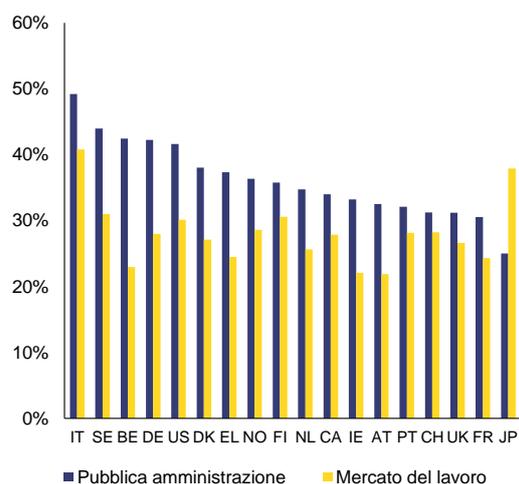


## 3.2. EFFICIENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DELLE ISTITUZIONI, GIUSTIZIA E ANTICORRUZIONE

### Pubblica amministrazione

Grafico 3.2.1. Percentuale di occupati di età pari o superiore a 50 anni, 2013



Fonte: Elaborazione ARAN su dati OCSE, Strategic Human Resources Management in Government Survey, labour force statistics database.

Dai confronti internazionali disponibili emerge che l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico italiano sono inferiori alla media dell'UE. Dagli indicatori mondiali della *governance* (*Worldwide Governance Indicators*) 2015 della Banca mondiale risulta che la performance dell'Italia è ben al di sotto della media europea dell'indicatore di efficienza della pubblica amministrazione, che riflette la percezione della qualità dei servizi pubblici, la capacità della pubblica amministrazione e la sua indipendenza da pressioni politiche e la qualità dell'elaborazione delle politiche. I dati rivelano anche un andamento negativo: il punteggio dell'Italia per l'efficienza della pubblica amministrazione è progressivamente diminuito, passando da 0,67 nel 2004 a 0,42 nel 2009 e a 0,38 nel 2014. L'Unione presenta una simile tendenza al ribasso, ma a un ritmo più lento<sup>(68)</sup>. Analogamente l'indice di qualità della regolamentazione, che riflette la percezione della capacità del governo di elaborare politiche e

<sup>(68)</sup> Banca mondiale - Indicatori mondiali della *governance* 2015. Il punteggio attribuito esprime la stima della *governance* misurata su una scala che va da -2,5 a +2,5 circa. I valori più alti corrispondono a una migliore *governance*. I ranghi percentili dell'Italia tra i 215 paesi coperti dagli indicatori mondiali della *governance* sono rispettivamente 75,12 (2004), 66,51 (2009) e 66,83 (2014).

normative solide, è inferiore alla media dell'UE e sta peggiorando rapidamente. L'indice europeo della qualità di governo del 2013 offre un quadro analogo, in cui l'Italia, al 25° posto sui 27 Stati considerati, si trova ben al di sotto della media dell'UE. L'Italia presenta inoltre la variazione più ampia a livello UE per differenze interregionali in termini di qualità e imparzialità del servizio pubblico. La variazione a livello nazionale è quasi altrettanto ampia della variazione all'interno dell'Unione: 3,29 in Italia a fronte del 3,31 in tutta l'UE. Si tratta di un'ulteriore sfida per l'Italia: migliorare il livello generale di efficienza dell'amministrazione pubblica nazionale e, al tempo stesso, ridurre il divario tra le regioni.

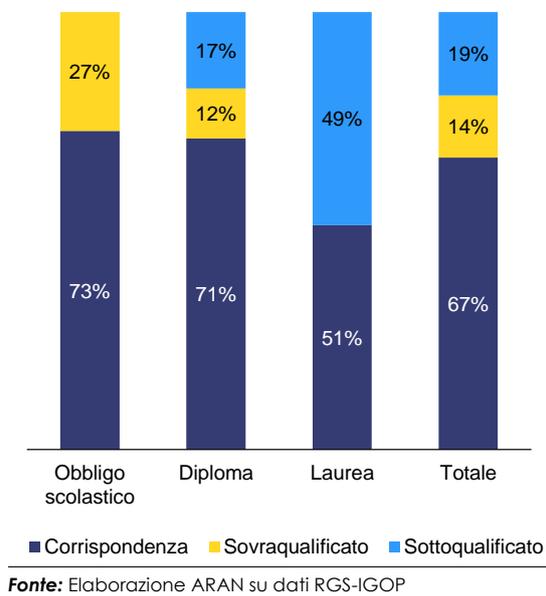
**Sono diversi i fattori responsabili della scarsa performance delle pubbliche amministrazioni italiane.** L'eccessiva durata delle procedure burocratiche riduce l'efficacia dell'azione amministrativa. Le competenze non sono chiaramente ripartite tra amministrazioni centrali e locali, con conseguenti sovrapposizioni e conflitti intraistituzionali, che rendono le procedure amministrative incerte in termini di durata e di esito. Questa mancanza di trasparenza riduce la responsabilità della pubblica amministrazione. Vi è inoltre un problema di età e di qualità dei pubblici dipendenti. Quasi il 50% dei dipendenti dell'amministrazione pubblica centrale e locale è di età pari o superiore a 50 anni<sup>(69)</sup> e solo il 10% è di età pari o inferiore a 35 anni (grafico 3.2.1). Inoltre nel 2013 solo il 18% dei dipendenti della pubblica amministrazione era in possesso di laurea, mentre il 34% non aveva portato a termine l'istruzione secondaria. L'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) ha confrontato i requisiti in materia di titoli di studio di tutte le posizioni della pubblica amministrazione con i titoli di studio effettivamente posseduti dai dipendenti attuali. Dall'esame dell'ARAN è emerso che nel 33% delle posizioni esiste un disallineamento tra domanda e offerta di competenze (che raggiunge il 49% se si considerano solo le posizioni che richiedono una laurea) (grafico 3.2.2)<sup>(70)</sup>. Tale squilibrio diventa ancora più evidente se si suddivide la pubblica

