



Ministero della Giustizia



{ i/d }
italiadecide

Ministero della Giustizia

Direzione Generale di Statistica
e Analisi Organizzativa

A cura di: Fabio Bartolomeo e Magda Bianco

LA PERFORMANCE DEL SISTEMA GIUDIZIARIO ITALIANO

UN CONFRONTO CON I PRINCIPALI SISTEMI GIUDIZIARI EUROPEI

Studio realizzato dal Ministero della Giustizia in collaborazione con ItaliaDecide per valutare i principali indicatori di struttura e di performance del sistema giudiziario italiano nel confronto con altri sistemi europei comparabili (specificamente Francia, Germania, Spagna e Polonia), utilizzando statistiche e informazioni ufficiali pubblicate dalle principali organizzazioni di settore (Cepej e Banca Mondiale).

LA PERFORMANCE DEL SISTEMA GIUDIZIARIO ITALIANO

UN CONFRONTO CON I PRINCIPALI SISTEMI GIUDIZIARI EUROPEI

SOMMARIO

1. Introduzione	2
2. Indicatori di <i>performance</i> quantitativi	4
2.1. Durata dei procedimenti civili (<i>disposition time</i>)	4
2.2. Pendenze e arretrato	6
3. Indicatori di performance sul piano qualitativo	9
3.1. Tassi di impugnazione	9
4. Le cause della performance: elementi di struttura del sistema	14
4.1. La litigiosità.....	14
4.2. I fattori di offerta: costi della giustizia	17
4.3. Dotazioni di personale giudicante e amministrativo.....	19
4.4. Il <i>clearance rate</i>	23
4.5. La “qualità della giustizia” misurata dalla Banca Mondiale	25
5. Il confronto tra i principali tribunali italiani	27
6. Conclusioni	29

1. Introduzione

Il dibattito sull'efficienza della giustizia è di grande attualità anche per la rilevanza che essa ha sul potenziale di crescita dei sistemi economici. La metodologia del *benchmarking* operato tra diversi paesi o tra singoli uffici all'interno di un sistema giudiziario, permette di esaminare la *performance* del servizio giustizia (in relazione alle risorse impiegate) e di individuare gli spazi di miglioramento per chi è maggiormente in affanno, facendo riferimento a *best practice* concretamente imitabili.

È del tutto evidente che confrontare dati e informazioni sull'organizzazione di sistemi giudiziari diversi, relativi a paesi caratterizzati da peculiari situazioni culturali, geografiche, economiche e giuridiche, è un compito delicato che può essere fatto solo a condizione di contestualizzare ogni dato utilizzato.

Obiettivo del presente documento è quello di operare un confronto tra i sistemi giudiziari di un ristretto panel di paesi europei, circoscrivendo il numero delle aree di indagine (*performance* e alcune sue determinanti, tra cui i costi e la dotazione di risorse umane) ma ampliando il numero degli indicatori quantitativi e qualitativi esaminati.

Si è deciso di prendere in considerazione per il confronto alcuni Stati europei simili per dimensioni demografiche (intervallo di popolazione compreso tra 30 e 80 milioni di persone) ed economiche, (misurate dal reddito pro capite) nonché per tradizione giuridica: oltre all'Italia rientrano nel "panel selezionato" Francia, Germania, Polonia e Spagna¹.

Stato	Popolazione	PIL pro capite	Salario lordo medio
Francia	66.317.994	€ 32.227	€ 34.500
Germania	80.780.728	€ 33.343	€ 44.991
Italia	60.795.612	€ 26.585	€ 29.327
Polonia	38.496.000	€ 10.538	€ 10.650
Spagna	46.439.864	€ 22.800	€ 22.803

Fonte: Cepej (2016).

Le fonti delle statistiche utilizzate in questo studio sono quelle pubblicate da primarie organizzazioni internazionali che fanno della comparabilità delle analisi un elemento di qualità dei loro lavori.

Tra queste fonti ci si avvarrà in particolare di:

- Rapporto "European Judicial Systems – Efficiency and quality of justice 2016 (data 2014)" redatto dalla *Commission for the efficiency of judicial systems (CEPEJ)*;
- Ultimi due rapporti "Doing Business" redatti dalla *World Bank* (con dati relativi agli anni 2015 e 2016).

Talvolta, per completezza e approfondimento di analisi della situazione italiana, nonché per un aggiornamento a una data più recente delle rilevazioni di interesse, taluni dati sono stati riportati attingendo direttamente dalle statistiche del Ministero della Giustizia.

¹ Il Regno Unito, che con 62 milioni di cittadini, pure rientrerebbe nel *range* di popolazione, è stato escluso dal panel per la difficoltà di comparazione dei sistemi giudiziari dal momento che, come è noto, esso si configura sui principi di *common law*.

Obiettivo del lavoro non è formulare una classifica dei sistemi giudiziari ma offrirne una valutazione comparata sulla base di molteplici indicatori, di *performance* principalmente, ma anche di efficienza nell'uso delle risorse, che consenta di trarre indicazioni utili al superamento delle criticità esistenti.

Il confronto mostra per l'Italia una situazione ancora critica, rispetto al principale indicatore di *performance* (la durata dei procedimenti) ma con una dinamica virtuosa, ancora di più se rapportata a quella degli altri paesi. E' più difficile trarre indicazioni rispetto alla "qualità" del sistema, data la carenza di informazioni realmente confrontabili. Alcuni indicatori che possono approssimare la qualità (tassi di impugnazione delle sentenze) suggeriscono la permanenza di alcune criticità anche su questo fronte (in particolare, l'elevatissimo numero di ricorsi in Cassazione).

Il confronto con i paesi selezionati consente di "attribuire" in qualche modo criticità e dinamica positiva ad alcuni elementi strutturali del sistema.

All'elevata litigiosità (anche nel confronto internazionale) è attribuibile una parte delle criticità passate. L'evoluzione positiva degli ultimi anni è attribuibile innanzi tutto alla riduzione del ricorso sistematico alle aule giudiziarie (fenomeno riportato a livelli confrontabili con gli altri paesi) e a una capacità di smaltimento elevata nel confronto internazionale.

Le difficoltà ancora presenti appaiono attribuibili ad alcune caratteristiche dell'organizzazione giudiziaria, non tanto con riferimento alla disponibilità di risorse (finanziarie e umane), nel complesso allineate a quelle degli altri paesi, quanto rispetto al loro utilizzo (organizzazione uffici, *court* e *case management*), che incide sulla produttività e sul livello di servizio offerto dagli uffici stessi.

2. Indicatori di *performance* quantitativi

Il buon andamento della pubblica amministrazione si fonda sul principio che la sua attività, volta alla realizzazione dell'interesse pubblico, si conformi ai criteri dell'efficacia ed efficienza. L'efficienza è generalmente definita come rapporto tra la produzione e la quantità di fattori produttivi utilizzati. L'efficacia, invece, misura il rapporto tra i risultati ottenuti e quelli desiderabili.

Anche se esistono numerose metodologie e relativi indicatori utilizzabili per misurare l'efficienza e l'efficacia di un sistema giudiziario, a livello internazionale gli osservatori si concentrano principalmente sui seguenti:

- Durata dei procedimenti
- Pendenze e arretrato
- Indicatori di "giusto processo" (qualità del sistema).

In questo capitolo ci si concentrerà sugli indicatori più strettamente legati alla *performance* mentre viene rimandato al capitolo successivo l'analisi degli indicatori di qualità.

2.1. Durata dei procedimenti civili (*disposition time*)

La lentezza della giustizia si traduce, in particolare nel campo civile, in una vera e propria denegata giustizia che danneggia chi ha subito un torto e, nel campo penale, nella neutralizzazione della sanzione, ovvero del tardivo riconoscimento di innocenza. Questa è la ragione che storicamente ha creato una immagine negativa della giustizia italiana che pur godendo, come si vedrà, di una discreta reputazione in termini qualitativi, nel panorama internazionale resta indietro per i tempi di definizione dei procedimenti.

Esistono fondamentalmente due indicatori della durata dei procedimenti giudiziari (sia di una causa civile che di un processo penale o amministrativo): la durata effettiva e la durata media prevedibile.

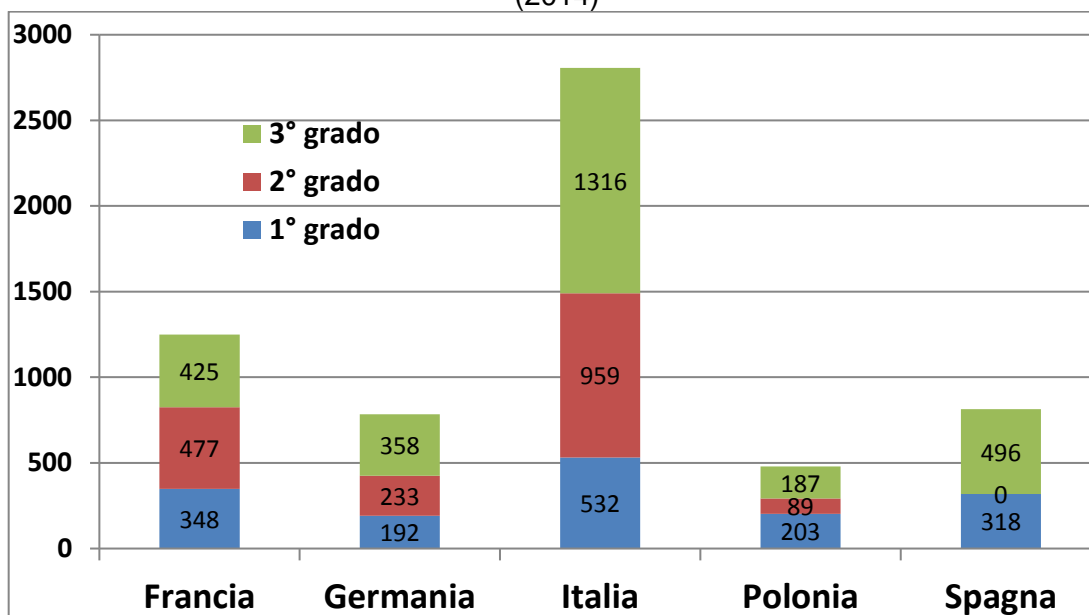
La durata effettiva misura il tempo che intercorre dalla data di iscrizione di una causa fino alla data in cui viene emessa la sentenza. Il completamento di una causa o processo può essere alternativamente considerato il momento di lettura del dispositivo da parte del giudice (laddove previsto dalla procedura) oppure la successiva data di deposito della minuta della sentenza. Entrambi i termini hanno una significatività informativa poiché nel primo caso si misura il tempo di emissione della decisione, mentre nel secondo, il ciclo di lavoro totale fino al completamento di tutte le attività inerenti il procedimento.

Dal 2013 il Ministero della Giustizia italiano, tra i primi in Europa, si è dotato di un moderno sistema di *datawarehouse* che consente la misurazione della durata effettiva di tutti i singoli procedimenti trattati. Ciò permette di esaminare nel dettaglio le durate per materia, per ufficio, ma anche per specifiche fasi processuali. Tuttavia, non tutti i sistemi giudiziari dispongono di una base dati con la durata effettiva di tutti i procedimenti definiti.

Per realizzare confronti significativi viene pertanto normalmente utilizzata una formula, presa in prestito dalla teoria della logistica, che misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti mettendo a confronto tutti i processi aperti a una certa data (pendenze) con quelli definiti nell'ultimo anno fino a quella data ($Pendenze_t/Definiti_{t-1,t}$). La Cepej definisce questa stima

Disposition Time (DT)². Si riporta di seguito il grafico con il *disposition time* calcolato dalla Cepej per i sistemi giudiziari del panel selezionato.

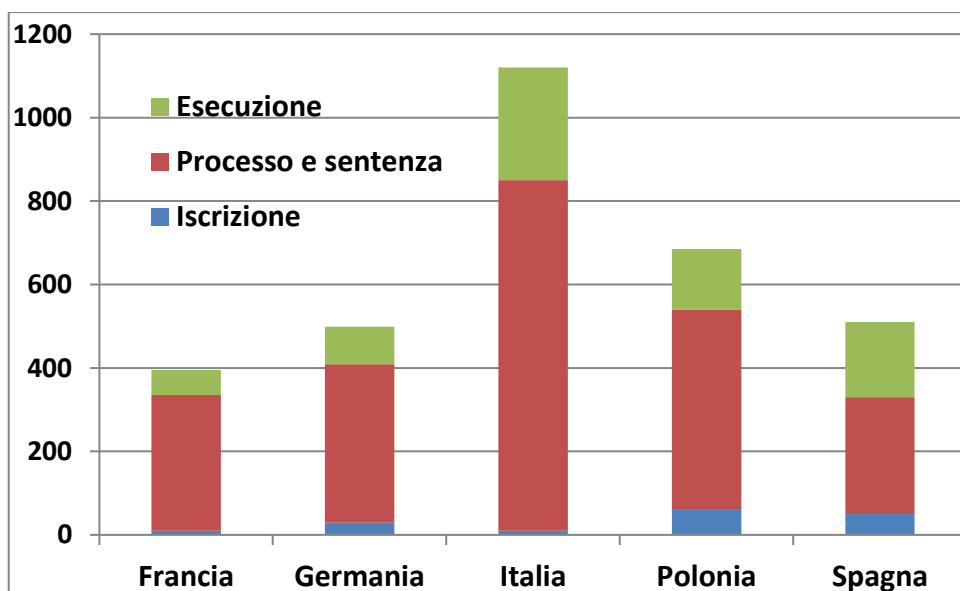
Durata media prevedibile in giorni: *Disposition time*
(2014)



Fonte: Cepej (2016).

