

{ i / d }

italiadecide

L'Italia e la sua reputazione  
La giustizia civile  
cinque anni dopo

Andamenti,  
confronti,  
proposte

*in collaborazione con*

INTESA  SANPAOLO



*“L’Italia e la sua reputazione: la giustizia civile cinque anni dopo” è parte di un progetto pluriennale di ricerca di italiadecide, in collaborazione con Intesa Sanpaolo, sulla reputazione dell’Italia quale emerge dal posizionamento nei ranking internazionali in settori di particolare rilevanza per la competitività del Paese.*

*L’obiettivo è fornire elementi di conoscenza utili a dar ragione della nostra posizione relativa, disegnare una strategia, in cui coinvolgere energie pubbliche e private, finalizzata a ridurre il nostro spread reputazionale, colmare l’eventuale scollamento tra il Paese reale e la sua rappresentazione, sottoporre ai decisori pubblici proposte per il recupero della reputazione dell’Italia.*

*La prima Ricerca del progetto è stata dedicata nel 2017 alla giustizia civile perché, nel confronto con gli altri sistemi europei, questo settore è oggetto di un giudizio spesso negativo che scoraggia gli investimenti. Da allora il peso reputazionale di una giustizia civile efficiente ed efficace, e come tale comunemente riconosciuta, è cresciuto divenendo sempre più un fattore chiave per la fiducia tra cittadini e istituzioni, la competitività delle attività economiche, la capacità del Paese di affrontare le sfide poste dalle grandi transizioni in atto e partecipare a pieno titolo ai progetti comuni europei e alle alleanze necessarie per costruirli. Una esigenza oggi imprescindibile, vista l’inserimento della giustizia tra le priorità del Recovery Plan come condizione per accedere alle risorse finanziarie del Recovery Fund.*

*Per queste ragioni nel 2022 si è deciso di verificare la reputazione internazionale della giustizia civile a 5 anni di distanza dalla prima Ricerca e, con la collaborazione del Ministero della Giustizia, di ampliare l’analisi a un focus sulla situazione italiana, con una disamina delle riforme introdotte negli ultimi 20 anni, della performance del sistema a livello territoriale, degli obiettivi, interventi e risultati attesi dal PNRR.*

*La Ricerca si è avvalsa della collaborazione e del supporto del Dipartimento dell’Organizzazione, del Personale e di Servizi del Ministero della Giustizia. Al Capo Dipartimento, dott.ssa Barbara Fabbrini, al Direttore Generale della Direzione di Statistica e analisi organizzativa, dott.ssa Giuliana Palumbo, alle loro collaboratrici e collaboratori – dottori Valentina Bizzaglia, Marialuisa Cugno, Antonella Diotallevi, Flaminio Fastarelli, Francesco Liistro, Laura Malgeri, Giordano Sampieri, Beatrice Stefanizzi, Rosaria Ziccardi – oltre che agli studiosi ed esperti consultati, i ringraziamenti di italiadecide, per il prezioso contributo.*

*La Ricerca è stata realizzata da Fortunato Picerno e Massimiliano Sartori.*

*Fortunato Picerno è avvocato, dottore di ricerca in diritto amministrativo e ricercatore associato di italiadecide, autore di vari contributi sul tema dell’efficienza pubblica e docente presso l’Università di Foggia. Svolge la sua attività professionale presso la Sogesid S.p.A., società in house providing del Ministero dell’Ambiente e del Ministero delle Infrastrutture.*

*Massimiliano Sartori è PhD in economia, docente universitario e ricercatore associato di italiadecide, si occupa di competitività e attrattività di territori e imprese, valutazioni di impatto socio-economico, di policy pubbliche e piani di investimenti privati. Da oltre 10 anni formula proposte e azioni concrete per il miglioramento delle performance del sistema della giustizia in Italia.*

*L’impostazione e i risultati della Ricerca sono stati valutati da un Advisory Board formato da Claudio Castelli presidente Corte di Appello di Brescia, Anna Finocchiaro presidente di italiadecide, Stefano Lucchini Chief Institutional Affairs and External Communication Officer di Intesa Sanpaolo, Giuseppe Meliadò, presidente Corte di Appello di Roma, Giovanni Salvi, ex Procuratore Generale Corte di Cassazione, Luciano Violante presidente Fondazione Leonardo - Civiltà delle Macchine e presidente onorario italiadecide.*

*italiadecide è una associazione di ricerca per la qualità delle politiche pubbliche costituita nel 2008 con l’intento di promuovere una analisi condivisa e realistica dei problemi di fondo del nostro Paese, rispetto ai quali avanzare proposte per uno sviluppo sostenibile, fondate sulla collaborazione tra le istituzioni e la fiducia tra operatori pubblici e privati.*



## INDICE

<b>PREMESSA .....</b>	<b>7</b>
<b>PERCHÉ QUESTA RICERCA .....</b>	<b>7</b>
<b>1. METODOLOGIE E INDICATORI DI MISURAZIONE DI EFFICIENZA E PERFORMANCE DEI SISTEMI GIUDIZIARI.....</b>	<b>9</b>
1.1 REVIEW DELLA LETTERATURA SUGLI STUDI PUBBLICATI RELATIVI ALLA MISURAZIONE DELLE PERFORMANCE DEI SISTEMI GIUDIZIARI CON FOCUS SUL CONTENZIOSO CIVILE.....	9
1.1.1 <i>Relazione BES (Benessere Equo e Sostenibile) - La misurazione effettuata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze .....</i>	<i>9</i>
1.1.2 <i>EU Justice Scoreboard – la misurazione effettuata dalla Commissione Europea attraverso la Commissione Europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ).....</i>	<i>10</i>
1.1.3 <i>Doing Business nell'Unione Europea 2020: Italia – la misurazione effettuata dalla Banca Mondiale.....</i>	<i>11</i>
1.2 ANALISI E CARATTERISTICHE DEGLI INDICATORI (KPI-KEY PERFORMANCE INDICATOR) SUI SISTEMI GIUDIZIARI UTILIZZATI NELLE ANALISI CONDOTTE A LIVELLO INTERNAZIONALE.....	13
1.3 IDENTIFICAZIONE DEGLI INDICATORI PIÙ APPROPRIATI PER GLI OBIETTIVI DELLO STUDIO.....	15
APPENDICE .....	19
<b>2. ANALISI DELLE PERFORMANCE DEL SISTEMA DI GIUSTIZIA ITALIANO NEL CONFRONTO EUROPEO</b>	<b>21</b>
2.1 LA SPESA NEL SISTEMA GIUDIZIARIO .....	21
2.2 IDENTIFICAZIONE DEI PAESI BENCHMARK PER IL CONFRONTO EUROPEO.....	24
2.3 DURATA DEI PROCEDIMENTI CIVILI - <i>DISPOSITION TIME</i> .....	25
2.4 CLEARANCE RATE .....	27
2.5 PENDENZE E ARRETRATO.....	29
2.6 LE CAUSE DELLA PERFORMANCE: GLI ELEMENTI DI STRUTTURA DEL SISTEMA .....	31
2.6.1 <i>Litigiosità.....</i>	<i>31</i>
2.6.2 <i>Produttività dei giudici .....</i>	<i>33</i>
2.7 DURATA DEI PROCEDIMENTI CIVILI - DURATA EFFETTIVA .....	34
2.8 CONSIDERAZIONI DI SINTESI.....	36
<b>3. FOCUS ITALIA: L'ANALISI DELLE PERFORMANCE DEI TRIBUNALI ITALIANI E LA RICOSTRUZIONE TEMPORALE E ARGOMENTATIVA DELLE RIFORME SUCCEDUTESI NEGLI ULTIME 20 ANNI .....</b>	<b>37</b>
3.1 ANALISI DELLE PERFORMANCE DEI TRIBUNALI ITALIANI E CONFRONTI TERRITORIALI .....	37
3.2 L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA ORGANIZZATIVO DELLA GIUSTIZIA. RICOSTRUZIONE TEMPORALE E ARGOMENTATIVA DELLE RIFORME SUCCEDUTESI NEGLI ULTIME 20 ANNI.....	43
<b>4. CAPITOLO 4. LE POLITICHE NAZIONALI DEGLI ULTIMI ANNI E IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA .....</b>	<b>48</b>
4.1 INTRODUZIONE .....	48
4.2 LE PRINCIPALI CRITICITÀ E LE POLITICHE NAZIONALI .....	49
4.2.1 IL PERSONALE AMMINISTRATIVO.....	49
4.2.2 IL PERSONALE DI MAGISTRATURA .....	54
4.2.3 LE POLITICHE DI INFORMATIZZAZIONE E DIGITALIZZAZIONE.....	59
4.2.3 IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.....	60
<b>5. CONCLUSIONI E PROPOSTE.....</b>	<b>66</b>



## PREMESSA

### PERCHÉ QUESTA RICERCA

La giustizia è una delle leve essenziali per favorire lo sviluppo di un ambiente economico dinamico, attrarre imprese e investimenti, competenze e talenti. In Italia il tema relativo all'efficienza del sistema giudiziario ha assunto un'importanza cruciale, in particolare per l'impatto (spesso negativo) generato dalle classifiche che ci collocano nelle posizioni inferiori non solo tra i paesi europei e occidentali, ma a livello internazionale<sup>1</sup>.

Se nei confronti l'Italia registra ancora risultati insoddisfacenti, le analisi mostrano come, da alcuni anni, il nostro sistema di giustizia abbia intrapreso un percorso positivo in termini di *performance* complessiva. Prova ne è il costante risalire del nostro Paese nei *ranking* internazionali e il miglioramento dei principali indicatori di efficienza.

Nonostante ciò, il Paese presenta ancora molte criticità. L'Italia è in Europa il primo Paese per numero di cause pendenti. Al netto dei progressi registrati negli ultimi anni, il volume di contenziosi arretrati incide ancora in maniera significativa nelle statistiche. Le conseguenze negative della mancata risoluzione delle inefficienze legate all'arretrato e alle cause pendenti condiziona la *performance* complessiva del sistema e ne penalizza la valutazione.

È noto in letteratura come le inefficienze della giustizia scoraggino gli investimenti, nazionali ed esteri, e la crescita dimensionale delle imprese, incentivino la "fuga di cervelli" e disincentivino l'immigrazione qualificata. Un sistema di giustizia non efficiente genera criticità che impattano negativamente sui mercati, sulla capacità degli imprenditori di operare in un clima di trasparenza e meritocrazia, sulle possibilità di liberare il potenziale innovativo del Paese. Continui cambiamenti nel sistema regolatorio di riferimento portano, spesso, a una mancanza di "certezza del diritto" che incentiva comportamenti opportunistici, con il rischio di garantire una sorta di salvacondotto per azioni illegali da parte di cittadini e imprese. Tale fattore, rilevante, è collegato alla qualità del sistema regolatorio e non al funzionamento del sistema giudiziario che, in questo caso, ne è anch'esso vittima.

---

<sup>1</sup> Cfr.: Djankov, S., O. Hart, C. McLiesh e A. Shleifer, "Debt Enforcement around the World", in *Journal of Political Economy*, 116 (2008); Coviello, D., L. Moretti, G. Spagnolo, e P. Vibonesi (2013), "Court Efficiency and Procurement Performance", Marco Fanno Working Papers n. 163, Università di Padova; Kumar, B., R. Rajane L. Zingales, "What Determines Firm's Size", NBER Working Paper n. 7208 (2001); García-Posada, M. e J.S. Mora Sanguinetti, "Firm Size and Judicial Efficacy: Evidence for the new civil procedures in Spain", *Documentos de Trabajo* 1303, Banco de España, (2013); Giacomelli, S. e C. Menon, "Firm Size and Judicial Efficiency in Italy: Evidence from the Neighbour's Tribunal", *Temi di discussione* n. 898, Banca d'Italia, (2013). Johnson S., McMillan J. e Woodruff C., "Courts and Relational Contracts", *Journal of Law, Economics and Organization*, n.1, (2002) e La Porta R. et al., "Law and Finance", *Journal of Political Economy*, n.6, (1998).

Ai fini del presente studio sono esclusi dal perimetro dell'analisi la dimensione prettamente giuridico-normativa e i temi legati ai principi di fondo dell'ordinamento giudiziario italiano. Viene, invece, affrontato il tema della giustizia con riferimento alle sue implicazioni e ai suoi effetti sul contesto socio-economico, al fine di suggerire linee su cui agire per migliorare il funzionamento del sistema e, di conseguenza, la sua reputazione a livello internazionale.

Prima di procedere con la presentazione degli indicatori, delle metodologie utilizzate e dei risultati, riteniamo utile specificare alcuni punti di attenzione, che consentono al lettore di avere un quadro più completo dell'oggetto di studio:

- l'analisi dei raffronti internazionali qui presentata si ferma al 2020, in quanto nel momento in cui è stata scritta i dati del 2021 risultavano solo parzialmente disponibili e non a un livello di completezza tale da garantire un confronto sulle dimensioni considerate e da consentire un raffronto con gli anni precedenti;
- il dato del 2020, così come il dato del 2021, risentono dell'emergenza dovuta al Covid-19 ed è nostro obiettivo analizzare in futuro il biennio 2020-2021 per valutare il livello di reazione del sistema giudiziario;
- il sistema giudiziario italiano, come noto, è costruito su tre gradi di giudizio. Ciò tende a generare comportamenti opportunistici, soprattutto per chi sa già di essere parte soccombente, in quanto la lentezza opera a favore di quest'ultimo, che si avvantaggia di una sorta di "neutralizzazione" della sanzione. Un sistema a tre gradi di giudizio tende a proiettare aspettative di risposta di giustizia su un arco temporale più lungo. Altri sistemi europei si basano su due gradi di giudizio, quindi questa particolarità del sistema italiano può portare a una penalizzazione delle performance, soprattutto sugli indicatori di durata dei processi;
- con riferimento all'analisi territoriale (capitolo 3), per una piena comprensione dei risultati è necessario considerare che la domanda di giustizia cambia tra i territori italiani. Infatti, tanto più il funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni e del tessuto produttivo è meno efficiente, tanto maggiore sarà la domanda di giustizia che assume funzione di supplenza di altri pubblici poteri. Tale approfondimento potrà essere realizzato nelle prossime edizioni dello studio.



## **1. METODOLOGIE E INDICATORI DI MISURAZIONE DI EFFICIENZA E PERFORMANCE DEI SISTEMI GIUDIZIARI**

### **1.1 Review della letteratura sugli studi pubblicati relativi alla misurazione delle *performance* dei sistemi giudiziari con focus sul contenzioso civile**

#### **1.1.1 Relazione BES (Benessere Equo e Sostenibile) - La misurazione effettuata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze**

Nella relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile realizzata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze l'indice di efficienza della giustizia civile monitora il dominio "politica e istituzioni" del benessere e può essere interpretato come una misura indiretta dell'efficienza della giustizia civile, condizione essenziale tanto per il corretto funzionamento del sistema economico, quanto per la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

L'indicatore selezionato ai fini della valutazione dell'efficienza della giustizia civile, elaborato dal Ministero della Giustizia, è la durata media effettiva in giorni dei procedimenti di contenzioso civile, di volontaria giurisdizione e del contenzioso del lavoro definiti nei tribunali<sup>2</sup>. Tale misurazione è resa possibile grazie al fatto che, a partire dal 2014, il Ministero della Giustizia, tra i primi in Europa, si è dotato di un moderno sistema di *datawarehouse* che fornisce un ampio e dettagliato insieme di informazioni sui flussi degli affari civili trattati dai tribunali e dalle corti d'appello.

Per ciascun anno, l'indicatore misura il tempo medio che è stato necessario per la definizione dei procedimenti conclusi nell'anno dinanzi ai tribunali ordinari italiani. La durata è calcolata come differenza tra la data di iscrizione del procedimento e la data in cui viene emessa la sentenza o il provvedimento di definizione.

L'indicatore di durata effettiva (DE) non è l'unico utilizzato per la misurazione dei tempi dei procedimenti. Esistono altri indicatori che si fondano su stime ottenute, generalmente, rapportando lo *stock* di pendenze al flusso di affari. Rientra in questa categoria l'indicatore *Disposition Time* (DT), utilizzato dalla Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ) ai fini della pubblicazione del rapporto *Evaluation of Judicial Systems* e dalla Commissione europea per la pubblicazione dello *EU Justice Scoreboard*.

---

<sup>2</sup> Il dato tiene conto dei procedimenti civili di primo e secondo grado negli uffici di tribunale ordinario (contenzioso e non contenzioso) dell'area SICID (Sistema Informatico Contenzioso Civile Distrettuale) al netto dell'attività del Giudice tutelare, dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di previdenza e della Verbalizzazione di dichiarazione giurata.

### 1.1.2 EU *Justice Scoreboard* – la misurazione effettuata dalla Commissione Europea attraverso la Commissione Europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ)

La relazione *EU Justice Scoreboard* presenta un'indagine annuale sugli indicatori relativi ai parametri essenziali di valutazione della *performance* del sistema giudiziario. I parametri selezionati sono: efficienza, qualità e indipendenza.

Per la realizzazione dello *Scoreboard* vengono usati, quali fonti, le informazioni e i dati elaborati da CEPEJ che, su disposizione della Commissione Europea, elabora ogni anno uno studio sulla base delle caratteristiche dei sistemi giudiziari degli Stati Membri. La ricerca ha come ambito di analisi l'efficienza dei procedimenti dell'area civile, commerciale e amministrativa delle corti che applicano il diritto UE. Gli indicatori scelti per la valutazione sono: *Disposition Time*, *Clearance Rate* e numero di casi pendenti.

#### Lunghezza stimata dei processi – *Disposition Time*

L'indicatore *Disposition Time* è calcolato come rapporto tra il numero di casi aperti (pendenti) alla fine dell'anno di riferimento e il numero di quelli definiti nell'anno, moltiplicati per 365. L'indicatore consente confronti all'interno dello stesso sistema giudiziario (o tribunale) nel tempo e, con una certa prudenza, tra sistemi giudiziari di Paesi diversi. L'indicatore fornisce una stima teorica media del tempo necessario per la risoluzione delle cause pendenti. In altre parole misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti, a parità di efficienza attuale.

