



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

La giustizia civile in Italia: le recenti evoluzioni

di Silvia Giacomelli, Sauro Mocetti, Giuliana Palumbo e Giacomo Roma

Ottobre 2017

Numero

401



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

La giustizia civile in Italia: le recenti evoluzioni

di Silvia Giacomelli, Sauro Mocetti, Giuliana Palumbo e Giacomo Roma

Numero 401 – Ottobre 2017

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampato presso la Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

LA GIUSTIZIA CIVILE IN ITALIA: LE RECENTI EVOLUZIONI

di Silvia Giacomelli, Sauro Mocetti, Giuliana Palumbo e Giacomo Roma*

Sommario

Il lavoro documenta l'evoluzione del funzionamento della giustizia civile nel decennio in corso, evidenziando come le misure adottate negli ultimi anni abbiano contribuito a deflazionare il nuovo contenzioso e, quindi, il carico dei pendenti. Anche il numero dei procedimenti definiti annualmente si è però ridotto nel decennio, mostrando una dinamica assimilabile a quella dei procedimenti iscritti; sulla base dei dati disponibili, tale fenomeno non sembra imputabile a una ricomposizione dei carichi di lavoro a favore di procedimenti caratterizzati da maggiore complessità. La durata dei procedimenti resta molto elevata, con differenze significative tra tribunali, che possono riflettere anche disfunzioni di natura organizzativa. L'evidenza suggerisce che la recente revisione della geografia giudiziaria non avrebbe ancora prodotto miglioramenti sotto il profilo della capacità di smaltimento degli uffici, ma avrebbe invece contribuito al calo del contenzioso ordinario nelle aree interessate.

Classificazione JEL: K4.

Parole chiave: giustizia civile, litigiosità, divari territoriali, riforma geografia giudiziaria.

Indice

1	Introduzione.....	5
	Riquadro: Giustizia civile ed economia	8
2	L'evoluzione nel decennio in corso.....	9
2.1	Il quadro d'insieme.....	9
2.2	Gli uffici del giudice di pace	10
2.3	I tribunali	11
2.4	Le corti d'appello	14
2.5	La Corte di Cassazione.....	16
3	I tribunali	19
3.1	La relazione tra la dinamica dei procedimenti definiti e quella degli iscritti nei tribunali.....	19
3.2	Le differenze territoriali nella performance dei tribunali	23
	Riquadro: Il confronto internazionale	26
3.3	Gli effetti della riforma della geografia giudiziaria.....	26
	APPENDICE.....	32
	Riferimenti bibliografici.....	36

* Servizio Struttura economica, Divisione Economia e diritto.

1. Introduzione*

La giustizia civile è una componente essenziale del sistema istituzionale di un'economia, in quanto a essa è affidata la tutela giuridica dell'investimento e dello scambio, i due momenti caratterizzanti dell'attività economica. Le analisi empiriche, anche riferite al nostro paese, mostrano che inefficienze nell'amministrazione della giustizia hanno effetti quantitativamente rilevanti sull'economia, attraverso molteplici canali (cfr. Riquadro *Giustizia civile ed economia*).

Il nostro sistema giudiziario civile soffre da tempo di rilevanti disfunzioni, come ampiamente documentato in diverse analisi¹ e come segnalato nelle relazioni prodotte annualmente dai massimi organi giudiziari². Emblematici di tali criticità sono il consistente arretrato e la durata eccessiva dei processi. All'inizio del 2010 pendevano dinanzi agli uffici giudiziari italiani circa 5 milioni e 800 mila procedimenti civili, il valore massimo mai raggiunto. Secondo la Banca Mondiale, nello stesso anno, per risolvere la medesima disputa commerciale in Italia occorreva più del doppio dei giorni necessari, in media, negli altri paesi avanzati.

Per far fronte a queste difficoltà, soprattutto a partire dall'estate del 2011, sotto la pressione esercitata dalla crisi a intraprendere azioni per correggere le carenze del contesto istituzionale che incidono sul funzionamento dell'economia, la giustizia civile è stata interessata da un'ampia azione di riforma.

Gli interventi realizzati, eterogenei per impostazione e rilievo, sono stati orientati, da un lato, a deflazionare il contenzioso giudiziario e, dall'altro, ad accrescere la produttività degli uffici. Per perseguire il primo obiettivo, sono state modificate le condizioni di accesso al sistema, sia sul piano delle regole che dei costi necessari ad avviare un procedimento; sono stati introdotti strumenti alternativi di risoluzione delle controversie; sono stati modificati alcuni passaggi procedurali. Con riguardo al secondo, è stata riorganizzata la distribuzione dei tribunali sul territorio; sono stati effettuati investimenti e introdotte norme per promuovere la diffusione delle tecnologie dell'informazione; sono state, infine, previste forme di incentivi per i dirigenti degli uffici giudiziari che conseguano riduzioni dell'arretrato. Gli interventi sul piano legislativo sono stati accompagnati da innovazioni nelle modalità di organizzazione e gestione dell'attività degli uffici. Spesso frutto dell'iniziativa spontanea, alcune di queste innovazioni hanno poi costituito la base per la definizione di misure legislative (ad esempio, il c.d. ufficio per il processo e i piani di smaltimento degli arretrati). Sono stati inoltre avviati progetti volti a promuovere la diffusione delle migliori pratiche.

In questo quadro, il lavoro si propone un duplice obiettivo. La prima parte documenta l'evoluzione del funzionamento della giustizia civile nel decennio in corso, illustrando il contributo che a essa hanno fornito le dinamiche della domanda (numero di casi iscritti) e dell'offerta (numero di casi definiti) e, laddove possibile, evidenziandone i nessi con le riforme realizzate. L'analisi utilizza come misura di performance la variazione nello stock dei procedimenti pendenti ed è condotta sia a livello aggregato sia per tipologia di ufficio giudiziario. La seconda parte del lavoro si concentra sui tribunali (e sugli anni più recenti), per i quali sono disponibili maggiori informazioni. Per questa tipologia di uffici, si analizzano empiricamente i fattori responsabili degli andamenti osservati della domanda e dell'offerta di

* Il lavoro ha beneficiato dei dati messi a disposizione dal Ministero della Giustizia. Gli autori desiderano in particolare ringraziare Fabio Bartolomeo per la preziosa collaborazione nel fornire i dati e per gli spunti ricevuti. Si ringraziano, inoltre, Magda Bianco, Giacomo Rodano e Paolo Sestito per gli utili commenti e Cristina Petrassi per l'assistenza editoriale. Le opinioni espresse riflettono quelle degli autori e non impegnano l'Istituto di appartenenza.

¹ Cfr., tra gli altri, Marchesi (2003), Bianco et al. (2007), Esposito et al. (2014).

² Cfr., da ultima, la Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2016 del Primo Presidente della Corte di Cassazione.

giustizia, si descrivono le differenze nella performance degli uffici a livello territoriale e se ne esaminano le possibili determinanti. Si fornisce, inoltre, una prima valutazione degli effetti della riforma della geografia giudiziaria sulla capacità di definizione dei procedimenti da parte degli uffici e sulla litigiosità.

I risultati suggeriscono come, nel decennio in corso, la giustizia civile abbia fatto registrare dei miglioramenti, soprattutto in termini di riduzione dell'arretrato: dalla fine del 2010 alla fine del 2016, il numero totale di procedimenti pendenti si è ridotto del 25 per cento. Ad eccezione della Corte di Cassazione, il calo ha riguardato tutte le tipologie di uffici. Tuttavia, per gli uffici del giudice di pace e per le corti d'appello, esso è stato di entità paragonabile all'aumento che si era osservato nel periodo 2005-09, cosicché lo stock attuale è solo leggermente inferiore a quello di un decennio fa.

La riduzione dei pendenti è attribuibile soprattutto al calo del numero di nuovi procedimenti che affluiscono annualmente presso gli uffici giudiziari, al quale non si è accompagnato un aumento della capacità di smaltimento degli stessi. Al contrario, l'andamento dei definiti ha generalmente seguito quello dei procedimenti iscritti, sebbene per i primi la riduzione sia stata di entità minore. La correlazione è osservabile in tutte le tipologie di uffici e, al loro interno, per le diverse materie.

Le riforme che a oggi hanno prodotto gli effetti più visibili sono quelle di deflazione del contenzioso in specifiche materie caratterizzate da un elevato ricorso al giudice. In particolare, l'introduzione di un costo per la presentazione dei ricorsi di opposizione a sanzioni amministrative presso gli uffici del giudice di pace, le misure che hanno sottratto alla competenza del giudice di primo grado una parte delle controversie in materia di previdenza, le restrizioni introdotte alla possibilità di presentare ricorso dinanzi alle corti d'appello per la riparazione dei danni derivanti da eccessiva durata del processo. La riduzione della domanda dovuta a questi fattori ha contribuito per il 42 per cento alla riduzione complessiva del contenzioso nel periodo 2010-16.

Il quadro attuale rimane tuttavia critico. L'analisi a livello di tribunale mostra che la riduzione dello stock dei pendenti ha avuto ricadute limitate sulle durate, che rimangono molto elevate nel confronto internazionale. Nel 2016 la durata media effettiva nei tribunali era di circa 1.100 giorni per il contenzioso ordinario e di 1.250 per quello commerciale. La distanza con i principali paesi europei rimane elevata anche per i tribunali più virtuosi.

I dati nazionali nascondono ampie differenze tra le grandi aree del Paese, generalmente a sfavore del Mezzogiorno, ma anche all'interno di ciascuna di esse. Nei tribunali del Mezzogiorno la durata effettiva dei processi è superiore di quasi il 40 per cento rispetto a quella del Centro Nord; la quota dei procedimenti pendenti da più di tre anni è superiore di circa 9 punti percentuali. Su questi divari pesano differenze di produttività: nei tribunali del Mezzogiorno il rapporto tra procedimenti definiti e numero di giudici addetti al civile è di oltre il 25 per cento più basso rispetto a quelli del Centro Nord. Tali differenze permangono anche dopo aver tenuto conto dei diversi carichi di lavoro dei tribunali (procedimenti iscritti e pendenti per giudice) e della complessità del contenzioso cui sono esposti (approssimata dalla composizione per materia).

La correlazione positiva osservata tra il calo dei procedimenti definiti e di quelli iscritti ha avuto un effetto di rallentamento sul processo di riduzione dello stock dei pendenti. Tale correlazione potrebbe riflettere effetti di composizione dei carichi di lavoro. Da un lato, la riduzione del numero dei procedimenti iscritti potrebbe aver determinato una ricomposizione del contenzioso a favore di materie e/o di controversie caratterizzate da maggiore complessità, che a sua volta spiegherebbe il calo dei definiti. Dall'altro, l'adozione di politiche di smaltimento dell'arretrato, inducendo a esaminare con priorità i casi più datati e perciò presumibilmente più difficili, potrebbe aver accresciuto la complessità media dei procedimenti trattati. L'analisi a livello di tribunale, che incorpora le misure di tali effetti di

composizione ricavabili dai dati attualmente disponibili, non ne conferma tuttavia la presenza. Analogamente, il calo dei procedimenti definiti a fronte di quello degli iscritti non sembra imputabile a una riduzione nella disponibilità di risorse. Esso sarebbe pertanto da ricondurre a fattori residuali non osservabili, che comportano, ad esempio, un adeguamento dei ritmi di attività dei tribunali a fronte della variazione del nuovo contenzioso.

Nel complesso, gli interventi sinora effettuati dal lato dell'offerta non sembrano avere dato risultati apprezzabili sulla produttività dei tribunali, in media ridottasi tra il 2014 e il 2016. In particolare, non avrebbe ancora avuto effetti positivi sulla capacità di smaltire i procedimenti la riforma della geografia giudiziaria, presumibilmente a causa di difficoltà, anche organizzative, nella transizione al nuovo assetto. Entrata in vigore nel settembre 2013, essa ha determinato l'accorpamento delle sedi minori dei tribunali e la chiusura di tutte le sezioni distaccate, al fine di accrescere la dimensione media dei tribunali e di sfruttare economie di scala. Indirettamente, la riforma ha avuto anche l'effetto di accrescere la distanza dal tribunale di riferimento – e, quindi, i costi di accesso alla giustizia – per gli utenti delle aree toccate dagli accorpamenti. All'aumento di tali costi è imputabile una riduzione del 7 per cento del contenzioso ordinario (che rappresenta circa il 30 per cento del totale del contenzioso). Non si osservano effetti significativi, al contrario, per le altre materie potenzialmente interessate dalla riforma.

Il lavoro è così organizzato. Il paragrafo 2 descrive gli andamenti dei procedimenti pendenti, iscritti e definiti nell'ultimo decennio a livello aggregato (par. 2.1) e per tipologia di ufficio (uffici del giudice di pace, tribunali, corti d'appello, Corte di Cassazione; par. da 2.2 a 2.5). Il paragrafo 3 si focalizza sui tribunali. In particolare, il paragrafo 3.1 investiga la relazione tra la dinamica dei definiti e quella degli iscritti, il paragrafo 3.2 approfondisce l'analisi delle eterogeneità territoriali nella performance dei tribunali, mentre il par. 3.3 fornisce una analisi degli effetti della riforma della geografia giudiziaria dei tribunali, dal lato sia dell'offerta (produttività) sia della domanda (litigiosità). L'appendice, infine, descrive i cambiamenti intervenuti nel sistema giustizia negli ultimi anni sul piano legislativo e organizzativo.

Riquadro: Giustizia civile ed economia

Il sistema giudiziario sostiene il funzionamento dell'economia assicurando la protezione dei diritti di proprietà e garantendo l'attuazione dei contratti. La prima conferisce a chi investe in una attività la garanzia di appropriarsi dei rendimenti che ne derivano e, in questo modo, favorisce l'accumulazione di capitale e accresce le opportunità di finanziamento delle imprese. L'efficiente tutela dei contratti assicura il rispetto delle obbligazioni assunte, consentendo così il pieno sfruttamento delle opportunità di scambio in tutti i mercati (finanziari, dei beni e dei fattori produttivi) e l'impiego efficiente delle risorse nell'economia e all'interno delle imprese. I canali sono molteplici.

