



EDITORIALE – 15 APRILE 2020

COVID-19. Un'emergenza destinata a protrarsi. Appunti per il “dopo”

di Luciano Panzani

Già Presidente della Corte d'Appello di Roma

COVID-19. Un'emergenza destinata a protrarsi. Appunti per il “dopo”.

di Luciano Panzani

Già Presidente della Corte d'Appello di Roma

Sommario: 1. L'oggi. 2. La Fase 2. 3. Un'assemblea costituente? 4. La modernizzazione della P.A. 5. La Giustizia. 6. Amnistia?

1. L'oggi.

Covid-19, è un'osservazione ormai ampiamente condivisa non soltanto in Italia, ma in tutto il mondo, pone dei problemi mai affrontati dall'umanità e mette a dura prova la struttura istituzionale ed economica della nostra società. In occasione del Legal Forum 9 ½ Rule of Corona, organizzato dalla Russia in questi giorni, Dimitri Medvedev vicepresidente del Consiglio di Sicurezza russo, ha affermato che la pandemia pone rischi per i diritti umani e K. Shanmugam, ministro della Giustizia di Singapore, ha parlato di una sfida per il diritto, aggiungendo che sono prevedibili altre pandemie, con la conseguenza che occorre maggior unità nelle risposte a livello internazionale, un international framework. Va sottolineato che il Legal Forum, con i suoi 20.000 esperti collegati in contemporanea, rappresenta una sede di dibattito importante, quanto inusuale, perché vede come attori paesi che sovente non sono considerati dai nostri mezzi di informazione.

Le misure che sono state adottate a più riprese dal Governo in queste settimane, da ultimo il 10 aprile con il decreto liquidità, hanno sospeso gli obblighi tributari e contributivi, hanno concesso la cassa integrazione in forma molto ampia, hanno stanziato fondi per i nuovi poveri, includendo in essi anche chi traeva sostentamento dal lavoro nero, hanno concesso la garanzia dello Stato per i finanziamenti alle imprese attuati con il “bazooka” da 400 miliardi, hanno avviato una serie di misure che faranno salire il nostro debito pubblico al 150% del PIL, un debito che dovrà essere pagato dai nostri figli e nipoti, sempre che non si arrivi al default. Per altro verso i provvedimenti adottati dall'Unione Europea e dalla BCE¹ riconoscono nei fatti che la visione tradizionale del neoliberalismo non è idonea a far fronte alla crisi derivante dal forzato arresto delle attività economiche e produttive. Per quanto sia forse troppo presto,

¹ Si fa riferimento allo «Sure», strumento di erogazione di prestiti a tasso agevolato proposto della Commissione Europea per finanziare le spese per i sistemi di protezione del lavoro (come la cassa integrazione). Sarebbe pari a 100 miliardi e sarebbe finanziato con titoli emessi dalla Commissione su garanzia dei Paesi dell'Unione. Come si dice nel testo vi è poi la linea di credito di 200 miliardi che sarà messa a disposizione dalla Banca Europea degli Investimenti (Bei) per fornire garanzie e finanziare le imprese.

prima della definitiva riunione del prossimo 23 aprile, per valutare gli interventi decisi dall'Eurogruppo, nella riunione di giovedì scorso si è concordato di mettere a disposizione dei Paesi che ne faranno richiesta, fondi per 240 miliardi di euro del Meccanismo europeo di stabilità (Mes o Fondo salva Stati) per interventi sanitari diretti e indiretti, con il solo vincolo che siano utilizzati per questo scopo. Inoltre l'Eurogruppo ha raggiunto una prima intesa per creare un Fondo per la Ripresa (Recovery Fund), collegato al budget dell'Ue, da finanziare «con strumenti innovativi». Nel complesso si ritiene che siano stati mobilitati intorno a 500 miliardi². A tutto ciò si deve aggiungere la linea di credito di 200 miliardi prevista a carico della Banca Europea degli Investimenti (Bei) per fornire garanzie e finanziare le imprese. È troppo presto per dire se ciò comporterà il ritorno ad una visione neo-keynesiana o ad una soluzione intermedia. Mi pare che il confronto non sia soltanto teorico, ma sia evidente nelle posizioni contrapposte che sono emerse nel dibattito in seno all'Unione Europea, posizioni che tradiscono in maniera evidente scelte in parte opportunistiche, l'incapacità di prevedere ciò che accadrà anche tra pochi mesi ed il condizionamento che deriva dalla necessità di tener conto degli umori degli elettorati nazionali³.

I provvedimenti adottati hanno determinato sul piano istituzionale il congelamento di funzioni fondamentali dello Stato, in primo luogo l'amministrazione della giustizia. La sospensione dei termini per il compimento degli atti processuali ed il rinvio delle udienze, ultimamente prorogato, e la previsione che dopo la scadenza della proroga, si proceda a ritmo ridotto secondo modalità che dovranno essere individuate dai presidenti dei tribunali e delle corti di appello, comporta il fermo dell'attività giudiziaria, senza che le notizie di indagini sui casi di maggior rilievo inaugurate da alcune Procure possano smentire la sostanza. Se nel caso delle due emergenze che hanno preceduto il Coronavirus, il terrorismo e la guerra alle mafie, la giustizia è stata in prima fila, oggi essa è paralizzata dalla necessità di assicurare il distanziamento sociale. Come l'attività produttiva, nei fatti anche quella giudiziaria è considerata non primaria, nonostante in essa la teoria classica veda una delle attribuzioni fondamentali dello Stato, insieme alla moneta ed al monopolio della forza. Non si tratta di una scelta soltanto italiana. K. Shanmugam, ministro della Giustizia di Singapore, nel suo già ricordato intervento ha lamentato le molte controversie che non possono essere decise.

