

Lettera Club

The European House - Ambrosetti

La presente Lettera rientra nelle attività di Ambrosetti Club.

Tuttavia i suoi contenuti possono non coincidere con le opinioni di tutti i numerosi membri del Club stesso.

Come cambiare il sistema giudiziario e come contrastare la corruzione per migliorare la competitività del Paese

Un **efficiente sistema giudiziario** e una **efficace azione di contrasto alla corruzione** sono **leve essenziali per tornare ad essere competitivi e attrattivi**. La mancata risoluzione delle inefficienze del sistema della giustizia e dei fenomeni corruttivi ha condizionato l'economia italiana deprimendo gli investimenti. Mario Draghi dichiarò che **i costi associati alla lentezza della giustizia in Italia rappresentano oltre l'1% del PIL**, e incluse la riforma del sistema giudiziario tra le priorità d'intervento più urgenti per il Paese. Oltre alla perdita di ricchezza sono tutti **i costi non monetizzabili a rappresentare il prezzo più alto**: i mancati investimenti da parte delle imprese, la poca speranza nel futuro delle giovani generazioni e la "fuga" di capitale umano qualificato, l'aumento dell'inefficienza legata alla spesa pubblica, l'indebolimento delle Istituzioni e della *governance* delle stesse, l'aumento delle disuguaglianze e la diffusione della criminalità organizzata.

Le analisi e riflessioni che qui proponiamo sono state realizzate dal punto di vista di uomini d'azienda, cioè **dal punto di vista organizzativo-strategico**, escludendo dunque la dimensione più prettamente giuridico-normativa e dei principi di fondo del nostro sistema della giustizia. Con tale focalizzazione vogliamo identificare le leve che possono contribuire ad un miglioramento di "sistema" **implementando disposizioni di legge vigenti e adottando best practice già affermate** in alcune aree e Tribunali del Paese.

RISORSE FINANZIARIE, DOMANDA E OFFERTA DI GIUSTIZIA IN ITALIA: LE PRINCIPALI EVIDENZE

In Italia il sistema giudiziario, inteso come Tribunali, procure e patrocinii a carico dello Stato, costa circa 4,7 miliardi di Euro l'anno¹ e si colloca dietro a Germania e Regno Unito con rispettivamente 9,2 miliardi di Euro e 6,1 miliardi di Euro e davanti alla Francia con 4,0 miliardi di Euro. Parametrando la spesa per il numero di cittadini, **l'Italia con 76,6 Euro di spesa pro-capite per il sistema giudiziario** si colloca davanti alla Francia (61,2 Euro) e alla Spagna (32,4 Euro), ma dietro a Germania (114,3 Euro) e Regno Unito (92,1 Euro).

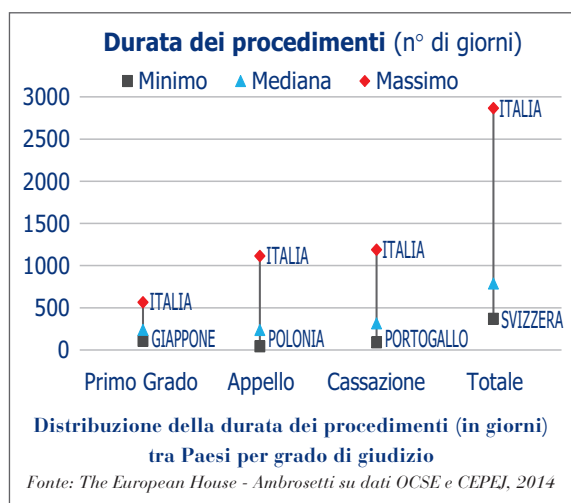
¹ Se consideriamo anche le spese di funzionamento del Ministero della Giustizia, del sistema carcerario, dell'avvocatura dello Stato, delle attività di applicazione della giustizia e di quelle legate ai servizi per i rifugiati politici e i richiedenti asilo, il budget totale si attesta a circa 8 miliardi di Euro.

