

# Economia, istituzioni e garanzie dei cittadini nella dinamica della giustizia amministrativa

Magda Bianco  
Servizio Tutela dei clienti e anti-riciclaggio  
Banca d'Italia

*Roma, 6 giugno 2018*  
*Giustizia amministrativa ed esigenze del sistema economico*

# Agenda



**Giustizia amministrativa come  
istituzione per la crescita**



**La relazione con le autorità  
indipendenti**



**Giustizia amministrativa come  
istituzione per la crescita**

# Giustizia amministrativa e crescita

Per gli economisti è un dato che le istituzioni e in particolare la «rule of law» influenzano benessere e crescita. La giustizia (civile, penale, amministrativa) ne è componente essenziale.

- Per la **giustizia civile** il canale più esplorato, soprattutto empiricamente, è quello dell'efficacia in termini di «durate»; ci si attende ovviamente un legame anche con la «qualità», molto difficile da valutare empiricamente (approssimata da stabilità e uniformità delle decisioni)
- **Vasta mole di dati**, sia di confronto internazionale, sia sul contesto italiano, hanno consentito approfondimenti significativi sia sull'**impatto sulla crescita**, sia sulle **cause di inefficienza** (offerta vs domanda).

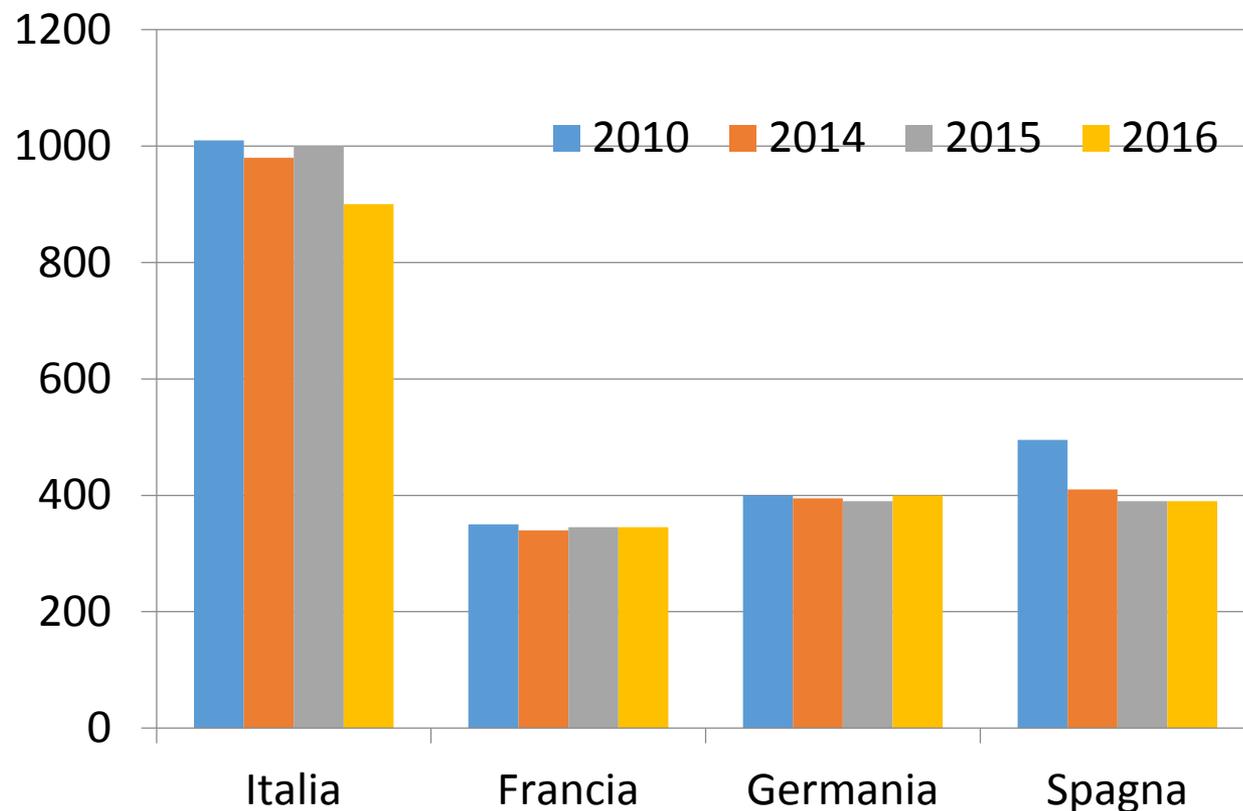
# Giustizia amministrativa e crescita

Giustizia amministrativa verifica la legittimità dell'esercizio del potere pubblico nei confronti dei portatori di interesse. I canali attraverso cui influenza la crescita transitano per il ruolo delle PA (e la sua efficacia) sull'economia (innanzi tutto produzione di beni e regolazione)...

- Per la **giustizia amministrativa** non disponiamo di analisi empiriche, ma, dato il ruolo svolto in materie di rilevanza economica, ci attendiamo un legame significativo. I fattori che incidono sono presumibilmente gli stessi: «**durate**», e «**qualità**», anche se la percezione è che la durata sia (oggi) meno rilevante e i problemi di qualità siano maggiori (ma molto complessi da valutare)

# Giustizia amministrativa:

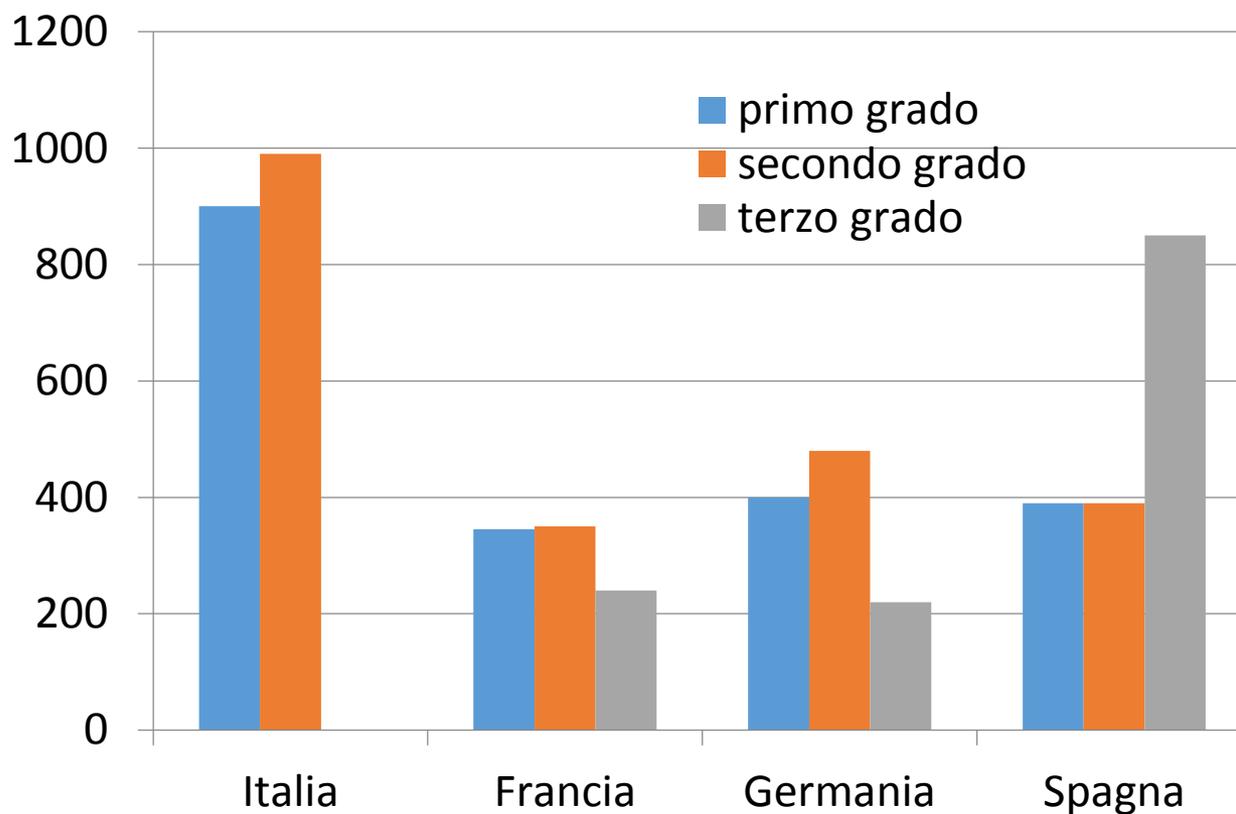
## tempi in primo grado



**Confronto molto «grezzo» sulle durate** mostra un disallineamento rispetto agli altri paesi (ma difficoltà del confronto tra ordinamenti...)

