento del 3% sulla sorte "liquidata in sentenza".

Di fronte alle difficoltà economiche e finanziarie che connotano i settori privati e pubblici e le finanze dello Stato, emerge una situazione davvero paradossale: teniamo "in frigorifero" una serie di assets che se fossero restituiti alla ordinaria vitalità del mercato potrebbero provocare importanti effetti positivi sia per lo Stato che per i privati.

Poiché in questo momento la situazione del Paese è estremamente pesante, molte piccole e medie imprese sono finanziariamente asfittiche, penso che preoccuparsi di come far uscire dalle secche dell'arretrato giudiziario questa ricchezza che resta colà imbrigliata, possa rappresentare una significativa materia di studio e di approfondimento che sottopongo al vostro esame. E' un tema questo di notevole importanza per restituire efficienza al nostro sistema giudiziario civile ed a noi tutti, ma senza approfondimenti di carattere scientifico, senza il contributo delle Università non sarà possibile raggiungere risultati davvero deflattivi e individuare le buone pratiche da introdurre.

Torno alle possibili soluzioni: nell'area delle a.d.r. nei primi dieci mesi del 2019, secondo i dati ufficiali del Ministero della Giustizia (DGstat) sono stati iscritti 106.895 procedimenti e ne sono stati definiti 101.000. Di questi nel 46,6% dei casi l'aderente non è comparso. Nei restanti si è giunti ad un esito positivo, cioè alla conciliazione, nel 27,9% dei casi, cioè all'incirca in meno di 15.000

casi su 100.000. Si noti che questa percentuale è più o meno in linea con quella riscontrata a far tempo dal 2014. Dalla stessa fonte risulta che al 5.8.2019 i procedimenti sopravvenuti nel solo contenzioso ordinario erano 584.000.

Perché i procedimenti di conciliazione e di mediazione solo per il 29% vanno in porto? Perché la legislazione attuale consente alla parte convenuta, ovvero a chi sa di avere una minore percentuale di “vittoria” rispetto all’altra, di arrestare il procedimento con la semplice dichiarazione di non voler accettare la mediazione o la conciliazione. Se, invece, si attuasse la stessa disciplina prevista per la parte “contumace” nel giudizio civile, i risultati sarebbero diversi. Ovvero il convenuto è libero di non partecipare al giudizio, è libero di non difendersi, di non sostenere le proprie ragioni, ma certamente non per questo paralizza il giudizio, che procede in sua assenza. Quindi basterebbe questo modesto innesto di carattere normativo prevedendo che anche nel caso in cui una sola delle parti ne faccia richiesta, il mediatore possa emettere “la proposta di mediazione”, avvalendosi occorrendo, anche di un Consulente Tecnico, naturalmente rispettando le regole del contraddittorio e dando puntuale informazione all’altra parte di ogni passaggio procedimentale e di ogni decisione. Tale proposta faciliterebbe nel successivo giudizio il giudice togato, che potrebbe tenerne conto ed emettere la sentenza, con una buona accelerazione della definizione dei processi e quindi della liberazione della ricchezza congelata nell’attuale arretrato. Ovviamente per una situazione così pesante e comunque non basterà avvalersi di un solo strumento definitorio.

Ulteriormente si potrebbe creare, come si fa con le c.d. “bad banks” per i crediti incagliati in sofferenza o come oggi si dice “non performing loans” o anche “unlikely to pay”, alcuni speciali uffici giudiziari, con il compito di occuparsi esclusivamente dell’arretrato, come già è avvenuto in precedenza con le “Sezioni stralcio”. O ancora i Capi degli uffici potrebbero invitare i giudici istruttori a fissare specifiche udienze allo scopo di conciliare le parti davanti a loro. Del resto la normativa vigente già prevede questo tipo di attività.

Si tratta di alcune indicazioni già adottate in altre giurisdizioni confrontabili con la nostra.

Andrebbe ulteriormente considerato che l'accelerazione dovrà essere effettuata anche nella parte finale del giudizio: "in cauda venenum".

Infatti, dopo anni di attesa, allorquando si giunga ad eseguire la sentenza si entra in un ulteriore tunnel lungo circa tre anni per le esecuzioni immobiliari o mobiliari, tra problemi di valutazione dei cespiti e rinvii vari. In molti Paesi esistono dei fondi specializzati nell'acquisto dei crediti in contenzioso: penso in particolare ai "claims" relativi alle riserve nelle cause di appalto, così come penso all'utilizzazione di case d'asta che avrebbero tutto l'interesse a ridurre tempi e costi delle vendite giudiziarie. Forse avvicinare al mondo giudiziario protagonisti finanziari ed operatori di questo genere potrebbe costituire una ulteriore spinta verso la deflazione dell'arretrato e la liberazione delle tante risorse economiche che vi sono imbrigliate.

Spero di aver dato un contributo con questa breve nota alla analisi di un problema che pesa davvero su tutti gli operatori giudiziari e rappresenta un elemento di valutazione negativa del nostro sistema che andrebbe urgentemente rimosso, per la ripresa e lo sviluppo del nostro Paese.

Grazie per l'attenzione

Prof. Avv. Lucio Ghia