L'Italia resta in coda nella maggior parte delle classifiche che utilizzano questo indicatore. Un risultato simile emerge infatti dalla classifica realizzata dalla Banca Mondiale e riferita a un caso specifico trattato in primo grado (ma inclusivo dei tempi della esecuzione, non considerati dal Cepej).

Giorni necessari per il recupero di un credito per via giudiziale (tra 2 imprese)

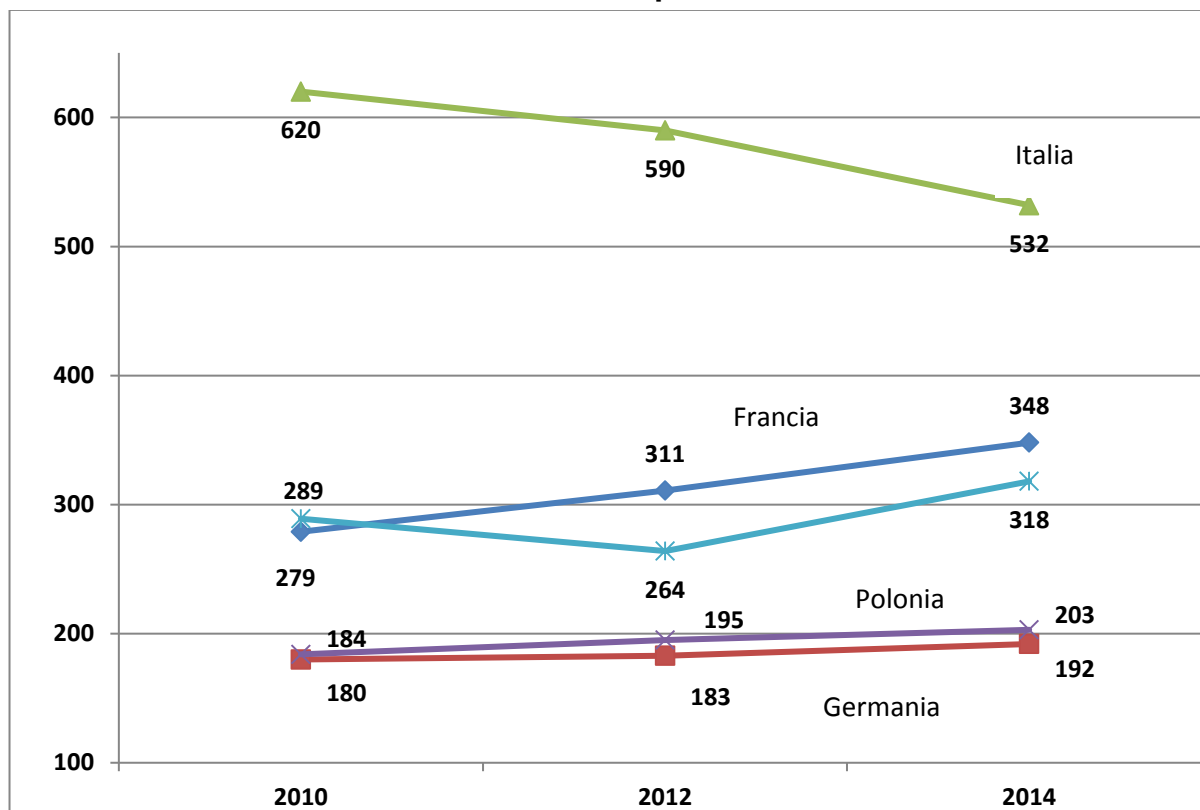


Fonte: Doing Business in 2017.

² La formula è una versione di quella ampiamente utilizzata in Italia in passato per esaminare e confrontare le durate dei procedimenti: $\frac{P_{t-1} + P_t}{S_t + E_t} \times 365$ dove P sono le pendenze, S i ricorsi sopravvenuti nel periodo, ed E gli esauriti nel periodo.

Tuttavia, l'esame dell'evoluzione nel periodo 2010-2014 evidenzia per l'Italia una tendenza positiva (che contrasta con quella degli altri paesi del panel, cfr. grafico di seguito, e quella della maggior parte di quelli europei). L'andamento è confermato dal momento che per l'Italia anche la durata effettiva misurata per i successivi anni 2015 e primi nove mesi del 2016 ha mostrato un andamento tendenzialmente decrescente. Se queste tendenze venissero confermate nei prossimi anni, le durate per Italia, Francia e Spagna diverrebbero simili tra il 2018 e il 2020.

Andamento del Disposition Time



(*) Il dato dell'Italia indicato per il 2010 è quello rettificato successivamente per omogeneità di calcolo con gli anni successivi.

2.2. Pendenze e arretrato

I procedimenti avviati in un ufficio giudiziario, di qualsiasi natura essi siano, fino a che non sono stati completati attraverso l'emissione di un provvedimento decisorio (sentenza, decreto, altro) sono definiti "pendenti". Le pendenze rappresentano dunque la misura del carico di lavoro cui è sottoposto un giudice, un tribunale o un intero sistema giudiziario in un dato momento.

Le pendenze possono essere distinte in due sottoinsiemi di procedimenti: l'insieme delle pendenze fisiologiche, che comprende quei processi o cause avviati da "poco" tempo, ossia che hanno una possibilità di essere completati entro un lasso di tempo ragionevole; l'insieme delle pendenze patologiche, quelle cioè, che alla data di riferimento, non sono state risolte entro i termini previsti dalla legge e per le quali i soggetti interessati potrebbero richiedere allo Stato un risarcimento per irragionevole durata (cosiddetti procedimenti "a rischio Pinto"):

- tre anni per i procedimenti in primo grado
- due anni per i procedimenti in appello
- un anno per i procedimenti in Cassazione.

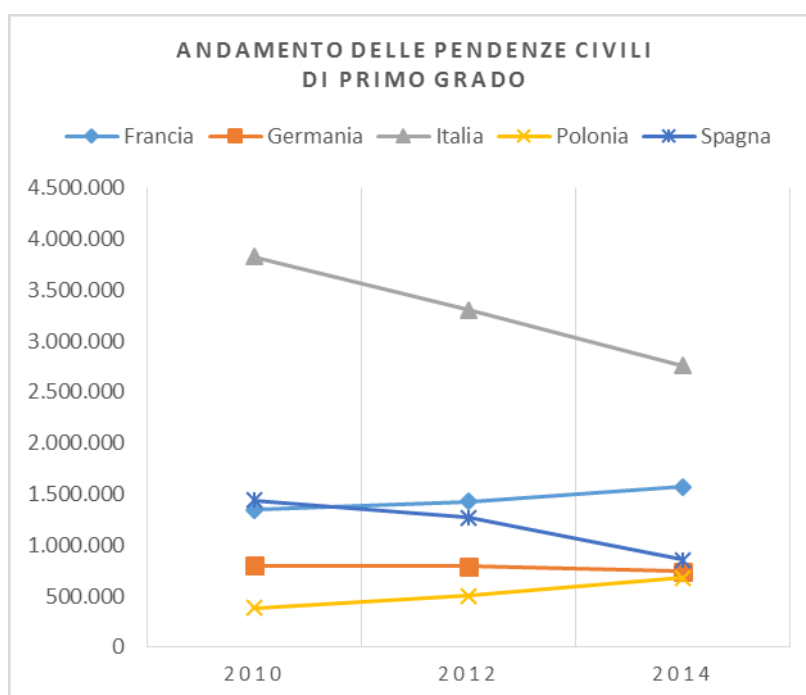
Queste ultime ("arretrato" in senso stretto), è quindi, analogamente alla durata, un indicatore di efficacia del sistema, della sua capacità di gestire in tempi ragionevoli la domanda.

A livello internazionale è possibile misurare solo le pendenze mentre a livello nazionale sono disponibili anche i monitoraggi dell'arretrato.

Pendenze contenzioso civile in primo grado

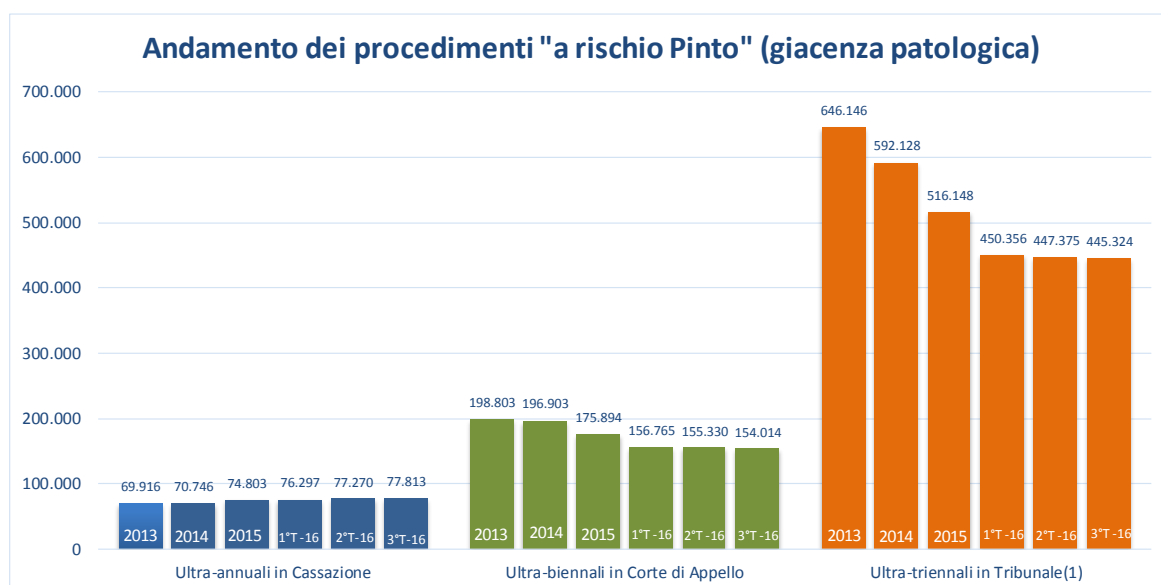
Stato	2010	2012	2014
Francia	1.347.826	1.428.811	1.571.438
Germania	798.702	792.594	744.510
Italia	3.828.612	3.308.692	2.758.091
Polonia	685.612	505.040	676.875
Spagna	1.438.719	1.270.383	857.047

Fonte: Cepej (2016).



Questo grafico, più di altri, mostra i progressi realizzati dal sistema giudiziario italiano in questi ultimi anni e il relativo posizionamento: abbiamo ancora le pendenze più alte d'Europa ma, mentre fino al 2010 eravamo su valori molto distanti dalla media europea, dal 2014, utilizzando il gergo ciclistico, stiamo rientrando nel "gruppo".

Ancora più utile risulta l'ulteriore analisi consentita dal nuovo sistema di *datawarehouse* della giustizia civile che mostra, nel grafico di seguito riportato, il dettaglio della pendenza cosiddetta "patologica".



Dal monitoraggio trimestrale del Ministero della giustizia risulta che sono meno di 450 mila le cause civili arretrate nei Tribunali italiani (che diventano circa 680 mila se si sommano anche le ultra-biennali giacenti in appello e le ultra-annuali della Cassazione). Dal conteggio dell'arretrato sono state escluse le esecuzioni poiché il loro completamento, ossia la vendita dei beni necessaria per soddisfare il creditore, non dipende dall'attività del giudice ma dalle condizioni di mercato. Non è possibile realizzare un confronto internazionale per questo indicatore; è tuttavia ragionevole ipotizzare – sulla base delle durate medie negli altri paesi – che l'arretrato (calcolato sulla base dei parametri espressi nella "legge Pinto" come nel grafico relativo all'Italia) per i paesi oggetto di confronto sia pari o prossimo a zero.

