

PAOLO POLIDORI *

*IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: ANALOGIE
CON IL PASSATO E UN APPROFONDIMENTO SUL TEMA
GIUSTIZIA*

SOMMARIO: 1. Riflessioni introduttive. – 2. Sintesi dei contenuti del PNRR. – 3. Piano Marshall vs PNRR. – 4. L'importanza delle riforme contenute nel PNRR e il tema giustizia. – 5. Il ruolo degli aspetti organizzativo-gestionali. – 6. In conclusione: il tema della responsabilità.

1. Riflessioni introduttive

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, più noto come PNRR, contiene le linee con cui il nostro paese si impegna a spendere i soldi che ci sono stati assegnati all'interno del *Recovery Fund* europeo. Si tratta della quota italiana di un significativo piano di intervento varato dall'UE al fine di rilanciare e irrobustire le economie del vecchio continente provate dal lungo stop imposto dalla pandemia dovuta al virus Covid-19. L'eccezionalità dell'evento pandemico, che si è sovrapposto ad una importante crisi ambientale da tempo annunciata ma ora divenuta realtà, ha richiesto un altrettanto eccezionale intervento economico che ha l'aspirazione di innescare un nuovo *New Deal* con il duplice obiettivo di rilanciare la crescita e di promuovere una conversione verde delle economie europee. Definirlo un progetto ambizioso è senza dubbio riduttivo.

In termini quantitativi il *Recovery Fund* europeo è una parte importante, ma non certo maggioritaria, dello sforzo che le economie mondiali stanno facendo per uscire dalla crisi economica in atto. Ad esso infatti si sommano tutti gli interventi messi sul campo dai singoli stati che fanno capo ai propri bilanci nazionali, come si sommano anche tutti gli

* Professore associato di Scienza delle finanze – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

interventi dei paesi extra UE. In un mondo globalizzato che, proprio perché fortemente interconnesso, ha subito la più grande crisi economica planetaria cui forse si sia mai assistito in tempo di pace, le singole politiche di sostegno non possono essere disgiunte dalla globalità delle azioni in atto. L'impegno di ogni nazione avrà effetti interni ed esterni e l'esito finale di questo piano globale di interventi, unico nel suo genere, è assai imprevedibile.

Dopo la seconda guerra mondiale non sono certo mancati i conflitti ma questi hanno principalmente assunto dimensioni regionali. Ciò ha prodotto un lungo periodo di pace e sviluppo economico, seppur disomogeneo¹, che ha reso le economie dei singoli stati fortemente interconnesse. Il grado di complessità dei sistemi economici è sicuramente cresciuto così come si è ridotta la possibilità di prevedere l'esito che possono produrre shock sistemici tanto più se di natura eccezionale². La pandemia che è accaduta nell'ultimo biennio, e purtroppo non ancora terminata, è stata a tutti gli effetti un 'cigno nero' un evento inaspettato, descritto nei film e nei libri di fantascienza ma poco considerato perché altamente improbabile³. Ora il punto non è tanto domandarsi se questo evento fosse in qualche modo più prevedibile di quanto non lo sia stato, questa indagine verrà sicuramente fatta dagli studiosi che si occupano di ricostruzione storica. Quanto piuttosto di acquisire la consapevolezza che in presenza di un cigno nero tentare di leggere il futuro con gli schemi logici del passato è un esercizio alquanto complesso che rischia, con grande probabilità, di rivelarsi fallimentare. Le regole culturali, economiche e sociali pre-Covid mal si adattano a prevedere cosa accadrà da qui a dieci anni. Tanto più se queste regole provenivano da un mondo economico-culturale che non solo non aveva mai fatto i conti con una pandemia mondiale ma che nemmeno aveva al suo centro una idea di rivoluzione verde o transizione ecologica. Si potrebbe obiettare che l'epidemia di febbre Spagnola⁴ non è poi così lontana nel tempo ma sebbene nella sua evoluzione non sia stata così

¹ Si veda IMF, World Economic Outlook, in www.imf.org, 10.2021.

² Si veda C.S. BERTUGLIA e F. VAIO, *Complessità e modelli*, Bollati Boringhieri, Torino 2011.

³ Si veda al riguardo N. TALEB, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Penguin, Londra 2010. Dello stesso autore si può anche vedere il più conosciuto *Antifragile, Things that Gain from Disorder*, Penguin, Londra 2014.

dissimile dalla pandemia da Covid-19, totalmente diverso è il contesto economico, sociale e culturale nel quale i due eventi sono piombati. Talché pensare al futuro sulla base dell'esperienza del 1918 è sicuramente un esercizio costruttivo ma poco utile per inserire dati di scenario nei modelli di stima spesso utilizzati dagli economisti.

L'elemento 'transizione ecologica' aggiunge un ulteriore grado di complessità al ragionamento. Come noto il *Recovery Fund* europeo si sviluppa lungo alcuni assi strategici di cui la transizione verso una economia verde è uno di questi. Da quasi tre decenni l'ONU riunisce numerosi Stati per i vertici globali sul clima, chiamati COP ovvero 'Conferenza delle Parti'. Da allora il cambiamento climatico è passato dall'essere una questione marginale a diventare una priorità globale. Il primo vertice post pandemia è stato il 26esimo vertice annuale (di qui il nome COP26) che si è tenuto a Glasgow ed è stato presieduto dal Regno Unito nel novembre 2021. I toni dell'incontro così come gli impegni che i singoli stati hanno dichiarato di volersi assumere lasciano pensare che la strada per una economia verde sia molto vicina rispetto al passato⁵. Per quanto riguarda l'Europa questi impegni si sposano con le prospettive di investimento presenti nel *Recovery Fund* dando un senso ancor più concreto alle aspettative di chi desidera vedere finalmente la nascita di una *green economy* europea.

Se ciò dà delle speranze nei confronti delle strategie di intervento contro la crisi climatica e ambientale aggiunge anche un ulteriore grado di incertezza rispetto agli scenari economici post pandemici.

Dunque come approcciare la discussione sul futuro dell'economia e della società italiana visti gli elementi di complessità che sono stati richiamati? In definitiva come può essere analizzato e discusso il PNRR italiano? Si tratta di un piano molto complesso che vedrà la luce a seguito di una serie di articolati interventi normativi. Presso il sito della camera dei Deputati è possibile consultare un cronoprogramma⁶ nel quale sono

⁴ Estremamente utile a questo riguardo è la ricostruzione che viene fatta nel libro di L. SPINNEY, 1918. *L'influenza spagnola. La pandemia che cambiò il mondo*, Marsilio, Venezia 2019.

⁵ I contenuti e obiettivi della COP26 possono essere consultati al sito istituzionale dell'evento: www.ukcop26.org.

