



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

La giustizia civile in Italia: durata dei processi,
produttività degli uffici e stabilità delle decisioni

di Marialuisa Cugno, Silvia Giacomelli, Laura Malgieri, Sauro Mocetti
e Giuliana Palumbo

Ottobre 2022

Numero

715



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

La giustizia civile in Italia: durata dei processi,
produttività degli uffici e stabilità delle decisioni

di Marialuisa Cugno, Silvia Giacomelli, Laura Malgieri, Sauro Mocetti
e Giuliana Palumbo

Numero 715 – Ottobre 2022

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: DURATA DEI PROCESSI, PRODUTTIVITÀ DEGLI UFFICI E STABILITÀ DELLE DECISIONI

di M. Cugno [†], S. Giacomelli [§], L. Malgieri [†], S. Mocetti [§] e G. Palumbo [†]

Sommario

Sfruttando la disponibilità di nuovi dati, il lavoro (i) fornisce una valutazione più articolata, rispetto al passato, della performance dei tribunali civili e (ii) esamina i divari territoriali e il ruolo dei fattori di domanda e offerta nello spiegare le eterogeneità osservate. L'analisi conferma l'esistenza di significativi divari nella durata dei procedimenti, in particolare tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord. I fattori di domanda e di offerta analizzati spiegano oltre la metà di queste differenze. I tribunali con durate più elevate (e un maggiore numero di pendenti) sono caratterizzati in alcuni casi da una bassa produttività degli uffici e, in altri, dallo squilibrio tra risorse umane e flussi di lavoro, suggerendo l'utilità di una diversa declinazione degli interventi in funzione delle specifiche situazioni. Non emergono, invece, differenze tra le due macro-aree nei tassi di appello e di riforma delle sentenze e, più in generale, non c'è correlazione tra queste variabili e la durata dei procedimenti, suggerendo l'assenza di trade-off tra speditezza dei processi e accuratezza e stabilità delle decisioni.

Codici JEL: K4.

Parole chiave: giustizia civile, durata dei procedimenti, tassi di appello, litigiosità, produttività, risorse umane, digitalizzazione, tribunali.

DOI: 10.32057/0.QEF.2022.0715

Indice

1. Introduzione.....	5
2. Dati e variabili	8
3. I fattori di domanda e offerta.....	11
3.1 I procedimenti pendenti.....	12
3.2 La litigiosità.....	14
3.3 Le risorse umane: i magistrati e il personale amministrativo.....	16
3.4 Il grado di digitalizzazione	20
3.5 La produttività dei tribunali.....	21
4. La durata dei procedimenti	23
4.1 Analisi descrittiva.....	23
4.2 La correlazione tra durata e fattori di domanda e di offerta	28
4.3 Durata e produttività: una mappatura dei tribunali.....	30
5. Il tasso di impugnazione e di riforma delle sentenze in appello.....	32
5.1 Analisi descrittiva.....	32
5.2 Fattori di domanda e di offerta correlati ai tassi di appello e di riforma	34
5.3 Trade-off tra durata dei procedimenti e accuratezza delle sentenze?.....	35
6. Conclusioni.....	37

[†] Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica e analisi organizzativa, Dipartimento dell'Organizzazione del personale e dei servizi. Le opinioni espresse sono degli autori e non impegnano il Ministero della Giustizia.

[§] Banca d'Italia, Divisione Economia e diritto, Dipartimento Economia e statistica. Le opinioni espresse sono degli autori e non impegnano la Banca d'Italia.

1. Introduzione *

Il funzionamento della giustizia civile, oltre a essere un fattore essenziale di tutela dei diritti e delle persone, soprattutto quelle più deboli, ha importanti riflessi sull'economia. La letteratura empirica ha fornito ampia evidenza del fatto che una giustizia efficiente, garantendo la protezione dei diritti di proprietà e la tutela dei contratti, favorisce l'accumulazione di capitale, il finanziamento delle imprese, l'efficiente allocazione delle risorse e, in ultima analisi, la competitività e il potenziale di crescita di un territorio¹.

Misurare la qualità del servizio giustizia è complesso, sia per la pluralità delle dimensioni che vi concorrono, sia per la difficoltà di procedere a una loro quantificazione. Sotto il primo profilo, un sistema giudiziario efficace dovrebbe essere in grado di fornire risposte che siano allo stesso tempo tempestive, accurate e imparziali. Nel loro insieme, le decisioni dovrebbero poi caratterizzarsi per un adeguato grado di stabilità e prevedibilità, in modo che sia assicurata la certezza del diritto. Le diverse dimensioni possono tra loro interagire, ponendo il problema della valutazione dei potenziali trade-off. Sotto il profilo empirico, le principali complessità risiedono nella difficoltà di individuare indicatori oggettivi e misurabili per ciascuna dimensione.

In letteratura e in ambito istituzionale, la variabile maggiormente utilizzata per valutare il funzionamento dei sistemi giudiziari è la durata dei processi. Il principale motivo risiede nella circostanza che la tempestività delle decisioni costituisce un presupposto della effettività della tutela. L'attenzione nei confronti della durata si spiega, però, anche con la maggiore facilità di misurazione di questo parametro rispetto alle altre dimensioni. Nel nostro Paese l'eccessiva durata dei processi rappresenta il principale elemento di debolezza del sistema con la conseguenza che la riduzione dei tempi dei giudizi è un obiettivo su cui si è fortemente incentrata in questi anni l'azione del legislatore. La riduzione dei tempi dei processi è tra gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che impegna l'Italia a una riduzione della durata (misurata sui tre gradi di giudizio e in base all'indicatore *disposition time*²) dei processi civili del 40 per cento entro giugno 2026.

L'obiettivo di questo lavoro è di produrre nuove evidenze sul funzionamento della giustizia civile in Italia, ampliando le dimensioni di analisi e documentando, per ciascuna di

* Si ringrazia Barbara Fabbrini, per il supporto fornito al progetto e per le preziose interlocuzioni avute nelle diverse fasi, e Giuseppe Albanese e Roberto Torrini per gli utili commenti. Nel lavoro sono stati utilizzati dati di diversa natura e provenienza: si ringraziano, in particolare, il Consiglio Superiore della Magistratura – per i dati sul personale di magistratura e sui tassi di mobilità –, la Direzione del personale e della formazione e l'Ufficio Staff del Capo Dipartimento – per i dati sul personale amministrativo –, la Direzione per i Sistemi informativi automatizzati – per i dati sui depositi telematici – e Gelindo Bergagna, Antonella Diotallevi e Giorgia Telloli della Direzione di Statistica e analisi organizzativa – per i dati sui tassi di impugnazione e sugli esiti delle definizioni.

¹ A livello internazionale esiste un'ampia letteratura sugli effetti del funzionamento della giustizia sull'economia. Le prime evidenze empiriche hanno sfruttato l'eterogeneità istituzionale tra i paesi, mostrando che il rispetto dei contratti e dei diritti di proprietà hanno un impatto positivo sugli investimenti e sul tasso di crescita dei paesi (Knack e Keefer, 1995) e sullo sviluppo dei mercati dei capitali (La Porta et al., 1997). Con riferimento al caso italiano, diversi lavori hanno documentato le rilevanti disfunzioni del nostro sistema giudiziario civile (Marchesi, 2003; Bianco et al., 2007; Giacomelli et al., 2017) mentre altri hanno messo in luce i riflessi sul sistema produttivo in termini di dimensione delle imprese (Giacomelli e Menon, 2016), di partecipazione delle stesse alle catene globali del valore (Accetturo et al., 2017), di condizioni di finanziamento (Jappelli et al., 2005; Magri, 2010; Rodano, 2021), di crescita del fatturato (Bamieh et al., 2021), di ritardi nella realizzazione di lavori pubblici (Decarolis et al., 2021) e di produttività e crescita economica aggregata (Ciapanna et al., 2020).

² La cui formula si basa sul rapporto tra pendenti e definiti. Si veda la Sezione 2 per maggiori dettagli.

esse, i divari territoriali, gli andamenti temporali, le correlazioni con i fattori di domanda e di offerta e gli eventuali trade-off. L'analisi si concentra sulla giustizia civile e sugli uffici di primo grado (tribunali ordinari).

Rispetto a precedenti studi sullo stesso tema (Giacomelli et al., 2017), il lavoro è caratterizzato da alcuni elementi di novità. In primo luogo, si utilizzano dati sui procedimenti civili con un elevato grado di disaggregazione per materia. Considerate le intrinseche differenze nei tempi di trattazione dei procedimenti afferenti alle diverse materie³, questo approccio permette di affinare la misurazione della performance, incorporando l'impatto che su di essa ha la diversa composizione del contenzioso nei tribunali e nelle aree geografiche del paese.

In secondo luogo, l'analisi dei fattori di offerta è arricchita di nuove variabili e dimensioni. Sono disponibili, infatti, dati sulla effettiva disponibilità di risorse umane (personale di magistratura e amministrativo), sulla loro composizione (ad esempio in termini di età, genere e mansione svolta) e sulla mobilità dei magistrati negli uffici. Essendo la funzione di produzione della giustizia fortemente dipendente dal fattore lavoro, la disponibilità di questi dati permette un miglioramento dell'analisi. Un limite importante è però rappresentato dal fatto che il dato relativo alla distribuzione delle risorse tra settore civile e penale non viene ancora rilevato in modo sistematico e per tutti i profili. Ai fini del lavoro si è dunque reso necessario effettuare delle stime a partire da due rilevazioni specifiche riferite ai giudici. L'analisi si è avvalsa, inoltre, di nuovi indicatori del grado di digitalizzazione dei tribunali (approssimato con il ricorso ai depositi telematici da parte dei magistrati).

In terzo luogo, vengono analizzate nuove dimensioni del funzionamento della giustizia grazie alla disponibilità, per la prima volta in maniera sistematica, di indicatori del tasso di impugnazione delle decisioni dinanzi alla corte di appello e del tasso di riforma delle sentenze di primo grado. La disponibilità di questi dati consente di investigare i divari territoriali anche sotto il profilo della quota di decisioni impugnate e riformate e di trarre indicazioni sulla relazione tra queste variabili e la durata dei processi.

Il lavoro mostra che la durata dei processi è molto differenziata tra i tribunali ed è significativamente più elevata nel Mezzogiorno, indipendentemente dall'indicatore scelto e anche tenendo conto di fattori di composizione del contenzioso (vale a dire della diversa "intrinseca" complessità delle materie trattate). In media, nei tribunali del Mezzogiorno, la durata effettiva di un procedimento civile ordinario è più elevata di circa il 60 per cento rispetto al Centro Nord. La variabilità osservata è, tuttavia, solo in parte ascrivibile al divario tra le due aree ed è significativa anche all'interno di ciascuna di esse. Nel Mezzogiorno è anche significativamente più elevato il numero dei procedimenti pendenti per abitante e la quota di quelli pendenti da oltre tre anni.

Nello scorso decennio vi è stato un marcato calo dei procedimenti pendenti (-33 per cento tra il 2010 e il 2019 per il totale dei procedimenti civili; -40 per cento escludendo le procedure esecutive e concorsuali). Tale dinamica ha beneficiato di un saldo netto positivo tra procedimenti definiti e iscritti favorito dalla contrazione delle iscrizioni. Nello stesso periodo si è avuta anche una riduzione dell'anzianità dei procedimenti pendenti: la quota dei

³ Nel 2019, per esempio, la durata media effettiva variava dai 2.750 giorni di un fallimento agli 860 giorni di un procedimento civile ordinario, ai 360 giorni di una causa di lavoro ai 70 giorni di un procedimento speciale sommario. Ma le durate sono molto eterogenee anche all'interno di queste macro-materie: nel civile ordinario, una separazione consensuale e una giudiziale duravano, rispettivamente, 130 e 650 giorni mentre il contenzioso in materia di diritto societario, diritto industriale e contratti durava oltre 3 anni.

procedimenti pendenti da oltre tre anni sul totale è diminuita dal 28 al 26 per cento (dal 27 al 22 per cento se si escludono le procedure esecutive e concorsuali).

La durata media effettiva ha avuto un andamento crescente nella prima metà del decennio e decrescente nella seconda. Per effetto di tale dinamica, nel 2019 la durata media complessiva risultava di entità non dissimile da quella del 2010. Una dinamica analoga si osserva anche se si escludono dal calcolo le procedure esecutive e concorsuali, sebbene in questo caso il risultato netto è una riduzione della durata del 10 per cento nel decennio; del 15 nell'ultimo quinquennio. L'aumento della durata effettiva osservato fino al 2014 è riconducibile all'adozione di politiche di smaltimento dell'arretrato con le quali è stata data priorità di trattazione ai procedimenti con maggiore anzianità di iscrizione. La riduzione della durata nella seconda metà del decennio è, invece, da imputarsi a una redistribuzione dei definiti a favore di procedimenti più giovani. Il *disposition time* si è ridotto di circa un quarto nel decennio.

Sia per il personale di magistratura (togato e onorario) che per il personale amministrativo, la dotazione di risorse rispetto alla popolazione è, in media, più favorevole al Mezzogiorno, ma le differenze si attenuano sensibilmente quando si tiene conto del diverso livello e complessità della domanda di giustizia (numero di iscrizioni e composizione per materia), più elevata nel Mezzogiorno. Nel decennio, la disponibilità di personale di magistratura è cresciuta mentre è significativamente diminuita quella di personale amministrativo, in analogia a quanto osservato in altri settori della Pubblica amministrazione. Per il personale amministrativo il calo è stato costante fino al 2018, anno che ha fatto registrare un'inversione di tendenza.

Il grado di digitalizzazione dei tribunali (approssimato con il ricorso ai depositi telematici da parte dei magistrati) è maggiore nel Centro Nord. Tuttavia, esso è significativamente cresciuto negli anni in tutto il Paese, ricevendo un importante ulteriore impulso nel 2020, in conseguenza dello scoppio della crisi sanitaria Covid-19.

La diversa performance dei tribunali in termini di durata dei procedimenti riflette sia fattori di domanda sia di offerta: alle caratteristiche misurabili dell'offerta e della domanda è attribuibile oltre la metà della variabilità osservata nella durata tra i vari tribunali e del divario tra le due macroaree. In particolare, l'attività dei tribunali risente negativamente del livello e della complessità della domanda di giustizia, entrambi più elevati nel Mezzogiorno. Tra i fattori di offerta, la mobilità dei magistrati (più elevata nei tribunali meridionali) e un minore livello di digitalizzazione si associano a durate dei procedimenti più lunghi.

Abbastanza sorprendentemente, invece, non vi è correlazione tra la durata dei procedimenti e la produttività dei tribunali (misurata con il numero dei procedimenti definiti ogni anno in rapporto a quello dei giudici assegnati al settore civile). Al fine di approfondire le ragioni dell'assenza di correlazione, abbiamo classificato i tribunali in quattro distinti gruppi utilizzando come variabili categoriche le mediane della durata e della produttività. I tribunali del Mezzogiorno appartengono prevalentemente ai due gruppi caratterizzati da un'elevata durata dei processi. In un primo gruppo, tuttavia, la durata elevata si associa anche a una bassa produttività, nonostante un rapporto favorevole tra offerta (numero di giudici) e domanda (livello e composizione dei procedimenti iscritti ogni anno). In un secondo gruppo, invece, le durate elevate dei processi si associano a un'elevata produttività, il che segnala la presenza di uno squilibrio tra disponibilità di risorse e flussi in ingresso⁴. In altri termini, mentre in alcuni

⁴ I restanti due gruppi, che includono tribunali prevalentemente localizzati nel Centro Nord, sono caratterizzati, specularmente, da una bassa durata dei procedimenti che si associa però in un caso a bassi livelli di produttività (e

casi la peggiore performance in termini di durata è attribuibile a una carenza di risorse in rapporto alla domanda di giustizia, in altri casi, prevalgono soprattutto fattori di natura organizzativa e di efficienza degli uffici. Questi risultati suggeriscono l'utilità di una differenziazione delle politiche sul territorio, in relazione alle specifiche situazioni dei diversi tribunali.

L'analisi dei tassi di impugnazione dinanzi alla corte di appello e dei tassi di riforma delle sentenze – riferita a un sottoinsieme di materie più omogenee e numericamente rilevanti (contratti, diritti reali e responsabilità extracontrattuale) – evidenzia percentuali simili nelle due aree sebbene, anche in questo caso, il dato medio di area nasconda un'elevata eterogeneità interna. Il tasso di appello è positivamente correlato al tasso di litigiosità a livello locale, mentre una quota maggiore di giudici togati (rispetto a quelli onorari) si associa a più bassi tassi di appello e, in ultima analisi, a una più bassa percentuale di sentenze riformate. Non emerge, infine, nessuna correlazione significativa tra durata dei procedimenti e tassi di impugnazione e di riforma delle sentenze, suggerendo l'assenza di un trade-off tra speditezza e accuratezza e stabilità delle sentenze.