Ciò che va osservato, al di là dei numeri assoluti, è l'andamento decrescente in Tribunale e in Corte di Appello, mentre, purtroppo, si assiste a un lento graduale peggioramento dell'arretrato in Cassazione.

3. Indicatori di performance sul piano qualitativo

“Qualità” è un termine dal significato molto ampio che viene generalmente riferito a tutte quelle caratteristiche in grado di descrivere e meglio identificare gli oggetti, i prodotti, le esperienze. Il concetto di qualità è applicabile anche ai servizi anche se, soprattutto nel settore giustizia, è molto più difficile ottenere indicazioni.

Inoltre, quando dal significato comune ci si sposta a un concetto più tecnico di qualità dei beni e dei servizi ecco che diventa necessario dotarsi di un metodo di classificazione del grado di qualità attribuito. Si entra in questo caso nel campo della “misurazione della qualità”.

Come valutare se in media le risposte del sistema giudiziario siano di qualità elevata? Un indicatore - indiretto – utilizzato per questo scopo è quello del “tasso di impugnazione” (ancora meglio se analizzato insieme al tasso di “revisione” delle pronunce). L’ipotesi sottostante è che decisioni di bassa qualità portino con maggiore probabilità a un ricorso o che i ricorsi siano più frequenti ove vi sia maggiore incertezza sui possibili esiti.

Questa posizione ha acceso un ampio dibattito a livello europeo tra chi è critico rispetto a una qualunque forma di misurazione della qualità e chi invece lo considera un valido criterio oggettivo. I critici sostengono che in moltissimi casi l’appello non dipende dalla scarsa qualità della decisione di primo grado ma è il frutto di comportamenti tattici indipendenti dalla qualità della decisione (si pensi ai casi di appello intentati a solo scopo dilatorio; d’altra parte se l’esito fosse altamente prevedibile, con maggiore probabilità di soccombenza, il ricorrente non sosterebbe i costi di una impugnazione)³.

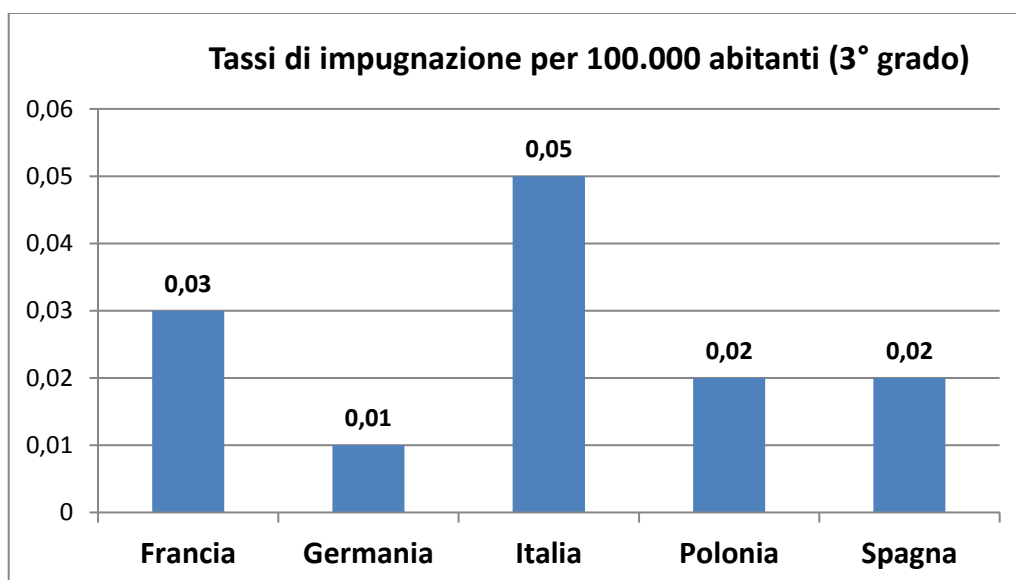
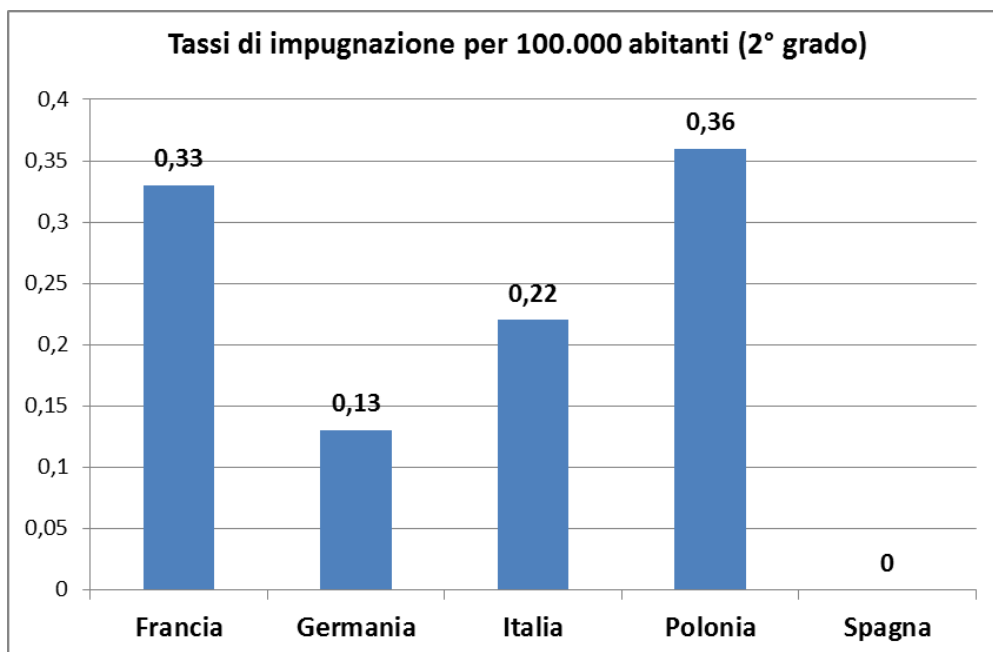
Un indicatore ancora più puntuale della qualità (intesa nell’accezione di prevedibilità) sarebbe una misura di quanto casi simili vengano decisi in modo differente in uffici diversi⁴.

3.1. Tassi di impugnazione

I due grafici riportati di seguito mostrano i tassi di impugnazione pro-capite in appello e in Cassazione misurati per i paesi del panel selezionato.

³ Se da un lato si può convenire sul fatto che il rapporto di incidenza degli appelli non è di per sé un indicatore di qualità, dall’altro occorre riconoscere che una forte differenza nel valore calcolato dei rapporti tra ambiti di misurazione comparabili è quantomeno un indicatore di anomalia. Ad esempio, due sezioni che si occupano delle stesse materie all’interno di un Tribunale che mostrino rapporti di incidenza dei ricorsi molto diversi in un lasso di tempo sufficientemente lungo, rappresentano una situazione che richiede un approfondimento. Per non dimenticare che la diversità di trattamento costituisce di per sé un elemento di scarsa qualità del sistema in quanto mina il principio di equità del giudizio.

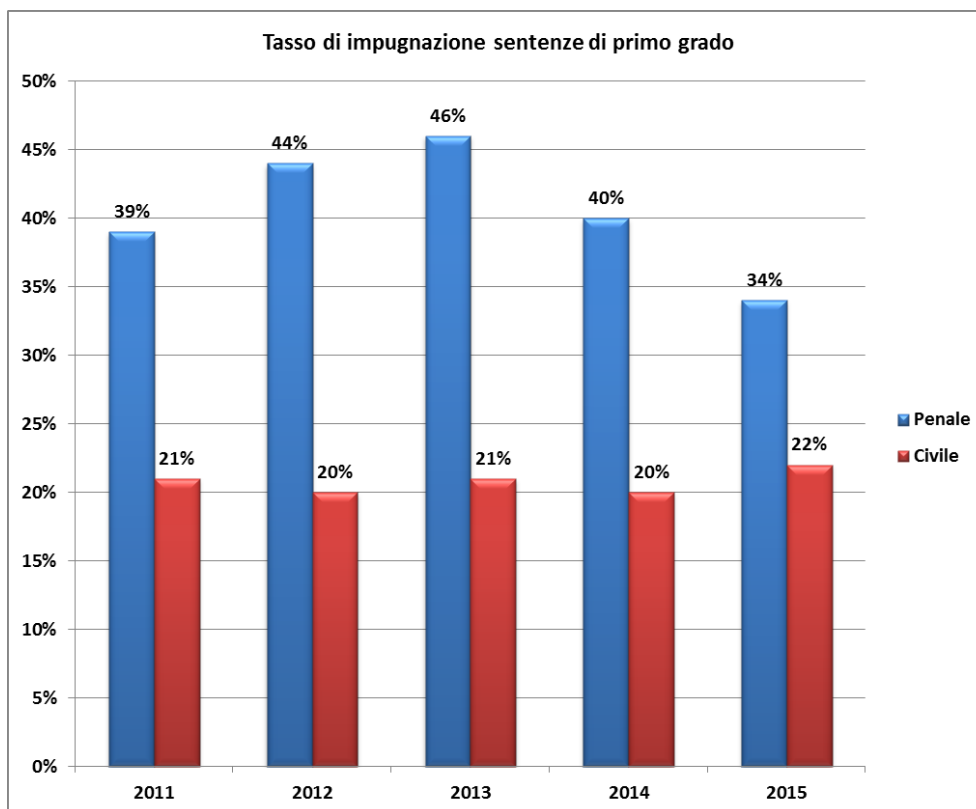
⁴ Un tentativo di valutazione diretta della qualità delle pronunce è stato realizzato per la materia del diritto societario da L. Enriques (2002), *Do Corporate Law Judges Matter? Some Evidence From Milan*, *European Business Organization Law Review*, Vol. 3, No. 4, 2002, pp. 756-821.



I dati Cepej mostrano che, mentre il tasso di impugnazioni in appello è allineato alla media europea, l'Italia rappresenta una vera e propria anomalia con riferimento alle impugnazioni di fronte alla Suprema Corte di Cassazione, gravata ogni anno da circa 30.000 nuovi procedimenti (con una pendenza misurata al 30 settembre 2016 in 106.449 ricorsi).

Ulteriori approfondimenti sono possibili grazie ai dati in possesso del Ministero della giustizia per quanto riguarda non già i tassi di impugnazione pro-capite bensì quelli tra i successivi gradi del giudizio.

La dinamica nel tempo in questo caso è stabile nel settore civile, nell'intervallo di tempo considerato, intorno al 21% per le Corti di Appello.

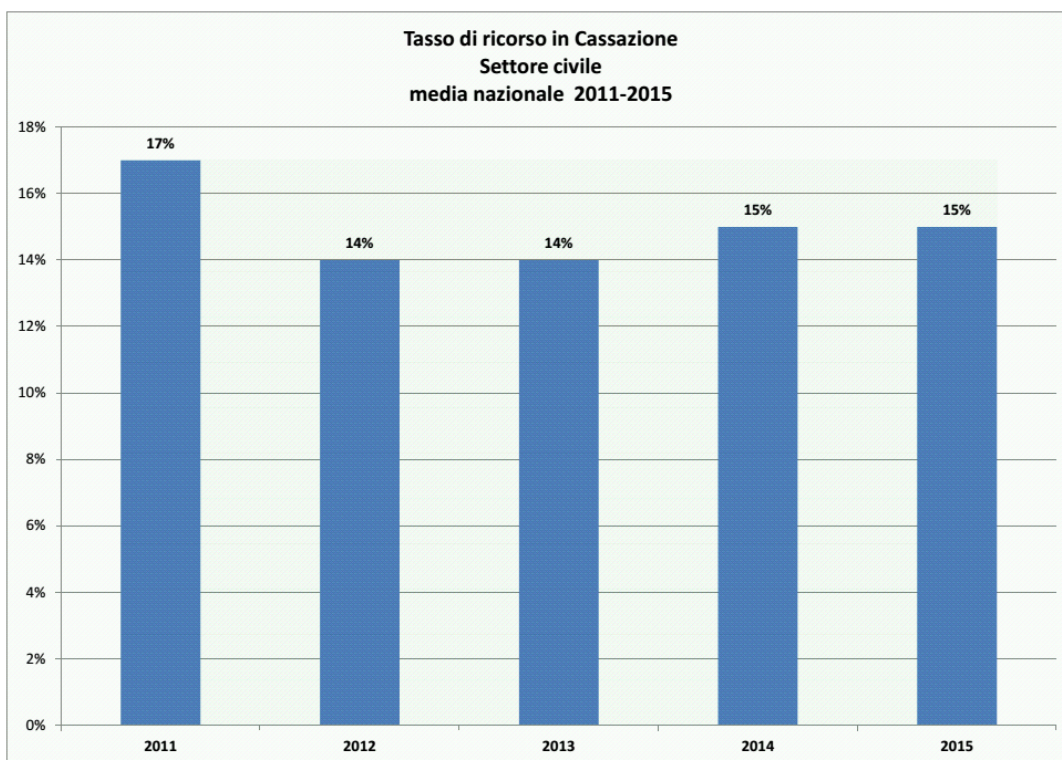


Un indice significativo della qualità della funzione giurisdizionale svolta dalle Corti d'Appello è quello relativo alla resistenza all'ulteriore impugnazione delle decisioni da queste ultime assunte.