Un indicatore importante che integra il *Disposition Time* è quello relativo alla durata effettiva, che misura il tempo medio richiesto per la definizione dei procedimenti conclusi nell'anno di riferimento, calcolato come differenza tra la data di iscrizione e la data in cui viene pubblicata la sentenza. Questo indicatore risulta più sensibile alle politiche che si attuano per la risoluzione delle cause arretrate: se si volessero “aggreddire” maggiormente le cause pendenti da più anni, la durata effettiva misurata in quell'anno potrebbe discostarsi molto dal valore del *Disposition Time*.

#### *Clearance Rate*

L'indicatore *Clearance Rate* calcola il rapporto tra il numero di casi risolti e i nuovi ricorsi iscritti a ruolo. Questo *Key Performance Indicator* (KPI) valuta quanto un ufficio giudiziario riesca a sostenere il carico del nuovo lavoro da svolgere per “smaltire” il lavoro pregresso nonostante l'incedere di nuove liti e pendenze.

Un valore di *Clearance Rate* vicino al 100% indica la capacità del sistema giudiziario (o di un tribunale) di risolvere tanti casi quanti sono quelli nuovi e in arrivo entro un determinato periodo di tempo. Un tasso superiore al 100% indica la capacità del sistema di risolvere più casi di quelli ricevuti, riducendo così il numero di casi pendenti alla fine del periodo di misurazione, compreso l'eventuale arretrato esistente. Un tasso inferiore al 100% si verifica quando il numero di casi in arrivo è superiore al numero di casi risolti e, in questo caso, il numero totale delle cause pendenti aumenterà. Il *Clearance Rate* mostra come il sistema giudiziario (o il tribunale) stiano affrontando l'afflusso di nuove cause.

### Pending case

Il numero di casi pendenti misura il volume di contenziosi in attesa di pronuncia al termine dell'anno solare. E' un fattore che determina, evidentemente, anche il KPI del *Disposition Time*.

### 1.1.3 *Doing Business* nell'Unione Europea 2020: Italia – la misurazione effettuata dalla Banca Mondiale

La Banca Mondiale ha elaborato dal 2004 al 2020 lo studio *Doing Business* per molti anni considerato un punto di riferimento a livello internazionale della "facilità di fare business". Nel tempo l'analisi si è allargata per comprendere al meglio i differenti ambiti analizzati che ricoprivano 5 macro aree, passando da 5 indicatori in 133 Paesi a 11 indicatori in 190 Paesi.

Inoltre, accanto al report complessivo dei Paesi, la *World Bank* ha reso disponibili analisi specifiche per singolo Paese per cogliere le differenze al suo interno in funzione delle aree territoriali.

A seguito anche delle limitazioni oggettive e alle distorsioni dell'analisi riscontrate nel tempo, il 16 settembre 2021 la *World Bank* ha deciso di interrompere la pubblicazione e aggiornare la metodologia.

Rilevante per la nostra analisi è il fatto che, data la notorietà a livello internazionale dell'indicatore "*doing business*", i risultati relativi in particolare alla "Risoluzione di controversie commerciali" hanno, in ripetuti casi, finito per penalizzare il posizionamento del nostro Paese, nel suo complesso e nello specifico del sistema giudiziario. L'indicatore "Risoluzione di controversie commerciali" si componeva di tre sotto-indicatori: l'onerosità del procedimento giurisdizionale, il tempo di risoluzione della controversia e l'indice di qualità dei giudizi.

Con riferimento al tema dell'efficienza della giustizia erano previsti anche indicatori calcolati sulla base di questionari rivolti a un campione di persone ritenuto rappresentativo (ad es. notai, avvocati, commercialisti, architetti, ingegneri, manager, imprenditori), cui erano sottoposte domande con risposte

soggettive, o sulla base di rilevazioni specifiche. Uno dei più conosciuti era l'indicatore *Enforcing contracts* utilizzato per la misurazione dell'efficienza della giustizia in ambito commerciale<sup>3</sup>. Tale indicatore, calcolato dalla Banca Mondiale, considera i tempi di risoluzione della controversia, il costo espresso in percentuale del valore della controversia e una valutazione che riguarda la struttura del tribunale e del procedimento, la gestione del caso, la presenza di sistemi elettronici di comunicazione e gestione delle pratiche connesse al contenzioso e di modalità alternative di risoluzione della controversia. I dati per le analisi venivano raccolti tramite questionari specifici, costruiti su di un semplice caso di studio al fine di garantire la comparabilità tra i diversi paesi e nel tempo.

I questionari venivano poi somministrati (in funzione se l'analisi era relativa all'intero Paese o alle sue aree geografiche/regioni) a oltre 350 professionisti operanti nel Paese tra cui avvocati, commercialisti, ingegneri, notai, architetti, magistrati, funzionari governativi e altri soggetti esperti in normative d'impresa. Durante la fase di raccolta dati, questi professionisti interagivano frequentemente con il team *Doing Business* attraverso *conference call*, corrispondenze scritte e incontri in prima persona.

La metodologia *Doing Business* ha utilizzato informazioni relative a leggi e regolamenti vigenti e ha permesso svariate interazioni con i professionisti che operavano a livello locale, al fine di chiarire ogni possibile fraintendimento in relazione alle domande poste nei questionari. Tuttavia non ha mai rappresentato un sondaggio statistico. Le informazioni raccolte finivano inevitabilmente per riguardare casi e contesti molto specifici in termini sia di attori coinvolti, sia di procedimenti giudiziari, sia di ubicazione geografica del tribunale preso come riferimento dell'intero Paese. Tali caratteristiche limitavano di molto la possibilità di estensione dei risultati a perimetri più ampi

---

<sup>3</sup> Il caso standard considerato nel calcolo dell'indicatore *Enforcing Contracts* per l'Italia si componeva nel modo seguente: il valore della controversia si attesta a 57.000 Euro e riguarda una transazione tra due aziende entrambe situate a Roma. In base a un contratto tra le aziende, il venditore vende alcuni prodotti su misura all'acquirente che si rifiuta di pagare il prezzo, adducendo che la merce non sia di qualità adeguata. Poiché i prodotti sono stati realizzati su misura, il venditore non è in grado di venderli a nessun altro. Il venditore fa causa all'acquirente per recuperare l'importo. All'inizio della controversia, il venditore decide di sequestrare i beni dell'acquirente in quanto teme che l'acquirente possa diventare insolvente. Poiché il tribunale non può decidere solo sulla base di prove documentali, viene fornita una perizia sulla qualità della merce (se è prassi che ciascuna parte convochi il proprio perito, ciascuna delle parti convoca un perito, se è prassi normale per il giudice nominare un esperto indipendente, il giudice lo fa). A seguito della perizia, il giudice decide che la merce consegnata dal venditore era di qualità adeguata e che l'acquirente debba pagare il prezzo contrattuale. Il giudice emette quindi un giudizio definitivo favorevole al venditore. L'acquirente non impugna la sentenza. Il venditore decide di avviare l'esecuzione della sentenza non appena scade il termine previsto dalla legge per l'impugnazione. Il venditore adotta tutte le misure necessarie per la tempestiva esecuzione della sentenza. Il denaro viene raccolto con successo attraverso una vendita pubblica di beni dell'acquirente in quanto l'acquirente non ha denaro sul conto bancario e ciò rende impossibile l'esecuzione della sentenza attraverso il sequestro dei conti dell'acquirente.

e, a maggior ragione, all'intero sistema giudiziario<sup>4</sup>. Inoltre, dal momento che l'intera analisi era fondata su assunti standard, le comparazioni e i parametri di riferimento valevano per tutti i paesi esaminati.

La metodologia *Doing Business* a lettori e analisti attenti ha sempre presentato limitazioni che dovevano essere tenute in considerazione nell'interpretazione dei dati: cosa che spesso non è avvenuta. Ad esempio, le informazioni raccolte riguardavano una forma d'impresa specifica, generalmente una società a responsabilità limitata di determinate dimensioni. I risultati pertanto potevano discostarsi, in modo considerevole, da altre tipologie d'impresa soggette a differenti regolamentazioni (es. ditte individuali). In secondo luogo, i casi analizzati non catturavano la totalità dei problemi che un'impresa affrontava e affronta normalmente nel suo ciclo di vita. In terzo luogo, la quantificazione del tempo non ha mai rappresentato una misura oggettiva, perché inevitabilmente legata all'esperienza e al giudizio personale dei professionisti intervistati.

In definitiva, il successo del metodo di analisi *Doing Business* era dovuto alla sua facile replicabilità e comunicabilità.

## **1.2 Analisi e caratteristiche degli indicatori (KPI-Key Performance Indicator) sui sistemi giudiziari utilizzati nelle analisi condotte a livello internazionale**

Un primo set di indicatori utilizzati nei confronti tra i sistemi giudiziari è quello relativo al **budget** disponibile per il funzionamento dei tribunali, delle procure e per i patrocini a spese dello Stato. Il budget per il sistema di giustizia e i relativi KPI costituisce un importante fattore da considerare. Un adeguato budget è necessario per garantire il buon funzionamento dei sistemi giudiziari e per far sì che tribunali e procure offrano giustizia entro un tempo ragionevole, che è, a sua volta, la condizione necessaria per garantire oltre all'efficienza, anche l'equità della giustizia<sup>5</sup>. Inoltre, un budget adeguato dedicato ai patrocini a spese dello Stato consente di garantire l'accesso alla giustizia per tutti i cittadini.

Un secondo set di indicatori riguarda i **giudici** suddivisi per giudici di professione, che sono reclutati come tali e svolgono questo ruolo in modo permanente, e giudici professionali ma non permanenti; il loro numero, le modalità di assunzione, come sono distribuiti tra prima, seconda e terza istanza,

---

<sup>4</sup> Con riferimento al caso riportato utilizzato come riferimento per la valutazione dell'indicatore *Enforcing Contracts* nel contesto italiano non succede quasi mai che l'acquirente non impugni la sentenza. Basterebbe solo questo elemento per far perdere consistenza a tale indicatore calcolato sull'Italia nel confronto con altri Paesi, i quali peraltro avranno anch'essi le loro peculiarità).

<sup>5</sup> Si vedano gli indicatori relativi al *Disposition Time*, la durata effettiva, oltre che il quadro normativo della Legge Pinto che prevede e disciplina il diritto di richiedere un'equa riparazione per il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito per l'irragionevole durata di un processo.

i termini del mandato, la formazione, le modalità e i criteri delle promozioni, la retribuzione e la ripartizione tra donne e uomini.

Con riferimento al numero dei giudici e alle relative istanze (prima, seconda e terza) i dati sono disponibili in termini di *Full Time Equivalent* (FTE) sia in valore assoluto che in valore relativo rispetto al numero di abitanti del Paese. Con riferimento alla retribuzione sono disponibili le retribuzioni lorde, in valore assoluto in euro, di un giudice all'inizio della carriera e di un giudice della Corte Suprema, e i rispettivi valori in relazione allo stipendio medio lordo dei lavoratori del Paese di riferimento.

Il numero di giudici e le loro caratteristiche rappresentano un elemento fondamentale nel funzionamento del sistema di giustizia, in quanto il giudice, esercitando la propria funzione, esprime una decisione in risposta alla domanda/contenzioso sollevato da una delle parti in causa. Il giudice sovrintende alla formazione della prova, garantisce la legalità, tutela i diritti individuali che sono oggetto di espressa previsione costituzionale.

Un terzo set di indicatori riguarda gli **avvocati**. Anche in questo caso i dati a disposizione riguardano il loro numero in valore assoluto e in valore relativo rispetto alla popolazione del Paese e al Prodotto Interno Lordo, gli ambiti di intervento dove l'avvocato ha un monopolio garantito dalla legge e la ripartizione tra donne e uomini. Il ruolo degli avvocati è determinante in quanto la qualità della giustizia dipende dalla possibilità per le parti di essere rappresentate e difese da parte di un professionista formato, competente, disponibile, che offra garanzie etiche e operi a costi ragionevoli.

Un quarto set di indicatori è relativo ai **tribunali** e comprende il loro numero suddiviso per livello di giurisdizione e specializzazione (commerciale, amministrativo, militare, ecc.) sia in valore assoluto sia relativo alla popolazione del Paese, oltre che per localizzazione geografica. Una sufficiente rete di tribunali è una delle condizioni per la realizzazione del diritto di accesso alla giustizia. Perché questo non rimanga puramente teorico, spetta agli Stati garantire la parità di accesso alle istituzioni di risoluzione delle controversie per tutti i cittadini, a prescindere dal luogo in cui vivono o lavorano.

Un quinto set di indicatori riguarda i **numeri dei contenziosi civili e commerciali**, sia in valore assoluto che relativo al numero degli abitanti del Paese, suddivisi per livello di giurisdizione, nuovi contenziosi nell'anno, contenziosi risolti nell'anno, pendenti totali nell'anno.

Ai fini del presente studio riteniamo importante realizzare un approfondimento sugli **elementi di struttura del sistema che hanno** un impatto sull'efficienza e sulla *performance* del sistema giudiziario. Per elementi di struttura del sistema intendiamo la **domanda di giustizia** e l'**offerta di giustizia** che, come noto, incidono sull'evoluzione della *performance* degli uffici giudiziari.

Una domanda particolarmente elevata, approssimata con **la litigiosità**, può pesare in modo eccessivo sul funzionamento dei tribunali, abbassandone le *performance* e allungando i tempi di risoluzione delle controversie. La litigiosità può dipendere, a sua volta, da molti fattori quali: l'incertezza sull'esito, la possibilità di adottare comportamenti opportunistici per la parte destinata a essere soccombente, i costi di accesso che più sono alti, più scoraggiano la litigiosità a minor valore, il ruolo degli avvocati, la disponibilità di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie. Per questi motivi nella valutazione delle *performance* di un sistema è corretto considerare anche il livello di litigiosità, approssimato dal numero dei contenziosi per abitante con riferimento alla certezza della normativa, alla presenza o meno di comportamenti opportunistici, alla disponibilità di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie. In alcuni studi la litigiosità è messa in relazione anche al numero di avvocati rispetto agli abitanti, evidenziandone una correlazione positiva<sup>6</sup>.

Sul lato dell'offerta, analogamente, una capacità insufficiente di risposta produce gli stessi effetti di un eccesso di domanda. L'offerta dipende dalla quantità di risorse a disposizione (in questo caso umane, più che finanziarie) e dal modo in cui sono organizzate e operano insieme. Pertanto, riteniamo utile approfondire un indicatore di **produttività dei giudici** calcolato come numero di contenziosi definiti per giudice in un periodo di riferimento. Questo indicatore rappresenta un indice di efficienza della "macchina della giustizia" intesa come funzionamento dei tribunali, organizzazione degli stessi, strumenti processuali a disposizione.

A livello complessivo, gli indicatori di efficienza dei tribunali sono molto importanti in quanto una giustizia efficiente svolge un ruolo cruciale nel sostenere lo stato di diritto, assicurando che tutte le persone, istituzioni ed enti sia pubblici che privati, compreso lo Stato, siano responsabili e garantendo rimedi tempestivi, giusti e equi.

Come indicato in precedenza, un **sistema giudiziario efficiente** è un elemento essenziale di un ambiente che consenta alle persone di perseguire il proprio **sviluppo umano** attraverso l'effettivo **godimento dei diritti economici e sociali** e che **promuova gli investimenti e incoraggi le imprese**.

### **1.3 Identificazione degli indicatori più appropriati per gli obiettivi dello studio**

Negli ultimi 10-15 anni, grazie alla raccolta, sistematizzazione e pubblicazione dei dati relativi ai sistemi di giustizia e alla creazione di *database* consultabili in

---

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

modo interattivo, si sono ottenuti su scala europea e internazionale le informazioni necessarie per realizzare studi sulle *performance* dei sistemi giudiziari, seppur caratterizzati dalle specificità proprie di ciascun Paese.

Al fine di rendere consistente nel tempo le analisi effettuate, in accordo con l'obiettivo del presente studio, gli indicatori che utilizzeremo sono stati identificati al fine di garantire:

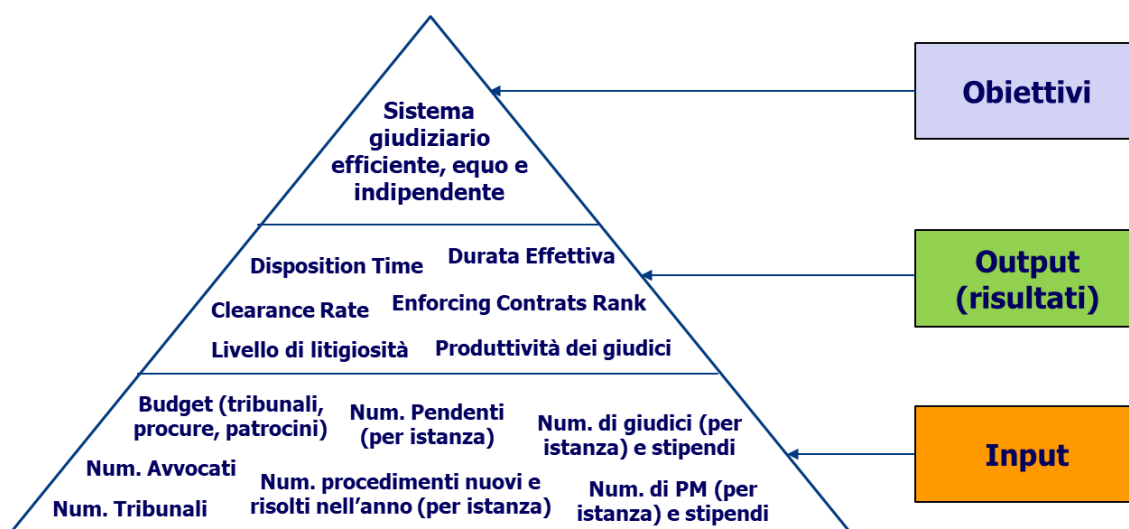
- **replicabilità:** i KPI scelti devono poter essere calcolati nello stesso modo nel tempo e tra Paesi differenti. La replicabilità consiste nel fatto che l'indicatore viene calcolato su dati che hanno una serie storica e sono aggiornati da parte dei principali istituti più accreditati in materia;
- **oggettività:** alcuni indicatori di *performance* ed efficienza della giustizia diffusi a livello internazionale fanno largo uso di indagini qualitative, spesso non significative dal punto di vista della rappresentatività di ciò che si vuole misurare, generando il rischio di essere influenzati, in positivo o in negativo, da caratteristiche sociali del Paese, come la forte tendenza per l'Italia all'autodenigrazione. In questo senso, gli indicatori che utilizzeremo sono relativi a dati oggettivi, quantitativi e provenienti da fonti autorevoli;
- **robustezza:** per garantire consistenza/allineamento con le dimensioni che si vogliono misurare - cioè le *performance* del sistema di giustizia – sono state scelte variabili che rappresentano *proxy* di queste dimensioni riconosciute in letteratura;
- **significatività:** per ovviare a molte delle più comuni criticità degli indicatori di misurazione, in particolare la mancata oggettività e robustezza di ciò che si vuole misurare, prediligiamo i risultati (*output*) rispetto agli “sforzi” (*input*).

