

## L'efficienza della giustizia civile e la *performance* economica

### 1. Introduzione e sintesi

Negli ultimi anni si è accresciuto l'interesse per il funzionamento dei sistemi giudiziari nell'ambito delle discussioni sulle politiche strutturali volte a sostenere la competitività del sistema economico e a migliorare il contesto in cui si svolge l'attività di impresa. Si sono moltiplicate le analisi economiche del sistema giudiziario, con forte impegno nella costruzione di fonti statistiche omogenee più complete per la valutazione comparata della *performance* delle varie giurisdizioni<sup>1</sup>.

La difesa dei diritti di proprietà e il rispetto dei contratti costituiscono gli elementi essenziali per il buon funzionamento delle economie di mercato, che risultano rilevanti ai fini dello studio dell'impatto del sistema giudiziario sull'economia. Un altro aspetto frequentemente sottolineato dalla letteratura in materia è quello della

fiducia: in un sistema economico in cui la tutela dei diritti di proprietà (anche e soprattutto intellettuale) è efficace, gli incentivi al risparmio, all'investimento e all'avvio di nuove attività d'impresa e all'espansione di quelle esistenti sono, *ceteris paribus*, maggiori, con riflessi positivi sulle prospettive di crescita nel medio-lungo periodo del paese.

L'eccessiva lunghezza dei procedimenti nel nostro Paese ha indotto alcuni osservatori a parlare di crisi endemica della giustizia civile<sup>2</sup>.

Questo Focus propone un'analisi del sistema giudiziario civile in Italia. Negli ultimi venti anni, e in particolare dal 2011, si è intervenuti su numerosi elementi caratterizzanti la domanda e l'offerta di giustizia e un disegno di legge delega di riforma del rito civile è attualmente in discussione al Senato.

---

<sup>1</sup> Per i confronti tra paesi sono disponibili le banche dati della *Commission européenne pour l'efficacité de la justice* (CEPEJ), dell'OCSE e della Banca Mondiale (indagine *Doing Business*).

---

<sup>2</sup> Taruffo, M. (2012), "La giustizia civile", in "Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto, Enciclopedia Treccani".

Occorrerà ancora del tempo per valutare gli interventi adottati, sebbene il miglioramento nella disponibilità dei dati relativi agli ultimi anni giudiziari già consenta di effettuare una prima ricognizione della *performance* del sistema. Emergono segnali positivi riguardo al numero sia di nuove iscrizioni, sia di pratiche pendenti, in diminuzione presso tutti gli uffici giudiziari ad eccezione della Corte di Cassazione. Tali risultati sembrano riconducibili, oltre che all'effetto congiunto delle riforme legislative adottate (mediazione, inammissibilità dell'appello, maggiori costi di accesso alla giustizia, ecc.), anche all'adozione da parte degli uffici giudiziari di prassi virtuose e programmi di riorganizzazione, secondo criteri di specializzazione e miglioramento dell'efficienza nell'impiego delle risorse<sup>3</sup>. La riduzione delle nuove iscrizioni potrebbe anche riflettere fenomeni di razionamento della domanda connessi all'incremento dei costi monetari di accesso (dovuti sia all'aumento del "contributo unificato di iscrizione a ruolo", sia alla procedura di mediazione, laddove essa sia obbligatoria), con effetti di discriminazione rispetto alla capacità reddituale degli agenti economici. Al contempo però il numero dei procedimenti civili definiti mostra un trend meno confortante, con una riduzione delle definizioni. La comprensione delle motivazioni di questa evoluzione richiede di muoversi verso una prospettiva di analisi più di dettaglio,

---

<sup>3</sup> G. Canzio (2016), "Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015", [http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Relazione\\_sull\\_amministrazione\\_della\\_Giustizia\\_anno\\_2015\\_del\\_Primo\\_Presidente\\_Giovanni\\_Canzio.pdf](http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Relazione_sull_amministrazione_della_Giustizia_anno_2015_del_Primo_Presidente_Giovanni_Canzio.pdf).

riferita ai singoli uffici, integrata con indicatori sulla dotazione di risorse umane e finanziarie.

Dalle prime analisi effettuate sulla *performance* dei singoli Tribunali ordinari, emerge l'esistenza di differenze territoriali significative, in particolare tra il Nord e il Sud del Paese. Risultano evidenti anche le maggiori difficoltà dei Tribunali piccoli, rispetto a quelli di dimensione maggiore. I piccoli Tribunali sembrano, infatti, soffrire di criticità tali da impattare sia sulla capacità di fronteggiare il flusso annuale di nuove pratiche – con conseguente aumento delle pendenze – sia sulla durata dei procedimenti. Queste conclusioni emergono dall'applicazione sia di indicatori tradizionali (*clearance rate* e *disposition time*) sia di un nuovo indicatore "di sforzo" qui suggerito. Esse sono peraltro parziali in quanto richiederebbero di essere integrate e qualificate con la considerazione della dotazione di risorse umane e finanziarie di ciascun Tribunale, in quanto uffici che presentano le medesime caratteristiche in termini di nuove iscrizioni, potrebbero avere in realtà *performance* diverse in relazione alla differente dotazione.

Questo Focus è articolato come segue. La seconda sezione fornisce una breve rassegna della letteratura economica sul nesso tra giustizia e funzionamento dell'economia. La terza sezione riporta alcuni confronti internazionali in relazione agli indicatori di efficienza. Nella quarta sezione si passano in rassegna le principali misure di riforma introdotte in Italia, a partire dal 2011. Nella quinta sezione si illustra lo stato attuale della giustizia civile nel nostro Paese, facendo riferimento al censimento straordinario avviato dal

Ministero della Giustizia nel 2014 e ai dati del nuovo sistema di *Data Warehouse (DW)* della giustizia civile. Nella sesta sezione, vengono presentati i risultati delle analisi per area geografica e per dimensione dei Tribunali ordinari, nonché per singolo Tribunale. Questi risultati, e i dati di base sottostanti, sono proposti in una visualizzazione interattiva sul sito dell'UPB<sup>4</sup>.

## 2. Una breve rassegna sugli effetti dell'efficienza del sistema giudiziario sull'economia

La letteratura economica ha iniziato da alcuni anni a indagare sul nesso tra il funzionamento del sistema giudiziario e la crescita economica nel medio-lungo periodo, evidenziandone i possibili canali di trasmissione. Gli studi hanno riguardato principalmente singoli paesi, mentre le analisi *cross-countries* sono meno numerose, anche per la relativa scarsità di dati comparabili, almeno fino al recente passato.

La letteratura economica sottolinea tre qualità desiderabili in un sistema giudiziario: 1) l'efficienza, intesa come la capacità, date le risorse finanziarie disponibili, di risolvere le controversie in un tempo ragionevole; 2) la qualità delle sentenze, intesa come l'accuratezza e certezza delle decisioni; 3) l'indipendenza del giudizio. Gli studi empirici hanno indagato soprattutto il nesso tra l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento del sistema economico nell'ambito di modelli di equilibrio economico parziale relativi a un singolo paese. La valutazione

<sup>4</sup> <http://www.upbilancio.it/lefficienza-della-giustizia-civile-e-la-performance-economica/>

della qualità delle sentenze e del grado di indipendenza del sistema giudiziario presentano, invece, elementi di difficoltà interpretativa, con ampi margini di apprezzamento soggettivo. La misurazione dell'efficienza si presenta invece più agevole, potendo contare su una serie di indicatori quantitativi. In particolare, la durata media dei procedimenti e il numero dei procedimenti pendenti sono due indici di efficienza/inefficienza agevolmente misurabili in presenza di un adeguato livello di informatizzazione degli uffici giudiziari.

Gli studi economici sulla giustizia tipicamente individuano alcuni indicatori di efficienza e ne analizzano l'impatto su alcune variabili economiche quali l'accesso al credito, il tasso di natalità delle imprese, gli investimenti e il flusso di investimenti diretti esteri (IDE) in entrata nel paese.

*Il canale del credito.* – Numerosi studi forniscono evidenza empirica del fatto che i sistemi più efficienti di *enforcement* dei contratti di debito (in termini di tempo, costo e percentuale di realizzo dei crediti nelle procedure fallimentari) favoriscono lo sviluppo dei mercati del credito<sup>5</sup>. Questo fenomeno è stato riscontrato anche negli studi dedicati a singoli paesi, analizzando le differenze territoriali esistenti all'interno di uno stato. In uno studio sull'Italia, gli autori<sup>6</sup>, ad esempio, utilizzando dati su

<sup>5</sup> Djankov, S., O. Hart, C. McLiesh e A. Shleifer (2008), "Debt Enforcement around the World", in *Journal of Political Economy*, 116(6); Bae, K.H. e V.K. Goyal (2009), "Creditor Rights, Enforcement, and Bank Loans", in *Journal of Finance*, 64(2); Qian, J. e P. Strahan (2007), "How Law and Institutions Shape Financial Contracts: The Case of Bank Loans", *Journal of Finance*, 62(6).

<sup>6</sup> Jappelli, T., M. Pagano e M. Bianco (2005), "Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets", in *Journal of Money Credit and Banking*, 37(2).

base provinciale, mostrano che nei distretti giudiziari più efficienti il razionamento del credito per le imprese è minore e il credito bancario è maggiore. Risultati analoghi sono stati ricavati nel caso della Spagna<sup>7</sup> e della Russia<sup>8</sup>. Peraltro, il razionamento del credito, in presenza di sistemi giudiziari inefficienti, può riguardare anche le famiglie<sup>9</sup>. Un altro effetto di un sistema legale poco efficiente riguarda lo scarso sviluppo finanziario: uno studio sul nostro Paese<sup>10</sup> mostra che, laddove l'*enforcement* dei contratti è minore, prevalgono forme di detenzione del risparmio più tradizionali.

La dimensione delle imprese. – Uno studio su 15 paesi europei<sup>11</sup>, analizzando dati a livello di impresa, evidenzia che i sistemi giudiziari più efficienti sono associati a dimensioni maggiori delle imprese e che questo effetto è maggiore per le imprese a bassa intensità di capitale. Il fenomeno si spiega con il fatto che un sistema giudiziario più efficiente può contribuire a proteggere le attività patrimoniali immateriali, come la reputazione e il rapporto con la clientela. Evidenza empirica che la qualità del sistema giudiziario abbia un impatto positivo sulla dimensione delle imprese è stata ricavata

da studi riguardanti il Messico<sup>12</sup>, la Spagna<sup>13</sup> e il nostro Paese. Con riferimento all'Italia, gli autori<sup>14</sup> trovano che la riduzione della lunghezza dei procedimenti giudiziari eserciti un effetto positivo sulla dimensione media delle imprese italiane. Secondo questo studio, se la lunghezza media dei procedimenti si riducesse del 10 per cento, la dimensione media delle imprese italiane crescerebbe di circa il 2 per cento, *ceteris paribus*.

Il funzionamento dei mercati. – Gli studi mostrano che un tempestivo *enforcement* dei contratti favorisce la concorrenza, consentendo a nuove imprese, prive di reputazione pregressa, di entrare nei mercati e di avviare relazioni commerciali con nuovi clienti<sup>15</sup>. In uno studio sull'Italia, riguardante gli appalti pubblici<sup>16</sup>, gli autori trovano che laddove l'inefficienza del sistema giudiziario è maggiore, gli appalti vengono concessi più frequentemente alle aziende più grandi (con servizi legali interni che limitano i costi da sostenere in caso di contenzioso) a discapito di quelle medie e piccole. L'analisi rileva anche che i ritardi nell'esecuzione dei lavori pubblici sono associati alla lunghezza dei procedimenti civili. Le imprese appaltatrici contano sulla

<sup>7</sup> Fabbri, D. (2010), "Law Enforcement and Firm Financing: Theory and Evidence", in *Journal of the European Economic Association*, 8(4).

<sup>8</sup> Shvets, J. (2012), "Judicial Institutions and Firms' External Finance: Evidence from Russia", in *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1).

<sup>9</sup> Fabbri D., e M. Padula (2004), "Does Poor Legal Enforcement Make Households Credit-Constrained?", in *Journal of Banking & Finance*, 28.

<sup>10</sup> Guiso L., P. Sapienza e L. Zingales (2004), "The Role of Social Capital in Financial Development", in *The American Economic Review*, 94(3).

<sup>11</sup> Kumar, B., R. Rajan e L. Zingales (2001), "What Determines Firm's Size", NBER Working Paper n. 7208.

<sup>12</sup> Laeven, L. e C. Woodruff (2007), "The Quality of the Legal System, Firm Ownership and Firm Size", in *The Review of Economics and Statistics*, 89.

<sup>13</sup> García-Posada, M. e J.S. Mora-Sanguinetti (2013), "Firm Size and Judicial Efficacy: Evidence for the new civil procedures in Spain", *Documentos de Trabajo 1303, Banco de España*.

<sup>14</sup> Giacomelli, S. e C. Menon (2013), "Firm Size and Judicial Efficiency in Italy: Evidence from the Neighbour's Tribunal", *Temi di discussione n. 898, Banca d'Italia*.

<sup>15</sup> Johnson, S., J. McMillan e C. Woodruff (2002), "Courts and Relational Contracts", in *Journal of Law, Economics and Organization*, 18.

<sup>16</sup> Coviello, D., L. Moretti, G. Spagnolo, e P. Vibonesi (2013), "Court Efficiency and Procurement Performance", *Marco Fanno Working Papers n. 163, Università di Padova*.

lentezza dei processi per allungare i tempi di consegna (se ciò è per loro profittevole), prevedendo che le stazioni appaltanti siano meno incentivate a escutere la penale e a correre il rischio di intraprendere contenziosi laddove i tribunali siano inefficienti. Questo è un esempio di comportamento opportunistico degli agenti economici, indotto dall'inefficienza della giustizia. Peraltro, anche il comportamento delle stazioni appaltanti si modifica in conseguenza dell'inefficienza dei tribunali. Infatti, la quota di compenso liquidata dopo la consegna è maggiore laddove la durata dei procedimenti è più elevata, al fine di aumentare il costo di inadempimento per l'impresa aggiudicatrice.

Uno studio relativo al mercato degli affitti immobiliari in Spagna<sup>17</sup> evidenzia come l'inefficienza del sistema giudiziario nell'imporre il rispetto dei contratti di affitto costituisca una delle cause della scarsa ampiezza del mercato degli affitti degli immobili residenziali, in un paese dove le abitazioni di residenza sono per circa l'88 per cento di proprietà<sup>18</sup>.

Gli investimenti e la specializzazione. – Alcuni studi evidenziano che una minore lunghezza dei procedimenti favorisce la specializzazione in quei settori dove più importanti sono gli investimenti specifici nell'ambito di relazioni contrattuali tra imprese (*relationship-specific investments*),

ossia quegli investimenti che un'impresa decide di effettuare per rispondere alle esigenze specifiche di determinati clienti. Il rischio di opportunismo post-contrattuale (rischio di *hold-up*), in un contesto di scarsa qualità del sistema giudiziario, può influenzare negativamente le scelte di investimento delle imprese, inducendole a sotto-investire<sup>19</sup>.

Gli investimenti esteri. – Alcune analisi evidenziano che la qualità del sistema legale è un fattore determinante per attrarre investimenti dall'estero<sup>20</sup>. In uno studio recente sui paesi appartenenti al Consiglio d'Europa<sup>21</sup>, gli autori valutano l'impatto dell'efficienza del sistema giudiziario (in termini di durata dei processi e dimensione degli arretrati) su due variabili economiche: il tasso di natalità delle imprese (numero di nuove imprese sul totale delle imprese settoriali) e il flusso di investimenti esteri in entrata nel paese. Riforme volte a razionalizzare l'organizzazione dei tribunali – aumentando ad esempio il grado di informatizzazione – e a introdurre incentivi alla riduzione del tasso di litigiosità, attraverso forme di *Alternative Dispute Resolution* (ADR) hanno effetti positivi sugli investimenti esteri in entrata e sui tassi di natalità delle imprese.