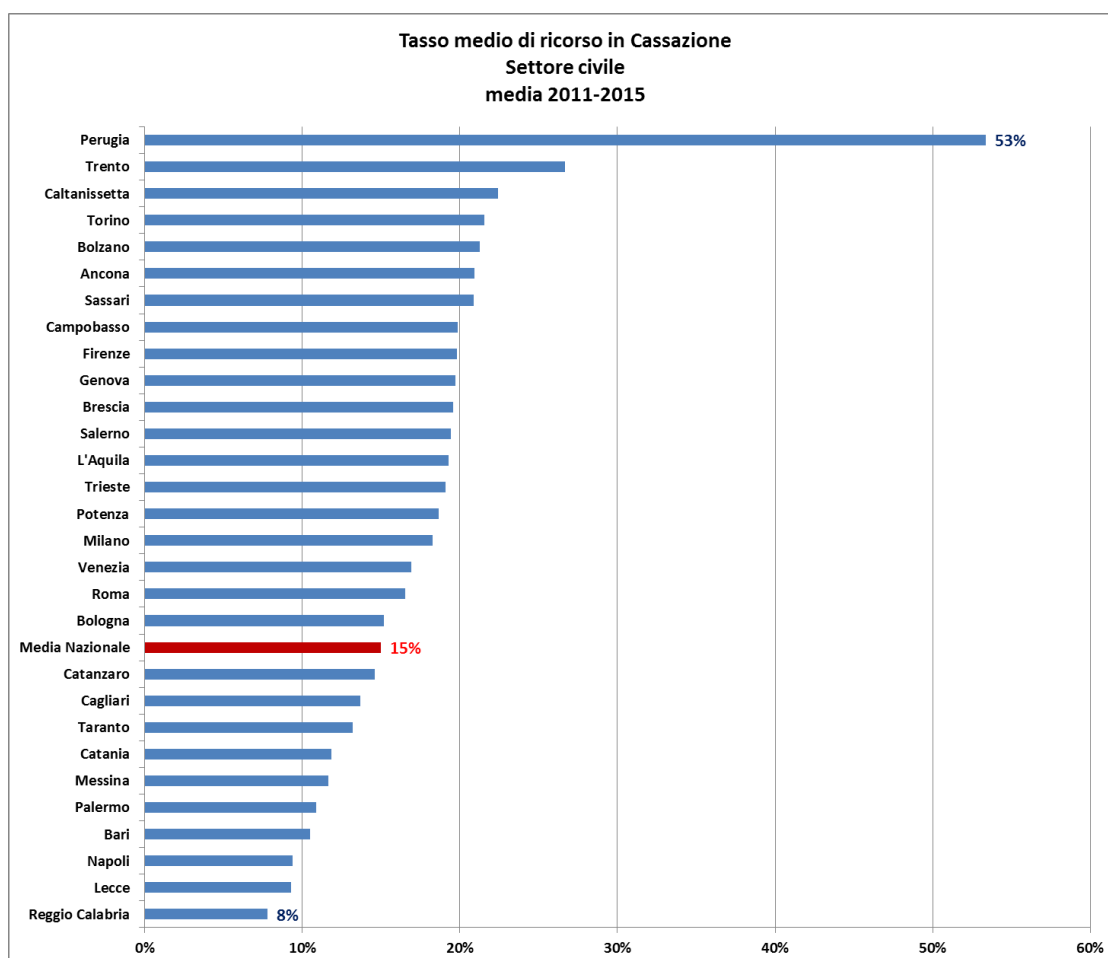
Questo indice andrebbe valutato con riferimento non solo alla percentuale di sentenze d'appello impugnate rispetto a quelle emesse (indice di stabilità), ma altresì alla percentuale dei casi in cui la decisione impugnata venga confermata o meno nel successivo grado di giudizio (c.d. *reversal rate* o indice di prevedibilità). Un primo esercizio di misurazione di questo indice è riportato più avanti nel presente documento, nel capitolo che si riferisce alla *performance* misurata nei principali tribunali ordinari italiani.

Fatte queste premesse va segnalata, come si diceva, una (più) modesta percentuale di ricorsi per Cassazione avverso le sentenze civili delle Corti d'Appello. La media di ricorsi per Cassazione avverso le sentenze d'appello nel quinquennio 2011-2015 è del 15% a fronte di una media di appelli avverso le sentenze di primo grado del 21% nel medesimo arco temporale.

Il dato tuttavia non deve trarre in inganno. Infatti, l'elevato numero assoluto di iscrizioni in primo grado in combinazione con i tassi di impugnazioni in appello determina un numero di ricorsi in Cassazione tra i più alti d'Europa, sia in valore assoluto che in rapporto pro-capite.



La distribuzione geografica dei tassi di impugnazione nel periodo considerato è rappresentata dal grafico riportato.



Nel periodo 2011-2015 è la Corte d'Appello di Perugia quella che fa registrare il maggior numero di sentenze impugnate rispetto al totale definito (un dato sul quale incide sicuramente la circostanza per cui il capoluogo umbro, sede relativamente piccola, è competente per una serie di procedimenti originati a Roma e nel Lazio tra cui quelli a carico dei magistrati e, soprattutto, i ricorsi ex legge Pinto che nel periodo in esame hanno letteralmente inondato Perugia) mentre il maggior tasso di stabilità va registrato per le sentenze delle Corti di Appello di Reggio Calabria (8%), di Lecce e di Napoli (9%), che sono quelle con le migliori performance nel quinquennio 2011-2015.

4. Le cause della performance: elementi di struttura del sistema

Dove ricercare la cause sia delle criticità che delle dinamiche positive?

Per l'analisi è possibile utilizzare il *framework* sviluppato da D. Marchesi⁵⁵ e poi impiegato in diverse analisi di settore. Il livello e l'evoluzione della *performance* degli uffici giudiziari può essere attribuita a fattori di "domanda" di giustizia e di "offerta".

Una domanda eccessiva (la litigiosità che assume una connotazione "patologica", opportunistica) intasa il funzionamento degli uffici, allungandone a dismisura i tempi di risoluzione delle controversie. A sua volta l'eccesso di litigiosità può dipendere da molti fattori: incertezza sull'esito (dovuta alla qualità della normativa o a quella delle stesse pronunce), costi di accesso (contributi unificati e spese legali: quanto più sono alti, tanto più scoraggiano la litigiosità di minor valore, ma solo se prevedibili ex-ante), ruolo degli avvocati (che, a seconda degli incentivi che li guidano, possono favorire o ridurre l'accesso alla giustizia), disponibilità di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie.

D'altro lato, una offerta insufficiente rispetto alla litigiosità produce gli stessi effetti. A sua volta l'offerta dipende dalla quantità di risorse a disposizione (finanziarie ma soprattutto umane) e dal modo in cui sono organizzate, che incide sulla loro produttività (dimensione degli uffici e grado di specializzazione, uso della tecnologia, gestione degli uffici e del processo stesso...).

4.1. La litigiosità

A causa degli elevati flussi di contenzioso civile che caratterizzano il nostro sistema giudiziario, l'Italia ha costruito nel tempo un'immagine di paese eccessivamente litigioso. Il consistente arretrato e quindi l'eccessiva durata dei procedimenti sono in parte da attribuire a questa peculiarità.

Con riferimento al contenzioso di primo grado, di competenza quindi, di Tribunale e Giudice di Pace, nel 2010 venivano iscritte circa 2,4 milioni di nuove cause, ossia un rapporto di circa 4.000 procedimenti ogni 100.000 abitanti.

Già allora, come dimostra il grafico seguente, l'Italia non mostrava valori pro-capite tra i più alti d'Europa, tuttavia solo la Spagna, tra i sistemi considerati qui per il confronto, mostrava un tasso più elevato del nostro.

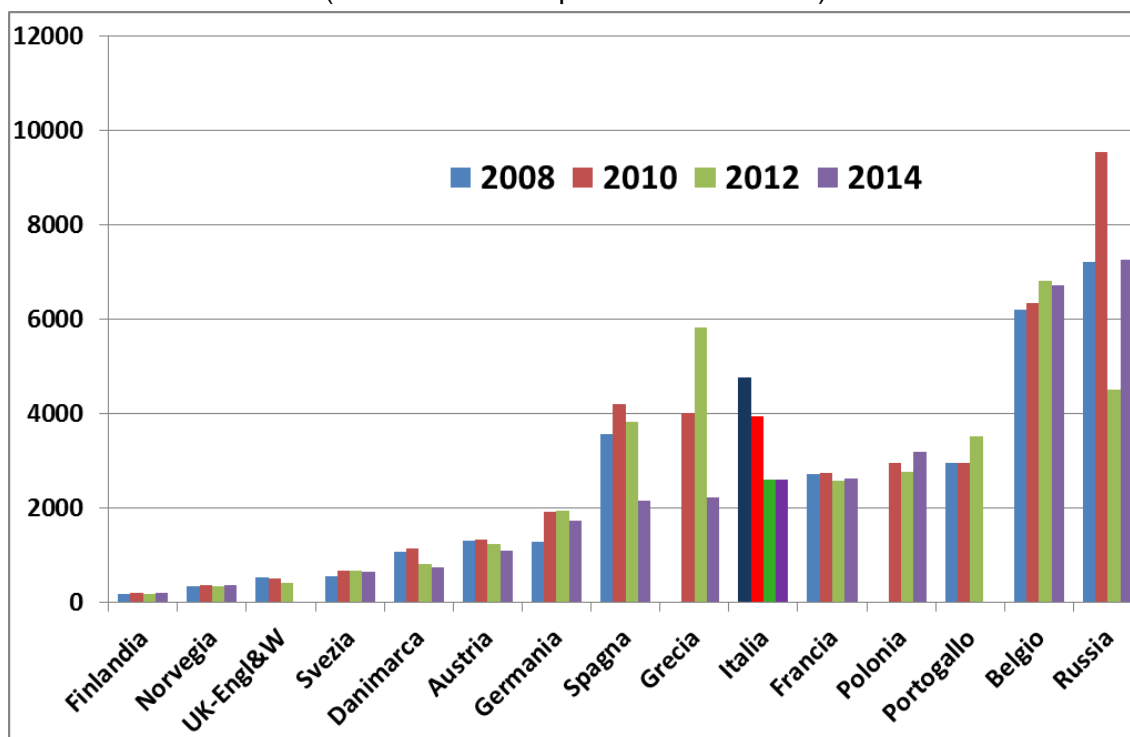
Nel corso degli anni seguenti la situazione è migliorata. L'Italia è passata infatti da circa 2,4 milioni nuove iscrizioni nel 2010 a circa 1,6 milioni del 2014, che portano a circa 2.600 contenziosi ogni 100.000 abitanti, in media con la litigiosità europea (2.600).