In questo quadro, l'identificazione degli indicatori più appropriati per la misurazione della *performance* del sistema giudiziario, in accordo con le caratteristiche sopra riportate, conduce a un **numero contenuto di indicatori** che sono facilmente **monitorabili, aggiornabili, comprensibili, confrontabili e divulgabili**.

La figura successiva presenta il *framework* di riferimento per la classificazione e gestione dei KPI utilizzati in questo studio per l'analisi della performance del sistema giudiziario.



Figura 1 – *Framework* di riferimento e classificazione degli indicatori attualmente disponibili e utilizzati nelle analisi sui sistemi giudiziari.



Fonte: Elaborazioni *Italiadecide* su dati *European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, Commissione Europea, Ministero della Giustizia.

È chiaro come il budget di spesa (approvato o implementato) per i tribunali, le procure e i patrocini a carico dello Stato, così come il numero di tribunali, di giudici o di nuovi procedimenti in valore assoluto, rappresentino indicatori di *input*, che da soli e senza contestualizzazione hanno scarsa valenza per quanto riguarda la misurazione della *performance* di un sistema giudiziario.

Gli *input* rappresentano gli elementi costituenti il sistema giudiziario imprescindibili per il suo funzionamento, ma sono gli indicatori di *output* che evidenziano come gli *input* siano in grado o meno di raggiungere l'obiettivo di disporre di un sistema giudiziario efficiente, equo e indipendente.

Nel prosieguo dello studio utilizzeremo, pertanto, come indicatori di sintesi dell'efficienza del sistema giudiziario con riferimento alla sfera civile e commerciale, tra tutti quelli citati, i seguenti indicatori:

- **Clearance Rate:**  $\left(\frac{\text{Procedimenti risolti}_t}{\text{Nuove procedimenti}_t}\right) * 100$
- **Disposition Time**  $\left(\frac{\text{Procedimenti pendenti}_t}{\text{Procedimenti risolti}_t}\right) * 365$
- **durata effettiva**  $\left(\frac{\sum \text{tempi di risoluzione dei procedimenti}_t}{\text{numero di procedimenti risolti}_t}\right)$

*Disposition Time* e durata effettiva sono particolarmente rilevanti in quanto un sistema giudiziario efficiente deve essere caratterizzato, oltre che da equità e indipendenza, anche da rapidità della risposta giudiziaria, perché sono i tempi ragionevoli che fanno (anche) l'equità della giustizia.

Con riferimento agli elementi di struttura del sistema che hanno un impatto sull'efficienza e sulla *performance* del sistema giudiziario, inoltre, approfondiremo:

- **livello di litigiosità**  $\left(\frac{\text{Numero di nuovi contenziosi}_t}{\text{Popolazione}_t}\right)$
- **produttività dei giudici**  $\left(\frac{\text{Numero di contenziosi definiti}_t}{\text{Numero di giudici}_t}\right)$

Poiché questi due indicatori approssimano la domanda e l’offerta di giustizia, la lettura integrata con i KPI precedenti fornisce un quadro maggiormente esaustivo sull’efficienza e *performance* complessiva del sistema giustizia.

## APPENDICE

**Figura 2 – Sintesi degli indicatori utilizzati a livello internazionale nella valutazione dei sistemi giudiziari. Fonte: elaborazione Italiadecide su dati Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Commissione Europea, Banca Mondiale, Ministero della Giustizia**

Indicatore (KPI)	Unità di misura
<b>Budget (approvato e implementato)</b>	Valori assoluti (Euro), in percentuale del PIL, per abitante
Tribunali (totale)	Valori assoluti (Euro), in percentuale del PIL, per abitante
Tribunali: stipendi e salari	Valori assoluti (Euro), in percentuale del PIL, valore rispetto allo stipendio medio del Paese
Tribunali: spese per ICT (Pc, software, dispositivi,...)	Valori assoluti (Euro), in percentuale del PIL, per abitante
Tribunali: Spese connesse alle attività di giustizia (periti, interpreti,...)	Valori assoluti (Euro), in percentuale del PIL, per abitante
Tribunali: formazione	Valori assoluti (Euro), in percentuale del PIL, per abitante
Procure: pubblici ministeri e personale che li assiste	Valori assoluti (Euro), in percentuale del PIL, per abitante
Patrocini a carico dello Stato	Valori assoluti (Euro), in percentuale del PIL, per abitante
<b>Giudici</b>	
Numero di giudici di prima istanza	Numero assoluto, numero rispetto a 100k abitanti, suddivisione per sesso
Numero di giudici di seconda istanza	Numero assoluto, numero rispetto a 100k abitanti, suddivisione per sesso
Numero di giudici corte suprema	Numero assoluto, numero rispetto a 100k abitanti, suddivisione per sesso
Numero di giudici professionali non a tempo pieno	Numero assoluto, numero in Full Time Equivalent, numero rispetto a 100k abitanti
Stipendio lordo e netto giudice prima istanza	Valore assoluto (Euro), valore rispetto allo stipendio medio del Paese
Stipendio lordo e netto giudice corte suprema	Valore assoluto (Euro), valore rispetto allo stipendio medio del Paese
<b>Avvocati</b>	
Numero di avvocati	Numero assoluto, numero rispetto a 100k abitanti, numero rispetto al Prodotto Interno Lordo, suddivisione per sesso
<b>Tribunali</b>	
Numero di tribunali complessivo	Numero assoluto, numero rispetto a 100k abitanti
Numero di tribunali prima istanza	Numero assoluto, numero rispetto a 100k abitanti
<b>Contenzioni civili e commerciali</b>	
Numero di nuovi procedimenti nell'anno di prima istanza	Numero assoluto, numero per 100k abitanti
Numero di procedimenti risolti nel periodo (anno) di prima istanza	Numero assoluto, numero per 100k abitanti

Numero di procedimenti pendenti nel periodo (anno) di prima istanza	Numero assoluto, numero per 100k abitanti
Numero di nuovi procedimenti nel periodo (anno) di seconda istanza	Numero assoluto, numero per 100k abitanti
Numero di procedimenti risolti nel periodo (anno) di seconda istanza	Numero assoluto, numero per 100k abitanti
Numero di procedimenti pendenti nel periodo (anno) di seconda istanza	Numero assoluto, numero per 100k abitanti
Numero di nuovi procedimenti nel periodo (anno) corte suprema	Numero assoluto, numero per 100k abitanti
Numero di procedimenti risolti nel periodo (anno) corte suprema	Numero assoluto, numero per 100k abitanti
Numero di procedimenti pendenti nel periodo (anno) corte suprema	Numero assoluto, numero per 100k abitanti
<b>Indicatori di efficienza</b>	
<b>Clearence Rate</b> contenziosi civili e commerciali nel periodo (anno) prima istanza	Percentuale
<b>Clearence Rate</b> contenziosi civili e commerciali nel periodo (anno) seconda istanza	Percentuale
<b>Clearence Rate</b> contenziosi civili e commerciali nel periodo (anno) corte suprema	Percentuale
<b>Disposition Time</b> contenziosi civili e commerciali nel periodo (anno) prima istanza	Numero di giorni
<b>Disposition Time</b> contenziosi civili e commerciali nel periodo (anno) seconda istanza	Numero di giorni
<b>Disposition Time</b> contenziosi civili e commerciali nel periodo (anno) corte suprema	Numero di giorni
Durata Effettiva per contenziosi civili e commerciali totali (per l'Italia)	Numero di giorni
<b>Enforcing Contrats:</b> complessivo	Valore di posizione nella classifica dei Paesi considerati
<b>Enforcing Contrats:</b> tempi	Numero di giorni
<b>Enforcing Contrats:</b> costi	In percentuale sul valore del contenzioso
<b>Enforcing Contrats:</b> valutazione su struttura del tribunale e del procedimento	Valore compreso tra -1 e 5
<b>Enforcing Contrats:</b> valutazione sulla gestione del contenzioso	Valore compreso tra 0 e 6
<b>Enforcing Contrats:</b> sistemi elettronici di comunicazione e gestione delle pratiche	Valore compreso tra 0 e 4
<b>Enforcing Contrats:</b> valutazione su modalità alternative di risoluzione delle controversie	Valore compreso tra 0 e 3
Livello di litigiosità	Numero di nuovi contenziosi nel periodo di riferimento su 100k abitanti
Produttività dei giudici	Numero di contenziosi definiti per giudice

## 2. ANALISI DELLE PERFORMANCE DEL SISTEMA DI GIUSTIZIA ITALIANO NEL CONFRONTO EUROPEO

### 2.1 La spesa nel sistema giudiziario

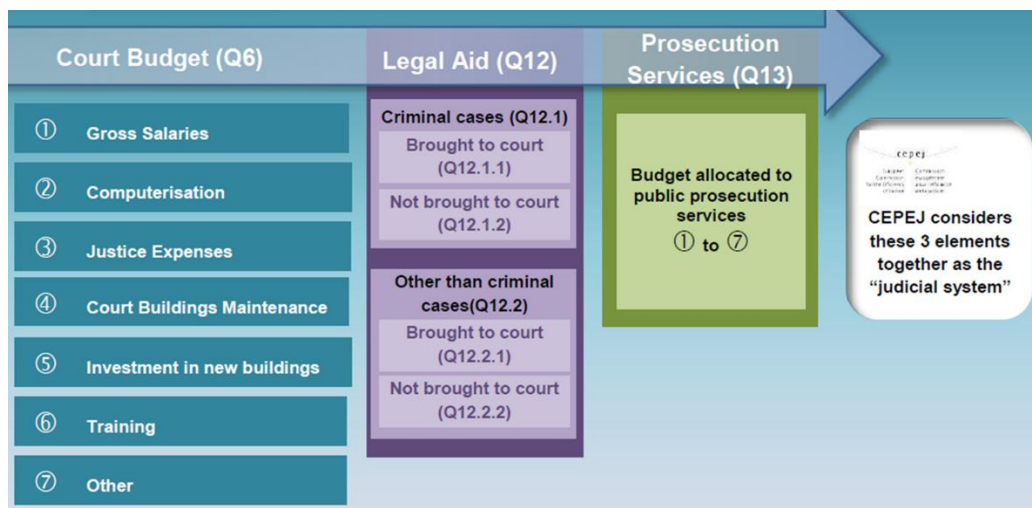
Come analizzato nel capitolo precedente, la nostra analisi si focalizzerà sugli output, che rappresentano la misura corretta delle performance. Tuttavia, è evidente come una analisi di questo tipo debba necessariamente (e correttamente) essere integrata da alcuni elementi di input del sistema, in primis, la spesa nel sistema giudiziario.

Infatti, qualora ci fossero differenze sostanziali nelle *performance* (output) tra Paesi, ma anche nei budget di spesa dei sistemi giudiziari (input) dei Paesi stessi, una valutazione corretta dovrebbe tenere in considerazione che a fronte di minori o maggiori *output*, quindi *performance*, sono collegati anche minori o maggiori input, quindi spesa/investimenti.

In questo contesto, la spesa e gli investimenti nel sistema giudiziario rappresentano elementi costituenti e imprescindibili per il funzionamento del sistema stesso. Tali elementi vanno messi in relazione agli indicatori di *performance*, al fine di valutare come e se queste risorse siano sufficienti e/o utilizzate in modo produttivo per raggiungere l'obiettivo di disporre di un sistema giudiziario efficiente, equo e indipendente.

L'analisi seguente presenta elementi di attenzione, da tenere in considerazione nella lettura dei dati. Il primo è il perimetro di riferimento utilizzato. Nello specifico sono incluse: le spese dei tribunali per stipendi e salari; le spese per ICT (Pc, software, dispositivi, ecc.); le spese connesse alle attività di giustizia (periti, interpreti, ecc.); le spese in formazione; le spese nella manutenzione degli edifici e nella costruzione di nuovi edifici/nuovi tribunali; le spese per le procure (pubblici ministeri e personale che li assiste) e i patrocini a carico dello Stato.

Figura 3 – Perimetro considerato per la valutazione della spesa nel sistema giudiziario. Fonte: Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), 2018



Sono pertanto esclusi da questo perimetro di analisi le spese relative a:

- Prigioni e sistema penitenziario;
- Servizi forensi;
- Funzionamento del Ministero della Giustizia;
- Personale incaricato all'applicazione di quanto deciso (*enforcement services*);
- Ispezioni e analisi probatorie;
- Corte Costituzionale;
- Avvocatura dello Stato;
- Servizi di notariato;
- Servizi di protezione dei giovani;
- Servizi per i rifugiati e i richiedenti asilo.

Anche se lo sforzo fatto dal CEPEJ di standardizzare alcune voci di spesa è apprezzabile, rimangono specificità nazionali che considerano alcune spese (es. costruzione di nuovi tribunali o edifici per tribunali) in altre voci che non sono necessariamente ricomprese nel budget del Ministero della Giustizia.

Come si vede, inoltre, nel perimetro sono compresi anche i procedimenti penali, che sono fuori dall'ambito del nostro studio.

Pertanto, questi dati sono utili per mettere a confronto il principale indicatore di *input* del sistema giudiziario dei Paesi europei, ma deve essere letto in questo contesto con la cautela dovuta e con i punti di attenzione sopra-riportati.

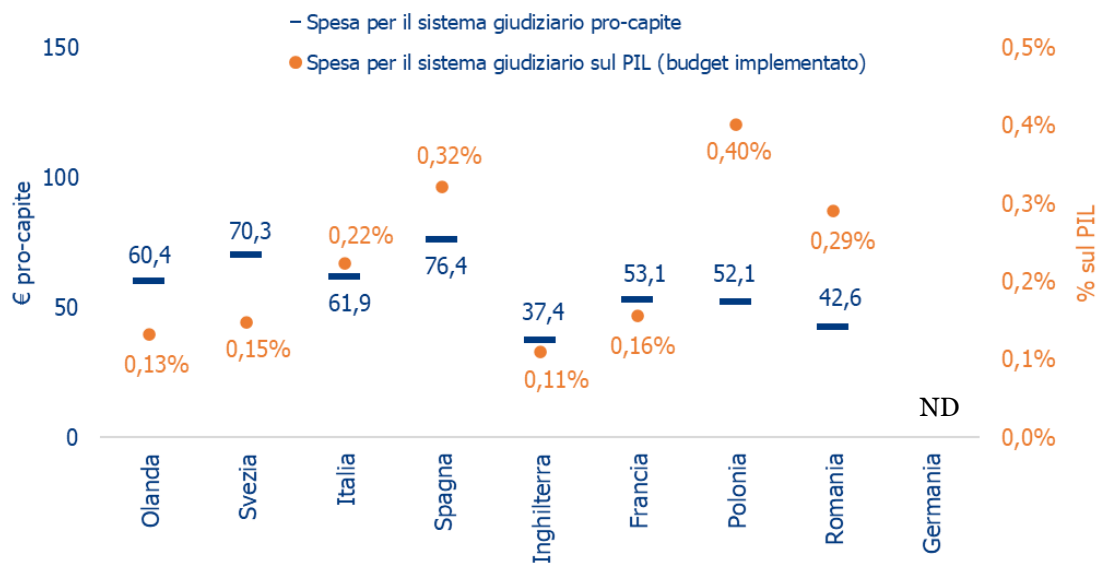
Passando ai risultati dell'analisi, dai dati CEPEJ del 2020 (ultimo anno disponibile nel momento in cui si scrive<sup>7</sup>) emerge come l'Italia si collochi in una posizione mediana per quanto riguarda la spesa nel sistema giudiziario con 61,9 Euro pro-capite. Valore in discesa a causa delle limitazioni dovute al Covid-19, rispetto a 83,2 Euro pro-capite del 2018. Tale riduzione è avvenuta in tutta Europa.

Al primo posto troviamo la Spagna con un *budget* per il sistema giudiziario che è pari a 76,4 Euro pro-capite. L'Italia si posiziona anche dietro a Olanda e Svezia, ma davanti alla Francia, Polonia, Romania e Inghilterra.

---

<sup>7</sup> Luglio 2022.

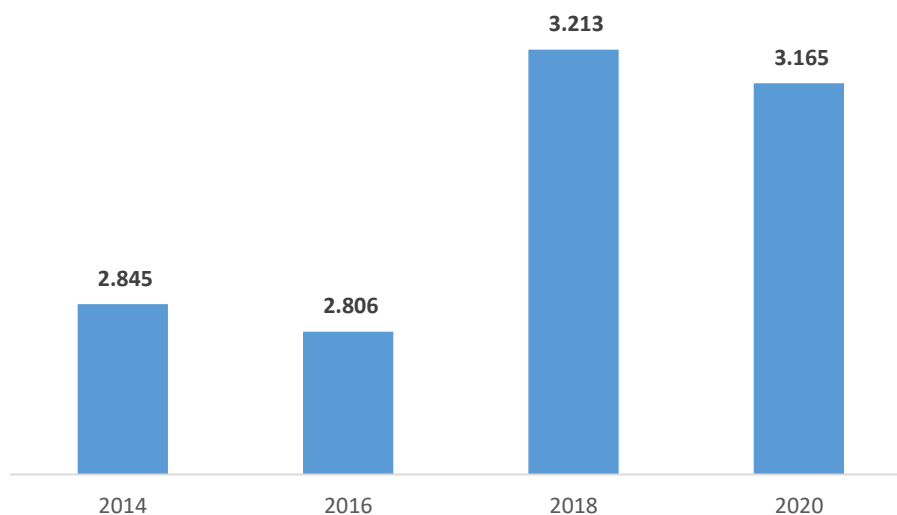
**Figura 4 – Spesa pro-capite e in % rispetto al PIL del sistema giudiziario in alcuni Paesi europei. Fonte: elaborazione Italiadecide su dati Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), 2018**



Se confrontiamo la spesa nel sistema giudiziario con il PIL, invece, il quadro cambia leggermente. La Polonia risulta la prima con lo 0,40%, seguita da Spagna con lo 0,32% e dalla Romania con lo 0,29%. In Italia la spesa per il sistema giudiziario si attesta allo 0,22% del PIL.