<sup>17</sup> Mora-Sanguinetti, J.S. (2012), "Is Judicial Inefficiency Increasing the Weight of the House Property Market in Spain? Evidence at the Local Level", in *SERIEs, Journal of the Spanish Economic Association*, 1(2).

<sup>18</sup> In molta parte della letteratura economica, un'ampia quota di abitazioni principali di proprietà è considerata uno scenario non desiderabile, essendo associata a una minore mobilità degli individui e dei lavoratori, finendo per costituire, quindi, un potenziale elemento di inefficienza dell'economia.

<sup>19</sup> Nunn, N. (2007), "Relationship-Specificity, Incomplete Contracts and the Pattern of Trade", in *The Quarterly Journal of Economics*, 122(2).

<sup>20</sup> Staats, J.L. e G. Biglaiser (2012), "Foreign Direct Investment in Latin America: The Importance of Judicial Strength and Rule of Law", in *International Studies Quarterly*, 56 (1).

<sup>21</sup> Lorenzani, D. e F. Lucidi (2014), "The Economic Impact of Civil Justice Reforms", *European economy, Economic Papers* n. 530.

### 3. Domanda e offerta di giustizia: determinanti e confronti internazionali

La ragionevole durata dei procedimenti è, insieme all'esistenza di condizioni eque di accesso alla giustizia, elemento essenziale di un sistema giudiziario efficiente.

Secondo i dati dell'indagine *Doing Business* della Banca Mondiale (anno 2015), la durata della procedura per la risoluzione di una controversia commerciale standard è in Italia di 1.120 giorni con un costo che è pari al 21 per cento del valore della controversia. In Spagna sono necessari 510 giorni, in Germania 429, in Francia 395. Il nostro Paese si colloca al centoundicesimo posto nella classifica mondiale per durata della procedura standard, mentre la Germania, la Francia e la Spagna sono rispettivamente al dodicesimo, al quattordicesimo e al trentanovesimo posto.

Uno studio dell'OCSE<sup>22</sup> evidenzia un'ampia variabilità nella durata dei procedimenti tra paesi. Con riferimento al 2010, la durata stimata di un procedimento civile in primo grado era nella media dei paesi considerati di circa 240 giorni, 107 in Giappone (il paese con la durata minore), 564 in Italia (il paese con la durata maggiore). Il tempo medio stimato per la conclusione di un procedimento articolato su tre gradi di giudizio era di 788 giorni, con un minimo di 368 in Svizzera e un massimo di quasi 8 anni in Italia (tab. 1),

---

<sup>22</sup> OCSE (2013, a), "The Economics of Civil Justice. New Cross-country Data and Empirics", OECD Economics Department Working Papers No. 1060. Lo studio riguarda i 31 paesi membri dell'OCSE, la Russia e il Sud Africa, e utilizza i dataset dell'OCSE, del CEPEJ e della Banca Mondiale (*Doing Business*). Si veda anche OCSE (2013, c), "What Makes Civil Justice Effective?", OECD Economics Department Policy Notes, No. 05.

più di tre volte il valore nella media dei paesi considerati.

Lo studio dell'OCSE evidenzia inoltre alcune relazioni empiriche tra la durata dei procedimenti e i fattori di offerta e di domanda di servizi di giustizia nei paesi del campione esaminato. La durata dei procedimenti può, infatti, essere vista come la risultante dell'interazione tra la domanda e l'offerta, oltre che dipendere da fattori istituzionali, quali le regole processuali esistenti e il tipo di tradizione legale del paese<sup>23</sup>.

Dal lato dell'offerta, i fattori maggiormente rilevanti sono la quantità e la qualità delle risorse finanziarie e umane disponibili, gli assetti organizzativi e di *governance* degli uffici giudiziari, la struttura degli incentivi del personale (magistrati e personale amministrativo) e il grado di efficienza nell'impiego delle risorse. A sua volta, quest'ultimo può essere influenzato dal livello di specializzazione degli uffici, dalla diffusione di tecniche di gestione dei flussi e dal grado di informatizzazione delle strutture.

I fattori che incidono sulla domanda di giustizia sono i costi di accesso al sistema e le regole di ripartizione delle spese tra le parti, gli incentivi dei professionisti (avvocati e consulenti), la diffusione di meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR), la qualità della legislazione e il grado di certezza del diritto.

Dal lato dei fattori di offerta, lo studio dell'OCSE evidenzia che le differenze tra

---

<sup>23</sup> La letteratura distingue fra tradizione legale di *common law*, tradizione francese, germanica, nordica ed ex socialista. Nella nota esplicativa della tabella 1 sono riportati i paesi appartenenti a ciascuna tradizione legale.



paesi nella durata dei procedimenti non sembrano immediatamente attribuibili a divari nell'ammontare di risorse finanziarie pubbliche allocate al funzionamento della giustizia, che pure sono assai variabili nell'area OCSE (fig. 1): in paesi che destinano risorse di bilancio comparabili, i procedimenti hanno lunghezze differenti.

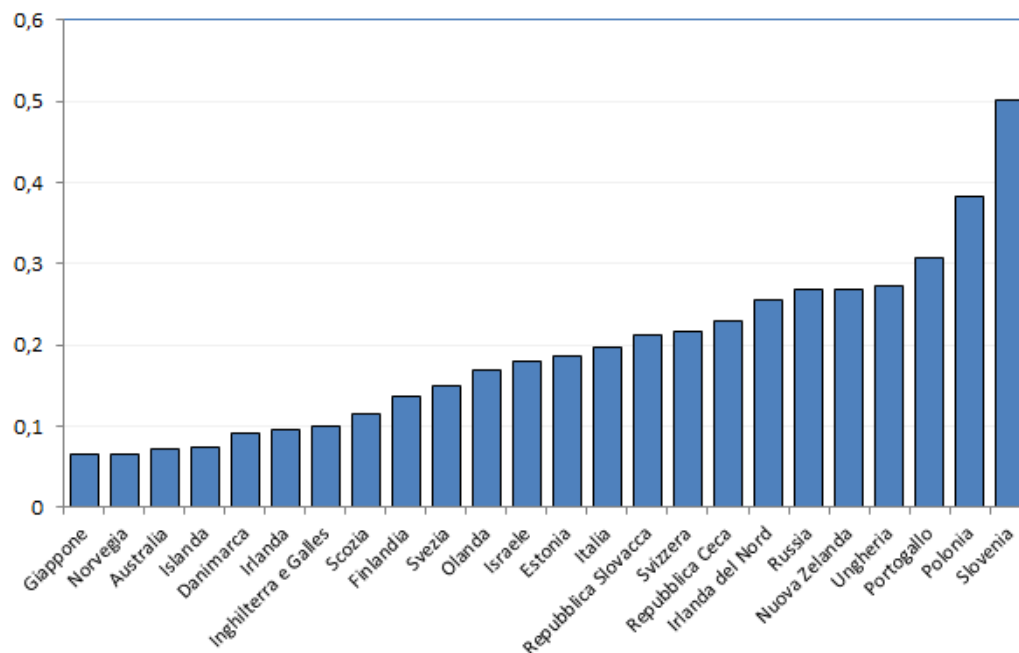
**Tab. 1** – Durata dei procedimenti civili in numero di giorni, anno 2010 (1)

| Paese                | Durata in primo grado<br>(2) | Durata in appello<br>(2) | Durata in<br>Cassazione (2) | Durata totale (2) |
|----------------------|------------------------------|--------------------------|-----------------------------|-------------------|
| Australia            | 192                          | 287                      |                             |                   |
| Austria              | 129                          |                          |                             |                   |
| Belgio               | 233                          |                          |                             |                   |
| Danimarca            | 199                          | 127                      |                             |                   |
| Estonia              | 209                          | 121                      | 92                          | 422               |
| Finlandia            | 219                          | 221                      | 168                         | 609               |
| Francia              | 274                          | 343                      | 333                         | 950               |
| Germania             | 200                          | 207                      |                             |                   |
| Giappone             | 107                          | 114                      | 146                         | 368               |
| Grecia               | 155                          | 272                      |                             |                   |
| Inghilterra e Galles | 350                          |                          |                             |                   |
| Irlanda              | 270                          |                          |                             |                   |
| Irlanda del Nord     | 206                          |                          |                             |                   |
| Islanda              | 211                          |                          |                             |                   |
| Israele              | 294                          | 359                      |                             |                   |
| <b>Italia</b>        | <b>564</b>                   | <b>1.113</b>             | <b>1.188</b>                | <b>2.866</b>      |
| Corea                | 144                          | 179                      | 255                         | 579               |
| Lussemburgo          | 262                          | 555                      |                             |                   |
| Messico              | 342                          |                          |                             |                   |
| Norvegia             | 160                          |                          |                             |                   |
| Nuova Zelanda        | 171                          | 191                      | 286                         | 648               |
| Paesi Bassi          | 305                          |                          |                             |                   |
| Polonia              | 167                          | 43                       |                             |                   |
| Portogallo           | 425                          | 120                      | 90                          | 635               |
| Repubblica Ceca      | 135                          | 77                       | 313                         | 524               |
| Russia               | 176                          |                          |                             |                   |
| Scozia               | 206                          | 350                      | 350                         | 906               |
| Slovacchia           | 354                          | 76                       | 194                         | 624               |
| Slovenia             | 420                          | 103                      | 831                         | 1.354             |
| Spagna               | 272                          | 189                      | 316                         | 778               |
| Sudafrica            | 258                          |                          |                             |                   |
| Svezia               | 186                          | 117                      | 225                         | 528               |
| Svizzera             | 131                          | 142                      | 95                          | 368               |
| Turchia(2)           | 212                          |                          |                             |                   |
| Ungheria             | 200                          | 111                      | 142                         | 454               |
| <b>Media</b>         | <b>238</b>                   | <b>236</b>               | <b>314</b>                  | <b>788</b>        |
| Common Law           | 243                          | 297                      | 318                         | 777               |
| Francese             | 304                          | 432                      | 482                         | 1.307             |
| Germanica            | 200                          | 117                      | 259                         | 587               |
| Nordica              | 195                          | 155                      | 197                         | 568               |
| Ex-socialista        | 176                          |                          |                             |                   |

Fonte: OCSE (2013, a), op. cit.

(1) Il gruppo dei paesi di tradizione legale di *common law* comprende Australia, Inghilterra e Galles, Israele, Nuova Zelanda, Irlanda del Nord, Scozia e Sudafrica. Il gruppo dei paesi di tradizione legale francese comprende Belgio, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Messico, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Turchia. Il gruppo dei paesi di tradizione legale germanica comprende Austria, Repubblica Ceca, Estonia, Germania, Ungheria, Giappone, Corea, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Svizzera. Il gruppo dei paesi di tradizione legale nordica comprende Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia. Il gruppo dei paesi di tradizione legale ex socialista comprende la Russia. – (2) Nelle colonne da 1 a 4 la formula impiegata per stimare la durata è:  $Durata = [(Pendenti_{t-1} + Pendenti_t) / (Sopravvenuti_t + Esauriti_t)] \times 365$ .

**Fig.1** – La spesa pubblica per la giustizia in percentuale del PIL (1)



Fonte: OCSE (2013, a), op. cit..

(1) I dati riguardano la spesa pubblica per il funzionamento del sistema giudiziario, al netto della spesa per il patrocinio gratuito e per la pubblica accusa.

Ad esempio, l'Italia, la Svizzera e la Repubblica Ceca destinano tutte alla giustizia lo 0,2 per cento circa del proprio PIL nazionale, ma la durata media stimata di un procedimento civile è di circa 130 giorni in Svizzera e nella Repubblica Ceca, mentre risulta superiore di quattro volte in Italia.

Nello studio dell'OCSE si osserva invece una relazione inversa tra la durata media dei procedimenti e la produttività dei magistrati, da una parte, e l'ammontare delle risorse destinate all'informatizzazione degli uffici giudiziari, dall'altra<sup>24</sup>. Una minore durata media dei procedimenti sembra inoltre associata alla diffusione di tecniche di gestione dei flussi (*case flow*

*management*<sup>25</sup>) e alla disponibilità di informazioni sui flussi, le durate e i carichi di lavoro che consentono una migliore programmazione del lavoro all'interno degli uffici, la verifica *ex post* dei risultati e, infine, la valutazione della performance dei magistrati e del personale amministrativo. Lo studio dell'OCSE evidenzia, infine, che gli investimenti in informatizzazione esercitano un effetto positivo sulla produttività maggiore in quei paesi in cui il livello di alfabetizzazione informatica nella popolazione è più elevato.

Sempre sul lato dell'offerta, la specializzazione dei magistrati, con la costituzione, in particolare, di sezioni specializzate per materia, è associata a una maggiore produttività e a una minore durata media dei procedimenti. Inoltre,

<sup>24</sup> OCSE (2013, b), "Giustizia civile: come promuoverne l'efficienza?", OECD Economics Department Policy Note No. 18.

<sup>25</sup> Attività di supervisione e gestione dei flussi di lavoro finalizzate a garantirne un razionale andamento.



nei paesi in cui più elevata è la presenza di personale di supporto ai magistrati, la durata dei procedimenti è minore.

Un altro elemento rilevante è l'assetto organizzativo degli uffici giudiziari, in particolare, la struttura dei poteri e delle responsabilità di organizzazione e gestione delle risorse umane (magistrati, personale amministrativo) e finanziarie. L'OCSE evidenzia la presenza di una grande varietà di modelli organizzativi nei paesi considerati: in alcune giurisdizioni la responsabilità organizzativa è assegnata al magistrato responsabile dell'ufficio, in altre a un dirigente amministrativo, in altre ancora prevale la condivisione delle responsabilità tra magistrati e dirigenti amministrativi, in altre infine i poteri di gestione sono più diffusi. Dall'analisi emerge che le *performance* migliori si registrano nei paesi in cui le maggiori responsabilità di gestione sono assegnate al magistrato titolare dell'ufficio giudiziario.

Sul lato della domanda di servizi di giustizia, lo studio OCSE prende in considerazione il tasso di litigiosità e una serie di fattori che incidono su di esso: la qualità dell'attuazione delle politiche pubbliche e della regolazione, la chiarezza e coerenza della legislazione, il grado di corruzione e il meccanismo per la determinazione degli onorari professionali degli avvocati.

Il tasso di litigiosità, misurato dal numero dei nuovi procedimenti avviati ogni 100 abitanti in un anno, è estremamente variabile nei paesi considerati: da meno di un caso in Finlandia a circa quattro in Italia, Grecia, Spagna e Repubblica Ceca, fino a quasi dieci in Russia. L'analisi empirica conferma pienamente l'esistenza di una relazione positiva, peraltro

intuitiva, tra il tasso di litigiosità e la durata dei procedimenti. Secondo l'OCSE<sup>26</sup>, nel caso dell'Italia, una riduzione della litigiosità al livello medio dei paesi inclusi nel campione (equivalente a un calo del 35 per cento) determinerebbe una diminuzione della durata dei procedimenti del 10 per cento.

Il tasso di litigiosità, a sua volta, è correlato negativamente alla qualità della normativa e della regolamentazione e all'attuazione delle politiche pubbliche, e positivamente al grado di diffusione dei fenomeni corruttivi. Secondo l'OCSE, miglioramenti negli ambiti descritti si accompagnerebbero a una riduzione significativa del tasso di litigiosità tra soggetti privati e tra questi ultimi e lo Stato, anche a parità di sistema legale e livello di sviluppo economico.