Va anche sottolineato che la legislazione dell'emergenza ha inciso, com'è noto, su molti diritti fondamentali. Le libertà di circolazione, di riunione, di esercizio di un'attività economica sono state

² Va sottolineato che il comunicato dell'Eurogruppo non fornisce cifre sulle dimensioni del Fondo. Si vedano in proposito S. FABBRINI, *Al Summit di aprile la UE si gioca tutto*, in *Il Sol24Ore*, 12 aprile 2020; C. COTTARELLI, *Un assurdo dibattito sui fondi del Mes. La condizione è spendere di più, non meno*, in *La Stampa*, 12 aprile 2020.

³ I riferimenti alla situazione italiana sono ovvi. Per quanto concerne la Germania si veda la co-presidente dei Verdi tedeschi, Annalena Baerbock nell'intervista di T. MASTROBUONI, *Baerbock "Merkel ha capito in ritardo la crisi. I coronabond servono"*, in *La Repubblica*, 12 aprile 2020.

comprese come non mai. Giorgio Lattanzi ha sottolineato che “È vero che la libertà di circolazione può essere limitata «per motivi di sanità o di sicurezza» (art. 16, comma primo, Cost.), ma nel nostro caso più che una limitazione è avvenuta una soppressione. Il diritto di riunirsi può incontrare un divieto «per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica» (art. 17, terzo comma, Cost.), ma solo se le riunioni avvengono in luogo pubblico mentre sono state rigorosamente vietate anche tutte le riunioni in luoghi privati. Si è giunti a non consentire l’esercizio in comune, sia in pubblico che in privato, della fede religiosa e sono state prese misure che hanno impedito il lavoro e l’attività economica. Anche la libertà personale è stata limitata, sia con l’«applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano» (art. 1, comma 1, lett. d del d.l. 25 marzo 2020, n. 19), sia con il «divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus» (art. 1, comma 1, lett. e d.l. n. 19 cit.). E inoltre con l’art. 14 d.l. 9 marzo 2020, n. 14 sono state introdotte una serie di deroghe significative alla normativa sul trattamento dei dati personali”⁴.

Va sottolineato che oggi le limitazioni alla libertà di riunione incidono in misura evidente sulla possibilità di far valere il dissenso sulle misure adottate dal Governo e dai Governatori delle Regioni. Non basta a questo proposito la possibilità di contestarle e contrastarle sui social e sui mezzi tradizionali di comunicazione. Ed ove il disagio sociale dovesse sfociare in manifestazioni di piazza, esse assumerebbero subito il carattere di una rivolta contro le disposizioni dettate dal Governo, dando alle misure sanitarie un profilo politico antidemocratico che certamente esula dalle intenzioni di chi le ha emanate. Del resto nel dibattito politico emerge chiara la preoccupazione che la “parità delle armi” nel confronto pubblico tra Governo ed opposizione sia alterata, senza considerare, mi pare, che in qualche misura tale alterazione rientra giocoforza nelle conseguenze del governo di qualunque emergenza come il Presidente del Consiglio ha rivendicato osservando che vi è il tempo del fare ed il tempo della critica e della responsabilità.

Si discute sul fondamento di queste limitazioni.⁵ Si dubita che esse possano trovare giustificazione nel disposto dell’art. 78 Cost. in virtù del quale le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari, con quella che è stata definita dai costituzionalisti una delega in bianco. Si

⁴ *La pandemia aggredisce anche il diritto?* Intervista a Corrado Caruso, Giorgio Lattanzi, Gabriella Luccioli e Massimo Luciani a cura di F. De Stefano, in *Giustizia Insieme*, marzo 2020.

⁵ Du questi temi, si vedano, *inter alia*, B. Caravita, *L’Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6, 2020; F. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in F. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *federalismi.it – Osservatorio emergenza Covid-19*, versione aggiornata al 31 marzo 2020, pp. 12-41