Se focalizziamo la nostra attenzione sull'Italia, notiamo come nel 2018 ci sia stata una inversione del trend di riduzione in atto dal 2012 (post crisi del debito) che aveva in modo graduale contratto il budget a disposizione del sistema giudiziario italiano. L'impatto del Covid-19 si è fatto sentire anche sul *budget* di spesa effettivamente implementato, che tuttavia si è contratto meno dell'1,5%.

**Figura 5 – Budget per il sistema giudiziario italiano (in milioni di Euro) effettivamente implementato dal 2014 al 2018 Fonte: elaborazione Italiadecide su dati Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)**



Nel 2012 la spesa per il sistema giudiziario si era attestata a 4,57 miliardi di Euro, per contrarsi gradualmente fino a raggiungere i 4,4 miliardi di Euro nel 2016 e tornare a crescere nel 2018 superando i 5 miliardi di Euro.

## 2.2 Identificazione dei Paesi benchmark per il confronto europeo

Obiettivo di questo capitolo è analizzare le performance del sistema giudiziario italiano considerando la dinamica degli indicatori nel tempo e attraverso un confronto con sistemi giudiziari di Paesi simili.

- Per valutare correttamente il posizionamento del sistema di giustizia civile nei raffronti internazionali, sulla base di indicatori replicabili nel tempo, aggiornati regolarmente, basati su dati quantitativi e oggettivi (e non su indagini qualitative e basate sulle esperienze o impressioni dei singoli), robusti per garantire l’allineamento con ciò che si vuole misurare, è essenziale che l’attività di *benchmark* sia misurata **nel tempo**, su serie storiche sufficientemente rappresentative, individuando ed eliminando gli *outlier* presenti, come ad esempio i dati del 2020 e 2021 che sono inficiati dall’emergenza sanitaria;
- **tra paesi confrontabili** in termini di organizzazione di sistemi giudiziari, situazioni culturali, geografiche, economiche e giuridiche, anche al fine di individuare in maniera corretta le eventuali *best practice*.

Sulla base delle analisi e verifiche effettuate confermiamo il panel di Paesi confrontabili con l’Italia già individuato nella nostra precedente ricerca, che comprende Francia, Germania, Polonia e Spagna.

Figura 6 – Paesi panel selezionati e principali indicatori di riferimento. Fonte: elaborazione 2022 Italiadecide su dati Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Eurostat, Commissione Europea

Paese	Popolazione	PIL Pro-capite	Salario Lordo Medio
Francia	67.407.241	33959	34495
Germania	83.155.031	40027	52464
Italia	59.257.566	27815	31233
Polonia	38.244.000	12953	13437
Spagna	47.344.649	23692	22849

A livello generale, come anche evidenziato nel capitolo 1, le fonti delle statistiche utilizzate in questo studio sono le più autorevoli e riconosciute a livello nazionale e internazionale, nei relativi ambiti. Con specifico riferimento alla



situazione italiana, inoltre, alcuni dati sono stati forniti direttamente dal Ministero della Giustizia.

### **2.3 Durata dei procedimenti civili - *Disposition time***

La lentezza della giustizia, in particolare con riferimento ai contenziosi civili e commerciali, danneggia in modo significativo l'immagine del Paese e la sua capacità di attrarre investimenti esteri.

I tempi lunghi di giudizio tendono a generare comportamenti opportunistici, sovente in chi sa già di essere parte soccombente, in quanto la lentezza opera a suo favore, come una neutralizzazione della sanzione stessa.

Tale situazione riduce l'efficienza del sistema giudiziario che non deve essere solamente caratterizzato da equità e indipendenza, ma anche da tempestività di giudizio. Come accennato prima: i tempi ragionevoli fanno (anche) l'equità della giustizia.

I dati riportati in seguito, relativi al *Disposition Time*, *Clearance Rate* e al totale delle pendenze, sono presi dalla Banca Dati dell'*European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ). La metodologia CEPEJ distingue i procedimenti per grado di giudizio (I grado, II grado, III grado) e non per tipologia di ufficio (Giudice di Pace, Tribunali, Corti d'appello, Corte di Cassazione).

Nel I grado sono compresi i procedimenti trattati in prima istanza dal Giudice di Pace, dai Tribunali ordinari e dalle Corti di appello; nel II grado gli appelli trattati dai Tribunali avverso le decisioni del Giudice di pace e quelli trattati dalle Corti d'appello.

La metodologia CEPEJ, inoltre, considera solo i procedimenti contenziosi (indicati come "*Civil and commercial litigious cases*").

In primo grado, sono quindi inclusi i procedimenti relativi ai seguenti ruoli: Affari civili contenziosi con l'esclusione delle separazioni e dei divorzi consensuali, controversie agrarie, controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria e istanze di fallimento. Sono invece esclusi i ruoli degli Affari di volontaria giurisdizione, dei Procedimenti speciali e sommari, nonché le procedure esecutive e concorsuali (al netto delle istanze di fallimento), classificati come non contenziosi ("*non litigious cases*").

Nel secondo grado sono inclusi i seguenti ruoli: Affari civili contenziosi, con l'esclusione delle separazioni e dei divorzi consensuali, controversie agrarie e controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria, equa riparazione. Sono escluse le altre tipologie di procedimento, riferibili generalmente ai procedimenti in materia di volontaria giurisdizione.

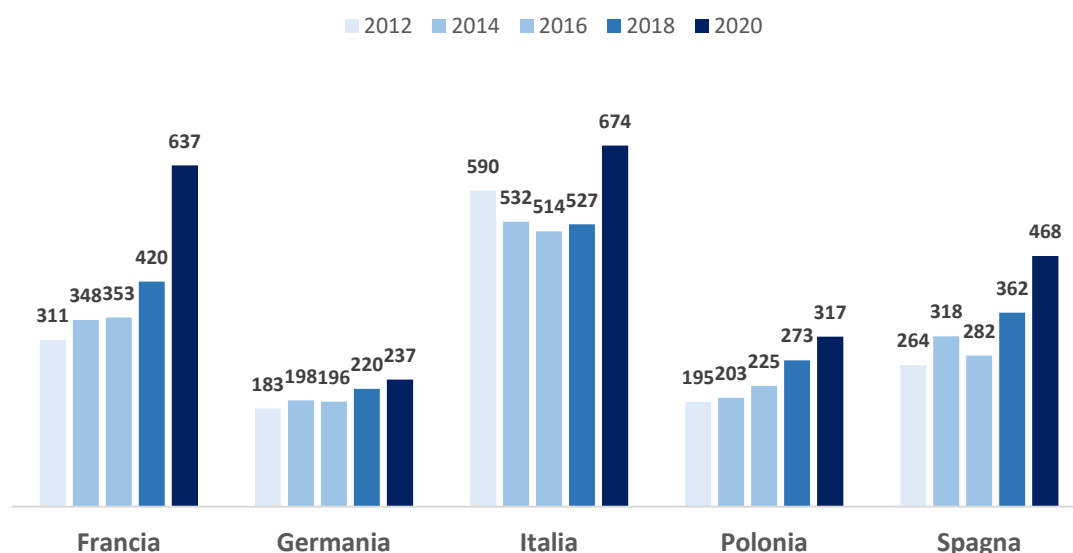
Prima di analizzare i risultati delle analisi sui valori di *Disposition Time* nel tempo è essenziale ricordare che il 2020 si caratterizza come anno totalmente anomalo.

Lo scoppio della pandemia a inizio 2020 con la contestuale chiusura de facto di gran parte dei sistemi economici mondiali, ha comportato una riduzione/chiusura di molte attività sia private che nella pubblica amministrazione e conseguentemente nei tribunali.

Pertanto, si riportano i dati relativi al 2020 in quanto disponibili, ma devono essere letti considerando il contesto eccezionale del 2020 e, nel paragone tra Paesi, senza trarre conclusioni che potrebbero essere errate. Infatti, l'Italia, è stato il primo Paese europeo ad adottare misure restrittive già a febbraio 2020, in quanto è stato il primo Paese europeo in cui il Covid si è propagato. In Germania, il contagio nella cosiddetta "prima ondata" è stato limitato in modo considerevole rispetto all'Italia (così come in Polonia e nell'est Europa) e le misure restrittive adottate sono state meno incisive. In Italia, al primo giugno del 2020, si registravano 33.661 morti di Covid-19, mentre in Germania se ne registravano 8.701, in Spagna 29.100, in Francia 28.915 e in Polonia 1.092. Nell'ottobre del 2020, invece, con la "seconda ondata" gli effetti in termini di chiusure e limitazioni sono stati simili in tutti i Paesi di confronto.

Per Paesi come Italia, in primis, ma anche Francia e Spagna, il rallentamento delle attività dei tribunali e in generale la limitazione dei servizi ha riguardato nel 2020 un numero di mesi superiore a Paesi come Germania e Polonia.

**Figura 7 – Disposition Time in Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna dal 2012 al 2020 per i contenziosi civili e commerciali in prima istanza. Fonte: elaborazione Italiadecide su dati Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)**



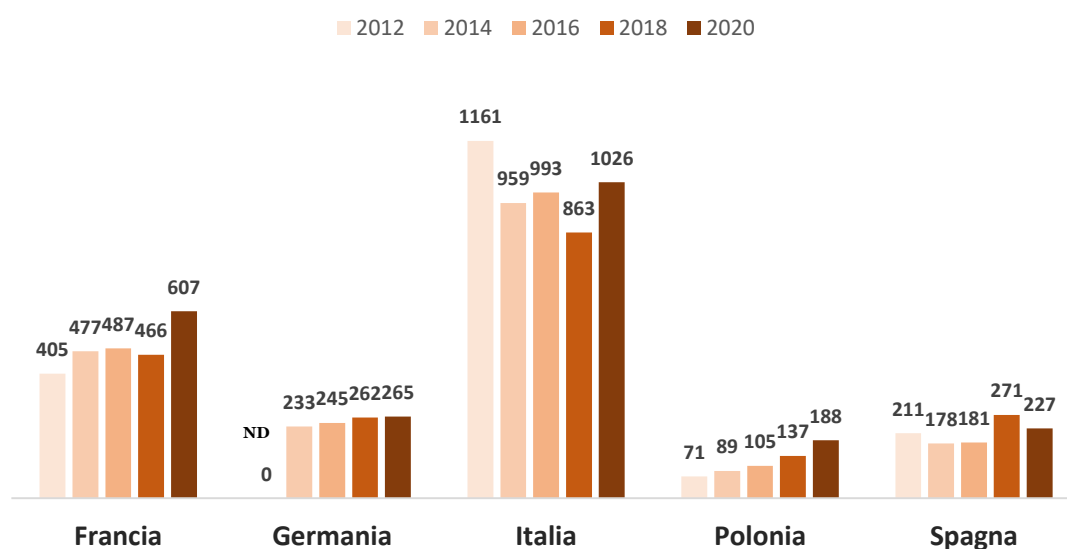
Tale effetto è ben visibile anche nei dati. Tutti i Paesi evidenziano un peggioramento rispetto al 2018, più marcato in Francia, Italia e Spagna.

Con riferimento al 2018, anno che possiamo considerare più indicativo dei trend in atto, si evidenziava come l'Italia presentasse comunque una durata dei procedimenti civili e commerciali più alta nel primo grado di giudizio, con un valore di 527 che era comunque oltre il doppio rispetto alla Germania, dove un

contenzioso civile e commerciale viene risolto in meno della metà del tempo rispetto all'Italia.

Come dinamica pre-Covid, l'Italia ha mostrato un trend pressoché costante dal 2014 al 2018, dopo una riduzione significativa del periodo 2012-2014. Gli altri Paesi hanno mostrato, invece, una dinamica crescente sull'orizzonte temporale considerato.

**Figura 8 – Disposition Time in Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna dal 2012 al 2020 per i contenziosi civili e commerciali in seconda istanza. Fonte: elaborazione Italiadecide su dati Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)**



Situazione simile è applicabile anche per il secondo grado di giudizio.

Nella situazione pre-Covid-19, maggiormente rappresentative dei trend in corso, si evidenziava come l'Italia fosse ultima anche con riferimento al secondo grado di giudizio, ma in questo caso il differenziale con i Paesi *benchmark* è più marcato.

Il tempo di definizione in secondo grado di un contenzioso civile e commerciale in Germania è meno di un terzo di quello italiano e spagnolo e circa la metà di quello francese.

L'impatto del Covid-19 sull'Italia ha invertito la tendenza di riduzione in corso dal 2021.

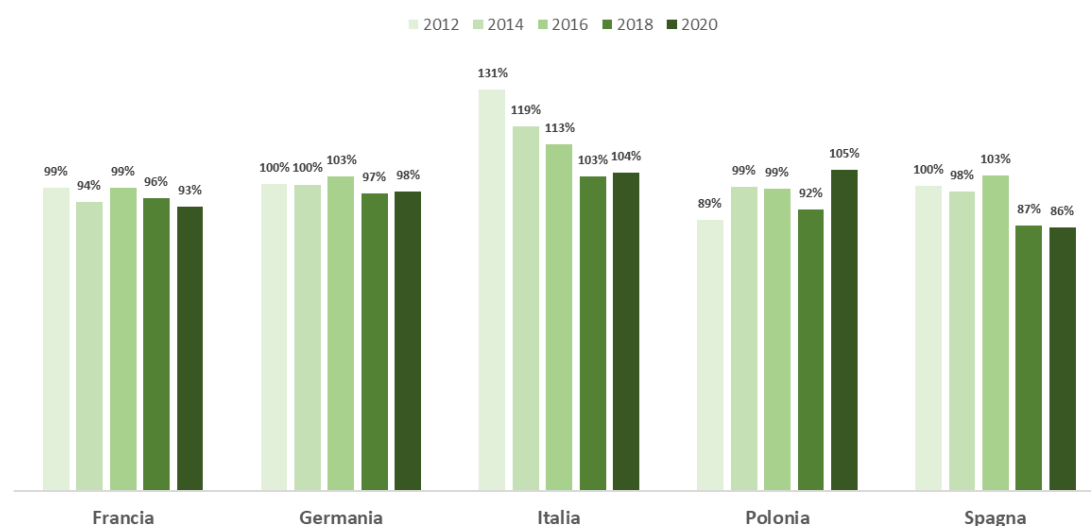
## 2.4 Clearance rate

È uno degli indici di comparazione più utilizzati a livello europeo e, come visto in precedenza, misura la capacità di un ufficio o di un intero sistema giudiziario di definire (e quindi smaltire) i casi sottoposti al giudizio in un intervallo di tempo (in genere 1 anno). Valori superiori al 100% indicano che i tribunali

hanno risolto più casi di quanti ne siano stati iscritti, riducendo quindi le cause pendenti, e viceversa.

Come nel caso precedente, presentiamo i dati del 2020, in quanto disponibili, ma che suggeriamo di prendere con tutte le attenzioni del caso.

**Figura 9 – Clearance rate in Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna dal 2012 al 2020 per i contenziosi civili e commerciali in prima istanza. Fonte: elaborazione Italiadecide su dati Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)**

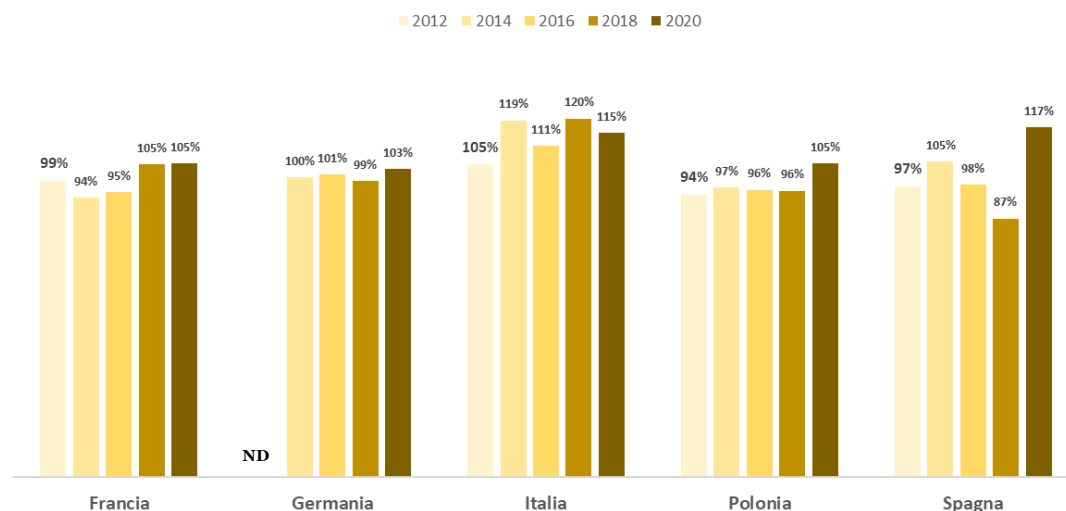


Come si evince, nel tempo il sistema giudiziario italiano è stato in grado di smaltire un numero superiore di cause nell'anno rispetto alle nuove iscrizioni lungo l'intero arco di osservazione 2012-2020. Inoltre, ha registrato in media valori più alti rispetto ai Paesi confrontabili che, invece, si sono attestati nell'intorno del 99%-100%.

Per l'Italia non si nota un peggioramento come visto nel *disposition time*. Una delle spiegazioni potrebbe risiedere nel fatto che, proprio per le chiusure e lo stato di emergenza, sono state iscritte meno cause nei tribunali e, quindi, anche se a velocità ridotta, i tribunali italiani sono riusciti a definire più cause rispetto alle nuove iscritte.

La situazione è analoga con riferimento al secondo grado. L'impatto complessivo di *clearance rate* maggiori del 100%, sia in primo grado che in secondo grado, produce una graduale riduzione delle cause pendenti in Italia, cioè dei procedimenti avviati e non completati.