Il resto del lavoro è così strutturato. La Sezione 2 descrive i dati e le variabili utilizzate. La Sezione 3 contiene l'analisi descrittiva dei fattori di domanda e offerta di giustizia. La Sezione 4 si concentra sull'analisi della durata dei procedimenti, evidenziando i divari territoriali e l'evoluzione temporale, le correlazioni con i fattori di domanda e di offerta e la relazione tra durata e produttività. La Sezione 5 esamina i tassi di impugnazione e di riforma delle sentenze di primo grado. La Sezione 6 riporta alcune considerazioni conclusive. Il lavoro, infine, contiene un riquadro sul 2020, anno in cui gli effetti diretti e indiretti della pandemia sul funzionamento della giustizia sono stati particolarmente rilevanti.

2. Dati e variabili

Il lavoro si concentra sulla giustizia civile e sugli uffici di primo grado (tribunali ordinari). In base alla classificazione del Ministero della giustizia, i procedimenti civili possono essere distinti per tipologia di fonte (registro SICID del contenzioso e registro SIECIC delle esecuzioni e delle procedure concorsuali⁵) e, all'interno di queste, per **macro-materia**, **materia** e **micro-materia**, come illustrato nello schema sottostante.

Alcune variabili sono disponibili con un elevato grado di disaggregazione – ad esempio per tribunale, micro-materia e anno – mentre altre sono disponibili a livello più aggregato e/o per periodi temporali più limitati.

I dati di flusso (iscritti e definiti), i pendenti e la durata dei procedimenti sono disponibili per tribunale, micro-materia e anno per l'intero arco di tempo considerato (2010-2020). Con riferimento alla durata, si osserva sia la durata effettiva sia il cosiddetto *disposition time*. La durata effettiva misura il tempo medio che è stato necessario per la definizione dei procedimenti conclusi nell'anno di riferimento, calcolato come differenza tra la data di iscrizione e quella in

a un rapporto favorevole tra disponibilità di risorse e flussi in ingresso) e nell'altro a elevati livelli di produttività (e, per converso, a un rapporto sfavorevole tra disponibilità di risorse e flussi in ingresso).

⁵ Il registro SICID è il Sistema Informativo Contenzioso Civile Distrettuale mentre quello SIECIC è il Sistema Informativo Esecuzioni Civili Individuali e Concorsuali. Dallo schema (e dalle analisi contenute nel lavoro) sono esclusi il giudice tutelare, l'accertamento tecnico preventivo e il ricevimento e la verbalizzazione di dichiarazioni giurate.

cui viene pubblicata la sentenza o il provvedimento di definizione. Il *disposition time* fornisce una stima del tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti confrontando lo stock di pendenze alla fine dell'anno con il flusso dei procedimenti definiti nell'anno. La durata viene quindi approssimata dal tempo necessario per esaurire i procedimenti aperti, assumendo che rimangano costanti la capacità di smaltimento dei processi e che non vi siano nuovi procedimenti iscritti⁶.

Sempre a livello di tribunale, materia e anno ma con una disaggregazione per materia meno fine osserviamo la stratigrafia dei pendenti, vale a dire la distribuzione dei pendenti per anno di iscrizione del procedimento. Utilizzando queste informazioni è possibile calcolare l'arretrato, ovvero il numero di procedimenti che non sono stati risolti entro i termini di ragionevole durata previsti dalla legge (tre anni)⁷, e la relativa incidenza sul totale dei pendenti.

Un secondo gruppo di variabili è disponibile a livello di tribunale e anno, senza la distinzione per materia e include le presenze giuridiche dei magistrati (con la distinzione anche tra togati e onorari) e il numero di personale amministrativo (con la distinzione per area professionale). Entrambe le variabili catturano, con una buona approssimazione, il numero di persone effettivamente operanti nel tribunale. Per entrambe le variabili, inoltre, si osservano le principali caratteristiche demografiche (genere e età). Non è osservabile, invece, l'allocazione del personale di magistratura e amministrativo tra settore civile e penale, che è stata quindi ricostruita sulla base di due rilevazioni fatte dal Consiglio Superiore della Magistratura, nel 2015 e 2019. Sempre a livello di tribunale e anno, inoltre, si osservano i depositi telematici dei magistrati che, opportunamente normalizzati, possono fornire informazioni sulla propensione alla digitalizzazione dei tribunali.

Un terzo gruppo di variabili è disponibile a livello di tribunale e materia (o, meglio, di alcune di esse). Queste includono i tassi di impugnazione dei procedimenti civili dinanzi alla corte di appello e gli esiti dei ricorsi (desumibili dalle definizioni con sentenza della corte di appello)⁸. Poiché al momento le basi dati non consentono il collegamento tra il fascicolo di primo e di secondo grado, i tassi di impugnazione sono calcolati come rapporto tra i procedimenti iscritti in corte di appello in un dato anno, distinti per materia e tribunale di provenienza, e i procedimenti definiti dal tribunale nello stesso anno e nella stessa materia⁹. L'esito è rilevato sulle sentenze pubblicate in Corte di Appello per i procedimenti di secondo

⁶ Il *disposition time*, anche per mancanza di dati comparabili sulla durata effettiva, è l'indicatore utilizzato nei confronti internazionali dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) e dalla Commissione europea. È l'indicatore sul quale sono definiti i target PNRR. È calcolato con la seguente formula: $365 \cdot (\text{pendenti}_t / \text{definiti}_{t-1,t})$.

⁷ La legge 24 marzo 2001, n. 89 (legge Pinto) ha definito il limite di ragionevole durata in tre anni per dei procedimenti dinanzi al Tribunale, in due anni per quelli dinanzi alla Corte di appello e in un anno per quelli in Corte di Cassazione.

⁸ In realtà, le impugnazioni e i successivi esiti del ricorso in corte di appello sono disponibili a livello annuale, sebbene per un periodo limitato di anni. Nell'analisi si è tuttavia deciso di non sfruttare la variabilità annuale perché in alcuni casi il fenomeno era poco frequente e il dato, quindi, soggetto a una elevata aleatorietà; un problema che è, invece, minimizzato dall'utilizzo di medie su più anni. Inoltre, non essendo stato possibile ricostruire tali informazioni tracciando i singoli procedimenti ma utilizzando dati aggregati, è possibile che vi sia uno sfasamento temporale tra le impugnazioni e gli esiti, complicando la loro lettura congiunta.

⁹ Per il calcolo del numeratore sono stati esclusi i procedimenti iscritti in corte di appello in primo grado e gli appelli provenienti da tribunali fuori distretto e dall'ufficio stesso (rinvii Cassazione o appelli di provvedimenti monocratici). Per il calcolo del denominatore sono stati considerati i definiti in primo grado dei soli procedimenti impugnabili. Per ovviare al problema della parziale incoerenza nella classificazione dell'oggetto del contenzioso tra primo e secondo grado, i dati sono stati aggregati in gruppi di materie non perfettamente omogenei con la classificazione per micro-materia descritta nello schema.

grado, così come inserito nel registro SICID. Si distingue tra conferma della sentenza appellata (e quindi rigetto dell'impugnazione), riforma totale, riforma parziale (e quindi accoglimento totale o parziale dell'impugnazione) e una categoria residuale che include il rinvio al primo grado, le cause di inammissibilità, le estinzioni (ad esempio, per cessazione dei motivi del contendere) e altri esiti per i quali non è stato possibile identificare l'accoglimento o meno dell'impugnazione¹⁰.

Un'ultima variabile è, infine, disponibile solo a livello di tribunale: il tasso di mobilità dei magistrati, misurato con il numero di uscite in rapporto alla dotazione organica, nella media del periodo 2014-2018.

Registro SICID	Registro SIECIC
<ul style="list-style-type: none"> • Civile ordinario <ul style="list-style-type: none"> • Contratti <ul style="list-style-type: none"> - <i>Contratti bancari</i> - <i>Contratti e obbligazioni varie</i> • Separazioni e divorzi <ul style="list-style-type: none"> - <i>Separazioni consensuali</i> - <i>Separazioni giudiziali</i> - <i>Ecc.</i> • Ecc. • Lavoro e previdenza <ul style="list-style-type: none"> • Assistenza e previdenza <ul style="list-style-type: none"> - <i>Assistenza obbligatoria</i> - <i>Previdenza obbligatoria</i> - <i>Ecc.</i> • Lavoro privato <ul style="list-style-type: none"> - <i>Lavoro dipendente da privato</i> - <i>Lavoro parasubordinato</i> - <i>Licenziamento individuale/collettivo</i> • Ecc. • Procedimenti speciali sommari <ul style="list-style-type: none"> • Procedimenti di ingiunzione • Procedimenti speciali sommari <ul style="list-style-type: none"> - <i>Procedimenti cautelari</i> - <i>Procedimenti possessori</i> - <i>Ecc.</i> • Ecc. • Volontaria giurisdizione <ul style="list-style-type: none"> • Famiglia • Successioni • Ecc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Esecuzioni civili <ul style="list-style-type: none"> • Esecuzioni immobiliari <ul style="list-style-type: none"> - <i>Esecuzioni immobiliari</i> - <i>Esecuzioni immobiliari post legge 80</i> • Esecuzioni mobiliari <ul style="list-style-type: none"> - <i>Esecuzioni mobiliari con vendita</i> - <i>Esecuzioni mobiliari con vendita post legge 80</i> - <i>Esecuzioni mobiliari senza vendita</i> • Fallimentare e altre procedure concorsuali <ul style="list-style-type: none"> • Fallimenti • Istanze di fallimenti • Altre procedure concorsuali <ul style="list-style-type: none"> - <i>Concordato preventivo</i> - <i>Liquidazione coatta amministrativa</i> - <i>Ecc.</i>

Come accennato nell'introduzione, un importante elemento di novità dell'analisi consiste nel tenere conto della diversa composizione e, quindi, complessità del contenzioso nei diversi tribunali. A questo scopo è stato utilizzato un approccio empirico-deduttivo che deriva il grado

¹⁰ Per una descrizione più approfondita della metodologia utilizzata per la costruzione dei tassi di impugnazione e degli esiti si veda il documento "Tassi di appello e di riforma dei procedimenti civili", nella Sezione "Studi, analisi e ricerche della DG-Stat" del sito del Ministero della Giustizia.

di complessità dei procedimenti afferenti a ciascuna micro-materia dalla durata media effettiva di definizione osservata nei tribunali più virtuosi (la cosiddetta *durata benchmark*)¹¹. Si è, quindi, proceduto dapprima a calcolare la *durata benchmark* per ciascuna micro-materia; l'indicatore così ottenuto è stato utilizzato per attribuire un peso diverso ai procedimenti in base alla micro-materia di appartenenza.

A titolo di esempio, si supponga che vi siano due soli tribunali e che il primo abbia definito nel periodo considerato un solo procedimento mentre il secondo ne abbia definiti 10. Se non si pesano i procedimenti, l'output del primo tribunale è inferiore ($1 < 10$). Se, tuttavia, il procedimento definito dal primo tribunale riguardasse una materia che, nel caso *benchmark*, viene risolta in 100 giorni mentre il secondo tribunale avesse definito tutti i procedimenti in materie che impiegano 1 solo giorno, allora l'output del primo tribunale sarebbe superiore al secondo ($1 \times 100 > 10 \times 1$). Per catturare questa dimensione di complessità, i procedimenti definiti (e, parimenti, quelli iscritti e pendenti) sono stati moltiplicati per un fattore di correzione che assegna un peso maggiore (minore) a quelli con una durata maggiore (minore) della media, secondo la seguente formula:

$$definiti \llcorner corretti \gg_i = \sum_m definiti_{i,m} \times \frac{durata_m}{\overline{durata}}$$

dove, nella sommatoria dei definiti, quelli della materia m sono pesati di più (meno) se la loro durata ($durata_m$) è superiore (inferiore) alla durata media (\overline{durata}).

In modo del tutto analogo, la durata media osservata nei diversi tribunali può riflettere una diversa composizione dei definiti per micro-materia. Per tenere conto di questo elemento, oltre alla durata media è stato calcolato un indicatore di durata «corretta» che tiene conto dei fattori di composizione, ottenuto imponendo a tutti i tribunali la stessa distribuzione per materia dei procedimenti definiti osservata a livello nazionale:

$$durata_i = \sum_m \theta_{i,m} \times durata_{i,m}$$

$$durata \llcorner corretta \gg_i = \sum_m \theta_m \times durata_{i,m}$$

dove $durata_{i,m}$ è la durata media dei procedimenti nella materia m nel tribunale i , $\theta_{i,m}$ è la quota dei procedimenti definiti nella stessa materia e nello stesso tribunale e θ_m è la stessa quota calcolata a livello nazionale.

3. I fattori di domanda e di offerta

In questo paragrafo si descrivono i procedimenti pendenti e i principali fattori di domanda e di offerta di giustizia. Le variabili sono analizzate sia in una prospettiva statica – con l'obiettivo di mettere in luce i divari esistenti tra i tribunali e a livello territoriale – sia dinamica

¹¹ In particolare, abbiamo selezionato i tribunali che si caratterizzano, in media, per durate effettive più contenute. Per avere un benchmark rappresentativo a livello di area geografica e dimensione del tribunale sono stati considerati gli uffici con la durata effettiva minore per ogni singola macroarea (Aosta, Rovereto, Livorno, Chieti e Marsala) e uno in rappresentanza delle aree metropolitane (Torino).

– con il fine di analizzare le evoluzioni nel tempo nei fenomeni di interesse (concentrandosi sugli anni dal 2010 al 2019).

3.1 I procedimenti pendenti

In Italia nel 2019 c'erano 33 procedimenti pendenti ogni mille abitanti (Tavola 1). Il dato medio nazionale riflette una forte differenza tra le due macroaree: nel Mezzogiorno i procedimenti pendenti in rapporto alla popolazione sono più del doppio rispetto al Centro Nord.

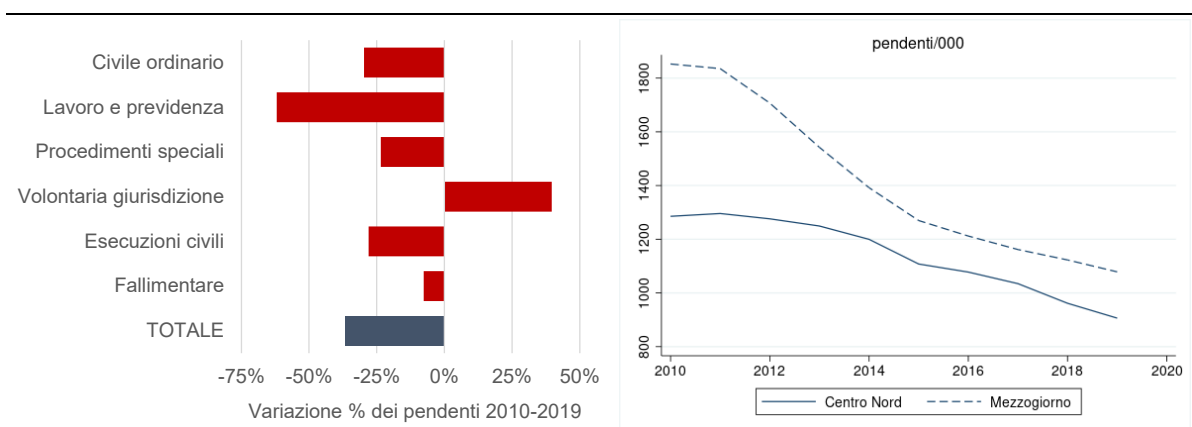
Tav. 1. I procedimenti pendenti nel 2019

Area geografica	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
Procedimenti pendenti × 1.000 abitante	33,4	23,3	52,4
Procedimenti pendenti corretti × 1.000 abitante	73,0	56,1	104,9
# osservazioni	140	78	62

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

Tra il 2010 e il 2019 il numero dei pendenti è diminuito del 37 per cento (Figura 1). Il calo ha riguardato tutte le macro-materie con l'esclusione della volontaria giurisdizione che, tuttavia, contribuisce in misura marginale alla variazione complessiva per la sua contenuta rilevanza numerica (Figura 1, a sinistra). Le materie che, invece, hanno contribuito maggiormente alla variazione totale sono, nell'ordine, lavoro e previdenza (soprattutto quest'ultima), civile ordinario (prevalentemente contratti) ed esecuzioni civili (in particolare quelle mobiliari). A livello territoriale, la diminuzione ha riguardato il 90 per cento dei tribunali ed è stata più accentuata nel Mezzogiorno (Figura 1, a destra).