Fonte: The 2018 EU Justice Scoreboard. Durata stimata: (pendenti fine anno/definiti nell'anno)\*365.

# Giustizia amministrativa: tempi in tutti i gradi (2016)



**Confronto molto «grezzo» sulle durate** (ma difficoltà del confronto tra ordinamenti)

Fonte: The 2018 EU Justice Scoreboard. Durata stimata: (pendenti fine anno/definiti nell'anno)\*365.

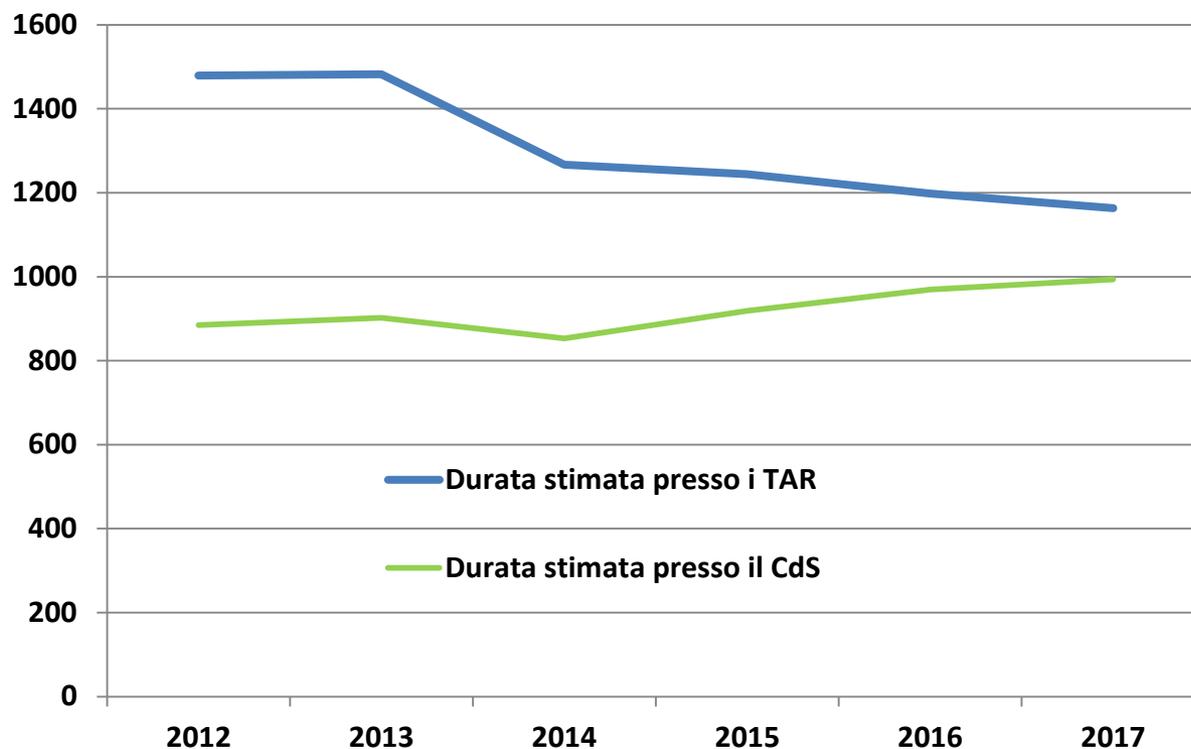
# Giustizia amministrativa: tempi

Ma gli interventi degli ultimi anni (a partire dal Codice del 2010), sia di «rito» che organizzativi, hanno assicurato **progressi in questa dimensione:**

- **Sentenza semplificata** (cfr. saggi nel Volume «Giustizia amministrativa ed economia») → % di impiego, durate, stabilità →
- **Contratti pubblici** (cfr. saggi nel Volume «Giustizia amministrativa ed economia») → tempi, uso cautelare...