**Figura 10 – Clearance rate in Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna dal 2012 al 2020 per i contenziosi civili e commerciali in seconda istanza. Fonte: elaborazione Italiadecide su dati Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)**



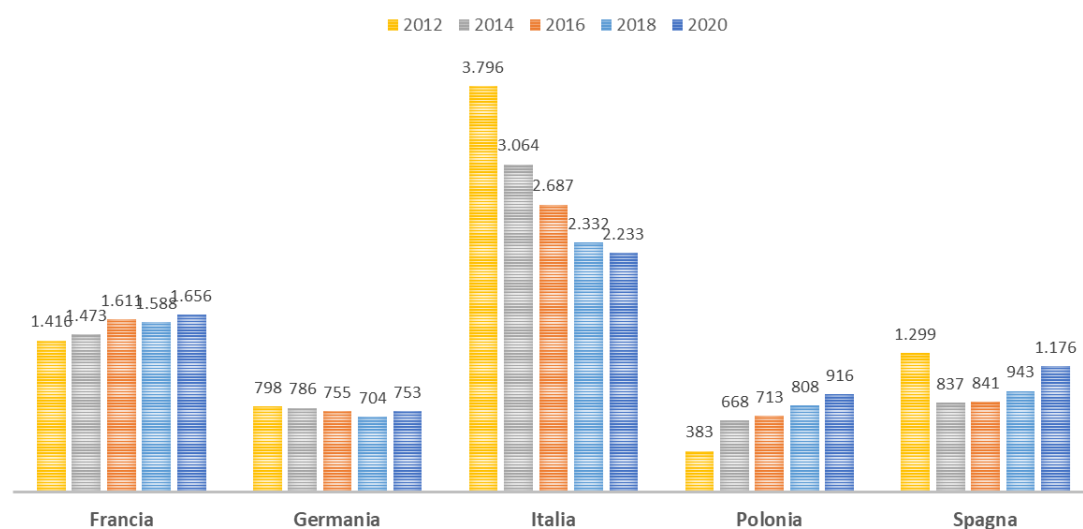
## 2.5 Pendenze e arretrato

Le pendenze indicano la misura del carico di lavoro cui è sottoposto l'intero sistema giudiziario (giudici e tribunali) in un dato momento. Il dato delle pendenze è composto sostanzialmente da due categorie: le pendenze "fisiologiche", che sono le cause avviate da poco tempo; le pendenze "patologiche", quelle che, non essendo state risolte entro i termini previsti dalla legge, sono oggetto di potenziali richieste di risarcimento (queste costituiscono l'arretrato).

A livello europeo sono disponibili i dati sulle pendenze, mentre a livello nazionale abbiamo a disposizione anche i dati sull'arretrato (pendenze "patologiche").

Come per le analisi precedenti, anche qui i dati del 2020 devono essere letti tenendo in considerazione quanto avvenuto con la pandemia Covid-19.

**Figura 11 – Pendenze in Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna dal 2012 al 2020 per i contenziosi civili e commerciali in prima istanza (valori per 1.000 ) al primo gennaio di ogni anno. Fonte: elaborazione Italiadecide su dati Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)**

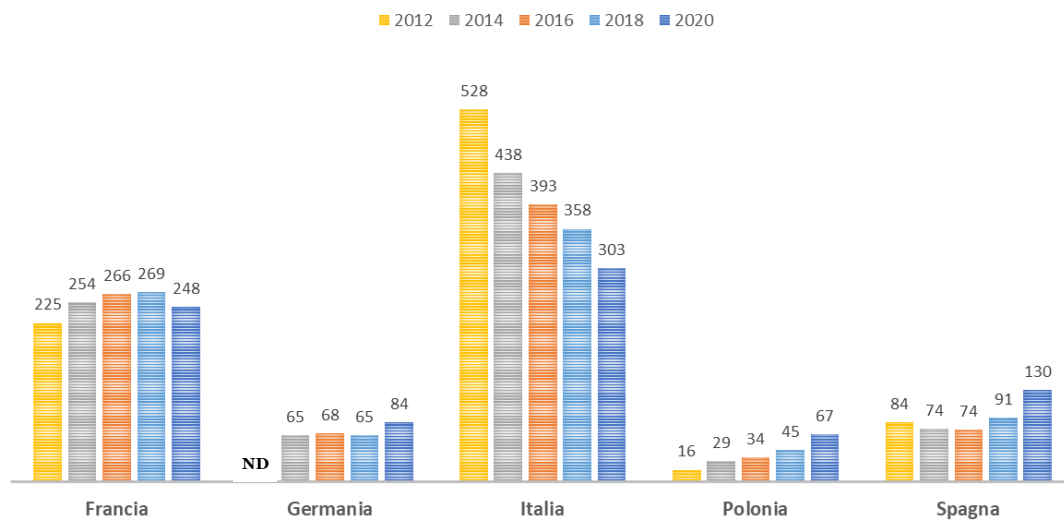


In generale si registrano significativi progressi realizzati dal sistema giudiziario italiano nell'ultimo decennio. L'Italia ha ancora le pendenze più alte in Europa, ma gradualmente stiamo chiudendo il divario con i Paesi *benchmark*. Basti pensare che tra il 2012 e il 2020 si è registrata una riduzione di circa 1,5 milioni di pendenze, pari a quasi il 40% del totale.

Tale riduzione si è registrata anche nell'anno pandemico, nonostante una riduzione dell'operatività dei tribunali, in quanto con le attività chiuse le nuove iscrizioni sono calate significativamente.

Dinamica simile si registra per il secondo grado di giudizio.

**Figura 12 – Pendenze in Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna dal 2012 al 2020 per i contenziosi civili e commerciali in seconda istanza (valori per 1.000) al primo gennaio di ogni anno. Fonte: elaborazione Italiadecide su dati Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)**



## 2.6 Le cause della performance: gli elementi di struttura del sistema

In ogni sistema il livello di performance è influenzato dall'equilibrio che si raggiunge tra domanda e offerta. Questo vale anche per il sistema giudiziario, le cui *performance* sono influenzate da elementi che fanno riferimento alla domanda di giustizia ed elementi che fanno riferimento all'offerta di giustizia.

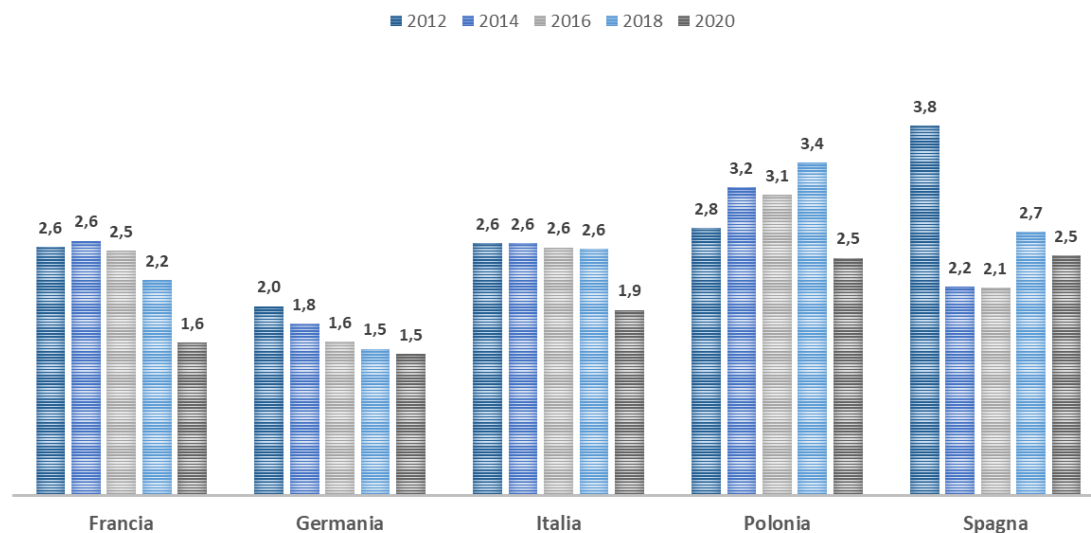
Il livello di litigiosità può essere considerato un buon indicatore del livello della domanda e della sua proporzionalità in un determinato contesto sociale ed economico. Un elevato livello di litigiosità, come abbiamo visto, impatta negativamente sul funzionamento dei tribunali "intasandoli", allungando i tempi di risoluzione delle controversie e riducendone le *performance*.

Sul fronte opposto, un'offerta insufficiente di giustizia produce gli stessi effetti di una domanda eccessiva. L'offerta dipende dalla quantità di risorse a disposizione e dal modo in cui sono organizzate, cioè dalla loro produttività.

### 2.6.1 Litigiosità

Si osserva una riduzione complessiva in tutti i Paesi analizzati relativamente all'anno 2020. Come detto, le chiusure delle attività economiche e la situazione di emergenza hanno ridotto il numero di nuove iscrizioni, in conseguenza del blocco del sistema economico.

**Figura 13 – Indice di litigiosità in Francia, Germania, Italia, Polonia, Spagna 2012-2020 (valori per 100 abitanti) al 31 dicembre 2020. Fonte: elaborazione Italiadecide su dati Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)**



A livello generale, l'Italia mostra livelli di litigiosità pro-capite in linea con i Paesi *benchmark*.

Il pensiero comune che l'Italia sia un Paese particolarmente litigioso deriva dai flussi che si registravano in passato. Infatti, nel 2010 in Italia venivano iscritte nuove cause con un rapporto di 4 ogni 100 abitanti e nel 2008 di quasi 5 ogni 100 abitanti.

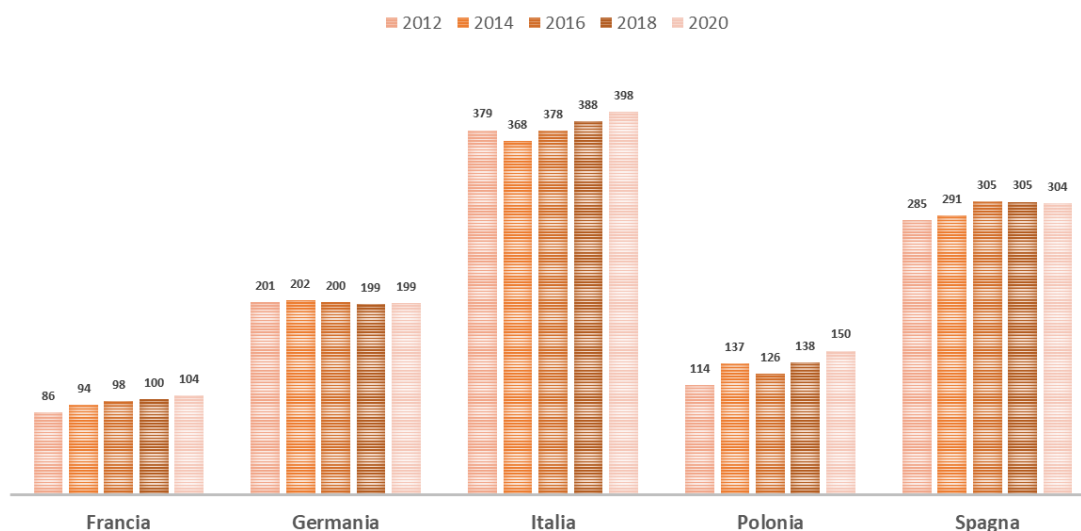
Probabilmente a causa degli elevati flussi di contenzioso civile e commerciale passati, il sistema giudiziario italiano ha costruito nel tempo una immagine di Paese particolarmente litigioso e questa potrebbe essere una delle cause di creazione dell'arretrato e dell'eccessiva durata dei processi.

Sempre con riferimento alla litigiosità, in letteratura è emerso come il numero di avvocati sia positivamente correlato al livello di litigiosità. In letteratura esistono studi che identificano un nesso di causalità tra numero di avvocati e litigiosità, spingendosi a dire che un elevato numero di avvocati abbia un effetto induttivo sull'aumento della domanda di giustizia<sup>8</sup>. Altri studi non identificano in modo univoco un nesso di causa (più avvocati uguale più litigiosità) ma solo una correlazione positiva tra i due fattori.

<sup>8</sup> Amanda Carmignani e Silvia Giacomelli, *Le determinanti della litigiosità nei tribunali italiani*, Banca d'Italia, 2010.



**Figura 14 – Numero di avvocati in Francia, Germania, Italia, Polonia, Spagna 2012-2018 (valori per 100.000 abitanti). Fonte: elaborazione Italiadecide su dati Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)**



Dalle analisi si evidenzia che il numero di avvocati in Italia, rispetto alla popolazione, sia il più alto tra i Paesi *benchmark*: quasi il doppio rispetto alla Germania, quasi il quadruplo rispetto alla Francia e in incremento costante negli ultimi anni.

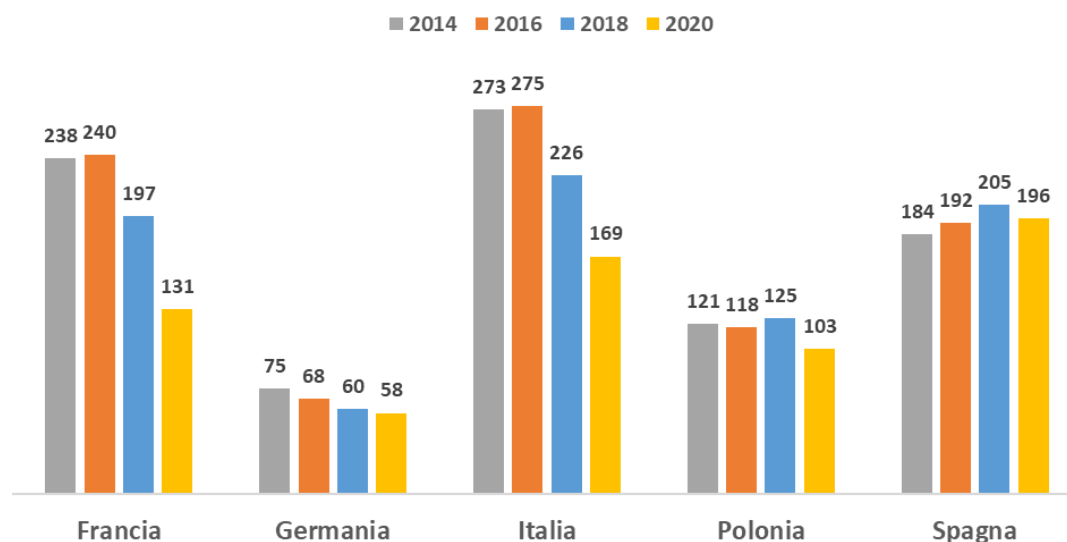
### 2.6.2 Produttività dei giudici

La *performance* del sistema giudiziario, come detto, dipende anche da elementi che riguardano l’offerta di giustizia. In tal senso l’indicatore di produttività dei giudici rappresenta in questo studio un indice di efficienza della “macchina della giustizia” con un focus particolare sulle risorse umane e in particolare sui giudici.

Tale indicatore porta un contenuto informativo rilevante sull’amministrazione della giustizia costituita dal personale di magistratura, giudicante e requirente, e da quello con funzioni amministrative<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Il calcolo della produttività qui riportato va letto con un elemento di attenzione, in quanto il numeratore e il denominatore non sono esattamente confrontabili tra di loro. Il numeratore è composto da “civil and commercial litigious cases” in primo grado, mentre il denominatore comprende i giudici nel civile, nel penale e amministrativi in primo grado. Tuttavia, può fornire dei risultati che possono essere utilizzati come indirizzo da considerare.

**Figura 15 – Produttività dei giudici in Francia, Germania, Italia, Polonia, Spagna 2012-2020 (numero di definizioni annue per giudice). Fonte: elaborazione Italiadecide su dati Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)**



Pre-covid, i giudici italiani risultano i più produttivi nel confronto con i colleghi dei Paesi *benchmark* con riferimento a tutti gli anni di osservazione. Nel 2020 si posizionano al secondo posto dietro i giudici spagnoli. Comunque anche nel 2020 la produttività rimane quasi 3 volte quella dei giudici tedeschi e di circa il 20% superiore a quella dei giudici francesi.

Prendendo come riferimento il numero di giudici sulla popolazione, abbiamo un dato di 11,1 giudici ogni 100.000 abitanti per la Francia, 25,1 per la Germania, 11,8 per l'Italia, 25,2 per la Polonia e 11,2 per la Spagna.

Considerando congiuntamente questi dati e integrandoli con quelli della litigiosità, si può concludere che il sistema giudiziario tedesco si caratterizza per bassi carichi di lavoro e questo, in parte, spiega la maggiore performance.

## **2.7 Durata dei procedimenti civili - Durata effettiva**

Da ormai quasi dieci anni il Ministero della Giustizia italiano rileva e rende disponibili dati sul sistema di giustizia, tramite un moderno sistema di *datawarehouse* che contiene anche la misurazione della durata effettiva di tutti i singoli procedimenti trattati.

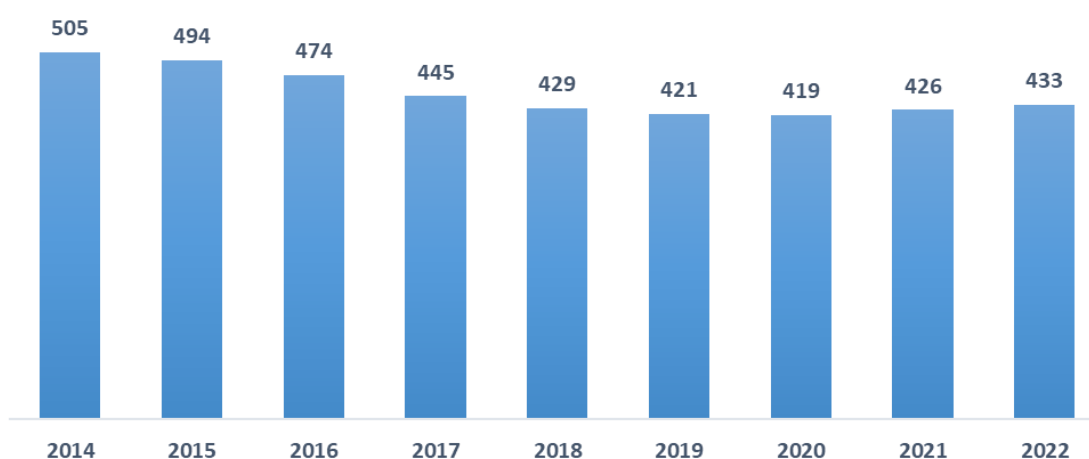
La durata effettiva porta una informazione diversa dal *disposition time* in quanto esprime una misura dall'anzianità media dei procedimenti definiti entro l'anno e fornisce un orientamento retrospettivo, al contrario del *disposition time* che fornisce un orientamento prospettico.