Fig. 1. Evoluzione dei procedimenti pendenti per materia e area geografica

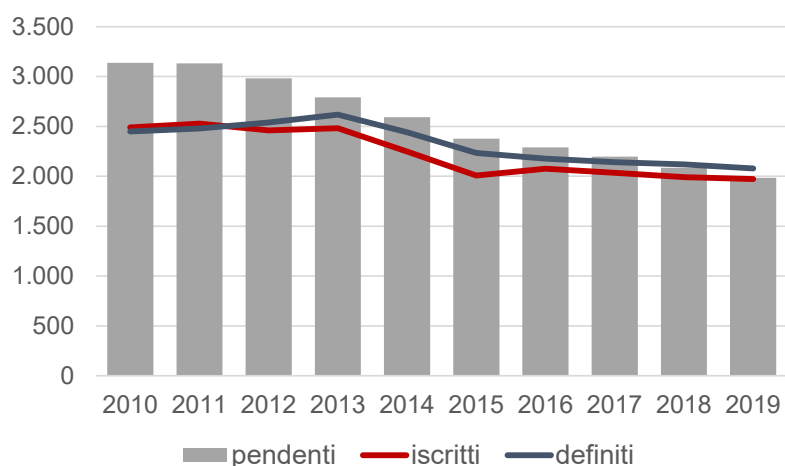


Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

L'andamento delle pendenze è meccanicamente collegato a quello dei procedimenti sopravvenuti e definiti: si ha una riduzione (aumento) delle pendenze quando il numero di

procedimenti definiti nell'anno supera (è inferiore a) quello dei sopravvenuti. Ne consegue che, sulla dinamica delle pendenze incidono sia l'andamento della domanda sia la capacità di smaltimento degli uffici¹². Nel periodo analizzato, la riduzione delle pendenze è in larga parte riconducibile alla riduzione della domanda, che ha più che compensato la minore capacità di definizione dei procedimenti (Figura 2).

Fig. 2. Evoluzione dei procedimenti pendenti, definiti e iscritti



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

Oltre alla consistenza numerica, un importante elemento di valutazione è dato dalla anzianità (età di iscrizione) dei procedimenti pendenti. Un sottoinsieme rilevante è rappresentato dall'arretrato, ovvero dai procedimenti pendenti da più di tre anni. Nel 2019 c'erano quasi 9 procedimenti pendenti ultra-triennali ogni mille abitanti (Tavola 2). Anche in questo caso, il dato medio nazionale nasconde una forte differenza tra le due macroaree: nel Mezzogiorno i pendenti ultra-triennali in rapporto alla popolazione sono più del triplo rispetto al Centro Nord, il quintuplo se si escludono le procedure esecutive e concorsuali. L'incidenza degli ultra-triennali sul totale della pendenza è più elevata di 9 punti percentuali (14 per i procedimenti di area SICID).

Tav. 2. Procedimenti pendenti da più di tre anni nel 2019

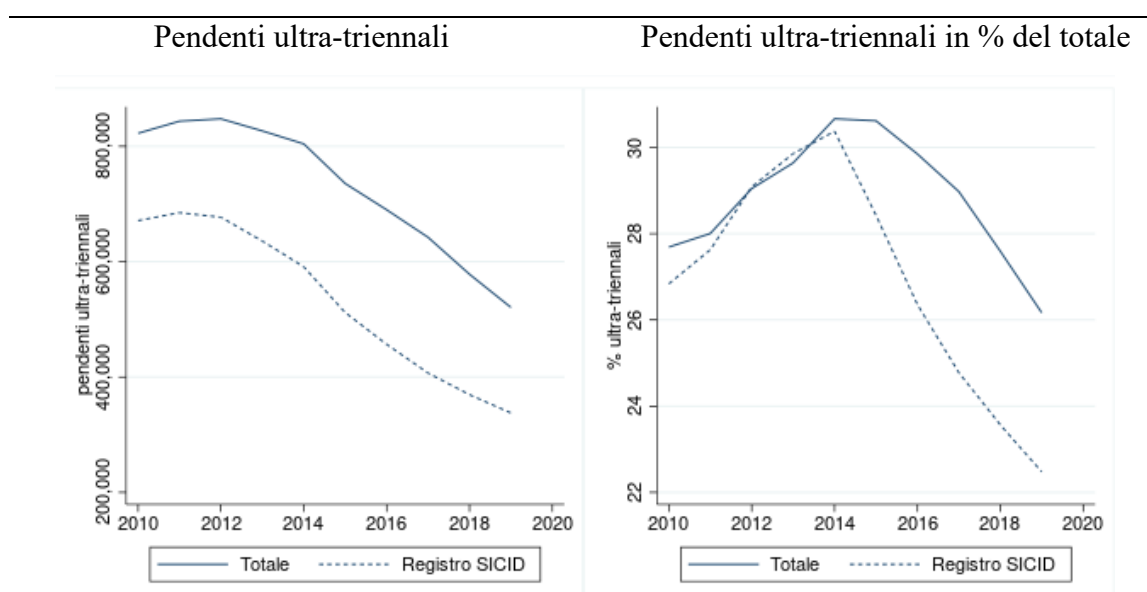
Area geografica	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
Pendenti ultra-triennali × 1.000 abitanti:	8,8	5,0	15,9
di cui: registro SICID	5,7	2,4	11,8
Quota ultra-triennali	26,2	21,3	30,2
di cui: registro SICID	22,5	14,4	28,6
# osservazioni	140	78	62

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

¹² A tal riguardo un indicatore che viene opportunamente monitorato è il cosiddetto *clearance rate* dato dal rapporto tra definiti e sopravvenuti.

Nel decennio l'arretrato si è ridotto del 37 per cento per il complesso dei procedimenti e del 50 per quelli di area SICID (Figura 3 a sinistra). La riduzione è stata più contenuta nella prima metà del decennio (-2 e -12 per cento, rispettivamente tra il 2010 e il 2014) rispetto alla seconda (-35 e -43 per cento tra il 2014 e il 2019). Anche l'incidenza sulla pendenza complessiva si è ridotta nel decennio (di 1,5 punti percentuali per il complesso dei procedimenti; di 4,3 punti percentuali per quelli di area SICID); la riduzione è interamente concentrata nella seconda metà del periodo (Figura 3 a destra).

Fig. 3. Evoluzione dell'arretrato



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

Nel resto della sezione si approfondiscono sia la domanda (Sezione 3.2) sia i fattori di offerta di giustizia e, in particolare, le risorse umane (Sezione 3.3), il grado di digitalizzazione (Sezione 3.4) e la produttività dei tribunali (Sezione 3.5).

3.2 La litigiosità

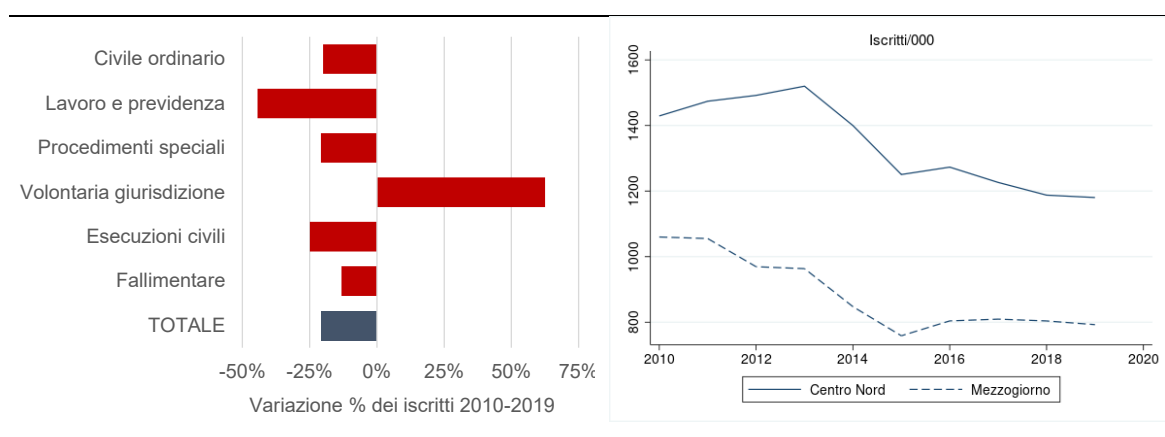
La domanda di giustizia – che se rapportata alla popolazione possiamo anche definire come tasso di litigiosità – è molto eterogenea sul territorio. Nei tribunali ogni anno vengono iscritti, in media, 32 nuovi procedimenti ogni 1.000 abitanti; tale valore è di poco superiore alle 20 unità per i tribunali al di sotto del 10° percentile della distribuzione mentre è superiore alle 40 unità per quelli al di sopra del 90° percentile.

Il tasso di litigiosità è più elevato nel Mezzogiorno: in tale area del Paese ci sono 6 nuovi iscritti ogni mille abitanti in più rispetto al Centro Nord (Tavola 3). Tale divario si amplia se si tiene conto della composizione dei procedimenti per micro-materie, suggerendo che nel Mezzogiorno non solo la domanda di giustizia è maggiore ma è anche in media più complessa.

procedimenti in micro-materie caratterizzate da una durata più breve (meno di 50 giorni, come i procedimenti di ingiunzione) è del 33 per cento nel Centro Nord e del 25 per cento nel Mezzogiorno. A livello di macro-materia, nel Mezzogiorno sono significativamente più diffusi i procedimenti in materia di lavoro e previdenza, mentre al Centro Nord vi è relativamente più domanda per i procedimenti speciali sommari.

Nel decennio considerato, la domanda di giustizia ha registrato un calo significativo (-21 per cento), cui hanno contribuito, in linea con quanto osservato per i pendenti, soprattutto le materie di lavoro e previdenza, il civile ordinario e le esecuzioni civili (Figura 5, a sinistra). A livello di area geografica, il calo è stato più accentuato nel Mezzogiorno dove il numero di procedimenti iscritti si è ridotto di un quarto (Figura 5, a destra). Tale risultato è in larga parte attribuibile ai procedimenti in materia di lavoro e previdenza che rappresentano una quota rilevante della domanda di giustizia nelle regioni meridionali¹⁴.

Fig. 5. Evoluzione della domanda di giustizia



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

3.3 Le risorse umane: i magistrati e il personale amministrativo

L'input di lavoro, in termini di quantità e qualità, è la principale determinante del funzionamento di un tribunale. È pertanto utile fornire alcune analisi descrittive di inquadramento del fenomeno. In particolare, per ogni tribunale e anno, si dispone del numero complessivo di unità di personale di magistratura (presenze giuridiche) e amministrativo (presenze effettive) in servizio. Per i magistrati si conosce anche la composizione tra magistrati togati e onorari e la composizione per caratteristiche anagrafiche (età e genere). Per il personale amministrativo si osserva la distribuzione per area funzionale (funzionari, cancellieri e assistenti e ausiliari) e, anche in questo caso, le principali caratteristiche anagrafiche.

L'allocazione del personale (di magistratura e amministrativo) tra settore civile e penale, fondamentale per fare valutazioni circa la congruità delle risorse e/o per ricostruire indicatori di produttività dei tribunali è, come noto, una scelta organizzativa che compete ai capi degli

¹⁴ Per un'analisi sugli interventi che hanno portato a una riduzione del contenzioso, come ad esempio alcune misure che hanno sottratto alla competenza dei giudici dei tribunali una parte delle controversie in materia di previdenza, si rimanda a Giacomelli et al. (2017).

uffici. Allo stato, il dato non viene rilevato centralmente in modo sistematico. Per superare questo limite informativo sono state utilizzate le informazioni acquisite dal Consiglio Superiore della Magistratura attraverso due rilevazioni effettuate nel 2015 e nel 2019 presso gli uffici giudiziari, relative al personale di magistratura. Ai fini dell'analisi il dato medio di queste due rilevazioni è stato utilizzato per distribuire tra i due settori sia i giudici sia il personale amministrativo in tutto il quinquennio analizzato. I dati così ottenuti sono stati successivamente utilizzati per valutare la dotazione di risorse umane nella giustizia civile in rapporto a vari indicatori di domanda di giustizia. In particolare, per quest'ultima abbiamo usato la popolazione – per approssimare la domanda potenziale – il numero di procedimenti iscritti – per misurare la domanda effettiva – e il numero di procedimenti iscritti corretti, vale a dire ponderati diversamente in funzione della diversa durata delle micro-materie nel caso di *benchmark* – così da tenere conto anche della diversa complessità della domanda effettiva.

Il diverso denominatore utilizzato cambia significativamente le valutazioni sulla dotazione di risorse in rapporto alla domanda di giustizia (Tavola 4). In particolare, se usiamo la popolazione emerge che il numero di magistrati e di personale amministrativo assegnati al civile è significativamente più elevato nel Mezzogiorno. Tale divario si riduce, tuttavia, se si normalizza per il numero di procedimenti iscritti e ancora di più per la loro diversa complessità.

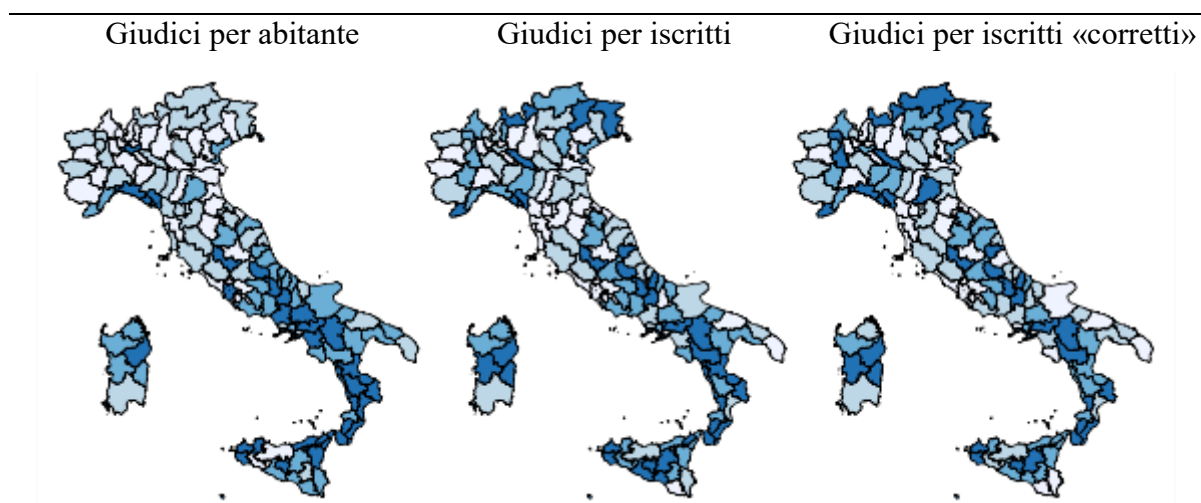
Tav. 4. Risorse umane in rapporto alla domanda di giustizia civile

Area geografica	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
Giudici per:			
abitante/1000	0,066	0,057	0,082
procedimenti iscritti/1000	1,930	1,797	2,134
procedimenti iscritti corretti/1000	2,065	1,987	2,177
Personale amministrativo per:			
abitante/1000	0,654	0,543	0,865
procedimenti iscritti/1000	19,24	17,18	22,43
procedimenti iscritti corretti/1000	20,60	19,00	22,87
# osservazioni	140	78	62

Il numero di giudici e di personale amministrativo assegnato alla giustizia civile è stato stimato sulla base della ripartizione dei magistrati togati e onorari tra settore civile e penale rilevata dal Consiglio Superiore della Magistratura nel 2015 e nel 2019. In particolare, la ripartizione a livello di tribunale è stata calcolata considerando la quota media di magistrati assegnati al civile nelle due rilevazioni. Per approssimare la domanda di giustizia è stata usata la popolazione dei bacini di riferimento dei tribunali (la domanda potenziale), il numero di procedimenti iscritti (la domanda effettiva) e questi ultimi pesati per il diverso numero di giorni necessari a definirli sulla base dei dettagli di materia cui si riferiscono (domanda effettiva ponderata per la complessità).
Fonte: elaborazioni su dati del Consiglio Superiore della Magistratura per il personale di magistratura e del Ministero della Giustizia per il personale amministrativo (valori medi del periodo 2015-19).

Per dare una evidenza visuale di come possa cambiare l'interpretazione della disponibilità di giudici civili in rapporto alla domanda di giustizia, abbiamo rappresentato graficamente tre diverse mappe dei tribunali in base ai tre diversi denominatori usati per approssimare la domanda (Figura 6).