Con riferimento alla domanda di giustizia, se si considerano solo le **cause civili e commerciali con contenzioso** (si escludono quelle senza contenzioso) emerge come **l'Italia non sia caratterizzata da un livello di litigiosità superiore alla media**. Le iscrizioni di cause civili e commerciali con contenzioso in Italia (1,5 mln), infatti, sono allineate ai valori che si registrano in Francia (1,7 mln), Germania (0,8 mln) e Spagna (1,2 mln). L'Italia quindi non risulta particolarmente più "litigiosa" rispetto ad altri Paesi europei. **La differenza rilevante è nell'arretrato**, cioè in quelle cause pendenti e che sono eredità di una situazione passata. In questo ambito, l'Italia ha **quasi 5 volte l'arretrato della Germania, il triplo della Spagna e due volte e mezzo della Francia**. Per la valutazione dell'efficienza dei Tribunali (*output* del processo) consideriamo due indicatori sintetici e affidabili al tempo stesso:

- **clearance rate**: rapporto in un anno tra cause risolte e nuove cause moltiplicato per 100. Valori superiori al 100% indicano che i Tribunali sono stati in grado di risolvere più casi di quanti ne siano stati iscritti e viceversa;
- **disposition time**: rapporto in un anno tra casi pendenti e casi risolti moltiplicato per 365 giorni, misura il tempo medio per la risoluzione di una causa.

L'Italia con una *clearance rate* di 131,3% risulta **la migliore per quanto riguarda l'efficienza dei Tribunali**, misurata in termini di nuove iscrizioni su risoluzioni nell'anno. Germania, Francia, Spagna, Svizzera, Svezia, Austria e Danimarca si attestano a valori compresi tra il 97% e il 99%. Ciò che emerge è una capacità di "smaltire" un numero superiore rispetto alle nuove cause civili e commerciali, ma ciò non trova riscontro nel tempo medio di risoluzione di una causa. Infatti, con riferimento al **tempo medio di risoluzione delle cause** l'Italia è la **peggiore in Europa** con 590 giorni in media per la risoluzione di un contenzioso civile e commerciale, circa **il triplo rispetto alla Germania** (183 giorni), quasi il doppio rispetto alla Francia (311 giorni) e oltre il doppio rispetto alla Spagna (264 giorni). Oggi i Tribunali italiani, con le diversità e particolarità che analizzeremo tra poco, sono efficienti perché risolvono più cause di quante ne vengono iscritte ogni anno, ma la **dimensione dell'arretrato è così elevata da impedire, nei fatti, una risoluzione in tempi accettabili delle cause civili e commerciali con contenzioso**.

Estendendo l'analisi sulla **durata dei procedimenti su tutti i differenti gradi di giudizio, l'Italia risulta all'ultimo posto in ognuno di essi.**



A livello complessivo l'OCSE stima un tempo medio per la conclusione di un procedimento che si estende sui tre gradi di giudizio di **788 giorni**, con un minimo di **368** in Svizzera e un massimo di **2.866 giorni in Italia**, equivalente a quasi 8 anni.

Con riferimento alle *performance* dei 139 Tribunali in Italia, 27 presentano indici di efficienza pari a quelli dei migliori casi internazionali², 96 Tribunali presentano invece indici di efficienza non sufficienti, e i restanti 16 si collocano su un valore medio. **L'organizzazione dei Tribunali e l'adozione di nuovi principi organizzativi** sembra essere **l'elemento centrale nella spiegazione delle performance** (i Tribunali di Torino e di Marsala adottando il "metodo Strasburgo" sono diventati in brevissimo tempo tra i migliori Tribunali per minore incidenza delle cause ultra-triennali e con i più veloci tempi di risoluzione delle cause).

Pur riconoscendo ai giudici italiani buoni livelli di produttività, il punto debole del sistema emerge nella **scarsa capacità di organizzare il lavoro** che non consente di smaltire l'arretrato in tempi rapidi.

LA CORRUZIONE IN ITALIA E IL POSIZIONAMENTO NELLE CLASSIFICHE INTERNAZIONALI

Le rilevazioni più recenti di Eurobarometro indicano che il **42%** degli italiani afferma di subire personalmente la corruzione nel quotidiano (contro una media UE del **26%**). Da una ricerca di ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) e Istat su imprese partecipanti a gare pubbliche è risultato come il **50%** di esse ha dichiarato che il capitolato di gara è sembrato appositamente predisposto per favorire uno specifico concorrente, rispettivamente il **38,9 %** ed il **36,4%** ritiene che un concorrente si sia aggiudicato il contratto pubblico grazie alla sollecitazione esterna di funzionari pubblici o di politici.

² La classifica completa è disponibile sul sito https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_10.wp

Anche nelle ultime pubblicazioni sulla corruzione di Transparency International (*Corruption Perception Index*) e della Banca Mondiale (*Corruption Control Index*) l'Italia si colloca tra gli ultimi posti e con un *trend* in peggioramento. In conclusione, come recentemente ha sottolineato il Presidente dell'ANAC la corruzione in Italia è un **"fenomeno diffuso"** e *"questo non tanto e non solo perché lo attestano le classifiche internazionali ... quanto perché è proprio l'esperienza quotidiana ed empirica che purtroppo lo dimostra"*³.