⁵⁵

D. Marchesi (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati*, il Mulino, Bologna.

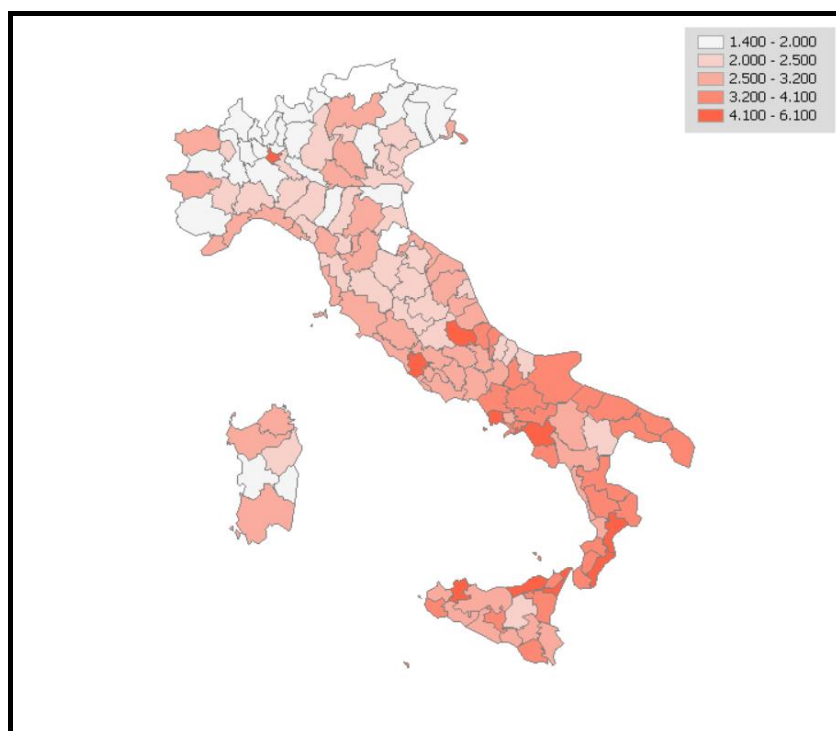
Iscrizioni di contenzioso civile di primo grado

(numero di cause per 100.000 abitanti)



Fonte: Cepej (2016)

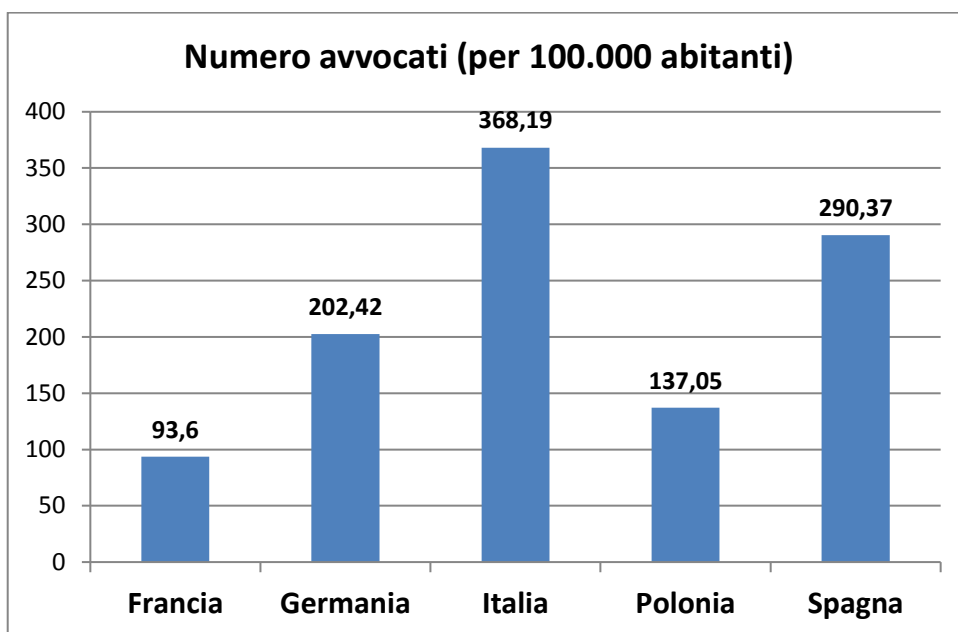
Per quanto riguarda la contribuzione alla litigiosità da parte dei diversi territori interni, la cartina riportata di seguito mostra una polarizzazione nel Sud del paese anche se non mancano zone con elevata variabilità. Si va dai 6.000 procedimenti civili ogni 100.000 abitanti di Locri ai 1.500 di Ivrea, Sondrio, Lecco e Belluno. Il settore civile al Sud è caratterizzato, peraltro, da una concentrazione di materie quali la previdenza e il risarcimento danni di veicoli e natanti che necessiterebbero di interventi straordinari ad-hoc.



E' quindi evidente come la riduzione della litigiosità sia uno dei fattori che hanno contribuito significativamente alla contrazione dell'arretrato e delle durate.

Buona parte della riduzione è attribuibile alle misure introdotte negli anni recenti (introduzione di strumenti di risoluzione alternative delle controversie, aumento dei contributi unificati, abolizione della gratuità per i ricorsi avverso le sanzioni amministrative al giudice di pace, misure specifiche in materia di previdenza...), che hanno in parte ridotto la domanda "patologica" (quella che non dovrebbe accedere al sistema), ma è possibile che essa sia in parte riconducibile al periodo di crescita negativa (che potrebbe aver ridotto la domanda di giustizia "fisiologica").

Per completezza di informazione si riporta di seguito il grafico con il numero degli avvocati operanti nei paesi del panel selezionato, da cui emerge, in particolare per l'Italia e, seppur in misura inferiore, la Spagna, l'alta incidenza di questa categoria professionale rispetto alla popolazione.



Fonte: Cepej (2016).

Alcuni autori hanno realizzato studi per dimostrare la correlazione esistente tra numero di avvocati e litigiosità del sistema giudiziario⁶. Le evidenze mostrano una relazione causale tra numero di avvocati e litigiosità nel settore civile.

Resta peraltro da analizzare il legame con i procedimenti penali che sono – tra denunce contro soggetti noti e quelle contro ignoti – circa 3 milioni l'anno. Così come per il civile, anche con riferimento al settore penale, la Cepej evidenzia il primato italiano in termini di volumi, che risulta senza pari in Europa a parità di popolazione. Difficile credere, in questa prospettiva, che gli avvocati producano "criminosità".

⁶ Cfr. A. Carmignani, S. Giacomelli (2010), Too many lawyers? Litigation in Italian civil courts, Temi di discussione Banca d'Italia n. 745.

4.2. I fattori di offerta: costi della giustizia

Un secondo insieme di fattori che potrebbe contribuire a spiegare la performance del sistema italiano nel confronto con gli altri paesi riguarda – dal lato dell’offerta - i costi e le risorse che affluiscono al sistema.

Il costo totale della giustizia italiana è di quasi 8 miliardi di euro, pari a circa l’1,3% della spesa pubblica. In valore assoluto è la terza spesa più alta tra gli Stati selezionati nel panel di confronto come riportato nella tabella che segue.

Bilancio del “sistema giustizia”

Paese	Totale (euro)	% su PIL	per abitante (euro)
Francia	8.497.762.614	0,4	128,14
Germania	13.882.558.855	0,51	171,85
Italia	7.889.724.845	0,49	129,77
Polonia	2.566.111.000	0,63	66,66
Spagna	5.486.241.554	0,52	118,14
Media	7.665.479.774	0,05	122,9

Fonte: Cepej (2016).

Il costo definito da Cepej “*Whole justice system*”, in modo esemplificativo, può essere scomposto in tre grandi componenti:

- Costo delle strutture centrali, quindi fondamentalmente, il Ministero della Giustizia e il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM);
- Costo della amministrazione penitenziaria
- Costo della amministrazione della giustizia, composto da: Cassazione, Corti di Appello, Tribunali, Procure e altri uffici giudiziari.

Nella tabella seguente è riportato il confronto dei costi di amministrazione della giustizia tra gli Stati del panel selezionato, da cui risulta evidente il sostanziale equilibrio dei valori assoluti tra Italia, Francia e Spagna.

Costi di amministrazione della giustizia

Paese	Totale (euro)	per abitante (euro)
Francia	4.249.220.442	66,07
Germania	ND	ND
Italia	4.418.389.125	72,67
Polonia	1.868.363.395	48,53
Spagna	4.066.718.895	87,57
Media	3.650.637.964	68,21

La Polonia spende sensibilmente meno, mentre la Germania, che pure non riporta il dato specifico, ma di cui possiamo stimare la proporzione sul bilancio complessivo, spende verosimilmente molto di più. Peraltro, come si vedrà più avanti, la Germania dichiara molto più personale – sia di magistratura che amministrativo – rispetto altri sistemi giudiziari considerati.

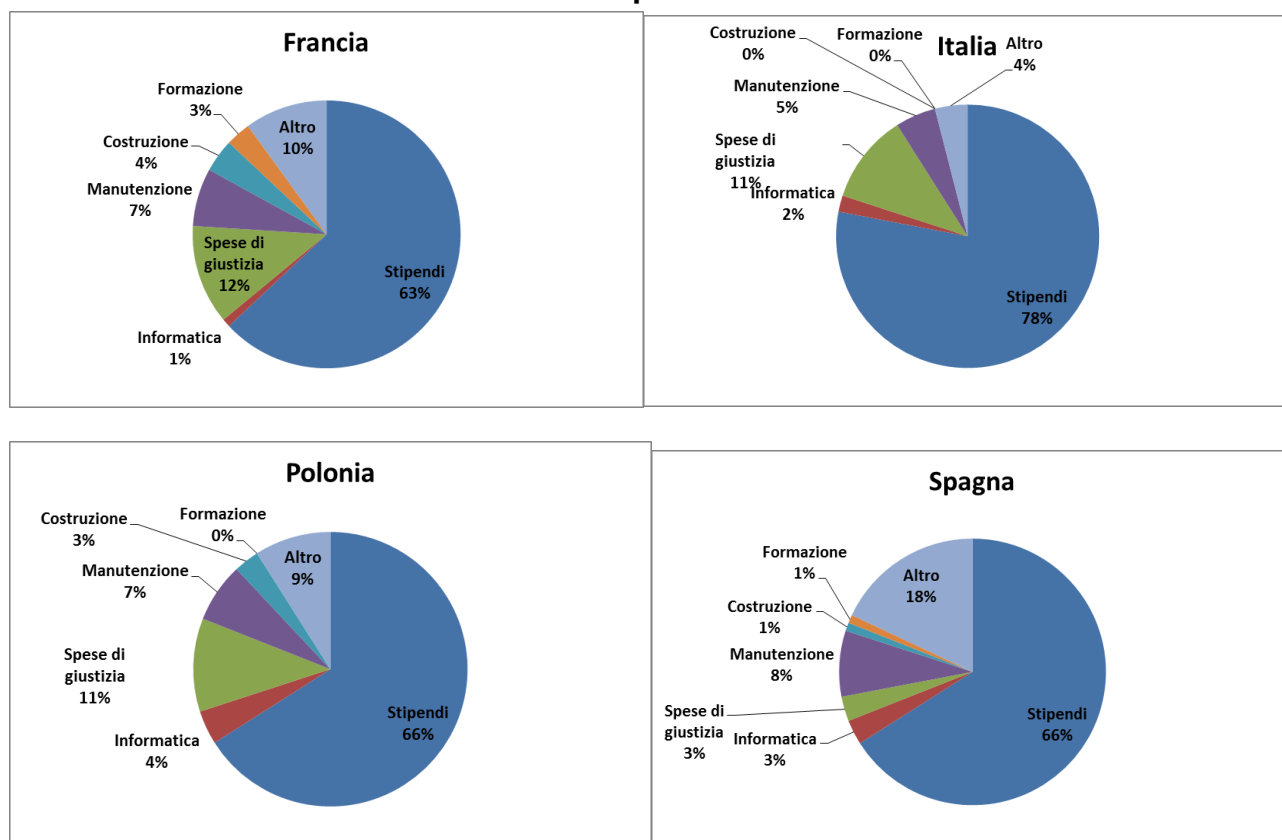
L'indicatore pro-capite evidenzia un ordine differente con la Spagna che risulta il sistema giudiziario col costo pro-capite più alto (87,57€ / persona) seguita, nell'ordine, dall'Italia (72,67€ / persona), dalla Francia (64,07€ / persona) e infine dalla Polonia (48,53€ / persona).

Verosimilmente, così come osservato per il costo in valore assoluto, la Germania è lo Stato che spende più di tutti anche a livello pro-capite dal momento che nel precedente rapporto Cepej, pubblicato nel 2014 con dati riferiti al 2012, l'indicatore era di 103,5€ per persona, il secondo valore più alto dei 47 Stati censiti (il primo è la Svizzera).

L'Italia dunque spende in giustizia un ammontare sostanzialmente allineato agli altri paesi comparabili, mostrando peraltro, un valore pro-capite non troppo distante né dalla media del panel considerato, ma nemmeno dalla media aritmetica europea che si attesta su 60€ / persona.

Una ulteriore scomposizione del bilancio dell'amministrazione della giustizia è quella in giustizia inquirente e giudicante. Di quest'ultimo comparto si riporta di seguito la suddivisione dei costi tra le principali voci di bilancio.

Composizione del bilancio della amministrazione della giustizia (settore giudicante) Principali voci



Fonte: Cepej (2016).

Mentre i valori di bilancio relativi alle grandi componenti viste precedentemente hanno un buon livello di affidabilità, l'esercizio di scomposizione dei costi tra settori giudicante e inquirente mostra qualche limite e pertanto va preso solo come indicazione tendenziale. Quasi tutti gli Stati, infatti, dichiarano

alla Cepej che non esiste una contabilità analitica in grado di distinguere le due funzioni né, tanto meno, risulta possibile ai più, assegnare alle sotto-componenti (*IT, building maintenance, etc.*) la quota di personale in esse impiegato. Manca quasi ovunque un sistema di contabilità analitica.

