



Webinar dell'Osservatorio sulla Produttività e il Benessere (OPB)

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

20 novembre 2020

Nell'iniziativa dell'OPB “**5 priorità per attivare nuovi dinamismi nella società italiana**” era previsto per marzo 2020 un workshop sulla giustizia. Pandemia e lockdown l'hanno rinviato, ma ora l'iniziativa europea di risposta alla crisi da Covid ha posto salute e produttività, di cui il buon funzionamento della giustizia è parte integrante, al centro delle misure per la ripresa. È urgente presentare progetti efficaci e credibili che possano essere finanziati dall'UE e riteniamo che, in attesa dell'auspicata riforma della pubblica amministrazione, ci si possa avvantaggiare di tutte le iniziative di *think-tanks*, etc. che siano coerenti con l'iniziativa europea.

Il piano di finanziamenti europei per il rilancio dell'economia dopo la distruzione del Covid è considerato all'unanimità l'opportunità del secolo per far uscire l'Italia dal tunnel della stagnazione degli ultimi tre decenni. **L'elemento fondamentale di questa rinascita è l'accoppiamento di riforme e investimenti richiesto dall'Unione Europea per accedere ai fondi messi a disposizione dei paesi colpiti dalla pandemia.** Infatti, oltre al sostegno dell'occupazione con il programma SURE e altre iniziative a sostegno della domanda, l'iniziativa *Next Generation EU* finanzia un aumento permanente della crescita potenziale (produttività totale) e del livello di reddito che permettano anche la sostenibilità del debito moltiplicato dalla risposta a Covid da parte dei governi nazionali.

L'esperienza internazionale del secondo dopoguerra ha mostrato il fallimento dei programmi di aiuto alla crescita basati solo su investimenti fisici. Invece, il Piano Marshall per l'Europa, tanto citato in questo periodo, aveva una chiara condizionalità politica (democrazia) ed economica (apertura dei mercati) e aveva costituito agenzie di monitoraggio del Piano in ciascun paese.

Le raccomandazioni della Commissione Europea e delle altre organizzazioni internazionali all'Italia perché riformi giustizia, pubblica amministrazione, istruzione per riprendere a crescere e offrire un futuro alla nuova generazione, sono il frutto di queste esperienze. Ma tutte le riforme creano “vincenti” che non sanno ancora di esserlo e “perdenti” che resistono al cambiamento. Oggi l'Europa ci dà la possibilità di compensare i perdenti con la crescita di altre posizioni grazie agli investimenti da mettere in atto. Ogni investimento deve avere un impatto positivo e duraturo sulla crescita (gli esempi del contrario abbondano sotto i nostri occhi: Per l'Università di Roma “Tor Vergata” non c'è ancora l'estensione della metro in superficie, mentre sventa la piramide di vetro abbandonata) e per questo abbisogna delle riforme istituzionali necessarie alla sua messa in opera e al suo funzionamento. Altrimenti risulterà in un aumento del debito pubblico insostenibile.

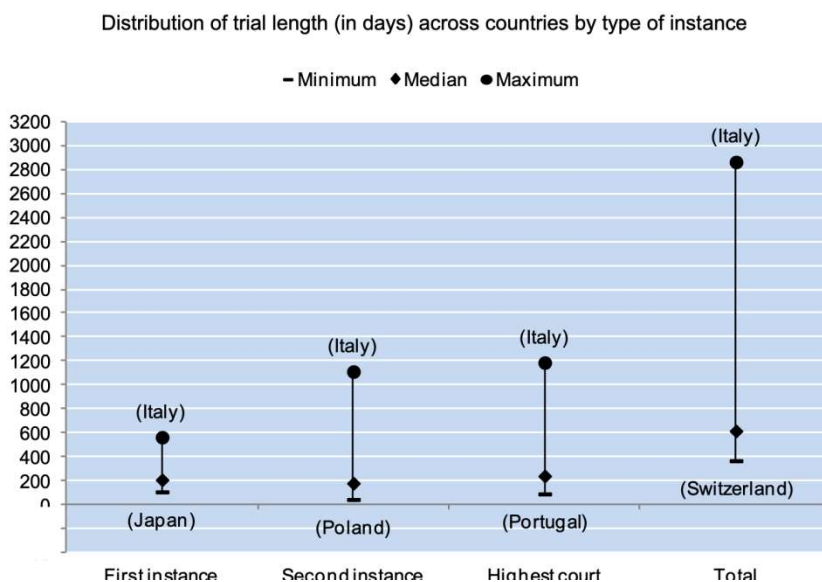
Le linee guida europee per accedere ai fondi di *Next Generation EU* stabiliscono chiaramente che ciascuna componente del piano nazionale di rilancio deve mirare, insieme alla messa in atto delle priorità comuni dell'Europa per il digitale e la transizione energetica, a superare gli ostacoli alla crescita propri all'Italia, segnalati nelle raccomandazioni specifiche della Commissione che al primo posto ha messo per anni la produttività, scavalcata ora dalla sanità per la risposta alla pandemia. L'Osservatorio per la Produttività e il Benessere (in mancanza di un Comitato Nazionale per la Produttività) si è già occupato delle determinanti della produttività costituite dalla diffusione dell'innovazione, in particolare dal digitale e dalla formazione.