Un elemento importante che incide sul tasso di litigiosità è il meccanismo di determinazione delle tariffe professionali dei legali. L'OCSE rileva che, in conseguenza dell'asimmetria informativa esistente tra il cliente e il legale circa le caratteristiche e il grado di complessità del caso e la natura della prestazione svolta, la decisione se avviare, o meno, un procedimento giudiziario a tutela del cliente finisce generalmente per essere presa di fatto dal professionista. Le scelte del professionista sono influenzate, tra gli altri fattori, dalle modalità di determinazione del suo compenso. In alcuni paesi il compenso deriva dalla contrattazione tra il professionista e il cliente, in altri, il livello e la struttura dei compensi sono regolati dalla legge o dalle organizzazioni di categoria. Secondo

---

<sup>26</sup> OCSE (2013, b), op. cit.

l'analisi empirica dell'OCSE, la liberalizzazione delle tariffe professionali è associata a una riduzione media del tasso di litigiosità da 2,9 a 0,9 casi ogni 100 abitanti. Tale fenomeno potrebbe essere determinato da una riduzione delle tariffe in un contesto di libera contrattazione e quindi dalla riduzione del numero di casi che i professionisti trovano profittevole portare in giudizio<sup>27</sup>.

Lo studio comparativo dell'OCSE non esamina la relazione tra il tasso di litigiosità e l'offerta di servizi legali, approssimato dal numero di avvocati rispetto alla popolazione, a causa delle notevoli differenze esistenti nella definizione e classificazione delle professioni legali nei paesi del campione. Tuttavia altri studi, che hanno esaminato differenze nella numerosità dei professionisti su base territoriale all'interno della medesima giurisdizione, hanno evidenziato l'esistenza di un nesso causale positivo tra il numero degli avvocati e il tasso di litigiosità, che avvalorava l'ipotesi che vi sia una componente indotta della domanda di servizi di giustizia<sup>28</sup>. In Italia, secondo i dati CEPEJ<sup>29</sup> relativi al 2012, sono attivi 226.000 avvocati, 379 ogni centomila abitanti. Tra i

47 paesi del Consiglio d'Europa, soltanto il Lussemburgo e la Grecia, rispettivamente, con 384 e 380 avvocati ogni centomila abitanti, evidenziano un'incidenza più elevata rispetto all'Italia. In Germania ci sono 200 avvocati ogni centomila abitanti, in Francia soltanto 86.

Un ultimo fattore che incide sulla domanda di giustizia è la prevedibilità delle sentenze, ossia la possibilità di anticipare la decisione del giudice a partire dalle norme. La prevedibilità garantisce la certezza del diritto e permette agli agenti economici di valutare le possibili conseguenze legali delle loro azioni, consentendo una programmazione razionale del comportamento da tenere. Il grado di prevedibilità può essere approssimato dal numero di appelli proposti presso la giurisdizione superiore. L'accesso alle istanze superiori può essere limitato dalla presenza di filtri basati su un vincolo di tipo economico (restrizioni monetarie), ovvero su un giudizio di ammissibilità affidato alla discrezionalità del giudice. Secondo l'analisi dell'OCSE, le differenze tra paesi nei tassi d'appello sono marcate e solo in parte attribuibili alla presenza di filtri all'accesso.

<sup>27</sup> OCSE (2013, b), op. cit..

<sup>28</sup> Sull'Italia, si veda Carmignani A. e S. Giacomelli (2010), "Too many lawyers? Litigation in Italian civil courts", Temi di discussione n.745, Banca d'Italia, e Buonanno, P. and M.M. Galizzi (2010), "Advocatus, et non latro? Testing the Supplier-Induced-Demand Hypothesis for Italian Courts of Justice", Working Papers n. 52, Fondazione Eni Enrico Mattei. Per il Giappone si veda Ginsburg, T. e G. Hoefker (2006), "The Unreluctant Litigant? An Empirical Analysis of Japan's Turn to Litigation", in *Journal of Legal Studies*, 35 (1).

<sup>29</sup> CEPEJ (2014), "Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice".  
[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf).

#### **4. Le riforme della giustizia civile in Italia dal 2011 al 2015**

La giustizia civile è stata oggetto di numerosi interventi legislativi negli anni recenti anche in conseguenza della crescente attenzione che le Istituzioni europee hanno attribuito a questo ambito di riforma. Dal 2012 il miglioramento della qualità, indipendenza ed efficienza dei

sistemi giudiziari è diventato, infatti, una priorità del Semestre europeo.

Nel 2012, la Commissione e il Consiglio dell'Unione europea hanno rivolto specifiche Raccomandazioni sulla giustizia civile a sei paesi membri, tra cui l'Italia; nel 2013 analoghe Raccomandazioni hanno riguardato 10 paesi. In particolare, a quattro di questi – Italia, Lettonia, Slovacchia e Slovenia – è stato chiesto di introdurre procedure di risoluzione extragiudiziarie delle controversie. Nel 2014 Raccomandazioni in tema di giustizia civile sono state rivolte a ben 12 paesi. L'importanza che le Istituzioni internazionali attribuiscono all'efficienza del sistema giudiziario è testimoniata anche dal fatto che i programmi di aggiustamento post-crisi per Grecia, Portogallo e Cipro, nell'ambito degli accordi di assistenza finanziaria, hanno incluso anche prescrizioni di azioni riformatrici in questo campo.

Come sopra evidenziato, la principale criticità del sistema della giustizia civile in Italia riguarda l'eccessiva durata dei processi, che comporta costi sociali per le relazioni individuali e per il funzionamento del sistema produttivo, e costituisce una fonte diretta di spesa per il bilancio pubblico, attraverso il meccanismo risarcitorio della cosiddetta legge Pinto.

Il seguito di questo paragrafo si concentra sui provvedimenti di riforma adottati in Italia a partire dal 2011 distinguendo tra interventi, rispettivamente, sull'offerta e sulla domanda di giustizia.

#### 4.1 I provvedimenti riguardanti l'offerta

La riorganizzazione della distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio. – Le misure adottate nel 2012 prevedono la soppressione, mediante accorpamento, di molti uffici del Giudice di pace, di tutte le sezioni distaccate di Tribunale (220), di 30

Tribunali e di 30 Procure presso il Tribunale<sup>30</sup>. Per effetto della riforma, la popolazione inclusa in media nella circoscrizione di ciascun Tribunale è cresciuta da 360.204 a 437.012 abitanti<sup>31</sup>.

L'assetto attuale non è da considerarsi definitivo dal momento che il Governo ha preannunciato di voler procedere a una revisione della geografia degli uffici di secondo grado, in modo da beneficiare anche in questi di economie di scala.

Su questa linea, la Commissione ministeriale "Vietti" ha recentemente concluso i propri lavori, proponendo, tra l'altro, una riorganizzazione della geografia delle Corti di Appello (con riduzione dei distretti e chiusura delle sezioni distaccate) e un'ulteriore razionalizzazione dei Tribunali ordinari e delle Procure della Repubblica. Obiettivo di questi interventi è assicurare maggiore efficienza. Già la Commissione tecnica per la finanza pubblica (2006-08)<sup>32</sup> evidenziava come la produttività

<sup>30</sup> Il provvedimento di riorganizzazione è contenuto nei decreti legislativi n. 155 e 156 del 2012, previsti dalla L. 148/2011. Il provvedimento fissa settembre 2013 come termine entro il quale devono essere efficaci tutti i trasferimenti degli uffici e i nuovi organici dei magistrati. La distribuzione geografica degli uffici giudiziari prima della riforma prevedeva 26 distretti giudiziari (territorio di competenza della Corte d'Appello, comprendente più circondari), 166 circondari (territorio di competenza del Tribunale e della Procura presso il Tribunale), 220 sezioni distaccate dei Tribunali e 846 uffici dei Giudici di Pace (un circondario può avere più uffici del Giudice di pace). Successivamente alla riforma, l'assetto territoriale comprende 26 distretti giudiziari, 136 circondari, nessuna sezione distaccata di Tribunale, 372 uffici del Giudice di pace. In via transitoria, fino al 2018, sopravvivono i Tribunali di Vasto, Avezzano, Sulmona e Lanciano (a seguito degli eventi sismici nel 2009 in Abruzzo) e le sezioni distaccate insulari di Ischia, Lipari e Portoferraio (per le difficoltà logistiche della popolazione isolana).

<sup>31</sup> Fonte: Infografica del Ministero della Giustizia, su dati del Censimento ISTAT del 2011; <https://reportistica.dgstat.giustizia.it>.

<sup>32</sup> Commissione tecnica per la finanza pubblica (2007), "Libro verde sulla spesa pubblica", [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit-i/Bilancio di previsione/Missioni e programmi delle](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit-i/Bilancio%20di%20previsione/Missioni%20e%20programmi%20delle)

del magistrato è crescente all'aumentare delle dimensioni del tribunale, e come questo effetto possa essere attribuito sia a fattori organizzativi (migliore gestione del personale e delle attrezzature), sia a rilevanti economie di specializzazione<sup>33</sup>.

L'istituzione dei cosiddetti Tribunali per le imprese. – Le misure mirano a sfruttare i miglioramenti di efficienza derivanti dalla costituzione di sezioni specializzate (20 sedi), ai quali è riservata la trattazione di controversie in materie di interesse per le imprese (DL 1/2012, decreto “Crescita Italia”). Non si è trattato in realtà della costituzione di un nuovo tribunale ad hoc, ma di un'estensione delle competenze proprie delle sezioni specializzate già esistenti per il contenzioso in materia di proprietà industriale e intellettuale.

L'“ufficio per il processo”. – Al fine di facilitare un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione, sono stati costituiti presso le Corti di Appello e i Tribunali ordinari strutture organizzative che svolgono attività di ricerca dottrinale e dei precedenti giurisprudenziali, di stesura di relazioni, di collaborazione diretta con il magistrato per la preparazione dell'udienza, di rilevazione dei flussi dei dati statistici, ecc.<sup>34</sup>.

Il processo civile telematico. – Il processo civile telematico (Pct) – introdotto nell'ordinamento in via sperimentale nel 2001<sup>35</sup> – consiste nella trasmigrazione in forma telematica di una serie di attività processuali realizzate tradizionalmente in forma cartacea. Dopo la lunga fase

sperimentale, dal 30 giugno 2014, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti nei procedimenti civili, contenziosi e di volontaria giurisdizione, innanzi al Tribunale, deve obbligatoriamente ed esclusivamente avvenire con modalità telematiche. Dal 30 giugno 2015, l'obbligatorietà del deposito telematico è estesa ai procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione (anche in corso) innanzi alla Corte d'Appello.

Il personale. – Gli interventi sul personale hanno riguardato la dotazione di magistrati, di ausiliari e di personale amministrativo.

Inizialmente sono state introdotte misure straordinarie di immissione di personale di ausilio ai magistrati ordinari, volte a ridurre lo *stock* di cause civili pendenti, promuovendo in particolare l'impiego di giovani laureati. Inoltre, si è previsto, per le Corti di Appello, un reclutamento straordinario di giudici onorari (cosiddetti “giudici ausiliari”) sino a un massimo di 400 unità<sup>36</sup>.

Inoltre si è cercato di ovviare alla carenza di personale amministrativo: si stima, infatti, che le piante organiche siano scoperte per quasi il 20 per cento in media, con ampie differenze territoriali.

Con vari provvedimenti<sup>37</sup> è stata prevista l'assunzione di lavoratori pubblici in mobilità, in particolare, personale delle Province. Secondo quanto preannunciato dal Governo, nel biennio 2016-17, circa

---

ACdS/LaPrecedentestrukturadelbilancio468/Libro-verd/.

<sup>33</sup> Si veda anche Marchesi, D. (2003), “*Litiganti, avvocati, magistrati*”, Il Mulino, Bologna.

<sup>34</sup> DL 90/2014.

<sup>35</sup> DPR 123/2001.

---

<sup>36</sup> Previsto dal DL 69/2013 (“decreto del fare”).

<sup>37</sup> Tra i quali, il DL 101/2013 sulla razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni, il DL 83/2015 e la legge di stabilità per il 2016.

4.000 unità di personale amministrativo in mobilità entreranno in servizio negli uffici giudiziari<sup>38</sup>.

Per quanto riguarda la magistratura, nel biennio 2016-17 prenderanno servizio 690 magistrati ordinari, vincitori di concorso<sup>39</sup>. Inoltre, nel 2016 è stata approvata una legge delega per la riforma organica della magistratura onoraria che prevede, tra l'altro, la rideterminazione del ruolo e delle competenze dei magistrati onorari, in particolare dei Giudici di pace<sup>40</sup>. Da notare che la magistratura onoraria, prevista dall'articolo 106, comma due, Secondo i dati forniti dal Ministro della Giustizia, il personale in forza all'amministrazione contava, a fine 2014, 35.625 unità su una dotazione organica di 43.702, con una scopertura del 18,4 per cento<sup>41</sup>. A fine 2015 il personale in servizio ammontava a 34.656 unità, con una carenza pari al 20,7 per cento, che scende al 19,9 se si considerano i comandi da altre amministrazioni<sup>42</sup>. Secondo i dati CEPEJ relativi al 2012, in Italia negli uffici giudiziari vi erano 40,5 addetti amministrativi ogni centomila abitanti, mentre in Francia ve ne erano 33,2. Tuttavia, va evidenziato che in Italia soltanto 14,8 addetti ogni centomila abitanti erano destinati a funzione di supporto dei magistrati, contro i 26,9 in Francia.

della Costituzione, nel corso degli anni ha assunto un ruolo crescente nell'amministrazione della giustizia in Italia.

---

<sup>38</sup> Orlando A. (2016), op. cit..

<sup>39</sup> Orlando A. (2016), "I numeri della giustizia nel 2015. Relazione al Parlamento del Ministro della Giustizia".

[https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/I\\_numeri\\_della\\_Giustizia\\_nel\\_2015.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/I_numeri_della_Giustizia_nel_2015.pdf).

<sup>40</sup> Legge 57/2016.

<sup>41</sup> Orlando, A. (2015), "Comunicazioni del Ministro della Giustizia al Senato, sull'amministrazione della giustizia",

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_15\\_6.wp](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_15_6.wp).

<sup>42</sup> Orlando, A. (2016), "Comunicazioni del Ministro della Giustizia al Senato, sull'amministrazione della giustizia",

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_15\\_7.wp](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_15_7.wp).

## 4.2 Gli interventi sul lato della domanda

Gli interventi sul lato della domanda mirano a ridurre il contenzioso attraverso il rafforzamento della mediazione (una forma di ADR già prevista in precedenza), l'introduzione di filtri all'appello e l'aumento del costo di accesso alla giustizia, e a modificare gli incentivi alla litigiosità mediante l'abolizione delle tariffe professionali degli avvocati.

La mediazione. – Con l'obiettivo di deflazionare il contenzioso in primo grado, nel 2013 viene reintrodotta la mediazione obbligatoria per alcune controversie civili e commerciali, con l'eccezione della responsabilità per danno da circolazione stradale, già prevista in precedenza (D.Lgs. 28/2010), in attuazione della direttiva UE 52/2008<sup>43</sup>.

La mediazione consiste in una procedura informale di risoluzione delle controversie relative a diritti disponibili, alternativa al processo civile. Nell'ordinamento italiano, il ricorso a essa può essere facoltativo (ossia lasciato al libero apprezzamento delle parti), obbligatorio (in determinate materie definite dalla legge), ovvero delegato dal giudice. Laddove la mediazione sia obbligatoria, ovvero delegata dal giudice, corre l'obbligo di esperire il procedimento di mediazione, a pena di improcedibilità della domanda giudiziale<sup>44</sup>.