In primo luogo, una giustizia efficiente rimuove gli ostacoli all'ingresso di nuove imprese nel mercato, migliorando le condizioni di accesso al credito, quindi allentando i vincoli finanziari alla creazione di nuove iniziative imprenditoriali¹, e incentivando l'instaurarsi di relazioni commerciali con imprese giovani e prive di una reputazione di affidabilità. Viceversa, in assenza di tutele "formali", prevarrebbero meccanismi "informali", quali la fiducia o le relazioni di lungo periodo, che favoriscono le imprese la cui presenza sul mercato è più risalente nel tempo, anche se meno efficienti². In secondo luogo, contribuendo al buon funzionamento del diritto fallimentare, una giustizia efficiente consente un più rapido e meno costoso reimpiego delle risorse produttive delle imprese in crisi. Ciò avviene sia favorendo la ristrutturazione delle imprese in temporanea difficoltà, sia accelerando l'uscita dal mercato di quelle non più profittevoli e il reimpiego delle relative risorse.

A livello di singola impresa, la rilevanza di un sistema giudiziario efficiente può essere facilmente apprezzata se si assume la tesi che assimila l'impresa a una rete di relazioni contrattuali di varia natura (finanziaria, lavorativa e commerciale). Ne consegue che condizioni di efficienza produttiva e allocativa possono essere raggiunte solo se tutti questi contratti ricevono adeguata tutela. In assenza, l'impresa incontrerà difficoltà a finanziarsi; vedrà aumentare l'incertezza e i costi connessi con le controversie che si instaurano con i lavoratori e i partner commerciali; sarà disincentivata dall'effettuare investimenti, soprattutto in attività innovative e rischiose, più difficili da tutelare³; sarà indotta a scelte subottimali in tema di organizzazione della produzione⁴ e disegno della struttura interna⁵. L'insieme di tutti questi fattori ostacola il raggiungimento di soglie dimensionali efficienti⁶.

Con riferimento al caso italiano, le analisi empiriche hanno mostrato che durate più elevate dei processi hanno effetti negativi sulla partecipazione delle imprese alle catene globali del valore (Accetturo et al., 2015) e sulla loro dimensione (Giacomelli e Menon, 2016). Giacomelli e Menon mostrano che una riduzione della durata delle procedure civili del 50 per cento accrescerebbe le dimensioni medie delle imprese manifatturiere di circa il 10 per cento. Inoltre, le inefficienze della giustizia peggiorano le condizioni di finanziamento delle famiglie (Fabbri e Padula, 2004) e delle imprese (Jappelli et al., 2005; Magri, 2010). Jappelli et al. stimano che un aumento dei pendenti di 10 casi per 1000 abitanti genera una riduzione del rapporto tra prestiti e PIL dell'1,5 per cento. Infine, Coviello et al. (2017) trovano che i ritardi nei tempi di consegna dei lavori pubblici crescono laddove la giustizia è più inefficiente, a causa della riduzione del valore atteso della sanzione comminata.

¹ Cfr., tra gli altri, Bae e Goyal (2009) e Qian e Strahan (2007).

² Cfr. Johnson et al. (2002).

³ Si tratta delle industrie in cui la produzione dei beni finali richiede input intermedi che non sono ampiamente disponibili sul mercato e che devono essere contratti con i loro fornitori, Nunn (2007).

⁴ Ferguson e Formai (2013).

⁵ Bloom et al. (2010).

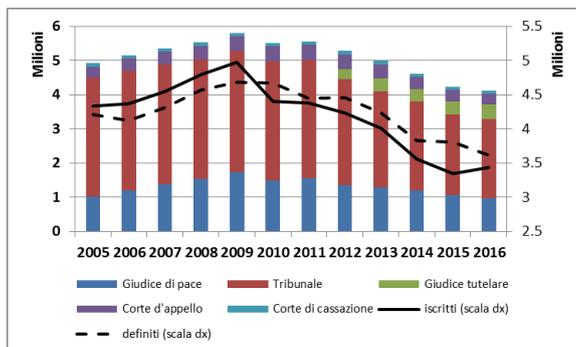
⁶ Kumar et al. (2001); Laeven e Woodruff (2007).

2. L'evoluzione nel decennio in corso

2.1 Il quadro d'insieme

Il numero di casi pendenti a fine anno³ nel settore civile⁴ si è ridotto, dalla fine del 2010 alla fine del 2016, del 25 per cento (fig. 1).

Fig. 1 - Procedimenti pendenti, iscritti e definiti negli uffici giudiziari
(numero di procedimenti)



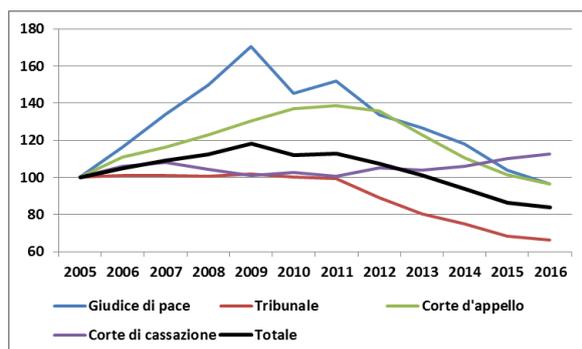
Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

Per gli anni precedenti al 2011, il dato relativo al giudice tutelare è incorporato in quello dei tribunali.

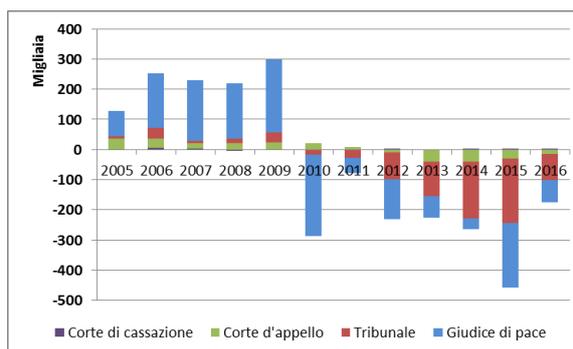
Il calo ha interessato tutte le tipologie di uffici giudiziari ad eccezione della Corte di Cassazione, dove lo stock dei procedimenti pendenti è cresciuto del 9 per cento (fig. 2). Per gli uffici del giudice di pace e per le corti d'appello, esso è stato di entità paragonabile all'aumento che si era osservato nel periodo 2005-09, cosicché lo stock attuale è solo leggermente inferiore a quello di un decennio fa.

Fig. 2 - Variazione dei pendenti e saldi per ufficio giudiziario

(a) Variazione dei pendenti per ufficio giudiziario



(b) Saldi per ufficio giudiziario (1)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

(1) Il saldo è dato dalla differenza tra procedimenti iscritti e definiti ed è calcolato per tipologia di ufficio.

³ La scelta di questa misura per valutare la performance è determinata sia dal fatto che la presenza di un volume consistente di arretrato costituisce uno degli indicatori di malfunzionamento del sistema, sia dall'indisponibilità per l'arco di tempo considerato di altre misure quali, ad esempio, la durata effettiva dei procedimenti. Tale misura sconta il limite di considerare in maniera indistinta procedimenti che sono molto diversi per grado di complessità (per materia e all'interno delle materie).

⁴ Si considerano tutti gli uffici giudiziari con l'esclusione del tribunale dei minori.

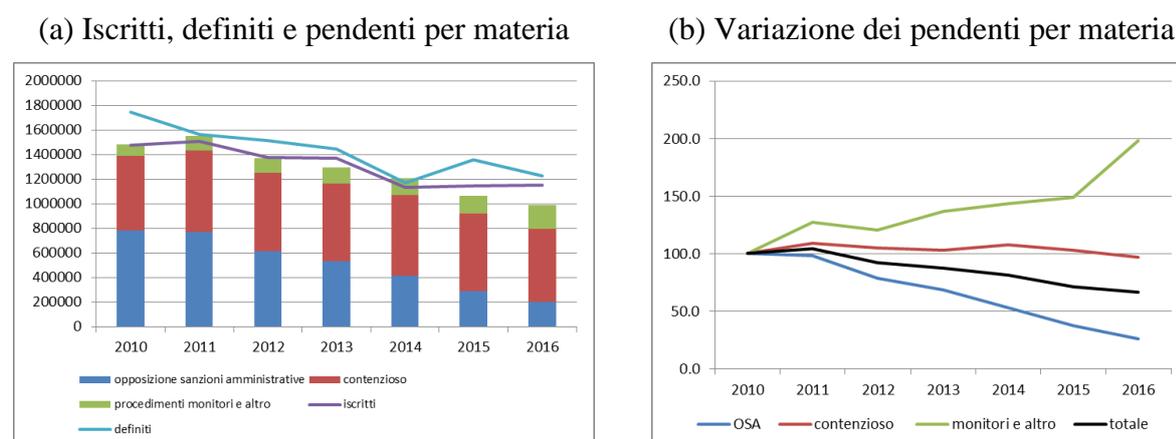
Confrontando l'andamento del flusso annuo di casi avviati (procedimenti iscritti) e di quelli chiusi (procedimenti definiti), emerge che la riduzione dei pendenti osservata nel decennio in corso è attribuibile esclusivamente alla riduzione della domanda (fig. 1). Anche il numero di casi definiti è, infatti, diminuito sebbene in misura meno accentuata. Il tasso medio di ricambio (rapporto tra procedimenti definiti e iscritti) nel periodo è stato del 106 per cento⁵; in termini assoluti, in media, ogni anno il numero dei definiti è stato superiore a quello degli iscritti di circa 240.000 unità.

2.2 Gli uffici del giudice di pace

Negli uffici del giudice di pace i pendenti tra il 2010 e il 2016 si sono ridotti di un terzo, grazie alla forte diminuzione della domanda, alla quale si è peraltro accompagnata una riduzione dei casi definiti, anche se di minore entità (fig. 3a).

Distinguendo gli andamenti per materia emerge un quadro differenziato (fig. 3b): a fronte della drastica riduzione dei pendenti nei procedimenti di opposizione alle sanzioni amministrative (OSA), pari a più dell'80 per cento, si registrano un incremento nei procedimenti monitori⁶ (il cui peso sul totale delle procedure è però ridotto), presumibilmente determinato dalla situazione congiunturale, e una sostanziale stabilità nel contenzioso ordinario.

Fig. 3 – Evoluzione dei flussi e degli stock dei procedimenti negli uffici dei giudici di pace



Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

La riduzione dei pendenti nei procedimenti di opposizione alle sanzioni amministrative è in larga parte riconducibile alla diminuzione dei casi iscritti dovuta all'introduzione nel 2010 del contributo unificato per la presentazione del ricorso. Il contributo - fissato in origine a 30 euro - ha determinato una riduzione del flusso dei ricorsi rispetto al 2009 di circa il 60 per cento (circa 600.000 in valore assoluto); il numero di ricorsi ha continuato a diminuire, sebbene con minore intensità, anche negli anni successivi e nell'ultimo triennio si è stabilizzato su un livello di circa 200.000 unità (fig. 4a).

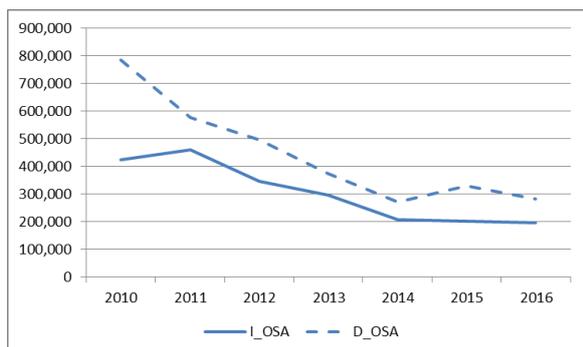
⁵ Valori superiori al 100 per cento indicano la capacità di un ufficio di smaltire, oltre al carico di lavoro corrente, anche una quota di arretrato; valori, al contrario, inferiori al 100 per cento indicano una tendenza ad accumulare arretrato.

⁶ Si tratta dei procedimenti nei quali il ricorrente chiede l'emanazione di un decreto con cui il giudice ingiunge al debitore il pagamento di un credito liquido, certo ed esigibile (c.d. decreto ingiuntivo).

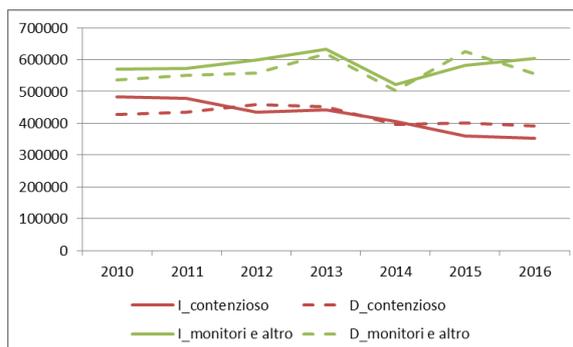
Fig. 4 - Iscritti e definiti per materia negli uffici dei giudici di pace

(numero di procedimenti)

(a) Opposizione a sanzioni amministrative



(b) Contenzioso e procedimenti monitori



Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

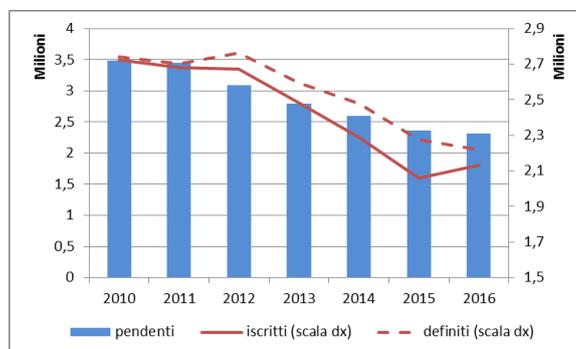
Nel complesso, il minore carico di lavoro dovuto alla riduzione di questa tipologia di domanda che, di fatto ha natura di ricorso amministrativo, non sembra però aver contribuito a migliorare la funzionalità degli uffici del giudice di pace nella risoluzione delle controversie civili vere e proprie, per le quali il numero di pendenti è anzi lievemente aumentato. I casi definiti sono aumentati nei primi anni successivi alla riduzione del carico di lavoro sulle OSA, ma si sono in seguito ridotti, in particolare nel contenzioso (fig. 4b).

2.3. I tribunali

Anche nei tribunali lo stock di procedimenti pendenti si è ridotto di poco più di un terzo tra il 2010 e il 2016; il calo è interamente attribuibile a una diminuzione della domanda (fig. 5). I procedimenti iscritti sono in calo dall'inizio del decennio e sono tornati a crescere lievemente solo nell'ultimo anno. I procedimenti definiti hanno registrato una dinamica simile, sebbene la diminuzione sia stata più contenuta; sono rimasti, inoltre, su livelli superiori a quelli degli iscritti per tutto il periodo considerato, determinando pertanto la riduzione dei pendenti.

Fig. 5 – Procedimenti pendenti, iscritti e definiti nei tribunali

(numero di procedimenti)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

Nonostante questi progressi, le durate dei procedimenti rimangono molto elevate (tav. 1).