Con questo webinar vogliamo presentare riforme e investimenti necessari per superare l'impatto negativo della scarsa efficienza della giustizia sulla produttività, ovvero la crescita potenziale e la creazione permanente di buoni lavori.

Ci sembra infatti semplicistico porre le speranze per il superamento della gravissima inefficienza della giustizia in Italia nella "scrivania tecnologica portatile" (vedi proposta n.260 presentata nel gruppo delle 557 dall'amministrazione pubblica, degna sorella della "lavagna multifunzione" nel cui acquisto si è esaurito l'impegno per la scuola digitale).

È importante, invece, la realizzazione del *datacenter* unico nazionale della giustizia (n. 274). Esistono, però, altre proposte - assenti dalla già famigerata lista dei 557 - che sarebbero decisive per il funzionamento efficace dei tribunali, della Corte di Cassazione e del Consiglio superiore della Magistratura, oltre a riforme della giustizia amministrativa e contabile, che oggi possono essere affiancate dagli investimenti complementari e presentate all'Europa, con la credibilità necessaria, nel Piano nazionale di rilancio.

Definendo l'efficienza della giustizia sulla base della durata dei procedimenti, un confronto dell'OCSE tra paesi avanzati mostra che l'Italia ha di gran lunga la peggiore performance a tutti i livelli di giudizio.



Lo studio OCSE trova che **l'offerta di giustizia**, ovvero la performance della magistratura, è determinata dagli incentivi di giudici e personale amministrativo dei tribunali, dall'organizzazione e *governance* dei tribunali, ma non dalle risorse impiegate. Infatti, con lo stesso stanziamento di bilancio per la giustizia, pari allo 0,2% del PIL, la durata di un processo civile in Italia è 4 volte la durata in Svizzera. Invece, l'allocatione delle risorse in informatizzazione aumenta decisamente la produttività del sistema giudiziario. Anche nella gestione dei casi pendenti, l'Italia è ultima tra i grandi paesi europei con il 71% di casi pendenti in più della Francia e il 406% in più della Germania (dati Cepej 2016).

La domanda di giustizia è determinata dagli incentivi e dal numero degli avvocati, dall'esistenza di metodi alternativi di risoluzione delle controversie, dalle regole di ripartizione delle spese tra le parti e dal costo delle procedure legali. Nella correlazione tra durata dei processi e diversi elementi dell'offerta e domanda di giustizia, è la relazione, positiva, con il numero di avvocati che risulta più significativa per la durata complessiva dei processi. Se confrontiamo il numero degli avvocati abilitati in Cassazione in Germania e Francia, intorno a cento, con quelli italiani, potenzialmente tutti e 260.000, l'importanza di un vero filtro all'accesso della professione forense e di un filtro ulteriore per il patrocinio in Cassazione risulta evidente. Questa semplice e non costosa misura potrebbe rimuovere un ostacolo importante all'attività economica nel paese, agli investimenti esteri e alla produttività.

La riforma della giustizia civile è stata definita “la principale misura di politica industriale in Italia”. Arrivare allo stesso livello dei paesi OCSE per efficienza della giustizia civile renderà più competitiva l'economia italiana in primo luogo attirando gli investimenti stranieri oggi scoraggiati dall'incertezza legale, in secondo luogo incoraggiando la crescita delle imprese che si proteggono col management familiare dalla lentezza e imprevedibilità della giustizia italiana e in terzo luogo, poiché la causa principale della caduta di competitività è la piccola taglia delle imprese, che determina la bassa crescita della produttività.