⁶ Il collegamento al sito è: <https://temi.camera.it/leg18/pnrr/cronoprogramma.html>.

indicate le misure legislative previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano così come risultano dalla decisione del Consiglio dell'Unione Europea del luglio 2021. Per ogni misura prevista nel piano sono specificati: il termine entro il quale è indicata l'adozione del provvedimento nella decisione del Consiglio UE ovvero gli altri termini temporali previsti dal Piano presentato dal Governo italiano; la tipologia di intervento normativo che darà seguito al piano (decreto-legge; legge-delega; decreto legislativo; legge, con anche la specificazione se si tratta di un provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica); la missione di appartenenza o la tipologia di riforma e lo stato di attuazione.

In siffatto contesto i livelli di analisi paiono essere due: da un lato vi è la portata delle poste finanziarie messe in gioco che verrà discussa nel prossimo paragrafo; dall'altro la novità degli interventi normativi che concretizzeranno il PNRR. Nel 2021 ben poche norme attuative hanno visto la luce, molto più si concretizzerà nel 2022-23. Riguardo quest'ultimo passaggio una prima analisi potrà essere quella di confrontare i propositi del PNRR con le tante iniziative di riforma, nei diversi settori declinati nel Piano, che si sono succedute negli ultimi anni⁷. Riforme a volte solamente auspicate, altre annunciate e/o tratteggiate, altre ancora promulgate e attuate e che hanno portato a risultati diversi.

Gli strumenti economici e normativi funzionali al successo del Piano sono molteplici e fanno capo a soggetti istituzionali diversi: governo, parlamento, amministrazioni centrali e locali le cui decisioni si declineranno su un orizzonte temporale pluriennale. Solo con il tempo sarà dunque possibile valutare gli esiti e il successo di questo intervento di *policy* senza dubbio eccezionale.

2. Sintesi dei contenuti del PNRR

Il piano, emanato secondo le linee guida dalla Commissione Europea, si articola su tre assi principali: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Il PNRR raggruppa i progetti di

⁷ Tale analisi non sarà oggetto di questo scritto. Si colloca però in questa linea il tentativo che viene fatto nel numero speciale della rivista Studi Urbinati sul quale compare anche questo lavoro.

investimento in 16 componenti, a loro volta raggruppate in sei missioni: 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) Istruzione e ricerca; 5) Coesione e inclusione; 6) Salute.

Il governo valuta l'impatto del PNRR sull'economia del nostro paese con una crescita dello 0,8%, portando il tasso di crescita potenziale nell'anno finale del piano all'1,4%.

Il PNRR non delinea solo progetti di investimento ma anche le riforme che il governo intende adottare per modernizzare il paese. L'attuazione delle riforme rappresenta il vincolo che consente di ottenere i finanziamenti dalla UE.

Il piano distingue quattro diverse tipologie di riforme: quelle orizzontali o di contesto (classificate anche come misure d'interesse generale); le riforme abilitanti che sono interventi funzionali a garantire l'attuazione del piano; le settoriali che si riferiscono a singole missioni o ambiti specifici; per finire le concorrenti le quali non strettamente collegate all'attuazione del piano ma che sono ritenute funzionali e necessarie per il paese (come ad esempio la riforma del sistema fiscale o quella degli ammortizzatori sociali).

Come già accennato i contenuti gestionali e attuativi del Piano sono stati definiti con uno specifico decreto-legge. La *governance* del Piano è affidata a soggetti diversi che ovviamente comprendono i ministeri e le altre amministrazioni sia centrali sia locali. Al ministero dell'Economia e delle Finanze sarà istituita una struttura di coordinamento che avrà anche il compito di tenere i contatti con la Commissione Europea. La cabina di regia sarà a Palazzo Chigi e dovrà monitorare l'avanzamento del piano, cruciale per riuscire ad ottenere i finanziamenti che verranno erogati per stati di avanzamento.

Un elemento che deve essere evidenziato è che l'Italia è la principale beneficiaria di questo programma di finanziamento europeo. Sono stati stanziati, con un orizzonte pluriennale, 191,5 miliardi di euro di fondi di cui una prima parte sono sovvenzioni a fondo perduto, 68,9 miliardi, e una seconda parte prestiti, 122,6 miliardi. A tali risorse si aggiungono poi circa 13 miliardi di euro di cui il nostro paese beneficerà nell'ambito del programma 'Assistenza alla ripresa per la coesione dei territori d'Europa' (React-Eu). A queste somme già cospicue il governo italiano ha inoltre

aggiunto, con apposito decreto-legge, ulteriori 30,62 miliardi che serviranno a completare e rafforzare i progetti contenuti nel PNRR.

La quota di risorse più ingente è assegnata alla missione ‘Rivoluzione verde e transizione ecologica’ che riceverà circa 60 miliardi di euro. Seguono la missione ‘Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura’ con circa 40,7 miliardi; la missione ‘Istruzione e ricerca’ con quasi 31. Infine all’incirca 25 miliardi saranno poi assegnati alle Infrastrutture, 20 per ‘Coesione e inclusione’ e 15 per la ‘Salute’.

Ma il denaro non basta per innescare un percorso di ripresa stabile e di successo. Servono delle riforme. Le misure legislative saranno complessivamente 53. Nove di queste saranno adottate con decreto-legge, dodici con legge delega, una con decreto legislativo e le rimanenti con legge ordinaria. Alcuni interventi normativi (otto) saranno associati a provvedimenti collegati alla manovra annuale di finanza pubblica. Come accennato si tratta di un piano di spesa ad orizzonte pluriennale che si estende sino ad oltre il 2023. Ciò significa che il compito di portare a termine questi provvedimenti, e più in generale l’intero PNRR, spetterà non solo al governo e al parlamento in carica ma si estenderà anche alla prossima legislatura (al prossimo governo nel caso di mancata tenuta dell’attuale maggioranza).

Il cronoprogramma degli interventi, sia per quanto riguarda la realizzazione dei progetti sia dal punto di vista delle riforme è dunque molto stringente ed il rispetto dei tempi è di fondamentale importanza per l’effettiva attuazione del PNRR visto anche che l’erogazione dei fondi è condizionata all’impiego effettivo delle prime *tranche* di finanziamento come anche all’emanazione delle riforme ritenute strumentali per l’efficacia del piano di intervento. In questo senso la situazione dell’Italia è in parte diversa da quella di altri paesi europei destinatari del sostegno dell’Unione europea che hanno sì ricevuto fondi ma che sono in misura molto inferiore rispetto all’ammontare delle politiche di spesa da questi previste e che contengono una parte molto più corposa di risorse proprie. Questo, ad esempio è il caso della Germania⁸.