Fig. 6. Giudici in rapporto alla domanda di giustizia



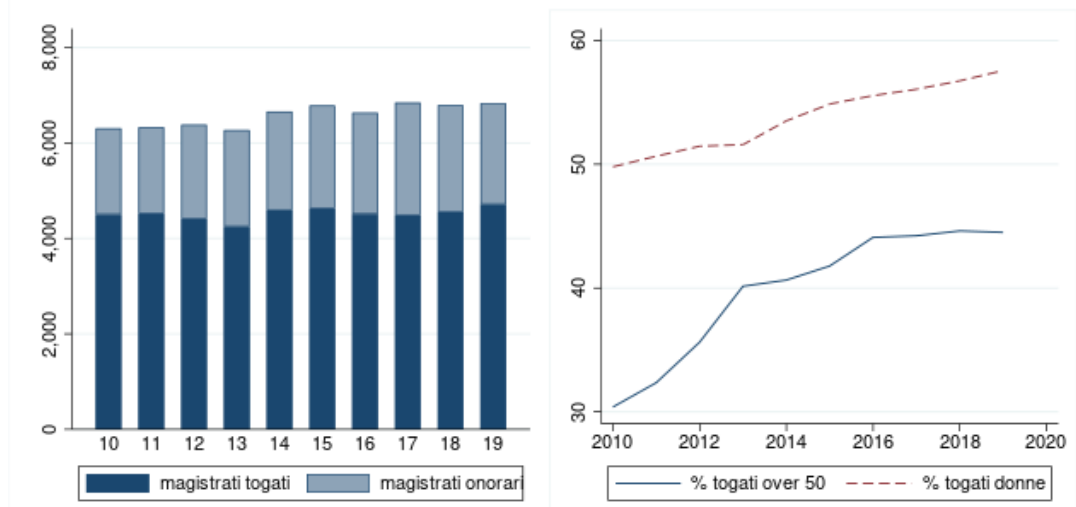
Il numero di giudici assegnato alla giustizia civile è stato stimato sulla base della ripartizione tra settore civile e penale rilevata dal Consiglio Superiore della Magistratura nel 2015 e nel 2019. In particolare, la ripartizione a livello di tribunale è stata calcolata considerando la quota media di magistrati assegnati al civile nelle due rilevazioni. Per approssimare la domanda di giustizia è stata usata la popolazione dei bacini di riferimento dei tribunali (la domanda potenziale), il numero di procedimenti iscritti (la domanda effettiva) e questi ultimi pesati per il diverso numero di giorni necessari a definirli sulla base dei dettagli di materia cui si riferiscono (domanda effettiva ponderata per la complessità). Colori più scuri (chiari) indicano un maggior (minore) numero di giudice in rapporto all'indicatore di domanda considerato.

Fonte: elaborazioni su dati del Consiglio Superiore della Magistratura (valori medi del periodo 2015-19).

A fine 2019, il numero complessivo di magistrati (addetti al civile o penale) era di poco superiore alle 6,800 unità (Figura 7, a sinistra). Tale numero era lievemente diminuito nella seconda metà degli anni duemila mentre è aumentato di oltre 500 unità rispetto all'inizio dello scorso decennio. È cambiata significativamente anche la composizione: nel corso dello scorso decennio la percentuale di donne tra i magistrati togati è passata dal 50 al 58 per cento; al tempo stesso, la quota degli ultra-cinquantenni è aumentata dal 30 al 45 per cento (Figura 7, a destra).

Il personale amministrativo presso i tribunali è invece diminuito progressivamente nella finestra temporale considerata, passando dalle oltre 16,000 unità nel 2005 a 14,800 nel 2010 fino a 13,400 del 2019 (Figura 8, a sinistra). Per lo scorso decennio è disponibile anche la distribuzione per area funzionale: in tale arco temporale, a fronte di una sostanziale stasi del personale ausiliario, c'è stata una ricomposizione tra funzionari e cancellieri a favore di questi ultimi. Guardando alle caratteristiche anagrafiche, due su tre sono donne, una percentuale che è lievemente aumentata nel periodo considerato. È aumentata significativamente, invece, la quota di ultracinquantenni che è passata dal 54 al 70 per cento nello scorso decennio. Tale dinamica si è tuttavia arrestata e ha anzi registrato un'inversione di tendenza nel 2018 (Figura 8, a destra).

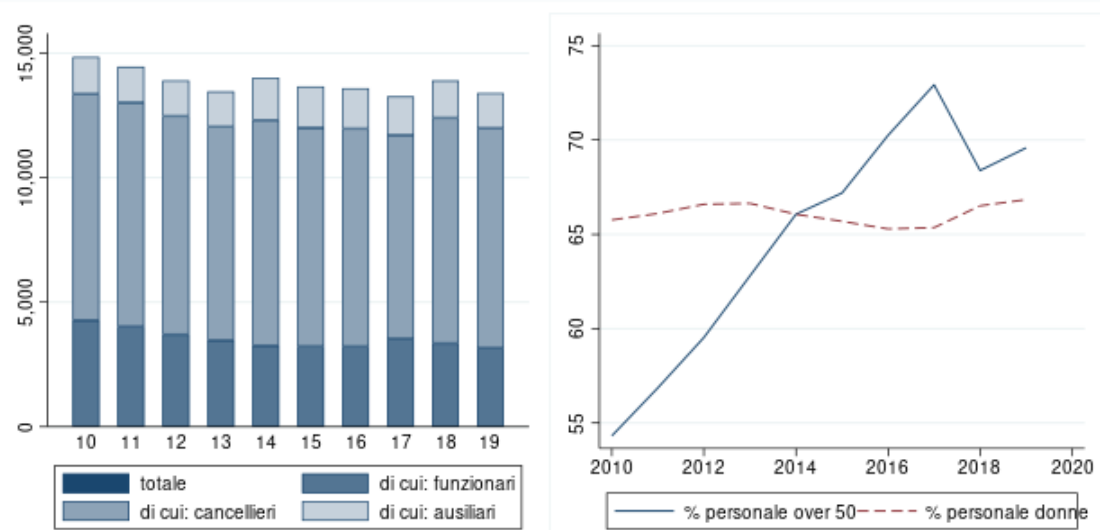
Fig. 7. I magistrati



I dati si riferiscono al complesso dei magistrati operanti nei tribunali, senza distinguere tra quelli assegnati al civile e quelli assegnati al penale. Le caratteristiche anagrafiche (l'età e il genere) sono disponibili solo per i magistrati togati.

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (2010-2019).

Fig. 8. Il personale amministrativo in servizio presso i tribunali



I dati si riferiscono al personale amministrativo in servizio presso i tribunali.

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (2010-2019).

Un'altra variabile che può influenzare significativamente la performance di un tribunale e la speditezza nella definizione dei processi è la mobilità dei magistrati. Quando un giudice si sposta da un ufficio all'altro, i processi sono temporaneamente sospesi, in attesa della riassegnazione e il nuovo giudice deve riaprire l'istruzione del caso. Al fine di cogliere questo elemento, è stato utilizzato l'indicatore sviluppato dal Consiglio Superiore della Magistratura in uno studio recente. L'indicatore misura l'incidenza della mobilità presso ciascun tribunale, rapportando il numero di uscite avvenute nel quinquennio 2014-2018 all'organico complessivo. Le uscite comprendono tutti i trasferimenti da una sede all'altra, nonché i casi in cui è stato

autorizzato il collocamento del magistrato fuori ruolo per lo svolgimento di funzioni diverse da quelle giurisdizionali. L'indicatore è pari a 0 quando nessuna uscita è avvenuta nel quinquennio e cresce all'aumentare del numero di uscite: un valore di 100, ad esempio, indica che ci sono state nel quinquennio un numero di uscite pari al numero di magistrati in organico.

Nella media dei tribunali italiani, l'indicatore di mobilità nel quinquennio è stato pari al 46 per cento, con una forte eterogeneità tra le varie sedi (Tavola 5): l'indicatore passa dal 20 al 77 per cento spostandosi dal 10° al 90° percentile della distribuzione. Anche in questo caso inoltre tale eterogeneità assume una connotazione geografica: nel Mezzogiorno l'indicatore è più alto rispetto al Centro Nord (53 e 41 per cento, rispettivamente).

Tav. 5. Mobilità dei magistrati

Area geografica	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
Indice di mobilità	46	41	53
# osservazioni	140	78	62

Fonte: Consiglio Superiore della Magistratura (valori medi del periodo 2014-18).

3.4 Il grado di digitalizzazione

Un altro fattore che può influenzare l'attività dei tribunali è il grado di digitalizzazione. Il ricorso alle nuove tecnologie dipende da diversi fattori, quali la dotazione informatica e le competenze del personale (magistrati e personale amministrativo).

Per misurare i progressi e i divari territoriali in termini di ricorso al digitale si utilizzano indicatori relativi al processo civile telematico (PCT)¹⁵. In particolare, un primo indicatore misura il rapporto tra il numero di atti (verbali e provvedimenti, ivi incluse le sentenze) depositati dai magistrati in via telematica e una stima del numero totale di atti depositati¹⁶. Un secondo indicatore (disponibile dal 2014) misura, invece, il rapporto tra il numero delle sole sentenze depositate in via telematica e il numero totale delle sentenze pubblicate e si riferisce al registro SICID. I due indicatori mostrano dinamiche simili e crescenti (Figura 9, a sinistra). Tra il 2014 e il 2019 la percentuale di atti telematici è passata dall'11 per cento al 44 per cento; quella delle sentenze dal 18 al 49. I valori (per gli atti) erano prossimi allo zero nel 2010. Come atteso, inoltre, l'utilizzo del PCT è significativamente aumentato nel 2020, in connessione con la crisi pandemica e la maggiore necessità di lavorare da remoto. Nel 2020, il 63 per cento degli atti e il 55 per cento delle sentenze è stato depositato telematicamente.

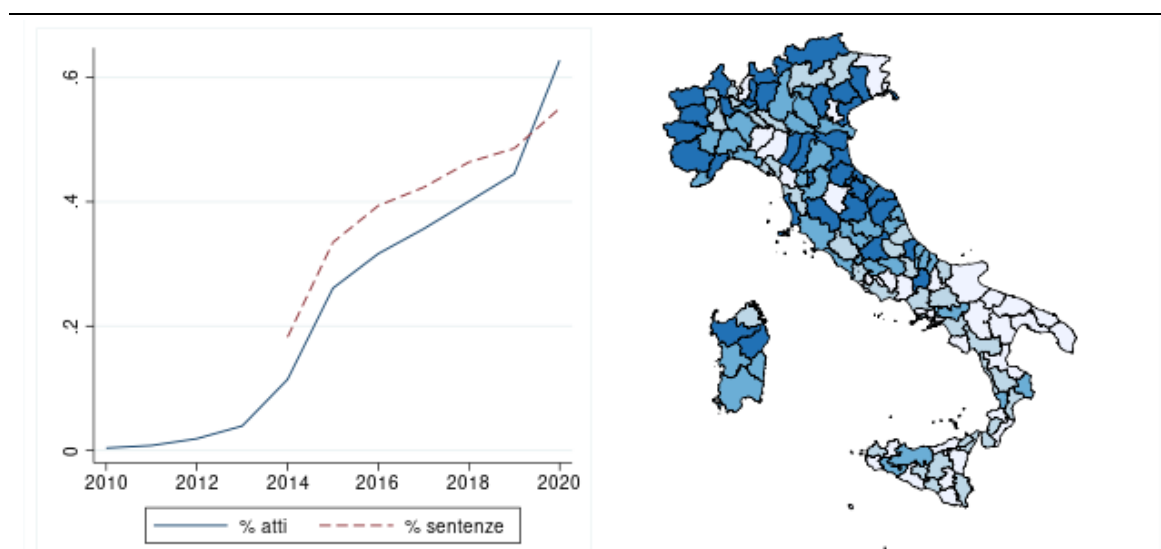
L'utilizzo del PCT è più diffuso al Centro Nord: nella media del periodo 2015-2019 la percentuale di atti telematici è superiore di 9 punti percentuali rispetto al Mezzogiorno, quella

¹⁵ Il PCT è stato introdotto nell'ordinamento in via sperimentale nel 2001. Dal 2014, il deposito telematico degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti nei procedimenti civili, contenziosi e di volontaria giurisdizione, innanzi al tribunale, è divenuto obbligatorio. Per il personale di magistratura, l'obbligo di deposito telematico degli atti non è previsto, fatta eccezione per i decreti ingiuntivi.

¹⁶ Mentre il numero di atti (nativi) digitali del magistrato (numeratore del rapporto) è esattamente misurato, per il denominatore (numero complessivo di atti del magistrato) si è resa necessaria una stima in quanto il numero di quelli depositati in formato cartaceo non viene conteggiato. Il numero complessivo (digitali + cartacei) di atti del magistrato è stato perciò approssimato contando il numero di eventi cui è normalmente associato il deposito di un atto (provvedimento o verbale).

delle sentenze telematiche di 17. Nel 2020 la percentuale di sentenze depositate telematicamente nei distretti del Centro-Nord è stata del 66 per cento contro il 45 per cento del Mezzogiorno (Figura 9, a destra). Considerato che la gestione delle infrastrutture informatiche è centralizzata, tali differenze non sembrano riconducibili a differenze nelle dotazioni.

Fig. 9. Grado di utilizzo del PCT



Colori più scuri (chiari) indicano un maggiore (minore) grado di utilizzo del PCT.

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

3.5 La produttività dei tribunali

Oltre che dalla disponibilità di risorse umane e fisiche, l'offerta di giustizia dipende anche dalla produttività degli uffici. La produttività cattura il grado di efficienza con cui le risorse sono impiegate ed è attribuibile a diversi fattori tra cui le caratteristiche dei giudici (ad es. il grado di competenza e di esperienza) e fattori organizzativi e manageriali a livello di tribunale (ad es. le pratiche gestionali, l'organizzazione del lavoro, ecc.).

La produttività è comunemente definita come il rapporto tra il volume dell'output e quello degli input che concorrono alla sua realizzazione. Per misurarla utilizziamo come input il numero di giudici assegnati al civile e come output due diversi indicatori: il totale dei procedimenti definiti e i definiti corretti per la durata media delle singole micro-materie. Il primo indicatore è il più semplice e utilizzato. Il secondo indicatore permette di ponderare in maniera diversa i definiti assegnando maggiore peso ai procedimenti più complessi (es. la risoluzione di un contenzioso in tema di contratti) e minore, invece, a quelli più semplici (es. una separazione consensuale).

I due indicatori sono, non sorprendentemente, correlati tra di loro, ma emergono anche delle differenze. Nella Tavola 6 riportiamo gli indici così ottenuti. Ogni anno un giudice definisce circa 550 procedimenti. Tale media, nuovamente, nasconde tuttavia una significativa eterogeneità tra i tribunali. Se consideriamo i tribunali che occupano il 90° percentile della distribuzione della produttività e li confrontiamo con quelli che sono al 10° emerge che i primi sono più efficienti di quasi il 70 per cento: nei primi ogni giudice definisce circa 700

procedimenti all'anno, nei secondi 400. A livello di area geografica, la produttività è più elevata del 16 per cento nel Centro Nord. Tale percentuale si dimezza se si considerano i definiti corretti per la loro diversa complessità.

Anche in questo caso, per visualizzare come cambia l'analisi territoriale in funzione dell'indicatore scelto, abbiamo riportato delle mappe (Figura 10) che mostrano, al di là delle differenze tra le macro-aree, delle significative differenze all'interno di esse.

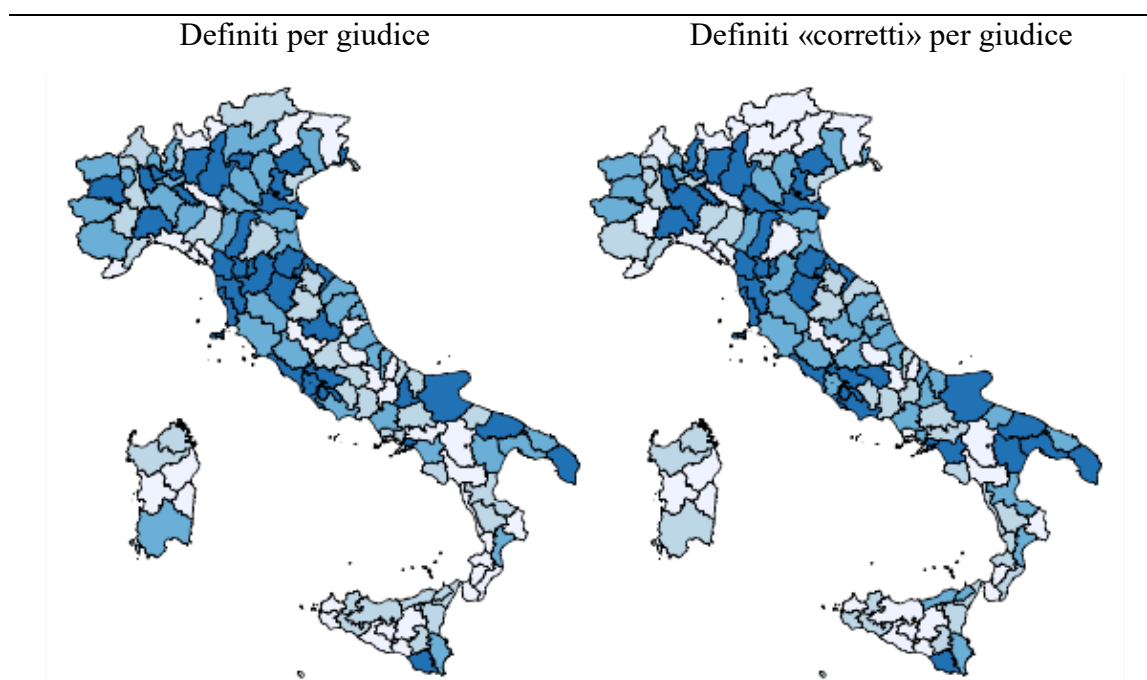
Tav. 6. La produttività dei giudici

Area geografica	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
Procedimenti definiti per giudice	552	587	507
Procedimenti definiti corretti per giudice	561	579	537
# osservazioni	140	78	62

Il numero di giudici assegnato alla giustizia civile è stato stimato sulla base della ripartizione tra settore civile e penale rilevata dal Consiglio Superiore della Magistratura nel 2015 e nel 2019. In particolare, la ripartizione a livello di tribunale è stata calcolata considerando la quota media di magistrati assegnati al civile nelle due rilevazioni.

