

**LA MEDIAZIONE AMMINISTRATIVA: INTRODUZIONE DEL MODELLO E POSSIBILE IMPATTO IN
TERMINI DI EFFICIENZA DELLA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA:
I POSSIBILI EFFETTI SUL CONTENZIOSO E SULL'ECONOMIA**

**Prof. Fabrizio Antolini*
(Università di Teramo)**

Abstract. La pandemia ha avuto una serie di effetti in grado di condizionare non poco le scelte decisionali degli individui. Ha rappresentato uno stress test per l'intero sistema economico e sociale, mettendo a dura prova le comunità e le istituzioni. La crisi economica del nostro Paese però non è dovuta alla sola crisi pandemica dal momento che negli ultimi anni, la crescita economica registrata è stata minore rispetto a molti altri Paesi. Confrontando l'andamento della variazione del PIL dell'Italia, con quella che invece si è avuta in Spagna, paese molto simile per cultura e struttura economica, è evidente come le riforme apportate in Italia non siano state sempre coerenti e mirate e, quindi, poco incisive. La crescita economica transita quindi inevitabilmente per la revisione delle norme, perché è solo in questo modo che il Paese può diventare istituzionalmente più moderno. Tra tutti i settori, la giustizia richiede interventi volti a snellire le procedure per ridurre tempi e numerosità dei procedimenti giudiziari. Occorre ricordare che la giustizia oltre ad avere effetti sulla crescita economica e sociale del Paese, condiziona la qualità della vita dei cittadini.

1. L'Italia nel contesto europeo

La crisi pandemica per i sistemi istituzionali ha rappresentato un vero stress-test, al quale non tutti i Paesi hanno saputo rispondere alla stessa maniera. Alla fine del 2020 (Istat, 2020) il decremento del reddito prodotto (PIL) per l'Italia, è previsto essere pari al -8,9 per cento, prevalentemente dovuto alla debolezza della domanda interna (-7,5 punti percentuali). Tuttavia nei mesi estivi si è registrata una ripresa con un incremento del PIL congiunturale nel terzo trimestre (+15,9 per cento) superiore alla media europea (+12,6 per cento) ed alla Germania (+8,5 per cento), ma inferiore alla Francia (18,7 per cento) ed alla Spagna (16,7 per cento). Il sistema produttivo italiano ha dimostrato ancora una volta la sua resilienza, nel sapersi adattare al diverso contesto. L'economia è prima di tutto un fenomeno sociale e, come tale, è largamente dipendente dall'impianto di norme che ne regolano il suo funzionamento. Per far crescere il reddito prodotto, si può agire sul sistema economico, sia facendo leva sulle variabili economiche, individuando la politica di bilancio più opportuna, sia agendo sulle regole che ne determinano il funzionamento. Il rapporto tra le imprese e la Pubblica Amministrazione dovrebbe essere caratterizzato da una semplificazione dei processi amministrativi a tutti i livelli, da quando nasce l'impresa a quando cessa la sua attività. La rilevanza di disporre di un impianto normativo semplice nella comprensione e nella sua applicazione, è un requisito fondamentale per assicurare al Paese anche un adeguato livello di sviluppo economico (Arndt,1990).

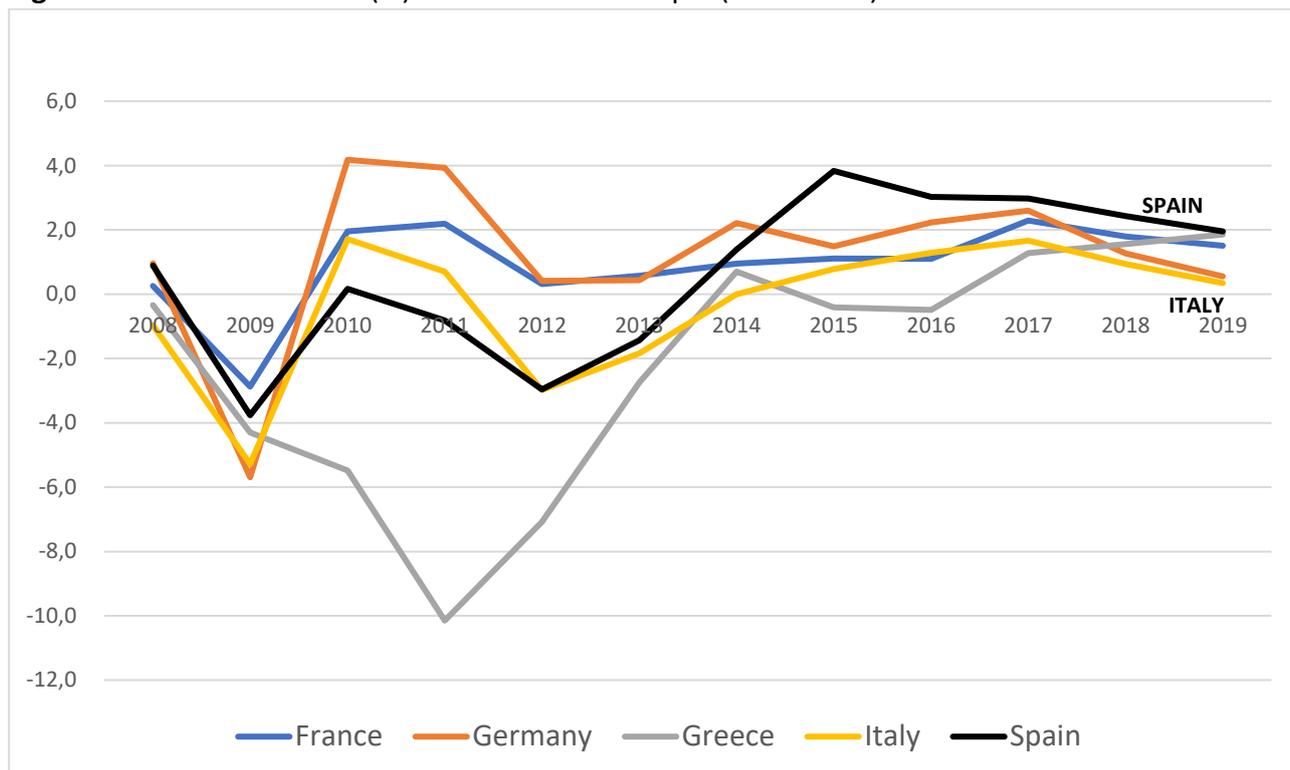
*Fabrizio Antolini, Professore di statistica Economica, Università di Teramo. E-mail: fantolini@unite.it

Un sistema istituzionale efficiente migliora il rapporto fiduciario tra i cittadini e le istituzioni, influenzando la loro percezione della qualità della vita.