⁸ La Germania ha previsto un intervento di sostegno all’economia enorme che arriva a più di mille miliardi di cui solo una parte molto piccola utilizza denari a fondo perduto di origine comunitaria. Ma ciò le è possibile solo per le virtuose politiche di bilancio che i tedeschi hanno da sempre adottato. Sulle scelte della Germania e di altri paesi dell’area

Per l'Italia si tratta di interventi che prevedono somme rilevanti con un rischio di distorsioni molto alto. Un monitoraggio attento e dettagliato sullo stato di avanzamento dei progetti e sui soggetti che beneficeranno di questa enorme mole di risorse è fondamentale come anche lo sarà il rispetto dei tempi per quanto riguarda l'approvazione delle riforme previste dal piano. Riforme che, come già anticipato, costituiscono una condizione indispensabile per l'erogazione dei finanziamenti.

3. Piano Marshall vs PNRR

Vista l'entità dell'intervento messo in campo può venire spontaneo ricorrere all'analogia con quello che è stata una delle principali esperienze di ricostruzione dell'ultimo secolo: il Piano Marshall⁹. Possiamo parlare dunque di un Piano Marshall per l'Italia o forse ancora meglio di un Piano Marshall per l'Europa? In realtà le differenze tra l'immediato dopoguerra e i nostri giorni sono enormi. Ma ciò che conta non è tanto l'individuazione delle analogie e delle differenze quanto piuttosto la loro caratterizzazione al fine di poter valutare i margini di successo del PNRR italiano con le sue innumerevoli criticità¹⁰.

In primo luogo nel 1945 c'erano Paesi completamente da ricostruire, il costo della manodopera era irrisorio e il mondo degli scambi chiuso. In termini quantitativi l'*European Reconstruction Plan* (Erp), questo era il nome ufficiale del Piano Marshall, canalizzò 13,3 miliardi di dollari dagli Stati Uniti (circa il 5,4 per cento del Pil americano) verso 16 Paesi europei tra l'aprile 1948 e il giugno 1952, Spagna esclusa in quanto dittatura. Calcolando solo l'inflazione, 13 miliardi del 1950 corrispondono a poco più di 140 miliardi di dollari oggi. Ma essendo in 70 anni aumentato non solo il livello dei prezzi ma anche i Pil, i 140 miliardi sono in termini reali

mediterranea si veda G. MOCAVINI, G. NAPOLITANO (a cura di), *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in www.irpa.eu, 30.04.2021.

⁹ George Marshall fu il Chief of Staff dell'esercito degli Stati Uniti che inventò il Piano di ricostruzione dell'Europa, il quale prese appunto il suo nome. A George Marshall fu assegnato il Premio Nobel per la Pace nel 1953, morirà sei anni dopo.

¹⁰ Una ricostruzione di che cosa sia stato il Piano Marshall la si può trovare in F. FAURI, *Il piano Marshall e l'Italia*, il Mulino, Bologna 2010. Si veda anche M. CAMPUS, *L'Italia, gli Stati Uniti e il piano Marshall*, Laterza, Roma-Bari, 2008.

di più anche se fare un confronto preciso è un esercizio difficile. Secondo l'Osservatorio sui conti pubblici dell'Università Cattolica di Milano il miliardo e mezzo di dollari che arrivò in Italia corrispose all'incirca al 9,2% del Pil italiano medio di quegli anni. Dunque se si considera che il Pil italiano del 2019 è stato di 1.787 miliardi, il 9,2% corrisponde più o meno a 164 miliardi di euro, cifra non molto inferiore ai 206 del *Recovery Fund*¹¹.

In origine il Piano Marshall doveva essere destinato soprattutto a Gran Bretagna e Francia ed in effetti i due paesi ricevettero la quota maggiore di aiuti, rispettivamente 3,2 e 2,7 miliardi di dollari. L'Italia fu la terza beneficiaria con 1,5 miliardi. Ovviamente nei propositi del Piano vi era l'obiettivo politico di sostenere economicamente l'Europa e l'Italia. In particolare per il nostro paese vi era anche l'obiettivo di non farlo cadere nelle mani del nascente blocco sovietico. Per la stessa ragione la Germania, paese chiave nel confronto con l'Unione Sovietica, che entrò nel progetto un anno dopo, ricevette 1,4 miliardi. Anche il *Recovery Fund* e il *New Generation Eu* hanno senza dubbio un forte contenuto politico: il rafforzamento dell'Unione europea, del Mercato unico e dell'Unione monetaria che risentirebbero fortemente di tassi crescita troppo divergenti nel momento dell'uscita dalla crisi pandemica.

Come accade oggi per il *Recovery Fund* anche il Piano Marshall è stato soggetto a condizionalità anche perché gran parte degli aiuti erano a fondo perduto e solo 1,3 miliardi di dollari avevano la forma di prestiti. Bisognava stabilizzare le valute, creare una rete commerciale europea, promuovere la produzione agricola e industriale, favorire gli scambi con gli Stati Uniti, i quali avevano bisogno di partner economici in salute. Considerando l'Italia, dagli Usa giungevano beni al governo, il quale versava il corrispettivo del loro valore a un Fondo di Contropartita intestato al Tesoro, destinati a ridurre il debito e agli investimenti. Tutto era sottoposto ad un rigido sistema di controlli concordato, ma l'ultima parola spettava all'Eca, l'*Economic Cooperation Administration* di Washington. Gli aiuti composti da carbone, grano, cotone, cereali, combustibili e macchinari furono le principali importazioni nel quadriennio. Assieme a queste giunsero anche rame, prodotti siderurgici, sementi, concimi e

¹¹ Si veda P. MISTURA, *Abbiamo bisogno di un Piano Marshall?*, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>, 16.04.2020.

gomma sintetica. Del denaro ricavato dalla vendita a privati di queste merci il ministro del Bilancio di allora, Luigi Einaudi, ne utilizzò una parte (circa un quinto) per fare investimenti per lo sviluppo della siderurgia, per sostenere importazioni dagli Usa, il turismo e il comparto delle costruzioni navali. Il resto venne messo nella stabilizzazione della moneta e valorizzazione del risparmio. Una politica che ridiede fiducia nell'Italia agli investitori e pose le basi per il boom degli anni successivi.

I criteri seguiti per l'utilizzo dei fondi ricevuti dall'Italia con il Piano Marshall furono quattro: urgenza delle opere, creazione di occupazione, crescita del reddito e sostegno alle aree depresse. Al 30 giugno 1951, gli investimenti Erp furono per il 28% in agricoltura (bonifica e credito), per il 23,4% in attrezzature industriali, per il 16,9% in lavori pubblici, per il 12,3% in trasporti soprattutto ferrovie, per il 5,4% nell'Ina Casa e il 3,1% per l'incremento edilizio. Si costruirono le case popolari nei quartieri operai¹². Si lanciò un piano di sviluppo idroelettrico meridionale, si rafforzarono i porti, in particolare quello di Genova, e la marina mercantile. Si ricostruirono ponti. Quasi tutti i comuni italiani furono raggiunti dalle linee telefoniche. Si crearono orfanotrofi, strade, ospedali, acquedotti, reti di fognature, scuole. A differenza di quanto al momento previsto e pianificato nel PNRR i prestiti del Piano Marshall andarono soprattutto alle grandi industrie, e quindi, territorialmente, finirono in un triangolo industriale ben definito racchiuso fra Piemonte, Lombardia e Liguria. La Fiat ricevette il 12,4% di tutti i prestiti, le imprese dell'Iri il 23,9%, Edison l'8,6%. Il denaro non venne impiegato in salvataggi improbabili ma ciò fu anche favorito dal fatto che il tessuto industriale e infrastrutturale del paese dopo la guerra era così deteriorato da rendere più agevole l'individuazione dei pochi beneficiari in grado di riemergere dalla devastazione bellica.