Fonte: elaborazioni su dati del Consiglio Superiore della Magistratura (valori medi del periodo 2015-19).

Fig. 10. Produttività dei tribunali nella giustizia civile



Il numero di giudici assegnato alla giustizia civile è stato stimato sulla base della ripartizione tra settore civile e penale rilevata dal Consiglio Superiore della Magistratura nel 2015 e nel 2019. In particolare, la ripartizione a livello di tribunale è stata calcolata considerando la quota media di magistrati assegnati al civile nelle due rilevazioni. Colori più scuri (chiari) indicano una maggiore (minore) produttività dei tribunali.

Fonte: elaborazioni su dati del Consiglio Superiore della Magistratura (valori medi del periodo 2015-19)

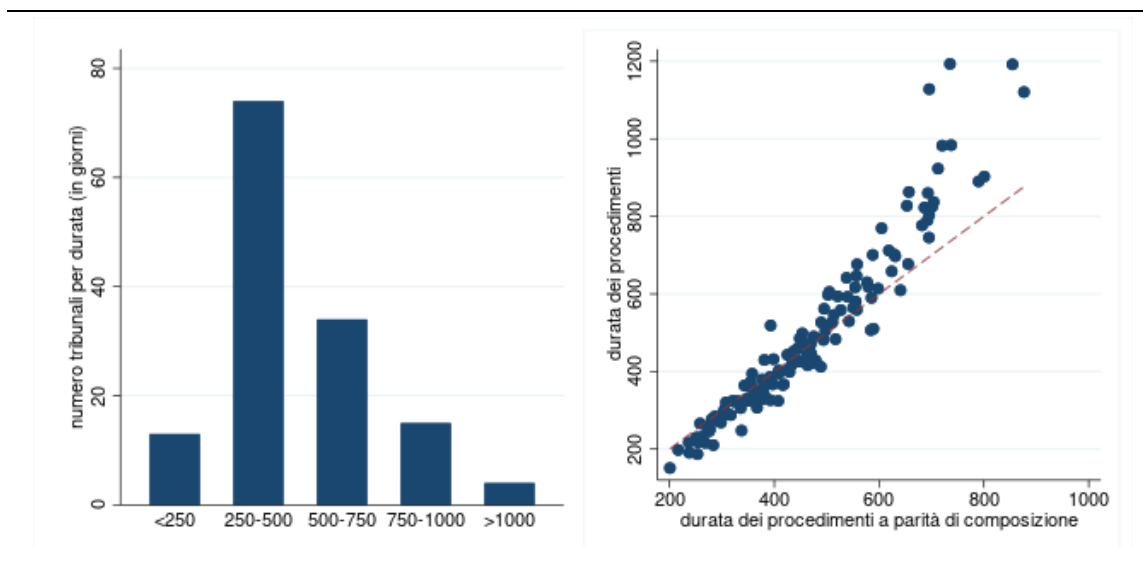
4. La durata dei procedimenti

L'analisi utilizza la durata, misurata sia con la durata effettiva sia con il *disposition time*, come principale variabile di valutazione della performance dei tribunali. La durata è calcolata sul totale dei procedimenti, includendo sia il contenzioso civile ordinario sia le procedure esecutive e concorsuali, sebbene vengano comunque prodotte analisi su insiemi più omogenei di materie. La sezione è divisa in tre parti: una prima parte descrittiva, in cui vengono messi in luce i divari territoriali in termini di durata e l'evoluzione nel tempo (Sezione 4.1); una seconda parte con analisi di regressione per esaminare il ruolo dei fattori di domanda e di offerta (Sezione 4.2); e, infine, una terza parte che propone una lettura congiunta della durata e della produttività dei tribunali (Sezione 4.3).

4.1 Analisi descrittiva

La durata media effettiva presenta una significativa variabilità tra i tribunali: a fronte di una durata di circa 430 giorni nel tribunale mediano, i tempi sono più che triplicati passando da un tribunale al 10° percentile a uno al 90° percentile della distribuzione della durata (da circa 250 a oltre 820 giorni)¹⁷.

Fig. 11. La durata dei procedimenti nella giustizia civile tra i tribunali



La linea tratteggiata, nella figura a destra, rappresenta la bisettrice.

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (2015-2019).

¹⁷ La durata dei processi è elevata nel confronto internazionale. Secondo il rapporto *Doing Business in 2020* della Banca Mondiale (dati 2019), in Italia occorrono 850 giorni per la risoluzione di una disputa commerciale (includendo tra di essi i tempi necessari per la presentazione del ricorso, lo svolgimento della fase istruttoria e di decisione ed escludendo, invece, l'esecuzione della sentenza), a fronte di valori molto più contenuti in Francia (347), Germania (409) e Spagna (330). Indicazioni simili provengono dall'ultimo rapporto CEPEJ (dati 2018) che utilizza il *disposition time*: 527 giorni in Italia a fronte di 420 in Francia, 220 in Germania e 362 in Spagna.

La Figura 11 (a sinistra) mostra la distribuzione dei tribunali per diverse classi di durata dei procedimenti: sebbene in circa un tribunale ogni dieci la durata sia inferiore ai 250 giorni, è significativa la quota di quelli con durate molto elevate (in un tribunale su sette la durata media è superiore ai 750 giorni e quattro tribunali, in particolare, hanno durate medie superiori ai 1.000 giorni). Per tenere conto dei fattori di composizione, abbiamo ricalcolato la durata imponendo che la distribuzione dei procedimenti tra le singole materie sia la stessa per tutti i tribunali. La correlazione tra questa misura e quella non corretta per fattori di composizione è molto elevata (0,96) ma emergono anche altri due elementi: in primo luogo, pur rimanendo sostanzialmente confermato il ranking tra i tribunali, la dispersione della variabile è lievemente inferiore: lo scarto interquartile in rapporto alla mediana, per esempio, passa dal 63 al 45 per cento; in secondo luogo, come mostrato anche nella Figura 11 (a destra), lo scarto tra la durata effettiva e la durata effettiva corretta per fattori di composizione è più ampia nei tribunali caratterizzati da durate più elevate. Ciò suggerisce che in questi tribunali, i tempi lunghi dei procedimenti sono in parte attribuibili a fattori di composizione, vale a dire a una maggiore complessità del contenzioso. La correlazione tra la durata effettiva e il *disposition time* è elevata (0,88), suggerendo che le «graduatorie» dei tribunali non mutano di molto a seconda dell'indicatore di durata scelto.

L'eterogeneità della durata dei procedimenti descritta ha una forte connotazione territoriale: nella media dei tribunali del Mezzogiorno la durata effettiva è superiore dell'84 per cento rispetto a quella del Centro-Nord: circa 660 giorni a fronte di 360 (Tavola 7). Il divario si riduce ma resta comunque ampio se si considerano la durata corretta per composizione (54 per cento) e/o la durata effettiva su gruppi più omogenei di materie. La visualizzazione dei differenziali territoriali attraverso una mappa mostra, comunque, differenze significative all'interno delle due macro-aree (Figura 12).

Tav. 7. Durata dei procedimenti civili: vari indicatori

Area geografica	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
Durata effettiva	479	359	661
Durata effettiva corretta per composizione	457	376	580
<i>Durata effettiva: civile ordinario</i>	861	695	1.101
<i>Durata effettiva: contratti</i>	1.202	1.024	1.531
Disposition time	371	288	497
# osservazioni	140	78	62

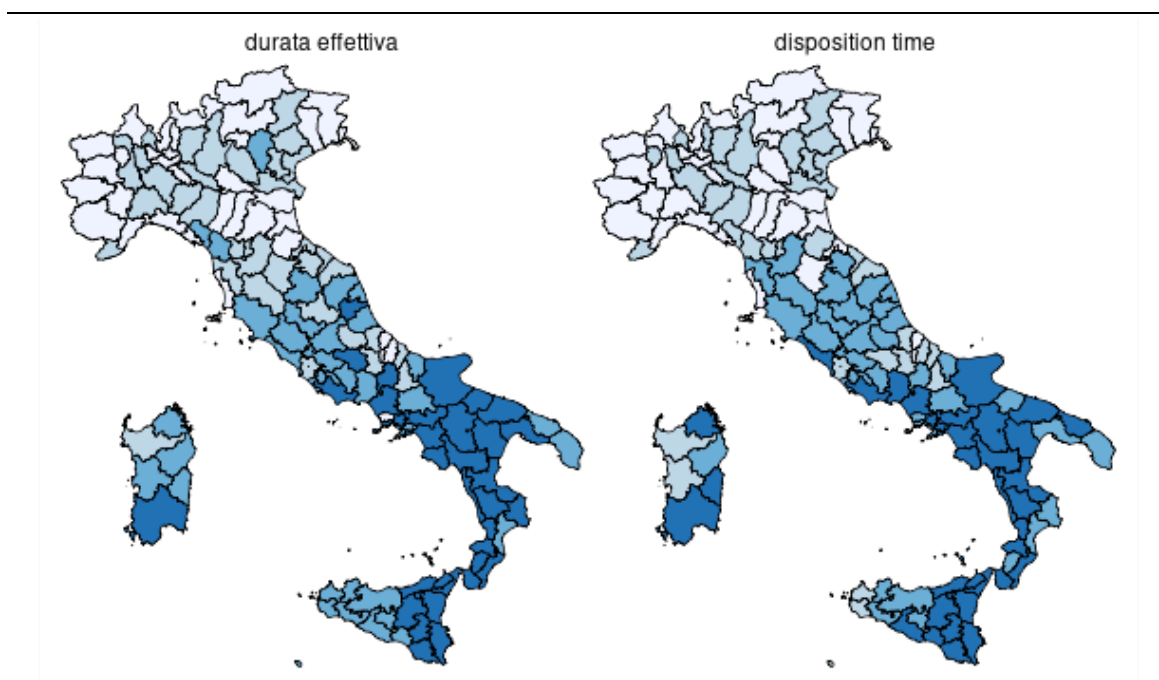
I dati sulle durate si riferiscono ai giorni. I valori sono calcolati sia a livello nazionale sia per le due macroaree. Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (valori medi del periodo 2015-2019).

In che modo, i divari nelle durate osservate tra i tribunali riflettono quelli esistenti tra le due macroaree? E quanto, invece, sono attribuibili ai divari interni alle macroaree? Per rispondere a questi quesiti usiamo misure di dispersione prese in prestito dalla letteratura su disuguaglianza (dei redditi) e in particolare gli indici di entropia che hanno la (utile) peculiarità di essere scomponibili. Nel complesso, i divari tra le due macroaree spiegano il 47 per cento della variabilità osservata (Figura 13, a sinistra) mentre la restante parte è attribuibile ai divari interni alle aree – 33 e 20 per cento della variabilità complessiva nel Mezzogiorno e nel Centro Nord, rispettivamente. Oltre alle differenze tra le macroaree sono, dunque, significativi anche i differenziali interni ad esse. Graficamente questa eterogeneità può essere rappresentata con i cosiddetti grafici a scatole e baffi (Figura 13, a destra): solo tre tribunali del Mezzogiorno hanno

una durata effettiva inferiore alla media di quelli del Centro Nord; specularmente, solo un tribunale del Centro Nord ha una durata superiore alla media di quelli del Mezzogiorno.

Il ranking dei tribunali in termini di durata, inoltre, tende ad essere abbastanza stabile e persistente nel tempo: a parità di composizione dei procedimenti per materia, la correlazione a livello di tribunale tra la durata effettiva del 2010 e quella del 2019 è pari 0,86.

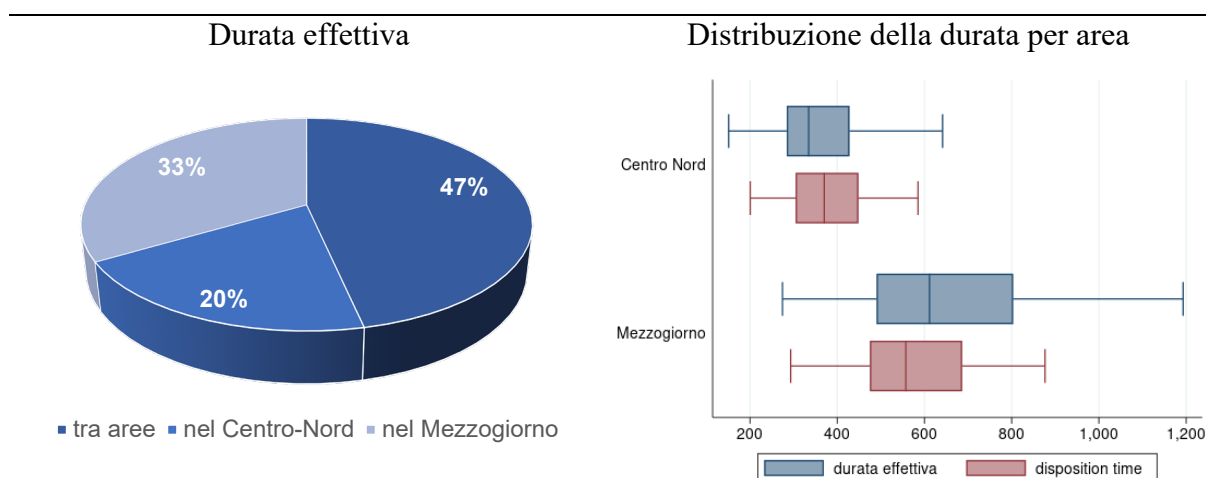
Fig. 12. Mappa a livello di tribunale della durata dei procedimenti civili



Colori più scuri (chiari) corrispondono a durate dei processi più lunghe (brevi).

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (valori medi del periodo 2015-2019).

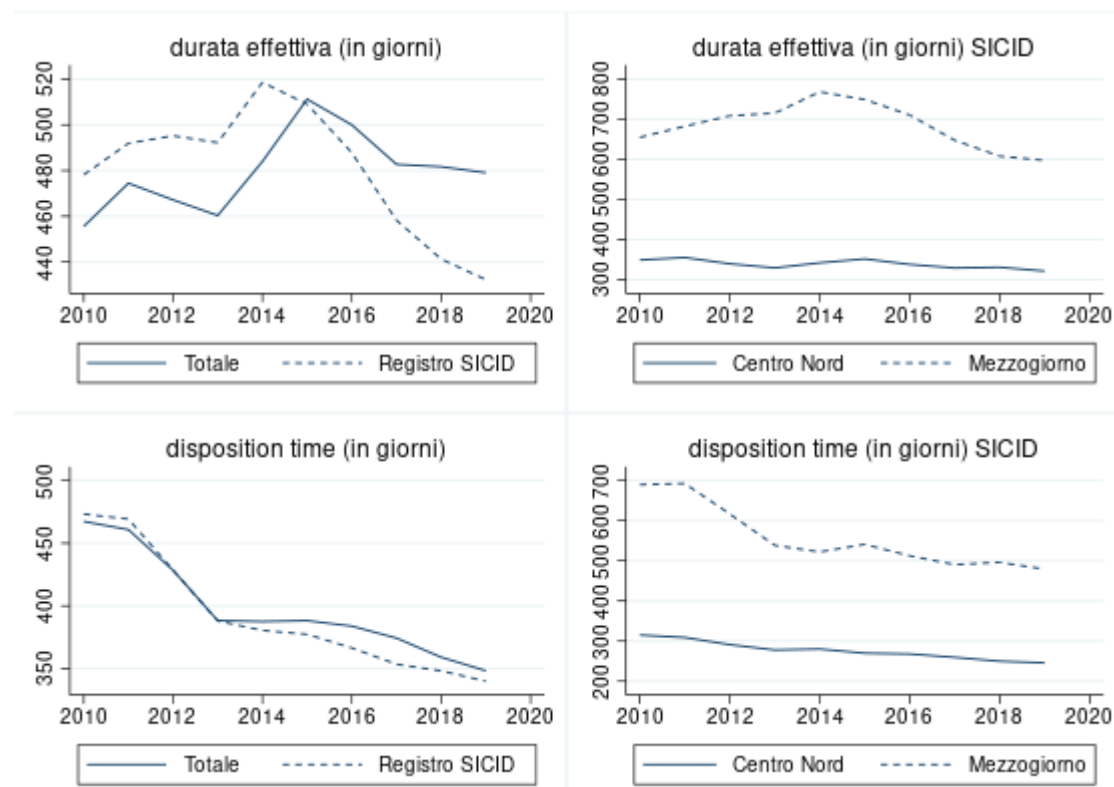
Fig. 13. Eterogeneità della durata dei procedimenti tra i tribunali e tra aree



La figura mostra la scomposizione dell'indice di Theil che attribuisce la dispersione complessiva nella durata dei procedimenti alle differenze tra le due macro-aree e a quelle esistenti all'interno di esse.