2. Analisi comparata della crescita economica ed importanza delle riforme

Se si analizza la variazione del Prodotto Interno Lordo (PIL) a partire dal 2008 per Italia, Spagna Francia, Germania e Grecia, è evidente come tutti i Paesi abbiano risentito della recessione iniziata in quell'anno, anche se poi gli effetti si sono manifestati nell'anno successivo.

Figura 1: Variazione del PIL (%) in alcuni Paesi Europei (2008-2019)



Fonte: Eurostat

Nel periodo 2008-2019, tutti i Paesi, hanno attraversato quindi la crisi recessiva del 2008, mentre la seconda recessione, iniziata nel 2011, ha colpito solamente l'Italia e la Spagna; la Grecia duramente colpita dalla crisi economica del 2008, mostra, in termini congiunturali, il suo unico punto di svolta nel 2011. Dopo la seconda crisi recessiva, che come detto ha caratterizzato solo alcuni Paesi, la Spagna è tornata a crescere economicamente ed infatti nel periodo 2012-2019 ha incrementato il reddito prodotto ad un tasso medio dell'1,4 per cento. Nel 2019 la Spagna ha avuto una crescita annua del 2 per cento, mentre l'Italia dello 0,3 per cento. La seconda recessione ha però caratterizzato la Spagna anche per il ricorso al Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), le cui risorse, utilizzate al 40 per cento, sono state impiegate per salvaguardare il sistema bancario nazionale. L'affinità culturale ed economica che caratterizza l'Italia e la Spagna, suggerisce di analizzare il complesso delle riforme attuate da questi Paesi a partire dal 2008, per individuare le cause che hanno determinato un così ampio divario nella crescita del PIL.

Nel Prospetto 1 sono riportati i principali aspetti ed i relativi indicatori socio-economici che caratterizzano i due Paesi rendendoli a volte affini e a volte differenti.

Prospetto 1: Aspetti di maggior similarità e differenza tra Italia e Spagna

ASPETTI IN COMUNE	
Spagna	Italia
La bassa produttività del lavoro: 135,2 euro di valore aggiunto per addetto per ogni 100 euro di lavoro unitario.	La bassa produttività del lavoro: 131,2 euro di valore aggiunto per addetto per ogni 100 euro di lavoro unitario.
Imprese di piccole dimensioni: 4,5 addetti per impresa (Germania 11,9 addetti).	Impresa di piccole dimensioni: 3,9 addetti per impresa (Germania 11,9 addetti).
Elevata quota di esportazioni di beni e servizi sul Pil (3% del PIL).	Elevata quota di esportazioni di beni e servizi sul PIL (3,1% del PIL).
Quadro demografico: Total Fertility Rate 1,30	Quadro demografico: Total Fertility Rate 1,30
Instabilità politica	Instabilità politica
ASPETTI DI MAGGIORE DIFFERENZA	
Basso costo del lavoro 21,19 euro per ora (salario orario 15,83 euro).	Alto costo del lavoro: 27,91 euro per ora (salario orario 20,09).
Riforme economiche coerenti nel tempo in grado di compensare l'instabilità politica.	Riforme economiche non sempre coerenti nel tempo.
Quadro demografico: 19,3% della popolazione + 65 anni.	Quadro demografico: 22,7% della popolazione + 65 anni.

Fonte: Eurostat

Con riferimento agli aspetti che rendono simili i due Paesi, vi è quello relativo all'instabilità politica, solitamente ritenuta in grado di produrre effetti negativi sull'economia reale e sull'equilibrio di bilancio (Alesina et al. 1996; Aisen et Veiga, 2013). Tuttavia, la Spagna ha saputo contrapporre all'instabilità politica, una serie di riforme coerenti e mirate, ad esempio agevolando e semplificando l'attività d'impresa, anche mediante la riduzione della pressione fiscale.

Nei prospetti 2 e 3 sono riportate le principali riforme effettuate in Italia ed in Spagna tra il 2008 ed il 2019. L'analisi delle riforme dimostra come la Spagna abbia agito ripetutamente sulla riduzione delle imposte e la semplificazione amministrativa, in particolare per l'avvio dell'attività d'impresa. A questo proposito le riforme sono intervenute negli ultimi anni, rendendo più facile l'esecuzione dei contratti, riducendo le spese processuali e informatizzando le varie fasi processuali. Anche l'Italia ha prodotto importanti riforme, ad esempio per la disciplina del fallimento e nella gestione del sovraindebitamento. Differentemente dalla Spagna però, nel complesso la semplificazione delle procedure amministrative, oppure gli interventi fiscali non sono risultati incisivi e, soprattutto, non sempre finalizzati.

Prospetto 2: Principali riforme effettuate in Italia

ANNO	RIFORME ITALIA
2008	Risoluzione dell'insolvenza: Introduzione nuova legislazione che offre agli amministratori una maggiore discrezionalità nella liquidazione delle attività e concede ai creditori il diritto di proporre accordi per altri creditori per rilevare le attività in difficoltà, il che potrebbe abbreviare la procedura di liquidazione.
2009	Avviare un'impresa: L'Italia ha facilitato l'avvio di un'impresa rendendo possibile lo svolgimento di tutte le procedure richieste attraverso un unico avviso.
2011	Pagamento delle tasse: L'Italia ha reso il pagamento delle tasse meno oneroso per le imprese riducendo l'aliquota dell'imposta sul reddito delle società (IRES) e l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).
2012	Risoluzione dell'insolvenza: L'Italia ha introdotto procedure di ristrutturazione e riorganizzazione del debito.
2013	Ottenere energia elettrica: L'Italia ha reso più facile e meno costoso ottenere energia elettrica migliorando l'efficienza dell'utility Acea Distribuzione e riducendo i costi di connessione.
2014	Registrazione della proprietà: L'Italia ha reso più facile il trasferimento della proprietà digitalizzando le mappe catastali delle proprietà e rendendo le mappe disponibili online ai notai.
2015	Esecuzione dei contratti: L'Italia ha reso più facile l'esecuzione dei contratti regolando le parcelle degli avvocati e snellendo alcuni procedimenti giudiziari.
2016	Risoluzione de l'insolvenza: L'Italia ha facilitato la risoluzione dell'insolvenza attraverso una modifica al suo codice fallimentare che introduce un periodo di sospensione per le azioni esecutive.
2017	Pagamento delle tasse: L'Italia ha facilitato il pagamento delle tasse consentendo la deducibilità dell'intero costo del lavoro ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), nonché l'aggiornamento dei coefficienti utilizzati per il calcolo dell'imposta sugli immobili (IMU) e dell'imposta comunale sui servizi (TASI). Inoltre, è stato migliorato il sistema elettronico per la preparazione e il pagamento delle tasse sul lavoro.
2018	Ottenere elettricità: L'Italia ha reso più facile ottenere elettricità snellendo il processo di richiesta e riducendo i tempi per i lavori esterni e l'installazione dei contatori. Esenzione modulo di comunicazione IVA.
2019	Pagamento delle tasse: L'Italia ha reso il pagamento delle tasse meno costoso esentando temporaneamente i datori di lavoro dai contributi previdenziali. L'Italia ha anche facilitato il pagamento delle tasse abolendo il modulo di Comunicazione IVA.