Rispetto alla disciplina precedente, la nuova norma del 2013 rafforza il ruolo degli avvocati, i quali, in passato, avevano avverso l'istituto della mediazione. Pertanto, per diventare titolo esecutivo, l'accordo concluso davanti al mediatore

---

<sup>43</sup> DL 69/2013 ("decreto del fare").

<sup>44</sup> Nonostante sia previsto un credito di imposta per le parti, e la gratuità per i soggetti che avrebbero beneficiato del gratuito patrocinio nel giudizio in tribunale, l'istituto potrebbe determinare, laddove obbligatoria, un aumento dei costi monetari di accesso alla giustizia.

deve essere sottoscritto dagli avvocati che assistono le parti, e agli avvocati che esercitano la professione viene riconosciuta di diritto la qualità di mediatori.

Le limitazioni all'accesso alla giustizia. – Vengono introdotte misure che aggravano i costi necessari per iniziare un procedimento giudiziario (aumento del cosiddetto “contributo unificato di iscrizione a ruolo”)<sup>45</sup>, nonché previsti “filtri” all’accesso alle giurisdizioni superiori (Appello e Cassazione)<sup>46</sup>. In particolare sono previsti: filtri di inammissibilità all’appello basati su una prognosi di non ragionevole fondatezza dell’impugnazione, riduzione dei motivi che consentono il ricorso dinanzi alla Corte di Cassazione.

Viene altresì razionalizzato il diritto al risarcimento dei danni per eccessiva durata del processo (legge Pinto). La *ratio* degli interventi correttivi apportati nel 2012 e nel 2015 alla legge Pinto è da rintracciare

---

<sup>45</sup> Dal 2002 la tassazione per le spese degli atti giudiziari si basa sul “contributo unificato di iscrizione a ruolo”. In linea generale, il contributo unificato si applica per ciascun grado di giudizio nel processo civile, nonché amministrativo e tributario, in base al valore (per scaglioni) della controversia. Aumenti del contributo sono stati stabiliti con il DL 98/2011, con la legge 183/2011 (incremento, rispettivamente, del 50 per cento per i giudizi di impugnazione, e del 100 per cento sui processi davanti alla Corte di Cassazione rispetto al primo grado), e con il DL 1/2012 (incremento del 100 per cento, rispetto al processo ordinario, per i procedimenti dinanzi alle Sezioni specializzate in materia di impresa). Il DL 90/2014 ha introdotto una serie di incrementi generalizzati del contributo unificato, nella misura di circa il 15 per cento, applicati alla tabella per scaglioni del processo civile e a alcuni procedimenti dove il contributo è dovuto in misura fissa. A titolo d’esempio, una controversia nell’ambito del procedimento civile ordinario, il cui valore sia compreso tra 26.000 e 52.000 euro, è assoggettata a un contributo di 518 euro in primo grado, di 777 euro nel giudizio di impugnazione, e di 1036 in Cassazione. Tuttavia, se la materia è di competenza delle Sezioni specializzate in materia di impresa, il contributo è pari a 1036 euro.

<sup>46</sup> DL 83/2012 (“decreto sviluppo”).

nell’impatto sulla finanza pubblica dei relativi risarcimenti. Secondo i dati forniti dal Ministero della Giustizia<sup>47</sup>, a partire dall’introduzione della legge Pinto sono stati versati risarcimenti per 313 milioni di euro, mentre l’ammontare dei risarcimenti riconosciuti, ma ancora da liquidare, ammontava, alla fine del 2014, a circa 450 milioni di euro<sup>48</sup>. Come rileva Barbuto (2015, a), la causa del fenomeno è l’esistenza di un consistente arretrato di cause civili di durata ultra-triennale.

La legge Pinto sulla durata ragionevole del processo, introdotta nell’ordinamento italiano nel 2001 (L. 89/2001), prevede un’equa riparazione per coloro i quali hanno subito un danno patrimoniale, o non patrimoniale, a causa dell’eccessiva durata di un processo, ossia per il mancato rispetto del termine ragionevole dei processi, previsto dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali del 1950. In base alla legge Pinto, si considera rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, due anni in secondo grado, un anno nel giudizio di legittimità (Cassazione), per un totale complessivo quindi di sei anni.

Nel 2012 è stata introdotta una serie di limitazioni, che riguardano sia l’*an*, sia il *quantum* del risarcimento, sia la procedura per il ricorso per equa riparazione, che può essere esperito solo alla fine dell’iter del procedimento ordinario, entro il termine massimo di sei mesi, e non più per i procedimenti ancora in corso che abbiano violato il termine dei sei anni<sup>49</sup>. Il decreto

---

<sup>47</sup> Barbuto, M. (2015, a), “*Aggiornamento del Censimento speciale della giustizia civile*”, Ministero della Giustizia.

<sup>48</sup> Si veda il dossier dei Servizi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (2015), “*La legge di stabilità 2016, profili di competenza della II Commissione Giustizia*”.

<sup>49</sup> Questa previsione del decreto è stata però censurata dalla Corte Costituzionale con Sentenza n. 30 del 2014, in quanto costituisce un *vulnus* nella tutela del principio costituzionale della ragionevole durata del processo. La Corte non ha dichiarato l’illegittimità della norma a causa di questioni



prevede inoltre uno snellimento della procedura (giudice monocratico di Corte d'Appello), per evitare che i procedimenti di equa riparazione diventino a loro volta fonte di ulteriori violazioni della legge Pinto (il cosiddetto fenomeno "Pinto su Pinto").

Con la legge di stabilità per il 2016, il Governo ha introdotto nuove importanti restrizioni, tra le quali l'ulteriore riduzione dell'ammontare massimo del risarcimento; l'introduzione di requisiti per il ricorrente, a pena di inammissibilità della richiesta di indennizzo; la facoltà per il Giudice di escludere il diritto all'indennizzo a favore della parte che abbia agito o resistito in giudizio, consapevole dell'infondatezza delle proprie ragioni.

Le tariffe professionali. – Al fine di disincentivare comportamenti opportunistici dei professionisti, che potrebbero determinare effetti di domanda indotta, è stata prevista da una parte l'abolizione delle tariffe professionali e, dall'altra, l'introduzione di misure per favorire la trasparenza nella determinazione del prezzo del servizio di assistenza legale, attraverso la consegna al cliente di un preventivo di massima<sup>50</sup>.

Le nuove procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie. – Nel 2014 sono state introdotte due nuove procedure di ADR: la negoziazione assistita e l'arbitrato su liti in corso<sup>51</sup>.

La negoziazione assistita, novità assoluta per l'ordinamento italiano, è una procedura gestita dagli avvocati delle parti per il raggiungimento di un accordo prima che la lite venga portata davanti al giudice. L'accordo costituisce un titolo esecutivo in forza del quale è possibile aggredire i beni del debitore che rifiuti di pagare. Secondo il Governo, questo modello di procedura consentirà di ridurre il flusso delle cause in

---

procedurali, ma ha richiesto un intervento legislativo correttivo in tempi rapidi.

<sup>50</sup> DL 1/2012 (decreto "Cresci Italia").

<sup>51</sup> DL 132/2014 (decreto per la degiurisdizionalizzazione nel processo civile).

entrata dei Tribunali e dei Giudici di pace di circa 60.000 unità per anno.

L'arbitrato è una procedura formale, già prevista dal Codice di procedura civile del 1942, che consiste in un giudizio privato emesso da soggetti scelti dalle parti. La possibilità di trasferire, su richiesta delle parti, liti (su diritti disponibili) pendenti nei Tribunali e nelle Corti di Appello a un collegio arbitrale ha la finalità di ridurre l'arretrato, dal momento che i giudici potrebbero dedicarsi allo smaltimento delle cause residue (ossia non trasferite ai collegi arbitrali). La facoltà di ricorrere alla Corte d'Appello contro la decisione arbitrale e il costo dell'arbitrato, aggiuntivo rispetto alle spese ordinarie di difesa processuale, potrebbero, di fatto, rendere inefficace la misura<sup>52</sup>.

Disincentivi monetari. – Un'altra misura adottata riguarda l'incremento del saggio di interesse moratorio durante la pendenza della lite, in coordinamento con la disciplina comunitaria sui ritardi nei pagamenti relativi alle operazioni commerciali. Si tratta di una misura volta a scoraggiare l'uso del processo a fini dilatori, in particolare con riferimento ai debitori che deliberatamente costringono i creditori a rivolgersi agli uffici giudiziari per il recupero dei crediti insoluti, contando sulla lunghezza delle procedure giudiziarie. Per scoraggiare le liti con finalità meramente strumentali e dilatorie è stato modificato anche il regime di compensazione delle spese legali, introducendo la regola generale per cui "chi perde nel giudizio, paga". Si ricorda che i comportamenti opportunistici – che secondo alcuni sono molto diffusi nel nostro Paese – da una parte, sono incentivati dalla lunghezza delle procedure, dall'altra, contribuiscono

---

<sup>52</sup> Si veda anche G. Santacroce (2015), "Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014". [http://www.csm.it/PDFDinamici/PPC\\_2015.pdf](http://www.csm.it/PDFDinamici/PPC_2015.pdf).



all'allungamento dei tempi della giustizia, aggravando il carico degli uffici giudiziari, alimentando così un circolo vizioso.

#### Gli interventi sul codice di procedura civile.

– Sul piano generale, è emersa la consapevolezza che all'origine delle criticità della giustizia civile vi è anche l'inadeguatezza del codice di procedura civile. Sono state pertanto introdotte alcune modifiche alle norme di procedura civile<sup>53</sup>, riconoscendo ad esempio al giudice, nel processo di cognizione, la facoltà di decidere il passaggio dal rito ordinario a quello sommario (con procedure semplificate e termini ridotti), secondo il principio secondo cui le cause semplici richiedono procedure semplici. Secondo il Governo, questa misura consentirà di ridurre i tempi del processo civile di circa 6-9 mesi.

È in corso di esame presso il Parlamento un disegno di legge delega che ha l'obiettivo di riformare il processo civile verso una maggiore efficienza e specializzazione, nell'ottica di renderlo più lineare, rapido e comprensibile<sup>54</sup>.

## **5. La giustizia civile in Italia**

Alcuni elementi rilevanti circa lo stato della giustizia civile in Italia possono essere ricavati dalle rilevazioni informatizzate dei flussi dei procedimenti (iscritti, definiti, pendenti), nonché dal censimento speciale

sulla giustizia civile avviato dal Ministero della Giustizia nel 2014<sup>55</sup>.

### *5.1 I flussi aggregati dei procedimenti civili*

Il numero dei procedimenti pendenti nel complesso degli Uffici giudiziari civili di ogni grado è in continua diminuzione, passando da circa 5,45 milioni alla fine dell'anno giudiziario 2009-10 a circa 4,2 a fine 2014-15<sup>56</sup>(fig. 2). Occorre ricordare che lo *stock* di procedimenti pendenti aveva raggiunto il livello di circa 6 milioni alla fine del 2009.

Anche il numero dei procedimenti iscritti mostra una flessione continua, da circa 4,8 milioni nell'anno giudiziario 2009-2010 a 3,5 milioni nel 2014-15.

---

<sup>55</sup> Barbuto, M. (2015, a), "Aggiornamento del Censimento speciale della giustizia civile", Ministero della Giustizia. Il censimento straordinario si è articolato in un censimento per "anzianità delle cause", per "materie", per "aree geografiche", con l'individuazione di aree con indice di litigiosità elevato e di aree con indice uguale o inferiore alla media europea (utilizzando il parametro della CEPEJ di "affari iscritti/centomila abitanti"), e per "tipologia d'ufficio" (uffici di primo grado, Corti di Appello, Corte di Cassazione). Infine, il censimento ha considerato la dimensione dei singoli uffici, distinguendo tra piccoli (fino a centocinquanta mila abitanti), medio-piccoli (fino a trecentomila), medi (fino a quattrocentocinquanta mila), grandi (fino a un milione), molto grandi (oltre un milione).

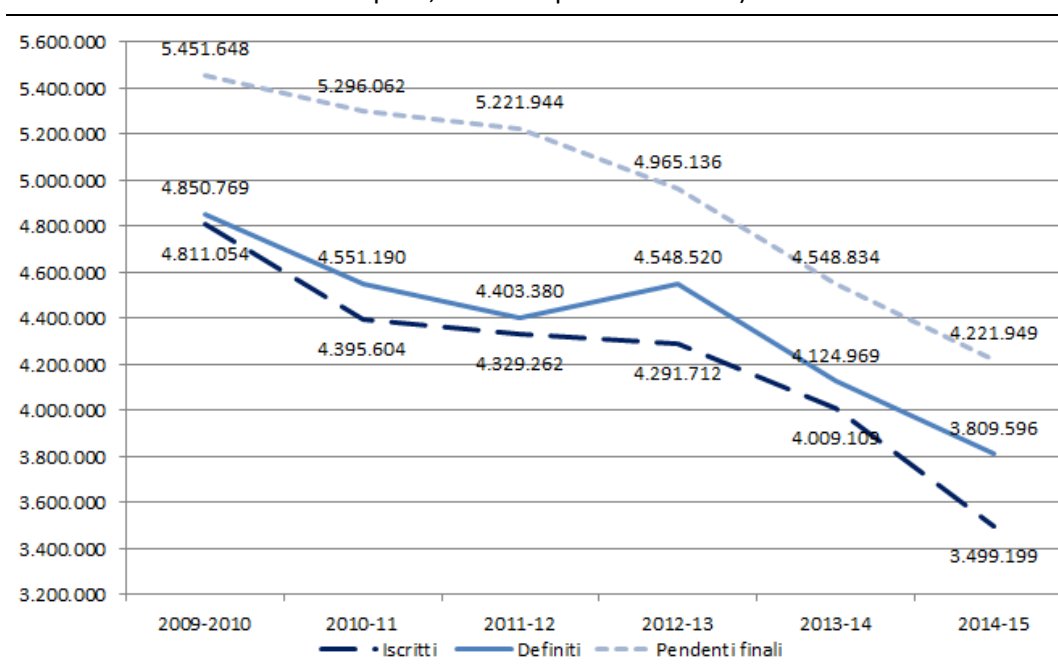
<sup>56</sup> Il Ministero della Giustizia ha adottato la convenzione di escludere dal novero degli affari civili pendenti le pratiche di competenza del Giudice tutelare, ossia le pratiche di tutela, curatela e amministrazione di sostegno, pratiche non definibili mediante intervento del Giudice e di competenza dei soli Tribunali ordinari. Si tratta di pratiche la cui chiusura può aversi solo con l'eventuale decesso dell'interessato, ovvero con la revoca dell'interdizione o dell'inabilitazione. La definizione della pratica, in altre parole, non dipende dall'intervento del Giudice. Tali pratiche ammontavano a circa 361.000 al termine dell'anno giudiziario 2014-15 (30 giugno 2015).

---

<sup>53</sup> DL 132/2014.

<sup>54</sup> Il disegno di legge delega, AS 2284, è stato approvato in prima lettura dalla Camera nel marzo del 2016 ed è attualmente al Senato.