Come dimostrato da Kumar, Rajan e Zingales nell'analizzare le determinanti della taglia delle imprese in tutti i settori industriali in 15 paesi europei, le imprese sono più grandi quando sono collocate in grandi mercati e con un sistema finanziario efficiente. A livello di paese, invece, trovano che è l'efficienza del sistema giudiziario che determina le grandi imprese (e una volta corretto questo elemento istituzionale, la maggiore ricchezza del paese non è rilevante).

A livello di province italiane, Jappelli, Pagano, Bianco hanno mostrato che il miglioramento dell'efficienza giudiziaria riduce il razionamento del credito e aumenta i prestiti. Quindi aumentare l'efficienza della giustizia civile rimuove anche la seconda causa di nanismo delle imprese, la mancanza di finanziamenti. Un nuovo studio della BdI (Gonzales-Torres e Rodano 2020) mostra che se si considera il *recovery rate* delle procedure fallimentari come criterio di efficienza, invece della lunghezza dei procedimenti, l'effetto sulla produttività aggregata dipende in primo luogo dal grado di concorrenza tra le banche che determina se e quanto diminuiscono i tassi d'interesse sui prestiti. In secondo luogo, l'effetto positivo sulle imprese ad alta produttività può essere compensato dalla zombizzazione delle imprese che evitano l'uscita dal mercato grazie ai bassi tassi d'interesse. **Draghi valutò in circa 1 punto di PIL il costo della lentezza della giustizia civile** nelle Considerazioni finali del 2011. Un costo che grava su banche, imprese e famiglie.

Il webinar presenterà i differenti strumenti attraverso i quali altri paesi europei sono riusciti a ridurre i tempi di giudizio e le riforme proposte, ma mai approvate in Italia per portare coerenza e stabilità nelle sentenze.

Per esempio, la Francia ha modificato le regole processuali, ma ha anche imposto vincoli e limitazioni forti agli avvocati e ai giudici. Soppressione dell'appello, termini obbligatori di produzione delle memorie, termini per rendere le sentenze, regole strette di ammissibilità dei motivi, esistenza di un corpo specializzato di avvocati per la Cassazione (circa 125 avvocati), obblighi di produzione per i giudici, etc. sono alcuni degli strumenti utilizzati dalla Francia.

La prof.ssa Severino, Ministro della Giustizia nel 2012, aveva presentato una proposta di legge per creare un corso di specializzazione di due anni per chi volesse patrocinare in Cassazione. Il Parlamento dell'epoca, con la sua maggioranza di avvocati, non ha mai trovato il tempo di discuterne, ma quella proposta di legge è oggi ancora più urgente. Sempre nel corso del suo mandato nell'ambito del Governo Monti, il tema dei rapporti tra giustizia ed economia ha rappresentato un punto di riferimento fondamentale per la riforma della geografia giudiziaria e per

l'istituzione del Tribunale delle imprese. Due interventi i cui contenuti vanno oggi verificati anche per segnalare eventuali ulteriori necessità di intervento per allargarne la portata.

Poiché il numero di casi presentati in Cassazione contribuisce alle nostre tragiche classifiche (il numero ogni 100.000 abitanti è 5 volte quello della Germania e più di una volta e mezzo quello della Francia, Cepej 2016) discuteremo le soluzioni possibili anche con l'ex-Consigliere della Corte di Cassazione, ex- Membro del CSM, Aniello Nappi.

Poiché la crisi del sistema giudiziario italiano è dovuta a eccesso di domanda, Nappi ha argomentato che per ridurla occorre operare in due direzioni: accrescere la prevedibilità delle decisioni e disincentivare le impugnazioni nei casi di minore rilevanza della controversia. La prevedibilità delle decisioni giurisdizionali può essere accresciuta se si pone la Corte di Cassazione nelle condizioni di poter esercitare il suo ruolo di orientamento della giurisprudenza. A questo fine, è necessaria la specializzazione degli avvocati abilitati al patrocinio dinanzi alle corti supreme, come in Francia e in Germania per legge, ma anche nei paesi anglosassoni per tradizione.