Fonte: World Bank

Prospetto 3: Principali riforme effettuate in Spagna

ANNO	RIFORME SPAGNA
2008	Riduzione l'aliquota dell'imposta sul reddito delle società.
2010	Efficientamento del sistema di archiviazione e pagamento elettronico e riduzione l'aliquota dell'imposta sul reddito delle società
2011	Modifiche delle procedure di insolvenza: Riduzione i costi e i tempi anche favorendo accordi extragiudiziali; Semplificazione documentazione importazione includendo informazioni fiscali nel suo documento amministrativo unico.
2012	Avvio di impresa: Facilitazione avviamento d'impresa riducendo i costi e diminuendo il requisito di capitale minimo.
2013	Scambi transfrontalieri: Trasmissione elettronica delle dichiarazioni doganali con informazioni da inviare direttamente alle agenzie.
2014	Avvio di impresa: Eliminazione obbligo della licenza municipale anche migliorando l'efficienza del registro commerciale; Introduzione sistema elettronico per semplificazione registrazione delle imprese. Registrazione di proprietà: Semplificazione del trasferimento di proprietà con relativa riduzione sull' aliquota fiscale.
2015	Pagamento delle tasse: Pagamento delle tasse meno costoso per le aziende riducendo l'aliquota legale dell'imposta sul reddito delle società. Risoluzione dell'insolvenza: Nuove regole per la ristrutturazione extragiudiziale, introducendo disposizioni applicabili alle riorganizzazioni preconfezionate e rendendo più pubbliche le procedure di insolvenza Tutela investitori di minoranza: Richiesta che le vendite importanti di beni aziendali siano soggette all'approvazione degli azionisti.
2016	Pagamento delle tasse: Riduzione delle aliquote per i redditi delle società, le plusvalenze e le tasse ambientali; semplificazione e introduzione sistema online per la presentazione delle dichiarazioni IVA. Riduzione importo ammissibile per l'ammortamento delle immobilizzazioni e ha aumentato del massimale per i contributi previdenziali.
2017	Ottenere elettricità: Facilitazione ottenimento elettricità aggiornando la rete elettrica di Madrid, consentendo così a più clienti di connettersi alla rete a bassa tensione, rendendo più facile il collegamento commerciale. Pagamento delle tasse: Riduzione aliquota dell'imposta sulla proprietà, sui veicoli, sul trasferimento di proprietà e l'abolizione della tassa ambientale. Sistema elettronico per la presentazione dei contributi previdenziali. Esecuzione dei contratti: Esecuzione dei contratti introducendo un sistema di archiviazione elettronica obbligatorio per gli utenti dei tribunali.
2018	Esecuzione dei contratti: Riduzione spese processuali per la presentazione di un reclamo.
2020	Protezione degli investitori di minoranza: Protezione degli investitori di minoranza chiarendo la separazione tra struttura di proprietà e controllo.

Fonte: World Bank

Considerando il *ranking* dell'Italia (*tabella 1*) all'interno dei 190 Paesi considerati dalla World Bank (World Bank, 2020), il posizionamento risulta particolarmente deludente per quanto riguarda i domini relativi all'*accesso al credito* (119° posto), al *pagamento delle tasse* (128°) e all'*esecuzione dei contratti* (122°).

Tabella 1: Ranking e punteggio (su 190 Paesi) dei principali domini - Italia 2019

Avvio di un'attività (rank)	98
Punteggio di avvio di un'attività (0-110)	86.8
Gestione dei permessi di costruzione (rank)	97
Punteggio di gestione dei permessi di costruzione (0-110)	68.3
Ottenere elettricità (rank)	38
Punteggio di ottenere elettricità (0-100)	86.1
Registrazione proprietà (rank)	26
Punteggio della proprietà di registrazione (0-100)	81.7
Ottenere credito (rank)	119
Punteggio di ottenere credito (0-110)	45.0
Proteggere gli investitori di minoranza (rank)	51
Punteggio di protezione degli investitori di minoranza (0-100)	66.0
Pagamento delle tasse (rank)	128
Punteggio di pagamento delle tasse (0-100)	64.0
Commercio oltre confine (rank)	1
Punteggio degli scambi transfrontalieri (0-100)	100
Esecuzione dei contratti (rank)	122
Punteggio dei contratti di esecuzione (0-100)	53.1
Risoluzione dell'insolvenza (rank)	21
Punteggio di risoluzione dell'insolvenza (0-100)	77.5

Fonte: World Bank, *Doing Business*

Per analizzare la similarità dell'Italia rispetto agli altri Paesi, è stata utilizzata la metodologia statistica della *cluster analysis non gerarchica* (MacQueen, 1967). Essa consente di raggruppare i Paesi maggiormente simili utilizzando come variabili, il ranking dei domini riportati nella tabella 1. L'analisi è stata condotta inizialmente su tutti i 190 Paesi ed il raggruppamento delle unità (in questo caso i Paesi) in partizioni omogenee (gruppi) si ottiene minimizzando la funzione di costo di cui alla 1]

$$1] \sum_{j=1}^K E(C_j) \rightarrow \mathbb{R}^+$$

Dove K è il numero dei cluster, C_j è j -esimo cluster ed $E:C$ è la funzione di costo associata al singolo cluster, calcolata sulla distanza (euclidea) tra i punti ritenuti più congrui (centroide).