Le **analisi empiriche** (nel volume in particolare) sono **utilissime a capire l'impatto delle riforme..**

# Giustizia amministrativa: tempi "stimati"

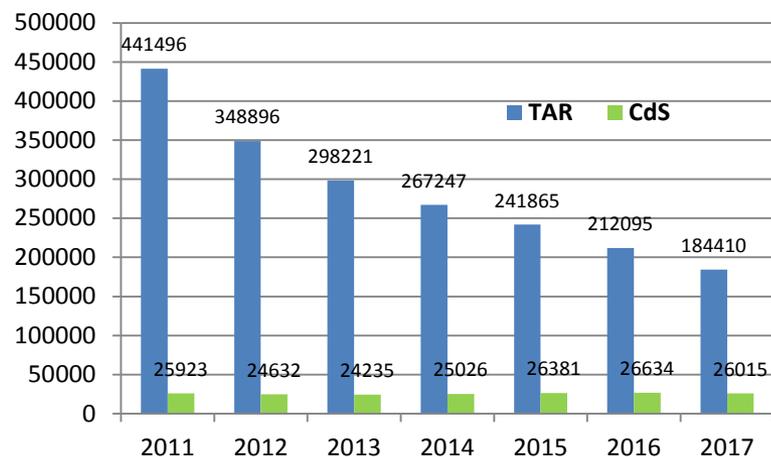


In aggregato si osserva una riduzione dei tempi...  
.. grandi differenze per materia..

Fonte: Relazioni per inaugurazione anno giudiziario. Durata stimata:  $(\text{pendenze iniziali} + \text{pendenze finali}) / (\text{pervenuti} + \text{definiti}) * 365$

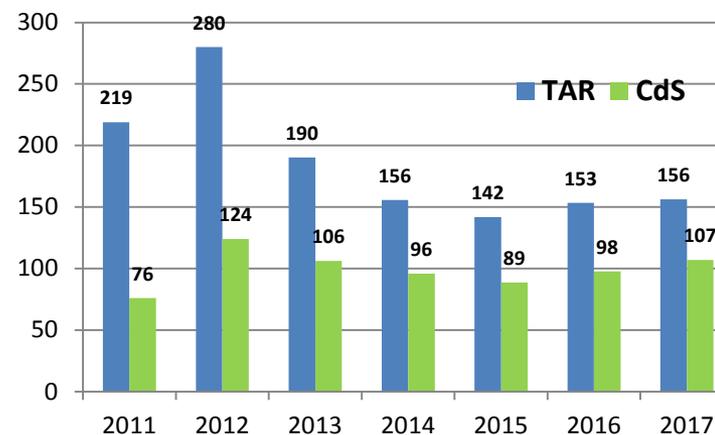
# Giustizia amministrativa: Pendenti e clearance rate

## Ricorsi pendenti



## Clearance rate

(definiti/pervenuti)



Fonte: Relazioni per inaugurazione anno giudiziario.

# La "qualità"?

Quanto è «fondata» la critica di «eccesso di tutela individuale» (con possibile danno per gli interessi collettivi e spazio a volta a ricorsi opportunistici) o di «eccessivo formalismo» (piuttosto che attenzione a tutela sostanziale)<sup>1</sup>?

- Anche se in buona parte ascrivibile a una **cattiva qualità normativa** (eccesso di regolazione, come risposta «endogena» a mancanza di fiducia e, forse, allo stesso funzionamento della giustizia.. Pinotti, 2012; Shleifer, 2005), quindi **in parte endogena**? Es: mancato riconoscimento di spazio alla discrezionalità amministrativa che richiede nuove norme...
- O a **inefficienze/cattiva qualità della PA** in sé (Clarich, 2017), anch'essa **potenzialmente in parte endogena** (messa in discussione della discrezionalità che «paralizza» la PA)

1. Cfr. Barbieri, Giavazzi (2017); Cottarelli (2015); Perotti (2016)

# La “qualità”?

Una **maggiore disponibilità di informazioni** è cruciale per:

- a) qualificare **la «qualità» provvedimenti esistenti** (es: tassi di riforma; mancanza uniformità tra i TAR...) nelle diverse materie
- b) indirizzare **le risposte possibili**: ad es. quali riforme hanno inciso anche sugli esiti (oltre che sui tempi)?