Tav. 1 - Durata media dei procedimenti

(anni)

Contenzioso ordinario*	3
Contenzioso commerciale*	3,4
Lavoro e previdenza*	1,5
Fallimenti [°]	7,6
Esecuzioni immobiliari [°]	4,2
Esecuzioni mobiliari [°]	0,7

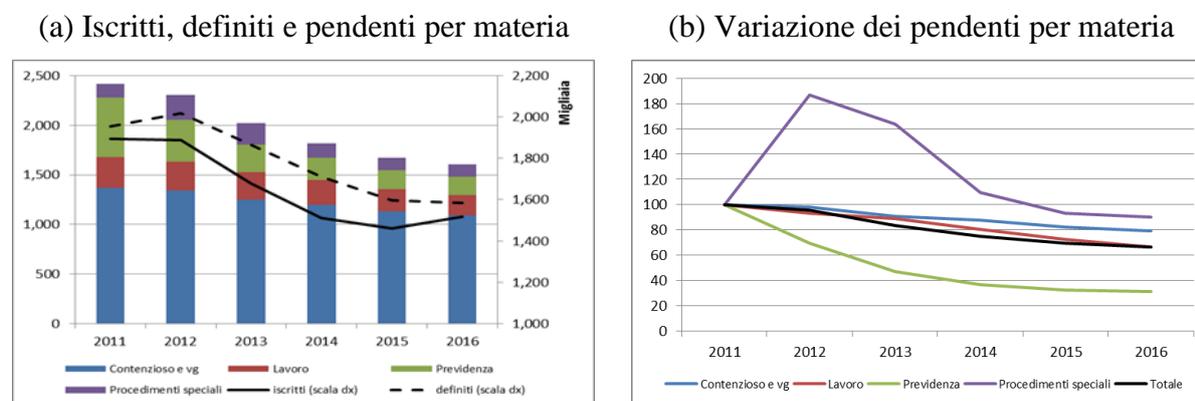
Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

Note: (*) dati relativi al 2016; (°) dati relativi al 2015.

Contenzioso e volontaria giurisdizione. – Le materie di contenzioso⁷ e volontaria giurisdizione costituiscono la componente principale dell'attività dei tribunali (nel 2016 rappresentavano circa il 70 per cento dei pendenti e degli iscritti).

In questo ambito dal 2011 al 2016 i pendenti si sono ridotti di circa un terzo (fig. 6a)⁸. Il calo si è avuto in tutte le materie, con l'eccezione dei procedimenti speciali, ed è stato particolarmente marcato nella previdenza (-70 per cento), il cui contributo alla riduzione dei pendenti è stato superiore al 50 per cento (fig. 6b).

Fig. 6 – Evoluzione dei flussi e degli stock dei procedimenti nei tribunali (contenzioso e volontaria giurisdizione)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

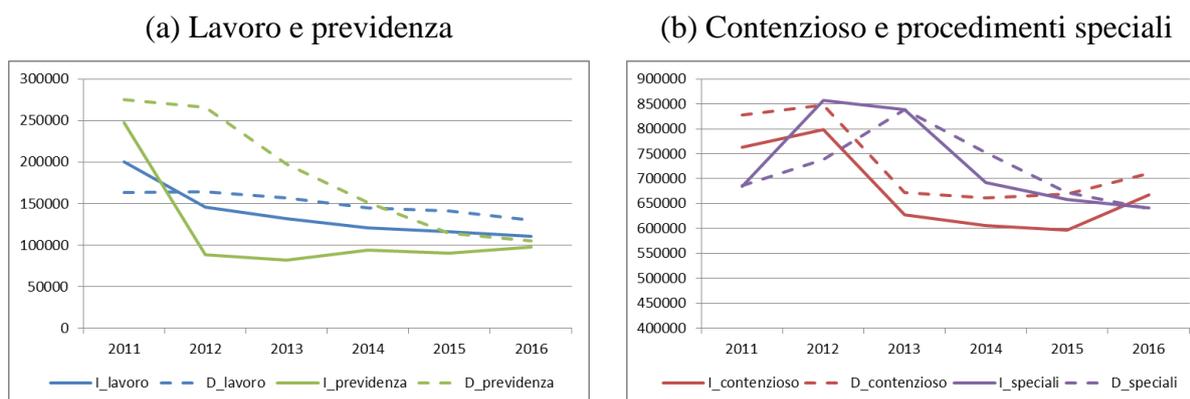
La riduzione della domanda ha giocato un ruolo importante nel determinare gli andamenti descritti. La contrazione è stata particolarmente marcata in materia previdenziale, soprattutto nel biennio 2011-12 (fig. 7a), in corrispondenza dell'intervento che ha sottratto alcune tipologie di procedimenti alla competenza del giudice (introduzione dell'istanza di

⁷ Le materie considerate sono: contenzioso ordinario, contenzioso commerciale, lavoro, previdenza, procedimenti speciali.

⁸ Si considera il periodo 2011-16 poiché la classificazione per materie dei dati del 2010 non è confrontabile con quella degli anni successivi.

accertamento tecnico preventivo - ATP⁹). Tra il 2011 e il 2016, la riduzione del contenzioso previdenziale ha contribuito per il 28 per cento al calo complessivo della domanda dinanzi ai tribunali. Il calo degli iscritti è stato significativo anche in materia di lavoro (- 50 per cento nel periodo 2010-16, fig. 7a), e ha riguardato anche il contenzioso ordinario e commerciale (-15 per cento, fig. 7b). In tutte le materie, alla riduzione degli iscritti ha fatto seguito quella dei definiti (fig. 7).

**Fig. 7 - Iscritti e definiti nei tribunali per materia
(contenzioso e volontaria giurisdizione)
(numero di procedimenti)**



Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

Oltre alla già menzionata introduzione dell'ATP, nel periodo esaminato ulteriori interventi di riforma potrebbero aver inciso sul calo delle iscrizioni. Tra questi figurano l'aumento del costo di accesso ai tribunali, realizzato attraverso la revisione delle disposizioni sul contributo unificato, e l'introduzione di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie.

L'aumento dei costi diretti di accesso è stato determinato sia dall'introduzione del contributo in materie in precedenza esenti (quali il lavoro e la previdenza) sia dagli incrementi degli importi previsti negli altri casi. Gli aumenti realizzati tra il 2011 e il 2014 sono stati consistenti: prendendo come riferimento un ricorso del valore di 52.000 euro, l'aumento del contributo è stato del 50 per cento. Tuttavia, l'incidenza del contributo sul costo complessivo del ricorso in giudizio nei tribunali resta limitata (nell'esempio in considerazione è pari al 2 per cento del valore della causa¹⁰) e di molto inferiore a quella delle spese per l'assistenza legale¹¹.

A partire dal 2011 sono state anche introdotte misure per favorire il ricorso a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie (ADR), quali la media-conciliazione, la negoziazione assistita, il tentativo di conciliazione in materia di licenziamenti (cfr. Appendice). In alcune materie l'utilizzo di tali strumenti ha carattere obbligatorio: il ricorrente deve ricercare preliminarmente un tentativo di accordo con la controparte; solo nel caso in cui tale tentativo sia infruttuoso può ricorrere in giudizio. Informazioni circa l'efficacia di queste misure sono disponibili solo con riferimento alla media-conciliazione. Queste ci dicono che nel 2016, a fronte di un numero stimato di procedimenti iscritti presso gli organismi di conciliazione pari a poco più di 180.000, la percentuale di controversie risolte è stata di poco

⁹ In sostanza, si affida a un tecnico il compito di verificare la sussistenza delle condizioni che legittimano la pretesa fatta valere in giudizio in materia, ad esempio, di invalidità, cecità o sordità civile, handicap e disabilità. Cfr. Appendice.

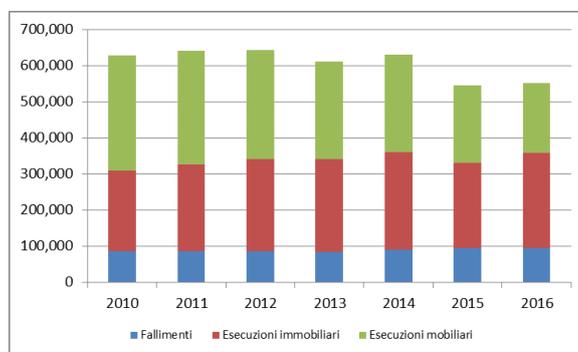
¹⁰ Nel caso ipotizzato il contributo unificato è pari a 518 euro.

¹¹ Secondo i dati della Banca Mondiale, in Italia i costi per l'assistenza legale (parcelle e spese sostenute dagli avvocati) per una causa di valore all'incirca equivalente a quello qui considerato sono pari a 5 volte quelli di accesso (World Bank, 2016).

superiore al 10 per cento (corrispondenti al 5 per cento delle controversie ordinarie e commerciali presentate nei tribunali nello stesso anno). Va però considerato che nelle materie nelle quali l'esperimento del tentativo di conciliazione è obbligatorio, l'impatto sulla domanda di giustizia potrebbe aversi anche per via indiretta poiché l'ADR introduce costi aggiuntivi - e produce un ulteriore allungamento dei tempi - per chi intenda comunque ricorrere in giudizio.

Procedure concorsuali ed esecutive. – In controtendenza rispetto a quanto accaduto nel contenzioso, i procedimenti pendenti in materia fallimentare e nelle esecuzioni solo negli ultimi due anni hanno raggiunto livelli significativamente inferiori a quelli degli anni precedenti (fig. 8). Il dato aggregato riflette i diversi andamenti delle varie tipologie: mentre per i procedimenti più complessi (fallimenti ed esecuzioni immobiliari) lo stock di casi pendenti è cresciuto pressoché in tutto il periodo, lo stock di procedimenti esecutivi mobiliari ha iniziato a ridursi dal 2011 (fig. 8).

Fig. 8 - Pendenti per materia (fallimentare e esecuzioni)
(numero di procedimenti)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

L'accumulo di casi pendenti in queste materie è strettamente connesso al ciclo economico che incide sia sui procedimenti iscritti sia sui definiti. Da un lato, il lungo periodo di crisi ha determinato un rilevante aumento del numero di procedimenti di recupero dei crediti e dei fallimenti; solo dal 2014, con il miglioramento delle condizioni cicliche, il numero di procedimenti iscritti ha iniziato a ridursi. Dall'altro, ha reso più difficile la vendita giudiziale dei beni e quindi la chiusura delle procedure.

2.4 Le corti d'appello

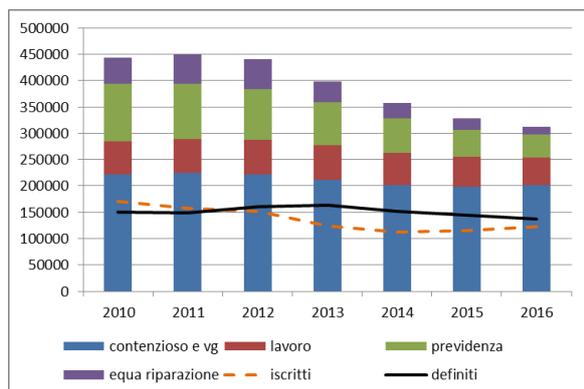
Nelle corti d'appello lo stock dei pendenti si è ridotto del 29 per cento tra il 2010 e il 2016. Tale calo ha riflesso una diminuzione delle iscrizioni cui si è contrapposta una sostanziale stasi dei definiti, con un tasso di ricambio superiore al 100 per cento nell'ultimo quinquennio (fig. 9a).

Guardando agli andamenti per materia, emerge che il calo, sebbene generalizzato, è stato più contenuto nel contenzioso ordinario e commerciale e nel lavoro (-5 e -9 per cento, rispettivamente) e più marcato nella previdenza e nelle richieste di risarcimento per equa riparazione¹² (-60 per cento in entrambi i casi, fig. 9b). Al forte calo dei pendenti nella previdenza, anche alla luce dell'elevata incidenza di questi procedimenti presso le corti di appello, è attribuibile quasi la metà della diminuzione complessiva nel periodo analizzato.

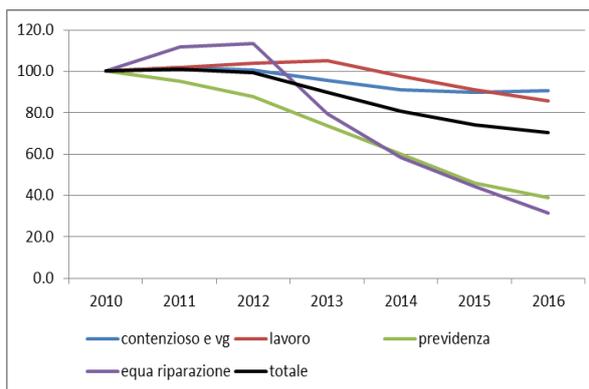
¹² I ricorsi per equa riparazione sono procedimenti attraverso i quali si richiede risarcimento allo Stato per aver subito una "irragionevole" durata dei processi.

Fig. 9 – Evoluzione dei flussi e degli stock dei procedimenti nelle corti d’appello

(a) Iscritti, definiti e pendenti per materia



(b) Variazione dei pendenti per materia



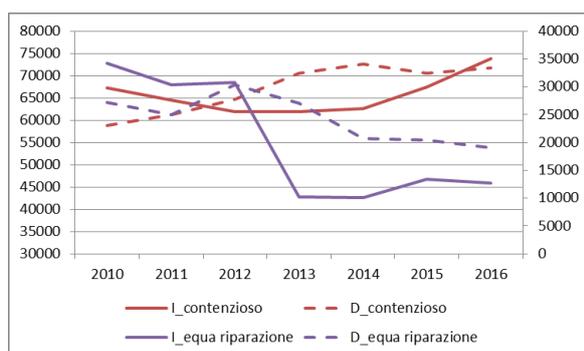
Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

Mentre nel contenzioso ordinario e commerciale la riduzione dei pendenti riflette un'accresciuta capacità di definizione, a fronte di una domanda anch'essa crescente, nelle altre materie il calo è attribuibile soprattutto a quello della domanda (fig. 10).