Da ciò ne conseguì che la stabilizzazione macroeconomica, la ripresa nella fiducia nel Paese dopo la sconfitta bellica, la ricostruzione e gli investimenti portarono a risultati superiori a quelli previsti nel piano a lungo termine presentato all'Oece (il predecessore dell'Ocse) all'inizio

¹² Si veda M. GABANELLI, D. TAINO, *Il Recovery Fund è come il Piano Marshall?*, in *Corriere della Sera – Dataroom*, 08.02.2021.

degli aiuti americani. Solo la produzione agricola e della pesca e il trasporto merci per ferrovia crebbero meno delle previsioni¹³.

Politicamente il percorso che ha seguito il Piano Marshall appare, per assurdo, più agevole di quello che si prospetta per l'attuale governo che si trova a dover impiegare i fondi del PNRR. Oggi siamo in presenza di un ben più complesso contesto di scelta caratterizzato da un meccanismo di rappresentanza di interessi molto più articolato, forte e contrastato.

4. L'importanza delle riforme contenute nel PNRR e il tema giustizia

Per l'Italia il PNRR rappresenta una occasione epocale che come si è tentato di mostrare nei precedenti paragrafi è, come entità, paragonabile e probabilmente superiore al Piano Marshall. Si è anche detto delle grandi differenze economiche, strutturali e culturali che caratterizzano le due Italie, quella post bellica e quella post (si spera) pandemica. Differenze che sono senza dubbio un elemento di forte criticità per la riuscita dell'attuale Piano. Ciò è tanto più vero se si pensa che quella del 1948 era una nuova Italia, l'Italia della Costituzione repubblicana, mentre quella odierna è una Italia provata da un biennio di crisi economica legata alla pandemia ma che, prima degli eventi sanitari del febbraio/marzo 2020, non godeva certo di ottima salute. La pandemia è piombata su un paese fortemente indebitato, con bassa crescita economica, bassa produttività del lavoro, caratterizzato da forti differenze socio-economiche nord-sud, un tessuto industriale di piccole e medie imprese in difficoltà di fronte alla globalizzazione dei mercati, un sistema di giustizia civile e penale lento, una Pubblica Amministrazione in affanno rispetto alle esigenze del paese, una bassa digitalizzazione¹⁴. Non stupisce allora che le riforme declinate nel PNRR e indicate come indispensabili per la riuscita delle missioni del Piano siano rivolte ad alcuni dei mali appena elencati. Come se vi fosse la consapevolezza che oggi il problema non sono solo i finanziamenti ma piuttosto la possibilità di renderli efficienti ed efficaci rispetto alle improcrastinabili esigenze del paese.

¹³ V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro*, il Mulino, Bologna 2003.

¹⁴ Per uno spaccato dell'Italia recente si veda L. RICOLFI, *La società signorile di massa*, La nave di Teseo, Milano 2019.

In qualche modo la pandemia rappresenta per l'Italia una, forse l'ultima, occasione per riposizionarsi con forza all'interno delle prime 10 economie mondiali. Si tratta di una occasione importante perché vede tutti gli Stati alle prese con una grande crisi e perché a seguito di essa vengono allentati i vincoli alla capacità di spesa e di investimento dei singoli paesi. Si pensi a quanto è stato determinante il rispetto del rapporto deficit/Pil per l'Italia in questi ultimi anni e quanto esso abbia influito sul disinvestimento che il nostro paese ha scelto di effettuare, anche per logiche di natura elettorale, in particolari settori chiave quali ad esempio, la sanità (nell'ultimo decennio)¹⁵, la ricerca pubblica¹⁶ e l'istruzione¹⁷.

Vale allora la pena di soffermarsi sull'insieme di riforme che accompagnano gli investimenti previsti nel PNRR. Si tratta di un ampio sistema di riforme strutturali sintetizzabili in tre macro tipologie: 1) le riforme orizzontali, 2) le riforme abilitanti e 3) le riforme settoriali. Le prime sono di natura trasversale al sistema economico e sociale del paese quali ad esempio le riforme della pubblica amministrazione e della giustizia. Le seconde sono le riforme funzionali a garantire la piena attuazione del piano e a rimuovere gli ostacoli amministrativi regolatori e procedurali. Fanno parte di questo gruppo di riforme le misure di razionalizzazione della legislazione, le norme di semplificazione degli appalti pubblici, la legge sulla concorrenza, la legge delega sulla corruzione, il federalismo fiscale, la riduzione dei tempi di pagamento della PA e del tax gap¹⁸. Infine del terzo gruppo di riforme, quelle settoriali, fanno parte interventi specifici definiti all'interno delle diverse missioni del

¹⁵ Si veda L. GEROTTO, *L'evoluzione della spesa sanitaria*, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>, 14.03.2020.

¹⁶ Secondo i dati Istat, nel 2018 in Italia la spesa complessiva in 'ricerca e sviluppo' è stata di 25,2 miliardi di euro, una cifra che equivale a poco più dell'1,4% del Pil (per il 2019 le previsioni parlano di una cifra intorno ai 25,9 miliardi) e che tiene conto sia dei soldi pubblici sia di quelli privati. Negli ultimi anni la spesa italiana in 'ricerca e sviluppo', in percentuale rispetto al Pil, ha registrato un continuo aumento, sebbene piuttosto contenuto. Il contributo maggiore è stato perlopiù quello delle imprese, che ha continuato a crescere nel tempo, mentre quello dello Stato no.

¹⁷ Si veda A. CAIUMI, *La spesa per la pubblica istruzione*, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>, 29.07.2019.

¹⁸ Su questi temi si rimanda rispettivamente ai lavori di M. RUBECHI, A. CLINI, E. ROSSI, F. STRADINI, M. MAZZA presenti in questo fascicolo di Studi Urbinati.

piano. Esempi sono gli interventi che riguardano il lavoro, le politiche sociali e le famiglie; l'istruzione, l'università e la ricerca; i trasporti; l'ambiente e l'energia. Di seguito ci si soffermerà sulla discussione delle dinamiche che stanno interessando parte del primo gruppo di riforme strutturali. Quelle abilitanti in materia di riforma della giustizia¹⁹.