<sup>(69)</sup> Mastrogioseppe P., Vignocchi C. (2013), *Anzianità ed età del personale pubblico*, ARAN Occasional Paper 3.

<sup>(70)</sup> Mastrogioseppe P. (2013), *Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego*, ARAN Occasional Paper 4.

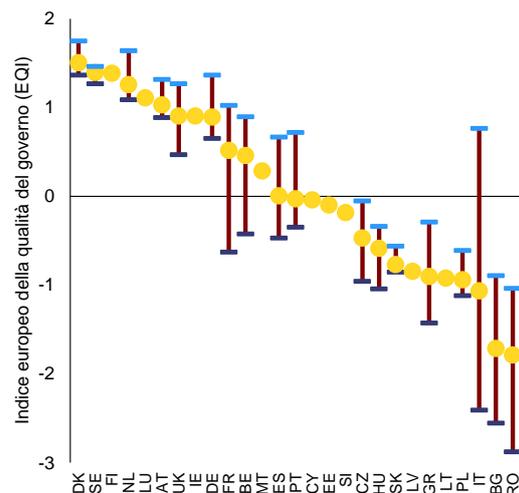
amministrazione in sottocategorie: il 53% dei dipendenti di enti pubblici non economici è sottoqualificato, mentre il 6% è sovraqualificato; per i ministeri le percentuali sono rispettivamente del 34% e del 9%; nelle università il 25% del personale è sottoqualificato mentre il 18% è sovraqualificato. Le posizioni che richiedono una laurea possono essere coperte mediante progressione interna di carriera o attraverso personale esterno. In quest'ultimo caso il disallineamento è ridotto al minimo dagli attuali requisiti obbligatori in materia di titoli di studio. Nel primo caso, tuttavia, le posizioni potevano essere occupate da dipendenti assunti prima dell'introduzione dei requisiti obbligatori, il che, considerando la piramide dell'età del personale, è avvenuto nella maggioranza dei casi. L'Italia si colloca ai posti più bassi tra i paesi dell'OCSE per l'uso di internet nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

Grafico 3.2.2. **Corrispondenza con il titolo di studio: distribuzione del personale in funzione del livello di competenze richiesto, 2013**



**La scarsa efficienza della pubblica amministrazione italiana incide negativamente sul contesto imprenditoriale e sulla produttività.** Secondo la relazione 2015-2016 sulla competitività globale del Forum economico mondiale, l'inefficienza della burocrazia pubblica è considerata il principale ostacolo all'attività commerciale e imprenditoriale in Italia <sup>(71)</sup>. Le ripercussioni negative si trasmettono direttamente o indirettamente a tutta l'economia. L'impatto negativo è diretto in termini di costi aggiuntivi o di perdita di risorse, ad esempio a causa dei maggiori oneri che pesano sul contesto imprenditoriale (cfr. sezione 3.3). L'inefficienza della pubblica amministrazione italiana ha anche conseguenze indirette sull'economia in quanto ostacola la crescita delle imprese e gli investimenti diretti esteri o ritarda l'attuazione e l'esecuzione delle riforme, anche quando queste sono ben concepite. In riferimento alla grande disparità di efficienza esistente tra le regioni italiane (grafico 3.2.3), il Fondo monetario internazionale <sup>(72)</sup> ha stimato che se l'efficienza del settore pubblico aumentasse al livello delle migliori regioni del paese, la produttività dell'impresa media aumenterebbe del 5-10% e il PIL aumenterebbe complessivamente del 2%.

Grafico 3.2.3. **Indice europeo della qualità del governo e variazione all'interno dei paesi a livello regionale**



<sup>(71)</sup> Forum economico mondiale (2015), Relazione sulla competitività globale 2015-2016.