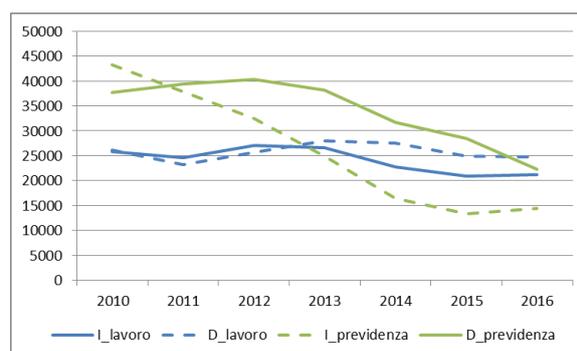
Anche nelle corti d'appello, alla riduzione della domanda hanno contribuito specifiche misure adottate a tal fine, in particolare con riguardo all'equa riparazione. Nel 2012, per ridurre l'impatto sulle finanze pubbliche e sul funzionamento delle corti d'appello, si è intervenuti per restringere la possibilità di presentare questo genere di ricorsi (cfr. Appendice). Dopo la riforma, il numero annuo di ricorsi si è ridotto di due terzi; i dati degli ultimi due anni indicano una stabilizzazione su un livello di poco superiore ai primi anni post-riforma.

Fig. 10 - Iscritti e definiti per materia

(a) Contenzioso e equa riparazione



(b) Lavoro e previdenza



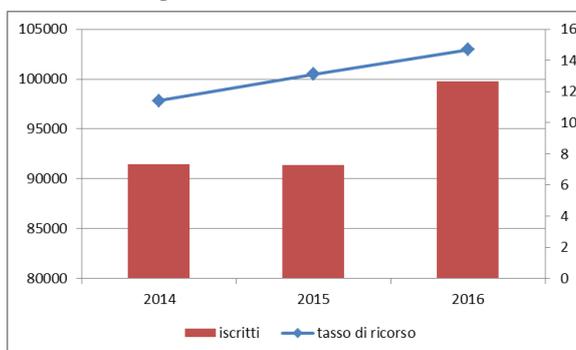
Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

Variazioni del numero di iscritti in corte d'appello possono riflettere sia variazioni del numero di controversie potenziali – misurate dal numero di procedimenti definiti nei tribunali – sia variazioni della quota di queste che viene impugnata. I dati dell'ultimo triennio mostrano che all'aumento degli iscritti ha contribuito un aumento dei tassi di ricorso¹³ (fig. 11). Va tuttavia evidenziato che, sulla base dei dati a disposizione, non è possibile interpretare questa evidenza come un segnale di sostanziale inefficacia delle misure finalizzate a ridurre le

¹³ Il tasso di ricorso è calcolato come rapporto tra il numero di ricorsi sopravvenuti presso le corti d'appello nell'anno t e il numero di casi definiti dai tribunali nell'anno t-1.

impugnazioni introdotte a partire dal 2011, quali gli aumenti del contributo unificato e le restrizioni alla possibilità di appellare le sentenze di primo grado (cfr. Appendice). Ciò, in quanto la propensione a ricorrere a un grado ulteriore di giudizio dipende in primo luogo da quanto la decisione della corte inferiore rappresenta un buon predittore della decisione che verrà fornita dalla corte superiore. Pertanto, aumenti del tasso di ricorso potrebbero riflettere peggioramenti della qualità delle decisioni in primo grado e/o aumenti nel grado di oscillazione della giurisprudenza da parte delle corti d'appello.

Fig. 11 - Tasso di ricorso

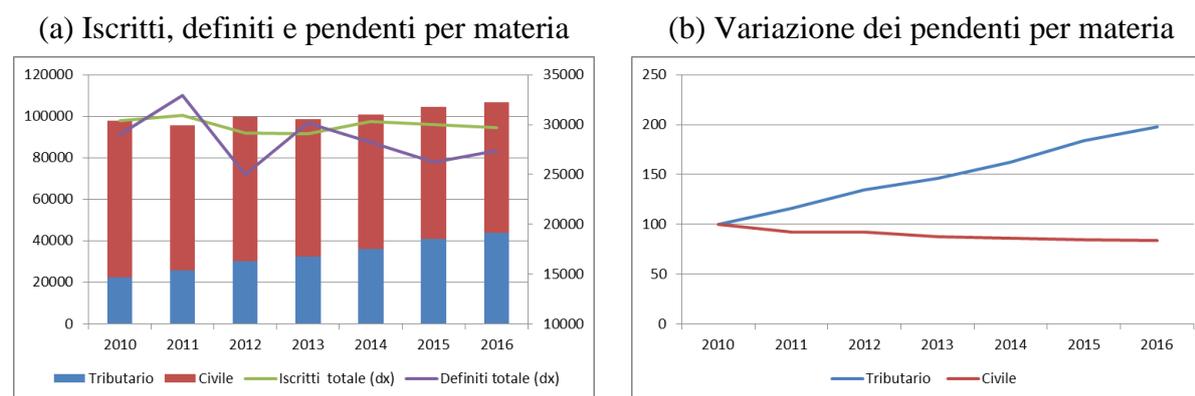


Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

2.5 La Corte di Cassazione

Le sezioni civili della Corte di Cassazione trattano un contenzioso non del tutto omogeneo rispetto agli ordini di giurisdizione fin qui analizzati. Infatti, oltre ai ricorsi contro sentenze delle corti d'appello (e, nei casi previsti dalla legge, contro provvedimenti pronunciati in unico grado), possono essere oggetto di ricorso in cassazione anche le decisioni delle commissioni tributarie regionali (CTR), organi giurisdizionali speciali competenti in materia di tributi¹⁴. Come illustrato di seguito, il funzionamento della Corte è molto influenzato dal rilevante flusso di ricorsi in questa materia.

Fig. 12 – Evoluzione dei flussi e degli stock dei procedimenti davanti alla Corte di Cassazione



Fonte: elaborazioni su dati Ufficio statistica della Corte di Cassazione.

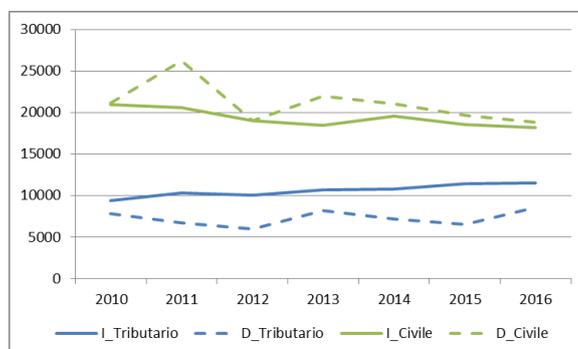
¹⁴ Le CTR sono a loro volta competenti per esaminare gli appelli contro i provvedimenti delle commissioni tributarie provinciali (CTP).

Alla fine del 2016 il numero di procedimenti civili pendenti dinanzi alla Corte era di quasi 107.000 unità; era di poco inferiore a 100.000 all'inizio del decennio (fig. 12a). Il livello attuale dei pendenti riflette la forte crescita che si è avuta nei primi anni duemila (78 per cento dal 2000 al 2006). Disaggregando per materia emerge una forte differenziazione degli andamenti: il numero di pendenti in materia tributaria è raddoppiato nel decennio in corso, a fronte di una riduzione del 17 per cento nel contenzioso civile (fig. 12b).

Alla crescita dei pendenti in materia tributaria ha contribuito fortemente l'aumento degli iscritti (fig. 13). Nel 2016 il tributario pesava per il 39 per cento di tutto il contenzioso civile dinanzi alla Corte, dal 31 per cento del 2010 (era il 22 per cento nel 2006). Al contrario, nel civile il numero di iscritti è in calo e il tasso di ricambio è stato in media pari al 110 per cento. La riduzione del calo degli iscritti nel civile riflette peraltro un trend di più lungo periodo, che non sembra essere stato accelerato dalle misure introdotte dal legislatore tra il 2011 e il 2012 quali l'aumento dei costi di accesso¹⁵ e la riduzione dei motivi che consentono il ricorso¹⁶.

Fig. 13 - Iscritti e definiti per materia

(numero di procedimenti)



Fonte: elaborazioni su dati Ufficio statistica della Corte di Cassazione.

Con riferimento al contenzioso tributario, l'aumento delle iscrizioni sembra essere per buona parte ascrivibile all'aumento del tasso di ricorso¹⁷ cresciuto dal 17,7 per cento del 2010 al 21,3 del 2016 (fig. 14). Come già evidenziato per le corti d'appello, il dato potrebbe segnalare un peggioramento della qualità delle decisioni delle commissioni tributarie e/o una giurisprudenza più oscillante della Corte di Cassazione.

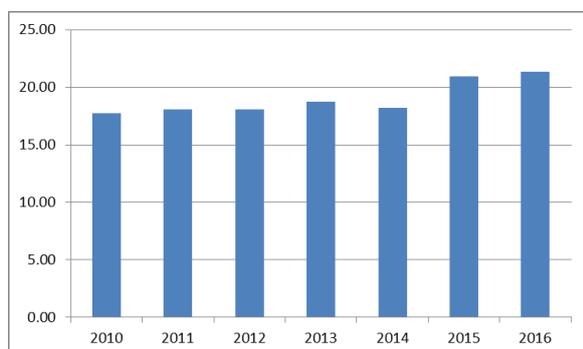
¹⁵ A partire dal 2012 è stato introdotto il contributo unificato nel tributario e raddoppiato quello nelle altre materie (cfr. Appendice).

¹⁶ DL 22 giugno 2012, n.83 (DL Sviluppo); cfr. Appendice.

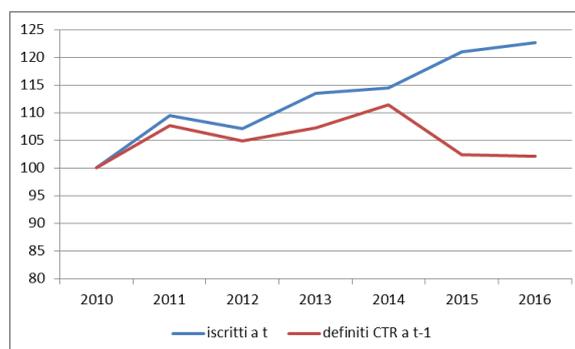
¹⁷ Il tasso di ricorso è calcolato come rapporto tra il numero di ricorsi in materia tributaria sopravvenuti presso la Corte nell'anno t e il numero di casi definiti dalle commissioni tributarie regionali nell'anno t-1.

Fig. 14 – Andamento del contenzioso tributario

(a) Tasso di ricorso



(b) Variazione del tasso di ricorso

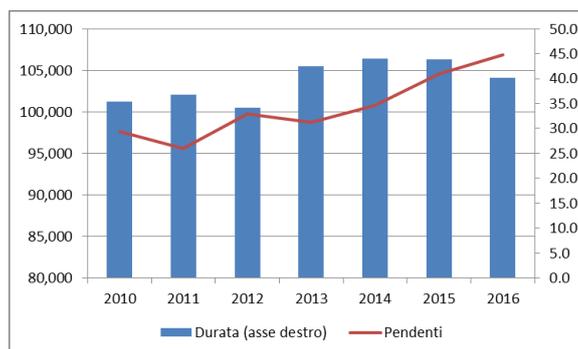


Fonte: elaborazioni su dati Ufficio statistica della Corte di Cassazione.

Nel 2016 la durata media effettiva dei procedimenti civili dinanzi alla Corte era di 3 anni e 4 mesi; nel periodo 2010-16 è cresciuta del 13 per cento (fig. 15).

Fig. 15 - Durata e procedimenti pendenti

(numero di procedimenti; durata in mesi)



Fonte: elaborazioni su dati Ufficio statistica della Corte di Cassazione.

Il dato sulle durate riflette l'attività svolta dalla Sesta sezione o "sezione filtro", cui è affidato l'esame preliminare dei ricorsi con la finalità, quando ne sussistano le condizioni, di consentirne una più rapida definizione. Istituita nel 2009, la Sesta sezione ha iniziato a fornire un contributo apprezzabile allo smaltimento dei procedimenti a partire dal 2012 (tav. 2). Sebbene la Sesta sezione contribuisca per più di un terzo alle definizioni e abbia tempi di definizione molto inferiori, la sua introduzione non è riuscita a determinare un abbattimento della durata media complessiva.

**Tav. 2 - L'attività della Sesta sezione
della Corte di Cassazione**

Anno	Definiti Sesta	Quota totale definiti	Durata Sesta (mesi)	Durata sezioni ordinarie (mesi)
2010	564	1,9		
2011	4.341	13,2		
2012	8.546	34,2	17,7	42,8
2013	11.132	36,9	20,2	55,6
2014	10.592	37,6	21,0	56,0
2015	9.033	34,5	21,6	55,6
2016	9.926	36,3	21,0	51,3

Fonte: elaborazioni su dati Ufficio statistica della Corte di Cassazione.

3. I tribunali

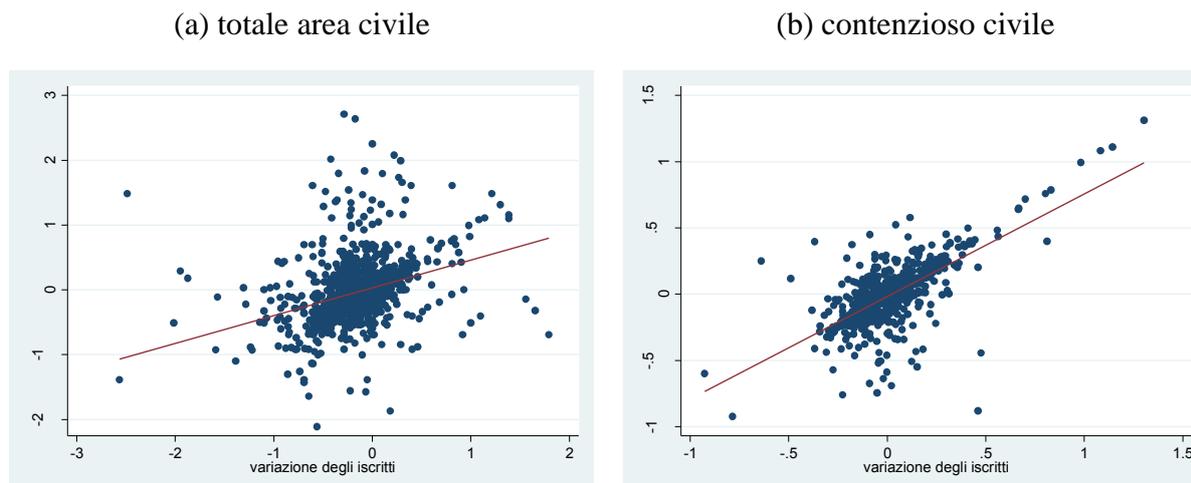
L'analisi fin qui condotta ha evidenziato due principali fatti stilizzati: in primo luogo, una flessione generalizzata nel flusso di nuove iscrizioni e la contestuale riduzione nella capacità di smaltimento degli uffici giudiziari. Dal punto di vista teorico, i fattori potenzialmente in grado di spiegare la relazione osservata tra la dinamica degli iscritti e quella dei definiti sono molteplici; pertanto una valutazione della loro rilevanza deve essere condotta sul piano empirico. In secondo luogo, pure a fronte del calo dello stock di procedimenti pendenti, la durata media dei procedimenti nei tribunali resta molto elevata. Il dato medio potrebbe nascondere differenze territoriali, a loro volta, riflesso potenzialmente di numerosi fattori.