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (2015-2019).

Fig. 14. Evoluzione della durata dei procedimenti nella giustizia civile



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (2010-2019).

In termini evolutivi, il confronto tra il 2010 e il 2019 evidenzia una sostanziale stabilità nella durata media effettiva; tale risultato è tuttavia la risultante di una crescita nella prima metà del decennio a cui è corrisposta una contrazione nella seconda metà (Figura 14, in alto a sinistra). Una dinamica simile, ma con una flessione più accentuata, ha caratterizzato il contenzioso di fonte SICID (escludendo, quindi, le esecuzioni e le procedure concorsuali) che è meno influenzato dal contesto economico. In particolare, la durata effettiva dei procedimenti civili SICID è diminuita del 10 per cento nel corso del decennio, del 15 per cento nell'ultimo quinquennio. A livello di macroarea, a fronte di una flessione simile nel decennio considerato per i procedimenti civili SICID, il Mezzogiorno si è caratterizzato per un aumento più marcato nella prima metà del decennio (circa 100 giorni in più in media), cui è seguita una flessione più marcata (circa 150 giorni) nella seconda metà del decennio (Figura 14, in alto a destra). Se si considera, invece, il *disposition time*, la riduzione è stata di maggiore intensità e costante nel tempo. Nel decennio il calo è stato del 28 per cento per il totale dei procedimenti, del 25 per cento per il contenzioso SICID (Figura 14, in basso a sinistra).

La differente dinamica del *disposition time* e della durata effettiva riflette le diverse caratteristiche dei due indicatori. L'andamento del *disposition time* è connesso a quello dei procedimenti pendenti, il numeratore dell'indicatore. La riduzione osservata è quindi la diretta conseguenza del calo dei pendenti che, come già osservato, ha beneficiato del forte calo della domanda (cfr. Sezione 3.2). Viceversa, l'andamento della durata effettiva è collegato alla anzianità (età di iscrizione) dei procedimenti definiti in ciascun anno. Quest'ultima è, in linea teorica, influenzata da diversi fattori quali le regole procedurali, che definiscono il tempo minimo che occorre per portare un procedimento a definizione, e il livello di efficienza del

sistema, che incide sul tempo effettivamente impiegato per giungere alla definizione. In un dato momento, tuttavia, l'anzianità dei procedimenti definiti, e conseguentemente la durata, è anche influenzata dai criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti: a parità di altre condizioni, una redistribuzione dei definiti a favore dei procedimenti con maggiore (minore) anzianità di iscrizione determina automaticamente un aumento (riduzione) di durata.

A partire dal 2011, con l'introduzione dei programmi di gestione dei procedimenti pendenti¹⁸, l'abbattimento dell'arretrato è stato individuato quale specifico obiettivo di politica giudiziaria. In questa prospettiva, è richiesto ai capi degli uffici, in sede di redazione dei programmi annuali, di indicare criteri di priorità nella definizione dei procedimenti e obiettivi di riduzione dell'arretrato. Analizzando la dinamica dei definiti per anno di iscrizione dei procedimenti di area SICID¹⁹, si osserva che nella prima metà del decennio, in concomitanza con l'introduzione dei programmi di gestione, la quota degli ultra-triennali tra i definiti è aumentata da poco più del 17 per cento a quasi il 20 per cento (Tavola 8). A tale politica di abbattimento dell'arretrato è riconducibile l'aumento di durata osservato in questa fase. La dinamica dei definiti si inverte nel periodo successivo, con una flessione di circa 5 punti percentuali della quota degli ultra-triennali, a vantaggio di quella degli infra-annuali. Ciò spiega la riduzione di durata a partire dal 2014.

Tav. 8. Distribuzione percentuale dei definiti per anno di iscrizione

Anno iscrizione:	Anno di definizione:									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stesso anno (t=0)	49,9	49,9	50,3	50,7	49,9	51,6	53,6	53,4	54,0	54,9
t-1	22,3	21,6	21,6	21,0	21,7	21,1	20,7	22,5	22,3	21,7
t-2	10,5	10,3	9,4	10,1	8,5	8,3	8,1	8,1	8,6	8,5
Ultra-triennali	17,3	18,1	18,7	18,2	19,9	19,0	17,6	16,1	15,1	15,0
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia.

Da ultimo, l'analisi condotta a livello di tribunale, non evidenzia una relazione inversa tra la riduzione dell'arretrato e della durata: nel decennio considerato, in media, i tribunali che hanno ridotto maggiormente la durata effettiva sono anche quelli che hanno smaltito una quota maggiore dei pendenti ultra-triennali (Figura 15).

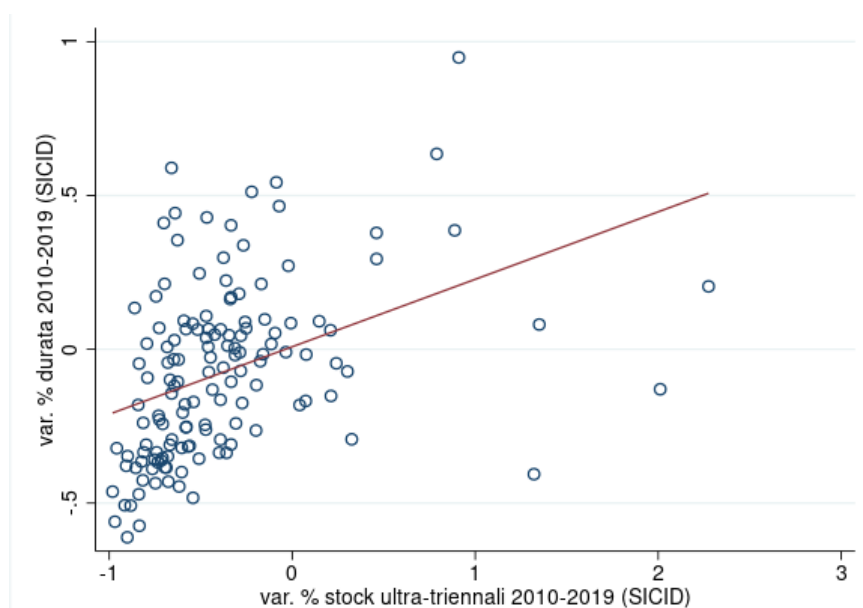
In sintesi, i dati finora analizzati mettono in evidenza alcuni fatti principali. In primo luogo, vi è una forte eterogeneità nella durata dei procedimenti tra i tribunali, che rimane significativa anche se si corregge per fattori di composizione del contenzioso. Tali divari sono in buona parte attribuibili a quelli esistenti tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, sebbene anche le differenze interne alle due aree siano significative. I divari sono, inoltre, persistenti nel tempo, suggerendo l'esistenza di fattori di natura strutturale che influenzano la performance dei tribunali. In secondo luogo, nel decennio la durata media effettiva ha avuto un andamento di segno opposto, crescente nella prima metà del decennio (riconducibile alle politiche di smaltimento dell'arretrato adottate) e decrescente nella seconda (più accentuato per i procedimenti dell'area SICID). Tali andamenti si sono associati a un costante e marcato calo

¹⁸ L'art. 37 del DL 98/2011, convertito nella Legge 111/2011, prevede che i dirigenti degli uffici giudiziari redigano annualmente un programma per la gestione dei procedimenti pendenti.

¹⁹ Gli spazi di gestione sono più ridotti per le procedure esecutive e concorsuali, caratterizzate da più forti rigidità.

dei procedimenti pendenti, al quale si collega la riduzione del *disposition time*. A livello di tribunale, non si evidenzia un trade-off tra lo smaltimento dell'arretrato e la durata dei procedimenti.

Fig. 15. Evoluzione della durata effettiva e dell'arretrato



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (2010-2019).

4.2 La correlazione tra durata e fattori di domanda e di offerta

Per analizzare la performance di un tribunale occorre tenere conto di diversi fattori di domanda e di offerta che possono influenzarne l'attività. A tal fine ricorriamo a un'analisi di regressione in cui includiamo le seguenti variabili. In primo luogo, consideriamo la dimensione del bacino di utenza del tribunale – misurato con la popolazione servita – per controllare per fattori di scala. In secondo luogo, inseriamo nella regressione fattori di offerta quali: il numero di giudici in rapporto alla popolazione; la quota di togati e alcune caratteristiche dei magistrati; il tasso di mobilità dei magistrati; e il tasso di digitalizzazione, misurato con il grado di utilizzo del PCT. In terzo luogo, si controlla per fattori di domanda come l'indice di litigiosità – misurato dal rapporto tra il numero di procedimenti iscritti e la popolazione – e l'indice di complessità dei procedimenti iscritti – che tiene conto della composizione per micro-materia e ha un valore più elevato quando la composizione è sbilanciato verso materie che hanno una durata *benchmark* maggiore. Per evitare che i risultati dell'analisi, di carattere strutturale, siano influenzati da valori riferibili a un solo anno, le variabili considerate sono tutte considerate come media del quinquennio 2015-2019. I risultati dell'analisi empirica sono riportati nella Tavola 9.

Tav. 9. La durata dei procedimenti civili

Variabile dipendente:	(Log) durata effettiva		(Log) disposition time	
	I	II	III	IV
=1 Mezzogiorno	0.407*** (0.046)	0.137** (0.060)	0.429*** (0.047)	0.194*** (0.064)
(Log) popolazione	0.000 (0.032)	0.049 (0.037)	0.004 (0.031)	0.017 (0.040)
Giudici × 1.000 abitanti		1.412 (1.261)		-2.172 (1.613)
Quota giudici togati		-0.350 (0.384)		0.046 (0.421)
Mobilità dei magistrati		0.303*** (0.115)		0.284** (0.13)
Tasso utilizzo PCT		-0.362*** (0.106)		-0.284** (0.131)
Litigiosità		5.038 (3.601)		11.449*** (4.213)
Complessità domanda		1.109*** (0.285)		1.446*** (0.327)
Caratteristiche anagrafiche giudici	NO	SI	NO	SI
# osservazioni	140	140	140	140
R-quadro	0.394	0.590	0.378	0.553

Regressione cross-section. Le caratteristiche anagrafiche (età e genere) dei giudici non sono riportate per semplicità espositiva ma non risultano significative. Standard errors robusti nelle parentesi. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Nei tribunali del Mezzogiorno, a parità di dimensione del bacino di utenza, la durata dei procedimenti è di oltre il 40 per cento più elevata (colonna I). Tale differenziale si riduce di due terzi se si tiene conto dei fattori di offerta e di domanda (colonna II). Risultati analoghi si ottengono dall'analisi del disposition time: il differenziale tra le due aree geografiche passa da oltre il 40 per cento (colonna III) a meno del 20 per cento (colonna IV), più che dimezzandosi quindi, quando si controlla per i fattori di offerta e di domanda che, quindi, spiegano anche in questo caso una frazione considerevole dei divari di performance osservati. Tra i fattori di offerta, in particolare, giocano un ruolo rilevante (quantitativamente e statisticamente) il tasso di mobilità dei magistrati – dove è maggiore è più elevata anche la durata dei procedimenti – e il grado di digitalizzazione dell'attività nel tribunale – negativamente correlato, come atteso, con la durata dei procedimenti. Dal lato della domanda, un più elevato tasso di litigiosità e una maggiore complessità delle materie trattate si associano a durate dei processi più elevate. La disponibilità di risorse, rappresentata dal numero di giudici in rapporto alla popolazione, non risulta invece essere significativa²⁰. È tuttavia opportuno precisare che domanda e offerta non possano essere analizzate separatamente e che la disponibilità di risorse deve essere commisurata ai flussi di lavoro, come discusso anche nella Sezione che segue.

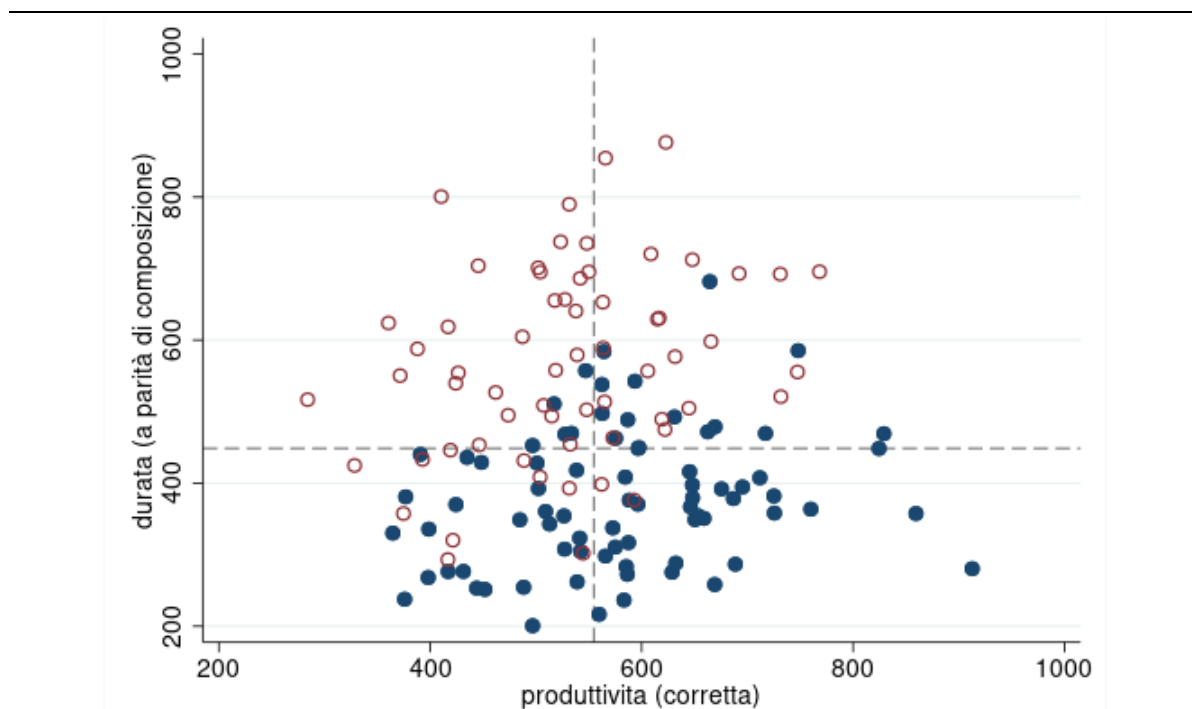
²⁰ Risultati qualitativamente simili si ottengono considerando anche il personale amministrativo (in rapporto alla popolazione). Tale variabile non è stata tuttavia considerata nell'analisi empirica perché è molto correlata ai giudici per abitante.

4.3 Durata e produttività: una mappatura dei tribunali

Nelle analisi riportate finora sono stati commentati i risultati in media, non condizionata (come nell'analisi descrittiva della Sezione 4.1) o condizionata (come nelle regressioni contenute della Sezione 4.2). In questa sezione viene proposto invece un diverso schema di analisi della performance dei tribunali, che tiene conto simultaneamente di più dimensioni. Nello specifico, mettiamo in relazione la durata effettiva (corretta per effetti di composizione per materia) e la produttività (procedimenti definiti, corretti anch'essi per la loro diversa complessità, in rapporto ai giudici) a livello di singolo tribunale.

Abbastanza sorprendentemente non emerge nessuna correlazione tra la produttività dei tribunali e la durata dei procedimenti (Figura 16). Ciononostante, la figura ci permette di classificare i tribunali in quattro distinti quadranti che individuano, a loro volta, situazioni diverse tra i tribunali. I diversi quadranti sono individuati usando la mediana della durata e della produttività e sono dunque equamente popolati.

Fig. 16. Durata dei procedimenti civili e produttività dei tribunali



Nelle figure i pallini blu si riferiscono ai tribunali del Centro Nord mentre i cerchi rossi a quelli del Mezzogiorno.

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (valori medi del periodo 2015-2019).

Il quadrante I (in alto a sinistra) individua i tribunali più problematici, quasi esclusivamente delle regioni meridionali, caratterizzati sia da durate elevate sia da una bassa produttività. Il quadrante III (in basso a destra), popolato quasi esclusivamente da tribunali delle regioni centro-settentrionali, al contrario, è quello caratterizzato da indicatori migliori per entrambe le variabili: gli uffici giudiziari sono più produttivi (la produttività è superiore del 17 per cento rispetto alla media italiana) e hanno le durate più basse (la durata dei procedimenti è

del 26 per cento più bassa). Gli altri due quadranti hanno una composizione geografica più bilanciata tra le due macro-aree del paese e presentano una situazione peculiare in termini di performance. In particolare, il quadrante II (in alto a destra), caratterizza le sedi che pur avendo una produttività superiore alla mediana registrano durate elevate. Il quadrante di IV (in basso a sinistra), al contrario, caratterizza le sedi con durate contenute pur a fronte di livelli non elevati di produttività²¹.