<sup>(72)</sup> FMI (2015), Relazione per paese n. 15/166.

**Nell'agosto 2015 è stata adottata un'ampia legge delega per la riforma della pubblica amministrazione.** La riforma mira a porre rimedio a gran parte delle inefficienze evidenziate sopra agevolando l'accesso del pubblico a documenti e dati, migliorando l'assunzione, la gestione e la mobilità del personale e semplificando e accelerando i procedimenti amministrativi. I decreti attuativi devono essere adottati prima di agosto 2016, tranne il decreto sulle norme per la semplificazione e la trasparenza (adozione entro febbraio 2016) e quello sul pubblico impiego (adozione entro febbraio 2017).

**Nel gennaio 2016 il governo ha proposto una serie di decreti legislativi.** Due decreti importanti riguardano le norme sulla trasparenza e la semplificazione previste nella legge delega. Le disposizioni fondamentali riguardano la semplificazione della procedura per il rilascio della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e il funzionamento della Conferenza dei Servizi <sup>(73)</sup>. È stata istituita una conferenza semplificata per la maggior parte dei normali progetti. Per i progetti più sensibili resta in vigore la consueta conferenza, per la quale sono stati tuttavia introdotti termini chiari e vincolanti. Una procedura accelerata, che consente di ridurre fino al 50% i tempi richiesti dalla procedura ordinaria e la cui disciplina spetta direttamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, è prevista per i progetti strategici nazionali o regionali, con criteri di ammissibilità unicamente generali. È estesa l'applicazione del principio del silenzio assenso. Gli altri sette decreti coprono un certo numero di disposizioni: licenziamento disciplinare nella pubblica amministrazione, riorganizzazione della disciplina concernente le autorità portuali (cfr. sezione 3.6), assorbimento del Corpo forestale dello Stato, nomina dei dirigenti sanitari, riorganizzazione e razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

### **Appalti pubblici**

**Il sistema degli appalti pubblici presenta ancora una serie di carenze strutturali.** Il quadro

<sup>(73)</sup> Ogni pubblica amministrazione interessata da un progetto prende parte a una conferenza unificata per esprimere il proprio parere e definire una posizione comune sul progetto, approvandolo o bloccandolo.

giuridico e istituzionale è complesso e instabile. Gli appalti elettronici sono frammentati, con acquirenti a livello centrale e in alcune regioni, mentre altrove deve essere ancora avviato il passaggio alla presentazione per via elettronica. È stato elaborato un piano globale per gli appalti elettronici. Con riguardo alla fatturazione elettronica l'Italia ha completato la transizione, raggiungendo un livello di utilizzo prossimo al 100%. Esiste una notevole discrepanza tra gli avvisi di gara registrati a livello nazionale e quelli pubblicati nel *Tenders Electronic Daily* europeo (in termini di valore e numero di operazioni). L'Italia ha uno dei tassi più elevati dell'UE di procedure negoziate senza pubblicazione del bando di gara (9% di tutte le procedure), uno dei tassi più elevati di appalti aggiudicati sulla base di una singola offerta (29%) e uno dei più bassi tassi di pubblicazione dei bandi di gara nella Gazzetta ufficiale dell'UE (19,5% della spesa totale per appalti pubblici). La mancanza di capacità amministrativa e i notevoli ostacoli alla concorrenza nei settori economici fondamentali si traducono in procedure onerose e inefficienze. La durata media di una procedura di gara è di 210 giorni (rispetto a una media UE di 77,4 giorni). Nel 2013 sono state registrate 340 decisioni in merito a misure correttive in questo campo. Infine la corruzione è percepita come un fenomeno diffuso negli appalti pubblici: è quanto ha dichiarato il 70% delle persone che hanno partecipato a un sondaggio Eurobarometro nel 2014.

**Il governo italiano intende adottare una strategia nazionale globale per gli appalti pubblici nel 2016.** Si contribuirebbe così a garantire una maggiore conformità alle nuove norme dell'UE su appalti pubblici e concessioni e a individuare misure concrete per superare i problemi sistemici del paese. Le disposizioni dovrebbero concentrarsi sul miglioramento del quadro istituzionale e sulla modernizzazione delle amministrazioni centrali e locali.