In linea di principio si può affermare che qualunque progetto strutturale di riforma del sistema giustizia debba rispettare una regola generale che potrebbe essere così sintetizzata: una buona organizzazione per una buona giurisdizione. Nella pratica quello che si vorrebbe discutere in questa parte di lavoro è in che misura il successo del PNRR possa dipendere da un segmento dell'impianto complessivo che vede al centro l'organizzazione del sistema giustizia. È infatti evidente che in termini di ambizione, di risorse monetarie a disposizione e di misure di intervento il Piano è chiaro. Come si è tentato di spiegare nelle pagine precedenti, anche attraverso confronti con esperienze passate, l'ammontare del *quantum* che è stato messo in gioco è non trascurabile. Sono altresì chiare le linee i vincoli incentivanti imposti sulle linee di finanziamento: le risorse arriveranno per passi successivi e a seguito di chiare evidenze nell'esecuzione dei percorsi di riforma. Questo punto è molto importante perché riporta alla centralità che nel piano ricoprono le riforme strutturali. Infatti negli ultimi anni si è assistito, in Italia, ad un sottoutilizzo di risorse comunitarie a disposizione, ad esempio i Fondi Strutturali, non tanto per una mancanza di spazi di impiego o di necessità economico-sociali quanto piuttosto per una evidente mancanza di capacità organizzativa. Si potrebbe utilizzare la massima: per spendere efficientemente bisogna sapere dove è utile farlo, bisogna essere capaci di farlo e bisogna infine essere messi in condizione di farlo (in particolare questo terzo punto è strettamente collegato con l'impatto che il sistema giustizia ha sulle decisioni di scelta e di azione degli amministratori pubblici e privati, si pensi ad esempio a quanto le decisioni dell'ANAC incidono sui 'comportamenti difensivi').

Si possono utilizzare numerose metodologie e relativi indicatori, quantitativi e qualitativi, per misurare le *performance* di un sistema giudiziario, a livello internazionale sono solitamente adoperati i seguenti: la

¹⁹ Per una analisi delle riforme che riguardano la PA si rimanda al lavoro di N. GIANNELLI su questo numero di Studi Urbinati.

durata dei procedimenti (tempi); le pendenze e l'arretrato (quantità); il 'giusto processo' (qualità). Attraverso questi parametri si può tentare di valutare il sistema giustizia di un Paese.

L'EU Justice Scoreboard del 2021 indica tre parametri essenziali dell'effettività di un sistema giudiziario: *efficiency, quality, independence*. Secondo il report 'European Judicial Systems 2020 della Commissione europea per l'efficacia della giustizia' del Consiglio d'Europa (CEPEJ), l'Italia non riesce a mostrare livelli di servizio competitivi con gli altri sistemi. I fattori organizzativi e le carenze sul fronte della gestione degli uffici sono alla radice delle lentezze delle procedure e del fallimento dei tentativi di aggressione delle pendenze e dell'arretrato²⁰.

Fra le variabili di carattere quantitativo che rappresentano indicatori di *performance* il fattore 'tempo' viene altresì ripetutamente rimarcato come cruciale. I dati del rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale segnalano un arretramento dell'Italia nella classifica mondiale delle *performance* dello Stato di diritto. L'indicatore relativo alla componente organizzativa degli uffici segnala l'intrinseca debolezza dell'apparato di giustizia Italiano. Sono rilevanti e complementari con questa interpretazione le sensibili differenze di *performance* sul territorio, pure tra uffici analoghi, per quanto attiene la gestione dell'arretrato e durata delle procedure, che non risultano strettamente correlate alla più o meno ampia disponibilità di risorse o a specifiche dinamiche locali della criminalità²¹.

Il PNRR affronta questi nodi attraverso due principali interventi di riforma affidati, per il processo civile, ad un disegno di legge delega (d.d.l. n. 1662) per la cui attuazione si richiederanno quindi decreti legislativi attuativi, da porre in essere entro il 2023²². Per quanto riguarda il processo penale il riferimento è la cosiddetta riforma Cartabia (Legge n. 134/2021)²³.

²⁰ Sul punto si veda G. CANZIO, *Le linee del modello Cartabia. Una prima lettura*, in *Il penalista*, 26.08.2021.

²¹ Sulla questione della Geografia giudiziaria si veda anche il breve commento di E. BRUTI LIBERATI in calce ad un suo intervento su: *Governance del sistema giudiziario e governance delle Procure*, in www.questionegiustizia.it, 23.09.2021.

²² Il d.d.l. n. 1662, accorpato al n. 311°, come modificato dalla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica e comunicato alla Presidenza nel settembre di quest'anno. Commentato in questo numero di Studi Urbinati da A. GIUSSANI.

²³ Si vedano i saggi di G. MARRA, A. INFANTINO e C. ASCANI sempre su questo numero di Studi Urbinati.

Ancora incerto sembra invece essere il percorso delle riforme che riguarderanno la riorganizzazione dell'ordinamento giudiziario. Quest'ultimo d.d.l., che è il terzo pilastro sulla giustizia dentro il PNRR, è molto delicato perché contiene la riforma della legge elettorale del Csm, la regolamentazione del passaggio dalla politica alla magistratura e regole rigide per le promozioni. Attualmente esistono un testo base, redatto dal ministero di Alfonso Bonafede (durante il governo Conte), la relazione dei tecnici nominati da guardasigilli Cartabia e presieduti dal costituzionalista Massimo Luciani²⁴. Mancano però ancora gli emendamenti del governo. Il percorso per l'approvazione è slittato rispetto alle previsioni del PNRR. Nodo principale è la riforma elettorale del Csm²⁵.

5. Il ruolo degli aspetti organizzativo-gestionali

In un siffatto contesto quale è lo spazio di intervento lasciato agli aspetti più propriamente organizzativo gestionali del sistema giustizia?

Una Procura, come ufficio, deve misurarsi con le risorse a sua disposizione e tenere in conto le risorse a disposizione dei giudici delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare e del Tribunale, monocratico e collegiale²⁶. È chiamata inoltre a confrontarsi con i corpi di polizia giudiziaria, con le organizzazioni dell'avvocatura, con gli amministratori locali e i prefetti. L'ufficio del Pubblico Ministero è composto da magistrati ed è organizzato su una struttura gerarchica che inevitabilmente entra in crisi in presenza di contesti ad elevata complessità e tanto meno può reggere a fronte delle garanzie di indipendenza dei singoli magistrati. Il singolo PM agisce necessariamente con una forte impronta personale, ma è inserito in una struttura organizzativa complessa. Ma l'Ufficio di procura si può reggere su un modello assembleare? Se da un lato all'interno di una Procura è necessario il coinvolgimento di tutti i

²⁴ MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Relazione finale della Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario* istituita con D. Min. Giustizia del 26 marzo 2021, in www.giustizia.it, 31.05.2021.