Quanto gli oggetti sono più vicini, tanto più gli indici di distanza sono bassi (Barbaranelli, 2007).

Di seguito vengono riportati i risultati relativi ai *cluster* ottenuti per l'Italia (*tabella 2*) e per la Spagna (*tabella 3*).

Tabella 2: Cluster relativo all'Italia (190 Paesi)

	Avvio di un'attività	Gestione dei permessi di costruzione	Ottenere elettricità	Registrazione proprietà	Ottenere Credito	Proteggere gli investitori di minoranza	Pagamento Tasse	Commercio oltre confine	Esecuzione contratti	Risoluzione insolvenza
Slovenia	41	119	23	54	119	18	45	1	112	8
Repubblica Ceca	134	157	11	32	48	61	53	1	103	16
Paesi Bassi	24	88	58	30	119	79	22	1	78	7
<u>Slovacchia</u>	118	146	54	8	48	88	55	1	46	46
Belgio	48	45	108	139	67	45	63	1	56	9
Croazia	114	150	37	38	104	37	49	1	27	63
Cipro	50	125	75	71	80	21	29	50	142	31
Italia	98	97	38	26	119	51	128	1	122	21
Grecia	11	86	40	156	119	37	72	34	146	72
Albania	53	166	107	98	48	111	123	25	120	39
Bosnia Erzegovina	184	173	74	96	67	88	141	27	93	37

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati World bank

Tabella 3: Cluster relativo alla Spagna (190 Paesi)

	Avvio di un'attività	Gestione dei permessi di costruzione	Ottenere elettricità	Registrazione proprietà	Ottenere Credito	Proteggere gli investitori di minoranza	Pagamento Tasse	Commercio oltre confine	Esecuzione dei contratti	Risoluzione di insolvenza
Singapore	4	5	19	21	37	3	7	47	1	27
Hong Kong SAR	5	1	3	51	37	7	2	29	31	45
Danimarca	45	4	21	11	48	28	8	1	14	6
Stati Uniti	55	24	64	39	4	36	25	39	17	2
Regno Unito	18	23	8	41	37	7	27	33	34	14
Norvegia	25	22	44	15	94	21	34	22	3	5
Svezia	39	31	10	9	80	28	31	18	39	17
Finlandia	31	42	24	34	80	61	10	37	45	1
Germania	125	30	5	76	48	61	46	42	13	4
Spagna	97	79	55	59	80	28	35	1	26	18
Francia	37	52	17	99	104	45	61	1	16	26

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati World Bank

Confrontando i due gruppi è evidente come la Spagna vada classificata nel gruppo dove trovano posto i Paesi che hanno *performance* migliori (in termini di *ranking*) e sistemi economici più strutturati. Più analiticamente la variabile *Esecuzione dei Contratti*, *“Pagamento delle tasse”* e *“Ottenere Credito”* sono quelle che discriminano maggiormente i due gruppi.

La seconda *cluster analysis* è invece condotta sui soli Paesi Europei (tabella 4) e pur non mutando l’impianto complessivo dei gruppi, registra una differenza per quanto riguarda la Grecia, collocata questa volta in un gruppo diverso rispetto all’Italia, a causa del diverso punteggio riportato nell’*“Avvio di un’attività”* e nella *“Registrazione della proprietà”*.

Tabella 4: *Cluster Analysis* sui Paesi Europei

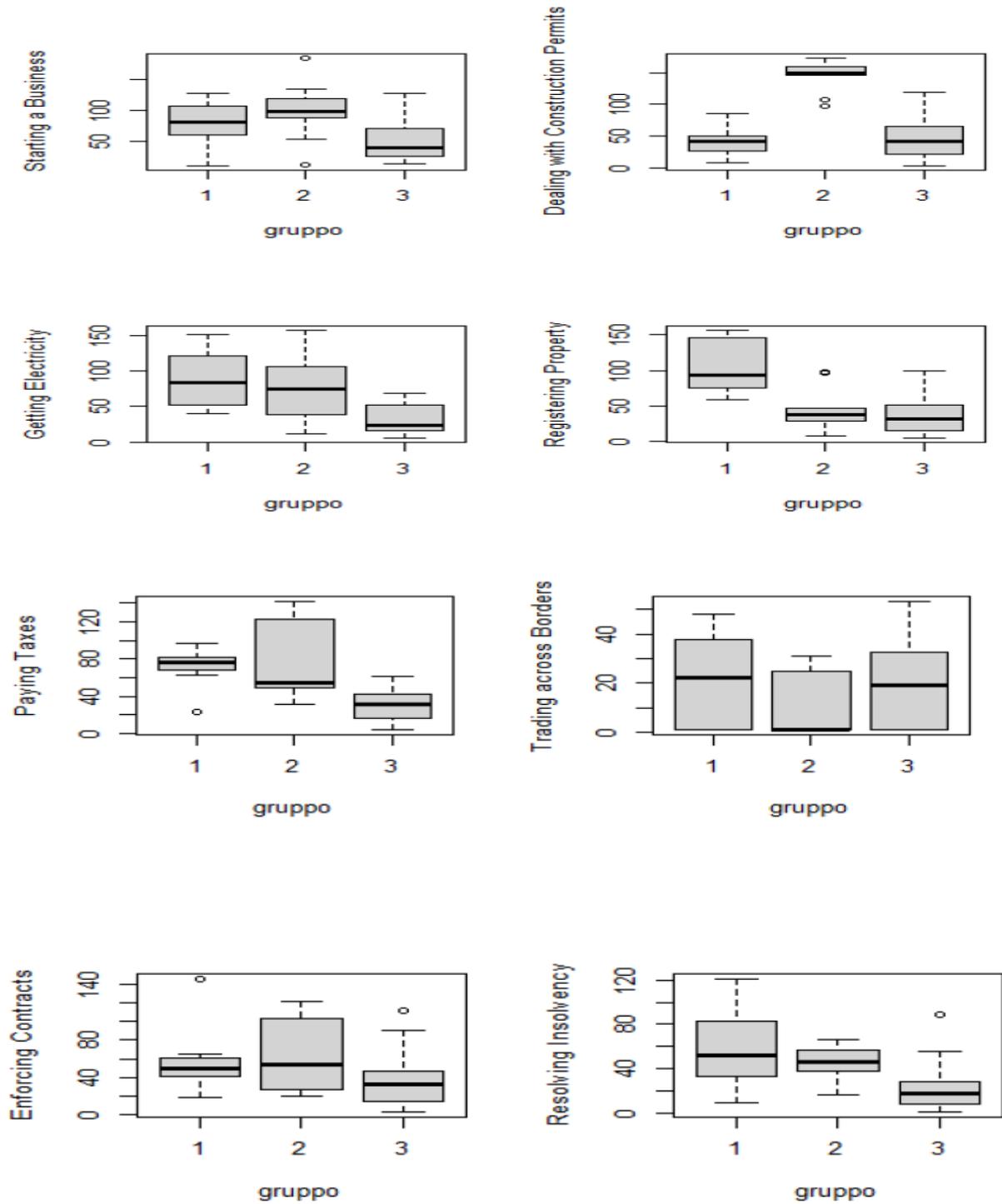
Cluster 1 (Paesi UE)				
Polonia	Serbia	Belgio	Montenegro	Bulgaria
Lussemburgo	Grecia	Malta		
Cluster 2 (Paesi UE)				
Repubblica Ceca	Slovacchia	Croazia	Ungheria	Bosnia Erzegovina
Romania	Kosovo	Italia	Albania	
Cluster 3 (Paesi UE)				
Danimarca	Regno Unito	Norvegia	Svezia	Lituania
Macedonia del Nord	Estonia	Lituania	Finlandia	Germania
Irlanda	Islanda	Austria	Spagna	Francia
Svizzera	Slovenia	Portogallo	Paesi Bassi	