All'approfondimento di tali questioni sono dedicati i paragrafi 3.1 e 3.2 che seguono. Poiché le informazioni necessarie sono disponibili per i soli tribunali, l'attenzione si concentra su di essi. Il livello dei tribunali presenta, inoltre, un ulteriore specifico profilo di interesse, poiché è quello che è stato interessato dalla cruciale riforma della geografia giudiziaria; gli effetti di quest'ultima sia dal lato della domanda che dell'offerta sono analizzati nel paragrafo 3.3.

3.1. La relazione tra la dinamica dei procedimenti definiti e quella degli iscritti nei tribunali

Le dinamiche dei procedimenti iscritti e di quelli definiti – sia a livello aggregato sia disaggregando i flussi per tribunale e materia – sono molto simili. In particolare, la correlazione temporale a livello nazionale tra le variazioni percentuali dei flussi di iscritti e definiti nell'ultimo decennio è stata pari a 0,9. Analizzando i dati tra il 2014 e il 2016 (periodo per il quale sono disponibili dati omogenei e con maggiore grado di dettaglio), la correlazione tra le variazioni dei definiti e degli iscritti a livello di tribunale e materia era superiore a 0,3 (fig. 16a); era quasi 0,7 se si circoscrive l'analisi alle materie dell'area del contenzioso civile (fig. 16b).

Fig. 16 - Variazione dei procedimenti iscritti e definiti per tribunale e materia



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia

Ogni punto corrisponde a una cella tribunale-materia (139 × 9 osservazioni). Le materie includono quelle del contenzioso civile (contenzioso, altre procedure concorsuali, lavoro e previdenza, volontario giurisdizione e procedimenti speciali sommari) e quelle relative a fallimenti e istanze di fallimento, altre procedure concorsuali, esecuzioni mobiliari e immobiliari. Le variazioni si riferiscono al periodo 2014-2016.

Da un punto di vista teorico, diversi fattori potrebbero spiegare tale correlazione. In primo luogo, potrebbero essersi verificati effetti di composizione dei carichi di lavoro. Il calo degli iscritti potrebbe essersi associato a una ricomposizione dei nuovi flussi a favore di materie caratterizzate da una maggiore complessità e/o, all'interno di ciascuna materia, di procedimenti di più difficile trattazione. Analogamente, strategie dei tribunali volte a chiudere prioritariamente i procedimenti pendenti da più tempo (e, pertanto, presumibilmente più complessi) potrebbero avere determinato un rallentamento della capacità di smaltimento degli uffici. In secondo luogo, il calo degli iscritti potrebbe essersi accompagnato a una diminuzione dell'organico (sia in termini di giudici che di personale amministrativo), influenzando negativamente la capacità dei tribunali di definire i giudizi in essere. In terzo luogo, uno shock esterno (come, per esempio, la riforma della geografia giudiziaria) potrebbe avere influenzato contemporaneamente sia la dinamica della litigiosità sia la capacità di definire i procedimenti. Infine, una spiegazione residuale potrebbe essere connessa a strategie comportamentali che risentono della pressione lavorativa: i ritmi di attività dei tribunali potrebbero essere correlati ai flussi di lavoro, riducendosi quando questi diminuiscono e aumentando quando questi crescono.

Al fine di verificare la rilevanza di questi fattori è stata condotta un'analisi empirica su dati relativi alla dinamica dei definiti e degli iscritti a livello di tribunale e materia nel periodo 2014-16. La specificazione empirica utilizzata è la seguente:

$$\Delta D_{i,m} = \alpha + \beta \Delta I_{i,m} + \delta C_i + \gamma \Delta P_i + \vartheta \Delta R_i + (\rho_i) + \theta_m + \mu_{i,t}$$

dove la variabile dipendente $\Delta D_{i,m}$ misura la variazione percentuale dei definiti nel tribunale i e nella materia m tra il 2014 e il 2016 e la variabile di interesse è $\Delta I_{i,m}$ che misura la variazione dei procedimenti iscritti nello stesso tribunale, nella stessa materia e nello stesso arco temporale. Il coefficiente di interesse è β che misura l'elasticità dei definiti rispetto agli iscritti.

Tra gli altri potenziali fattori che possono influenzare la dinamica dei definiti e che siamo in grado di misurare abbiamo incluso, in primo luogo, C_i che misura la complessità del nuovo contenzioso nel tribunale i , nella componente legata alla composizione per materia. Per

ciascuna materia, la complessità è approssimata con la durata media dei procedimenti a livello nazionale. La complessità dei nuovi procedimenti iscritti in ogni tribunale è calcolata come media delle durate delle singole materie, ponderata per l'incidenza di ciascuna di esse sul totale dei sopravvenuti nel tribunale. Una ricomposizione verso materie caratterizzate strutturalmente da una maggiore durata indica quindi una maggiore complessità dei procedimenti iscritti. In secondo luogo, abbiamo incluso ΔP_i che misura la variazione dei procedimenti pendenti da più di tre anni per tenere conto di eventuali strategie, a livello di singolo tribunale, volte ad aggredire l'arretrato. In terzo luogo, abbiamo incluso ΔR_i che misura la variazione delle risorse in organico (distinguendo tra giudici e personale amministrativo) a livello di tribunale¹⁸. Le variabili fin qui elencate, tuttavia, potrebbero non cogliere eventuali altri fattori non osservati a livello di tribunale e potenzialmente correlati sia con la dinamica degli iscritti sia con quella dei definiti. A tal fine in alcune specificazioni abbiamo introdotto effetti fissi a livello di tribunale (ρ_i) che possono cogliere tali fattori (per esempio, una diversa efficienza del tribunale, una differente dotazione infrastrutturale, eventuali effetti asimmetrici della riforma della geografia giudiziaria tra i diversi tribunali, ecc...). Infine gli effetti fissi per materia (θ_m) catturano dinamiche dell'offerta di giustizia che sono specifiche delle singole materie e comuni a tutti i tribunali. I dati a nostra disposizione non ci consentono, al contrario, di catturare differenze nella complessità del flusso di nuovo contenzioso all'interno di ciascuna materia e non abbiamo misure che approssimino lo sforzo (*time-varying*) dei giudici e del personale amministrativo. La variabilità non spiegata verrà ricondotta ai fattori non osservabili.

I risultati della regressione (tav. 3) mostrano che l'elasticità dei definiti rispetto agli iscritti a livello di tribunale-materia è pari a 0,36 (colonna I). Per verificare se tale relazione sia spiegabile da altri fattori abbiamo progressivamente arricchito la specificazione. In primo luogo, abbiamo controllato per la complessità del nuovo contenzioso e per le variazioni dei pendenti ultra-triennali (colonna II). In secondo luogo abbiamo controllato per variazioni nell'organico, sia in termini di giudici che di personale amministrativo (colonna III)¹⁹. Infine abbiamo incluso degli effetti fissi a livello di tribunale per catturare caratteristiche idiosincratiche non osservabili (colonna IV). Il coefficiente di interesse rimane tuttavia costante in tutte le specificazioni. Nel panel inferiore abbiamo replicato l'analisi circoscrivendola alle sole materie del contenzioso civile: i risultati sono qualitativamente simili sebbene l'elasticità dei definiti rispetto agli iscritti sia maggiore (circa 0,7).

Nel complesso questi risultati suggeriscono che la correlazione positiva esistente tra la variazione dei definiti e quella degli iscritti non sia ascrivibile alle variabili che riusciamo a misurare bensì a fattori residuali non osservabili quali, ad esempio, un adeguamento dei ritmi di attività dei tribunali a fronte della variazione del nuovo contenzioso.

¹⁸ Per questioni di disponibilità di dati, le variazioni sul numero dei giudici e del personale amministrativo si riferiscono al periodo 2013-2015.

¹⁹ A fini descrittivi, troviamo che la complessità dei procedimenti iscritti è leggermente aumentata nel triennio considerato. Con riferimento agli organici, il numero dei giudici è aumentato mentre quello del personale amministrativo è diminuito.

Tav. 3 - Variazione dei procedimenti iscritti e definiti

Variabile dipendente:	variazione dei definiti			
	<i>totale area civile</i>			
Variazione degli iscritti	0.370***	0.369***	0.371***	0.363***
	(0.065)	(0.065)	(0.066)	(0.066)
Effetti fissi per materia	SI	SI	SI	SI
Complessità dei procedimenti	NO	SI	SI	SI
Variazioni dell'organico	NO	NO	SI	SI
Effetti fissi per tribunale	NO	NO	NO	SI
# osservazioni	1,214	1,214	1,214	1,214
R-quadro	0.300	0.300	0.305	0.394
	<i>contenzioso civile</i>			
Variazione degli iscritti	0.670***	0.668***	0.670***	0.717***
	(0.065)	(0.065)	(0.066)	(0.068)
Effetti fissi per materia	SI	SI	SI	SI
Complessità dei procedimenti	NO	SI	SI	SI
Variazioni dell'organico	NO	NO	SI	SI
Effetti fissi per tribunale	NO	NO	NO	SI
# osservazioni	556	556	556	556
R-quadro	0.512	0.516	0.526	0.637

Stime OLS. Le variabili di interesse sono le variazioni a livello di tribunale e materia dei definiti e degli iscritti tra il 2014 e il 2016. Standard errors robusti in parentesi; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

La correlazione tra variazione dei definiti e degli iscritti è, peraltro, più forte laddove i livelli di iniziali di produttività, misurata come rapporto tra il numero di definiti e quello dei giudici, erano più bassi rispetto alla mediana (tav. 4); tale risultato pertanto suggerisce che i fattori sottostanti tale correlazione sono più importanti nei tribunali caratterizzati da una minore efficienza.

Tav. 4 - Correlazioni tra procedimenti iscritti e definiti per tipo di tribunale

Variabile dipendente:	variazione dei definiti			
	totale area civile		contenzioso civile	
	Basso	Alto	Basso	Alto
Livello iniziale di produttività				
Variazione degli iscritti	0.459*** (0.088)	0.279*** (0.095)	0.759*** (0.085)	0.660*** (0.110)
Effetti fissi per materia	SI	SI	SI	SI
Complessità dei procedimenti	SI	SI	SI	SI
Variazioni dell'organico	SI	SI	SI	SI
Effetti fissi per tribunale	SI	SI	SI	SI
# osservazioni	588	626	276	280
R-quadro	0.421	0.381	0.706	0.560

Stime OLS. Le variabili di interesse sono le variazioni a livello di tribunale e materia dei definiti e degli iscritti tra il 2014 e il 2016. La produttività è misurata all'inizio del periodo e si riferisce al numero di procedimenti definiti nell'anno in rapporto a quello dei giudici addetti al civile. Standard errors robusti in parentesi; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

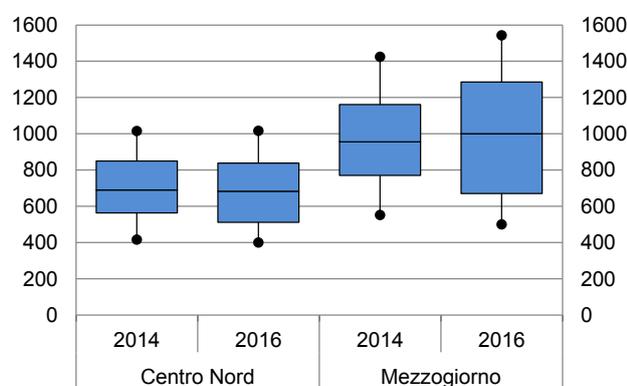
3.2. Le differenze territoriali nella performance dei tribunali

Le informazioni disponibili consentono di misurare la performance dei tribunali sulla base di tre diversi indicatori: a) il numero di procedimenti pendenti (rispetto alla popolazione); b) la durata effettiva dei procedimenti (riferita alle sole materie di contenzioso²⁰); c) la quota di procedimenti pendenti da più di tre anni.

Il confronto tra tribunali evidenzia forti eterogeneità lungo tutte le dimensioni considerate. I divari territoriali sono in buona parte attribuibili a quelli esistenti tra le macro aree del paese, generalmente a sfavore del Mezzogiorno, ma sono significativi anche all'interno di ciascuna area. Il numero di procedimenti pendenti nel 2016 era pari a 56 ogni mille abitanti nel Mezzogiorno contro 26 al Centro Nord. La durata media dei procedimenti civili contenziosi nel Mezzogiorno era pari a 1.000 giorni contro 680 al Centro Nord (fig. 17). Lo svantaggio del Mezzogiorno permane anche se si considera la quota dei procedimenti pendenti da almeno tre anni (la quota nel 2016 era pari al 33 per cento nel Mezzogiorno contro il 25 per cento nel Centro Nord).

La variabilità della performance dei tribunali può dipendere da molteplici fattori quali, ad esempio, la quantità e la qualità del contenzioso, la dotazione di risorse, l'organizzazione

Fig. 17 - La durata effettiva dei procedimenti (giorni)



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia
I grafici riportano la distribuzione delle variabili descritte: gli estremi superiore e inferiore indicano il 90° e il 10° percentile, il rettangolo l'ampiezza interquartile, la linea al centro la media. La durata media effettiva si riferisce alle seguenti materie: contenzioso ordinario, contenzioso commerciale, lavoro, previdenza, divorzi e separazioni.

²⁰ Tali materie comprendono il contenzioso ordinario, il contenzioso commerciale, il lavoro, la previdenza e l'assistenza e le separazioni e i divorzi.

del lavoro. Per analizzare la rilevanza di questi fattori nello spiegare le differenze rilevate è stata condotta un'analisi multivariata su 139 tribunali²¹. Per ogni tribunale sono state considerate le seguenti caratteristiche osservabili: l'area geografica di appartenenza, la dimensione media (misurata con il numero di giudici), il carico di lavoro (dato dalla somma dei pendenti e degli iscritti in rapporto ai giudici addetti al civile), la complessità del contenzioso (approssimata dalla composizione per materie a loro volta caratterizzate strutturalmente da una diversa durata media) e il tasso di scopertura dei giudici e degli amministrativi rispetto alla pianta organica (per tenere conto di eventuali disfunzioni derivanti alla mancanza di personale).