**Fig. 2** – Flussi dei procedimenti civili negli anni giudiziari dal 1° luglio 2009 al 30 giugno 2015 – Totale Uffici giudicanti (Cassazione, Corti di Appello, Tribunali, Uffici dei Giudici di pace, Tribunali per i minorenni)



Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

La Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015 evidenzia che la riduzione del numero di iscrizioni è riconducibile, oltre che all'effetto congiunto delle riforme legislative adottate (mediazione, inammissibilità dell'appello, ecc.), anche ai maggiori costi di accesso alla giustizia. Tale incremento nei costi della giustizia, da un lato, disincentiva comportamenti opportunistici, ma dall'altro potrebbe anche determinare fenomeni di razionamento della domanda, connessi alla capacità reddituale degli agenti economici. Al momento, non esisterebbero invece sufficienti elementi per valutare gli effetti della cosiddetta degiurisdizionalizzazione sulla riduzione delle nuove iscrizioni di cause ordinarie<sup>57</sup>.

L'ampia diminuzione dell'arretrato è dovuto non solo al calo delle nuove iscrizioni annue,

ma anche all'adozione da parte degli uffici giudiziari di prassi virtuose e di programmi di riorganizzazione, secondo criteri di specializzazione e miglioramento dell'efficienza nell'impiego delle risorse<sup>58</sup>. Proprio al fine di fronteggiare il fenomeno dell'arretrato, nel 2014 il Ministero della Giustizia ha varato il cosiddetto "Progetto Strasburgo 2", che consiste nel tentativo di replicare sul territorio nazionale l'esperienza di successo avviata presso il Tribunale di Torino<sup>59</sup>. L'obiettivo è di neutralizzare progressivamente l'origine del fenomeno

<sup>58</sup> Canzio, G. (2016), op. cit..

<sup>59</sup> Il "Progetto Strasburgo 2" è stato esaminato e condiviso dal Consiglio Superiore della Magistratura nell'adunanza plenaria del 17 giugno 2015. Il "Progetto Strasburgo" costituisce un metodo di lavoro introdotto per la prima volta nel Tribunale di Torino nel 2001. Si tratta di un'esperienza locale, che ha prodotto buoni risultati nel 2011-12, e che fu poi estesa all'intero distretto del Piemonte – Valle d'Aosta. Successivamente, il metodo è stato adottato anche in altre sedi, ad esempio nei Tribunali di Marsala, di Genova e di Prato.

<sup>57</sup> Canzio, G. (2016), op. cit.

dell'arretrato. Il progetto si ispira al principio noto come Fifo (*First in – First out*) nelle pratiche aziendali di gestione e valorizzazione delle scorte di magazzino. Applicato alla gestione degli uffici giudiziari, il principio implica che la causa entrata in data più remota è anche la prima a uscire. Tenendo conto dell'arretrato esistente, il metodo Fifo comporta che tali cause devono avere una priorità assoluta nella trattazione con precedenza assoluta per le cause di anzianità ultra-triennale (quelle a rischio Pinto). Il Progetto prevede, inoltre, la rilevazione periodica dello stato dei procedimenti, con la cosiddetta "targatura dei processi", e altri elementi essenziali nella gestione degli uffici: responsabilizzazione dei singoli magistrati, assegnazione di obiettivi ai singoli magistrati e controllo sulla *performance, leadership* attiva del capo dell'ufficio giudiziario, monitoraggio continuo, individuazione di obiettivi condivisi, motivazione dei singoli.

L'andamento dei procedimenti civili definiti in tutti gli uffici giudiziari mostra un andamento meno confortante (fig. 2): seppure nell'anno giudiziario 2012-13 si era riscontrato un aumento del numero di procedimenti definiti, negli anni giudiziari precedenti e successivi si registra una tendenza alla flessione del numero di pratiche definite. Il dato relativo all'anno 2012-13 sembra peraltro essere stato influenzato, su un piano meramente statistico, dagli effetti della riforma della geografia giudiziaria, avvenuta nell'anno 2013, con la soppressione di tutte le sezioni distaccate dei Tribunali e la riduzione dei circondari. Infatti, con la migrazione dei procedimenti civili dalle sezioni distaccate alle sedi di tribunale, i pendenti delle ex sezioni distaccate sono stati inseriti come

iscritti presso il Tribunale, mentre risultano come definiti presso le ex sezioni distaccate.

Pertanto il numero dei definiti (e quello degli iscritti) potrebbe essere sovrastimato nell'anno giudiziario 2012-13. La metodologia di contabilizzazione delle pratiche, adottata in relazione alla riforma della geografia giudiziaria, invece non ha avuto alcun effetto statistico sul numero dei pendenti.

Secondo il Ministero della Giustizia, la tendenza alla riduzione dei procedimenti definiti sarebbe dovuta alla persistente riduzione del personale amministrativo negli uffici giudiziari<sup>60</sup>. Si noti che il numero di pratiche definite in ciascun anno si mantiene comunque sempre superiore al numero di nuove pratiche iscritte nell'anno stesso, con conseguente riduzione dello *stock* dei procedimenti pendenti.

## 5.2 *I flussi dei procedimenti civili per tipologia di ufficio giudicante*

Quest'ultimo risultato, apparentemente confortante, deve però essere qualificato, esaminando la situazione delle diverse tipologie di uffici giudicanti e soprattutto le classi di anzianità dei procedimenti. Relativamente al primo aspetto, nelle figure 3-7 sono riportati i dati distintamente per le singole tipologie di ufficio.

Con riferimento alla Corte di Cassazione, si può rilevare che i procedimenti pendenti sono sempre più numerosi di quelli definiti nello stesso anno. I nuovi iscritti si mantengono sostanzialmente stabili, ma i

---

<sup>60</sup> Ministero della Giustizia (2016), "Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia, anno 2015. Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi", pag. 62.

procedimenti definiti sono in diminuzione negli ultimi due anni giudiziari (fig. 3). Nell'ipotesi di sopravvenienze pari a zero e di costanza nelle definizioni mensili rispetto all'ultimo anno, si può desumere un esaurimento dell'attuale pendenza in 47 mesi<sup>61</sup>. La Corte di Cassazione ha una potenzialità di esaurimento dell'intera "pendenza", a sopravvenienze ipoteticamente zero, in quasi 4 anni, in media oltre il termine massimo di un anno previsto dalla legge Pinto<sup>62</sup>. Va ricordato che il confronto tra un parametro di esaurimento prospettico delle pendenze (che in quanto indicatore medio può riflettere distribuzioni di anzianità differenziate) e i limiti indicati dalla legge Pinto consente conclusioni solo preliminari sull'ampiezza dello *stock* potenziale dei procedimenti a rischio di sanzione per eccessiva durata. Inoltre, i pendenti davanti alla Corte di Cassazione ammontano a circa il 2 per cento del totale nazionale.

Con riferimento alle Corti di Appello (fig. 4), si nota l'andamento nettamente decrescente delle pendenze, a partire dall'anno 2010-11, la riduzione costante delle nuove iscrizioni e la flessione delle definizioni negli ultimi due anni giudiziari, dopo una fase iniziale di incremento. L'esaurimento delle pendenze, con sopravvenienze nulle, richiederebbe circa 27 mesi, in media oltre il biennio previsto dalla legge Pinto come termine massimo<sup>63</sup>. In questo caso, il fenomeno

riguarda il 7,6 per cento dei procedimenti rispetto al totale nazionale. Aggregando i dati sui pendenti presso le Corti di Appello e la Corte di Cassazione, Barbutto (2015, a) evidenzia come il potenziale superamento del "parametro Pinto" riguarderebbe il 10,3 per cento del totale nazionale.

La situazione è migliore nei Tribunali (fig. 5), i quali sarebbero in grado di esaurire le pendenze in circa 13 mesi, con conseguente rispetto – in media – del parametro "Pinto" (tre anni). Si noti l'andamento costantemente decrescente del numero dei provvedimenti pendenti in tutto l'arco di tempo considerato. Tuttavia, il numero di procedimenti definiti, pur sempre superiore di anno in anno ai nuovi procedimenti iscritti, risulta in calo, dopo il picco anomalo del 2012-13, di cui si è detto in precedenza. Il numero dei nuovi provvedimenti iscritti risulta in calo negli ultimi due anni giudiziari. La riduzione del numero dei procedimenti iscritti è da attribuirsi sia alla riduzione del tasso di litigiosità, ottenuto anche grazie all'introduzione delle forme alternative di risoluzione delle controversie, tra cui la mediazione, sia all'aumento dei costi di avvio dei procedimenti<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Si tratta di un indicatore di *clearance*, parametro diffuso in letteratura e utilizzato nel successivo paragrafo 5.3 con maggiore dettaglio.

<sup>62</sup> Lo stesso esercizio, effettuato sui dati dell'anno giudiziario 2013-14, aveva prodotto un risultato migliore, pari a circa 42-43 mesi. Si veda, al riguardo, Barbutto, M. (2015, a), op. cit..

<sup>63</sup> Il dato è migliore rispetto al medesimo calcolato sul precedente anno giudiziario

<sup>64</sup> La percentuale di coloro che accettano di partecipare a una procedura di mediazione proposta dalla controparte è salita dal 32,4 per cento del 2013 al 40,5 del 2014, fino al 44,9 del 2015. Considerando il solo sottoinsieme delle procedure di mediazione in cui l'aderente è comparso e ha proseguito oltre il primo incontro, il tasso di successo è cresciuto dal 43,9 per cento del 2011-12 al 47 del 2014, mentre nel 2015 la percentuale di buon esito è scesa al 43,5. Considerando anche le procedure in cui il soggetto aderente partecipa solo al primo incontro conoscitivo, il tasso di successo è molto inferiore, e pari, nel 2015, al 23 per cento. Cfr. Ministero della Giustizia (2016), "Mediazione civile ex DL 28/2010, statistiche relative al periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2015". <https://webstat.giustizia.it/Analisi%20e%20ricerche/Mediazione%20civile%20al%2031%20dicembre%202015.pdf>.

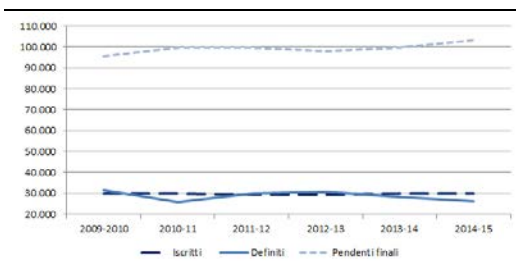
È possibile che anche la riforma della geografia giudiziaria, con la soppressione delle sezioni distaccate (e di molti Uffici del Giudice di pace) abbia prodotto un qualche effetto di dissuasione sul proseguimento delle controversie in itinere (iscritte ora talvolta in località geografiche più lontane), ovvero lo stesso avvio di nuove controversie. La ristrettezza del periodo temporale post-riforma non consente, per il momento, di trarre conclusioni definitive in merito a quest'ipotesi.

Per quanto riguarda gli Uffici del Giudice di Pace (fig. 6), essi sembrerebbero avere

una potenzialità di esaurimento dell'intera pendenza, nell'ipotesi di sopravvenienze zero, in un periodo inferiore a un anno (circa 11 mesi).

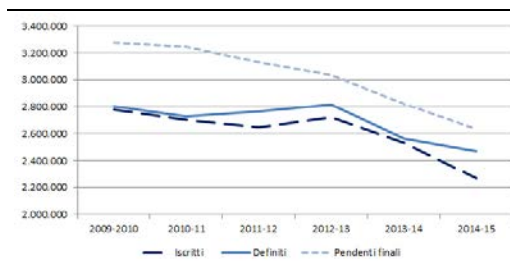
Anche i Tribunali per i minorenni (fig. 7), nel loro insieme, sembrano presentare una situazione non preoccupante, con una potenzialità di esaurimento dell'intero stock di procedimenti pendenti, a sopravvenienze ipoteticamente pari a zero, in un periodo di poco superiore a un anno e mezzo (circa 20 mesi), in linea con i termini della legge Pinto.

**Fig. 3** – Corte di Cassazione: flussi dei procedimenti civili negli anni giudiziari dal 1° luglio 2009 al 30 giugno 2015



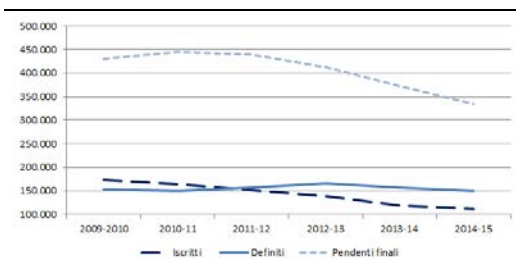
Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

**Fig. 5** – Tribunali ordinari: flussi dei procedimenti civili negli anni giudiziari dal 1° luglio 2009 al 30 giugno 2015



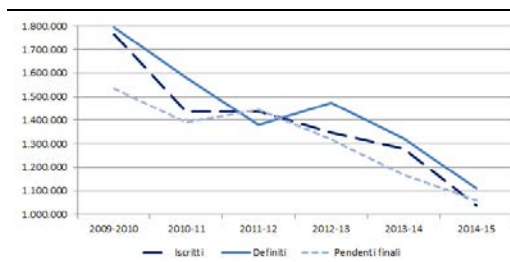
Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

**Fig. 4** – Corti di Appello: flussi dei procedimenti civili negli anni giudiziari dal 1° luglio 2009 al 30 giugno 2015



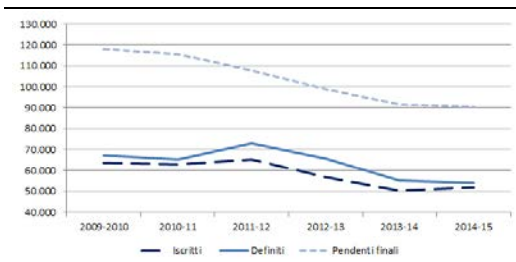
Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

**Fig. 6** – Uffici del Giudice di pace: flussi dei procedimenti civili negli anni giudiziari dal 1° luglio 2009 al 30 giugno 2015



Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

**Fig. 7** – Tribunali per i minorenni: flussi dei procedimenti civili negli anni giudiziari dal 1° luglio 2009 al 30 giugno 2015



Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

Se si considerano, quindi, le pendenze presso tutti gli uffici giudiziari di primo grado esse sembrerebbero in media al riparo dal rischio Pinto, mentre il 10 per cento delle pendenze totali, quello concentrate nei due gradi superiori di giudizio presentano profili di rischio.

In realtà, la situazione è molto più complessa, e i rischi non sono affatto limitati ai gradi superiori della giurisdizione. Nel censimento speciale è stata infatti registrata, per il 2013, nei 139 Tribunali ordinari la presenza di cause ultra-triennali (tutte “a rischio Pinto”) nella misura del 27,9 per cento sul totale dei pendenti, con punte superiori al 60 per cento in due sedi (Foggia e Lamezia Terme) e superiori al 40 in tredici sedi. La situazione risultava migliorata al 31 dicembre 2014, con un solo Tribunale attestato oltre il 60 (Lamezia Terme) e 11 Tribunali con procedimento a rischio Pinto superiori al 40 per cento dello *stock* dei pendenti, mentre la percentuale media di procedimenti ultra-triennali nei Tribunali ordinari è scesa al 27,7 per cento dello *stock* dei procedimenti pendenti.

Al 31 dicembre 2015, la situazione è ulteriormente migliorata, con un solo Tribunale al di sopra del 50 per cento

(Lamezia Terme) e 11 tribunali sopra il 40 per cento, mentre la percentuale media dei pendenti ultra-triennali sul totale dei pendenti nei Tribunali ordinari è scesa al 25,6 per cento. Il fenomeno dei procedimenti pendenti, sebbene appaia non patologico sul piano nazionale, presenta dunque caratteristiche di anzianità diversificate, differenti da sede a sede, particolarmente gravi nelle sedi di tribunale con carenza di personale, o con alti indici di litigiosità<sup>65</sup>.