LE NOSTRE PROPOSTE PER MIGLIORARE IL SISTEMA DI GIUSTIZIA

Per risolvere questa situazione abbiamo formulato le seguenti proposte:

- adottare **strumenti di valutazione della performance** (KPI) del sistema di giustizia, pur riconoscendo le peculiarità che esistono rispetto ai principi di indipendenza. La giustizia è un servizio fondamentale dello Stato e, come tale, richiede una valutazione obiettiva dei risultati e delle risorse impiegate per il loro raggiungimento. Valutazione a cui sarà possibile agganciare **meccanismi correttivi e di premialità**
- **introdurre criteri manageriali nella gestione e organizzazione dei Tribunali**. I Tribunali sono paragonabili ad **aziende di grandi/medie dimensioni**, con un organico che supera, nella maggioranza dei casi, le 150 unità⁴. Sull'esempio di altre strutture pubbliche e servizi di controllo dello Stato, riteniamo sia possibile introdurre figure di veri e propri **"Court Manager"** che abbiano **competenze e responsabilità riguardo alla sfera manageriale e organizzativa dei Tribunali**
- **adottare misure e buone pratiche organizzative (best practice) per migliorare la performance complessiva del sistema**. Oggi non esistono pratiche organizzative comuni circa la gestione dei procedimenti. È necessario procedere ad una "standardizzazione" su criteri di eccellenza adottando, ad esempio, le pratiche del **"metodo Strasburgo"** già adottate con successo in alcuni Tribunali
- **affrontare con urgenza alcuni "nodi" prioritari per favorire un ambiente pro-business e attrarre investimenti nel Paese**. Dare certezza del diritto è fondamentale, tanto quanto garantire continuità delle regole e norme su materie economiche. A tal proposito, è essenziale intervenire risolvendo le incertezze sulla nuova Legge sul falso in bilancio, sull'eccessivo ricorso al TAR e delle sospensive delle opere infrastrutturali e in parallelo è urgente procedere sulla riforma del codice appalti e sul decreto sui fallimenti.

³ ANAC, Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2014, Intervento alla Camera dei Deputati del Presidente Raffaele Cantone, 2 luglio 2015.

⁴ Si vedano le statistiche pubblicate da Ministero di Giustizia relative ai Tribunali Ordinari al sito internet www.giustizia.it/resources/cms/documents/tribunali_23indicatori_31dic2013.pdf.

FILO LOGICO

Giustizia inefficiente e corruzione deprimono l'economia italiana

Giustizia

- L'Italia è la peggiore in Europa con 590 giorni in media per la risoluzione di un contenzioso civile e commerciale. Circa il triplo rispetto alla Germania (183 giorni), quasi il doppio rispetto alla Francia (311 giorni) e oltre il doppio rispetto alla Spagna (264 giorni)
- L'Italia è ultima tra i Paesi OCSE come tempi medi di risoluzione di contenziosi civili e commerciali in tutti i gradi di giudizio (primo, appello, corte, cassazione). 788 giorni media OCSE, 2.866 giorni in Italia, pari a circa 8 anni
- Su 139 Tribunali in Italia, 27 presentano indici di efficienza pari a quelli dei migliori casi internazionali, 96 Tribunali presentano invece indici di efficienza non sufficienti, e i restanti 16 si collocano su un valore medio
- L'Italia con una *clearance rate* di 131,3% risulta la migliore per quanto riguarda l'efficienza dei Tribunali, misurata in termini di nuove iscrizioni su risoluzioni nell'anno.

I Tribunali italiani, in media, risultano efficienti perché risolvono più cause di quante ne vengono iscritte ogni anno, ma la dimensione dell'arretrato è così elevata da impedire, nei fatti, una risoluzione in tempi accettabili delle cause civili e commerciali con contenzioso.