Poiché non tutti i sistemi giudiziari dispongono di una base dati con la durata effettiva, come quello italiano, i dati sono relativi solo al nostro Paese e non c'è possibilità di confronto con i dati del CEPEJ.

In questi dati si considera il settore civile (area SICID) al netto dell'attività del Giudice tutelare, dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di previdenza e della verbalizzazione di dichiarazione giurata. L'area SICID comprende: contenzioso civile, lavoro e previdenza, procedimenti speciali e sommari e volontaria giurisdizione

Questo è anche l'aggregato utilizzato ai fini del calcolo dell'indicatore BES.

**Figura 16 – Durata effettiva dei tribunali ordinari in Italia, 2014-2022. Fonte: elaborazione Italiadecide su dati Ministero della Giustizia**

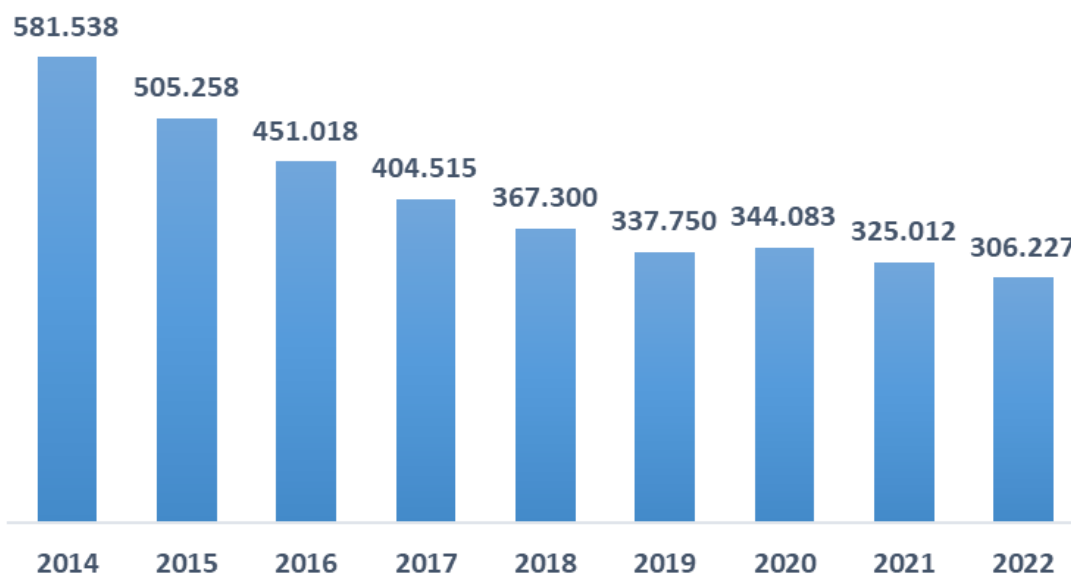


Si osserva una graduale riduzione della durata effettiva dei procedimenti nei tribunali ordinari fino al 2020, per poi risalire leggermente nel 2021 e 2022.

Poiché, come evidenziato, la durata effettiva rappresenta il tempo medio richiesto per la definizione dei procedimenti conclusi nell'anno di riferimento, un aumento non si presenta di per sé negativo, poiché va visto insieme agli altri indicatori di *disposition time* e *clearance rate*. Nello specifico caso, l'incremento della durata media effettiva è spiegato da una politica orientata alla risoluzione di cause pendenti da più anni. Pertanto, *l'input* di "aggredire" maggiormente le cause pendenti da più anni comporta un aumento della durata media effettiva.

Un dato particolarmente utile per capire, in accordo con quanto detto finora, lo sforzo verso "l'aggresione" delle cause più vecchie viene dai dati sull'arretrato, cioè sulla pendenze "patologiche" che sono identificate come il totale delle cause pendenti da più di 3 anni.

Figura 17 – Numero di procedimenti civili pendenti da più di 3 anni (arretrato) presso i tribunali ordinari 2014-2022. Fonte: elaborazione Italiadecide su dati Ministero della Giustizia



La riduzione dell'arretrato si attesta a circa 275mila contenziosi dal 2014 al 2022, pari a oltre il 47% dell'intero arretrato presente nel 2014.

Dai dati sulla durata media effettiva e sull'arretrato si percepisce lo sforzo e l'impegno del sistema giudiziario italiano verso la definizione delle cause più vecchie.

## 2.8 Considerazioni di sintesi

Dalle analisi condotte si evidenzia una situazione del sistema giudiziario italiano anno dopo anno in costante miglioramento, ma ancora critica.

La principale criticità risiede nella durata dei procedimenti (*disposition time*) che è oltre il doppio di quella registrata in Germania, ma che presenta anch'essa una dinamica in significativo miglioramento sia in questa dimensione, sia con riferimento alla riduzione delle pendenze e dell'arretrato.

La riduzione di pendenze e arretrato è spiegata dal fatto che il sistema giudiziario italiano riesce a definire più contenziosi di quanti ne siano iscritti nel medesimo anno. Con un *clearance rate* sempre superiore al 100%, le pendenze totali si sono ridotte di circa il 42% tra il 2012 e il 2020.

Non emergono criticità sui livelli di litigiosità attuali che sono allineati alla media dei Paesi *benchmark*, nonostante il sistema presenti un numero di avvocati significativamente superiore nel confronto europeo. Infine, i giudici italiani risultano i più produttivi nel confronto con i Paesi *benchmark*, riuscendo a definire ogni anno più contenziosi rispetto ai colleghi europei.

### **3. FOCUS ITALIA: L'ANALISI DELLE PERFORMANCE DEI TRIBUNALI ITALIANI E LA RICOSTRUZIONE TEMPORALE E ARGOMENTATIVA DELLE RIFORME SUCCEDETESI NEGLI ULTIME 20 ANNI**

#### **3.1 Analisi delle performance dei tribunali italiani e confronti territoriali**

Quando dalle statistiche giudiziarie nazionali si passa a quelle territoriali si scopre che l'Italia è caratterizzata da un'ampia variabilità delle *performance* dei singoli tribunali.

Nel 2022, si passa dai 117 giorni di durata media effettiva di un procedimento civile di primo grado a Rovereto, ai 1.271 giorni a Vibo Valentia. Mentre a Marsala si registra lo 0,13% dei contenziosi con anzianità superiore ai 3 anni sul totale dei contenziosi pendenti (solo 4 su 3.119), a Vallo della Lucania tale percentuale raggiunge il 59%. In altre parole, a Marsala virtualmente tutti i processi vengono chiusi in 3 anni, mentre a Vallo della Lucania, quasi 2/3 dei processi necessita di più di 3 anni per essere definito.

Tale variabilità porta il nostro Paese ad avere tribunali con performance allineate, se non migliori, di quelle dei paesi *benchmark* di riferimento a livello europeo e internazionale (es. tribunali di Torino, Bologna e Milano allineati alla media dei tribunali francesi e tedeschi) e tribunali molto poco performanti che abbattano la media nazionale e limitano le potenzialità di miglioramento complessive del Paese.

Nello specifico, l'analisi delle performance è stata condotta considerando gli indicatori relativi a:

- arretrato (pendenze ultra-triennali)
- durata media effettiva
- *disposition time*
- *clearance rate*

Con riferimento all'indicatore relativo all'arretrato, questo è stato parametrato con il totale delle pendenze del tribunale, al fine di restituire un valore percentuale che indica quante pendenze totali, sono pendenti da oltre 3 anni per il primo grado e quindi a "rischio Pinto"<sup>10</sup>. Ad evidenza, quanto inferiore è questo dato, meglio è. Tuttavia, un valore sotto il 10% potrebbe essere considerato accettabile, mentre valori sopra il 20% indicano evidenti segnali di

---

<sup>10</sup> La legge n. 89 del 24 marzo 2001, denominata comunemente legge "Pinto", ha previsto il diritto all'equa riparazione per il mancato rispetto del "termine ragionevole" di durata del processo.

criticità nella gestione del tribunale con conseguenze pesanti sulla performance complessiva e la qualità della giustizia<sup>11</sup>.

I risultati delle analisi confermano le evidenze emerse gli anni scorsi e nei precedenti studi condotti da *italiadecide*: né la dimensione del tribunale, né la posizione geografica dello stesso sembrerebbero incidere in maniera determinante sulla *performance*, facendo emergere come **la capacità di operare sul territorio in maniera più o meno efficace risieda soprattutto nelle singole realtà dei tribunali**.

**Figura 18 – Analisi della performance dei tribunali italiani: i primi 10 tribunali italiani con riferimento all'indicatore relativo alla percentuale di pendenze ultra-triennali sul totale e relativi indicatori del numero di iscritti, durata media effettiva, DT e CR. Fonte: elaborazione 2023 Italiadecide su dati Ministero della Giustizia**

Tribunale	% pendenti ultra-triennali sul totale (2022)	Iscritti* (2022)	Durata media effettiva (gg)	Disposition Time (gg)	Clearance rate
<b>Marsala</b>	0,13%	4.376	223	221	1,18
<b>Savona</b>	2,59%	2.043	177	234	1,12
<b>Ferrara</b>	4,02%	1.729	121	219	1,10
<b>Crotone</b>	4,81%	4.242	387	439	1,04
<b>Chieti</b>	5,08%	2.307	183	318	0,97
<b>Trapani</b>	6,65%	3.769	329	275	1,16
<b>Pordenone</b>	6,91%	1.816	183	366	1,00
<b>Busto Arsizio</b>	7,07%	3.582	204	285	1,08
<b>Aosta</b>	7,26%	872	522	211	1,26
<b>Vercelli</b>	7,33%	1.396	177	226	1,17

*\*Fonte: Ministero della Giustizia, monitoraggio PNRR. È considerato come aggregato di riferimento: affari civili contenziosi con l'esclusione delle separazioni e dei divorzi consensuali; controversie agrarie, controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria (inclusi gli speciali e gli ATP). Sono esclusi i ruoli degli affari di volontaria giurisdizione, dei procedimenti speciali e sommari, nonché le procedure esecutive e concorsuali con l'eccezione delle istanze di fallimento.*

Come già emerso in passato e a supporto di quanto appena detto, il tribunale di Marsala si conferma il *top performer* in Italia. Il tribunale di Sulmona, inoltre, si colloca al sesto posto. Esistono, quindi, casi di elevate performance anche nelle zone del Centro/Sud Italia.

<sup>11</sup> I valori soglia sono stati definiti nella ricerca del 2017 di *italiadecide*.

È evidente, tuttavia, che, con meno di 5.000 iscrizioni annuali, il tribunale di Marsala, così come quelli di Savona e Ferrara, rispettivamente al secondo e terzo posto, non sono indicativi e rappresentativi delle performance dei tribunali in Italia.

Se concentriamo l'analisi sui tribunali italiani caratterizzati da un numero di iscrizioni annue superiore a 10.000 unità, emerge un quadro che conferma quanto visto finora.

**Figura 19 – Analisi della performance dei tribunali italiani: i primi 10 tribunali italiani, con iscrizioni annue maggiori di 10.000, con riferimento all'indicatore relativo alla percentuale di pendenze ultra-triennali sul totale e relativi indicatori del numero di iscritti, durata media effettiva, DT e CR. Fonte: elaborazione 2023 Italiadecide su dati Ministero della Giustizia**

<b>Tribunale</b>	<b>% pendenti ultra-triennali sul totale (2022)</b>	<b>Iscritti* (2022)</b>	<b>Durata media effettiva (gg)</b>	<b>Disposition Time (gg)</b>	<b>Clearance rate</b>
<b>Napoli Nord</b>	9,64%	23.118	446	412	1,17
<b>Torino</b>	9,73%	18.098	215	385	1,01
<b>Palermo</b>	10,90%	22.377	428	505	1,01
<b>Taranto</b>	12,68%	14.084	454	447	1,01
<b>Roma</b>	14,82%	85.533	405	484	1,01
<b>Torre Annunziata</b>	15,44%	10.938	508	586	1,04
<b>Lecce</b>	15,83%	20.018	549	473	1,22
<b>Velletri</b>	16,35%	10.052	395	599	0,90
<b>Milano</b>	17,23%	32.514	282	425	1,06
<b>Trani</b>	18,47%	11.325	487	447	1,19

*\*Fonte: Ministero della Giustizia, monitoraggio PNRR. È considerato come aggregato di riferimento: affari civili contenziosi con l'esclusione delle separazioni e dei divorzi consensuali; controversie agrarie, controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria (inclusi gli speciali e gli ATP). Sono esclusi i ruoli degli affari di volontaria giurisdizione, dei procedimenti speciali e sommari, nonché le procedure esecutive e concorsuali con l'eccezione delle istanze di fallimento.*

Quasi tutti i tribunali con iscrizioni maggiori di 10.000 hanno registrato valori di ultra-triennalità superiori al 10%, con la sola eccezione di Torino e Napoli Nord.

Di seguito si riportano i risultati dei 5 tribunali italiani con più di 10.000 iscrizioni annue in coda alla classifica per *performance*. Come si può vedere, si concentrano nel Sud Italia.

Figura 20 – Analisi della performance dei tribunali italiani: gli ultimi 5 tribunali italiani, con iscrizioni annue maggiori di 10.000, con riferimento all'indicatore relativo alla percentuale di pendenze ultra-triennali sul totale e relativi indicatori del numero di iscritti, durata media effettiva, DT e CR. Fonte: elaborazione 2022 Italiadecide su dati Ministero della Giustizia

Tribunale	% pendenti ultra-triennali sul totale (2022)	Iscritti* (2022)	Durata media effettiva (gg)	Disposition Time (gg)	Clearance rate
Catania	29,3%	21.581	557	602	1,02
Bari	30,1%	21.897	663	594	1,15
Santa Maria Capua Vetere	30,3%	13.618	910	794	1,26
Salerno	37,4%	15.064	814	631	1,16
Messina	40,8%	10.618	855	805	1,09

\*Fonte: Ministero della Giustizia, monitoraggio PNRR. È considerato come aggregato di riferimento: affari civili contenziosi con l'esclusione delle separazioni e dei divorzi consensuali; controversie agrarie, controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria (inclusi gli speciali e gli ATP). Sono esclusi i ruoli degli affari di volontaria giurisdizione, dei procedimenti speciali e sommari, nonché le procedure esecutive e concorsuali con l'eccezione delle istanze di fallimento.

Le caratteristiche di “anzianità” delle cause, rilevanti ai fini della legge Pinto, sono rilevate dal Ministero della Giustizia, che rende quindi possibile una valutazione oggettiva di efficienza dei diversi tribunali.

Dalle analisi condotte emerge come la **durata eccessiva dei procedimenti, per alcuni tribunali italiani**, anche molto importanti, nonostante si siano registrati miglioramenti negli ultimi anni, rimanga uno dei **principali elementi di criticità del sistema**.

Se mediamente le Regioni del Nord Italia presentano una *performance* migliore delle Regioni del Sud, la ricerca evidenzia come la posizione geografica non sembra essere la determinante chiave: esistono, infatti, esempi di eccellenze nella gestione dell'arretrato anche per tribunali medio-piccoli o ubicati nel Mezzogiorno.

In Sicilia, ad esempio, i tribunali di Caltagirone, Messina e Ragusa, hanno una incidenza delle pendenze ultra-triennali vicine o superiori al 50% del totale, mentre sempre in Sicilia a Marsala ha l'incidenza è 0%, a Trapani il 6%, a Palermo e Sciacca intorno al 10%.

Questi dati dimostrano come, anche nella stessa Regione (Sicilia), a pochi km di distanza tra tribunali, si possono registrare *performance* estremamente differenti: si registrano le migliori performance e le peggiori performance in Italia.



Va sottolineato che una parte considerevole del miglioramento complessivo delle *performance* del sistema di giustizia italiano, negli ultimi anni, deriva dai miglioramenti registrati nei tribunali del Centro-Sud.

**Figura 21 – Primi 10 Tribunali che hanno registrato, nel periodo 2017-2022, il maggiore impatto positivo sulla durata media effettiva, misurato in giorni. Fonte: elaborazione 2023 Italiadecide su dati Ministero della Giustizia**

<b>Tribunale</b>	<b>Durata media effettiva 2022 (gg)</b>	<b>Durata media effettiva 2020 (gg)</b>	<b>Durata media effettiva 2017 (gg)</b>	<b>Variazione in giorni (2022-2017)</b>
<b>Foggia</b>	779	700	1.116	-337
<b>Crotone</b>	387	603	700	-313
<b>Locri</b>	586	669	888	-302
<b>Isernia</b>	610	635	883	-273
<b>Lucca</b>	261	261	485	-224
<b>Vicenza</b>	290	352	509	-219
<b>Rieti</b>	257	314	442	-185
<b>Ascoli Piceno</b>	372	381	551	-179
<b>Palmi</b>	477	544	656	-179
<b>Nuoro</b>	453	378	625	-172
<i>Media nazionale</i>	<i>433</i>	<i>419</i>	<i>445</i>	<i>-12</i>

Come si può vedere dalla tabella precedente, il maggiore impatto positivo, in termini di riduzione della durata media effettiva, è ascrivibile in prevalenza proprio ai tribunali del Meridione d'Italia.

I tribunali di Foggia, Crotone e Locri, ad esempio, hanno registrato i miglioramenti più ampi, superiori a 300 giorni di riduzione della durata media effettiva dei procedimenti civili, in un periodo di tempo contenuto, cioè dal 2017 al 2022. Nonostante tale miglioramento, la situazione rimane critica, considerando che a livello medio nazionale nel 2022 la durata media effettiva si è attestata a 433 giorni, mentre Foggia è stata di 779 a Locri di 586 e a Isernia di 610 (cioè nei tribunali che hanno ridotto maggiormente la durata media effettiva). Se consideriamo i tribunali italiani, per molti di essi, ed in particolare al Sud, la situazione rimane critica: Vibo Valentia si attesta a 1.271 giorni di durata media effettiva, Vallo della Lucania a 1.205, Lamezia Terme 1.152, Barcellona Pozzo di Gotto 1.126, Castrovillari 1.096 e Patti 1.085.

Anche sul fronte dell'abbattimento delle pendenze ultra-triennali un contributo importante è stato fornito dai tribunali del Centro-Sud. Come vediamo, oltre al già citato tribunale di Marsala, anche Crotone ha registrato *performance* di abbattimento dell'arretrato molto elevate.