Che caratteristiche hanno questi tribunali? Un'analisi multinomiale può aiutare a capire quali fattori di domanda e di offerta caratterizzano i tribunali di ciascun quadrante e suggerire indicazioni di policy più mirate alle caratteristiche specifiche di ciascun tribunale. In particolare, abbiamo stimato quali fattori di offerta e di domanda (concentrandosi sulle variabili principali, vista anche la bassa numerosità delle osservazioni) caratterizzano i tribunali appartenenti a ciascun quadrante. I risultati sono riportati nella Tavola 10²².

Tav. 10 Le caratteristiche dei diversi «quadranti» di tribunali

	I	II	III	IV
Variabile dipendente:	Q. I = 1	Q. II = 1	Q. III = 1	Q. IV = 1
(Log) popolazione	0.060 (0.043)	-0.080 (0.055)	0.113* (0.061)	-0.093 (0.062)
Giudici × 1.000 abitanti	13.923*** (1.997)	-12.971*** (2.034)	-9.869*** (2.280)	8.916*** (2.870)
Mobilità dei magistrati	0.354** (0.158)	-0.059 (0.165)	0.102 (0.171)	-0.397** (0.168)
Tasso utilizzo PCT	-0.319* (0.181)	-0.455** (0.194)	0.475** (0.185)	0.289 (0.197)
Litigiosità	-24.219*** (5.366)	36.330*** (5.749)	10.687* (5.445)	-22.797*** (6.718)
Complessità domanda	0.287 (0.429)	1.515*** (0.411)	0.022 (0.468)	-1.825*** (0.555)
# osservazioni	140	140	140	140
R-quadro	0.269	0.346	0.307	0.254

Regressione cross-section. Ogni colonna riporta le variabili correlate con l'appartenenza del tribunale o meno al quadrante indicato nella colonna. Standard errors robusti nelle parentesi. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

I tribunali appartenenti al quadrante I (colonna I) hanno un numero di giudici (in rapporto alla popolazione) più elevato e una domanda di giustizia (numero di procedimenti iscritti in rapporto alla popolazione e composizione del contenzioso per materia) più favorevole rispetto agli altri. In questo gruppo di tribunali, inoltre, il tasso di mobilità è più elevato e l'utilizzo del

²¹ Una mappatura sostanzialmente simile si ottiene se si considerano i pendenti per abitante anziché la durata come variabile di performance dei tribunali, essendo le due variabili molto correlate. Questo suggerisce, implicitamente, che tribunali con lo stesso carico di pendenti hanno comunque una produttività molto eterogenea.

²² Anche in questo caso, per limitare i problemi di multicollinearità, non è stata inclusa nell'analisi la dotazione dei tribunali in termini di personale amministrativo (in rapporto alla popolazione). Tuttavia, tale variabile non risulta giocare un ruolo significativo nell'analisi.

PCT meno diffuso. Questi risultati suggeriscono, quindi, che per questi tribunali gli interventi di policy dovrebbero essere rivolti soprattutto a incrementare l'efficienza e l'organizzazione interna. I tribunali appartenenti al quadrante II (colonna II), invece, sono caratterizzati da uno squilibrio tra offerta (numero di giudici) e domanda (numero e composizione dei procedimenti iscritti ogni anno). In tali tribunali, caratterizzati da un'elevata produttività dei giudici, l'obiettivo di riduzione della durata dei processi dovrebbe essere quindi perseguito aumentando le risorse umane. I tribunali appartenenti al quadrante III (colonna III) sono caratterizzati sia da un'elevata produttività sia da durate contenute. Tali tribunali, peraltro, ottengono questa performance nonostante fronteggino una domanda superiore alla media e abbiano numero di giudici (in rapporto alla popolazione) inferiore alla media, indicando un'elevata efficienza organizzativa, come peraltro suggerito anche dal maggiore tasso di digitalizzazione rispetto alla media. I tribunali appartenenti al quadrante IV (colonna IV), infine, hanno una domanda (sia in livello sia in termini di composizione) più bassa rispetto agli altri e un numero di giudici maggiore. Questo si associa sia a durate contenute sia a una bassa produttività degli uffici. Per questi tribunali l'intervento di policy dovrebbe privilegiare aspetti relativi all'organizzazione interna degli uffici giudiziari.

5. Il tasso di impugnazione e di riforma delle sentenze in appello

La durata dei processi è solo una delle dimensioni che definiscono la qualità della risposta giudiziaria. È altresì fondamentale che le decisioni emesse siano accurate e imparziali (conformi alle prescrizioni e allo spirito del diritto positivo) e dotate di un sufficiente grado di stabilità e prevedibilità (così da assicurare certezza del diritto). Per ottenere un quadro più completo e articolato del funzionamento della giustizia occorre quindi, da un lato, incorporare nella valutazione le dimensioni di carattere più qualitativo e, dall'altro, indagare l'esistenza di trade-off tra dimensioni qualitative e quantitative.

Al fine di trarre indicazioni sulla accuratezza e stabilità delle decisioni emesse dai tribunali si utilizzano i tassi di impugnazione dinanzi alla corte di appello e gli esiti delle decisioni emesse dalla corte (tassi di riforma). L'idea sottostante è che, a parità di fattori che possono alimentare un ricorso all'appello «patologico» (cioè giustificato da ragioni di convenienza e o opportunismo), tassi di impugnazione elevati associati ad alte percentuali di riforma del giudizio (e, quindi, di accoglimento delle ragioni dell'appellante) siano un indice di qualità delle sentenze emesse nei tribunali.

La sezione è divisa in tre parti: una prima parte descrittiva, in cui vengono messi in luce i divari territoriali in termini di tassi di impugnazione e di riforma delle sentenze appellate (Sezione 5.1); una seconda parte con analisi di regressione per esaminare le correlazioni con i fattori di domanda e di offerta (Sezione 5.2); e, infine, una terza parte che analizza se i tribunali che decidono più velocemente producono sentenze più frequentemente riformate in corte d'appello (Sezione 5.3).

5.1 Analisi descrittiva

I tassi di appello sono calcolati come rapporto tra i procedimenti iscritti in corte di appello distinti per tribunale di provenienza e i definiti in tribunale nello stesso anno e nella stessa

materia. Per questi ultimi sono considerati solo i procedimenti impugnabili. I dati sono aggregati in gruppi di materie non perfettamente omogenei con la classificazione descritta precedentemente – per ovviare al problema della parziale incoerenza nella classificazione dell’oggetto del contenzioso tra primo e secondo grado.

L’esito è rilevato sulle sentenze pubblicate in corte di appello per i procedimenti di secondo grado, così come inserito nel registro SICID. Si distingue tra conferma della sentenza appellata (e quindi rigetto dell’impugnazione), riforma totale o parziale della sentenza (e quindi accoglimento totale o parziale dell’impugnazione) e una categoria residuale che include il rinvio al primo grado, le cause di inammissibilità, le estinzioni (ad esempio, per cessazione dei motivi del contendere) e altri esiti per i quali non è stato possibile identificare l’accoglimento o meno dell’impugnazione. L’informazione risulta mancante per alcuni distretti (distretto di Roma) e materie (lavoro e previdenza).

I tassi di appello e di riforma risultano essere molto eterogenei tra le diverse materie. Queste differenze si legano, verosimilmente, a fattori quali la diversa natura e complessità dei procedimenti, alla diversa natura delle parti coinvolte, alla diversa evoluzione della giurisprudenza nelle diverse materie. Per rendere più omogenea l’analisi e non avere risultati trainati da effetti di composizione per materia, l’analisi si focalizza soltanto su alcune materie, selezionate tra quelle numericamente più rilevanti e per le quali si dispone del dato sugli esiti. Le materie selezionate sono contratti, diritti reali e responsabilità extra-contrattuale.

Nella media del quinquennio 2016-2020, quasi un quarto delle sentenze di primo grado in tali materie è stato impugnato. Tra queste, il 40 per cento è stata riformata (totalmente o parzialmente), ricevendo quindi un esito difforme rispetto a quello del processo di primo grado. L’interazione tra le due variabili suggerisce che, complessivamente, quasi il 9 per cento delle sentenze impugnabili subisce una riforma (parziale o totale). Se si utilizza una definizione di riforma più stringente, considerando soltanto i casi di accoglimento totale del ricorso dell’appellante, tale percentuale scende a poco più del 3 per cento (Tavola 11).

I tassi di appello e, soprattutto, i tassi di riforma sono molto eterogenei tra i tribunali: quelli al 10° percentile della distribuzione registrano tassi di riforma delle sentenze impugnate inferiori al 30 per cento a fronte di valori superiori al 40 per quelli al 90° percentile. Tali divari hanno, anche in questo caso, una qualche caratterizzazione in chiave territoriale: sia il tasso di appello sia i tassi di riforma sono più elevati, sebbene marginalmente, nel Mezzogiorno.

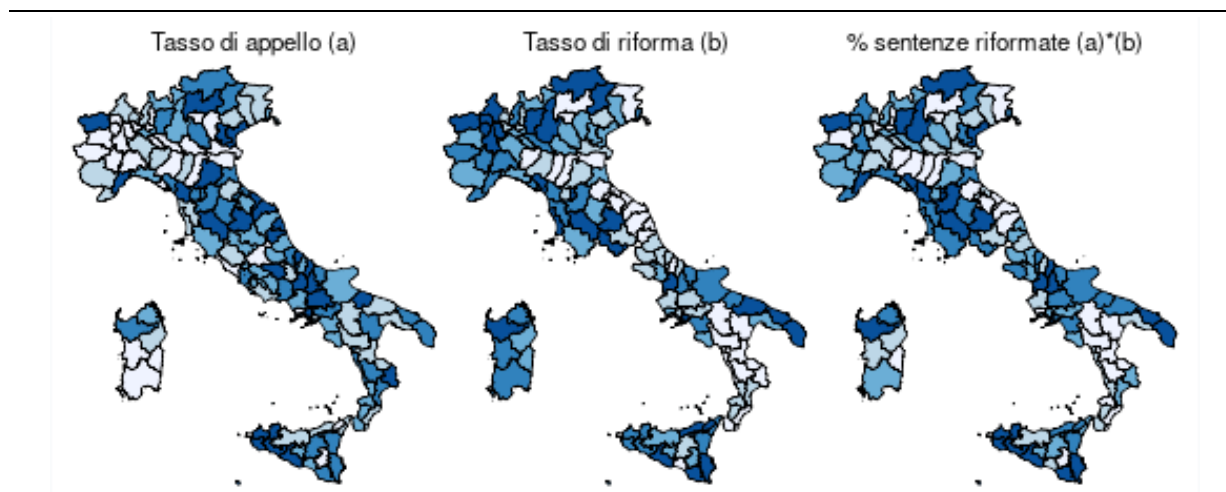
Tav. 11 Tassi di appello e esiti

Area geografica	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
Tassi di appello (a)	24,3	23,6	24,7
Tasso di riforma sentenza appellata (b)	40,0	35,4	36,5
Tasso di riforma totale sentenza appellata (c)	13,6	12,2	14,9
Tasso di sentenze riformate (a) × (b)	8,7	8,4	9,0
Tasso di sentenze totalmente riformate (a) × (c)	3,3	2,9	3,7
# osservazioni	140	78	62

I dati sugli esiti delle sentenze appellate non sono disponibili per i nove tribunali appartenenti al distretto di Roma. Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (media del periodo 2016-2020).

I divari territoriali sono rappresentati anche dalla Figura 17, che mostra una notevole eterogeneità all'interno delle due macroaree (per il tasso di riforma non è valorizzato il distretto di Roma).

Fig. 17. Tassi di appello e esiti



I dati sugli esiti delle sentenze appellate non sono disponibili per i nove tribunali appartenenti al distretto di Roma. Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (media del periodo 2016-2020).

5.2 Fattori di domanda e di offerta correlati ai tassi di appello e di riforma

Nella Tavola 12 abbiamo analizzato i fattori che influenzano il tasso di impugnazione e di riforma delle sentenze. Le materie considerate sono, ancora una volta, quelle relative a contratti, diritti reali e responsabilità extracontrattuale. Le variabili dipendenti sono il tasso di appello, il tasso di riforma delle sentenze appellate e il prodotto delle due (vale a dire le sentenze riformate tra quelle potenzialmente appellabili).

Il tasso di appello è lievemente più elevato nel Mezzogiorno (colonna I). Tale differenza, tuttavia, è debole da un punto di vista statistico e marginale da un punto di vista quantitativo (poco più di un punto percentuale, a fronte di un valore medio della variabile pari al 24 per cento). Il coefficiente, inoltre, si annulla e diventa non significativo statisticamente se si includono nella specificazione i fattori di offerta e di domanda (colonna II). Tra le variabili di offerta incidono la mobilità dei giudici – sebbene non nella direzione attesa – e la percentuale di giudici togati rispetto al totale dei giudici (togati e onorari): laddove è maggiore il tasso di appello è più basso. Tra i fattori di domanda, abbastanza prevedibilmente, gioca un ruolo rilevante l'indice di litigiosità: nei territori caratterizzati da una maggiore litigiosità è maggiore la propensione a impugnare le sentenze in primo grado. Muovendo l'analisi verso il tasso di riforma, non emergono divari territoriali degni di nota né correlazioni significative con i fattori di domanda e di offerta considerati (colonne III e IV). I risultati sono qualitativamente confermati se si considera una definizione di riforma più stringente (vale a dire considerando solo le riforme totali) o replicando l'analisi per le principali materie singolarmente.

Tav. 12 Tasso di appello e di riforma e fattori di domanda e di offerta

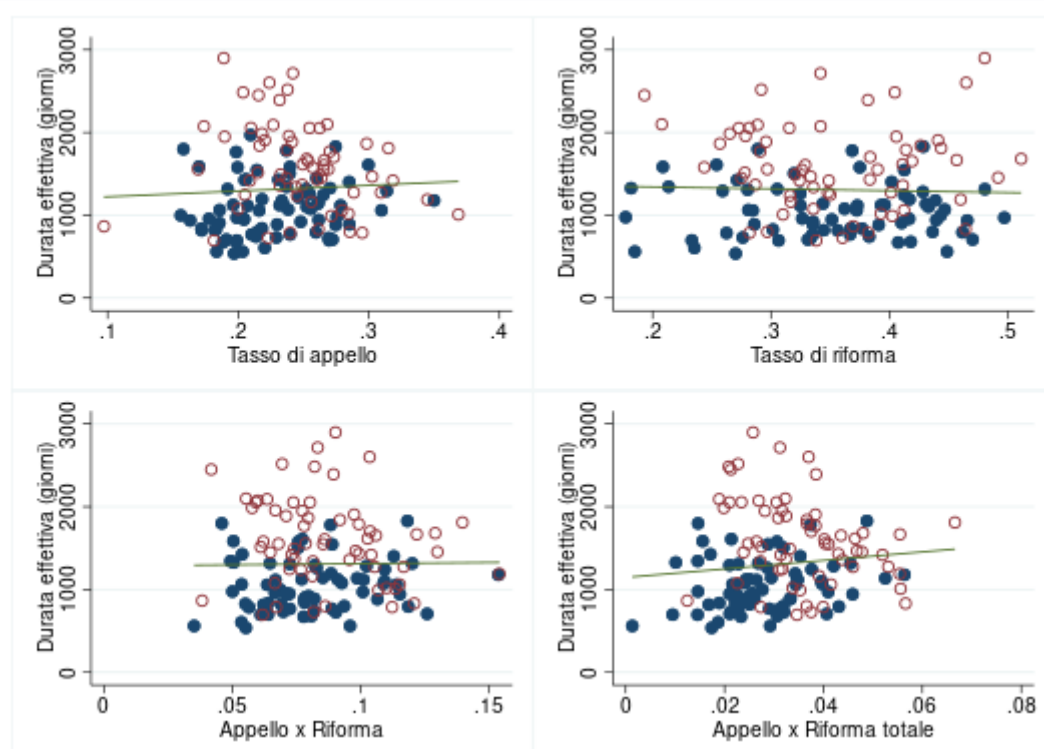
Variabile dipendente:	Tasso di appello (a)		Tasso di riforma (b)		(a) × (b)	
	I	II	III	IV	V	VI
=1 Mezzogiorno	0.018** (0.007)	0.010 (0.010)	0.007 (0.015)	-0.006 (0.022)	0.008* (0.004)	0.002 (0.007)
(Log) popolazione	0.001 (0.006)	-0.003 (0.008)	0.013 (0.009)	0.026* (0.013)	0.003 (0.003)	0.005 (0.004)
Giudici × 1.000 abitanti		-0.143 (0.240)		-0.661 (0.451)		-0.209 (0.135)
Quota giudici togati		-0.182** (0.078)		-0.198 (0.145)		-0.106** (0.042)
Mobilità dei magistrati		-0.056** (0.022)		0.042 (0.042)		-0.008 (0.012)
Tasso utilizzo PCT		-0.001 (0.023)		-0.018 (0.047)		0.013 (0.017)
Litigiosità		1.325* (0.705)		1.228 (1.358)		0.751 (0.464)
Complessità domanda		0.028 (0.060)		-0.267* (0.148)		0.025 (0.033)
# osservazioni	140	140	131	131	131	131
R-quadro	0.045	0.178	0.032	0.119	0.063	0.142

I dati sugli esiti delle sentenze appellate non sono disponibili per i nove tribunali appartenenti al distretto di Roma. Regressione cross-section. Standard errors robusti nelle parentesi. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

5.3 Trade-off tra durata dei procedimenti e accuratezza delle sentenze?

Non emerge una correlazione a livello di tribunale tra le variabili di performance considerate: durata, tassi di appello ed esiti (Figura 18). Questo suggerisce che, da un lato, una maggiore speditezza nella definizione dei processi non implica sentenze meno solide e, quindi, maggiormente appellabili e riformabili e, dall'altro, che le variabili catturano dimensioni diverse della performance di un tribunale. L'assenza di correlazione tra i vari indicatori sui tassi di appello e di riforma e la durata dei procedimenti è confermata anche da analisi di regressione che tengono conto degli altri fattori di domanda e di offerta.

