

FONDAZIONE  
ECONOMIA  
TOR VERGATA



Economia Istituzioni  
Sviluppo Tecnologico



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

Webinar 20 novembre 2020

Grazie per l'invito. Mi è piaciuta la definizione del Consigliere Nappi che è "un magistrato che parla agli economisti", io spero di essere "un economista che parla ai magistrati", perché è raro che faccia incursioni in questi contesti dove si parla di legge. Tuttavia, lo faccio proprio perché oggi c'è un legame sempre più profondo tra le questioni di giustizia e di economia.

La direzione generale, che mi è stato dato l'onore di dirigere dall'inizio dell'anno, prima non era una direzione generale, ma un servizio che ha fatto tutta una serie di interventi che adesso brevemente dettaglierò.

Quello che vorrei fare oggi con voi è provare a vedere, in primo luogo, cosa stiamo già facendo e in secondo luogo cosa si può fare per il futuro.

Vedrete che molte delle cose che stiamo già facendo vanno un po' nelle direzioni che ho sentito, nonostante credo che oggi, avendo sentito un alto numero di giuristi, si conferma il famoso detto "tre giuristi - quattro scuole di pensiero". Il che è positivo, perché credo che dovremmo ad un certo punto fare delle scelte, dare delle priorità e se uno deve fare delle scelte o dare priorità è importante avere abbastanza tra cui scegliere.

Per il futuro prossimo, a mio modesto avviso, abbiamo davanti un'opportunità di fare un salto di qualità abbastanza notevole, nella riforma della giustizia. È importante, però, capire che i programmi di riforma nazionale in genere provengono e si ispirano da linee guida, da *country specific recommendation* della Commissione europea, etc., ma per avere successo hanno bisogno di essere firmati e controfirmati nazionalmente. Cioè il concetto di proprietà, di *ownership*, di *commitment* di queste riforme è assolutamente essenziale.

Comunque, andiamo con ordine, dico tre cose brevissimamente: 1) cosa fa la mia DG; 2) cosa abbiamo fatto finora; 3) cosa possiamo fare.

La mia direzione generale prima era un servizio incastonato all'interno del segretario generale, adesso è una direzione generale, il che testimonia la crescente attenzione suscitata dal tema delle riforme. Quello che facciamo sostanzialmente è portare supporto agli Stati membri sulla base di tre condizioni:

1. La domanda degli Stati membri. La nostra base giuridica prevede questo, per cui c'è bisogno che gli Stati membri ci domandino supporto in un'area specifica. La Commissione, ovviamente, fa *country specific recommendation* cui gli Stati membri si possono ispirare, ma se gli Stati membri non lo domandano, non abbiamo potere di intervenire.
2. Una volta che interveniamo, il supporto che portiamo è *tailor made*, proprio perché ci viene richiesto: portiamo supporto su quello che ci viene richiesto.
3. Forse la caratteristica più originale rispetto ad altre direzioni generali della Commissione: non diamo soldi agli Stati membri, né li prendiamo, nel senso che non c'è *co-financing*. Noi offriamo agli Stati membri competenze, o nostre oppure le acquisiamo sul mercato della competenza e della conoscenza. Per esempio, in materia di giustizia, uno dei nostri *provider* è il Consiglio d'Europa e i soldi eventualmente li diamo al Consiglio d'Europa, ma non agli Stati membri. Questo è un punto centrale.

Le due aree dove ci siamo concentrati fino ad ora sono: l'area della *rule of law*, che è diventata famosissima negli ultimi giorni. La nostra Direzione Generale ha contribuito moltissimo in quest'area, in particolar modo, per far capire e aumentare la consapevolezza negli Stati membri della necessità di questo. Il rapporto sulla *rule of law* che la Commissione ha adottato a settembre lo conoscete tutti: parla di tutti i paesi, raggiunge una conclusione specifica su alcuni paesi, due dei quali in questi giorni hanno gli onori della cronaca.

Per quanto riguarda il sistema giudiziario italiano, il rapporto mette l'accento su un punto che ho sentito dai quattro partecipanti precedenti, seppur preso da angoli diversi, perché Magda Bianco ne parlava sotto un profilo extra-giudiziario, invece Gullo, Nappi e De Nicola sotto un profilo giudiziario.

Ma il punto è quello dell'efficienza. L'efficienza che, nell'attimo in cui viene legata alle questioni economiche, diventa immediatamente una questione economica assolutamente rilevante.

Io ero convinto che De Nicola lo facesse, ma credo che l'ha fatto implicitamente. C'è un esempio chiarissimo di tutto quello che lui ha detto sull'efficienza dei sistemi produttivi. Quando si guarda al mondo bancario, ai famosi NPLs, i *non performing loans* (o sofferenze), si capisce come una giustizia più o meno lunga cambia enormemente le cose, perché il valore degli NPLs dipende essenzialmente dalla variabile tempo, che è il tasso di sconto: la legge è la stessa, da Vipiteno a Caltanissetta, però il modo di applicarla è diversa tra Vipiteno, Caltanissetta, Otranto e Bardonecchia e chiaramente il prezzo degli NPLs è completamente diverso tra i quattro angoli dell'Italia anche se la legge è identica. Questa è una rappresentazione chiarissima di come, a parità di legge, a differenza di efficienza, che può essere regionale o addirittura provinciale, come ci diceva Nappi, su base di provincie probabilmente disegnate un po' di anni fa, questo ha un forte impatto. Quindi il punto dell'efficienza è un punto importantissimo anche dal punto di vista economico.