Ad ogni modo, è utile operare un confronto della incidenza in ciascun sistema giudiziario delle diverse componenti rilevate. Si nota così che all'interno del panel considerato, l'Italia spende relativamente di più in salari e stipendi, il 78%, contro una media del panel del 67,3% e una media europea del 69%. Il dato è spiegato anche dalla retribuzione media dei magistrati italiani, che come si vedrà più avanti nel documento, risulta tra le più alte d'Europa.

Come si illustrerà nel dettaglio più avanti, i magistrati italiani sono in numero inferiore alla media europea, hanno carichi di lavoro tra i più elevati ma sono anche compensati attraverso una buona politica salariale.

L'altra componente interessante di questa macro analisi di bilancio è quella relativa all'Information Technology dove la Spagna è quella che investe di più in valore assoluto tra i quattro Stati (la Germania non ha fornito il dato) e la Polonia quella che investe di più in misura relativa. L'Italia investe più di Francia e Polonia in valore assoluto, ma l'incidenza sul bilancio (2%) appare inferiore alla media europea dei 47 Stati che è pari a circa il 3%.

Il dato sugli investimenti IT è destinato a migliorare per l'Italia dal momento che le politiche di bilancio nel 2015 e 2016 hanno portato nel quadro di una riduzione complessiva dei costi correnti (*spending review*) ad un incremento degli investimenti nelle tecnologie dell'informazione.

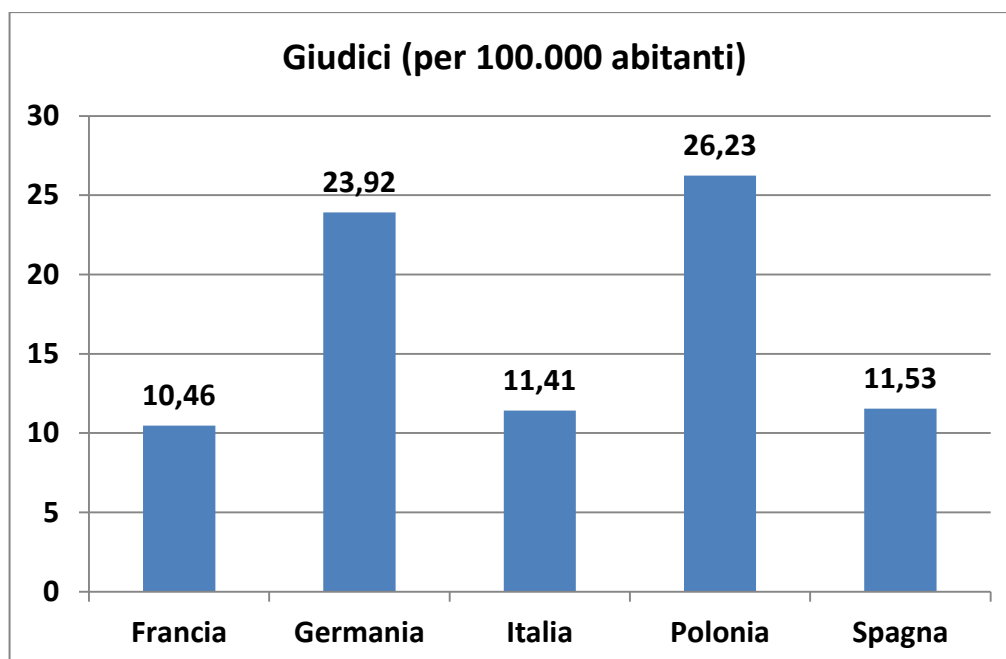
La componente relativa alla formazione tecnica e professionale appare molto contenuta, per non dire insufficiente, in tutta Europa; sugli stessi bassi livelli si attestano anche Italia e Polonia mentre colpiscono gli alti investimenti della Francia e della Spagna. Anche questa, tuttavia, appare una voce che necessiterebbe di un approfondimento di analisi per assicurare la omogeneità di rilevazione.

4.3. Dotazioni di personale giudicante e amministrativo

Possiamo allora entrare più in dettaglio nella componente che riguarda il capitale umano e la sua organizzazione.

L'amministrazione della giustizia si fonda enormemente sulla componente umana costituita dal personale di magistratura – giudicante e requirente – e da quello con funzioni amministrative.

La Commissione per l'efficienza della giustizia – Cepej - presso il Consiglio d'Europa, nel suo rapporto biennale dedica ampio spazio all'analisi del fattore umano impiegato nei sistemi giudiziari europei.



Fonte: Cepej (2016).

Appare subito evidente come il dato rilevato per il panel selezionato mostri evidenti differenze nelle dotazioni di magistratura giudicante nei vari paesi. Mentre Francia e Italia appaiono sostanzialmente equivalenti sia nel numero assoluto sia in quello pro-capite, la Germania e la Polonia riportano un numero di giudici pro-capite più che doppio rispetto a Italia e Francia. La Spagna è il paese col minor numero di giudici.

Dal momento che la Germania ha indicato un numero così elevato di magistrati, si sono analizzate in maggior dettaglio le informazioni relative al paese.

	Totale	di cui:							
		Corte suprema	Corti	Corti Ammin.	Corti tributarie	Giudici lavoro	Corti sociali	Corti brevetti	Corti Militari
Stato	456	16	129	55	57	36	42	109	12
Regioni	19.844		14.779	1.773	526	929	1.839		
Totale	20.301	16	14.908	1.827	583	965	1.881	109	12

Fonte: Federal Office of Justice.

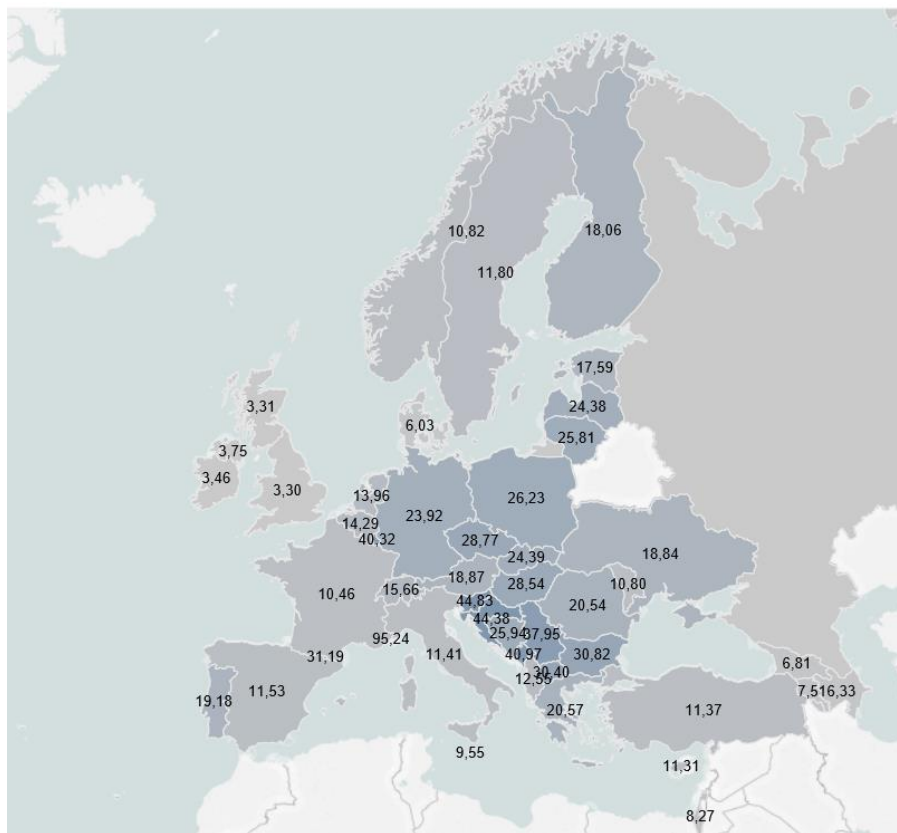
La tabella fornita dal ministero della giustizia tedesco (*Federal Office of Justice*) mostra come una parte della differenza sia spiegata dall'inclusione nei dati tedeschi di quelli relativi ai pubblici ministeri, alla magistratura amministrativa e tributaria. Se si escludono gli ultimi due gruppi per il confronto, l'indicatore per la Germania scende a circa 16,2, che resta tuttavia un valore elevato nel confronto internazionale.

Una prima conclusione da trarre considerando congiuntamente il dato riferito ai giudici (elevato in Germania) e quello della litigiosità (relativamente bassa in Germania) è che il sistema giudiziario tedesco si caratterizza per bassi carichi di lavoro il che in parte spiega le più elevate *performance*.

Il tema dei carichi di lavoro è peraltro un indicatore di difficile comparazione in un'ottica internazionale. Nel caso dell'Italia, ma l'organizzazione non è dissimile in altri paesi, l'attività del magistrato è supportata fondamentalmente da due categorie di risorse umane: il personale con

funzioni amministrative e la magistratura onoraria. Le funzioni concretamente svolte nei tribunali dai giudici onorari di tribunale (GOT) e nelle procure dai vice procuratori onorari (VPO) sono di varia natura e vanno dal mero supporto al giudice nella preparazione delle udienze, alla sua sostituzione solo in alcune sedute, fino alla vera e propria presa in carico di procedimenti per alcune selezionate materie. In ogni caso, l'attività dei magistrati onorari non è adeguatamente rendicontata e pertanto calcolare l'effettivo carico di lavoro tenendo conto anche di questa categoria di personale, che come abbiamo visto pure incide, è pressoché impossibile.

Fatta questa importante premessa sul contributo (più o meno occulto) della magistratura onoraria nei vari Stati, risulta che Francia, Italia e Spagna appaiono, in definitiva, sistemi giudiziari con meno giudici della media del panel considerato (16,61 giudici ogni 100 mila abitanti) ma anche inferiore alla media europea dei 47 aderenti al Consiglio d'Europa (21 giudici ogni 100 mila abitanti) come mostrato nella cartina di seguito riportata.



Dalla cartina risultano tuttavia alcune tendenze geografiche evidenti. È infatti molto elevato il numero dei giudici pro-capite di tutta l'area del centro e dell'est europeo. Con dotazioni più basse, ma sostanzialmente allineate, risultano dell'area mediterranea e quelli del nord Europa.

Da osservare che nel periodo 2010-2014 cresce il numero dei giudici in Italia e in Spagna mentre diminuisce negli altri paesi del panel.

I magistrati italiani sono in numero inferiore alla media europea ma risultano pagati meglio dei loro colleghi, soprattutto con riferimento alle fasi finali della carriera.

Paese	Salario lordo in euro Giudici 1° grado	Salario lordo in euro Giudici corte suprema	Salario netto in euro Giudici 1° grado	Salario netto in euro Giudici corte suprema
Francia	41.552	116.671	30.898	86.814
Germania	45.294	110.011	ND	ND
Italia	56.263	186.637	34.758	99.203
Polonia	ND	ND	ND	ND
Spagna	47.494	106.992	33.721	66.688
Media EU	47.651	130.098	33.126	84.235

Il settore penale non è oggetto del presente studio, tuttavia, per completezza di informazione, si osserva che il confronto dei magistrati italiani con quelli europei è analogo anche con riferimento alla funzione requirente dal momento che si contano in Italia 3,4 unità ogni 100 mila abitanti contro una media europea di 10,8.

Anche in questo caso il trend del numero di *public prosecutors* in Italia nel periodo 2010-2014 è in leggero aumento e il salario medio risulta più alto che nel resto d'Europa.

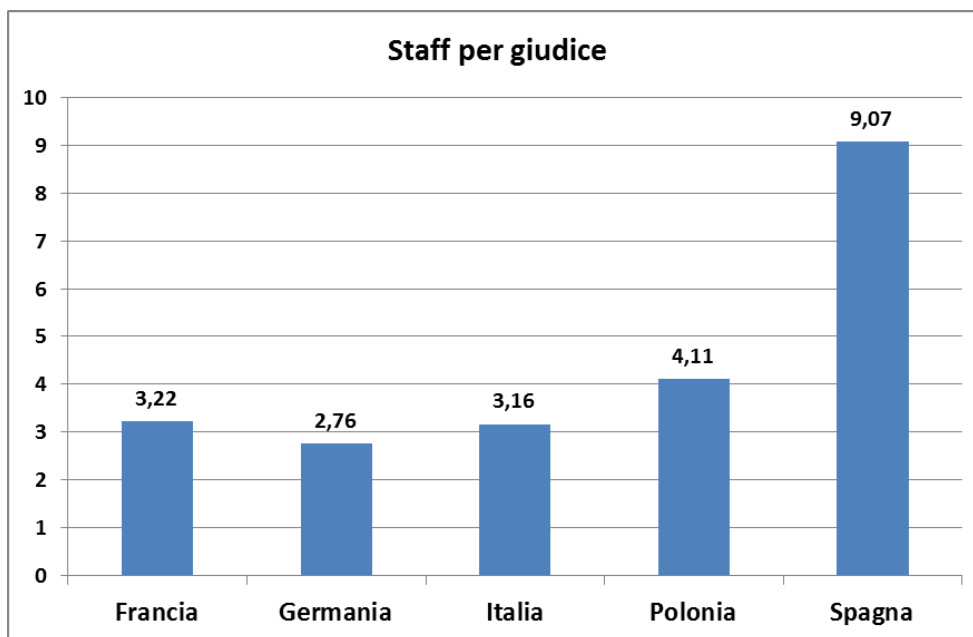
Il personale amministrativo che lavora nei tribunali e nelle corti rappresenta una risorsa preziosa del sistema giudiziario. Anche in questo caso si osserva un sostanziale allineamento tra il numero degli "amministrativi" italiani e quelli francesi. Molto più alti i numeri forniti dagli altri paesi.