²⁵ Per un commento alquanto critico si veda l'intervento di S. CASSESE sulle pagine de *Il Foglio*: *La magistratura è diventata uno Stato nello Stato*, in *Il Foglio*, 21.11.2021.

²⁶ Su questa parte si veda ancora E. BRUTI LIBERATI, *op. cit.*

magistrati è altresì indispensabile che vi sia una chiara assunzione di responsabilità da parte del Procuratore. Un buon sistema di *governance* ha bisogno di chiare direttive sul rapporto con la polizia giudiziaria, sulla gestione delle risorse a disposizione, sulla valutazione di professionalità dei magistrati con ciò che questo comporta, vale a dire intervenire su disfunzioni anche nella gestione delle indagini. Altrettanto rilevante è la gestione delle spese rispetto alle quali è facile essere disattenti soprattutto all'interno di uffici pubblici. A questo riguardo l'obbligatorietà dell'azione penale rappresenta un ulteriore elemento di criticità (si tratta sempre di costi certi).

Gli aspetti più propriamente organizzativi e di *governance* si legano al tema della formazione dei magistrati e dell'*accountability* o trasparenza dell'attività delle Procure. Se non si vuole delegare a nuovi soggetti la gestione degli Uffici giudiziari (come ad esempio si suggerisce quando si parla di *court manager*²⁷) la formazione e riqualificazione del personale amministrativo e dei magistrati diventa elemento centrale. Di conseguenza la Scuola Superiore della magistratura oltre a proseguire nei corsi di gestione degli uffici per gli aspiranti dirigenti dovrebbe già nel tirocinio iniziale proporre tematiche di carattere organizzativo gestionale ai neo-magistrati. Sebbene ci si possa domandare se tali competenze possono essere agilmente acquisite durante corsi di formazione specifici per neo-magistrati o sia piuttosto necessario incorporarle già nei processi di formazione universitaria assieme a robuste competenze di analisi quantitativa.

Altresì di estrema importanza appare il tema dell'*accountability* e della trasparenza. L'obbligatorietà dell'azione penale, ad esempio, non deve diventare un elemento di eccessiva discrezionalità rispetto alle scelte che riguardano l'utilizzo e l'organizzazione delle risorse umane e materiali dell'ufficio a disposizione del magistrato, così come dell'attività di indagine e di definizione del procedimento. In questo contesto forse è possibile pensare alla mutuaione di esperienze quali quella dei Bilanci di

²⁷ Così M. BARBUTO, C. COTTARELLI, A. DE NICOLA e L. D'URSO, *Come ridurre i tempi della giustizia civile*, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>, 05.06.2020. Si veda anche THE EUROPEAN HOUSE – AMBROSETTI, *Ridisegnare l'Italia. Proposte di governance per cambiare il Paese*, Forum 2021, in www.ambrosetti.eu, 30.03.2021.

responsabilità sociale (BRS) adottati in diversi uffici giudiziari²⁸. I BRS sono importanti non solo e forse non tanto sul piano esterno come elemento di trasparenza quanto piuttosto sul versante interno. Infatti i magistrati che sono coinvolti nella loro stesura dovendo necessariamente accettare l'impegno di fornire dati e report sulla loro attività si devono confrontare con un percorso di autoanalisi del loro lavoro. Altrettanto utile sarebbe il processo di collaborazione da intraprendere con il personale amministrativo sia della Procura che dei Tribunali. Per il successo di iniziative di questo genere è ovviamente indispensabile che vi sia una adeguata volontà di intraprendere e sperimentare percorsi di innovazione e di cambiamento da parte dei soggetti coinvolti, *in primis* i magistrati.

Di una certa utilità è stata l'introduzione dei 'Progetti organizzativi triennali degli Uffici giudiziari' che rappresenta un primo passo, ancorché incompleto, verso una organizzazione efficace, efficiente e trasparente del sistema giustizia. L'organizzazione dell'Ufficio Giudiziario è in un certo senso un 'oggetto misterioso', poco conosciuto ai più. La sua struttura, come in altre *expert dependent organizations*, non è data da una sola organizzazione ma da un insieme di diversi strati coesistenti di organizzazioni debolmente connessi fra loro²⁹. Riorganizzare attraverso un progetto pluriennale un tribunale significa tentare di ridisegnarne, nei margini di manovra espliciti ed impliciti consentiti al responsabile dell'ufficio, i «processi, i ruoli e l'organizzazione del lavoro, usare appropriatamente le tecnologie, formare giuristi e personale amministrativo a comprendere e gestire le dimensioni organizzative, generare motivazione e impegno anche in assenza di ricompense materiali. E' quindi la capacità di comprendere il 'margine di manovra' nella gestione e nel cambiamento dell'organizzazione dell'Ufficio Giudiziario il punto

²⁸ Adottati in maniera innovativa, ad esempio, dal Procuratore di Bolzano Cuno Tarfusser e dal 2010 dalla Procura di Milano (reperibili per gli anni fino al 2018 al sito www.procura.milano.giustizia.it).

²⁹ Si veda F. BUTERA, *Il Cambiamento negli uffici giudiziari italiani e l'esperienza del progetto "Diffusione delle Best Practices negli uffici giudiziari italiani"*, in www.qualitapa.gov.it, 24.09.2014. Dello stesso autore si veda anche *Tribunali capaci di cambiare*, in *Harvard Business Review Italia*, 2013; *Incarichi direttivi e cambiamento dell'organizzazione negli Uffici giudiziari*, in *Questione giustizia*, n. 2-3/2013.

focale della responsabilità del Capo dell'Ufficio»³⁰ e potremmo anche aggiungere di parte del successo delle riforme introdotte nel PNRR in tema di giustizia.

Non è superfluo notare che nella ricerca di efficienza e trasparenza è possibile che gli ostacoli non siano pochi visto che come ricorda in maniera molto netta e severa Sabino Cassese la resistenza di alcune parti della magistratura non è certo sconosciuta: «vi sono moltissimi esempi per spiegare questa conclusione ma ne vorrei dare uno, semplice e piccolo, e cioè il fatto che Consiglio superiore della magistratura non fornisce i dati dei propri dipendenti al ministero dell'Economia e delle Finanze perché ritiene di non essere parte dello stato»³¹.

6. In conclusione: il tema della responsabilità

Alla luce di quanto si è accennato il tema dell'efficientamento del servizio svolto dal sistema giustizia appare come uno dei pilastri centrali per il successo delle risorse che il PNRR inietta nel sistema Italia. I provvedimenti organizzativi previsti nel PNRR quali ad esempio il reclutamento di nuovi magistrati e di personale amministrativo, l'ufficio per il processo, informatizzazione delle procedure, svolgeranno un ruolo cruciale per il successo dei provvedimenti previsti nel Piano.