Corruzione

- Il 42% degli italiani afferma di subire personalmente la corruzione nel quotidiano (contro una media UE del 26%)
- Il 50% delle imprese che ha partecipato a gare pubbliche ha affermato che il capitolato di gara è sembrato appositamente predisposto per favorire uno specifico concorrente (fonte ANAC e Istat)
- L'Italia è risultata al 69° posto con un punteggio di 43 punti rispetto al livello migliore 100 nella classifica *Corruption Perception Index* di Transparency International, cioè agli ultimi posti in assoluto
- L'Italia si colloca agli ultimi posti nell'indicatore di corruzione (*Corruption Control Index*) elaborato dalla Banca Mondiale e mostra un trend costantemente negativo negli ultimi anni

"La corruzione in Italia è un fenomeno diffuso" e "questo non tanto e non solo perché lo attestano le classifiche internazionali ... quanto perché è proprio l'esperienza quotidiana ed empirica che purtroppo lo dimostra". ANAC, Raffaele Cantone, 2 luglio 2015.

Le nostre proposte

Giustizia

- Adottare strumenti di valutazione della *performance* dei magistrati a livello di Giudice, Sezione, Tribunale, "Territorio" individuando un numero contenuto di KPI per la valutazione
- Introdurre criteri manageriali nei percorsi di carriera dei magistrati nei Tribunali (a fianco agli attuali)
- Adottare misure e pratiche organizzative già esistenti in alcuni Tribunali virtuosi per migliorare la *performance* complessiva del sistema
- Risolvere con urgenza i principali ostacoli che deprimono l'imprenditorialità nel Paese

Corruzione

- Potenziare l'utilizzo del *Whistleblowing* creando un canale di comunicazione istituzionale, univoco, sicuro e accessibile a tutti i cittadini come hanno fatto altri Paesi (tra cui gli USA e la Gran Bretagna)
- Impiegare sistemi di *fraud detection* per identificare in modo sistematico e continuativo eventuali situazioni anomale e "segnali d'allarme" di possibili condotte illecite
- Coinvolgere attivamente le imprese nella prevenzione della corruzione attraverso l'incentivo all'adozione di "Programmi Aziendali di *Compliance* Anticorruzione". Va aumentata la diffusione dei "Patti di Integrità" e incentivare la partecipazione alle "*collective actions*"
- Potenziare il ruolo dell'ANAC conferendole poteri sanzionatori in casi di riscontrata inadeguatezza, di violazione degli obblighi di trasparenza e di inottemperanza e poteri di intervento cautelare su atti di gara e di esecuzione di contratti pubblici.

Affrontare in ottica di lungo periodo il tema culturale del Paese in quanto è dimostrato come non sia la paura della pena che incide sui comportamenti, piuttosto la probabilità di essere scoperti e la cultura è la leva più efficace per agire sui comportamenti.

Impatti delle proposte

PIL

- La riduzione dei tempi medi di risoluzione di una causa civile e commerciale dell'1% (pari a 6 giorni per Italia su attuali 590) corrisponderebbe ad un aumento del PIL *pro-capite* pari a 129 Euro all'anno
- La riduzione di circa un punto nell'indice "*Control of Corruption*" si associa a un aumento dello 0,8% nella crescita media annua del PIL *pro-capite*

Investimenti Diretti Esteri

- Il dimezzamento dei tempi medi (da 590 giorni a 295), genererebbe un incremento di IDE di oltre 5,9 miliardi di €/anno
- Un allineamento ai tempi che si registrano in Germania (183 giorni) genererebbe un aumento di IDE di 12,5 miliardi di €/anno
- Ogni punto di discesa nella classifica della corruzione di Transparency International provoca la perdita del 16% degli IDE

LE NOSTRE PROPOSTE PER UNA EFFICACE AZIONE DI CONTRASTO E PREVENZIONE ALLA CORRUZIONE

Per sradicare il fenomeno della corruzione dal Paese **non servono ulteriori leggi**, ma una **efficace e continuativa politica di contrasto e di prevenzione** basata su azioni concrete e mirate. Pertanto è necessario:

- **promuovere una cultura per il contrasto alla corruzione.** La lotta alla corruzione deve trovare sostegno nel corpo sociale e nel tessuto economico, sradicando la cultura di tolleranza e indulgenza verso la corruzione
- **potenziare l'utilizzo del Whistleblowing**, cioè della segnalazione spontanea di condotte illecite o irregolari effettuata in buona fede da parte di chi ne abbia avuto conoscenza. È necessario **creare un canale di comunicazione istituzionale, univoco, sicuro e accessibile a tutti i cittadini** come hanno fatto altri Paesi (tra cui USA e Gran Bretagna) prevedendo **misure di protezione dei whistleblowers**, nonché **forme di incentivazione economica**
- **impiegare sistemi di fraud detection** per identificare in modo sistematico e continuativo eventuali situazioni anomale e "segnali d'allarme" di possibili condotte illecite. Già oggi i sistemi di *fraud detection* sono impiegati dalle maggiori società private del mondo per prevenire condotte illecite
- **coinvolgere attivamente le imprese nella prevenzione della corruzione** attraverso l'incentivo all'adozione di specifici "Programmi Aziendali di Compliance Anticorruzione". Va aumentata la diffusione dei "Patti di Integrità" tra le amministrazioni pubbliche e le imprese private e si deve incentivare la partecipazione delle imprese alle "collective actions" anticorruzione
- **supportare e potenziare la funzione dell'ANAC per prevenire la corruzione e semplificare la normativa sui contratti pubblici.** Oggi l'ANAC è presidio fondamentale di prevenzione e occorre conferirle anche **poteri sanzionatori** in casi di riscontrata inadeguatezza/violazione di obblighi e **poteri di intervento cautelare** su atti di gara e di esecuzione di contratti pubblici.