ritiene che i padri costituenti rifuggissero dalla previsione di situazioni di emergenza diverse dalla guerra per timore che poteri straordinari aprissero la via a soluzioni autoritarie o comunque a pericolose lacerazioni dell'ordine costituzionale. E tuttavia, prima di concludere che la nostra Costituzione sia strumento inadeguato ad affrontare la pandemia, si è osservato che l'art. 32 tutela la salute, diritto individuale ed interesse collettivo, che consente, per esplicita affermazione della norma, la limitazione di altre libertà, salvo il rispetto della dignità della persona umana. Non manca nella carta costituzionale la menzione di limitazioni di diritti fondamentali: “il domicilio è inviolabile, ma sono ammessi accertamenti e ispezioni per motivi di sanità (art. 14 Cost.); ogni cittadino può circolare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni imposte dalla legge “in via generale” per ragioni sanitarie (art. 16 Cost., i Costituenti pensavano proprio ai cordoni sanitari); i cittadini hanno diritto di riunirsi, salvo le limitazioni giustificate da comprovati motivi di “incolumità pubblica” (art. 17 Cost.); l'iniziativa economica è libera, ma non può svolgersi in contrasto con la dignità e la sicurezza dei lavoratori (art. 41 Cost.)”⁶. E se si è osservato che l'emergenza non trova disciplina nella Costituzione, si è aggiunto che essa è prevista dal codice della protezione civile (artt. 23 e ss. d.lgs. n. 1 del 2018) che, a dire il vero, non definisce il contenuto specifico ed i limiti dei poteri di ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri una volta dichiarato lo stato di emergenza. Il dibattito tra i costituzionalisti oscilla tra il considerare il diritto alla salute assolutamente prevalente rispetto agli altri interessi costituzionalmente garantiti e l'affermazione, condivisa dalla Corte costituzionale nella sentenza Ilva, che ha affermato che “«[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri”⁷. Il che porta, nel dibattito attuale sul momento in cui si dovrà “aprire” facendo cessare lo stato di segregazione, ad osservare che la scelta non è necessariamente imposta dalla tutela del diritto alla salute, ma in questo caso si potrebbe dire alla vita, ma dalla valutazione della situazione nel suo complesso, per quel che vuol dire il protrarsi della sospensione delle attività economiche per la società. Valutazione, che va aggiunto, non spetta agli scienziati, che possono fornire soltanto un dato di conoscenza sulla diffusione del virus, ma alla politica. Mai come in questo caso il bilanciamento degli opposti interessi, tra diritto alla vita e necessità dell'economia nell'interesse di tutti, appare arduo.

L'ultimo rilievo sull' “oggi” riguarda il rapporto tra Stato centrale e Regioni. È stato notato da molti che tale rapporto, regolato da un Titolo V della Costituzione che taluni difendono, anche per i buoni risultati di alcune delle iniziative assunte dai Governatori in aggiunta ed anche in contrasto con le misure decise dal Governo, ed altri denunciano per inefficienza e velleitarismo, dovrà essere rivisto. La concreta

⁶ C. Caruso, in *La pandemia aggredisce anche il diritto?*, cit.

⁷ Corte Costituzionale, sent. n. 85 del 2013.

attuazione della disciplina dettata dal Codice della protezione civile così come contenuta nei provvedimenti emergenziali emessi in queste settimane ha dimostrato contrasti e sovrapposizioni, mentre va ricordato che l'art. 120 Cost. vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose e di limitare l'esercizio del lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Inoltre, sempre in forza della medesima norma, il Governo può sostituirsi alle Regioni, come agli altri enti locali, in caso di pericolo grave per l'incolumità o la sicurezza pubblica. Di quest'ultimo potere il Governo non ha fatto uso, evitando così di inasprire un contrasto che avrebbe potuto portare ad esacerbare i conflitti. Voci si sono levate per una revisione del Titolo V della Costituzione o quantomeno per una diversa ripartizione delle competenze per quanto concerne la sanità.

2. La Fase 2.

Il quadro che ho cercato di delineare è certamente incompleto. Mi pare però che esso consenta di individuare almeno una parte dei problemi che dovranno essere affrontati non appena la segregazione della maggioranza degli Italiani verrà a cessare o ad attenuarsi, verosimilmente a far tempo dal 2 maggio. Il primo di questi problemi riguarda proprio la scelta, drammatica, di quando occorrerà riaprire le nostre aziende e far cessare in tutto o in parte lo stato di segregazione. Da quanto sembra emergere dal dibattito in corso⁸, la soluzione più probabile è una revoca a scaglioni, che interesserà prima i lavoratori addetti a determinati tipi di attività considerate maggiormente strategiche e soprattutto limitata a quelle imprese che possano garantire condizioni di lavoro sufficientemente sicure dal punto di vista sanitario. La revoca potrebbe anche avvenire per aree territoriali in ragione della diffusione del contagio che non è uniforme sul territorio nazionale ovvero per classi di età, lasciando per ultimi i più anziani, maggiormente esposti al rischio. È improbabile che la circostanza emersa che le donne sembrano ammalarsi meno dei maschi possa dar luogo a differenziazioni per sesso. Pare peraltro evidente che se la riapertura avverrà in un momento in cui il rischio di contagio non è del tutto scongiurato, si porrà un problema di difficilissima soluzione per il Governo e per il Parlamento chiamato a convalidarne le scelte, vale a dire di scegliere tra le esigenze di tutela della salute e le necessità di assicurare la conservazione delle imprese e livelli di reddito adeguati alla maggior parte della popolazione.

⁸ In realtà la situazione pare essere assai più complessa di quanto sia emerso dal dibattito in corso. T. NANNICINI, *La politica che serve per tornare a vivere*, in *Il Foglio*, 13 aprile 2020, distingue cinque decisioni fondamentali che debbono essere assunte: 1) Chi lavora. 2) Come si lavora (con riferimento all'organizzazione del lavoro e del distanziamento sociale. 3) Dove si vive (perché chi lavora non potrà coabitare con chi è a rischio). 4) Come ci si muove (perché l'utilizzo dei trasporti pubblici è di nuovo un tema difficile). 5) Come tutti arrivano alla fine del mese anche se non possono lavorare o lo possono fare soltanto in parte.