Figura 22 – Primi 10 Tribunali che hanno registrato, nel periodo 2017-2022, il maggiore impatto positivo in termini di abbattimento delle pendenze ultra-triennali. Fonte: elaborazione 2023 Italiadecide su dati Ministero della Giustizia

Tribunale	% pendenti ultra-triennali sul totale (2022)	% pendenti ultra-triennali sul totale (2017)	Variazione pendenti ultra-triennali (in valore assoluto) (2022-2017)
Marsala	0,1%	1,8%	-93,5%
Crotone	4,8%	33,5%	-90,1%
Savona	2,6%	6,6%	-82,0%
Pesaro	7,8%	15,7%	-76,2%
Rovigo	12,0%	21,1%	-74,8%
Vicenza	19,9%	32,5%	-74,3%
Viterbo	13,3%	26,5%	-73,0%
Siena	17,3%	27,7%	-72,9%
Pistoia	13,5%	21,8%	-72,4%
Marsala	6,9%	12,3%	-70,4%
Media nazionale	24,8%	23,0%	-31,3%

Il tribunale di Crotone, ad esempio, in soli 3 anni ha ridotto l'incidenza delle pendenze ultra-triennali sul totale dal 33,5% al 4,8%.

In termini di dimensioni assolute si segnala tra il 2017 e il 2022 una riduzione del numero di cause civili pendenti di durata superiore ai 3 anni di 7.539 a Foggia, 6.490 Santa Maria Capua Vetere, 6.363 a Bari, 4.850 a Salerno, 4.065 a Barcellona Pozzo di Gotto, 3.695 a Catania, 3.429 Castrovillari, 3.084 a Cosenza, 2.927 a Benevento, 2.786 a Napoli, 2.532 a Taranto, 2.375 a Lecce.

Messa da parte la variabile geografica, una possibile spiegazione, che emerge da analisi approfondite e confronto con esperti e studiosi di settore, indica come l'elemento rilevante ai fini della *performance* sia **l'adozione di modelli organizzativi e gestionali di lavoro interni ai tribunali.**

Molti tribunali, soprattutto quelli più grandi, sono simili per complessità organizzativa e gestionale ad aziende di medie/grandi dimensioni. Basti pensare che molti tribunali in Italia dispongono di oltre 100 magistrati e alcuni dei più grandi superano i 300 magistrati.

In questo senso si stanno rivolgendo gli sforzi e le attenzioni del legislatore, promuovendo strumenti che vanno in questa direzione: mappatura dei profili e delle competenze; tabelle di organizzazione dei tribunali; introduzione/estensione ufficio del processo; introduzione processo amministrativo telematico.

### **3.2 L'evoluzione del sistema organizzativo della giustizia. Ricostruzione temporale e argomentativa delle riforme succedutesi negli ultime 20 anni**

L'andamento della performance della giustizia civile italiana, analizzato nei paragrafi precedenti, è determinato dalle mutazioni, succedutesi nel tempo, delle caratteristiche strutturali del sistema giudiziario e dall'introduzione di cambiamenti di natura normativa e organizzativa. Nell'ultimo ventennio il legislatore si è concentrato sulla capacità amministrativa, ovvero la capacità delle istituzioni preposte a governare la giustizia di esercitare quel potere che consiste nel guidare, monitorare, garantire e mettere a sistema il cambiamento.

Il periodo preso in considerazione parte dal 2001 con l'introduzione della c.d. "Legge Pinto". A seguito della legge costituzionale del 23 novembre 1999, n. 2, che ha riformato l'art. 111 della Costituzione, introducendo espressamente il diritto al "giusto processo"<sup>12</sup>, viene prevista la possibilità per i cittadini di ottenere dallo stato un'equa riparazione per il danno, patrimoniale e non patrimoniale, dovuto all'irragionevole durata di un processo giudiziario. Questa norma, adottata come risposta alle pressioni esercitate dagli organismi dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, rappresenta il punto d'avvio di una lunga stagione di riforme che hanno interessato la giustizia civile italiana.

In particolare, nel biennio 2005-2006 le modifiche del codice di procedura civile sono state così ripetute e significative da spingere alcuni autori a parlare di uno "tsunami di riforme della giustizia civile"<sup>13</sup>. Dal 2008 sono state approvate sette "misure urgenti" sul settore civile, il cui obiettivo si è spostato progressivamente dal potenziamento dei diritti e delle garanzie al miglioramento della efficacia e della efficienza degli uffici giudiziari.

---

<sup>12</sup> Recependo gli artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata dall'Italia ai sensi della Legge 4 agosto 1955, n. 848.

<sup>13</sup> Espressione introdotta da: Giorgio COSTANTINO, Tra processo e organizzazione: per una giustizia civile tempestiva ed efficace, in «Democrazia e diritto», 43, 4, 2005, pp. 125-134.

La necessità di procedere con misure urgenti può essere letta con due chiavi interpretative. La prima come effetto della pressione degli organismi internazionali in materia di scarsa efficienza del sistema “giustizia”; una pressione che si riverbera anche nell’attenzione data dai media internazionali alla scarsa competitività del sistema Italia a causa della lentezza della giustizia civile. La seconda riguarda la dinamica politica interna al paese, che ha permesso di affrontare la questione del funzionamento del servizio giudiziario con un progressivo aumento dell’iniziativa governativa-ministeriale. L’Italia è il Paese che, in Europa occidentale, ha messo mano più volte alle norme, di diverso ordine e complessità, che disciplinano il funzionamento del sistema e che guidano – attraverso la definizione di fattispecie – il comportamento dei magistrati.

In questa stagione di riforme, sovente adottate solo sul piano normativo ma non attuate fino in fondo in tutto il territorio nazionale, è possibile individuare un punto di svolta fra la fine del 2011 e l’inizio del 2012. A valle della crisi economica del debito sovrano, il nuovo governo tecnico attua nel settore giustizia innanzitutto un processo di *reframing*. Questo passaggio è facilitato dalla condivisione internazionale e, in particolare, europea del principio secondo cui esiste un nesso causale fra sviluppo economico ed efficienza del sistema giustizia. In tal senso, le riforme dell’organizzazione del sistema giudiziario, specialmente in ambito civile, entrano tra le priorità politiche.

A partire dall’inizio del 2012 e, in particolare, nell’ultimo biennio, sono stati nominati dal ministero ai vertici delle diverse articolazioni ministeriali, in particolare Gabinetto, DOG e DGSIA, magistrati e dirigenti amministrativi provenienti da uffici giudiziari dove erano maturate esperienze d’innovazione dei servizi connessi all’amministrazione della giustizia civile, fra cui: programma Strasburgo, progetto *Best Practices*, processo civile telematico e Ufficio per il processo. Le nomine rappresentano l’avvio di un cambiamento di vasta portata, per permettere al centro di sfruttare le “intelligenze periferiche”<sup>14</sup>, acquisire conoscenze, sviluppare competenze interne e colmare la distanza con le periferie del sistema giudiziario italiano.

Una delle prime innovazioni è stata l’istituzione di un *Data Warehouse* per estrarre in modo automatico le statistiche sui flussi giudiziari. Il progetto, citato nel Piano triennale per l’informatica 2010-2012, è stato avviato nel 2012 dopo l’abilitazione tecnica nel D.M. 24 maggio 2012, n. 102<sup>15</sup>. L’iniziativa si inserisce nell’ambito del Tavolo paritetico Ministero della Giustizia-CSM, istituito con delibera del 18 maggio 2011<sup>16</sup> e nel protocollo per la condivisione dei dati statistici, firmato il 26 marzo 2015 dal Ministro di Giustizia e dal Vice-

---

<sup>14</sup> Stefano ZAN, *Le organizzazioni complesse, Logiche d’azione dei sistemi a legame debole*, Roma, Carocci, 2011.

<sup>15</sup> Fabio BARTOLOMEO, *La statistica giudiziaria. Origini, ruolo attuale e prospettive evolutive*, in Mariano SCIACCA, et al., *Giustizia in bilico*, cit., pp. 507-528.

<sup>16</sup> Mariano SCIACCA, *L’esperienza del Tavolo Paritetico CSM–Ministero della giustizia*, cit.

Presidente del CSM. Il superamento della frammentazione nell'estrazione, raccolta e analisi dei dati statistici è stato confermato dalla pubblicazione del primo "Censimento speciale sulla giustizia civile" del novembre 2014 – seguito da un aggiornamento dell'agosto 2015 – che ha posto le basi per l'avvio del "Programma Strasburgo 2", per l'abbattimento dell'arretrato civile ultra triennale. Nel sito della DG-Stat sono riportate le statistiche relative al periodo 2005-primo semestre 2015. Questa "operazione trasparenza" ha rappresentato un segno di discontinuità rispetto al passato<sup>17</sup>.

Un'altra questione che ha da sempre connotato il dibattito sulla giustizia italiana è quella della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari. Ancora una volta, il momento di svolta può essere collocato fra fine 2011 e inizio 2012, con l'approvazione della Legge delega 14 settembre 2011, n. 148, la deliberazione del C.d.M. del 6 luglio 2012 e, infine, i D.D.Lgss. 7 settembre 2012, n. 155 e 156. La riforma, entrata in vigore il 13 settembre 2012, ha soppresso 31 tribunali e procure – diventati 30 dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 237/2013 – 220 sezioni distaccate di tribunale e 667 uffici del giudice di pace. A questo riordino hanno fatto seguito una serie di modifiche (D.L. 30 dicembre 2013, n. 150, convertito con modifiche nella Legge 27 febbraio 2014, n. 15; D.Lgs. 19 febbraio 2014, n. 14; D.M. 7 marzo 2014, n. 2365).

Al di là del merito della riforma, soprattutto per quanto concerne i criteri utilizzati per la revisione delle circoscrizioni<sup>18</sup>, è risultato decisivo il ruolo esercitato dal centro del sistema, dal Ministero e anche dal CSM<sup>19</sup> che, pur indicando alcuni correttivi, ha formulato un parere ampiamente positivo (Delibera 26 luglio 2012) e ha invitato i presidenti dei tribunali a predisporre tutte le misure organizzative necessarie per supportare l'accorpamento delle sezioni distaccate (Delibera 12 dicembre 2012).

Il tema è tornato d'attualità a seguito della relazione della Commissione di studio incaricata di predisporre uno schema di progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario (Commissione Vietti), istituita dal Ministro con Decreto 12 agosto 2015, per elaborare proposte di riforma dell'ordinamento giudiziario. Il documento prospetta la soppressione di alcuni tribunali, corti d'appello e sezioni distaccate di queste ultime.

Già nel 2001, con il D.P.R. 13 febbraio 2001, n. 123, si innestano le radici per un altro cambiamento auspicato<sup>20</sup>: l'introduzione del processo civile telematico. Il

---

<sup>17</sup> Mario BARBUTO, Censimento speciale giustizia civile. Analisi delle pendenze e dell'anzianità di iscrizione degli affari civili, Ministero della giustizia, ottobre 2014.

<sup>18</sup> Davide CARNEVALI, L'inadeguatezza dei criteri utilizzati nella revisione delle circoscrizioni giudiziarie, in «Archivio Penale», 1, 2014, pp. 1-21

<sup>19</sup> Marco DALL'OLIO, Nuova geografia giudiziaria e Csm: oltre il punto di non ritorno, in «Questione giustizia», 2013

<sup>20</sup> Per ripercorrere le origini del PCT, si veda: Pasquale LICCARDO, Introduzione al processo civile telematico, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 4, 2000, pp. 1165-1204; Mario JACCHIA (a cura di), Il processo telematico: nuovi ruoli e nuove tecnologie per un moderno processo civile, Bologna, Il Mulino, 2000; Stefano ZAN (a cura di), Tecnologia,

percorso d'innovazione telematica ha vissuto diverse fasi, caratterizzate da interruzioni, carenza di risorse, investimenti inappropriati, problemi di natura organizzativa, infrastrutturale e normativa – tanto che il processo civile telematico ha rischiato più volte di essere definitivamente abbandonato. Per diversi anni le periferie del sistema hanno svolto un ruolo da protagonista. La sperimentazione, infatti, è stata sviluppata su iniziativa di alcuni uffici giudiziari – in primo luogo, il tribunale di Milano, ma anche quelli di Firenze, Bologna, Prato, Brescia, Torino. In queste realtà sono state istituite commissioni miste, ovvero tavoli di lavoro composti da magistrati, avvocati, cancellieri, tecnici ministeriali (CISIA), consulenti ed esperti di informatica giuridica.

Obiettivo delle commissioni miste era definire prassi e soluzioni operative per superare i problemi interpretativi e organizzativi connessi al processo civile telematico. Queste esperienze si inseriscono nel solco di una rete di collaborazioni fra corti di giustizia e istituzioni del territorio – innanzitutto ordini degli avvocati, ma anche altri ordini professionali, camere di commercio, enti locali, università, ecc. – che hanno sostenuto il disegno d'innovazione, anche attraverso investimenti di risorse umane, strumentali e finanziarie, per garantire: formazione, consulenza, assistenza, sensibilizzazione degli utenti, manutenzione e sviluppo dei sistemi. Analogamente agli esempi precedenti, è possibile individuare un momento di affermazione del ruolo del centro. I segnali del cambiamento sono essenzialmente quattro: la promulgazione delle regole tecniche sul processo civile telematico (D.M. 21 febbraio 2011, n. 44); la fissazione del termine del 30 giugno 2014 per l'entrata in vigore dell'obbligo per i difensori delle parti di procedere al deposito telematico di atti e documenti endo-processuali (Legge 24 dicembre 2012, n. 228, modifica del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179); la decisione di non concedere una proroga; l'estensione del regime dell'obbligatorietà ai procedimenti pendenti presso tribunali e corti d'appello (D.L. 24 giugno 2014, n. 90). Il percorso d'attuazione e implementazione del processo civile telematico è tuttora in corso.

In questa cornice di profondo rinnovamento va inquadrata la più recente novità normativa nell'ambito della giustizia civile ovvero l'approvazione da parte del Parlamento della legge n. 206 del 26 novembre 2021, recante la delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e della famiglia nonché in materia di esecuzione forzata.

Una parte significativa della riforma è dedicata al processo civile di cassazione. La legge delega si prefissa il duplice obiettivo di abbreviare i tempi medi di durata dei procedimenti in cassazione e assicurare una maggiore prevedibilità della giurisprudenza in aderenza al principio di certezza del diritto. La modifica

---

organizzazione e giustizia, Bologna, Il Mulino, 2004; Pasquale LICCARDO, Sergio BRESCIA, Processo Telematico, in «Enciclopedia giuridica», agg. XIV., 2006.

che si propone riguarda l'introduzione di un rito accelerato per la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati nonché il rinvio pregiudiziale effettuabile dal giudice di merito, al fine di evitare la proliferazione di contrasti giurisprudenziali.

A questo intervento che agisce sul procedimento si affiancano due dispositivi che mirano a incrementare l'efficienza del sistema: gli investimenti in digitalizzazione e la creazione dell'Ufficio per il processo, ritenendo necessario muoversi anche sul piano organizzativo e della dotazione di mezzi, personale e strutture. Se, infatti, la semplificazione del rito, con la previsione del rinvio pregiudiziale, mira a un impatto di miglioramento quantitativo della funzione giurisdizionale, con l'istituzione di un nuovo ufficio e, di conseguenza, con l'assunzione di nuovo personale, si punta a migliorare l'aspetto qualitativo dell'amministrazione giudiziaria.

Se l'incidenza della riforma sul processo civile di cassazione è di indubbia importanza, la sua efficacia in ordine all'obiettivo della riduzione dell'arretrato dipende anche dal disegno organizzativo che accompagnerà l'opera del legislatore delegato e dal contesto nel quale la riforma si colloca, con la spinta propulsiva rappresentata dall'Ufficio per il processo. Da questo punto di vista, l'istituzione di tale nuovo organo anche presso la Corte di Cassazione riveste un aspetto centrale nell'attuazione della riforma complessiva. La legge delega, infatti, affida al nuovo Ufficio per il processo il compito di assistenza per l'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze, il supporto all'utilizzo degli strumenti informatici, nonché il supporto ai magistrati in una serie di funzioni: lo spoglio dei ricorsi; lo svolgimento delle attività necessarie alla pianificazione delle udienze e della camera di consiglio, anche con l'individuazione di tematiche seriali; le funzioni preparatorie alla stesura dei provvedimenti giurisprudenziali quali lo svolgimenti di ricerca giurisprudenziale, legislativa e dottrina. L'eliminazione della sesta sezione della Corte, con la conseguente confluenza di tutti i ricorsi nelle altre sezioni, potrà comportare un aumento del lavoro all'interno delle stesse, dove si renderà necessario incrementare anche il metodo del confronto preventivo, con il decisivo apporto dei presidenti di sezione e dei consiglieri della Corte, per la trattazione razionale ed efficiente dei ricorsi assoggettati al nuovo modello processuale.

Fondamentale, pertanto, per la valutazione dell'impatto delle novità riformatrici, sarà constatare il reale contributo al funzionamento dell'amministrazione giudiziaria da parte del nuovo personale che si occuperà dello spoglio dei fascicoli all'interno delle mansioni svolte per l'Ufficio del processo di nuova istituzione.

## **4. CAPITOLO 4. LE POLITICHE NAZIONALI DEGLI ULTIMI ANNI E IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA**

### **4.1 Introduzione**

All'inizio del decennio scorso, in un momento in cui il sistema giudiziario italiano raggiungeva il picco di circa 5 milioni e 800 mila procedimenti civili pendenti (anno 2009) e in concomitanza con lo scoppio della crisi finanziaria che ha imposto a tutti i paesi di avviare interventi per correggere le debolezze del contesto istituzionale che ostacolano il funzionamento dell'economia, la giustizia civile è stata interessata da un'ampia azione di riforma.

Rispetto al passato, l'attenzione è stata maggiormente rivolta a politiche e investimenti in grado di incidere sull'organizzazione, sulla disponibilità e la gestione delle risorse umane e sulla digitalizzazione, nella convinzione che solo attraverso interventi decisi in queste aree fosse possibile avviare il necessario processo di rinnovamento e efficientamento del sistema giudiziario.