Nel Mezzogiorno, il numero di procedimenti pendenti (in rapporto alla popolazione) è superiore di oltre il 70 per cento a quello del Centro Nord; la durata media effettiva è più elevata di quasi il 40 per cento e la quota dei pendenti ultra-triennali è di circa 9 punti percentuali più alta; tali differenze non si modificano significativamente allorché si considerano le diverse caratteristiche dei tribunali e la diversa domanda di giustizia cui sono esposti i tribunali delle due aree (tav. 5).

Tav. 5 - Divari territoriali nella performance dei tribunali

Variabile dipendente:	Pendenti per abitante		Durata		Quota pendenti ultra-triennali	
Mezzogiorno	0.759*** (0.072)	0.786*** (0.070)	0.370*** (0.0626)	0.328*** (0.070)	0.088*** (0.017)	0.071*** (0.017)
Dimensione		0.012*** (0.003)		0.008** (0.004)		0.003*** (0.001)
Dimensione^2		-0.000* (0.000)		-0.000* (0.000)		-0.000*** (0.000)
Carico di lavoro		0.753*** (0.122)		0.436*** (0.119)		0.121*** (0.030)
Complessità del lavoro		0.005** (0.002)		0.006*** (0.002)		0.003*** (0.000)
Scopertura giudici		-0.155 (0.311)		0.115 (0.316)		0.048 (0.086)
Scopertura amministrativi		0.378 (0.311)		0.095 (0.284)		0.082 (0.073)
# osservazioni	139	139	139	139	139	139
R-quadro	0.454	0.622	0.210	0.347	0.170	0.440

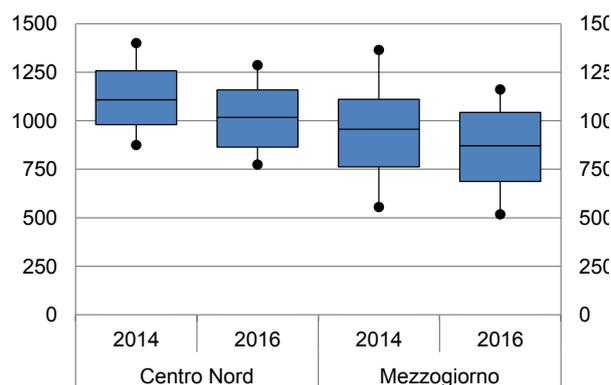
Stime OLS in cross-section. Le variabili dipendenti sono: (i) il numero di procedimenti pendenti per abitante; (ii) il numero di giorni medio dei procedimenti definiti nel 2016 in materia di contenzioso ordinario e commerciale, lavoro e previdenza e separazioni e divorzi; (iii) la quota dei pendenti ultra-triennali, che è stata ricostruita a partire dalla stratigrafia dei pendenti al 2016 e riguarda tutta l'area civile.

All'elevata variabilità in termini di performance fa riscontro un'elevata variabilità anche in termini di produttività. Nel 2016 il numero di procedimenti definiti da ogni giudice era pari a 870 nel tribunale medio del Mezzogiorno contro 1.010 al Centro Nord. Se si tiene conto di caratteristiche osservabili del tribunale - in particolare, del diverso carico di lavoro e della diversa complessità delle materie trattate - il differenziale di produttività si riduce leggermente, ma rimane ampio (quasi il 15 per cento). Inoltre, la produttività è diminuita in quasi 9 tribunali su 10 tra il 2014 e il 2016; il calo è stato lievemente più accentuato nel Mezzogiorno (fig. 18).

²¹ I tribunali di Napoli e Napoli Nord sono stati considerati congiuntamente.

In presenza di forti eterogeneità territoriali, diviene interessante comprendere se la distanza con gli altri paesi permane anche laddove si considerino i tribunali italiani con le migliori performance o se per questi ultimi si annulla. Il confronto, basato sui dati Doing Business della Banca Mondiale, delinea un quadro più rispondente alla prima ipotesi (cfr. Riquadro: *Il confronto internazionale*). Il tribunale al primo decile della distribuzione della durata del contenzioso commerciale ha una performance migliore di oltre il 40 per cento rispetto a quella media dei tribunali italiani ma peggiore di oltre il 10 per cento rispetto a quella media dei paesi dell'OCSE. Tali risultati suggeriscono che, seppure la diffusione delle migliori pratiche organizzative e gestionali sia fondamentale per colmare le notevoli differenze di performance tra gli uffici, altri fattori - comuni a tutto il sistema - ostacolano il raggiungimento di standard di efficienza in linea con quelli medi a livello internazionale²².

Fig. 18 - Produttività dei tribunali



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia
 I grafici riportano la distribuzione delle variabili descritte: gli estremi superiore e inferiore indicano il 90° e il 10° percentile, il rettangolo l'ampiezza interquartile, la linea al centro la media. La produttività è misurata con il numero di procedimenti definiti nell'anno in rapporto a quello dei giudici addetti al civile.

²² In altri paesi si osservano dinamiche di senso opposto. In Francia, ad esempio, se si considerano le durate dei giudizi, esclusi i procedimenti d'urgenza, di fronte alle giurisdizioni commerciali (dati del Ministero della Giustizia francese), solo 10 tribunali presentano valori più alti della media OCSE calcolata dalla Banca Mondiale.

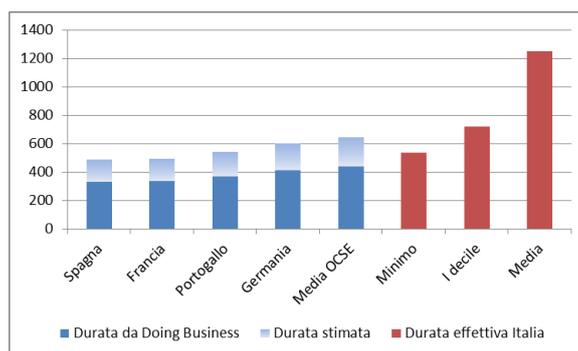
Riquadro: Il confronto internazionale

I dati del rapporto Doing Business della Banca Mondiale, come noto, forniscono informazioni sui tempi necessari per la risoluzione di una specifica disputa commerciale, nei vari paesi (World Bank, 2016). Questi includono sia i tempi necessari per la presentazione del ricorso e lo svolgimento dell'istruttoria fino alla decisione del tribunale sia quelli richiesti per l'esecuzione della sentenza. Per ragioni di comparabilità con i dati disponibili per i tribunali italiani, questi ultimi sono stati scorporati, estraendo dai dati Doing Business solo i tempi relativi alle fasi di presentazione del ricorso, svolgimento dell'istruttoria e decisione del tribunale.

Sulla base di questi dati, nel confronto con i paesi dell'OCSE, l'Italia si colloca alla penultima posizione con una durata di 850 giorni, seguita soltanto dalla Grecia (1.460 giorni); in Spagna (330 giorni), Francia (335), Portogallo (367) e Germania (409) i tempi sono significativamente inferiori.

La durata rilevata per l'Italia dalla Banca Mondiale è comunque più bassa di circa un terzo rispetto a quella rilevata dal Ministero della Giustizia, secondo cui per la conclusione di un contenzioso commerciale nel 2016 erano necessari in media 1.248 giorni. Tale scostamento potrebbe essere dovuto al diverso grado di complessità che nella realtà caratterizza l'eterogeneo contenzioso pendente di fronte ai tribunali, rispetto al caso di studio con caratteristiche relativamente semplici considerato nel rapporto Doing Business.

Fig. 19 - Durata di un contenzioso commerciale in primo grado



Fonte: World Bank (2016), Ministero della Giustizia

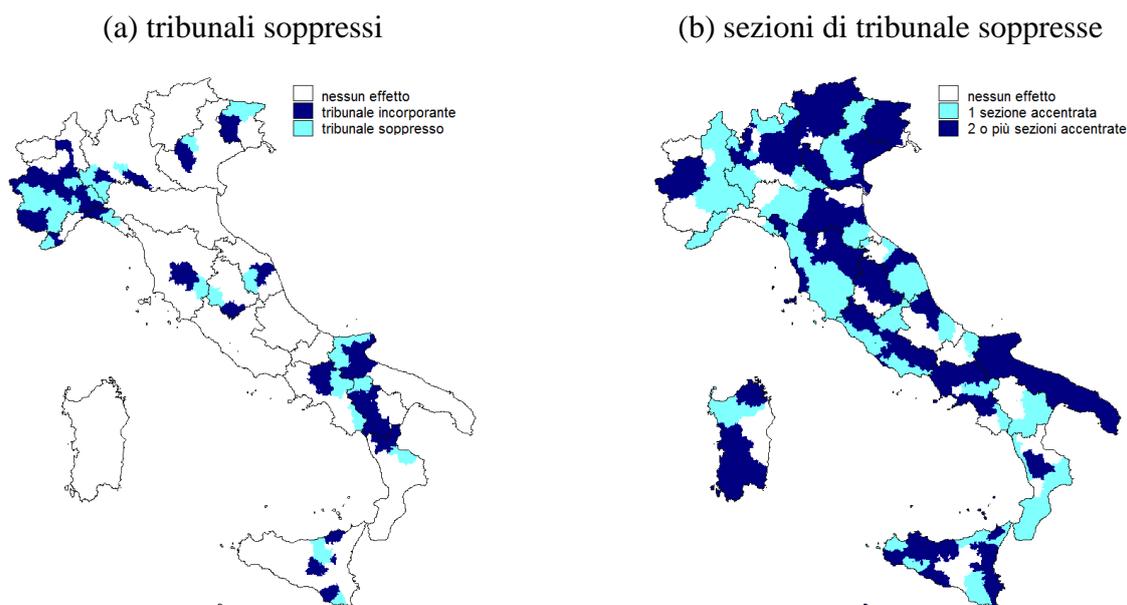
Per tenere conto di questo aspetto, ai tempi rilevati dal Doing Business per gli altri paesi è stato aggiunto un numero di giorni corrispondente alla differenza percentuale osservata per l'Italia tra durata media effettiva e durata del caso Doing Business (fig. 19).

Pur considerando tale incremento, solo nel 6 per cento dei tribunali italiani la durata sarebbe inferiore a quella media dei paesi dell'OCSE; solo nei primi 4 sarebbe inferiore a quella della Germania.

3.3 Gli effetti della riforma della geografia giudiziaria

Nel settembre del 2013 è entrata in vigore la riforma della geografia giudiziaria, che ha previsto la riduzione del numero dei tribunali mediante l'accorpamento delle sedi minori e la chiusura di tutte le sedi distaccate. In particolare, a seguito della riforma il numero di tribunali è passato da 165 a 140; 23 di questi hanno accorpato uno o due dei tribunali soppressi (fig. 20a). Le 220 sezioni distaccate esistenti prima della riforma sono state tutte soppresse e accorpate nei tribunali: 107 tribunali hanno accentrato almeno una sezione distaccata, 56 almeno due (fig. 20b).

Fig. 20 - La riforma della geografia giudiziaria



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia

L'obiettivo principale della riforma era di accrescere la produttività dei tribunali, grazie alla possibilità di sfruttare economie di scala e di specializzazione dell'attività dei giudici derivanti dall'aumento della dimensione media dei tribunali. Tuttavia, indirettamente, la riforma ha avuto anche l'effetto di accrescere la distanza dal tribunale di riferimento – e quindi i costi di accesso alla giustizia – per gli utenti delle aree interessate dagli accorpamenti; tale effetto è presumibile che sia stato più forte per i procedimenti in cui il valore del ricorso alla giustizia è minore.

Per esaminare se e in che misura la riforma ha influenzato l'offerta e la domanda di giustizia abbiamo sfruttato il suo diverso impatto a livello locale. Occorre tuttavia precisare che, essendo la riforma relativamente recente, è possibile mettere in luce solo gli effetti di breve periodo. Questi potrebbero differire, nel segno e nell'entità, da quelli di lungo periodo, soprattutto dal lato dell'offerta: nel breve periodo, infatti, i costi di transizione e di riorganizzazione necessari a rendere operativa la riforma potrebbero bilanciare o più che compensare i guadagni attesi in termini di efficienza.

Dal lato dell'offerta, l'impatto della riforma è dato, per ciascun tribunale accorpante, dall'ammontare dei procedimenti che pendevano dinanzi alle sezioni distaccate e ai tribunali accorpanti presso di esso. Non disponendo di tale informazione, i procedimenti pendenti sono stati approssimati con la popolazione, sotto l'ipotesi che il rapporto tra queste due grandezze sia simile tra sedi accorpanti e accorpate. Nel complesso, i procedimenti pendenti confluiti nelle sedi accorpanti rappresentavano, in media, il 35 per cento di quelli totali: di cui 27 per cento proveniente da sezioni distaccate e il restante da tribunali soppressi; per circa il 30 per cento delle sedi accorpanti i procedimenti pendenti acquisiti rappresentavano oltre la metà di quelli complessivi.

Per analizzare gli effetti della riforma sulla capacità di smaltimento degli uffici abbiamo adottato la seguente specificazione empirica:

$$\Delta D_i = \beta \Delta A_i + \delta X_i + \mu_i$$

dove ΔD_i rappresenta la variazione percentuale dei procedimenti definiti tra il 2013 e il 2016 nell'area i (con $i = 1, 2, \dots, 139$)²³ che corrisponde ai confini geografici dei nuovi tribunali così come disegnati dalla riforma; ΔA_i misura l'impatto della riforma sul tribunale i , misurato come descritto sopra; X_i contiene delle variabili di controllo che possono influenzare la capacità di definire i procedimenti (per esempio, la variazione degli iscritti e la complessità del nuovo contenzioso o le variazioni negli organici).

In base all'analisi econometrica, la variazione complessiva dei procedimenti definiti nel contenzioso civile non risulta correlata con i fenomeni di riorganizzazione territoriale descritti (tav. 6). Tale risultato è confermato anche se si distingue tra l'accorpamento delle sezioni distaccate e quello delle sedi di tribunale. Esso potrebbe riflettere diversi fattori: le modifiche nell'organizzazione e gestione del lavoro all'interno degli uffici dalle quali si attendono i benefici della riforma non sono state ancora introdotte, i guadagni di efficienza che da esse ci si attende potrebbero richiedere un certo lasso di tempo prima di materializzarsi, ovvero, nel breve periodo essere "oscurati" da costi di transizione e adattamento al nuovo assetto.