Come ho accennato, si tratta di decidere se privilegiare la tutela della salute e in ultima analisi della vita ovvero altri beni primari di fondamentale importanza. Si tratta di una scelta grave, perché se si privilegia l'esigenza di far ripartire l'economia si rischia un maggior numero di contagi ed anche, se i tempi vengono calcolati male, di far ripartire l'epidemia in tutta la sua virulenza, pregiudicando i risultati raggiunti. D'altra parte è impossibile protrarre la segregazione troppo a lungo sia perché le fonti di reddito delle persone e la possibilità di conservazione delle imprese si riducono sensibilmente con il passare del tempo sia perché lo stato di tensione sociale e di esasperazione può portare a rotture della pace sociale e della legalità. Questa scelta pone un problema di fondo: la tutela del diritto alla salute è davvero un valore primario? O in realtà essa è comunque subordinata alla tutela degli interessi di una comunità più ampia? Si può accettare di mettere in gioco la vita di alcuni, presumibilmente i più anziani o i più deboli, maggiormente esposti al contagio per consentire all'economia di ripartire ed evitare la macelleria sociale?

E'quasi impossibile indicare a priori, oggi, la soluzione preferibile. Si può soltanto registrare che anche quei Paesi che inizialmente parevano aver optato per la salvaguardia delle attività produttive, come il Regno Unito e gli Stati Uniti, hanno poi preferito procedere al lockdown. Mi sembra davvero evidente che si tratta di scelte che vanno interamente rimesse alla politica e che paiono comunque difficilmente sindacabili, qualunque degli interessi in gioco venga preferito. Il che conferma, implicitamente, le conclusioni cui è pervenuta la Corte costituzionale nella sentenza Ilva.

Un punto va sottolineato. Come ho detto e come ha riconosciuto lo stesso Presidente del Consiglio, la scelta è politica nel senso più alto del termine. Ed è scelta che certamente rientra tra le responsabilità del Governo, come prevede il d.l. 25 marzo 2020, n. 19 (art. 1), ma sarebbe un grave errore se essa venisse assunta senza il coinvolgimento del Parlamento. Qui sta il limite dell'attuale legislazione dell'emergenza che tale coinvolgimento non prevede direttamente, anche se naturalmente il Governo deve pur sempre operare con la fiducia delle Camere. Anche di questa circostanza occorrerà tener conto in futuro quando si vorrà rimeditare il quadro normativo della disciplina dell'emergenza.

3. Un'assemblea costituente?

Un secondo tema di grande rilevanza riguarda la revisione della struttura portante dello Stato e dell'impianto ordinamentale. In questi giorni vi è stato, com'è noto, chi ha suggerito una nuova Costituente, alla quale dovrebbero partecipare anche gli esponenti degli enti locali, che avrebbero dimostrato maggiori capacità decisionali e maggiore efficienza nel contrasto dell'epidemia.

Si può discutere se un'assemblea Costituente possa essere lo strumento da adottare. Certamente il nostro impianto istituzionale richiede una revisione, anche se si può dubitare che i tempi siano maturi per procedervi. Sono troppo recenti le vicende dei tentativi di riforma costituzionale e la constatazione della

manca di una volontà comune tra le forze politiche per nutrire molte illusioni in proposito. Dal punto di vista teorico la situazione di grave difficoltà in cui versa la *res publica* dovrebbe suggerire unità di intenti e comune interesse a correggere quelle parti della Costituzione e dell'ordinamento dello Stato che si sono dimostrate più fragili. Tra queste vi è certamente il rapporto tra Stato e Regioni, almeno sul tema della sanità pubblica, ma è sin troppo facile constatare il contrasto tra le forze politiche. Del resto le riforme costituzionali dovrebbero toccare molti altri temi, a cominciare da quello della governabilità e della legge elettorale, che, date le passate vicende, non pare agevole risolvere. Ci si può domandare se vi sia spazio per cercare almeno, in base all'esperienza di queste settimane, di inserire in Costituzione la menzione dell'emergenza, quantomeno sanitaria, e dei mezzi per farvi fronte. Ho già accennato che vi sono previsioni secondo le quali il Coronavirus sarebbe destinato a ripetersi in altre pandemie favorite dalla globalizzazione, dall'inquinamento, dall'aumento della popolazione ecc. Una codificazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale sarebbe forse possibile, così come l'indicazione dei limiti del potere del Governo e la precisazione delle forme e dei limiti del controllo del Parlamento e delle modalità con cui il Parlamento può operare in regime di segregazione. Questo lavoro di codificazione sarebbe non soltanto opportuno, ma a mio giudizio indispensabile. E' possibile che dalla pandemia si esca in una stagione di forti contrasti sociali dove lo stato di emergenza potrebbe essere invocato per alterare il regime democratico del nostro Paese, sulla scorta di modelli purtroppo ormai esistenti in Europa. Un vincolo costituzionale potrebbe evitare che l'emergenza rappresenti il cavallo di troia per soluzioni di questo tipo.