Dove «residua» un problema di qualità

- ⇒ affrontare le criticità più generali (norme, PA...)
- ⇒ assicurare forme di contaminazione  
/specializzazione ulteriore /vicinanza tra le diverse competenze?



**La relazione con le autorità (di  
garanzia, regolazione, vigilanza)**

# Le autorità (di garanzia, regolazione, vigilanza)



- Soggetti con elevata discrezionalità tecnica, che agiscono spesso in base a «clausole generali» (es. obiettivo di assicurare «sana e prudente gestione»)
- Per queste caratteristiche esercitano una «quasi monopolio» delle competenze tecniche e regolamentari

# Esigenza di bilanciamento...

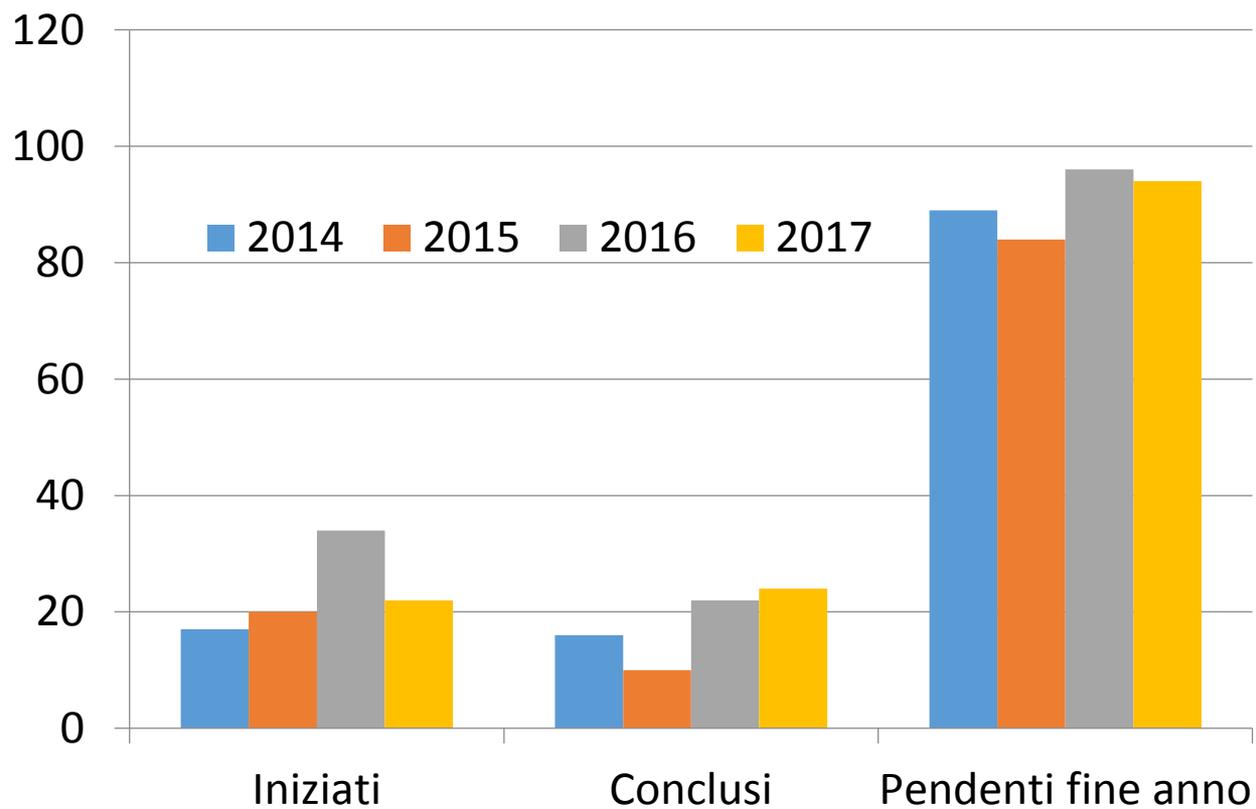
Proprio per questa «asimmetria» tra autorità e soggetti è **essenziale un bilanciamento/vaglio giudiziario: come assicurare che sia «adeguato»** (tenga conto dei diversi possibili beni da tutelare, rispetti la discrezionalità tecnica, garantisca l'indipendenza)?