L'efficienza della giustizia è rilevante per il potenziale di crescita dei sistemi economici. Per questa ragione molte organizzazioni internazionali, tra cui la Banca Mondiale, il Consiglio d'Europa e l'OCSE, si occupano di valutazione dei sistemi giudiziari e dell'impatto che gli stessi hanno sulla vita economica e sulla competitività dei paesi. Malgrado i miglioramenti degli ultimi anni, scrive il prof. F. Bartolomeo della LUISS, ex direttore della statistica del Ministero della Giustizia, le difficoltà ancora presenti in Italia dipendono non tanto dalla disponibilità di risorse (finanziarie e umane), nel complesso allineate a quelle degli altri paesi, quanto dal loro utilizzo: organizzazione degli uffici, *court e case management*. In altre parole, gli investimenti nel digitale e nella sicurezza dell'amministrazione della giustizia aumentano l'efficienza solo nella misura in cui la gestione delle risorse sia all'altezza del compito.

Poiché l'obiezione abituale alla riforma dell'organizzazione della giustizia è l'endogeneità che non permette di distinguere causa ed effetto dell'aumento di domanda di giustizia, sono fondamentali i lavori di Magda Bianco e Silvia Giacomelli della Banca d'Italia. Le loro ricerche sul rapporto causale tra numero di avvocati e contenzioso a livello di provincia mostrano che la causalità va dalla presenza di avvocati all'aumento dei processi, non all'"innata litigiosità" del popolo italiano. Gli avvocati inducono la domanda dei clienti profittando dell'asimmetria informativa che li avvantaggia, mentre la concorrenza tra avvocati è ridotta a causa delle tariffe garantite dalla legge. Per quanto riguarda l'evoluzione del funzionamento della giustizia civile negli ultimi anni, evidenziano come la legge per l'accorpamento dei tribunali minori del 2012 abbia contribuito a deflazionare il nuovo contenzioso e, quindi, il carico dei pendenti. Invece, il numero dei procedimenti definiti annualmente si è purtroppo ridotto, pur non essendo diminuito il numero di magistrati.

Il ruolo del CSM è cruciale nel contesto italiano di sentenze indipendenti dalle precedenti, diversamente dal sistema di Common Law, e dovute all'interpretazione della legge da parte del giudice. Finché la Cassazione non avrà ritrovato il suo ruolo di arbitro dell'interpretazione delle leggi, la promozione o sanzione dei giudici sono l'unico mezzo per garantire l'applicazione delle leggi e la velocità dei processi, con l'applicazione d'indicatori all'attività giudiziaria. Come è stato proposto da De Nicola e Cottarelli, i giudici le cui sentenze vengono annullate dalla Cassazione o totalmente riformate in appello in una percentuale superiore alla media nazionale dovrebbero vedersi negato il giudizio d'idoneità. Oggi invece, l'elezione per correnti implica che ciascuna corrente protegga i propri elettori e nessun giudice venga sanzionato. In un'elezione a sorte dei componenti del CSM i giudici ammissibili al sorteggio dovrebbero essere selezionati con indicatori di laboriosità e quantità e qualità (definita sopra) delle sentenze.

A conclusione del webinar, Mario Nava, Direttore per le riforme alla Commissione europea, illustrerà l'opportunità fornita dal dispositivo *Next Generation EU* di finanziare riforme strutturali, come quella della giustizia e gli investimenti relativi, per rimuovere i blocchi alla produttività, ovvero alla crescita potenziale in Italia.

Ne discutiamo il **20 novembre**, ore **14:30-16:30**

Programma

Introduzione:	Luigi Paganetto Presidente, Fondazione Economia Tor Vergata
Presentazione del panel:	Gloria Bartoli Segretario Generale, Osservatorio sulla Produttività e il Benessere
Interventi:	Paola Severino Vice Presidente, LUISS Guido Carli Aniello Nappi già Consigliere, Corte di Cassazione Magda Bianco Banca d'Italia Alessandro De Nicola Studio Orrick
Conclusione:	Mario Nava DG Reform, Commissione Europea
Discussione:	Rocco Cangelosi Consigliere di Stato Lucio Ghia Studio legale Ghia Sauro Mocetti Banca d'Italia

Osservatorio sulla Produttività e il Benessere