4. La modernizzazione della P.A.

Altro tema oggi assai dibattuto riguarda le lezioni che possiamo imparare dall'emergenza. Abbiamo compreso che il servizio sanitario nazionale è un valore inestimabile, presidiato dai medici e dagli infermieri, eroi che per tutelare i malati con mezzi sovente insufficienti, sono morti, nuove vittime cadute per tutelare il nostro Paese, che si affiancano alle vittime di mafia e del terrorismo, di nuovo in numero alto, troppo alto.

Abbiamo anche compreso che vi sono strutture che sono dello Stato perché rappresentano garanzie fondamentali della comunità, come l'Istruzione (scuola pubblica ed Università), la Giustizia, le carceri. Aggiungerei la rete dei trasporti pubblici, che risulta compromessa come testimoniano i crolli, da una cronica mancanza di manutenzione, che è figlia di una cultura che mai ha posto attenzione a questi problemi. Più in generale si richiede la modernizzazione e semplificazione di tutta la pubblica amministrazione, la cui inadeguatezza è sovente manifesta e il massiccio investimento in I.T.

Se gli obiettivi del futuro intervento sono chiari, almeno nelle linee generali, la conclusione che ne deriva è che si tratta dunque di investire. La domanda è: sarà possibile? In questi giorni si sono deliberati

stanziamenti ingentissimi ed altri forse se ne aggiungeranno. Ma sono sufficienti? Le somme stanziare vanno in gran parte in spese improduttive perché servono a pagare pensioni, stipendi, cassa integrazione, aiuti alle famiglie. In parte vanno alle imprese, ma con l'obiettivo di aiutare a salvare il tessuto produttivo esistente. Vi è il dubbio che i grandi investimenti per rimodellare sanità, giustizia, istruzione, lavori pubblici incontreranno casse dello Stato forse già in difficoltà, con i consueti problemi a fronte di un debito pubblico ormai insostenibile. Certamente finanziare queste opere facendo nuovo debito risulterà impraticabile. Le chances quindi riposano sulla capacità delle imprese di ripartire garantendo una crescita adeguata, una condizione che possiamo soltanto augurarci che si verifichi, salvo che si riesca a coinvolgere il risparmio privato, che rimane elevato, ma la cui mobilitazione richiede consapevolezza e coinvolgimento in misura che oggi appare lontana.

Da questo punto di vista viene certamente in gioco la capacità delle nostre imprese di innovare e di riorganizzarsi perché il mercato che le aspetta non sarà come prima. Sarà un mercato più difficile, con settori bloccati anche dalle conseguenze del Coronavirus, come ad esempio il turismo che dovrà attendere che ci si possa spostare con facilità. Occorrerà avere le idee chiare sul tipo di economia che s'intende promuovere. Vi sono imprese e settori che sono perdenti, obsoleti. Non è detto che un mondo economico che nei tempi recenti ha privilegiato la rendita, il disinvestimento (quante imprese cedute a stranieri, quante seconde e terze generazioni di imprenditori che non sono all'altezza dei loro predecessori) sia il più adatto a scegliere per noi. E dunque occorre dibattito e lungimiranza.

Un'altra criticità che è emersa riguarda la struttura stessa della nostra Pubblica Amministrazione, che è certamente macchinosa e lenta. Va peraltro detto che in queste settimane, nonostante gli errori e le deficienze Stato e Regioni hanno anche sovente mostrato di saper operare con relativa rapidità ed efficienza. In qualche caso le proteste sulle lentezze ed i ritardi non riguardano la P.A. in sé, ma altre strutture altrettanto importanti, come ad esempio il sistema bancario, di cui si lamentano gli inaccettabili tempi di istruttoria delle pratiche. Anche qui bisognerà recuperare efficienza, con l'avvertenza peraltro che là dove il credito all'imprenditore è assistito dalla garanzia dello Stato sino al 90%, per il restante dieci per cento vi è rischio della banca e dunque l'istruttoria, che certo deve essere veloce, si giustifica. E per altro verso il paventato e fondato timore che la pioggia di denaro, la potenza di fuoco com'è stata definita, attiri la criminalità organizzata comporta che qualche garanzia, sia pure per il tramite di controlli ex post, non sulla concessione del credito, ma sul suo utilizzo, debba essere adottata. Il se, e soprattutto il come, di questi controlli è tema di rilievo, forse scomodo, ma certamente irrinunciabile.

5. La Giustizia.

La crisi produrrà effetti che andranno ad incidere anche sull'attività dei tribunali, che saranno e sono già chiamati ad assicurare la tutela dei diritti fondamentali. Alcune situazioni sono già portate a conoscenza dell'opinione pubblica da parte dei mezzi di informazione, come la condizione dei detenuti per i quali il Procuratore Generale della Cassazione, Giovanni Salvi, ha raccomandato ai pubblici ministeri di tener conto della situazione sanitaria nelle carceri e di contemperare le esigenze di sicurezza dei cittadini e la necessità di assicurare che le pene vengano scontate con il dovere di non porre i detenuti in condizioni di rischio, limitando quindi alle pene più gravi gli ordini di carcerazione. E' stato osservato da diverse parti che la segregazione in casa acuisce le difficoltà nei rapporti familiari e rende indispensabile che la giustizia possa intervenire nelle situazioni più a rischio. Le sezioni famiglia dei tribunali non possono dunque fermarsi.