### **Società a partecipazione pubblica locali**

**Quasi 8 000 partecipate locali pesano sull'efficienza dell'economia e delle finanze pubbliche.** Negli ultimi venti-trent'anni in Italia si è assistito alla proliferazione delle partecipate locali. Un'analisi approfondita della demografia e delle variabili economiche delle imprese a

partecipazione pubblica è contenuta nella relazione per paese sull'Italia del 2015 della Commissione. Molteplici sono i fattori all'origine delle inefficienze delle imprese a partecipazione pubblica. Anche se in linea di principio le partecipate locali sono soggette al diritto privato, numerose deroghe a tale principio e una serie di disposizioni speciali hanno creato un quadro complesso per la gestione e l'organizzazione di queste imprese. I tribunali hanno seguito approcci divergenti e non uniformi nel dare attuazione alle leggi, in funzione delle peculiarità delle diverse categorie di imprese statali, dando luogo a incertezza giuridica e a procedure onerose<sup>(74)</sup>. Inoltre alla grande maggioranza delle partecipate locali sono affidati contratti di servizio direttamente, senza gara pubblica, il che riduce ulteriormente gli incentivi ad accrescere l'efficienza<sup>(75)</sup>. Infine, l'intervento politico risulta molto frequente, con un impatto negativo sui risultati economici delle partecipate locali, in particolare in termini di rendimento dell'investimento e di rendimento del capitale proprio<sup>(76)</sup>.

**Nel gennaio 2016 sono state assunte nuove iniziative nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione per rimediare alle cause all'origine dell'inefficienza delle imprese a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici locali.** Il nuovo quadro mira a disciplinare sistematicamente le imprese pubbliche, in linea con i principi di una gestione efficiente, di tutela della concorrenza e della necessità di ridurre la spesa pubblica. La creazione di nuove imprese a partecipazione pubblica deve essere motivata rispetto ad altre possibili alternative e rientrare nell'ambito degli obiettivi istituzionali dell'ente pubblico, previo controllo della Corte dei conti. A quest'ultima spetta l'esame delle relazioni annuali sulla razionalizzazione. Il ruolo degli enti pubblici partecipanti è allineato alla posizione degli azionisti ordinari. Sono introdotti criteri di risultato per gli amministratori e le imprese a

partecipazione pubblica sono tenute ad elaborare relazioni annuali sul governo societario. Le nuove disposizioni chiariscono che le imprese a partecipazione pubblica sono soggette alla normativa fallimentare. La compensazione per obblighi di servizio pubblico deve essere documentata a parte. Gli statuti delle imprese a partecipazione pubblica devono essere adeguati alle nuove norme entro la fine del 2016. Dal momento che misure analoghe erano state adottate in passato, seppure in modo frammentario, senza risultati concreti, l'attuazione effettiva della riforma rappresenta una sfida notevole. Sono state inoltre proposte misure importanti sul riesame del quadro giuridico dei servizi pubblici locali al fine di rafforzare la concorrenza e migliorare l'efficienza.

#### Capacità istituzionale

**Sono in corso di adozione provvedimenti importanti per rafforzare la capacità istituzionale in vista dell'adozione e attuazione delle riforme.** La nuova legge elettorale mira a produrre maggioranze più stabili in Parlamento, con l'obiettivo ultimo di consentire al governo di attuare un programma quinquennale di riforme. La nuova legge elettorale è stata definitivamente approvata nel maggio 2015 ed entrerà in vigore nel luglio 2016. La legge costituzionale mira a ridurre il potere legislativo del Senato rivedendo l'attuale sistema bicamerale perfetto. L'iter legislativo sarà più rapido e semplificato. Inoltre, in linea con la riforma della pubblica amministrazione, sarà chiarita la ripartizione delle competenze tra il centro e le regioni e sarà gradualmente soppresso il livello provinciale. Entrambe le camere del Parlamento hanno completato la prima lettura del disegno di legge costituzionale nel marzo e nell'ottobre 2015. L'adozione finale è prevista per il primo semestre del 2016. Pertanto, tenuto conto della riforma della pubblica amministrazione, della nuova legge elettorale e del disegno di legge costituzionale, dall'agosto 2016 l'Italia dovrebbe avere un assetto istituzionale completamente nuovo. Nel frattempo il governo in carica sta accelerando l'adozione e l'attuazione di misure adottate in passato. Nel novembre 2015 la percentuale di misure di attuazione prese dai governi Monti e Letta che erano state adottate era pari al 76,3%. A metà novembre 2015 il governo

<sup>(74)</sup> Cfr. ad esempio Corte di Cassazione, sentenze n. 22209/2013 e n. 28495/2012.

<sup>(75)</sup> Corte dei Conti (2014), Gli organismi partecipati dagli enti territoriali.

<sup>(76)</sup> Menozzi et al. (2011), Board composition, political connections, and performance in state-owned enterprises, *Industrial and Corporate Change*; Garrone et al. (2011), *Utility municipali: influenza politica o discrezionalità del management*, *L'Industria*, a. XXXII, n. 1.

Renzi aveva adottato 265 progetti di legge <sup>(77)</sup>. Non è tuttavia chiaro quante di tali misure di attuazione sono già state adottate o subiranno un ritardo nella loro adozione.