- il sindacato di legittimità da vaglio puramente «esterno» ha progressivamente riguardato anche l'oggetto tecnico, ripercorrendo l'iter motivazionale...
- .. per verificare «ragionevolezza, logicità e coerenza», con la possibilità di utilizzo della CTU

**Tempi e uniformità delle decisioni** sono in questi contesti fattori rilevanti (con differenze nei diversi campi..)

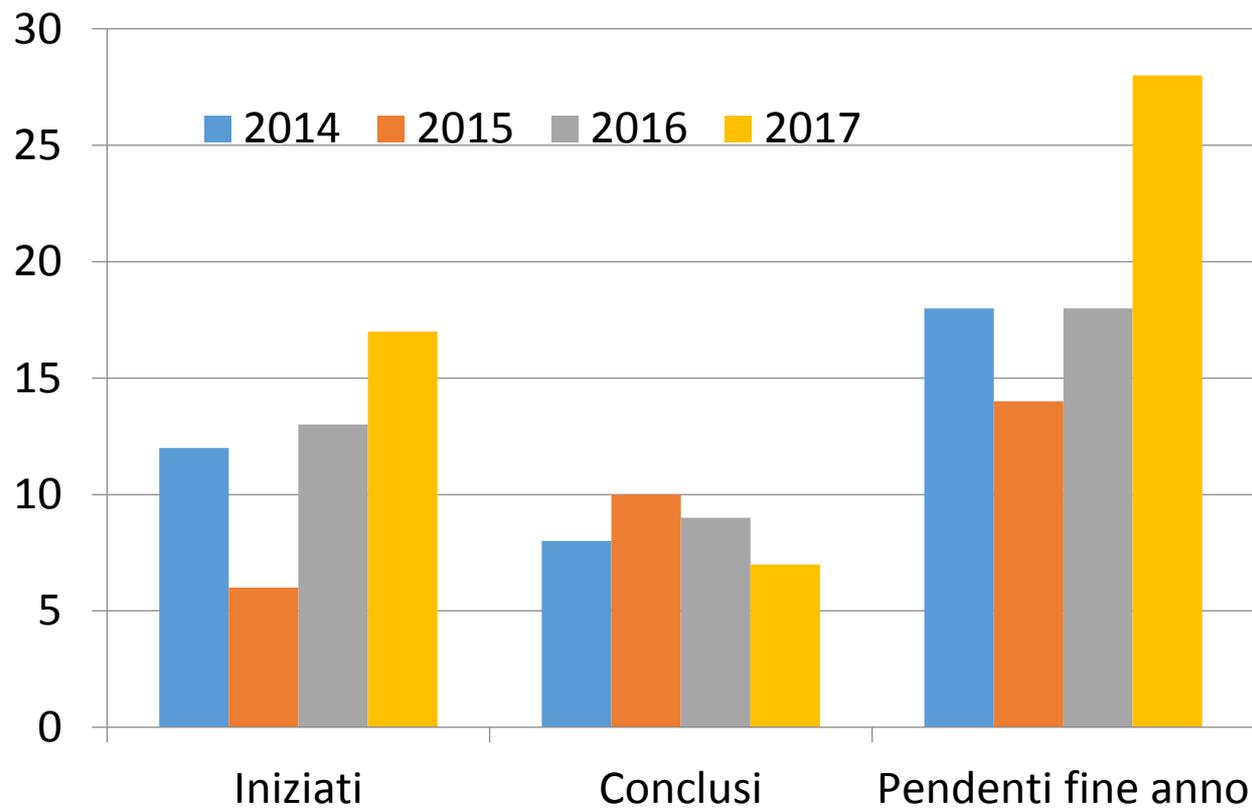
# Il caso della vigilanza bancaria

## Ricorsi al TAR



# Il caso della vigilanza bancaria

## Ricorsi al CdS



# Il caso della vigilanza bancaria...

**Tempi delle decisioni:** brevissimi nei casi di provvedimenti cautelari; più brevi della media grazie al rito abbreviato per i giudizi di merito (dati?)