Quel che non è ancora evidente, invece, è che la crisi economica investirà sicuramente le funzioni dei tribunali e degli altri uffici giudiziari che sono più direttamente collegate con il ciclo economico. I licenziamenti ed il ricorso alla cassa integrazione ed alle altre misure di attenuazione del disagio sociale richiedono la presenza del giudice, ma soprattutto la crisi comporterà che molte imprese investiranno le sezioni fallimentari dei tribunali con la richiesta di aperture di procedure di ristrutturazione, che molti creditori si rivolgeranno alle stesse sezioni con istanze di fallimento rivolte nei confronti di quelle medesime imprese in crisi, che molti creditori promuoveranno azioni esecutive di fronte alle sezioni esecuzioni mobiliari ed immobiliari, che le richieste di smobilizzazione dei crediti nei confronti della PA investiranno anche la distribuzione delle somme ricavate da procedure fallimentari ed azioni esecutive già pendenti. Con il decreto liquidità il Governo è già intervenuto sospendendo i termini dei titoli esecutivi sino al 30 aprile, sospendendo i termini processuali sino al 12 maggio ed escludendo la possibilità di proporre istanze di fallimento sino al 30 giugno 2020. Provvedimenti analoghi sono già stati adottati in molti Paesi in Europa e in tutto il resto del mondo, anche se la maggioranza dei Paesi ha escluso la sospensione delle azioni esecutive, preferendo congelare le procedure concorsuali, nel timore che tale sospensione potesse alterare in misura troppo rilevante il rapporto debitore/creditore a vantaggio del primo. In Italia si è temuto che in questo modo si favorisse troppo la tendenza, già presente da anni, a procrastinare e talvolta ad omettere del tutto i pagamenti.

Questi provvedimenti ed altri interventi analoghi che in parte sono stati già adottati, come il congelamento della perdita del capitale sociale delle società quale causa di scioglimento, e in parte potranno essere assunti più avanti, come la limitazione della responsabilità degli amministratori per le scelte di gestione, partono dalla constatazione che in questo momento non ha senso vendere i beni pignorati, perché non vi è un mercato di riferimento; che nelle procedure di ristrutturazione è difficile, se non impossibile,

redigere un piano di riorganizzazione e risanamento perché sarebbe azzardato fare previsioni sull'andamento dei mercati; che pertanto ciò che si può fare è congelare la situazione per qualche tempo ovvero in alternativa consentire alle imprese di entrare in procedura, beneficiando dell'effetto sospensivo delle azioni esecutive e sottoponendosi al controllo del tribunale ed agli obblighi informativi che ne derivano, ivi compresa l'autorizzazione degli atti di straordinaria amministrazione e dei finanziamenti, senza però dover presentare entro tempi troppo brevi il piano di ristrutturazione.

Alcuni calcoli stimano la platea di imprese interessate dalla crisi in circa 160.000, di cui 10.000 potrebbero accedere a procedure concorsuali. Con l'attuale disciplina questo significherebbe verosimilmente che esse chiederebbero l'apertura di una procedura di concordato con riserva. Alla luce delle disposizioni emanate con l'art. 9 dl 8 aprile 2020, n. 23 (decreto liquidità), il termine per la presentazione del piano di concordato è prorogato di novanta giorni, di sei mesi per le procedure già pervenute all'omologazione. Come si è detto, vi è un generale consenso sul fatto che nelle condizioni attuali un piano di ristrutturazione è di difficilissima, diciamo pure impossibile, ideazione perché non è possibile prevedere le future condizioni del mercato. Ne deriva che questa proroga è verosimilmente destinata ad essere ulteriormente prorogata o ad essere sostituita da misure analoghe che mantengano la protezione dell'impresa dalle procedure esecutive che i creditori potrebbero altrimenti promuovere e dalle istanze di fallimento. E'infatti indispensabile e prioritario conservare la struttura produttiva del Paese.

In queste condizioni è ragionevole ritenere che i Tribunali dovranno far fronte ad un numero elevato di procedimenti e che il ruolo che l'Autorità giudiziaria sarà chiamata a svolgere, vigilando sull'attività delle imprese in difficoltà a seguito della crisi da Covid-19, sarà cruciale. Anche le sezioni specializzate dell'impresa avranno un ruolo importante, dovendo provvedere su controversie di grande importanza. Si pensi solo alle modifiche degli assetti societari, che possono derivare da iniziative non condivise da tutti i soci, ingenerando controversie che è vitale che non blocchino l'impresa e che debbono pertanto avere pronta soluzione.