#### **Fondi strutturali e di investimento europei**

**L'inefficienza della pubblica amministrazione ostacola la capacità dell'Italia di utilizzare correttamente i fondi UE.** L'utilizzo dei fondi UE rimane molto inferiore alla media dell'UE. Nel 2015, l'ultimo anno per cui sono disponibili relazioni sull'impiego dei fondi, il tasso di assorbimento di tutti i fondi strutturali era ancora pari all'80% della spesa totale prevista, con un aumento di solo 10% rispetto all'anno precedente. L'Italia continua a essere un paese a "due velocità" in termini di impiego dei fondi UE: le regioni settentrionali e centrali e alcune regioni meridionali sono in linea con la media dell'UE in termini qualitativi e quantitativi, ma un numero limitato di regioni meridionali sono ben al di sotto della media in termini di assorbimento dei fondi, qualità della spesa e completamento dei progetti <sup>(78)</sup>. Queste ultime regioni sono anche le principali beneficiarie della politica di coesione, che rappresenta circa il 70% delle risorse.

**Sono state adottate misure a medio e a lungo termine per affrontare le carenze di lunga data dell'Italia nell'utilizzo dei fondi dell'UE.** L'Agenzia per la coesione territoriale è ora operativa. Il dipartimento per le politiche di coesione è stato riformato e integrato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'adozione dei programmi nazionali e regionali era subordinata all'adozione di piani per il potenziamento amministrativo (PRA), istituiti per garantire che le amministrazioni responsabili dell'utilizzo dei fondi della politica di coesione dispongano della struttura e delle competenze per gestire le risorse loro affidate. Il coordinamento del processo è supervisionato da un comitato direttivo di alto livello, presieduto dal segretario generale

<sup>(77)</sup> Compresi decreti legge, disegni di legge e decreti legislativi.

<sup>(78)</sup> Al 1° dicembre 2015 il livello di assorbimento delle regioni dell'obiettivo di competitività era del 90%, mentre quello delle regioni dell'obiettivo di convergenza era di circa il 76%, con quattro regioni che raggiungevano appena il 68%.

della Presidenza del Consiglio, e dalle principali parti interessate <sup>(79)</sup>.

#### **Sistema giudiziario**

**La lunga durata dei procedimenti e l'elevato numero di cause civili e commerciali pendenti rimangono problemi cruciali.** In Italia il tempo necessario per la risoluzione di tutti i tipi di contenzioso civile e commerciale in primo grado è rimasto relativamente stabile intorno ai 380 giorni nel periodo 2010-2014 <sup>(80)</sup>. Anche se il tempo necessario per definire le cause civili e commerciali in primo grado si è ridotto a 532 giorni nel 2014 (rispetto a 608 giorni nel 2013), rimane fra i più lunghi dell'UE. Inoltre i procedimenti civili e commerciali sono particolarmente lunghi in secondo grado e dinanzi alla Corte di Cassazione <sup>(81)</sup>. Dal 2009 il numero complessivo di cause pendenti dinanzi ai giudici è diminuito costantemente grazie agli elevati indici di ricambio in primo e secondo grado, in particolare per quanto concerne il contenzioso civile e commerciale <sup>(82)</sup>. Tale risultato indica il potenziale di riduzione dell'arretrato accumulato. Nel 2014, tuttavia, nessun progresso è stato compiuto per ridurre l'arretrato di 4,5 milioni di cause civili pendenti dinanzi ai giudici di primo grado. Quanto ai tribunali amministrativi, l'arretrato accumulato in primo grado pro capite si è dimezzato dal 2010, grazie all'elevato indice di ricambio nel corso degli anni, ma i tempi di esaurimento (*disposition time*) dei procedimenti <sup>(83)</sup> in primo grado rimangono molto elevati, pari a 983 giorni nel 2014.

<sup>(79)</sup> Rappresentanti del Ministero del lavoro, dell'Agenzia per la coesione territoriale, del dipartimento per la coesione territoriale, della pubblica amministrazione, della Commissione europea e delle regioni.

<sup>(80)</sup> I tempi di esaurimento dei procedimenti erano di 376 giorni nel 2014 rispetto a 395 giorni nel 2010, 391 giorni nel 2012 e 369 giorni nel 2013. Fonte: Commissione europea, *Quadro di valutazione UE della giustizia 2016*.

<sup>(81)</sup> Nel 2014 i tempi di esaurimento dei procedimenti civili e commerciali erano di 959 giorni in secondo grado e di 1 316 giorni dinanzi alla Corte di Cassazione. Fonte: CEPEJ, *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States*.

<sup>(82)</sup> Nel 2014 l'indice di ricambio per il contenzioso civile e commerciale era pari al 119% sia in primo che in secondo grado, il più elevato dell'UE. Fonte: CEPEJ, *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States*.