Per riportare il processo italiano a un modello di efficienza, effettività e competitività utile ad un buon sviluppo dell'economia e al corretto funzionamento del mercato è opportuno che gli investimenti in risorse umane, strumentali e tecnologiche dell'intero apparato giudiziario siano coniugate, in ogni intervento normativo, anche con altrettanti finanziamenti adeguati a sostenerli nel tempo e a stabilizzarli in futuro. L'obiettivo non può essere raggiunto solo attraverso interventi di riforma dei riti ma occorre muoversi contestualmente lungo tre direttrici complementari: l'organizzazione, la dimensione endoprocessuale e quella extraprocessuale.

Allora in conclusione di questo scritto è lecito chiedersi se e come le sfide odierne e future che il sistema giustizia si trova ad affrontare possano

³⁰ Ancora F. BUTERA, *Il Cambiamento negli uffici giudiziari italiani* cit.

³¹ S. CASSESE, *op. cit.*

trovare un utile contributo negli studi e nelle conoscenze proprie degli studi economico-aziendali³². Inoltre si farà uno specifico riferimento al tema della ‘responsabilità individuale’ come possibile elemento di criticità per la riuscita del progetto di riforme orizzontali proposte nel PNRR.

Quando ci si domanda se sia possibile prendere a riferimento, per un ufficio giudiziario, la struttura organizzativa gestionale utilizzata per il modello aziendale la risposta d’istinto, soprattutto dei giuristi, sembra essere negativa. Sembrano essere troppe le differenze: beni e servizi di mercato sono ritenuti troppo differenti rispetto al ‘servizio giustizia’; da un lato abbiamo l’imprenditore o un CdA dall’altro la PA che ha ben diverse funzioni obiettivo; le imprese usano risorse proprie gli Uffici giudiziari risorse erogate dal potere centrale, le prime hanno dunque potere di spesa le seconde no; i tempi di intervento sono sostanzialmente diversi. Ma poi ad una più attenta analisi ci si accorge che in realtà i fattori condivisi sono tanti: si tratta pur sempre di organizzazioni complesse le cui caratteristiche di azione sono presidute da principi non dissimili quali: 1) qualità e tempestività dell’azione; 2) principio di economicità inteso nel senso che l’utilizzo delle risorse deve avvenire in modo da massimizzare la creazione di valore sociale; 3) le imprese sono soggette ad un bilancio preventivo e ad uno consuntivo e i Tribunali, similmente, ad un programma di gestione (il già citato Progetto organizzativo triennale) e, nei casi più virtuosi, ad un bilancio sociale; 4) infine entrambe le organizzazioni condividono un’impostazione che fa leva su: ruolo della componente motivazionale; strutturazione dell’azione organizzativa (nelle sue fasi di conoscenza, identificazione dei problemi e degli obiettivi; gerarchie delle criticità; concertazione); attenzione al benessere organizzativo³³.

Nell’elencare elementi di somiglianza e di diversità un tema che per ora in letteratura è sempre rimasto piuttosto in sordina è quello del confronto sulla ‘responsabilità dei soggetti chiamati a decidere’ nei due diversi contesti organizzativi. Nell’azienda vi è un imprenditore, un amministratore delegato o un manager che decide e risponde delle sue azioni. All’interno degli Uffici giudiziari il tema è molto più sfuggente: si

³² F. BRUNETTI, A. RIZZO, M. TESCARO (a cura di), *Le sfide future per la giustizia. La giustizia come azienda*, Aracne, Roma 2020.

³³ Si veda A. RIZZO, *Uffici giudiziari. Da una nuova cultura dell’organizzazione alla governance territoriale*, in F. BRUNETTI, A. RIZZO, M. TESCARO (a cura di), *op. cit.*

pensi all'avversione (anche motivata) nei confronti della responsabilità civile dei magistrati oppure allo scudo (giusto o sbagliato che sia) fornito dall'obbligatorietà dell'azione penale nel caso dei Pubblici Ministeri. Ne consegue che il dibattito sul sistema di valutazione delle carriere dei magistrati o assume toni giornalistici (senza nulla togliere ad essi ma che di certo non sono improntati al rigore scientifico) o rimane confinato nelle discussioni di una stretta cerchia di addetti ai lavori. Non sorprende dunque che, come detto, la riforma dell'Ordinamento giudiziario sia ancora ferma mentre le altre stanno rapidamente raggiungendo il loro compimento. A complicare le cose c'è lo schema gerarchico che vige all'interno degli Uffici giudiziari e la quasi completa indipendenza e autonomia degli stessi foriera di disomogeneità interpretative rispetto alle quali non sembra essere rimedio sufficiente il solo principio di legalità.

Non si vuole certo disconoscere che il tema della 'responsabilità' è senza dubbio delicatissimo. Premesso che responsabilità vuol dire rispondere delle proprie azioni, tale risposta e la conseguente decisione non potrà attuarsi in senso assoluto. Il concetto di responsabilità implica quello di libertà e libero arbitrio, nel senso che ciascuno può essere ritenuto responsabile del suo operato se questo è avvenuto in base ad una libera scelta e non per oggettivi condizionamenti esterni. In quest'ultimo caso infatti la responsabilità personale si attenua e viene attribuita non del tutto al singolo ma, ad esempio, alla collettività sociale. Ma ciononostante, in tema di riforma del sistema giustizia, appare improcrastinabile una più ampia riflessione sul collegamento fra azione, libertà individuale (che può sfociare nell'arbitrio), valutazione e conseguenze; in particolare per quanto riguarda la figura del magistrato vero attore principale degli Uffici giudiziari e del sistema giustizia nel suo complesso.

A proposito di responsabilità alcuni numeri possono fornire utili indicazioni. In una recente elaborazione dei dati ufficiali 2017 e primo semestre 2018 della Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della Giustizia³⁴ si mostra che per quanto concerne l'area penalistica il 53% delle prescrizioni per l'anno 2017 avviene durante la fase

³⁴ Consultabile al sito: <https://webstat.giustizia.it>. Si veda anche il riferimento al documento prodotto dall'UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE, in https://www.camerepenali.it/public/file/Contributi_Prescrizione/Conferenza_stampa_21_10_2019/2.%20UCPI_Durata_indagini_e_processi.pdf, 21.10.2019.

preliminare delle indagini e solamente il 22% e 23% rispettivamente presso il Tribunale ordinario e le Corti d'Appello. A fronte di ciò vi è anche una sostanziale differenziazione di carattere geografico. Sintomo che una parte delle cause delle lungaggini processuali vanno ricercate in momenti diversi del procedimento con conseguenti diverse attribuzioni, almeno sul piano oggettivo, di responsabilità.