Sino a questo momento i Tribunali, anche a causa delle disposizioni dettate dal d.l. 18/2020, ora prorogate dal decreto liquidità (artt.36-37), hanno badato soprattutto all'emergenza sanitaria, limitando la loro attività al massimo, tenendo a casa la maggior parte dei giudici e del personale, utilizzando nei limiti del possibile il c.d. lavoro agile. In realtà gli uffici sono quasi sempre fermi. Se è vero che “alcuni tribunali hanno cercato di garantire il massimo col minimo rischio, utilizzando tutte le potenzialità del processo civile telematico, stabilendo priorità per il personale in presidio nelle cancellerie civili, adottando una nozione ampia di urgenza rilevabile d'ufficio”⁹, altri “hanno fatto la scelta opposta: riduzione delle attività

⁹ G. CIVININI, *La giustizia in quarantena*, *Questione Giustizia*, 31 marzo 2020, sito on line.

al minimo sulla base di una interpretazione restrittiva delle disposizioni del menzionato comma 2 [dell'art. 83, d.l. 18/2020 n.d.r.] fino a considerare obbligatoria e non facoltativa la sospensione, vietato il deposito di provvedimenti in procedimenti sospesi da parte dei magistrati, compresi i provvedimenti di rinvio ex officio, non accettazione nel senso di rifiuto di atti di parte in procedure non sospese o qualificate urgenti dal difensore”¹⁰. Anche nei casi virtuosi non vi sono quasi state iniziative riferite alle sezioni che trattano le procedure concorsuali, le esecuzioni civili, le sezioni specializzate dell'impresa. Il sistema giudiziario, pur avendo previsto apprezzabili iniziative per l'esperimento delle udienze in modalità telematica (in questo senso ha provveduto il d.l. 18/2020 e misure applicative sono state elaborate dal CSM e dal Ministero della Giustizia), non pare aver compreso che la crisi economica comporta che il servizio giustizia sia in prima linea, subito dopo le donne e gli uomini impegnati nell'emergenza sanitaria.

Questa situazione deve essere affrontata e risolta al più presto. Occorre fare una seria valutazione dei carichi che nei prossimi mesi interesseranno gli uffici giudiziari per effetto della crisi ed occorre ridistribuire il personale, magistrati e personale amministrativo, in funzione di tale crisi. Il problema è reso più complesso dal fatto che i magistrati che trattano il diritto dell'economia sono giudici specializzati, capaci di leggere bilanci, comprendere le dinamiche aziendali, abituati a muoversi nell'ambito di una legislazione speciale sia per quanto concerne le norme societarie e bancarie sia per quel che riguarda la materia concorsuale. Occorre ugualmente rafforzare le sezioni che trattano queste controversie, attingendo alle sezioni dell'esecuzione, ove le procedure esecutive vengano sospese, come si auspica. Occorre anche strutturare adeguatamente i servizi di cancelleria e l'ufficio del processo.

Il modello può essere rappresentato dalle disposizioni che in questi ultimi due anni hanno consentito di rafforzare le sezioni che trattano le controversie in materia di protezione internazionale. Sarà utile il riconoscimento della natura urgente degli affari di competenza delle sezioni dell'impresa¹¹ e delle sezioni fallimentari. Per le sezioni lavoro non vi sono difficoltà perché tale regime prioritario già è vigente.

Bisogna poi pensare e questa considerazione non vale evidentemente per il solo settore economico, ma anche per il settore penale e per le sezioni che trattano le controversie in materia di famiglia, che l'organico della magistratura non è sufficiente. Mancano 1.600 magistrati. E' indispensabile attribuire subito le funzioni ai giovani magistrati in tirocinio, sacrificando una parte della loro formazione. Ed occorre che molti magistrati vengano formati nelle materie economiche. Questo è un compito della Scuola Superiore

¹⁰ G. CIVININI, *La giustizia in quarantena*, ibidem. Per il provvedimento adottato dal Presidente del Tribunale di Torino si veda

www.tribunale.torino.giustizia.it/FileTribunali/70/Sito/News/provvedimento%20Presidente%20Tribunale%20%2018.3.20%20.pdf

www.tribunale.torino.giustizia.it/it/News/Index/news?t=annotogle.

¹¹ Per le sezioni dell'impresa la legge in realtà ha già provveduto, ma nei fatti tale disciplina non sempre trova applicazione.

della Magistratura, che inizialmente per l'emergenza sanitaria, ha sospeso la sua attività, ma che sta ora operando attivamente per la formazione dei magistrati nell'utilizzo dei programmi da remoto. La Scuola deve operare al massimo, anche in via telematica, come già stanno facendo, almeno in parte, le Università¹². Ancora occorre pensare al richiamo dei magistrati in pensione come si è fatto per i medici e a forme rapide di reclutamento di nuovi magistrati.

Analoghi problemi si pongono poi per il personale amministrativo. Qui non soltanto bisogna completare le procedure concorsuali in corso accelerandole al massimo ed espletarne di nuove, ma occorre potenziare lo strumento telematico consentendo ai cancellieri di effettuare depositi e notifiche telematiche da remoto, utilizzando quindi lo smart working.

Queste considerazioni riguardano l'immediato, anche se presuppongono interventi complessi che sicuramente non si potranno esaurire nel breve periodo. Si tratta tuttavia di scelte che tendono ad ovviare nel quadro dell'emergenza a mali antichi dei nostri tribunali. E' tuttavia necessario che questo impegno venga proseguito nel tempo per risolvere una volta per tutte una delle criticità risalenti della nostra P.A.