<sup>(83)</sup> I tempi di esaurimento (*disposition time*) sono un indicatore stimato della lunghezza media dei processi, che confronta il numero di cause concluse durante il periodo

**Nonostante i miglioramenti in termini di abbattimento dell'arretrato, nel 2014 è aumentata la percentuale di cause civili pendenti da oltre tre anni in primo e in secondo grado.** Il numero di cause civili pendenti da oltre tre anni in primo e in secondo grado è aumentato dal 24% del totale nel 2013 al 32% nel 2014<sup>(84)</sup>. Il fatto che un terzo del totale delle cause civili sia pendente da oltre tre anni ha gravi ripercussioni sul funzionamento del sistema giudiziario, in quanto mina la fiducia degli utenti ed è pertanto pregiudizievole per il contesto imprenditoriale e gli investimenti. Il gran numero di procedimenti che superano la durata ragionevole mette inoltre a dura prova il bilancio pubblico<sup>(85)</sup>.

**Vi sono margini di miglioramento della qualità del sistema giudiziario sotto vari aspetti.** I sondaggi tra gli utenti e gli operatori del diritto, che costituiscono il principale metodo di misurazione della "soddisfazione dei clienti", sono utilizzati molto raramente in Italia: nel 2014 non ne sono stati realizzati<sup>(86)</sup>. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono ancora sottoutilizzate, in particolare nei tribunali amministrativi e tributari in cui il "processo amministrativo telematico" non è ancora pienamente applicabile. Una più ampia pubblicazione delle sentenze civili di primo e di secondo grado e una migliore comunicazione tra organi giudiziari e pubblico potrebbero accrescere la trasparenza dell'attività giudiziaria.

**Rispetto alle riforme della giustizia intraprese negli scorsi anni, nel 2015 il numero di iniziative legislative avviate è stato inferiore.** Due leggi delega, proposte nel primo semestre 2015, sono ancora in attesa di adozione: la prima riguarda la riforma della magistratura onoraria e dei giudici di pace, la seconda modifica alcune norme

processuali civili per semplificare alcuni aspetti del procedimento e aumenta la specializzazione dei giudici ampliando le competenze dei tribunali dell'impresa e istituendo sezioni specializzate per la famiglia e la persona. I provvedimenti previsti sono potenzialmente in grado di colmare alcune carenze del sistema giudiziario italiano e possono contare sul forte sostegno del mondo imprenditoriale; permangono tuttavia incertezze circa i tempi di adozione e di attuazione. L'apertura della possibilità di deposito telematico di specifici atti processuali in tutti i tribunali di primo e di secondo grado ha segnato un ulteriore passo avanti verso il processo civile "telematico", venendo a integrare il deposito telematico obbligatorio degli atti del procedimento pienamente applicabile dal 30 giugno 2015. Il governo italiano stima a 53 milioni di EUR i risparmi già generati dall'uso del processo civile "telematico" tra ottobre 2014 e settembre 2015<sup>(87)</sup>. Non è ancora possibile quantificare gli effetti della digitalizzazione sull'efficienza dei procedimenti, ma i primi risultati ottenuti con gli ordini di pagamento telematici sono incoraggianti<sup>(88)</sup>.

**Il governo italiano ha continuato a monitorare l'andamento delle riforme già adottate.** Dai dati periodici pubblicati sul funzionamento della mediazione obbligatoria in determinate materie civili e commerciali emerge una tendenza positiva delle parti riguardo all'adesione al sistema<sup>(89)</sup>, anche se la percentuale di casi sfociati in un accordo rimane bassa<sup>(90)</sup>. Da un recente sondaggio tra i portatori d'interesse è emerso che i due terzi delle imprese che hanno sperimentato la mediazione la valuta negativamente e che quasi la metà la ritiene meno conveniente della sede giudiziaria in termini di costi<sup>(91)</sup>. Il tiepido successo riscosso dal regime di mediazione introdotto nel 2013 per un periodo quadriennale di prova potrebbe rimetterne in discussione

osservato e il numero di cause non concluse alla fine del periodo. Per ulteriori informazioni e un'analisi empirica si veda: Lorenzani D., Lucidi F. (2014), *The Economic Impact of Civil Justice Reforms*, European Economy – Economic Papers, n. 530/2014.

<sup>(84)</sup> Ministero della Giustizia, Progetto Strasburgo 2, settembre 2015.

<sup>(85)</sup> Secondo le stime del Ministero della Giustizia dal 2001 sono stati pagati risarcimenti per oltre 750 milioni di EUR (e nell'agosto 2015 rimanevano da versare ancora 450 milioni di EUR).

<sup>(86)</sup> Commissione europea, Quadro di valutazione UE della giustizia 2016.

<sup>(87)</sup> <http://pst.giustizia.it/PST/>

<sup>(88)</sup> Da quando si applicano le norme sul processo civile "telematico" (giugno 2015) i tempi di adozione di un ordine di pagamento da parte del giudice si sono ridotti nella maggior parte delle circoscrizioni giudiziarie fino al 45%.