La Corte dei Conti in una sua relazione (deliberazione 16 settembre 2021, n. 15/2021/G) sull' 'Equa riparazione per ingiusta detenzione ed errori giudiziari'³⁵ si è soffermata sulle inefficienze che discendono dagli errori giudiziari in termini di aggravio degli oneri finanziari a carico dello Stato. La Corte, ha avviato un'indagine ricognitiva in ordine agli oneri (a titolo di riparazione e di risarcimento) sostenuti negli ultimi anni dalla finanza pubblica per la responsabilità civile dei magistrati. È stata anche analizzata l'incidenza dell'accoglimento delle domande di equa riparazione sulla responsabilità disciplinare dei magistrati e sull'avvio di procedimenti per danno erariale.

Lo studio ha permesso alla Corte di rilevare che negli ultimi anni le spese sostenute a tal fine dalla finanza pubblica hanno progressivamente superato i 40 milioni annui. In particolare, secondo quanto precisato nella relazione, tra il 2017 ed il 2019 le somme, erogate a titolo di equa riparazione per detenzioni ingiuste ed errori giudiziari, sono notevolmente aumentate (da 38,3 milioni di euro a 48,8 milioni euro) per poi decrescere leggermente nel 2020 (43,9 milioni euro). La Corte dei Conti ha, inoltre, evidenziato che, le spese sostenute per compensare le ingiuste detenzioni risultano di gran lunga superiori a quelle correlate agli errori giudiziari, tanto da avere rappresentato, nel 2019, l'89% dei pagamenti complessivamente eseguiti a titolo di riparazione.

A fronte di una evidente incidenza di errori un'altra questione affrontata dalla Corte dei conti concerne la verifica del numero di casi nei quali l'accertata ingiustizia della detenzione abbia dato causa alla responsabilità disciplinare del magistrato.

Nel 2019 sono state promosse 24 azioni disciplinari. Tutti i procedimenti hanno avuto ad oggetto «la grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile». La Corte dei conti

³⁵ Consultabile al sito: www.corteconti.it, 16.09.2021.

non ha, invece, ricevuto alcuna notizia in merito all'eventuale esercizio del potere disciplinare rispetto all'illecito concernente «l'emissione di un provvedimento restrittivo della libertà personale fuori dei casi consentiti dalla legge, determinata da negligenza grave ed inescusabile».

Il punto centrale di tali evidenze è che a fronte di una probabilità positiva che il sistema giustizia possa commettere degli errori l'impatto di tali errori in termini non solo di responsabilità individuale ma, perlomeno, in termini di effetti sul sistema premiale collegato all'avanzamento delle carriere sembra essere nullo se si osservano i dati sulle carriere dei magistrati. Alcuni autori fanno infatti notare che se la produttività media dei magistrati non è inferiore a quella dei propri colleghi europei non vuol dire però che la produttività dei singoli sia riconosciuta e premiata negli avanzamenti di carriera. Occorre dunque rivedere il modo in cui i magistrati fanno carriera, collegandola a criteri meritocratici che incentivino produttività e tempistica³⁶.

Tale riflessione non pare essere al centro delle riforme della giustizia presenti all'interno del PNRR. Se tale mancanza possa essere determinante ai fini del successo di tutto l'apparato delle riforme di contorno lo si vedrà solo in futuro.

Bibliografia

- Edmondo BRUTI LIBERATI, *Governance del sistema giudiziario e governance delle Procure*, in www.questionegiustizia.it, 23.09.2021.
- Mario BARBUTO, Carlo COTTARELLI, Alessandro DE NICOLA, Leonardo D'URSO, *Come ridurre i tempi della giustizia civile*, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>, 05.06.2020.
- Federico BUTERA, *Il Cambiamento negli uffici giudiziari italiani e l'esperienza del progetto "Diffusione delle Best Practices negli uffici giudiziari italiani"*, in www.qualitapa.gov.it, 24.09.2014.

³⁶ G. IMMORDINO, *Più merito nella carriera dei giudici per accelerare i processi*, in www.lavoce.info, 18.02.2021.

-
- Federico BUTERA, *Tribunali capaci di cambiare*, in *Harvard Business Review Italia*, 2013.
 - Federico BUTERA, *Incarichi direttivi e cambiamento dell'organizzazione negli Uffici giudiziari*, in *Questione giustizia*, n. 2-3/2013.
 - Cristoforo Sergio BERTUGLIA, Franco VAIO, *Complessità e modelli*, Bollati Boringhieri, Torino 2011.
 - Federico BRUNETTI, Alberto RIZZO, Mauro TESCARO (a cura di), *Le sfide future per la giustizia. La giustizia come azienda*, Aracne, Roma 2020.
 - Alessandro CAIUMI, *La spesa per la pubblica istruzione*, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>, 29.07.2019.
 - Mauro CAMPUS, *L' Italia, gli Stati Uniti e il piano Marshal*, Laterza, Roma-Bari, 2008.
 - Giovanni CANZIO, *Le linee del modello Cartabia. Una prima lettura*, in *Il penalista*, 26.08.2021.
 - COMMISSIONE EUROPEA, *The 2021 EU Justice Scoreboard*, in www.ec.europa.eu, 08.07.2021.
 - CORTE DEI CONTI, *Equa riparazione per ingiusta detenzione ed errori giudiziari*, in www.corteconti.it, 16.09.2021.
 - Carlo COTTARELLI, Alessandro DE NICOLA, *Comitato programma per l'Italia*, in *Il Sole 24 Ore*, 16.06.2021.
 - Francesca FAURI, *Il piano Marshal e l'Italia*, il Mulino, Bologna 2010.
 - Milena GABANELLI, Danilo TAINO, *Il Recovery Fund è come il Piano Marshall?*, in *Corriere della Sera – Dataroom*, 08.02.2021.
 - Luca GEROTTO, *L'evoluzione della spesa sanitaria*, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>, 14.03.2020.
 - THE EUROPEAN HOUSE – AMBROSETTI, *Ridisegnare l'Italia. Proposte di governance per cambiare il Paese*, Forum 2021, in www.ambrosetti.eu, 30.03.2021.
 - IMF, *World Economic Outlook*, in www.imf.org, 10.2021.

-
- Giovanni IMMORDINO, *Più merito nella carriera dei giudici per accelerare i processi*, in www.lavoce.info, 18.02.2021.
 - Pietro MISTURA, *Abbiamo bisogno di un Piano Marshall?*, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>, 16.04.2020.
 - Giorgio MOCAVINI, Giulio NAPOLITANO (a cura di), *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in www.irpa.eu, 30.04.2021.
 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in www.governo.it, 23.04.2021.
 - Luca RICOLFI, *La società signorile di massa*, La nave di Teseo, Milano 2019.
 - Laura SPINNEY, 1918. *L'influenza spagnola. La pandemia che cambiò il mondo*, Marsilio, Venezia 2019.
 - Nicholas TALEB, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Penguin, Londra 2010.
 - Nicholas TALEB, *Antifragile, Things that Gain from Disorder*, Penguin, Londra 2014.
 - Vera ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro*, il Mulino, Bologna 2003.