6. Amnistia?

A proposito della giustizia vi è ancora un tema che va affrontato con decisione e coraggio.

La scelta di congelare i tribunali per qualche mese, riducendo l'attività giudiziaria agli atti urgenti, veramente al minimo, avrà come conseguenza l'accumularsi dell'arretrato. I processi nei confronti di imputati detenuti, urgenti per definizione, si accumulano e si aggiungono ai tradizionali ritardi. Sarà difficile recuperare il tempo perduto per un'amministrazione perennemente in affanno, dove la prescrizione in penale è spesso stato l'unico strumento in grado di svuotare almeno in parte gli archivi. È inutile richiamare il recente dibattito sulla prescrizione, che ha visto in genere magistrati ed avvocati contrari all'abolizione o alla sterilizzazione dell'istituto.

È certamente auspicabile che una giustizia rinnovata possa essere messa finalmente in condizione di operare con efficienza ed in tempi ragionevolmente celeri. Ma è impossibile che a ciò si possa giungere lasciando gravare sugli uffici il peso dell'arretrato.

Per altro verso la situazione delle carceri è esplosiva. Il sovraffollamento, che ha assunto da anni carattere istituzionale, nonostante le continue dichiarazioni d'intenti contrarie di tutti i Governi, è incompatibile con il Coronavirus. Ne sono seguite rivolte e tensioni, difficoltà anche da parte della polizia penitenziaria. Queste sono due ragioni che giustificano ampiamente un'amnistia.

¹² Si veda ora SSM, *Fonti e prassi sugli strumenti tecnici per realizzare l'attività giudiziaria da remoto*, Roma – Firenze, aprile 2020.

Ve ne potrebbe essere una terza, che è certamente controversa. L'ammirazione per i medici e gli infermieri che si sono battuti e si battono contro il Coronavirus ha provocato nell'opinione pubblica un moto contrario alle iniziative giù assunte da alcuni avvocati per rastrellare le possibili cause per mala sanità. Taluni professionisti sul loro sito web hanno dichiarato che non accetteranno tali cause e si sono ricordati i guasti della c.d. medicina difensiva, adottata come reazione all'eccesso di domanda diretta ad ottenere risarcimenti danni, anche attraverso lo strumento del processo penale. Subito dopo, a seguito dell'emergere di possibili errori nella prima gestione del contagio, alcune Procure della Repubblica hanno avviato indagini conoscitive, che in almeno un caso hanno dato luogo all'iscrizione a registro indagati di dirigenti sanitari.

L'anomala estensione, almeno rispetto al passato, della sfera d'intervento del pubblico ministero e del giudice, anche attraverso le azioni civili di danno, è nota e non riguarda soltanto l'Italia. Indicarne le cause esula dai limiti di questo scritto. Qui va osservato che le scelte che sono state fatte nelle prime risposte all'epidemia sono state sovente criticabili. A partire dalla Cina, poi in Italia, poi negli altri Paesi si è passati dalla sottovalutazione, alle risposte affannose, agli errori o comunque alle risposte inadeguate. Non ha senso a mio avviso, almeno nella maggior parte dei casi, rispondere agli errori in termini di repressione penale o di sanzione risarcitoria. Se vi è stata colpa, non vi è nessuno che possa seriamente pensare di pretendere il rispetto di standard di protezione più elevati di quelli che sono stati dati. Non perché la risposta possibile non potesse essere migliore, ma perché il dato d'esperienza è che tutti hanno commesso lo stesso errore. Si pensi alle dichiarazioni di Trump e Johnson, che ha rischiato di pagare tragicamente il suo errore e la sua arroganza. Si pensi al medico cinese, ora eroe proclamato, ma ignorato e sanzionato al momento in cui denunciava per primo la pandemia. Non è con il giustizialismo, con la vendetta privata che diventa pubblica che si può dare risposta a quanto è accaduto.

Tuttavia va dato atto che questa conclusione è certamente controversa e va aggiunto che in questo momento, in cui è quasi azzerata la possibilità di riunirsi e di proporre nei termini della democrazia rappresentativa e con i pochi strumenti di democrazia diretta il dissenso ed il contrasto da scelte del Governo o dei Governatori delle Regioni, l'intervento della magistratura rappresenta un correttivo di rilevante importanza. Si può discutere se si tratti o meno di funzione di supplenza e se non vi siano soluzioni diverse (chi scrive auspica che ve ne siano), ma certamente non si può negare che anche il giudice svolge una funzione di garanzia che certamente sarebbe sminuita se già oggi si parlasse di amnistia. E per altro verso, com'è già stato ricordato, l'art. 2236 c.c. che, almeno per il professionista, limita la responsabilità alla colpa grave nel caso in cui occorra risolvere problemi tecnici di speciale difficoltà, può rappresentare una guida sia per il magistrato che per il legislatore.



Rimettere la giustizia in carreggiata è importante. Occorre acquistare consapevolezza delle poste in gioco. Come ho detto, la giustizia, come il monopolio della forza e la moneta, oggi delegata all'UE, sono gli attributi fondanti dello Stato. Guai a non essere all'altezza della sfida.