Come si risolve il punto dell'efficienza? Noi stiamo già operando molto su quello. Anche con l'Italia, in particolare con due aree, una è l'area del digitale, su cui ancora una volta non potrei essere più d'accordo con quello che diceva il consigliere Nappi: il digitale va bene, però il digitale è quasi una *conditio sine qua non*: è ovvio che si deve fare, è ovvio che dobbiamo digitalizzare molto di più, è ovvio che il sistema attuale ha un grado di digitalizzazione che nessun altro ecosistema amministrativo o produttivo ha.

Ma oltre all'area della digitalizzazione, c'è l'area dell'accesso all'aiuto legale delle *alternative dispute resolution*, di cui parlava Magda Bianco e, in generale, direi dell'accesso alla giustizia.

In tutto questo, ovviamente, non c'è bisogno di reinventare la ruota, perché il bello dell'Europa e' che spesso ci si può confrontare fra Stati membri e prendere esempio gli uni dagli altri. Noi quando portiamo supporto, a volte lo portiamo attraverso l'esperienza di uno Stato membro che la trasferisce ad un altro Stato membro. Quindi, spesso in Europa ci sono buone fonti a cui ispirarsi e un obiettivo che uno potrebbe immaginare è quello di partecipare a un portale di *European e-Justice*, per avere accesso alle diverse fonti sia di aiuto legale che di altro.

Perché è importante parlarne adesso? Perché c'è una possibilità concreta, secondo me, di fare un salto di qualità? Per due motivi essenziali:

A) perché tutta la disciplina del supporto tecnico (Technical Support Instrument, TSI) è stata fortemente rinforzata, rinnovata, aumentata in dimensione dal Consiglio del 21 luglio 2020, (quello che ha deciso sul *Next Generation EU* and il *Recovery and Resilience Facility*). Quindi attraverso

quello c'è la possibilità di testare molte delle cose che sono state dette oggi. Ovviamente non tutte, quindi è importante dare delle priorità.

In aggiunta al TSI c'è il *Recovery and Resilience Facility*, che si chiama *facility* perché è *performance based* (cioè prevede che i fondi vengano erogati agli Stati sulla base del raggiungimento di obiettivi), non è *cost based* (cioè prevede che i fondi vengano erogati agli Stati sulla base sostanzialmente di fatture) come sono i fondi. Non so perché in Italia viene sempre tradotto con *Recovery Fund*, ma è *Recovery and Resilience Facility*. La *facility* è *performance-based* e il *Fund* è *cost-based*. Sono due cose completamente diverse.

Quello che diceva la Professoressa Bartoli all'inizio, che spero non sia passato inosservato, ossia l'accoppiata riforme investimenti è un altro punto molto importante del perché si è costituita una nuova *Facility* e non un fondo.

Se si volessero fare solo investimenti basterebbero i fondi che esistono già, come quelli di coesione. La *Facility* richiede la definizione di obiettivi intermedi e finali (*milestone and targets*). Questo implica che vengano definiti ovviamente e che, ad un certo punto, vengano raggiunti o che ci sia possibilità di domandare supporto tecnico per raggiungerli (attraverso il *Technical Support Instrument*).

Ecco, secondo me queste sono le due ragioni per cui c'è una vera possibilità di fare finalmente un salto di qualità notevole in materia di efficienza del sistema amministrativo.

Io confesso di aver sentito, oltre alla proposta della Professoressa Severino, che conoscevo già sulla scuola di specializzazione per la Cassazione, tante altre cose che io da economista matematico non mi permetto di giudicare. Però quello che mi permetto di dire è che sicuramente se c'è ad un certo punto una volontà, come sembra esserci, di guardare con attenzione alla riforma della giustizia, il cui impatto economico è fortissimo, per eliminare la lentezza giudiziaria che significa soldi sprecati senza beneficio alcuno, c'è una possibilità da parte dell'Europa di fornire il supporto necessario a facilitare questa riforma.

Il punto fondamentale, però, è che ogni Stato membro, tenendo conto delle proprie caratteristiche, spesso non univoche al proprio interno, deve riuscire ad arrivare a determinare una sua propria riforma sulla base delle specificità nazionali. Una volta determinata la riforma, la Commissione può offrire il proprio aiuto tecnico attraverso il *Technical Support Instrument*.

Termino qua e vi ringrazio dell'invito: mi ha fatto molto piacere sentire la discussione, perché chiaramente sento che c'è fermento e questo è positivo. È importante poi che il fermento si cristallizzi in una ipotesi di riforma vera. Perché chiaramente qua di riforma si sta parlando.

Grazie