GLI IMPATTI DELLE NOSTRE PROPOSTE

Le proposte presentate il 6 settembre 2015 in occasione del Forum organizzato da The European House - Ambrosetti a Cernobbio, alla presenza tra gli altri del Ministro di Grazia e Giustizia Andrea Orlando e del Vice Presidente del CSM Giovanni Legnini, produrrebbero molti benefici per il Paese in termini di crescita e attrazione degli investimenti. Si consideri che:

- la **riduzione dei tempi medi** di risoluzione di una causa civile e commerciale di contenzioso di primo grado **dell'1%**, che nel caso italiano corrisponde ad una riduzione media di **6 giorni** (oggi la media è **590 giorni**), corrisponderebbe ad un **aumento del PIL pro-capite** pari a **129 Euro all'anno**
- il **dimezzamento dei tempi medi** (da 590 giorni a 295) genererebbe un **incremento di Investimenti Diretti Esteri di oltre 5,9 miliardi di €/anno**
- un **allineamento ai tempi che si registrano in Germania** (183 giorni) genererebbe un **aumento di Investimenti Diretti Esteri di 12,5 miliardi di €/anno**
- la **riduzione di circa un punto nell'indice "Control of Corruption"** si associa a un **aumento dello 0,8%** nella crescita media annua del **PIL pro-capite**
- ogni **punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione**, redatta da Transparency International, provoca la **perdita del 16% degli investimenti dall'estero**⁵.

*"C'è una forza motrice più forte del vapore,
dell'elettricità e dell'energia atomica:
la volontà"*
Albert Einstein

5 Corte dei Conti, 2012, Giudizio sul rendiconto generale dello Stato 2011. Memoria del Procuratore generale, udienza del 28 giugno 2012, Roma.

La prossima Lettera Club tratterà il tema

"La diffusione dei pagamenti elettronici: una priorità per la crescita e la competitività dell'Italia (parte prima)"

La Lettera Club The European House - Ambrosetti si avvale di diagnosi, di ipotesi e di terapie che si originano nell'ambito delle attività del Club e, più in generale, nelle attività professionali del Gruppo The European House - Ambrosetti. Siamo consapevoli di disporre di un osservatorio di informazioni e di una rete di relazioni, anche internazionali, particolarmente privilegiati ma allo stesso tempo sappiamo di non essere "depositari del verbo". Al fine di essere utili al nostro Paese e all'Europa, obiettivo verso il quale ci sentiamo molto impegnati, auspichiamo vivamente che ai contenuti di ogni Lettera faccia seguito una grande quantità di suggerimenti critici, sia sostanziali che formali, da parte dei destinatari.

Si prega di indirizzare i suggerimenti a letteraclub@ambrosetti.eu. Ringraziamo in anticipo per la preziosissima collaborazione.

Chiunque fosse interessato alle attività di Ambrosetti Club è pregato di contattare Silvia Lovati all'indirizzo e-mail club@ambrosetti.eu o al seguente numero di telefono +39 02 46753 1.

ANNO X
NUMERO 72
Lettera Club
The European House
Ambrosetti, 2016
Tutti i diritti sono riservati.
DIRETTORE RESPONSABILE:
Nino Ciravegna
Stampa: TFM - Via San Pio da Petralcina, 15/17 - 20010 Pogliano Milanese

REDAZIONE:
The European House
Ambrosetti S.p.A.
Via F. Albani, 21
20149 Milano
Tel. +39 02 46753 1
Fax +39 02 46753 333
Per informazioni:
letteraclub@ambrosetti.eu
Registrazione presso il Tribunale di Milano N° 493 del 20.07.06

 The European House
Ambrosetti