Fig. 18. La relazione tra la durata e i tassi di appello e di riforma



Nelle figure i pallini blu sono i tribunali del Centro Nord mentre i cerchi rossi quelli del Mezzogiorno. Le durate e i tassi di appello e di riforma si riferiscono a contratti, diritti reali e responsabilità extracontrattuale. Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (2010-2019).

La performance dei tribunali nell'anno del Covid-19

La crisi Covid-19 ha avuto un impatto significativo sull'attività giudiziaria: nel 2020 sia le iscrizioni che le definizioni hanno fatto registrare un forte calo (-21 e -23 per cento rispettivamente). La flessione ha interessato in entrambi i casi la generalità delle materie ma è stata più marcata per le esecuzioni civili (Figura R1). In materia di fallimenti e di altre procedure concorsuali, la flessione degli iscritti è stata più pronunciata rispetto a quella dei definiti, anche per gli effetti delle moratorie e di altre politiche di sostegno messe in campo dal governo a favore delle imprese (Giacomelli et al., 2021).

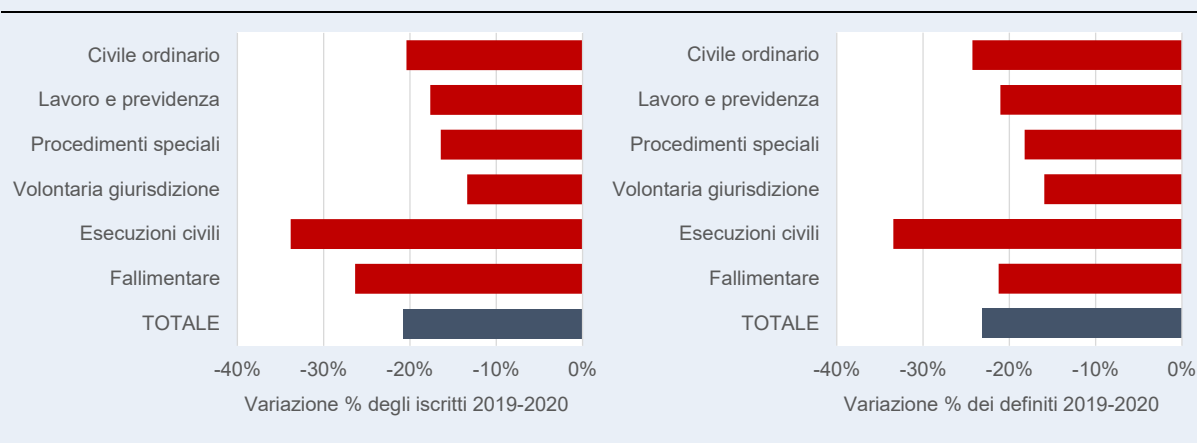
In livello, tuttavia, le definizioni si sono mantenute superiori alle iscrizioni, con la conseguenza che tra il 2020 e il 2019 i procedimenti pendenti presso i tribunali sono diminuiti seppur marginalmente (1 per cento). È cresciuta invece la quota dei pendenti ultra-triennali, invertendo il trend che aveva caratterizzato la variabile nell'ultima decade.

I dati relativi al 2021 evidenziano tuttavia un recupero di performance. Il numero dei pendenti ultra-triennali si è ridotto del 6 per cento rispetto al 2020, risultando inferiore anche al valore del 2019. Le pendenze complessive si sono ridotte del 10 per cento, per effetto di un recupero marcato dei procedimenti definiti e più elevato di quello degli iscritti (18 e 8 per cento, rispettivamente).

Sul calo della domanda osservato nel 2020, oltre alla minore mobilità delle persone per via delle restrizioni e del rischio di contagio, potrebbero aver influito la caduta dei livelli di attività e la sospensione di molte relazioni contrattuali. Sui procedimenti definiti, oltre all'interruzione dell'attività nei mesi del primo lockdown e il suo rallentamento in quelli

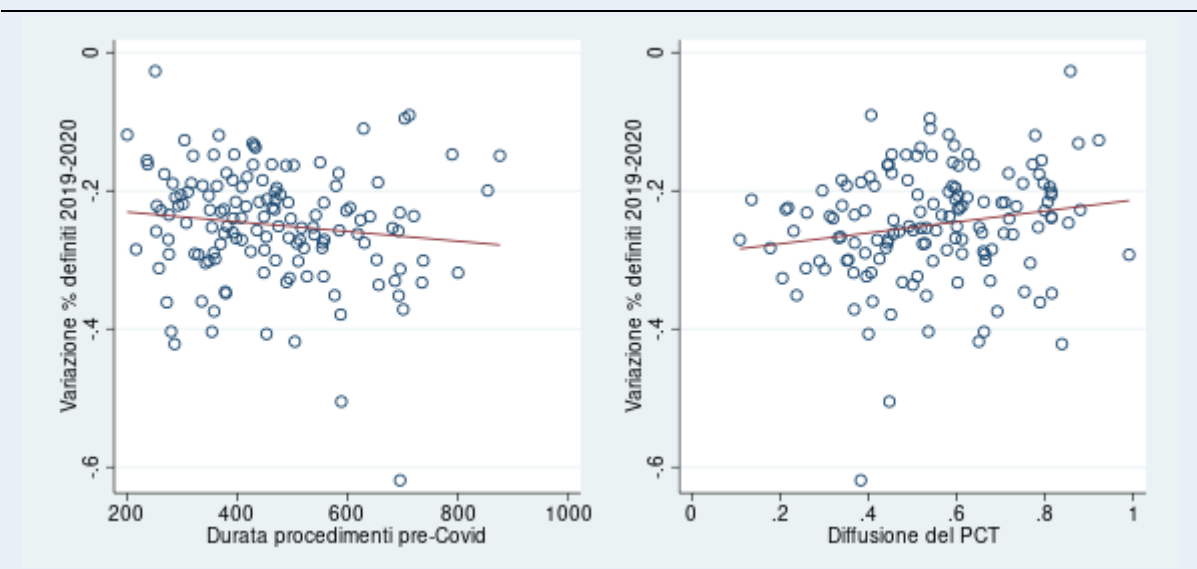
successivi dettato dal rispetto degli obblighi di distanziamento, potrebbero aver inciso anche la difficoltà di svolgere alcune funzioni da remoto e fattori organizzativi interni agli uffici giudiziari. Per esplorare questa ipotesi abbiamo messo in relazione la variazione dei definiti con la durata dei procedimenti osservata prima del Covid-19 (come indicatore di performance dei tribunali) e con la diffusione del PCT (come indicatore del grado di digitalizzazione). Sebbene le correlazioni siano deboli, emerge tuttavia che i tribunali che si caratterizzavano nel 2019 per una minore durata dei procedimenti e una maggiore digitalizzazione sono quelli che hanno registrato un calo dei definiti più contenuto nel 2020 (Figura R2).

Fig. R1. Variazione degli iscritti e definiti tra il 2019 e il 2020



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (2019-2020).

Fig. R2. Variazione dei definiti tra il 2019 e il 2020 e caratteristiche dei tribunali



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia (2019-2020).

6. Conclusioni

Grazie alla disponibilità di nuove variabili e di dati più granulari su input e output, il lavoro ha fornito una valutazione più ampia e articolata rispetto alle evidenze esistenti della

performance dei tribunali italiani nel settore civile, analizzando l'evoluzione temporale nell'ultimo decennio, i divari territoriali esistenti e il ruolo dei fattori di domanda e di offerta nello spiegare tali eterogeneità.

Nel decennio si sono registrati rilevanti miglioramenti nel funzionamento della giustizia civile. Il numero dei procedimenti pendenti si è considerevolmente ridotto e conseguentemente è calato il *disposition time*, l'indicatore di durata il cui andamento è direttamente collegato a quello della pendenza; anche la durata effettiva dei procedimenti di contenzioso è diminuita, sebbene in misura più lieve.

Dall'analisi emerge che la qualità del servizio offerto è molto differenziata sul territorio, in particolare per quanto concerne la durata dei procedimenti e che i divari sono in buona parte riconducibili a differenze tra gli uffici del Mezzogiorno e quelli del Centro-Nord. I tempi più lunghi dei procedimenti nel Mezzogiorno risentono, dal lato della domanda, di una maggiore complessità del contenzioso e, dal lato dell'offerta, del maggiore grado di mobilità dei magistrati e della minore diffusione della digitalizzazione.

Le differenze di funzionamento sono elevate anche tra tribunali all'interno delle macro-aree. Tra i tribunali che presentano indicatori di performance meno buoni, tali differenze riflettono, in alcuni casi, l'esistenza di squilibri tra domanda e disponibilità di risorse, in altri derivano da una bassa produttività e da carenze sotto il profilo organizzativo.

Dai risultati del lavoro emergono alcune indicazioni di policy.

Le politiche volte al miglioramento del funzionamento della giustizia civile dovrebbero essere indirizzate, oltre ad accrescere in via generale l'efficienza del sistema, anche a ridurre i divari territoriali attualmente esistenti, per garantire uniformità nella tutela dei diritti e nelle condizioni in cui si svolge l'attività economica.

È opportuno che il disegno degli interventi tenga conto delle specificità degli uffici e dei territori. Ciò richiede, da un lato, una attenta valutazione e considerazione dell'impatto delle condizioni di contesto sulla domanda (ad esempio, caratteristiche e complessità del contenzioso) e sulla offerta di giustizia (ad esempio, mobilità dei magistrati); dall'altro, un rafforzamento del sistema di governance, a livello centrale e periferico, al fine di conseguire livelli più omogenei di utilizzo delle tecnologie e la diffusione ovunque di modalità organizzative in grado di garantire livelli elevati di produttività e qualità del servizio.

La riduzione delle disomogeneità di performance tra gli uffici giudiziari è tra le raccomandazioni rivolte dalla Commissione europea al nostro Paese e uno degli impegni assunti nell'ambito del PNRR, assieme alla diminuzione della durata media dei processi e dell'arretrato. Il raggiungimento di questo obiettivo è, in particolare, affidato al progetto di investimento in capitale umano per il rafforzamento dell'Ufficio per il processo (UPP)²³. Tale modello organizzativo punta ad accrescere la produttività degli uffici e la qualità della risposta di giustizia introducendo nuove modalità di organizzazione del lavoro dei magistrati e delle cancellerie. Il modello è basato sulla specializzazione delle attività, mediante la delega alle nuove figure di assistenti del giudice di quelle caratterizzate da minore complessità (ad esempio, studio del caso e redazione di bozze di sentenze), su un maggiore coordinamento tra attività

²³ L'investimento finanzia un piano straordinario di assunzioni a tempo pieno e determinato di due contingenti di circa 8.000 addetti all'UPP da destinarsi ai Tribunali e alle Corti di appello. Il nuovo profilo professionale, disciplinato dal DL 80/2021 ricalca la figura del *clerk* presente in altri ordinamenti.

giurisdizionale e di cancelleria, sulla diffusione delle tecnologie digitali, sul rafforzamento delle funzioni di monitoraggio statistico e dei flussi di lavoro.

Le specificità territoriali e di contesto sono state anche al centro dei lavori della Commissione Interministeriale per la Giustizia nel Sud e Isole istituita con il compito di avanzare proposte nel settore dell'informatica, dell'edilizia, dell'organizzazione, del personale e delle buone prassi a sostegno della giustizia nel Mezzogiorno²⁴. Una delle questioni affrontate dalla Commissione è quella del turn-over: sono state proposte modifiche normative e soluzioni organizzative finalizzate a contenerne l'entità e l'impatto sugli uffici.

Le politiche del personale (di magistratura e amministrativo) hanno ricevuto in questi anni particolare attenzione nell'ottica, non solo dell'aumento delle risorse, ma anche della maggiore flessibilità nella gestione e dell'adattamento alle evoluzioni normative e organizzative e ai mutamenti di contesto. In questa prospettiva può leggersi il progetto di rideterminazione delle piante organiche di magistratura attuato nel 2020 a seguito dell'incremento del ruolo di 600 unità²⁵. Oltre che all'ampliamento degli organici, l'intervento ha mirato, infatti, a realizzare un riequilibrio nei vari territori²⁶.

All'esigenza di maggiore flessibilità nella gestione delle risorse risponde lo strumento delle piante organiche distrettuali, di recente introduzione. Il nuovo istituto, che prevede l'attribuzione di un contingente di magistrati al distretto anziché al singolo ufficio, consente di rispondere con maggiore efficacia a peculiari esigenze di singole sedi, derivanti da fattori di domanda (ad esempio, aumenti di contenzioso), di offerta (ad esempio, temporanee scoperture) o da situazioni di particolare criticità. Uno specifico obiettivo è quello di ridurre i costi del turn-over consentendo l'assegnazione temporanea di risorse aggiuntive alle sedi che si trovano a fronteggiare carenze di personale.

²⁴ La Commissione è stata istituita con Decreto Interministeriale del 16 giugno 2021 sottoscritto dalla Ministra per il Sud e la Coesione Territoriale e dalla Ministra della Giustizia.

²⁵ Legge di bilancio per l'anno 2019. Un ulteriore incremento di 82 unità è stato previsto con Legge di bilancio per l'anno 2022.

²⁶ Relazione tecnica sul progetto di determinazione delle piante organiche del personale di magistratura di merito in attuazione dell'articolo 1 comma 379 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 uffici giudiziari di primo grado e secondo grado, sorveglianza e minori.

Riferimenti bibliografici

Accetturo, A., A. Linarello e A. Petrella (2017) “Legal enforcement and Global Value Chains: micro-evidence from Italian manufacturing firms”, Banca d’Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 397.

Bamieh, O., D. Coviello, A. Ichino e N. Persico (2021) “Effects of firing frictions on turnover”, working paper.

Bianco, M., S. Giacomelli, C. Giorgiantonio, G. Palumbo e B. Szego (2007), “La durata (eccessiva) dei procedimenti civili in Italia: offerta, domanda o rito?”, *Rivista di Politica Economica*, vol. 97, pp. 3-54.

Carmignani, A. e S. Giacomelli (2010), “Too many lawyers? Litigation in Italian civil courts”, Banca d’Italia, Temi di Discussione n. 745.

Ciapanna, E., S. Mocetti e A. Notarpietro (2020), “The effects of structural reforms: Evidence from Italy”, Banca d’Italia, Temi di Discussione n. 1303.

Clemenz, G. e K. Gugler (2000), “Macroeconomic development and civil litigation”, *European Journal of Law and Economics*, vol. 9, pp. 215-230.

Decarolis F., G. Mattera e C. Menon (2021), “Delays at the Border: Court Efficiency and Delays in Public Contracts”, CEPR working paper.

Giacomelli S. e C. Menon (2016), “Does Weak Contract Enforcement Affect Firm Size? Evidence from the Neighbour’s Court”, *Journal of Economic Geography*, vol. 17, pp. 1251-1282.

Giacomelli, S., S. Mocetti, G. Rodano (2021), “Fallimenti d’impresa in epoca Covid”, Banca d’Italia, Note Covid-19, 27 gennaio 2021.

Giacomelli, S., S. Mocetti, G. Palumbo e G. Roma (2017), “La giustizia civile in Italia: le recenti evoluzioni”, Banca d’Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 401.

Jappelli, T., M. Pagano e M. Bianco (2005), “Courts and banks: effects of judicial enforcement on credit markets”, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 37, pp. 223-244.

Knack, S. e P. Keefer (1995), “Institutions and economic performance: cross country tests using alternative institutional measures”, *Economics and Politics*, vol. 7, pp. 207-227.

La Porta, R. F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer e R.W. Vishny (1997), “Legal determinants of external finance”, *Journal of Finance*, vol. 52, pp. 1131-1150.

Magri, S. (2010), “Debt maturity choice of nonpublic Italian firms”, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 42, pp. 443-463.

Marchesi, D. (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile*, Bologna, il Mulino.

Rodano, G. (2021), “Judicial efficiency and bank credit to firms”, Banca d’Italia, Temi di Discussione n. 1322.

Yamamura, E. (2008), “The market for layers and social capital: are informal rules a substitute for Formal Ones?” *Review of Law and Economics*, vol. 4, pp. 499-517.