Tav. 6 - La riforma della geografia dei tribunali e la variazione dei definiti

Variabile dipendente:	totale	<i>di cui:</i>			
		Contenzioso ordinario	Contenzioso commerciale	Lavoro previdenza	Separazioni divorzi
Quota lavoro accentrato	0.036 (0.092)	0.015 (0.115)	0.188 (0.144)	0.110 (0.108)	0.156 (0.140)
Controlli	SI	SI	SI	SI	SI
# osservazioni	139	139	139	139	139
R-quadro	0.295	0.134	0.062	0.265	0.101
<hr/>					
Quota lavoro accentrato (altri tribunali)	0.081 (0.124)	0.015 (0.147)	0.325 (0.206)	0.142 (0.161)	0.391** (0.163)
Quota lavoro accentrato (sedi distaccate)	0.015 (0.096)	0.015 (0.119)	0.124 (0.140)	0.095 (0.120)	0.045 (0.153)
Controlli	SI	SI	SI	SI	SI
# osservazioni	139	139	139	139	139
R-quadro	0.296	0.134	0.069	0.265	0.128

Stime OLS. La variabile dipendente è la variazione tra il 2013 (anno precedente la riforma) e il 2016 (ultimo anno disponibile) dei procedimenti definiti presso il tribunale; le variabili di controllo di interesse misurano l'incidenza dei procedimenti pendenti (approssimati dalla popolazione) che è confluita presso il tribunale accorpante. Le altre variabili di controllo (non riportate nella tavola) includono la variazione degli iscritti, la complessità del nuovo contenzioso e le variazioni negli organici. Standard errors robusti in parentesi; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Per esaminare, invece, se e in che misura la dinamica della litigiosità sia stata influenzata dalla revisione della geografia abbiamo sfruttato il diverso impatto della riforma a

²³ Per il periodo antecedente alla riforma, il Ministero della Giustizia ha aggregato i dati dei tribunali destinati alla soppressione con quelli del tribunale destinato ad assorbirli. In tal modo, sono stati costruiti due insiemi tra loro confrontabili, composti dallo stesso numero di osservazioni, pari al numero di tribunali risultante dalla riforma. Nell'analisi, inoltre, i tribunali di Napoli e Napoli Nord sono stati considerati congiuntamente.

livello locale in termini di accresciuta distanza tra i cittadini e le relative sedi giudiziarie²⁴. Specificatamente, per ogni comune abbiamo calcolato la distanza (in chilometri e in tempi di percorrenza²⁵) che lo divide dalle sedi giudiziarie di riferimento, prima e dopo la revisione della geografia. Abbiamo quindi calcolato distanze medie a livello di tribunale ponderando la distanza di ciascun comune appartenente al circondario del tribunale per la popolazione residente. La riforma ha comportato un aumento della distanza media tra i cittadini e le sedi giudiziarie di quasi 9 chilometri (la distanza è passata da 12 a oltre 20,5 chilometri) e un aumento dei tempi di percorrenza di 7 minuti (da 11 a 18 minuti). Tale effetto è stato eterogeneo tra i tribunali alla luce dei diversi effetti prodotti dalla revisione della geografia: in 25 tribunali la riforma non ha comportato nessun aumento della distanza, in un numero simile di tribunali invece essa è aumentata di oltre 15 chilometri.

Per analizzare gli effetti della riforma sulla litigiosità, la specificazione empirica è la seguente:

$$\Delta I_i = \beta \Delta D_i + \delta X_i + \mu_i$$

dove ΔI_i rappresenta la variazione percentuale dei nuovi procedimenti iscritti tra il 2013 e il 2016 nell'area i (con $i = 1, 2, \dots, 139$); ΔD_i misura la variazione della distanza (in chilometri o in minuti) che in media i cittadini di quel tribunale devono percorrere per accedervi, rispetto a quella delle vecchie sedi precedenti la riforma; X_i contiene delle variabili di controllo che possono influenzare la domanda di giustizia (per esempio, la dimensione del tribunale e della popolazione dell'area di riferimento, la variazione degli occupati nella provincia dove sono insediati i tribunali)²⁶.

In base all'analisi econometrica, la variazione complessiva delle iscrizioni nel contenzioso civile non risulta correlata con i fenomeni di riorganizzazione territoriale descritti (tav. 7). Tuttavia, se si circoscrive l'analisi al contenzioso ordinario, che rappresenta circa il 30 per cento del totale, si evidenzia un significativo calo delle iscrizioni: un aumento di 10 chilometri della distanza dalle sedi giudiziarie si associa a un calo delle iscrizioni di circa il 9 per cento. Non risultano esserci, al contrario, effetti nel contenzioso commerciale; nelle separazioni e nei divorzi contenziosi; e nel lavoro e nella previdenza. I risultati usando i tempi di percorrenza invece delle distanze fisiche sono sostanzialmente analoghi.

²⁴ Espinosa et al. (2017) hanno studiato gli effetti sulla litigiosità di un'analogia riforma che, in Francia, ha comportato la chiusura di circa un quinto degli uffici giudiziari competenti per le controversie di lavoro, osservando un calo della domanda a livello nazionale a seguito della sua entrata in vigore.

²⁵ I tempi di percorrenza sono stati stimati dall'Istat ipotizzando velocità di percorrenza diverse per le varie tipologie di strade (strade urbane, strade extra-urbane, autostrade, ecc.).

²⁶ Risultati simili (non riportati nel testo per brevità) si ottengono se si considerano specificazioni più parsimoniose e/o più ricche di controlli (includendo, ad esempio, anche effetti fissi regionali).

Tav. 7 - La riforma della geografia dei tribunali e la variazione della litigiosità

di cui:

Variabile dipendente:	totale	<i>di cui:</i>			
		Contenzioso ordinario	Contenzioso commerciale	Lavoro previdenza	Separazioni divorzi
		Chilometri			
Variazione distanza	-0.001 (0.003)	-0.009** (0.004)	0.000 (0.004)	0.001 (0.003)	0.005 (0.006)
Controlli	SI	SI	SI	SI	SI
# osservazioni	139	139	139	139	139
R-quadro	0.026	0.099	0.038	0.118	0.053
		Minuti			
Variazione distanza	-0.003 (0.003)	-0.015*** (0.005)	-0.002 (0.005)	0.0010 (0.003)	0.007 (0.007)
Controlli	SI	SI	SI	SI	SI
# osservazioni	139	139	139	139	139
R-quadro	0.032	0.116	0.040	0.117	0.052

Stime OLS. La variabile dipendente è la variazione tra il 2013 (anno precedente la riforma) e il 2016 (ultimo anno disponibile) dei nuovi procedimenti iscritti presso il tribunale; le variabili di controllo di interesse misurano la variazione della distanza tra gli utenti e la sede giudiziaria (in chilometri nel panel superiore e in minuti di percorrenza nel panel inferiore). Le altre variabili di controllo (non riportate nelle tavole) includono l'area geografica di appartenenza del tribunale, la dimensione del tribunale, la popolazione dell'area di riferimento del tribunale, la variazione degli occupati nella provincia dove è insediato il tribunale. Standard errors robusti in parentesi; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Le correlazioni osservate non sono necessariamente interpretabili in termini causali. Se, ad esempio, il legislatore ha pianificato la chiusura delle sedi per le quali era atteso un calo della domanda di giustizia, allora la correlazione osservata non sarebbe direttamente imputabile all'aumento della distanza (e sarebbe, al contrario, un esempio di causazione inversa). Per identificare l'impatto causale della riforma della geografia sulla domanda di giustizia si può sfruttare il fatto che la distanza sia cambiata in misura eterogenea tra le diverse materie e, nello specifico, che le sezioni distaccate non avevano competenza per i procedimenti in materia di lavoro che erano trattati solo nei tribunali. Per questa materia, quindi, l'aumento della distanza prodotto dalla riforma è stato in media più contenuto. Sfruttando questo aspetto possiamo riscrivere la specificazione come segue:

$$\Delta I_{i,m} = \beta \Delta D_{i,m} + \rho_i + \theta_m + \mu_i$$

dove $\Delta I_{i,m}$ rappresenta la variazione percentuale dei nuovi procedimenti iscritti tra il 2013 e il 2016 nell'area i e nella materia m ; $\Delta D_{i,m}$ misura la variazione della distanza che in media i cittadini di quel tribunale devono percorrere per accedervi, rispetto a quella delle vecchie sedi precedenti la riforma; per i procedimenti in materia di lavoro e previdenza la distanza precedente la riforma è calcolata rispetto al tribunale di competenza, per le altre materie rispetto alla sezione distaccata di competenza; gli effetti fissi di tribunale (ρ_i) catturano ogni caratteristica idiosincratICA o shock non osservabile che ha colpito il tribunale i nel periodo considerato; infine gli effetti fissi per materia (θ_m) catturano dinamiche dell'offerta di giustizia che sono specifiche delle singole materie e comuni a tutti i tribunali.

In base a tali stime (tav. 8), un aumento della distanza di 10 chilometri (10 minuti) ha determinato una riduzione della litigiosità del 5 per cento (7 per cento), sebbene il coefficiente sia impreciso e solo debolmente significativo.

Tav. 8 - La riforma della geografia dei tribunali e la variazione della litigiosità

Variabile dipendente:	variazione dei procedimenti iscritti	
Variazione della distanza (chilometri)	-0.005*	
	(0.003)	
Variazione della distanza (minuti)		-0.007*
		(0.004)
Effetti fissi per tribunale	SI	SI
Effetti fissi per materia	SI	SI
# osservazioni	556	556
R-quadro	0.670	0.670

Stime OLS. Le variabili di interesse sono le variazioni a livello di tribunale e materia dei definiti e degli iscritti tra il 2014 e il 2016. La produttività è misurata all'inizio del periodo e si riferisce al numero di procedimenti definiti nell'anno in rapporto a quello dei giudici addetti al civile. Standard errors robusti in parentesi; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

APPENDICE

I CAMBIAMENTI INTERVENUTI NEL SISTEMA GIUSTIZIA

I cambiamenti intervenuti nel sistema giustizia negli ultimi anni possono essere raggruppati in due grandi categorie: *i*) mutamenti delle regole di funzionamento del sistema indotti da riforme di carattere legislativo, *ii*) innovazioni nelle modalità di organizzazione e gestione dell'attività degli uffici frutto di iniziative "interne".

Le riforme di carattere legislativo. – Negli ultimi anni, e con maggiore intensità dall'estate del 2011, la giustizia civile è stata interessata da un intenso processo di riforma, tuttora in corso²⁷. La strategia di riforma ha mirato a due principali obiettivi: deflazionare il contenzioso giudiziario (misure dal lato della domanda) e incrementare la produttività degli uffici (misure dal lato dell'offerta).

Dal lato della domanda, gli interventi si sono articolati lungo quattro principali direttrici: *a*) reindirizzare una parte del contenzioso verso strumenti alternativi di risoluzione delle controversie; *b*) "scoraggiare" il ricorso opportunistico alla giustizia, soprattutto per alcune tipologie di controversie particolarmente interessate dal fenomeno; *c*) aumentare i costi di accesso al sistema giudiziario; *d*) restringere la possibilità di presentare impugnazioni (dinanzi alle corti di appello e di Cassazione).

Nel primo gruppo rientrano gli interventi che hanno introdotto i procedimenti di mediazione obbligatoria²⁸ e negoziazione assistita²⁹ che prevedono, per alcune controversie, l'obbligo di cercare un accordo prima di rivolgersi al giudice, e una nuova forma di arbitrato presso il consiglio dell'ordine degli avvocati³⁰. Possibili linee di rafforzamento di tali istituti sono contenute nella relazione conclusiva dei lavori della c.d. Commissione Alpa, istituita presso il Ministero della Giustizia con il compito di elaborare un'ipotesi di riforma organica della materia³¹.

Uno specifico intervento ha riguardato il diritto del lavoro. In materia di licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo, il legislatore ha introdotto nel 2012 un tentativo obbligatorio di conciliazione davanti alla Direzione (oggi, Ispettorato) territoriale del lavoro³². Qualora il tentativo si concluda positivamente, in luogo del licenziamento si procede alla risoluzione consensuale del rapporto.

Al secondo gruppo appartengono sia misure specifiche ad alcune tipologie di controversie (riconoscimento dei danni derivanti da eccessiva durata dei procedimenti (legge

²⁷ Sono all'esame del Parlamento due leggi delega, una relativa al processo civile (c.d. Berruti) e l'altra in materia di diritto fallimentare (c.d. Rordorf), destinate a incidere, se approvate, sui principali snodi del funzionamento della giustizia civile.

²⁸ La mediazione obbligatoria è stata introdotta per la prima volta con il D.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, di attuazione della L. 18 giugno 2009, n. 69 (collegata alla Legge finanziaria 2009). Abolita nel 2012 a seguito della declaratoria di incostituzionalità della Corte Costituzionale, è stata reintrodotta, con alcune modifiche, nel 2013 (DL 21 giugno 2013, n. 69, "decreto del fare"). Le principali tipologie di controversie interessate sono quelle in materia di condominio, diritti reali, successioni ereditarie, locazione, comodato, risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e da diffamazione a mezzo stampa, contratti assicurativi, bancari e finanziari. Le controversie in materia di responsabilità per danno da circolazione stradale, inizialmente previste, sono state espunte nel 2013.

²⁹ Si tratta di una procedura di risoluzione stragiudiziale della controversia cogestita dai difensori delle parti, introdotta con il DL 12 settembre 2014, n. 132. Il ricorso alla negoziazione assistita costituisce condizione di procedibilità in giudizio nelle controversie in materia di responsabilità per danno da circolazione di veicoli e natanti e nelle domande di pagamento di somme con valore inferiore a 50 mila euro, a eccezione dei casi per cui è già richiesto il ricorso preliminare alla media-conciliazione.

³⁰ La misura, introdotta con DL 132/2014, prevede la possibilità per le parti di trasferire la lite in essere dinanzi a un collegio di arbitri individuati tra gli avvocati.

³¹ La Commissione di studio per l'elaborazione di ipotesi di organica disciplina e riforma degli strumenti di degiurisdizionalizzazione, con particolare riguardo alla mediazione, alla negoziazione assistita e all'arbitrato, presieduta da Guido Alpa, ha concluso i suoi lavori nel gennaio 2017. Le indicazioni della Commissione non si sono ancora tradotte in una proposta legislativa.

³² L. 92/2012 (c.d. legge Fornero), che ha modificato sul punto l'articolo 7 della L. 604/1966 sui licenziamenti individuali.