<sup>(89)</sup> Alla prima riunione di mediazione del primo semestre 2015 ha partecipato il 45% rispetto al 39% del 2014.

<sup>(90)</sup> Termina con un accordo il 22% circa delle mediazioni in cui entrambe le parti partecipano ad almeno una riunione, percentuale che sale al 40,5% se le parti partecipano a più riunioni di mediazione.

<sup>(91)</sup> Sondaggio di ABI-Confindustria, maggio 2015.

l'obbligatorietà. Non sono ancora disponibili dati attendibili sui provvedimenti adottati nel 2014 ai fini del trasferimento di procedimenti pendenti alla sede arbitrale e dell'introduzione della negoziazione assistita obbligatoria. Una valutazione è prevista per il 2016.

**Il governo ha annunciato nuove misure organizzative per risolvere il problema dell'arretrato, in particolare per le cause pendenti da oltre tre anni.** Il ministero della Giustizia ha messo a punto un progetto pluriennale<sup>(92)</sup> volto a ridurre l'arretrato in varie fasi, di cui la prima riguarda le cause avviate prima del 2000. Ha stabilito inoltre una serie di principi cui i giudici dovranno attenersi per smaltire l'arretrato, quali il principio FIFO (*First in - First out*) e il monitoraggio costante della durata delle cause pendenti. Se adeguatamente applicate, queste misure potrebbero avere effetti positivi superando uno dei problemi più gravi del sistema giudiziario. Va tuttavia osservato che il fatto di concentrare anzitutto l'azione sulle cause più vecchie, relativamente più complesse, rischia di produrre un effetto temporaneamente negativo sul numero totale delle cause pendenti e di abbassare gli indici di ricambio.

### Corruzione

**La corruzione rimane un grave problema in Italia e i termini di prescrizione restano un ostacolo alla lotta contro di essa.** La maggior parte dei problemi dell'Italia evidenziati nella relazione 2014 dell'UE sulla lotta alla corruzione persiste, tra cui la corruzione ad alto livello e i suoi legami con la criminalità organizzata, i conflitti d'interessi e la dichiarazione della situazione patrimoniale, le infrastrutture e le altre grandi opere pubbliche, nonché la corruzione nel settore privato. In un recente sondaggio Eurobarometro<sup>(93)</sup> l'Italia è stabilmente tra i paesi dell'UE in cui più alta è la percentuale di imprese che ritengono che la corruzione (98%), le tangenti (36%) e l'abuso di potere per vantaggio personale tra politici, esponenti di partito o alti dirigenti pubblici a livello nazionale (88%) siano un problema diffuso nel loro paese e che dichiarano che i

favoritismi e la corruzione ostacolano la concorrenza (89%), che la corruzione intacca gli appalti pubblici gestiti dagli enti regionali o locali (77%) e che, in generale, la corruzione rappresenta un ostacolo rilevante all'attività imprenditoriale (60%). Il sondaggio trova conferma in vari indicatori internazionali: secondo il rapporto 2016 di Transparency International, nel 2015 l'Italia ottiene uno dei risultati peggiori nell'UE in termini di corruzione percepita; la relazione del Forum economico mondiale sulla competitività globale 2014-2015 ha collocato l'Italia al 102° posto su 144 paesi in base agli indicatori relativi all'etica e alla corruzione; gli indicatori di *governance* della Banca mondiale hanno classificato l'Italia al 25° posto nell'UE per il controllo della corruzione secondo i dati del 2014. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ha analizzato un campione dei Piani di prevenzione della corruzione (PTPC), che sono obbligatori per tutti gli organi amministrativi e tutte le imprese a partecipazione pubblica, riscontrandone la qualità "generalmente insoddisfacente"<sup>(94)</sup> e criticando l'approccio formalistico alla conformità e la limitata partecipazione della dirigenza. Questo viene ad aggiungersi all'assenza di una verifica uniforme e sistematica della situazione patrimoniale dei dipendenti pubblici e dei conflitti d'interesse. Si stima che, nel complesso, la mancanza di misure efficaci contro la corruzione abbia finora scoraggiato gli investimenti esteri e la crescita economica. Transparency International e il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione hanno indicato nella prescrizione la principale carenza del sistema italiano di prevenzione della corruzione e hanno sollecitato una valutazione approfondita dei motivi alla base dell'elevato tasso di prescrizione per i reati di corruzione ed un piano organico per affrontarli. Come precisato nella relazione per paese 2015, l'attuale sistema italiano incentiva tattiche dilatorie. In effetti, la tendenza seguita nel periodo 2005-2014 dal rapporto tra numero di reati prescritti e numero totale di procedimenti definiti, riportata nel grafico 3.2.4, mostra che, mentre i tassi di prescrizione in primo grado sono rimasti piuttosto stabili nel tempo per poi impennarsi al 7,4% nel 2014, nelle corti d'appello le prescrizioni hanno registrato un aumento costante