Fonte: *Elaborazione Autore su dati World Bank*

Per sintetizzare meglio il comportamento dei tre gruppi dei Paesi, si è proceduto a rappresentare per ciascun dominio il relativo *box plot* (Figura 2) in modo da evidenziare la variabilità dentro e tra i gruppi. Il gruppo dove si trova l’Italia (*Cluster 2*) esprime una maggiore variabilità ed asimmetria, per quanto riguarda *Paying Taxes*, *Enforcing Contract*, e *Dealing with Construction Permits*¹.

¹ Le etichette dei domini sono riportate nella lingua originale della tabella sulla quale è stata condotta l’analisi

Figura 2: Box Plots Cluster per dominio



Fonte: Elaborazione Autore su dati World Bank

3. L'esecuzione dei contratti, un focus sull'Italia

Per quanto riguarda la variabile *esecuzione di contratti*, essa determina effetti economici molto rilevanti, sul funzionamento del sistema economico, e quindi sulla capacità d'intraprendere eventuali iniziative economiche, ma anche di attrarre investimenti esteri. La tabella 5 mostra la notevole differenza nel ranking tra l'Italia e i principali Paesi Europei, nonché con la media dei Paesi OCSE ad alto reddito.

Tabella 5: Ranking Italia e principali Paesi per "esecuzione dei contratti"

DB 2020 PUNTEGGIO ESECUZIONE DEL CONTRATTO		
Rank	Paesi	Punteggio
13	Germania	74.1
16	Francia	73.5
26	Spagna	70.9
OCSE alto reddito	Media regionale	67.8
122	Italia	53.1

Fonte: World Bank. Doing Business

Più analiticamente, analizzando la successiva tabella 6 che ne costituisce un'articolazione, è possibile evidenziare come specifica criticità di questo dominio, l'elevato tempo richiesto, pari a 1120 giorni contro i 589 dei Paesi Ocse ad alto reddito, nonché il costo economico delle relative controversie pari al 27,6% del valore del credito contro il 21,5% dei paesi OCSE. Infine, l'indice della qualità del processo giudiziario che in Italia è pari a 13 mentre, nei Paesi OCSE, è di 11,7 (il range tra il minimo e massimo è 0-18).

Tabella 6: Indicatori di maggiore criticità per "esecuzione dei contratti"

Indicatori	Italia	OCSE alto reddito	Le migliori prestazioni normative
Tempo (giorni)	1120	589.6	120 (Singapore)
Costo (% del valore del credito)	27.6	21.5	0.1 (Bhutan)
Indice della qualità del processo giudiziario (0-18)	13.0	11.7	Nessuno nel 2018/2019

Fonte: World Bank. Doing business

Nel tentativo di avere altro riscontro dei dati sin qui illustrati, si è esaminato il *Global Competitiveness Report* (World Economic Forum, 2020). Quest'ultima analisi prende in considerazione, diversamente da quanto sin qui fatto, 12 dimensioni riconducibili alle aree del contesto ambientale, del capitale umano, delle condizioni dei mercati, del livello di innovazione (World Economic Forum, op. cit., p.298)

Per quanto riguarda il contesto ambientale (*enabling environment*), le istituzioni giocano un ruolo prioritario; nella tabella 7 sono riportate le variabili ritenute più rilevanti ai fini della analisi per

quanto riguarda il primo dominio che è relativo alle *istituzioni*. Le criticità maggiori sono espresse in termini di ranking rispetto al totale dei Paesi considerati, questa volta pari a 141.

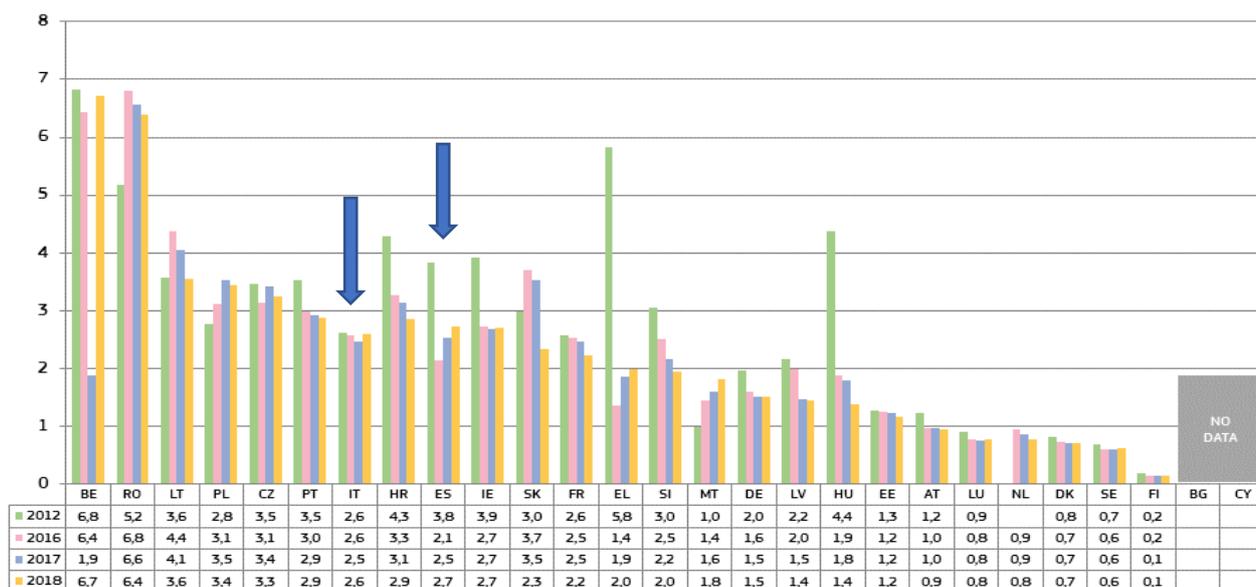
Tabella 7: Criticità (Ranking) e punteggio di alcune variabili relative al contesto ambientale (Italia - 2019).