Pinto)³³, contenzioso previdenziale³⁴) rispetto alle quali erano stati ravvisati comportamenti opportunistici dei ricorrenti, sia misure di carattere più trasversale, quali l'aumento del tasso di interesse legale³⁵.

L'aumento dei costi di accesso ha riguardato tutto il contenzioso. A più riprese è stato aumentato il c.d. contributo unificato per il contenzioso ordinario³⁶. Esso è stato, inoltre, introdotto in alcune materie prima esenti: in particolare, nel 2010 per i ricorsi di opposizione a sanzioni amministrative dinanzi al giudice di pace³⁷ e nel 2011 per controversie in materia di lavoro, previdenza e assistenza obbligatorie³⁸. Particolarmente significativo è stato l'aumento dei costi per i gradi successivi al primo, pari al 50 per cento per i ricorsi in appello e del 100 per cento per quelli in cassazione a partire dal 1° gennaio 2012³⁹.

L'aumento del contributo unificato per il ricorso in appello e in cassazione è stato accompagnato da altre misure tese a restringere la possibilità di presentare impugnazioni. Per l'appello, con il DL 83/2012 è stato introdotto un filtro di inammissibilità dei ricorsi, basato su una «prognosi di non ragionevole fondatezza del gravame» effettuata dallo stesso giudice d'appello. Per quanto riguarda il ricorso in cassazione, con la legge 69/2009⁴⁰ è stato introdotto un meccanismo di filtro basato su due ipotesi di inammissibilità⁴¹ e istituita una nuova apposita sezione (Sesta sezione) con la funzione di valutare per tutti i ricorsi la sussistenza di cause di inammissibilità e la possibilità di deciderli con rito semplificato⁴². Nel 2012, sono stati inoltre rivisti in senso restrittivo i casi in cui è consentito il ricorso per cassazione⁴³.

Dal lato dell'offerta, l'obiettivo di incrementare la produttività è stato perseguito con interventi tesi a: *a)* sfruttare economie di scala e accrescere il grado di specializzazione dei giudici; *b)* consentire lo svolgimento di una serie di attività processuali per via telematica; *c)* introdurre modalità più snelle di svolgimento del rito e rafforzare il ruolo del giudice nella conduzione dell'iter procedurale.

Con riferimento al primo punto, l'intervento di maggiore rilievo è stata la riorganizzazione, mediante accorpamenti, della distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio che ha previsto la chiusura di 30 sedi di tribunale⁴⁴, 220 sezioni distaccate e 667

³³ Il DL 22 giugno 2012, n. 83 ha semplificato il procedimento per la trattazione della causa, introdotto indennizzi predeterminati e calmierati e previsto cause di non indennizzabilità (condotta non diligente, dilatoria o abusiva della parte).

³⁴ Il DL 6 luglio 2011, n. 98 ha previsto l'estinzione di diritto dei processi in materia previdenziale in cui sia parte l'Inps, pendenti in primo grado al 31 dicembre 2010 e di valore non superiore a 500 euro, e introdotto un filtro (denominato accertamento tecnico preventivo) preliminare alla proposizione dei ricorsi in materia di invalidità civile, di pensione di inabilità e di assegno di invalidità.

³⁵ DL 132/2014; con lo stesso provvedimento, sono state ristrette le ipotesi in cui al giudice è data facoltà di compensare le spese di giudizio, anziché attribuirle interamente alla parte soccombente.

³⁶ DL 98/2011 e DL 90/2014.

³⁷ L. 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010).

³⁸ DL 98/2011.

³⁹ L. 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012).

⁴⁰ Con la L. 69/2009 vengono, inoltre: aumentate le competenze per valore e materia del giudice di pace; disposta l'abrogazione del rito societario; previste misure di carattere acceleratorio, consistenti in particolare nella riduzione di numerosi termini processuali, nella previsione di nuove sanzioni processuali per comportamenti dilatori delle parti e nella semplificazione dell'assunzione dei mezzi di prova, in particolare mediante l'introduzione della testimonianza scritta.

⁴¹ Il ricorso è inammissibile se *i)* il provvedimento impugnato ha deciso le questioni di diritto in maniera conforme alla giurisprudenza della Corte e l'esame dei motivi non offre elementi per confermare o mutare l'orientamento della stessa; *ii)* è manifestamente infondata la censura relativa alla violazione dei "principi regolatori del giusto processo".

⁴² Il procedimento dinanzi alla sezione filtro è stato modificato dal DL 31 agosto 2016, n. 168, al fine di garantirne una maggiore celerità. In particolare, è stata eliminata la relazione del consigliere e riconosciuta al presidente la possibilità di indicare direttamente eventuali ipotesi di filtro.

⁴³ Con il DL 83/2012, l'ipotesi di ricorso per "omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio" è stata sostituita da quella più restrittiva dell'"omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti". Tale modifica è finalizzata a evitare l'abuso del ricorso per cassazione basato su vizi di motivazione della sentenza impugnata.

⁴⁴ Per i circondari di L'Aquila e Chieti la riorganizzazione è sospesa fino a settembre 2020 (DL 8/2017). Restano quindi in funzione i tribunali di Avezzano, Lanciano, Sulmona e Vasto e le relative sezioni distaccate.

uffici del giudice di pace⁴⁵. Per quanto riguarda i tribunali, la riorganizzazione ha seguito criteri oggettivi e omogenei basati sulle caratteristiche del territorio (estensione, numero degli abitanti, specificità territoriale del bacino di utenza, tasso d'impatto della criminalità organizzata) e dell'ufficio giudiziario (carichi di lavoro, indice delle sopravvenienze), oltre a quelli legati alla ripartizione amministrativa (mantenimento della sede del tribunale in tutti i capoluoghi di provincia e di almeno tre tribunali per distretto di corte d'appello). Alla ridefinizione della geografia giudiziaria è seguita l'elaborazione di nuove piante organiche⁴⁶ da parte del Ministro della Giustizia.

Per le controversie in materia societaria sono state inoltre create sezioni specializzate presso i tribunali e le corti d'appello in ventidue città (c.d. Tribunale delle imprese)⁴⁷. La devoluzione di ulteriori funzioni a tali sezioni è prevista dalla riforma del processo civile all'esame del Parlamento, che contiene anche altre misure di specializzazione degli uffici giudiziari (es. in materia di diritto di famiglia).

In materia di digitalizzazione, è stato generalizzato a tutti i procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione, il Processo civile telematico (PCT), rendendo obbligatorio il deposito con modalità telematiche degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti costituite⁴⁸. Il ricorso al PCT è stato incentivato rendendo possibile utilizzare la modalità telematica anche per gli atti il cui deposito telematico non è obbligatorio (es. atti introduttivi, costituzione in giudizio) e non richiedendo, in tal caso, anche il deposito cartaceo.

Sul piano procedimentale la misura più rilevante è stata l'introduzione di un nuovo procedimento di cognizione più snello e alternativo al rito ordinario (c.d. procedimento sommario di cognizione)⁴⁹.

Gli interventi di natura organizzativa. – Accanto a misure specifiche messe in atto a livello di singolo ufficio, alcuni interventi hanno riguardato in maniera trasversale l'intero sistema giustizia. Alcuni di essi, come i piani di smaltimento degli arretrati e il c.d. ufficio per il processo, sono stati successivamente tradotti in misure legislative.

I piani di smaltimento degli arretrati sono stati previsti dal legislatore fin dal 2011⁵⁰. Il provvedimento che li ha istituiti ha inoltre previsto l'obbligo per i capi degli uffici giudiziari di redigere annualmente un programma per la gestione degli affari pendenti, determinando gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti e di rendimento dell'ufficio. Al raggiungimento di un tasso di riduzione dell'arretrato di almeno il 10 per cento, sono corrisposti degli incentivi monetari, al fine di premiare gli uffici più virtuosi – e, all'interno di essi, in particolare il personale amministrativo.

Ai piani di smaltimento è stato dato nuovo impulso con il programma Strasburgo 2, avviato nel 2014 dal Ministero della Giustizia. In tale ambito, dopo la raccolta di dati statistici relativi alla durata dei procedimenti nei singoli uffici, i dirigenti sono stati invitati ad adottare misure organizzative volte a smaltire i procedimenti con una data d'iscrizione più risalente.

⁴⁵ Di questi, oltre 200 uffici sono rimasti in funzione, in virtù della previsione normativa che ne consentiva il mantenimento a fronte della presa in carico dei relativi oneri da parte degli enti locali. Il mantenimento in funzione di 201 uffici dei giudici di pace è stato inizialmente sancito dal decreto del Ministro della Giustizia del 10 novembre 2014. Per 26 di questi è stata invece successivamente confermata la soppressione, a causa dell'impossibilità per gli enti locali di garantire adeguati livelli di dotazioni. Con il decreto ministeriale del 27 maggio 2016, adottato in virtù della riapertura dei termini per la domanda di mantenimento prevista dal DL 192/2014, sono state ripristinate 51 ulteriori sedi.

⁴⁶ Decreti ministeriali del 17 aprile 2014 e del 1° dicembre 2016.

⁴⁷ DL 1/2012. Oltre a tutti i capoluoghi di regione e provincia autonoma, a eccezione di Aosta, il Tribunale delle imprese è stato istituito a Brescia e Catania.

⁴⁸ DL 18 ottobre 2012, n. 179, art. 16-bis

⁴⁹ Il rito sommario è stato introdotto dalla L. 69/2009 e riformato dal D.Lgs. 150/2011 che ha previsto l'obbligatorietà del procedimento sommario per alcune fattispecie, nonché dal DL 132/2014 che ha consentito al giudice di procedere d'ufficio alla "conversione" dal rito ordinario in quello sommario, sulla base della valutazione della complessità della lite e dell'istruzione probatoria.

⁵⁰ DL 98/2011, art. 37.

Tali piani dovevano essere ispirati all'adozione del principio "First in – First out" (la prima causa che entra è la prima a uscire), in modo tale da dare priorità assoluta alle cause meno recenti e limitare per quanto possibile il risarcimento dovuto per eccessiva durata del processo (c.d. "rischio Pinto")⁵¹.

Strumento centrale per il miglioramento dell'efficienza è il c.d. ufficio per il processo, struttura organizzativa a supporto dell'attività dei giudici togati⁵². Dell'ufficio per il processo fanno parte il personale di cancelleria, coloro che svolgono un tirocinio formativo presso l'ufficio giudiziario nonché i giudici ausiliari presso la corte d'appello e i giudici onorari di tribunale. L'ufficio per il processo è concepito come uno strumento volto ad affrontare le situazioni di maggiore criticità; pertanto, nell'individuazione dei giudici che l'ufficio è chiamato a supportare, il presidente della giurisdizione deve tenere conto del numero delle sopravvenienze e delle pendenze, nonché, per il settore civile, della natura dei procedimenti e dei programmi di gestione dei pendenti⁵³.

⁵¹ Per consentire una rapida liquidazione dei compensi dovuti in virtù della legge Pinto, è stato firmato nel 2015 un apposito accordo di collaborazione tra il Ministero della Giustizia e la Banca d'Italia.

⁵² Articolo 16-octies del DL 179/2012, inserito dal DL 90/2014.

⁵³ Decreto ministeriale 1° ottobre 2015, *Misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'ufficio per il processo*.

Riferimenti bibliografici

- A. Accetturo, A. Linarello e A. Petrella (2015), *Judiciary Efficiency and Trade in Tasks*, ERSA conference papers ersa15p439
- K.-H. Bae e V. K. Goyal (2009), *Creditor Rights, Enforcement, and Bank Loans*, in “Journal of Finance”, vol. 64, 2, 823-860
- M. Bianco, S. Giacomelli, C. Giorgiantonio, G. Palumbo e B. Szego (2007), *La durata (eccessiva) dei procedimenti civili in Italia: offerta, domanda o rito?*, in “Rivista di Politica Economica”, vol. 97, serie III, fascicolo IX-X
- N. Bloom, R. Sadun e J. Van Reenen (2010), *Recent Advances in the Empirics of Organizational Economics*, in “Annual Review of Economics”, CEP Discussion Paper No 970
- Corte di Cassazione (2017), *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2016 del Primo Presidente Dott. Giovanni Canzio*
- D. Coviello, L. Moretti, G. Spagnolo e P. Valbonesi (2017), *Court Efficiency and Procurement Performance*, in “Scandinavian Journal of Economics”.
- R. Espinosa, C. Desireux e H. Wan (2017), *Fewer Courts, Less Justice? Evidence from the 2008 French Reform of Labor Courts*, in “European Journal of Law and Economics”, vol. 43, 2, 195-237
- G. Esposito, S. Lanau e S. Pompe (2014), *Judicial System Reform in Italy – A Key to Growth*, IMF Working Paper, WP/14/32
- D. Fabbri e M. Padula (2004), *Does Poor Legal Enforcement Make Households Credit-Constrained?*, in “Journal of Banking & Finance”, vol. 28, 2369-2397
- S. Ferguson e S. Formai (2013), *Institution-driven Comparative Advantage and Organizational choice*, in “Journal of International Economics”, vol. 90, 1, 193-200
- S. Giacomelli e C. Menon (2016), *Does Weak Contract Enforcement Affect Firm Size? Evidence from the Neighbour's Court*, in “Journal of Economic Geography”, 1-32
- T. Jappelli, 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, 223-244
- S. Johnson, J. McMillan e C. Woodruff (2002), *Property Rights and Finance*, in “American Economic Review”, vol. 92, 5, 1335-1356
- K. B. Kumar, R. G. Rajan e L. Zingales (2001), *What Determines Firm Size?*, CRSP Working Paper No. 496 e USC Finance & Business Econ. Working Paper No. 01-1
- L. Laeven e C. Woodruff (2007), *The Quality of the Legal System, Firm Ownership, and Firm Size*, in “Review of Economics and Statistics”, vol. 89, 4, 601-614
- S. Magri (2010), *Debt Maturity Choice of Nonpublic Italian Firms*, in “Journal of Money, Credit and Banking”, 42, 2, 443-463
- D. Marchesi (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile*, Bologna, il Mulino
- N. Nunn (2007), *Relationship-Specificity, Incomplete Contracts and the Pattern of Trade*, in “Quarterly Journal of Economics”, 122, 2, 569-600
- J. Qian e P. E. Strahan (2007), *How Laws and Institutions Shape Financial Contracts: The Case of Bank Loans*, in “Journal of Finance”, vol. 62, 6, 2803-2834
- World Bank (2016), *Doing Business in 2017*, <http://www.doingbusiness.org/>