In aggiunta alle osservazioni precedentemente fatte sull'apporto della magistratura onoraria all'attività giurisdizionale, un altro elemento di evidente differenza tra i vari sistemi giudiziari considerati è quello relativo ai *Rechtspfleger*, una figura presente con questo specifico nome in Germania e Austria, con funzioni "quasi-giurisdizionali" avente competenza autonoma e le cui decisioni possono essere oggetto di appello.

Così come osservato per la suddivisione in capitoli di spesa del budget, anche in questo caso la scomposizione del dato per funzione di personale riportata nella tabella seguente, va letta con cautela. Gli Stati hanno dichiarato infatti una certa difficoltà a classificare esattamente il proprio personale all'interno delle rigide categorie definite da Cepej.

Paese	Staff totale	Rechtspfleger	Staff che assiste il giudice	Staff amministrativo	Staff tecnico	Altri
Francia	22.360	N.App.	18.816	2.493	1.051	N.App.
Germania	53.302	8.482	28.621	7.503	1.119	7.577
Italia	21.903	N.App.	13.760	4.116	488	3.539
Polonia	41.534	1.847	23.428	7.324	3.741	5.194
Spagna	48.563	3.667	N.App.	N.App.	N.App.	44.896
Media EU	37.532	4.665	21.156	5.359	1.600	15.302

Il modo migliore per operare un confronto appare dunque quello di valutare il rapporto tra personale amministrativo totale non già rispetto alla popolazione quanto ai giudici come di seguito indicato.



Fonte: Cepej (2016).

L'Italia presenta pertanto un tasso di personale amministrativo per giudice più basso degli altri paesi con un trend decrescente misurato a partire dai primi anni 2000. Il blocco del turn-over delle assunzioni ha inoltre determinato un "invecchiamento" progressivo del personale amministrativo italiano che tuttavia non può essere oggetto di comparazione internazionale.

Va osservato che il rapporto personale amministrativo / giudici è sensibilmente più alto all'interno del panel considerato in questo studio che quello risultante mediamente negli altri paesi europei che si posiziona generalmente a meno di 3 (Austria 2,90; Grecia 2,45; Olanda 3,15, Norvegia 1,54; etc.).

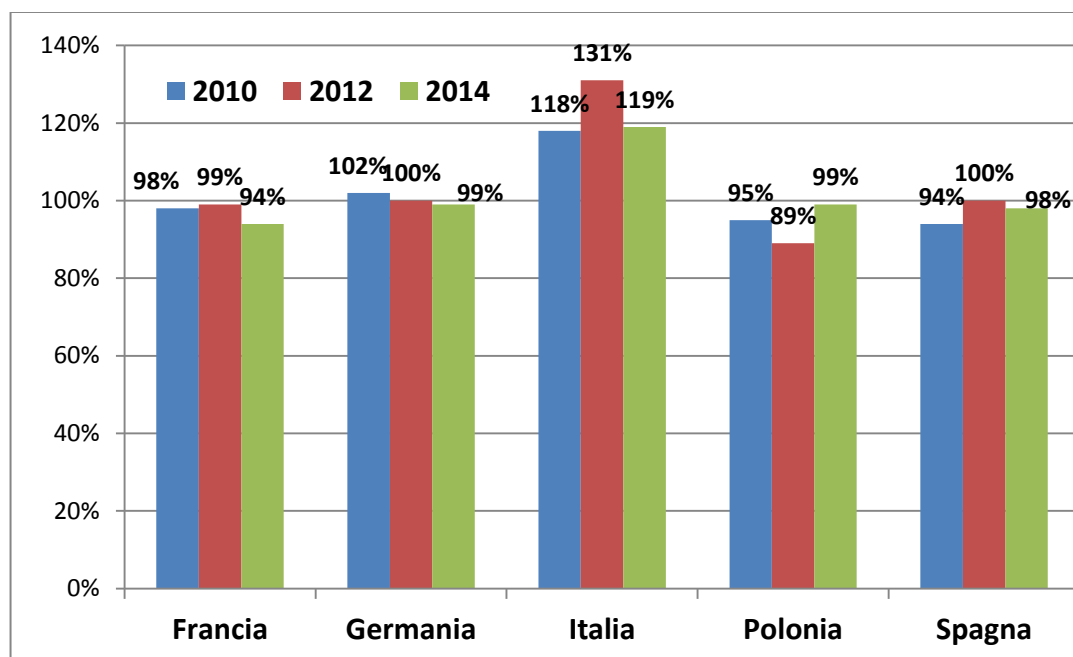
4.4. Il *clearance rate*

Il *clearance rate* (o se si preferisce, l'indice di rotazione dei procedimenti iscritti) misura il rapporto tra numero di casi definiti e numero di casi iscritti. Esso misura la capacità di un ufficio o di un intero sistema giudiziario di definire (e quindi smaltire) i casi sottoposti al giudizio in un intervallo di tempo.

Un tasso minore di 1 indica che nell'unità di tempo considerata, il sistema giudiziario non riesce a lavorare una quantità di affari pari al numero di iscrizioni di nuovi affari, con la conseguenza che si tenderà a generare arretrato. Viceversa, un indice che assume un valore maggiore di 1 denota una produttività più alta della domanda e quindi una capacità del sistema giudiziario di lavorare una quantità di affari pari a quella in ingresso nell'ultimo periodo con l'aggiunta di una quota di affari pendente da periodi precedenti.

Si riporta di seguito la tabella di comparazione del *clearance rate* dei paesi del panel selezionato con riferimento al contenzioso civile del 2014, come calcolato dalla Cepej.

Tasso di rotazione



Fonte: Cepej (2016).

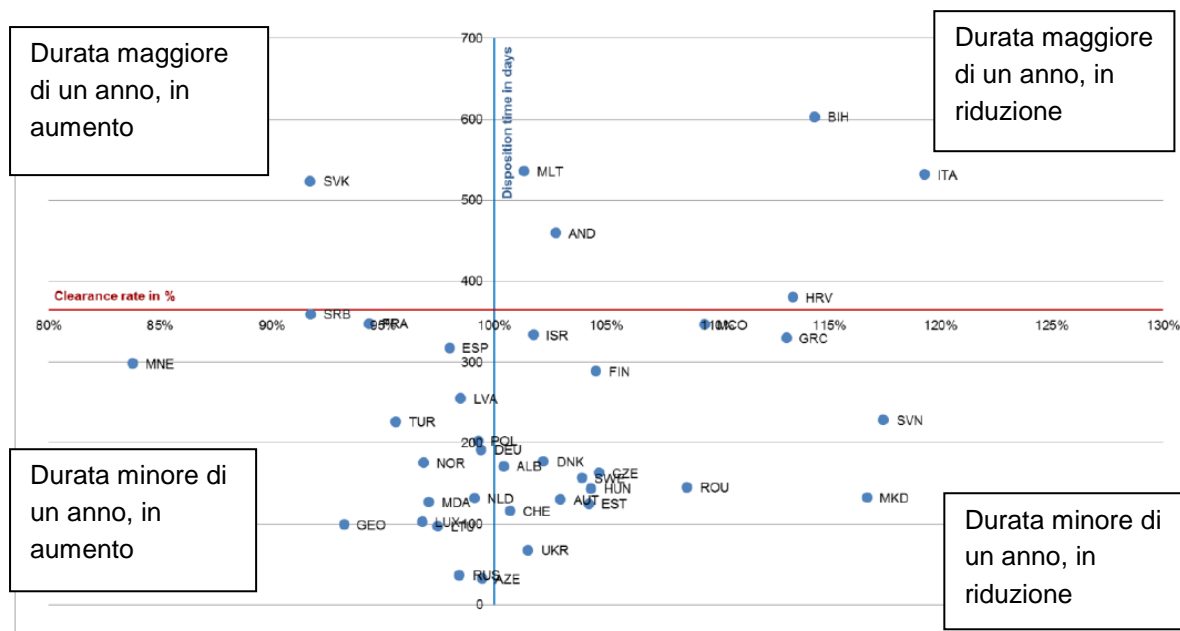
Su questo indicatore di *performance* l'Italia ha fatto registrare negli ultimi tre rapporti pubblicati dalla Cepej uno dei valori più alti a livello europeo. Nel 2014, il *clearance rate* calcolato per l'Italia e riportato in tabella è risultato il valore più alto di tutti i 47 paesi censiti. Esso è associato in parte alla capacità di smaltimento, in parte alla minore litigiosità. Già nel 2014 si è ridotto rispetto al 2012: se la produttività fosse rimasta costante, in presenza di una litigiosità stabile, anch'esso avrebbe dovuto rimanere stabile.

La valutazione congiunta di *clearance rate* (che ha una dimensione più "dinamica" e *disposition time* (che ha una dimensione "statica") consente di raggruppare i Paesi in base a quanto sono virtuosi nelle due dimensioni.

Il quadrante "migliore", cui dovrebbero mirare a posizionarsi i sistemi giudiziari, è quello in basso a destra poiché in esso si associano *clearance rate* maggiori del 100% e durata delle procedure (risoluzione delle cause civili di primo grado) inferiori a un anno: sono i paesi che hanno già durate ragionevoli dei procedimenti, in prospettiva in ulteriore diminuzione.

Nel quadrante in alto a destra si collocano i paesi con durate superiori a un anno, ma in riduzione. In quello in bassa a sinistra vi sono i paesi con durate inferiori a un anno, in crescita. In quello in alto a sinistra vi sono i meno virtuosi, con durate superiori a un anno e in crescita.

Clearance rate e disposition time del contenzioso civile di primo grado nei paesi europei



Fonte: Cepej (2016).

L'Italia non si colloca ancora nel migliore dei quadranti, tuttavia, ha intrapreso il cammino corretto posizionandosi sul lato destro del grafico e procedendo verso il basso attraverso la progressiva riduzione dei tempi.

4.5. La "qualità della giustizia" misurata dalla Banca Mondiale

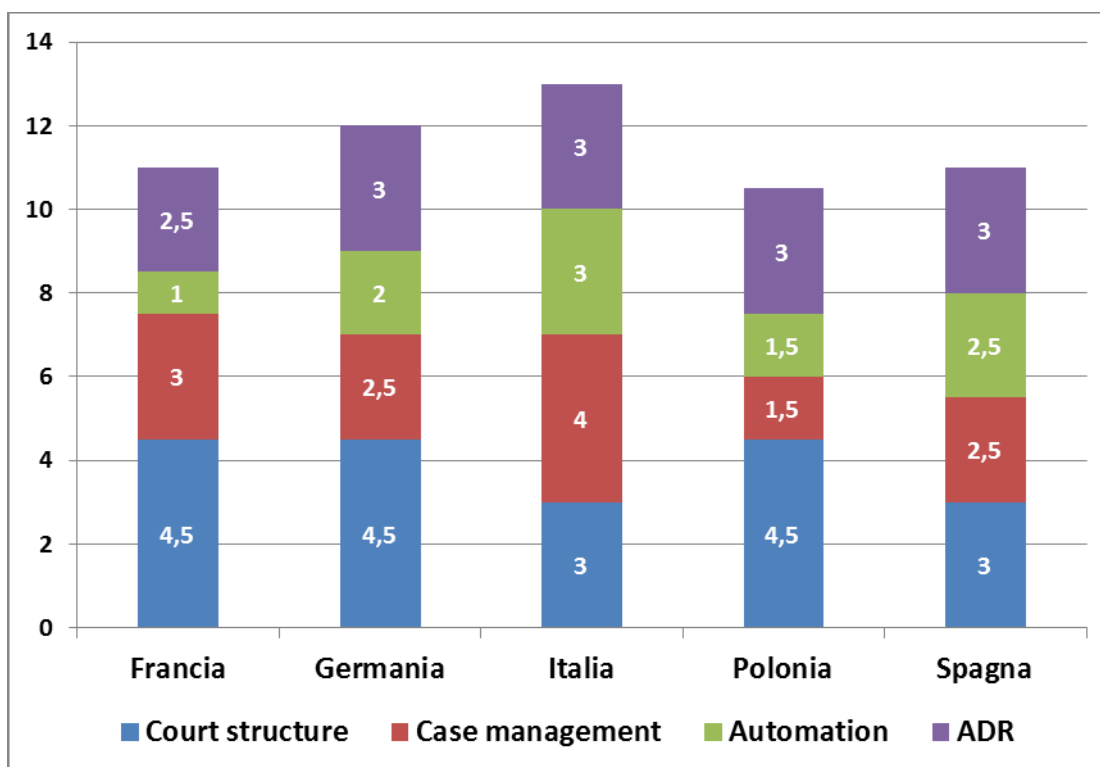
Da due anni, la Banca Mondiale ha integrato il set dei propri indicatori della categoria che misura l'efficienza della giustizia civile con un indicatore di "qualità" che misura in qualche modo aspetti organizzativi del sistema.