	Punteggio	Rank (1-141)	Migliore Performance
Assegni e saldi (0-100)	55.6 ↑	45	Finlandia
Trasparenza di bilancio (0-100)	73 ↑	13	Multipli (2)
Indipendenza giudiziaria	50.4 ↑	60	Finlandia
Efficienza del quadro giuridico nelle normative in materia di contestazione (1-7)	24.1 ↑	126	Finlandia
Libertà di stampa (0-100 (peggiore))	75.0 ↓	37	Norvegia
Risultati del settore pubblico (0-100)	45.3 ↑	96	Singapore
Efficienza del quadro giuridico nella composizione delle controversie (1-7)	17.6 ↓	138	Singapore
Onere della regolamentazione governativa (1-7)	22.8 ↑	132	Singapore
E-Partecipation (0-1)	95.5 =	15	Multipli (3)
Trasparenza (0-100)	52.0 ↑	48	Danimarca
Incidenza della corruzione (0-100)	52.0 ↑	48	Danimarca

Fonte: World Bank, *The Global Competitiveness Report, 2019*

Le maggiori criticità riguardano la funzionalità nel cambiare le regole (ranking 126/141), l'onere della regolamentazione (ranking 138/141) e, infine, l'efficienza nella gestione delle controversie (ranking 132/141). Per quanto riguarda quest'ultima variabile, le informazioni contenute nel *Justice scoreboard* (Commissione Europea, 2020), confermano la necessità di intervenire nel tentativo di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario. Nonostante i dati siano disponibili per quasi tutti i Paesi Europei, sarà utile prestare particolare attenzione, per il ragionamento inizialmente proposto, alla situazione di Spagna ed Italia. Un primo aspetto riguarda il numero dei procedimenti giudiziari civili, che colloca l'Italia stabilmente al 5° posto tra il 2012 ed il 2018, con un trend costante (figura 3).

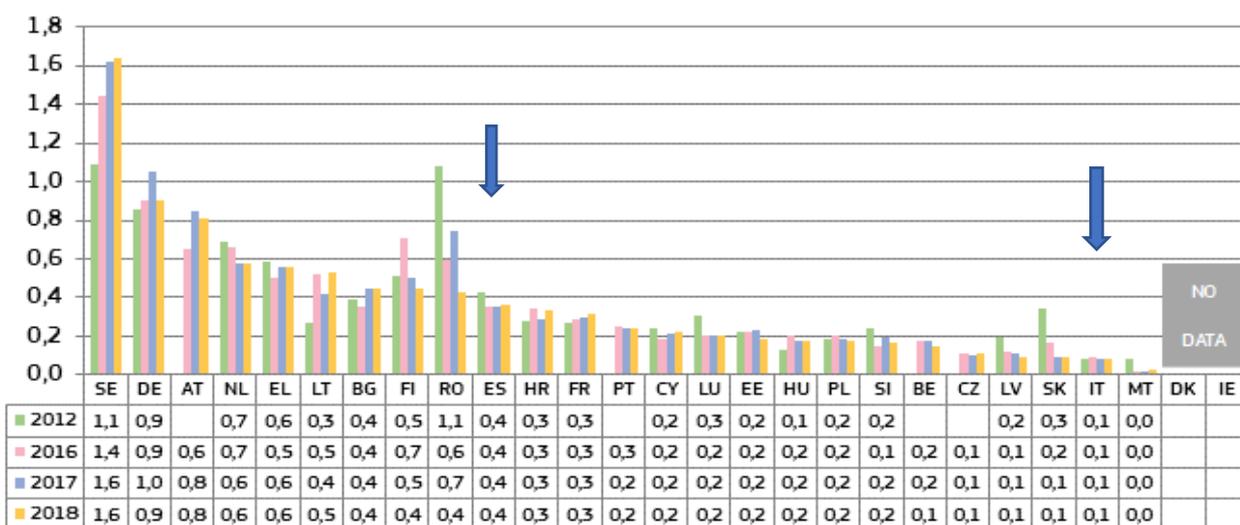
Figura 3: Numero di cause civili e commerciali - primo grado di giudizio (per 100 abitanti, 2012-2018)



Fonte: Commissione Europea

La situazione è però diversa per quanto riguarda il numero dei procedimenti amministrativi come evidenziato dalla figura 4, che infatti colloca l'Italia al penultimo posto.

Figura 4: Numero di procedimenti amministrativi - primo grado di giudizio (per 100 abitanti, 2012-2018)