Queste specifiche caratteristiche possono essere rilevate solo ricorrendo al metodo della “*targatura per anno*” delle cause pendenti. La durata effettiva dei procedimenti è infatti diversa da quella stimata statisticamente con gli indici, perché la prima tiene conto della storia di ciascun fascicolo, e quindi su di essa incidono le definizioni di fascicoli pendenti da molti anni. Grazie al censimento straordinario del 2014, con la *targatura per anno* dei procedimenti, è possibile quantificare il numero di cause che sono a “rischio Pinto”. In Barbuto (2015, b) i procedimenti a rischio presso i Tribunali e le Corti di Appello sono stimati in circa 1.117.000 al 31 dicembre 2014, contro i 1.048.000 stimati al 31 dicembre dell’anno precedente<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Barbuto, M., (2015, b), “*Aggiornamento del Progetto Strasburgo 2*”, 30 settembre 2015, Ministero della Giustizia.

<sup>66</sup> Barbuto, M. (2015, b), op. cit.. Non sono disponibili informazioni sul numero dei procedimenti pendenti che alla data del 31 dicembre 2015 risulterebbero a rischio Pinto.



### 5.3 Indicatori sintetici per tipologia di ufficio giudicante

Le considerazioni sui flussi svolte possono essere espresse in modo più analitico, utilizzando due indicatori ampiamente diffusi in letteratura e impiegati nelle comparazioni internazionali<sup>67</sup>: il *clearance rate* e il *disposition time* (tab. 2).

Il primo è il rapporto tra il numero dei procedimenti definiti nell'anno *t* e il numero di quelli iscritti nel medesimo anno, moltiplicato per il fattore 100; fornisce un'indicazione della capacità di un sistema giudiziario (o di singoli uffici) di smaltire un numero di procedimenti almeno uguale al flusso di nuovi iscritti nell'anno. Con un *clearance rate* maggiore del 100 per cento ovviamente si determina una riduzione dello *stock* di pendenti, mentre se minore di 100 per cento un accumulo di nuove pendenze.

Per il sistema italiano della giustizia civile nel suo complesso, il *clearance rate* è sempre maggiore del 100 per cento in tutti gli anni giudiziari considerati; ossia lo *stock* di pendenti per il complesso degli uffici si sta riducendo.

Negli ultimi due anni giudiziari, l'indicatore calcolato per singola tipologia di uffici giudicanti è sempre maggiore del 100 per cento, con l'eccezione della Cassazione. Per quest'ultima, l'indicatore è diventato inferiore a 100, a partire dall'anno giudiziario 2013-14, implicando un progressivo aumento del numero dei pendenti. L'indicatore risulta particolarmente alto per le Corti di Appello. Anche i Tribunali ordinari hanno

migliorato la capacità di definizione delle pratiche, e quindi di smaltimento delle pendenze, nell'ultimo anno giudiziario rispetto al precedente (indice in aumento, dal 101,2 al 108,8 per cento).

Il secondo indicatore, *disposition time*, è dato dal rapporto tra il numero dei procedimenti pendenti alla fine del periodo e il numero dei procedimenti definiti nello stesso periodo, moltiplicato per il fattore 365. Il *disposition time* fornisce informazioni sul tempo massimo di definizione dei procedimenti, a livello di singolo ufficio o di sistema giudiziario. Un esempio può chiarire i termini della questione: se i procedimenti definiti in un anno, in un certo ufficio sono 100 e alla fine del periodo i pendenti sono 200, il *disposition time*, pari a 730 giorni (due anni), indica che i procedimenti pendenti alla fine dell'anno saranno definiti entro 730 giorni. In altre parole, l'indicatore fornisce una stima del numero dei giorni necessari per esaurire l'intero *stock* di pendenti, e quindi costituisce una stima del numero massimo di giorni entro cui un procedimento sarà definito. Il *disposition time* dà quindi indicazioni medie sulla capacità prospettica di esaurimento dei fascicoli pendenti. Naturalmente, esso differisce dalla durata effettiva dei procedimenti.

Per l'intero sistema giudiziario italiano, il *disposition time* è pari a 405 giorni (ossia circa 13 mesi, come visto in precedenza in termini puramente intuitivi) nell'ultimo anno giudiziario, sostanzialmente stabile, rispetto all'anno precedente.

<sup>67</sup> I due indicatori sono utilizzati, ad esempio, nei Rapporti CEPEJ.



**Tab.2** – *Clearance rate e disposition time per gli anni giudiziari dal 1° luglio 2009 al 30 giugno 2015*  
(per tipologia di Uffici: Cassazione, Corti di Appello, Tribunali, Uffici dei Giudici di pace, Tribunali per i minorenni)

| Uffici                    | Clearance rate (%) |              |              |              |              |              | Disposition time (in giorni) |            |            |            |            |            |
|---------------------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                           | 2009-2010          | 2010-11      | 2011-12      | 2012-13      | 2013-14      | 2014-15      | 2009-2010                    | 2010-11    | 2011-12    | 2012-13    | 2013-14    | 2014-15    |
| Cassazione                | 105,3              | 86,3         | 100,2        | 104,8        | 95,0         | 88,1         | 1100                         | 1401       | 1224       | 1161       | 1286       | 1427       |
| Corti di Appello          | 88,7               | 91,2         | 103,6        | 119,3        | 132,5        | 134,0        | 1030                         | 1093       | 1027       | 911        | 869        | 819        |
| Tribunali ordinari        | 100,9              | 101,0        | 104,4        | 103,4        | 101,2        | 108,8        | 426                          | 434        | 413        | 394        | 401        | 389        |
| Giudici di pace           | 101,6              | 110,1        | 96,1         | 109,3        | 103,4        | 107,2        | 312                          | 320        | 382        | 327        | 322        | 348        |
| Tribunali per i minorenni | 105,7              | 104,2        | 111,6        | 116,0        | 109,8        | 104,1        | 640                          | 644        | 540        | 549        | 605        | 611        |
| <b>Totale nazionale</b>   | <b>100,8</b>       | <b>103,5</b> | <b>101,7</b> | <b>106,0</b> | <b>102,9</b> | <b>108,9</b> | <b>410</b>                   | <b>425</b> | <b>433</b> | <b>398</b> | <b>403</b> | <b>405</b> |

Fonte: elaborazione su dati del Ministero delle Giustizia.

Il dato nazionale, 405 giorni, calcolato su tutti gli uffici, deve essere confrontato con i valori per tipologia di ufficio. È da notare, come detto in precedenza, il valore per la Cassazione nell'ultimo anno giudiziario, 1.427 giorni, ossia circa 47 mesi, al di fuori del parametro "Pinto".

Considerazioni analoghe si possono fare per le Corti di Appello, per le quali il parametro "Pinto" appare non rispettato; tuttavia, è riscontrabile un miglioramento costante negli ultimi anni giudiziari, così come per i Tribunali ordinari.

## 6. Un'analisi sui Tribunali ordinari italiani: prime considerazioni

L'avvio del sistema di *Data Warehouse* della giustizia civile ha fornito dati utili per avviare prime valutazioni sui singoli Tribunali ordinari. Dall'analisi condotta emerge una grande variabilità tra i Tribunali italiani, in termini di ammontare di procedimenti pendenti, di percentuale di pendenti ultra-triennali sul totale dei pendenti, di capacità di smaltire il flusso di provvedimenti in entrata e di durata dei processi. L'analisi che

segue è basata su dati relativi agli anni solari, anziché giudiziari<sup>68</sup>.

La consultazione interattiva degli elementi informativi per singolo tribunale, e delle analisi di seguito illustrate, è possibile attraverso l'infografica disponibile sul sito dell'UPB<sup>69</sup>.

### 6.1 I flussi nei Tribunali ordinari, per materia, anni solari 2013-15

I dati sui flussi nei Tribunali ordinari, rielaborati in termini di anno solare, confermano la riduzione in aggregato dei procedimenti iscritti, dei pendenti e delle

<sup>68</sup> I dati utilizzati in questa sezione sono stati forniti dal Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa; riguardano tutte le materie civilistiche (registri elettronici SICID e SIECIC) trattate nei Tribunali ordinari e sono riferiti al 31 dicembre degli anni 2013-15. Si noti che in queste analisi i dati dei flussi relativi ai Tribunali di Avezzano e Sulmona, da una parte, e di Lanciano e di Vasto, dall'altra, sono stati accorpati, rispettivamente, a quelli dei Tribunali dell'Aquila e di Chieti, dal momento che, dal 2019, essi saranno assorbiti dai Tribunali posti nei capoluoghi di provincia (cfr. nota 28). A seguito della convenzione adottata in questo Focus, il Tribunale dell'Aquila è stato riclassificato da "piccolo" a "medio-piccolo" e quello di Chieti da "medio-piccolo" a "medio".

<sup>69</sup> <http://www.upbilancio.it/lefficienza-della-giustizia-civile-e-la-performance-economica/>

definizioni, già evidenziata nella sezione precedente per anni giudiziari. Tra il 2013 e il 2015, la riduzione del numero dei provvedimenti iscritti e pendenti, ma anche quella dei definiti, ha registrato un'accelerazione (tab. 3). Poiché la riduzione dei provvedimenti iscritti è stata superiore alla diminuzione del numero di quelli definiti, lo *stock* dei pendenti si è ridotto.

Analizzando i dati relativi ai procedimenti distinti per materie di competenza dei Tribunali ordinari (tab. 4), si nota che la riduzione del numero dei provvedimenti iscritti ha riguardato tutte le aree, fatta eccezione per quella degli affari di volontaria giurisdizione e per i fallimenti. La maggiore riduzione (-36,5 per cento) si è registrata nell'area delle esecuzioni mobiliari. In termini di definizioni, tutte le aree hanno registrato variazioni negative, fatta eccezione per quelle degli affari di volontaria giurisdizione, delle istanze di fallimento, dei fallimenti e delle esecuzioni immobiliari. Con riferimento ai

procedimenti pendenti, si registra una riduzione in tutte le aree, fatta eccezione per gli affari di volontaria giurisdizione, i fallimenti e le esecuzioni immobiliari. In termini di *clearance rate*, per tutte le materie si registrano valori superiori al 100 per cento nel 2015, fatta eccezione per gli affari di volontaria giurisdizione, i fallimenti e le altre procedure concorsuali, mentre nel 2013 l'indicatore assumeva valori minori di 100 per tutte le aree, ad eccezione delle controversie di lavoro e previdenza. Dalla tabella 4 emergono le differenze nella durata dei procedimenti, a seconda della materia trattata nei tribunali, riflesse dai valori del *disposition time*, il quale varia da 69 giorni nel caso dei procedimenti speciali sommari, a 3108 giorni nel caso dei fallimenti (dati 2015). Si nota che, tra il 2013 e il 2015, l'indicatore migliora per tutte le aree, fatta eccezione per quelle degli affari di volontaria giurisdizione e delle altre procedure concorsuali.

**Tab. 3** – Flussi nei Tribunali ordinari italiani, anni solari 2013-15

| Anno | Iscritti  | Variazione % iscritti | Definiti  | Variazione % definiti | Pendenti  | Variazione % pendenti | Clearance | Disposition time |
|------|-----------|-----------------------|-----------|-----------------------|-----------|-----------------------|-----------|------------------|
| 2013 | 2.615.415 |                       | 2.608.603 |                       | 2.887.643 |                       | 100       | 404              |
| 2014 | 2.454.249 | -6,16%                | 2.551.827 | -2,18%                | 2.790.955 | -3,35%                | 104       | 399              |
| 2015 | 2.223.073 | -9,42%                | 2.401.427 | -5,89%                | 2.610.253 | -6,47%                | 108       | 397              |

Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

**Tab. 4** – Flussi nei Tribunali ordinari italiani, per materia, anni solari 2013-15

|  | Iscritti var.%<br>2013-15 | Definiti var.%<br>2013-15 | Pendenti var.%<br>2013-15 |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Affari civili contenziosi              | -15,4                     | -2,3                      | -9,7                      |
| Affari di volontaria giurisdizione     | 2,6                       | 4                         | 12,8                      |
| Controversie agrarie                   | -20,6                     | -2                        | -16,9                     |
| Controversie di lavoro, prev., assist. | -0,8                      | -10,3                     | -12,5                     |
| Procedimenti speciali sommari          | -18,3                     | -14,6                     | -17,7                     |
| Esecuzioni mobiliari                   | -36,5                     | -15,5                     | -20,9                     |
| Esecuzioni immobiliari                 | -9,3                      | 14                        | 4,4                       |
| Istanze di fallimento                  | -2                        | 19,7                      | -25,3                     |
| Fallimenti                             | 4,2                       | 16                        | 11,4                      |
| Altre proc. concorsuali                | -30,4                     | -16,5                     | -6,9                      |
| <b>Totale procedimenti</b>             | <b>-15</b>                | <b>-7,9</b>               | <b>-9,6</b>               |

Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

**Tab. 4** – (segue) Flussi nei Tribunali ordinari italiani, per materia, anni solari 2013-15

|  | <i>Clearance</i> |            | <i>Disposition time</i> |            |
|--|------------------|------------|-------------------------|------------|
|  | 2013             | 2015       | 2013                    | 2015       |
| Affari civili contenziosi              | 99               | 115        | 784                     | 725        |
| Affari di volontaria giurisdizione     | 98               | 99         | 89                      | 96         |
| Altre proc. concorsuali                | 68               | 81         | 437                     | 488        |
| Controversie agrarie                   | 98               | 121        | 526                     | 446        |
| Controversie di lavoro, prev., assist. | 115              | 104        | 456                     | 445        |
| Esecuzioni immobiliari                 | 81               | 101        | 1.591                   | 1.458      |
| Esecuzioni mobiliari                   | 93               | 123        | 218                     | 204        |
| Fallimenti                             | 68               | 76         | 3.234                   | 3.108      |
| Istanze di fallimento                  | 97               | 119        | 187                     | 117        |
| Procedimenti speciali sommari          | 96               | 101        | 71                      | 69         |
| <b>Totale procedimenti</b>             | <b>100</b>       | <b>108</b> | <b>404</b>              | <b>397</b> |

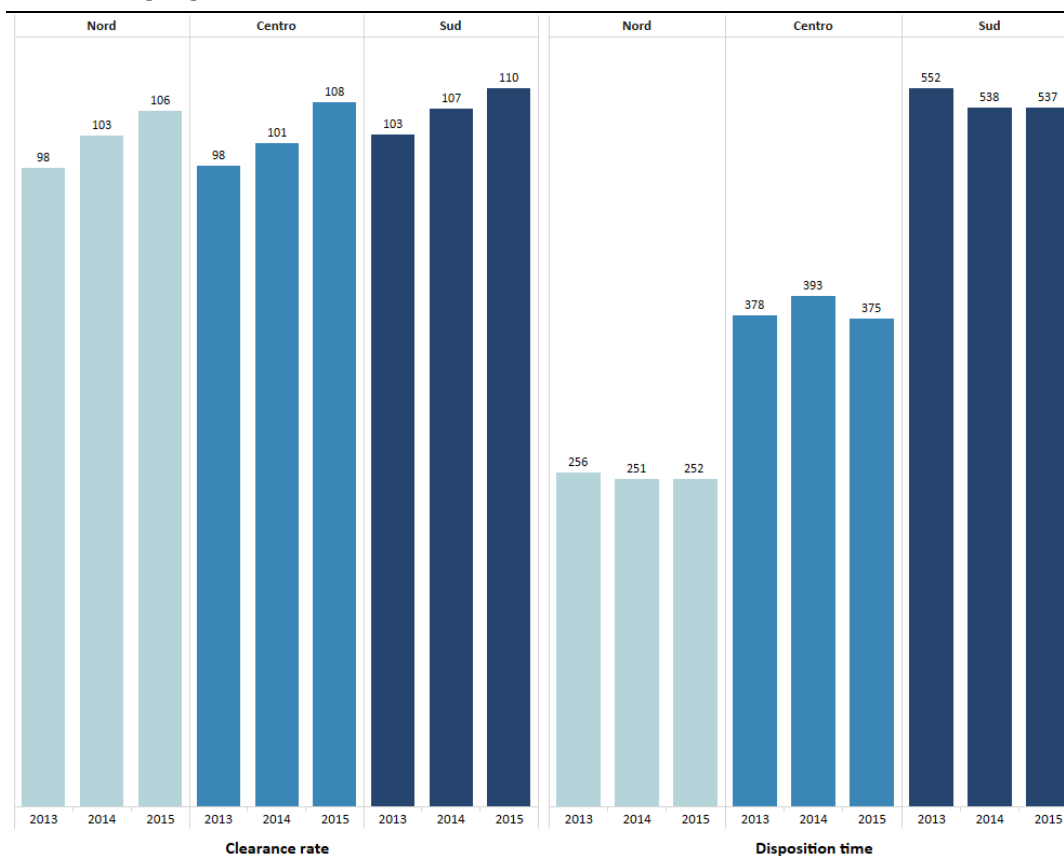
Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

#### 6.2 Clearance rate e disposition time per area geografica e per dimensione del tribunale

Dato il quadro generale dei flussi nei Tribunali ordinari nel triennio considerato,

è interessante esaminare se vi sono differenze tra le aree geografiche del Paese. È utile quindi confrontare gli andamenti degli indicatori *disposition time* e *clearance rate* nelle tre aree geografiche (Nord, Centro, Sud) (fig. 8).