Questo indicatore misura il livello di adozione, verificato in circa 190 economie del mondo, di una serie di buone pratiche nel proprio sistema giudiziario in quattro aree: organizzazione giudiziaria, *case management*, informatizzazione, e risoluzione alternativa delle controversie.

Il sistema giudiziario italiano, è abbastanza noto, non occupa una posizione di cui andare fieri nel *ranking* stilato con l'indicatore *Enforcing Contracts*: nel Rapporto 2017 (relativo al 2016) siamo al 108° posto su 190 economie rilevate. In realtà, l'Italia aveva una posizione peggiore prima che venisse introdotto l'indicatore sulla qualità di cui ci occupiamo in questa sezione del documento.

Il risultato dell'Italia in questo specifico indicatore è infatti più che lusinghiero, come risulta dalla tabellina estratta dall'ultima edizione del *Doing Business – Enforcing Contracts* riferita al panel selezionato per questo studio.

Indicatore di qualità Doing Business (0-18)



Siamo valutati molto bene per l'ampia disponibilità di sistemi di risoluzione alternativa delle controversie, per gli investimenti in digitalizzazione e nell'informazione statistica. Dobbiamo però migliorare con riferimento alla pubblicazione delle sentenze (attualmente possibile solo per quelle di Cassazione), con la creazione di tribunali o sezioni specializzati nella gestione delle cause commerciali (attualmente la specializzazione riguarda solo le cause in materia societaria, presso i tribunali delle imprese), con una maggiore trasparenza rispetto ai sistemi di assegnazione dei procedimenti ai giudici.

Complessivamente, è l'indicatore relativo all'organizzazione degli uffici quello su cui vi sono i maggiori spazi di miglioramento. Queste debolezze contribuiscono a spiegare perché a una consistente riduzione della litigiosità non si sia ancora associata una caduta significativa della durata dei procedimenti. Sono coerenti con questa interpretazione le sensibili differenze tra uffici per quanto attiene ad arretrato e tempi, che non appaiono strettamente correlate con la disponibilità di risorse (si veda il paragrafo 5).

5. Il confronto tra i principali tribunali italiani

Come si è visto nelle pagine precedenti, quando dalle statistiche giudiziarie nazionali si passa a quelle territoriali si scopre che l'Italia è caratterizzata da un'ampia variabilità delle prestazioni che mostrano una certa connotazione e coerenza geografica: il Nord mostra in media i migliori livelli di servizio, seguito dalle aree del Centro-Italia, mentre risultano in affanno le regioni del Sud e le isole.

Nella tabella di seguito sono riportati i più rilevanti indicatori di performance della giustizia civile misurati nei principali tribunali italiani (si tratta di 10 sedi distrettuali che coprono tutte le aree del paese). I dati mostrano l'ampia variabilità di prestazioni tra le diverse aree del paese (una causa dura in media un anno e tre mesi a Torino e oltre quattro anni a Bari).

Torino e Milano, che si distinguono anche per le notevoli dimensioni, spesso causa di inefficienze organizzative, e Genova con dimensioni più ridotte, sono le sedi capoluogo di distretto più virtuose in Italia, nonché quelle che da sempre hanno offerto al sistema giudiziario i migliori esempi di gestione efficiente (programma Strasburgo a Torino e Ufficio innovazione a Milano per citare alcune positive esperienze).

Emblematica appare la circostanza che le durate del contenzioso civile di queste tre sedi risultino in linea con le durate medie dei paesi del panel internazionale selezionato per questo studio (che sono riferite alla capitale del paese di riferimento, il che rende il confronto sostanzialmente coerente).

Dati relativi al contenzioso civile trattato nei principali Tribunali italiani

(e confronto con la durata media del contenzioso riportata dalla World Bank per le nazioni del panel)

#	Tribunale	Magistrati Togati in Pianta Organica	% Pendenti ULTRA-TRIENNALI su totale al 31.12.15	Iscritti nel 2015 [Registro SICID]	Iscritti 2015 / 100mila abitanti	Definiti nel 2015 [Registro SICID]	Durata media effettiva 2015
							Francia (Parigi) 395
1	TORINO	165	5,5%	16.171	957	17.391	471
							Germania (Berlino) 499
							Spagna (Madrid) 510
2	GENOVA	92	7,5%	8.541	994	9.394	536
3	MILANO	290	12,5%	32.038	1.383	36.233	609
							Polonia (Varsavia) 685
4	ROMA	379	16,6%	57.376	2.192	59.290	748
5	BOLOGNA	72	15,5%	8.862	914	10.341	825
6	PALERMO	125	14,6%	14.692	1.664	15.787	869
7	NAPOLI	319	30,6%	30.545	2.245	42.027	998
8	FIRENZE	80	24,7%	8.800	920	10.194	1.062
9	CATANIA	110	34,7%	15.816	1.681	15.989	1.268
10	BARI	88	45,3%	15.407	1.418	21.435	1.491

Nella tabella è indicata, per ciascuno dei Tribunali elencati (ma l'analisi è disponibile per tutti i 140 tribunali italiani) la percentuale di affari civili pendenti da oltre tre anni (Pendenti ultra-triennali, ossia a "rischio Pinto"). Il dato dovrebbe tendere a zero, tuttavia, il valore è abbastanza accettabile sotto il 10% mentre, al contrario, mostra evidenti segnali di criticità nella gestione dell'arretrato quando supera il 20%.

Le caratteristiche di «anzianità/vetustà» delle cause - quelle rilevanti ai fini della legge Pinto - non erano mai emerse in passato ed oggi possono finalmente essere rilevate con il sistema di

datawarehouse della giustizia civile, rendendo possibile una valutazione oggettiva di efficienza dei diversi tribunali.

Anche in questo caso, appare evidente (nonché coerente visti i nessi di causalità tra i due indicatori) la migliore performance dei Tribunali di Torino, Genova e Milano (ultra-triennalità inferiore o di poco superiore al 10%) rispetto a tutti gli altri (con i grandi tribunali del Sud gravati da oltre un terzo di pendenti ultra-triennali).

Un altro indicatore della *performance* sul piano “qualitativo” dei grandi Tribunali italiani che sembra confermare le considerazioni appena fatte (nonostante alcuni limiti di questa rilevazione di seguito evidenziati) è quello relativo alla “tenuta” delle decisioni in appello rispetto al primo grado.

Sono stati analizzati gli esiti delle sentenze di secondo grado, nelle materie del contenzioso civile e lavoro (escluso il settore Famiglia), provenienti dai grandi Tribunali italiani ed è stata calcolata l’incidenza di quelle che rappresentano una conferma del giudizio di primo grado, assumendo come stima della “tenuta” le voci sintetiche riportate nel registro informatizzato in uso agli uffici giudiziari di “Conferma” (della sentenza di primo grado) e “Rigetto” (del ricorso in appello).

Purtroppo l’analisi risente del limite oggettivo di una parziale inaccuratezza nelle classificazioni operate dalle cancellerie delle Corti di Appello che troppo spesso abusano della voce di esito “Altro”, non classificabile né tra le conferme né tra le riforme. Tale abuso, ad esempio, è particolarmente incisivo nella Corte di Appello di Roma che pertanto non è stata considerata nell’analisi.

Percentuale di ricorsi in Appello per alcuni grandi Tribunali - Anno 2015 - Ruolo Contenzioso e Lavoro (escluso Famiglia)

Tribunali distrettuali	Definiti con Sentenza	Corte di Appello	Iscritti in CA provenienti dai Tribunali distrettuali	% di ricorsi in appello provenienti dai trib. distrettuali	% di sentenze con esito di "conferma" e "rigetto"
Tribunale Ordinario di Bari	10.503	Bari	2.073	20%	52%
Tribunale Ordinario di Bologna	4.420	Bologna	1.496	34%	58%
Tribunale Ordinario di Catania	8.766	Catania	1.448	17%	53%
Tribunale Ordinario di Firenze	4.343	Firenze	1.150	26%	54%
Tribunale Ordinario di Genova	3.355	Genova	787	23%	51%
Tribunale Ordinario di Milano	14.465	Milano	3.367	23%	55%
Tribunale Ordinario di Napoli	21.295	Napoli	3.688	17%	48%
Tribunale Ordinario di Palermo	7.863	Palermo	1.723	22%	49%
Tribunale Ordinario di Torino	6.391	Torino	1.687	26%	59%
TOTALE CAMPIONE	81.401	TOTALE CAMPIONE	17.419	21%	53%

Anche in questo caso, in coerenza con i risultati degli indicatori più strettamente quantitativi di prestazione visti prima, i grandi tribunali del Nord mostrano, tendenzialmente, una percentuale di esiti di “tenuta” delle decisioni di primo grado superiore alla media del campione osservato.

Si evidenziano Torino con il 59%, Bologna col 58% e Milano col 55%. Su valori di “tenuta” più bassi si collocano Palermo (49%) e Napoli (48%).

Il messaggio che può desumersi dall’analisi di questa sezione del documento dedicata ai grandi tribunali italiani è che le imprese estere che volessero investire in Italia, troverebbero nel Nord del paese un contesto giurisdizionale (oltre che di servizi e infrastrutture) sostanzialmente allineato a quello delle migliori e più sviluppate piazze europee.

6. Conclusioni

Sono molte le organizzazioni internazionali che si occupano di valutazione dei sistemi giudiziari e di impatto che gli stessi hanno sulla vita economica e sulla competitività dei paesi.

Purtroppo, molto spesso le analisi condotte da queste organizzazioni sono diffuse in modo superficiale, limitando la comunicazione alla posizione occupata dall'Italia in classifica senza un esame di tutti i parametri necessari a valutare le *performance*.

Questo documento ha cercato di circoscrivere sia il panel dei paesi esaminati a un gruppo di sistemi giudiziari comparabili e di limitare il numero degli indicatori che tuttavia sono stati analizzati più approfonditamente per tutti i paesi selezionati.

L'Italia dimostra che nel periodo 2010-2014 ha conseguito i miglioramenti più rilevanti. Ciò ha consentito di ridurre e talvolta colmare totalmente la distanza con gli altri paesi; tuttavia, non riusciamo ancora a mostrare livelli di servizio più competitivi degli altri sistemi.

Tra le cause della dinamica favorevole si può sicuramente includere il calo della litigiosità, dovuta in buona parte alle misure introdotte negli anni recenti. Poiché una parte di tale riduzione potrebbe essere attribuibile all'andamento della congiuntura economica (la litigiosità è in parte correlata al ciclo economico) occorre tenere presente che in caso di ripresa si potrebbe assistere anche a un nuovo aumento della domanda.

Sul fronte dell'offerta, nonostante il *clearance rate* sia stato elevato nel confronto internazionale, diversi indicatori suggeriscono che fattori organizzativi siano oggi alla radice delle lentezze dell'aggiustamento. Gli indicatori della Banca Mondiale sulla qualità organizzativa, che ci vedono "virtuosi" per disponibilità di ADR e grado di informatizzazione, segnalano carenze sul fronte della gestione degli uffici. Un indicatore aggregato (e quindi molto "grezzo") di produttività del sistema (procedimenti esauriti per magistrato) evidenzia un andamento analogo alla litigiosità: se si riduce la litigiosità, anche la produttività si attenua, non consentendo di produrre rapidamente benefici sull'aggressione dell'arretrato e la durata dei procedimenti. Il ruolo della componente organizzativa è confermato dalle differenze di performance sul territorio italiano, con il nord-ovest italiano che, dal punto di vista della giurisdizione civile, rappresenta un'area in cui una impresa italiana o straniera, può operare alle stesse condizioni delle grandi città europee comparabili.