**Uniformità:** assicurata dall'unico TAR competente e dall'attribuzione a singole sezioni

**Stabilità:** tassi di riforma in secondo grado contenuti (minori della media di sistema ~ 30%)

# Spazi di "affinamento" per mitigare il trade-off...

Elementi di competenze economiche (giuridiche) nella formazione

+

Forme di «contaminazione» più strette tra competenze

- es. ABF (collegi con presenza di economista)
- es. «interrogatorio libero» AEEGSI (cfr. Carbone, 2017)



Contaminazione delle competenze



Accountability delle autorità

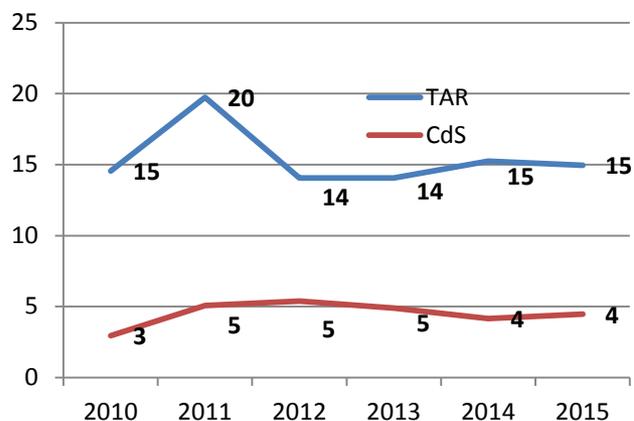
Ancora maggiore trasparenza/ comunicazione sulle proprie attività

.. Spazi per ulteriore riduzione dei tempi?

Grazie

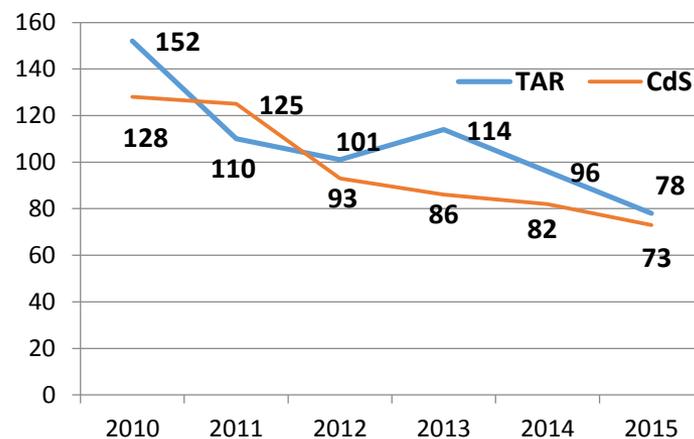
# Sentenza in forma semplificata

## % del totale dei provvedimenti



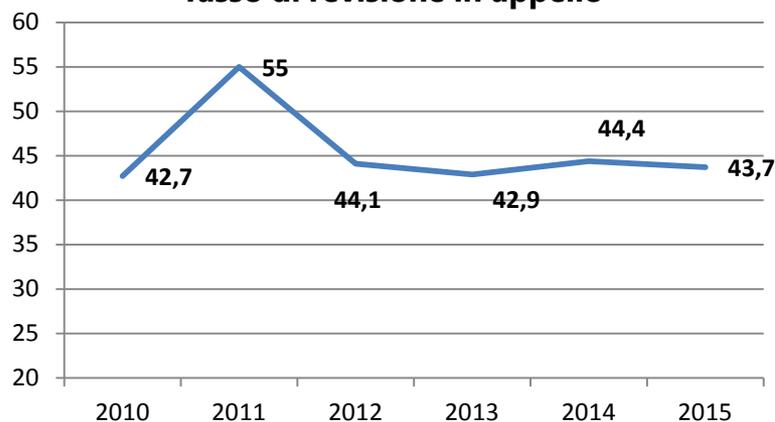
Fonte: Tabella A2 in Trenti (2017)

## Durata (gg)



Fonte: Tabella D1 in Trenti (2017)

## Tasso di revisione in appello



Fonte: Tabella F2 in Trenti (2017)