**Fig. 8 – Clearance rate e disposition time relativi ai Tribunali ordinari per area geografica – Anni solari 2013-15**



Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

Se ora si considerano gli indicatori sintetici distintamente per macro-aree, il *clearance rate* risulta in crescita in ciascuno degli anni, in tutte le aree geografiche. Inoltre, in ciascuno degli anni considerati, l'indicatore risulta migliore al Sud rispetto al Nord. Ad esempio, rispetto a un valore del 108 per cento a livello nazionale nell'anno solare 2015, si nota che i Tribunali del Sud registrano un *clearance rate* del 110 per cento, che testimonia una capacità di erosione dello *stock* di pendenti maggiore rispetto ai Tribunali del Nord (106 per cento). Questi ultimi, tuttavia, presentano una quota minore di

pendenti sul totale nazionale (23,5 per cento contro 56 per cento)<sup>70</sup>.

Considerando il *disposition time*, l'indicatore assume valori più favorevoli al Nord, rispetto al Centro e al Sud in ciascuno degli anni considerati. In particolare, nel 2015, rispetto alla media nazionale di 397 giorni, si passa dai 252 giorni del Nord, ai 375 del Centro, fino ai 538 del Sud. Questo dato evidenzia l'esistenza di problematicità nell'area meridionale. Occorre tuttavia osservare che l'indicatore per i Tribunali del Sud mostra,

<sup>70</sup> Si noti che in termini di carichi di lavoro, misurato dai flussi di nuovi procedimenti iscritti nell'anno, i Tribunali del Nord e quelli del Sud presentano valori non eccessivamente dissimili: nel 2015, il 40,7 per cento del totale nazionale dei nuovi procedimenti è incardinato nei Tribunali del Sud, contro il 37,5 di competenza degli uffici del Nord.

nel triennio considerato, una tendenza al miglioramento più marcata rispetto alle altre aree geografiche, partendo da valori certamente molto più elevati.

Un secondo profilo che emerge dall'analisi dei dati è la relazione tra la dimensione dei Tribunali e la *performance*, misurata dai due indicatori utilizzati finora. La figura 9 riporta, infatti, il *clearance rate* e il *disposition time* per i Tribunali, a seconda della grandezza del bacino di utenza (piccolo, medio-piccolo, grande, molto grande)<sup>71</sup>. Per quanto riguarda il *clearance rate*, vi è una chiara tendenza al miglioramento nel corso degli anni, in tutte le classe dimensionali. Nel 2014 e nel 2015 si nota inoltre una relazione monotonica crescente tra il valore assunto dell'indicatore e l'aumentare della dimensione del Tribunale. I dati sembrano indicare che la capacità di far fronte al flusso di nuovi iscritti cresca all'aumentare della dimensione dell'ufficio. Infine, nel 2015, l'indicatore è superiore al 100 per cento per tutte le classi dimensionali, a differenza di quanto osservato negli anni precedenti, con un impatto quindi deflattivo sul volume dello *stock* di procedimenti pendenti.

Con riferimento al *disposition time*, si osserva che esiste una relazione decrescente tra valore dell'indicatore e ampiezza del bacino di utenza del Tribunale, sebbene non monotonica. Nel 2015, ad esempio, il *disposition time* è pari a 623 giorni nei Tribunali piccoli, e 336 giorni in quelli molto grandi; tuttavia, nei Tribunali grandi l'indicatore è pari a 410 giorni, superiore al dato di quelli medi (387) e alla media nazionale (397 giorni).

Si osserva, inoltre, che nel corso del triennio l'indicatore peggiora marcatamente nei Tribunali piccoli, rimane sostanzialmente costante nei Tribunali medio-piccoli, e peggiora leggermente nei Tribunali medi; migliora, invece, negli Uffici medio-grandi e grandi. La figura 9 mostra che i piccoli Tribunali sembrano soffrire di criticità tali da impattare sia sulla capacità di fronteggiare il flusso annuale di nuove pratiche, sia sulla durata dei procedimenti.

### 6.3 Clearance rate e disposition time per singolo Tribunale ordinario

È possibile considerare congiuntamente il *clearance rate* (CR) e il *disposition time* (DT) per ricavare una valutazione di ciascun tribunale rispetto a questi due indicatori. Utilizzando gli indicatori *clearance rate* e *disposition time*, è possibile, infatti, rappresentare in un grafico i singoli Uffici (fig. 10). Sull'asse delle ascisse è riportato il *clearance rate* per il 2015, su quello delle ordinate il *disposition time* per lo stesso anno. Sono stati evidenziati due valori, in corrispondenza del livello del 100 per cento del CR, e del livello di 365 giorni per il DT, che dividono lo spazio in quattro quadranti. I Tribunali a sinistra del valore pari a 100 per cento, quindi con un *clearance rate* inferiore a 100 per cento, stanno accumulando pendenti, tanto più velocemente quanto più sono lontani dal valore 100. I Tribunali che si collocano sulla retta verticale sono in stato stazionario, presentano quindi uno *stock* di pendenti stabile. I Tribunali a destra della retta invece stanno smaltendo lo *stock* di pendenti, tanto più velocemente, quanto più sono a destra della retta verticale. I

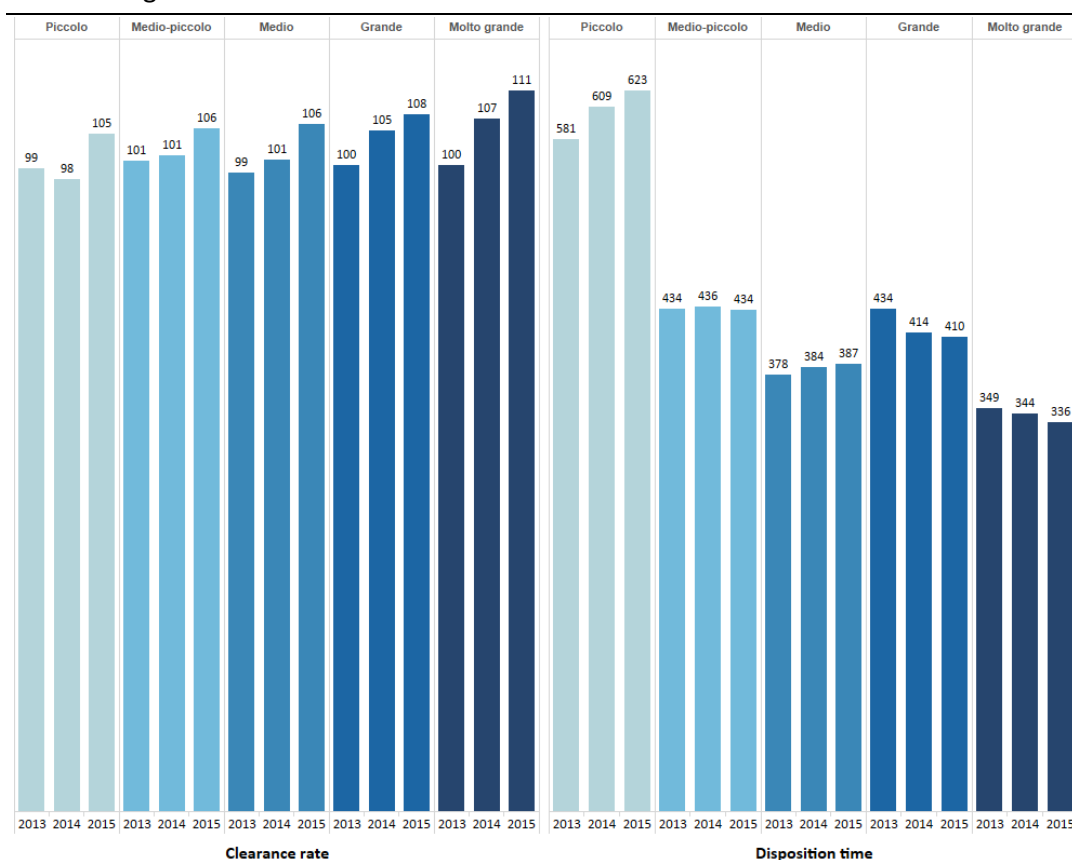
<sup>71</sup> Si veda la nota n. 52.

Tribunali che si collocano sotto la retta orizzontale presentano un *disposition time* inferiore a 365 giorni, pertanto sono in grado, prospetticamente, di esaurire lo *stock* dei procedimenti pendenti in meno di un anno. Quelli che si collocano al di sopra necessitano di un arco di tempo superiore, fino a oltre 3 anni. Possono essere quindi definiti quattro quadranti. Nel I quadrante, i Tribunali non sono in grado di tenere il passo dei nuovi procedimenti iscritti nell'anno, e hanno tempi di definizione dello *stock* superiore all'anno. Nel II quadrante, lo *stock* di pendenti viene ridotto, ma l'esaurimento della massa richiede più di un anno. Nel III quadrante, i

tempi di definizione dei pendenti sono inferiori ai 365 giorni e il numero annuo di sentenze è superiore al numero di nuovi provvedimenti iscritti (*clearance rate* superiore al 100 per cento). Infine, nel IV quadrante, pur accumulando nuovi pendenti, l'arco temporale di smaltimento è inferiore all'anno. I Tribunali collocati nel primo quadrante sono quelli che presentano maggiori criticità, mentre quelli che si trovano nel III quadrante, presentano la situazione più virtuosa.

Come si può notare, i Tribunali si addensano alla destra della retta verticale, mentre in termini di *disposition time* la dispersione è maggiore.

**Fig. 9** – Indicatori *clearance rate* e *disposition time* relativi ai Tribunali ordinari, per grandezza del bacino di utenza – Anni solari 2013-15



Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

Con riferimento al *clearance rate*, i Tribunali di Foggia, Isernia e Lamezia Terme presentano valori dell'indicatore molto elevati, compresi tra 133 e 145 per cento. All'estremo opposto, in termini di capacità di fronteggiare il flusso annuo di nuove iscrizioni, si collocano i Tribunale di Vallo della Lucania e di Gela (83 per cento). Con riferimento al tempo di smaltimento, si passa, invece dai 118 giorni di Aosta ai 1193 giorni di Patti. Il grafico sembra confermare la criticità dei Tribunali meridionali, sebbene vi siano eccezioni, come quelle, ad esempio, dei Tribunali di Trapani e di Marsala. Facendo riferimento alla figura 10, il Tribunale di Trapani si colloca nel quadrante virtuoso (III quadrante) con un *clearance rate* del 118 per cento e un *disposition time* di 322 giorni. Anche il Tribunale di Marsala si colloca nel III quadrante, con un *clearance rate* del 102 per cento e un *disposition time* pari a 339 giorni. L'eccezione di Marsala risulta anche dall'analisi di Abravanel *et al.* (2015), secondo i quali una migliore organizzazione degli uffici può determinare risultati di eccellenza anche al Sud<sup>72</sup>.

La figura 10 consente di confrontare tribunali aventi lo stesso *disposition time*, ma con differenti *clearance rate* e viceversa. Ad esempio, i Tribunali di Nola, Civitavecchia e di Foggia hanno una capacità prospettica di esaurire i pendenti molto simile, compresa tra 574 giorni e

581 giorni. Tuttavia, mentre i Tribunali di Nola e di Foggia nel 2015 hanno definito un numero di procedimenti tali da decrementare lo *stock* di pendenti (*clearance rate* molto superiore al 100 per cento), il Tribunale di Civitavecchia sta accumulando nuove pendenze (*clearance rate* pari a 95,6 per cento).

Si confrontino adesso i Tribunali di Salerno, Vercelli e Taranto. Tutti e tre nel 2015 hanno ridotto le pendenze (*clearance rate* compreso tra 116 e 118 per cento). Essi differiscono in modo marcato, tuttavia, in termini di *disposition time*, che varia dai 215 giorni di Vercelli, ai 378 di Taranto, fino ai 658 di Salerno.

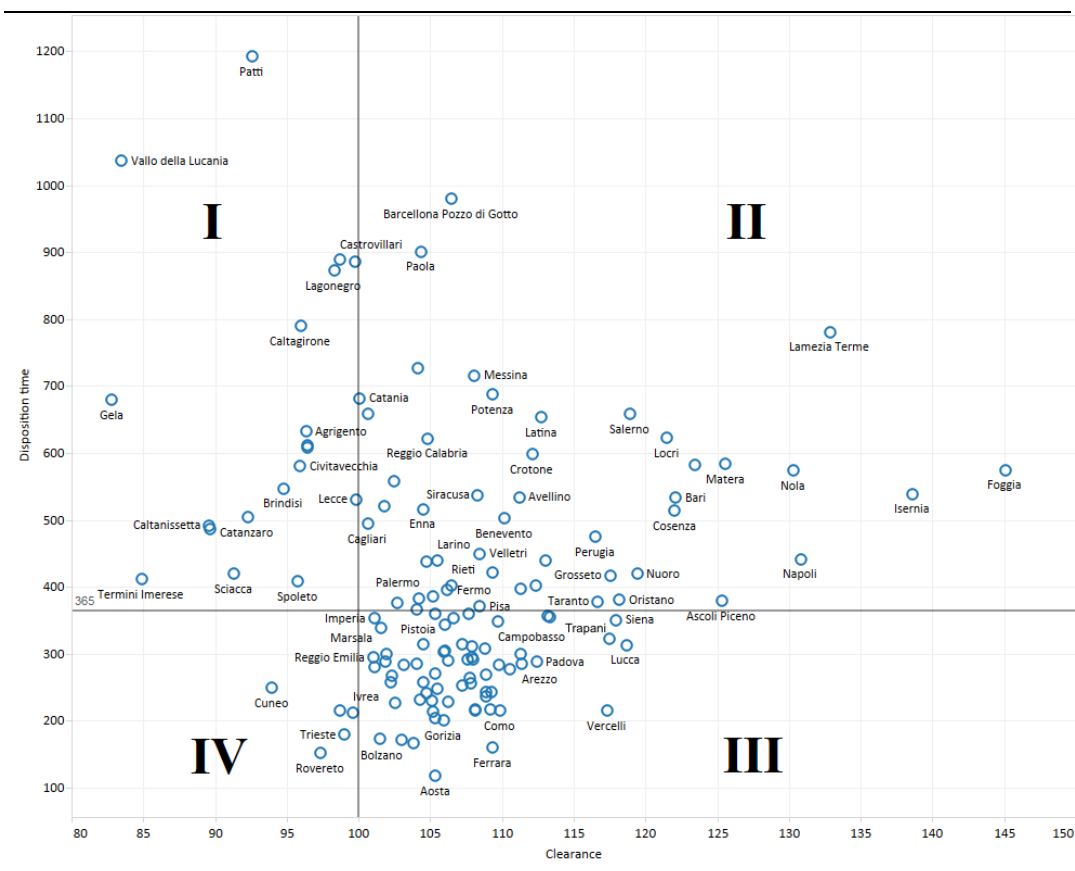
Occorre tener presente, tuttavia, che l'eterogeneità dei valori assunti dagli indicatori per Tribunali di dimensioni analoghe potrebbe essere spiegata anche dall'esistenza di differenze nella dotazione di risorse finanziarie e umane degli Uffici. Pertanto, le conclusioni delle analisi proposte in questo Focus devono essere considerate preliminari e parziali, in quanto richiederebbero di essere integrate e qualificate con la valutazione della dotazione di ciascun Tribunale.