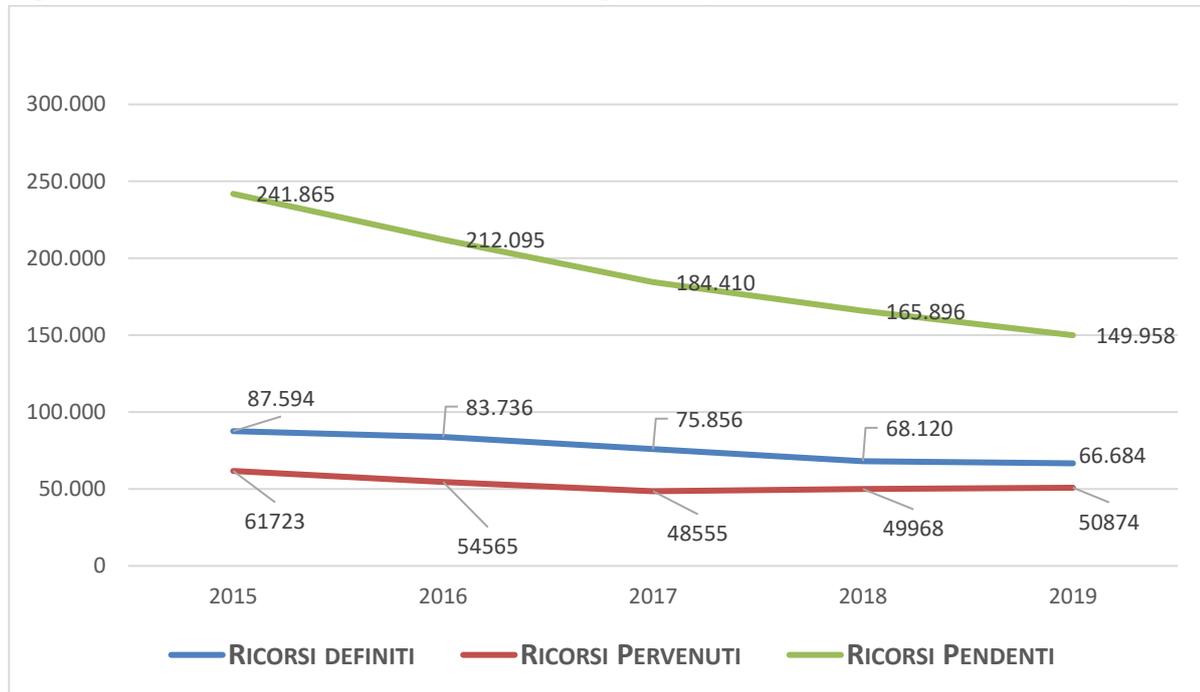
Fonte: Commissione Europea

Tale differente situazione può essere dovuta al fatto che il sistema sia particolarmente fluido nel suo funzionamento, avendo norme chiare e facilmente applicabili, oppure, che l'elevato costo nell'avviare una procedura giudiziale, rappresenti un disincentivo a ricorrere.

Restringendo l'analisi ai procedimenti amministrativi, è possibile analizzare l'andamento temporale dell'attività dei TAR e dell'Attività Giurisdizionale nel suo complesso è evidente come nel periodo

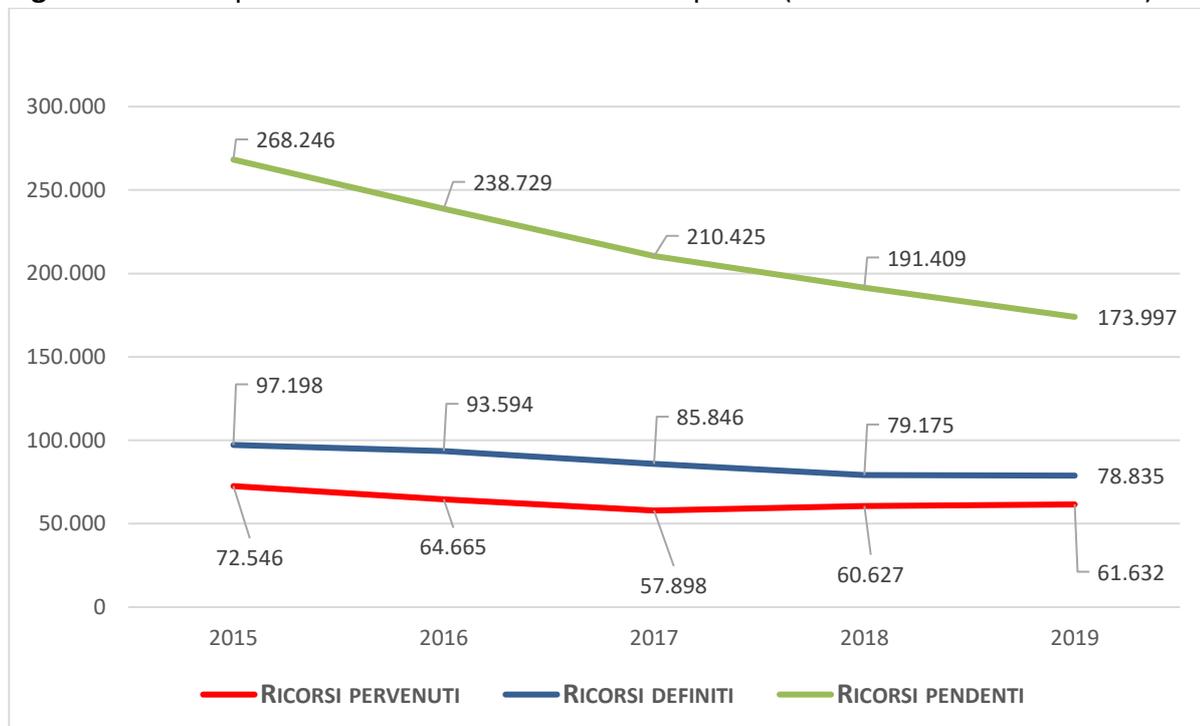
2015-2019, la situazione sia in costante miglioramento, in particolare per quanto riguarda i procedimenti pendenti (figura 5 e 6).

Figura 5: Ricorsi Tribunale Amministrativo Regionale (Valori Assoluti - TAR 2015-2019)