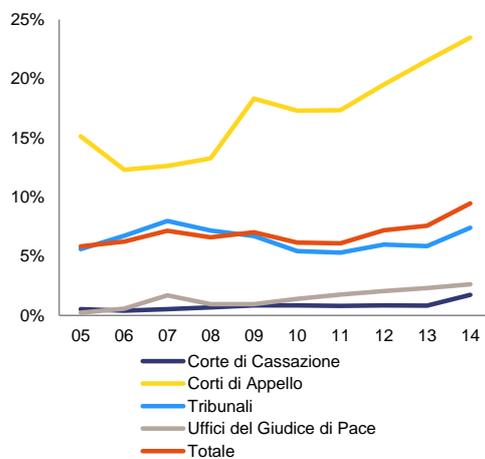
<sup>(92)</sup> Ministero della Giustizia, Progetto organizzativo Arretrato civile ultratriennale - Programma Strasburgo 2.

<sup>(93)</sup> Flash Eurobarometer 428, *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, settembre-ottobre 2015

<sup>(94)</sup> ANAC (2015), Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione, Determinazione n. 12/2015

e vistoso, passando dal 15% al 23,5%. Seppur con tassi di prescrizione ovviamente molto più bassi, la stessa tendenza ascendente con accelerazione rapida l'anno scorso si riscontra per la Corte di Cassazione. I dati disponibili confermano il numero elevato di reati prescritti dopo la condanna di primo grado.

Grafico 3.2.4. Rapporto tra numero di reati prescritti e numero totale di procedimenti definiti



Numero totale di procedimenti conclusi per ciascun grado nel 2014: Corte di Cassazione: 53 350; corti d'appello: 103 577; tribunali: 320 551; uffici del giudice di pace: 54 763; totale: 532 441.

Fonte: Ministero della Giustizia, Commissione europea

**La riforma dei termini di prescrizione sta subendo ritardi.** Dopo due votazioni alla Camera e al Senato, un progetto di legge volto alla revisione organica dell'istituto della prescrizione è ancora in discussione in Parlamento. Nel 2015 sono state tuttavia approvate alcune leggi che innalzano le pene, e quindi allungano la prescrizione, per determinati reati di corruzione, introducono nel Codice penale reati nuovi quali l'autoriciclaggio e il falso in bilancio e rafforzano le competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), in particolare in tema di appalti pubblici. Sono inoltre in corso iniziative legislative per incoraggiare i dipendenti pubblici che segnalano illeciti (c.d. *whistleblower*), cui attualmente è offerta una protezione solo limitata e frammentaria. Un'attuazione adeguata di queste norme, associata alla rapida approvazione della revisione organica dell'istituto della prescrizione, potrebbe segnare un cambiamento di passo nella lotta contro la corruzione.

### L'applicazione della prescrizione a determinati reati in Italia potrebbe risultare problematica alla luce del diritto dell'UE.

In risposta a una domanda di pronuncia pregiudiziale del Tribunale di Cuneo, nel settembre 2015 la Corte di giustizia<sup>(95)</sup> ha stabilito che il giudice italiano deve, tra l'altro, disapplicare i termini di prescrizione se la loro applicazione impedisce all'Italia d'imporre sanzioni effettive e dissuasive per reati di frode sull'imposta sul valore aggiunto (IVA). L'applicazione dei termini di prescrizione porta l'Italia a violare l'obbligo di combattere contro la frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE che le incombe in virtù dell'articolo 325 TFUE. Sebbene la causa dinanzi alla Corte europea vertesse su "frodi carosello" sull'IVA, la sentenza è rilevante ai fini della lotta contro la corruzione per due motivi. La Corte sposa anzitutto la tesi del giudice nazionale secondo cui, nei procedimenti penali su reati (come l'evasione fiscale) che richiedono indagini complesse, grazie alla scadenza dei termini di prescrizione in Italia l'impunità non è l'eccezione bensì la regola<sup>(96)</sup>. Più importante ancora, la Corte esorta il giudice nazionale a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione disapplicando le disposizioni di diritto interno che vanno nella direzione opposta, nel caso di specie i termini di prescrizione. Lasciando impregiudicato l'esito che la causa infine avrà in Italia<sup>(97)</sup>, dato l'obbligo per gli Stati membri di combattere la corruzione a norma del diritto dell'UE la revisione dell'istituto della prescrizione è pertanto rilevante anche alla luce di quest'evoluzione giurisprudenziale.

<sup>(95)</sup> Causa C-105/14. Cfr. comunicato stampa 95/15.

<sup>(96)</sup> Sentenza della Corte del settembre 2015 nella causa C-105/14.

<sup>(97)</sup> È attualmente attesa una pronuncia della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'appello di Milano in merito all'esecuzione della sentenza della Corte europea nella causa C-105/14 nell'ordinamento giuridico italiano.