---

<sup>72</sup> Abravanel, R., S. Proverbio e F. Bartolomeo (2015), "Misurare la performance dei Tribunali", [https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/Performance\\_tribunali\\_italiani\\_settore\\_civile.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/Performance_tribunali_italiani_settore_civile.pdf). L'analisi condotta dagli autori riguarda i dati dei Tribunali ordinari nell'anno solare 2013. Secondo Abravanel *et al.*, in generale vi sono ampi spazi di manovra in termini di introduzione di migliori pratiche organizzative negli uffici, che possono migliorare la *performance*, anche a parità di altre condizioni di contorno.



**Fig. 10** – Clearance rate e disposition time per i Tribunali ordinari italiani – Anno solare 2015

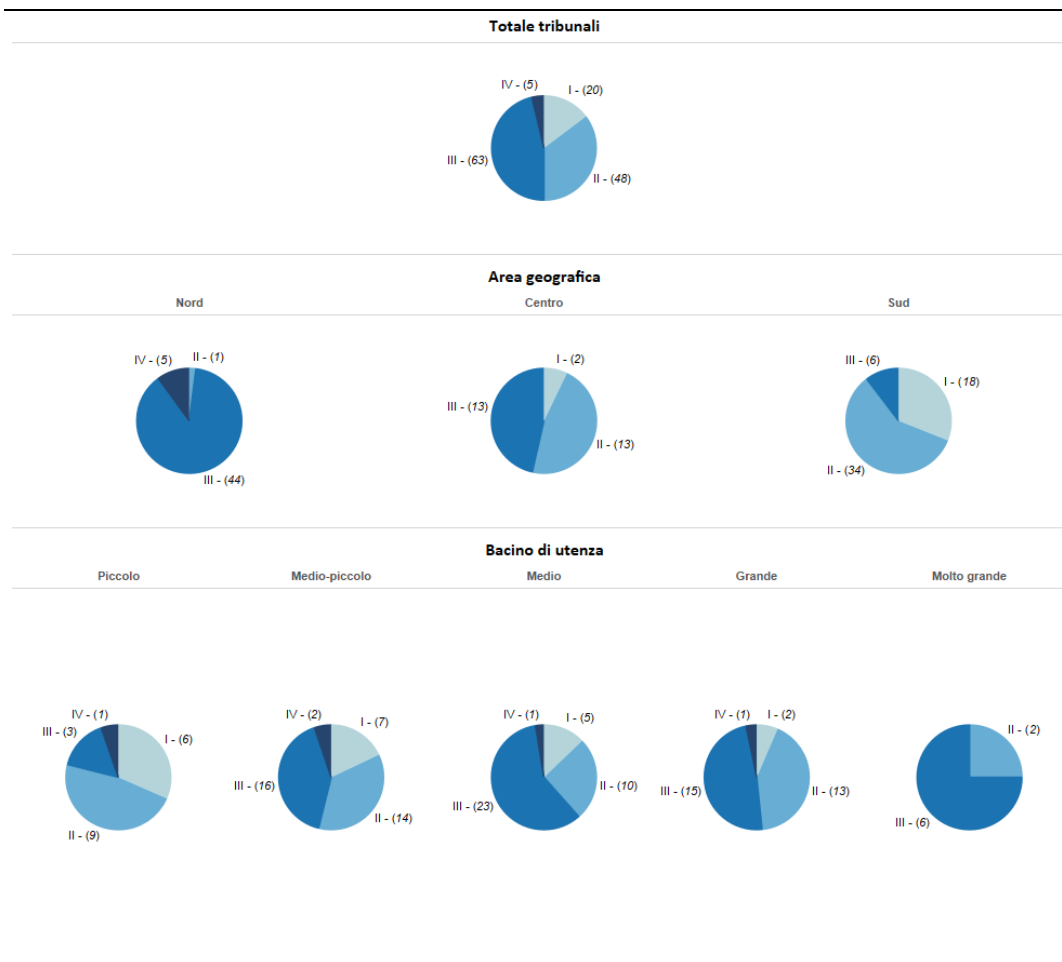


Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

Nella figura 11, l'analisi della distribuzione dei Tribunali nei quattro quadranti introdotti in precedenza, evidenzia che nel I quadrante, il più problematico, si collocano 20 Tribunali, mentre nel III quadrante, quello più virtuoso, ve ne sono 63. I restanti Tribunali si collocano nel II (48) e nel IV (5). I Tribunali del Nord si collocano a grande maggioranza (44 su 50) nel quadrante virtuoso (III), nessuno nel quadrante critico. Al Centro, 13 Tribunali appartengono al quadrante virtuoso, 2 al quadrante critico e 13 al II quadrante. I Tribunali del Sud si collocano in maggioranza nel II quadrante (34 su 58), 18 nel quadrante critico e 6 in quello

virtuoso. Analizzando la collocazione in relazione alla grandezza del bacino di utenza, si nota che dei 20 Tribunali appartenenti al quadrante critico, 6 sono piccoli, 7 medio-piccoli, 5 medi, 2 grandi e nessuno molto grande. Infine, al crescere della dimensione del bacino di utenza, cresce, seppure non in modo monotono, la percentuale di Tribunali appartenenti al quadrante virtuoso rispetto al totale della rispettiva classe di appartenenza: più precisamente, 16 per cento per i piccoli, 41 per cento per i medio-piccoli, 59 per cento per i medi, 48 per cento per i grandi e 75 per cento per i molto grandi.

**Fig. 11** – Distribuzione dei Tribunali nei quadranti I-IV, per area geografica e ampiezza del bacino d’utenza – Anno solare 2015



Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

#### 6.4 Un nuovo indicatore “di sforzo” per singolo Tribunale ordinario

È possibile utilizzare le informazioni sottostanti i due indici utilizzati in letteratura (numero di procedimenti iscritti, definiti e pendenti), per costruire un nuovo indicatore, che chiameremo “di sforzo”. Questo nuovo indicatore tiene conto: i) dello *stock* dei procedimenti pendenti al 31 dicembre dell’anno *t*; ii) del flusso di nuovi procedimenti iscritti nell’anno *t*, che si ipotizza rimanga costante, in dimensione, nel corso dei successivi anni; iii) del numero di cause definite nell’anno *t*. L’indicatore

misura, ufficio per ufficio, quale sia lo sforzo annuo addizionale in termini di maggiori definizioni, necessario affinché, in un tempo prestabilito, sia realizzata una certa condizione sulla dimensione dello *stock* di pendenti alla fine dell’arco temporale, tenendo presente che ogni anno nuovi procedimenti vengono iscritti, i quali, se non definiti nell’anno medesimo, contribuiscono ad aumentare lo *stock* di pendenti ereditati dal precedente anno. Lo sforzo addizionale è, *ceteris paribus*, tanto maggiore, quanto maggiore è lo *stock* di pendenti dell’anno base, e quanto minore è il numero di definizioni nell’anno base. In sostanza, un alto valore per l’indicatore *disposition time*

(che è dato dal rapporto tra pendenti e definiti, a meno di un fattore di scala) implica uno sforzo addizionale maggiore. Può essere utile chiarire la differenza fra il *disposition time*, il *clearance rate* e l'indicatore di sforzo. I primi due forniscono informazioni parziali e complementari. Il *disposition time* ipotizza, implicitamente, un flusso annuale di nuovi procedimenti iscritti pari a zero, e misura la capacità prospettica di esaurimento dello *stock* di pendenti alla fine dell'anno t sulla base del numero di definizioni effettuate nel medesimo anno, assumendo che la capacità di definizione resti costante negli anni successivi. Il *clearance rate* misura invece il rapporto tra il numero di definizioni nell'anno t e il numero dei nuovi casi iscritti nell'anno t, astruendo dall'ampiezza dello *stock* di pendenti all'inizio dell'anno t. L'indicatore di sforzo misura, invece, la variazione della capacità annuale di definizione, necessaria per soddisfare una certa condizione sulla dimensione dello *stock* dei procedimenti che risulteranno pendenti al termine di un certo numero di anni. Nel nostro caso, viene imposta la condizione che *stock* di pendenti sia uguale al numero dei procedimenti iscritti nell'anno, ma nulla vieta, generalizzando, di assumere una condizione diversa, ad esempio un diverso rapporto tra pendenti e iscritti alla fine del periodo desiderato. Anche l'ampiezza dell'arco temporale entro cui deve essere soddisfatta la condizione sullo *stock* dei pendenti può essere scelta a piacimento.

In questo Focus, l'indicatore di sforzo misura l'incremento percentuale del numero di definizioni annue, rispetto al numero di definizioni del 2015, che ciascun Tribunale dovrebbe conseguire al fine di ottenere un numero di pendenti uguale al numero dei

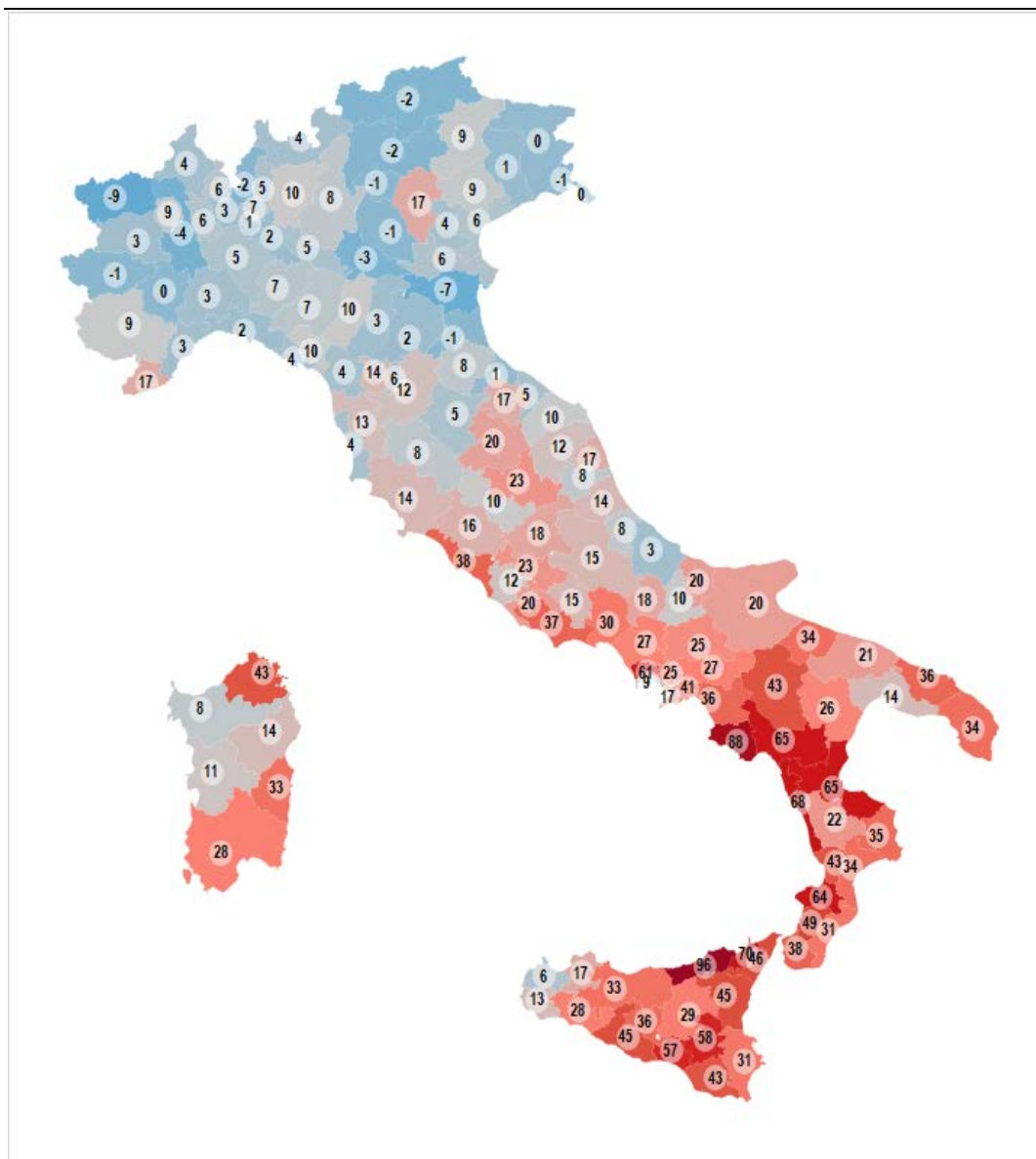
procedimenti iscritti all'anno in un arco temporale di 3 anni, tenuto conto dello *stock* di pendenti al 31 dicembre 2015, e ipotizzando che il flusso annuo di nuovi procedimenti iscritti rimanga costante al livello del 2015<sup>73</sup>.

La figura 12 illustra graficamente i valori dell'indicatore di sforzo per i singoli Tribunali, confermando l'esistenza di un forte divario territoriale. Come si può notare, al Nord l'incremento necessario nel numero annuo di definizioni è relativamente contenuto, in alcuni casi sarebbe anche possibile ridurre il numero di definizioni, come ad esempio per il Tribunale di Aosta (-9 per cento). Nei Tribunali del Centro e soprattutto del Sud, invece, la condizione è soddisfatta solo con un incremento dei procedimenti definiti, rispetto all'anno solare 2015, anche nell'ordine dell'80-90 per cento: precisamente, il 96 in più per Tribunale di Patti e l'88 per il Tribunale di Vallo della Lucania. Lo sforzo medio aggiuntivo necessario è pari al 28 per cento al Sud, 14 per cento al Centro e 3 per cento al Nord. Per il Tribunale di Marsala, citato in precedenza, in particolare, l'indicatore di sforzo assume invece il valore del 13 per cento, mentre per quello di Trapani il valore è 6 per cento.

Infine, con riferimento alla relazione tra la dimensione dello sforzo e la grandezza del Tribunale, emerge che i Tribunali molto grandi dovrebbero aumentare il numero annuo di definizioni dell'8 per cento, mentre quelli piccoli del 38 per cento (si veda l'infografica pubblicata sul sito dell'UPB)).

<sup>73</sup> L'infografica pubblicata sul sito dell'UPB (<http://www.upbilancio.it/lefficienza-della-justizia-civile-e-la-performance-economica/>) consente di calcolare il valore dell'indicatore di sforzo utilizzando valori differenti per i parametri.

**Fig. 12** – Valore dell'indicatore di sforzo – Tribunali ordinari



Fonte: elaborazione su dati del Ministero della Giustizia