Fonte: Ufficio Studi Consiglio di Stato

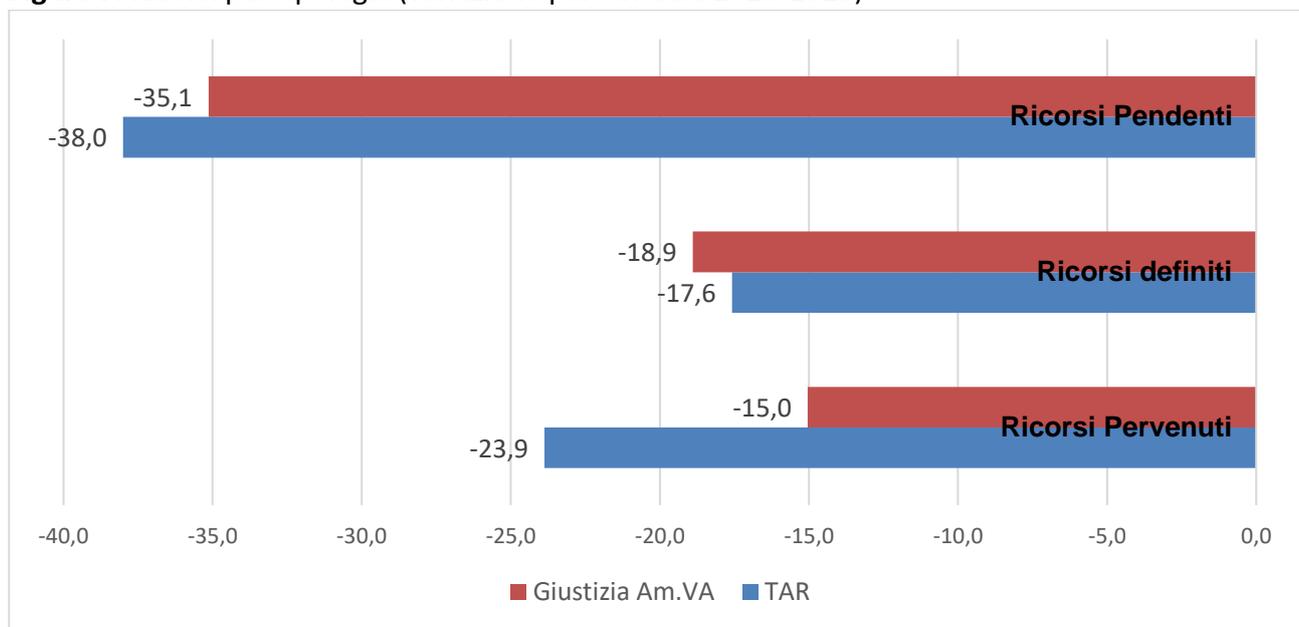
Figura 6: Ricorso per Attività Giurisdizionale nel complesso (Valori Assoluti - 2015-2019)



Fonte: Ufficio Studi Consiglio di Stato

Le variazioni percentuali negative (Figura 7) del numero dei ricorsi pendenti nei TAR (-38 per cento), e per il complesso delle attività giurisdizionali (-35,1 per cento) costituiscono un segnale importante. Analogo andamento si ha per i ricorsi pervenuti dove l'attività della Giustizia Amministrativa registra una variazione negativa minore (-15 per cento) rispetto a quella dei TAR (-23,9 per cento). Infine i ricorsi definiti che subiscono una contrazione stavolta più marcata nell'attività della Giustizia Amministrativa (-15,0 per cento) rispetto a quanto fatto registrare dai TAR (-17,6 per cento).

Figura 7: Ricorsi per tipologia (variazione percentuale 2015-2019)



Fonte: Elaborazione su dati Ufficio Studi Consiglio di Stato

Conclusioni

La crescita economica dell'Italia in questi ultimi anni è stata sempre moderata, come dimostrato dal limitato incremento del Pil registrato a partire dal 2008; le due crisi recessive non sono riuscite a innescare riforme coerenti come invece è accaduto in altri Paesi, ad esempio in Spagna. L'analisi comparata con i Paesi OCSE a reddito alto e con la Spagna, paese affine all'Italia per cultura e struttura socio-economica, conferma l'importanza che le riforme rivestono nel determinare la crescita economica dei Paesi. Le riforme attuate in Italia, in particolare quelle che avrebbero dovuto favorire le imprese, si sono rilevate poco incisive, non coerenti nel tempo e non sono quindi riuscite a compensare l'instabilità politica dei governi, diversamente da quanto avvenuto ad esempio in Spagna. Analizzando i dati *Doing Business* della World Bank sui vari domini considerati e rilevanti per svolgere l'attività d'impresa, applicando la metodologia statistica della *cluster analysis*, si sono raggruppati i Paesi a seconda della loro omogeneità, utilizzando i ranking che ciascun Paese ha conseguito nelle diverse dimensioni. L'Italia e la Spagna sono stati classificati in gruppi diversi e le dimensioni che differenziano i due Paesi sono il finanziamento del credito, il pagamento delle imposte e, infine, l'esecuzione dei contratti. Quest'ultimo aspetto è stato analizzato anche considerando le statistiche contenute nel *Global Competitiveness Report* del World Economic Forum, dove tra le varie dimensioni, troviamo anche quella relativa alle Istituzioni nella quale troviamo anche l'esecuzione dei contratti. Gli indicatori analizzati confermano per la situazione

italiana la necessità di apportare alcuni interventi principalmente per diminuire il numero dei procedimenti, ridurre il costo delle controversie e aumentare l'indice di qualità dei processi. Deve però evidenziarsi una diversità tra i procedimenti civili e quelli amministrativi. Per quanto riguarda quest'ultima tipologia, la numerosità dei richiedenti giudizio è molto minore rispetto agli altri paesi europei, anche per l'eccessivo costo economico nell'avviare i procedimenti stessi. Nel complesso però la situazione dei procedimenti amministrativi è in questi ultimi anni in costante miglioramento come dimostrato dalla riduzione del numero dei ricorsi pendenti. Una ulteriore spinta al miglioramento, potrebbe però venire, coerentemente con i dati presentati, dall'introduzione di procedure extra-giudiziali che renderebbero meno oneroso il ricorso, riducendo il numero di liti giudiziarie. Infine, occorre intervenire sull'informatizzazione delle fasi del procedimento, perché questo è il solo modo per rendere più veloci i procedimenti e per contribuire a migliorare la trasparenza delle decisioni.

Bibliografia:

Arndt, H. W., *Lo sviluppo economico. Storia di un'idea*, Il Mulino 1990.

Aisen, A., & Veiga, F. J. (2013). How does political instability affect economic growth? *European Journal of Political Economy*, 29, 151-167.

Alesina, A., Özler, S., Roubini, N., & Swagel, P. (1996). Political instability and economic growth. *Journal of Economic growth*, 1(2), 189-211.

Barbaranelli, C., (2007). *Analisi dei dati, tecniche multivariate per la ricerca psicologica e sociale*, Led edizioni 2007, seconda edizione.

Commissione Europea, EU Justice scoreboard- Quantitative data, July 2020.

Istat, *Le prospettive per l'economia italiana*, 3 Dicembre 2020.

MacQueen, J., (1967). Some methods for classification and analysis of multivariate observations. In *Proceedings of the Fifth Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability*, 281- 297

World Bank, *Doing Business*, 2020. www.doingbusiness.org

World Economic Forum, *Global Competitiveness Report*, Washington, 2020.