Tre le linee fondamentali su cui si è agito:

1. Rafforzamento delle risorse umane. Per il personale amministrativo le linee di azione sono state: la rimodulazione delle dotazioni organiche con l'inserimento anche di qualifiche tecniche (architetti, ingegneri e geometri), la copertura degli organici mediante nuove assunzioni e la riqualificazione del personale attraverso progetti formativi. Per il personale di magistratura, si è proceduto all'ampliamento della dotazione organica, si è data continuità all'espletamento delle procedure concorsuali e sono stati introdotti sistemi più flessibili e innovativi di gestione delle risorse.
2. Digitalizzazione, sia del processo (avanzata del processo civile e avvio del processo penale telematico) che dei procedimenti amministrativi.
3. Infrastrutture: riqualificazione degli edifici giudiziari, a seguito del trasferimento delle competenze dai comuni al Ministero a partire dal 2016, determinato con la legge di bilancio per l'anno 2015.

Contestualmente è stata accresciuta la capacità di analisi con l'introduzione di un sistema di per la raccolta e analisi dei dati del contenzioso civile presso i tribunali e le corti di appello e con la progettazione di un sistema di monitoraggio dei dati del personale, delle spese, degli acquisti e delle risorse assegnate ai singoli uffici. Si è dato inoltre avvio al controllo di gestione degli uffici con assegnazione di obiettivi e il conseguente monitoraggio degli stessi.

Nel paragrafo che segue si illustrano le principali criticità del sistema e gli interventi realizzati nell'ambito della strategia nazionale. Nel paragrafo 4.2.3 si discutono gli investimenti avviati grazie ai finanziamenti messi a disposizione dal piano Next Generation EU.

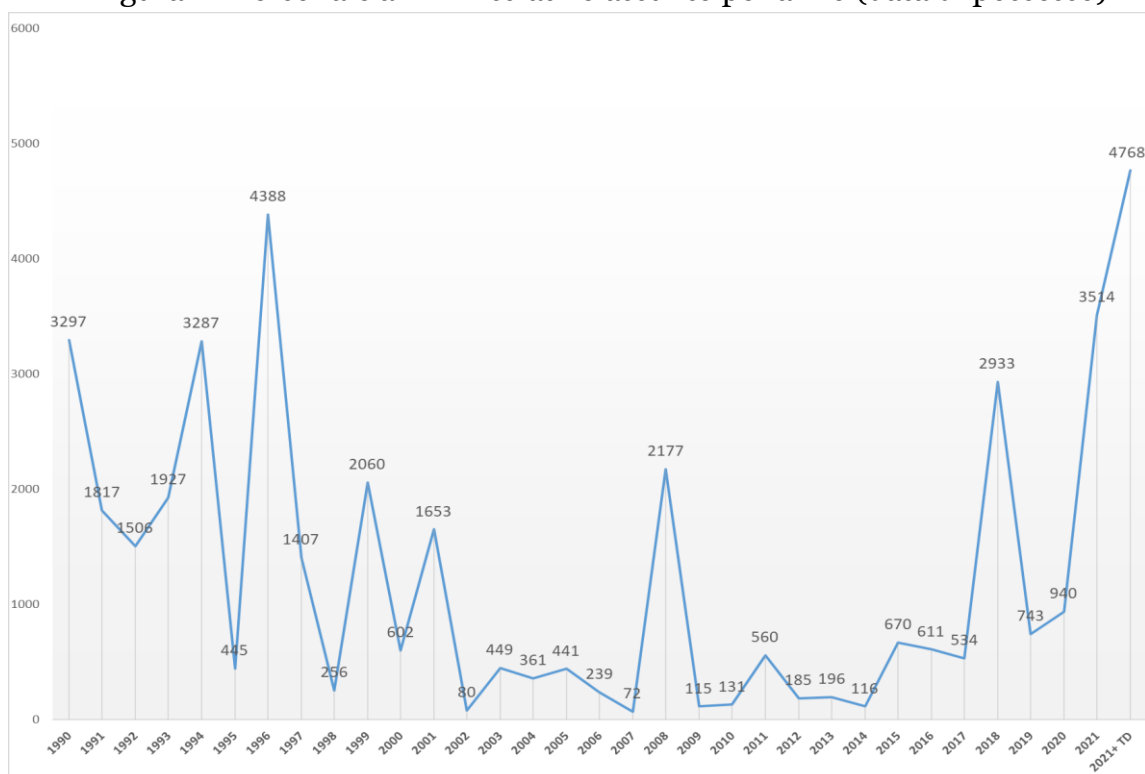


## 4.2 Le principali criticità e le politiche nazionali

### 4.2.1 Il personale amministrativo

Per effetto dei vincoli alle assunzioni e del blocco del *turn-over* nella pubblica amministrazione, il settore della giustizia si è trovato a fronteggiare un progressivo impoverimento e invecchiamento del personale amministrativo. A tale criticità si è aggiunta la storica e strutturale carenza negli organici dell'amministrazione di profili tecnici e con qualifiche adeguate a gestire i processi di innovazione e cambiamento organizzativo nel frattempo avviati.

Figura 1 - Personale amministrativo assunto per anno (data di possesso)



Fonte PREORG e database DG Personale

Dagli anni '90 fino al 2001 il numero consistente di assunzioni, reso evidente dal costante incremento delle presenze di personale ha beneficiato delle numerose procedure concorsuali avviate. Nei successivi 15 anni non sono più stati effettuati concorsi e le immissioni di nuovo personale, di entità molto più esigua rispetto al decennio precedente, sono avvenute attraverso canali alternativi (assunzioni dirette, stabilizzazioni e mobilità) (Figura 1).

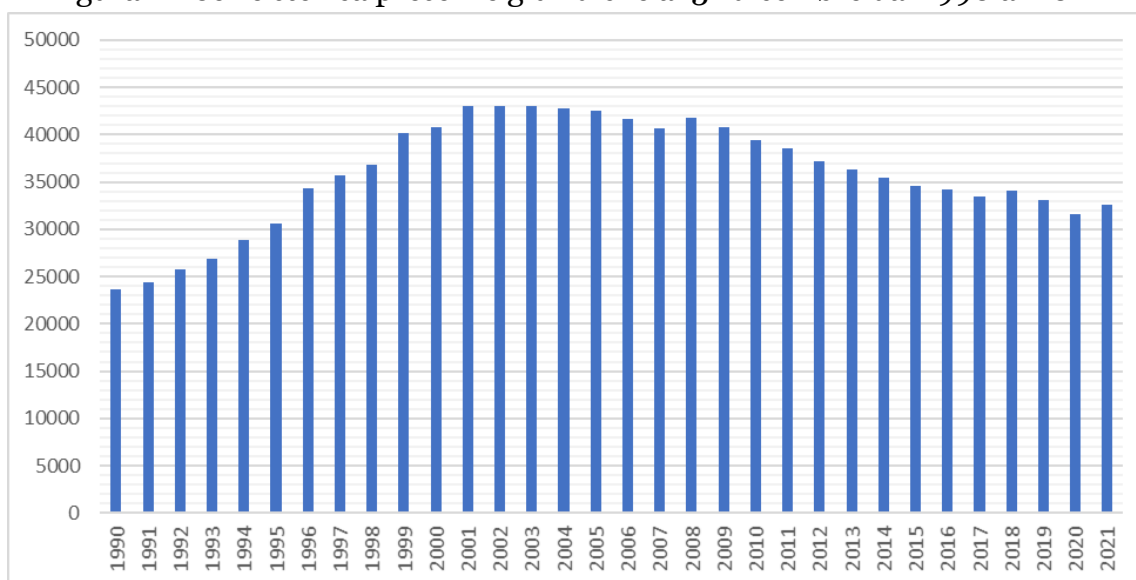
Merita peraltro sottolineare come dal 2002 al 2007 le uniche assunzioni effettuate siano state quelle relative a obblighi di legge (assunzioni dirette ex legge 104/1992 ecc.) e pochissime unità autorizzate annualmente sulla base e nei limiti dei risparmi di spesa mediante qualche scorrimento da vecchie graduatorie. Il picco di assunzioni del 2008 va ricondotto quasi esclusivamente alla stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato ai sensi della

legge n. 242/2000 (ex/L.S.U.) e all'inquadramento nei propri ruoli il personale proveniente da Poste italiane già in posizione di comando, non ad assunzioni per concorso su varie qualifiche di personale giovane.

E' solo a partire dagli anni 2014 e 2015 che sono riprese politiche sul personale volte a incrementare il personale in servizio con assunzioni dirette in varie figure, attraverso diverse forme di procedura utilizzate contestualmente: mobilità volontaria, mobilità obbligatoria di personale dichiarato in esubero da enti di area vasta e altre amministrazioni, scorrimenti da graduatorie vigenti e, infine, con la riapertura di concorsi pubblici, il primo dei quali -quello per la figura di assistente giudiziario- bandito nel novembre 2016 e chiuso in un solo anno.

Dato il quadro storico delle scelte politiche sul personale amministrativo sopra indicato, si rileva come, da un punto di vista statistico, tra il 2001 e il 2017 si è avuta una costante contrazione di personale amministrativo in servizi, passando dai 43.038 posti coperti nel 2001 ai 33.485 del 2017.

Figura 2 - Serie storica presenze giuridiche al 31 dicembre dal 1990 al 2021



fonte PREORG

in tale periodo sono poi aumentate le cessazioni, anche in virtù di scelte governative complessive sul sistema pensionistico pubblico. A mero titolo esemplificativo, negli ultimi 10 anni le cessazioni medie sono state pari a circa 1.570 l'anno.

Si osserva sul punto come nel settore della giustizia, accanto alle cessazioni per limiti di età, si sia registrato un numero consistente di cessazioni per altro titolo (dimissioni, spesso per vincita di concorsi in altre amministrazioni ecc.).

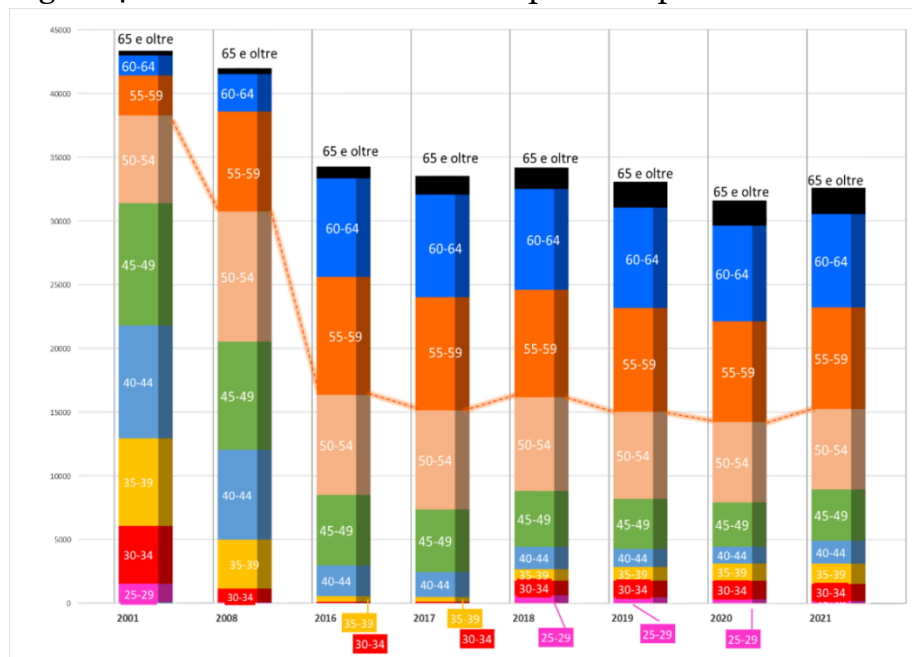
Figura 3 - Serie storica cessazioni dal 2011 al 2021

ANNO	ALTRO	LIMITI D'	TOTALE
		ETA'	
2011	1146	312	1458
2012	1101	414	1515
2013	647	341	988
2014	581	425	1006
2015	1037	514	1551
2016	694	295	989
2017	776	499	1275
2018	1344	916	2260
2019	1194	655	1849
2020	1365	999	2364
2021	1200	842	2042
<b>Totale</b>	<b>11085</b>	<b>6212</b>	<b>17297</b>

fonte PREORG

Parallelamente, l'età media del personale dell'amministrazione giudiziaria è progressivamente aumentata fino ad arrivare a circa 55 anni nel 2017. Nel 2001 l'età media era di poco superiore ai 44 anni.

Figura 4 - Personale amministrativo presente per fasce di età



fonte PREORG

Sotto il profilo delle qualifiche, storicamente i profili professionali previsti per il settore della giustizia sono per la maggior parte attinenti all'attività di supporto alla giurisdizione (funzionari giudiziari, cancellieri esperti, assistenti giudiziari e operatori giudiziari) o a quella di ausilio al funzionamento degli uffici (conducenti, ausiliari, centralinisti), mentre sono scarse le professionalità e le qualifiche prettamente tecniche (statistici, contabili, informatici).

Il problema della carenza di profili tecnici è emerso con maggiore intensità a seguito del trasferimento al Ministero delle competenze in materia di edilizia giudiziaria, disposto con la legge di bilancio per l'anno 2015 (commi 527-530 dell'articolo 1 della L. n. 190/2014). Avendo l'amministrazione giudiziaria ereditato dagli enti locali la gestione del patrimonio immobiliare e le relative richieste di interventi, è emersa l'esigenza di dotare l'amministrazione di risorse umane specializzate (architetti, ingegneri, geometri) a supporto dell'attività amministrativa ed esecutiva di natura tecnica nel quadro dell'attuazione delle disposizioni previste dalla citata normativa (spese di funzionamento degli uffici giudiziari).

### *Nuove assunzioni, programmazione a lungo termine e modalità di reclutamento più efficaci*

Con l'obiettivo di colmare le gravi scoperture di personale amministrativo e consentire un ringiovanimento della compagine, nel 2016, dopo quasi 20 anni, è stato bandito un concorso per 800 posti di assistente giudiziario di II area<sup>21</sup> che ha consentito di assumere, a partire dal 2018 e fino ai primi mesi del 2021, oltre ai vincitori, tutti gli idonei della graduatoria di merito. Sono così state assunte complessivamente oltre 4.470 unità comprensive dei vincitori e degli idonei che hanno preso effettivo possesso.

In questa occasione il Ministero ha sperimentato per la prima volta l'utilizzo sistematico delle risorse tecnologiche e informatiche fin dalla fase di presentazione della domanda di partecipazione dei candidati (circa 300.000 domande), consentendo di definire l'intera procedura in tempi rapidissimi: entro un anno dal bando sono state concluse le prove preselettive, scritte e orali.

Con l'entrata massiccia di nuovo personale è stato finalmente possibile non solo compensare le perdite, ma anche invertire il *trend* negativo di riduzione delle presenze e abbassare l'età media del personale, che per effetto della nuova politica di assunzioni messa in atto, nel 2021 è scesa nel 2021 a 52 anni.

---

<sup>21</sup> Concorso pubblico, per titoli ed esami, a 800 posti a tempo indeterminato per il profilo professionale di assistente giudiziario, area funzionale seconda, fascia economica F2, nei ruoli del personale del Ministero della giustizia - Amministrazione giudiziaria, bandito con decreto del 18 novembre 2016, pubblicato in G.U. n. 92 del 22 novembre 2016.

Nel 2019 è stato predisposto per la prima volta un provvedimento contenente un articolato piano dei fabbisogni e un programma di assunzioni, approvato con decreto del Ministro del 13 giugno 2019, che ha permesso di appostare risorse per l'assunzione di 8.135 unità in diversi profili dell'amministrazione.

Nel 2020, nonostante la sospensione delle procedure di reclutamento a causa della pandemia<sup>22</sup> e le difficoltà organizzative a questa connesse, sono proseguite le iniziative volte a incrementare le presenze di personale amministrativo negli uffici giudiziari. L'emergenza sanitaria ha spinto l'amministrazione a rafforzare il ricorso alla digitalizzazione nell'ambito delle procedure concorsuali sia nella fase del concorso sia nella gestione dell'istruttoria da parte delle commissioni, sia, infine, nella scelta delle sedi. Ciò ha consentito la pubblicazione negli ultimi mesi del 2020 di quattro bandi per l'assunzione di 4.250 unità complessive di personale (nello specifico 400 direttori, 150 funzionari giudiziari, 2.700 cancellieri esperti e 1.000 operatori giudiziari) che hanno permesso l'immissione in servizio dei primi vincitori già a partire dal marzo 2021.

Parallelamente si è anche provveduto ad una revisione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, ampliando in specie la qualifica di assistente giudiziario e creando qualifiche nuove, specie tecniche, quali quelle del funzionario tecnico e assistente tecnico, nel quale sono confluite le prime assunzioni di architetti e ingegneri edili, funzionali alle nuove competenze acquisite dal Ministero in tema di edilizia e spese di funzionamento degli uffici.

Complessivamente, dal 2014 ad oggi (rilevazione al 1° luglio 2022) le assunzioni realizzate a vario titolo sono state oltre 11.800 (compreso il personale a tempo determinato) alle quali si aggiungeranno a breve 2.100 funzionari giudiziari, vincitori del concorso nazionale recentemente concluso, per un totale di oltre 13.900 nuove risorse.

### *Attenzione al personale con competenze tecniche*

Con il decreto ministeriale 18 aprile 2019<sup>23</sup> sono state definite le piante organiche dei profili di funzionario e assistente tecnico (200 unità la dotazione complessiva di geometri, ingegneri e architetti) con competenze amministrative altamente specializzate a supporto dell'amministrazione centrale e degli uffici giudiziari in materia di edilizia giudiziaria e di spese di funzionamento. Un primo contingente di funzionari tecnici è stato assunto nel 2019 ricorrendo a graduatorie di concorso di altre amministrazioni.

È inoltre già programmata l'assunzione mediante concorso sia di personale appartenente a questi profili che di personale in possesso di competenze di

---

<sup>22</sup> Articolo 87, comma 5, del d.l. n. 18/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020.

<sup>23</sup> D.M. 18.04.2019 Determinazione del ruolo organico e relativa ripartizione dei profili professionali di funzionario tecnico e di assistente tecnico istituiti con decreto ministeriale 9 novembre 2017.

natura contabile, statistica e informatica, coerentemente con il programma di assunzioni approvato e in corso di attuazione.

### *Riconoscimento della professionalità acquisita e rafforzamento delle competenze*

L'azione di innesto di nuovo personale è stata affiancata anche dalla ripresa di una politica di valorizzazione e riqualificazione del personale in servizio, accompagnata da innovativi programmi di formazione e aggiornamento. La riqualificazione del personale si è attivata con l'indizione di concorsi interni per passaggi di area professionale e bandi per l'attribuzione di scatti economici di carriera, legati ad alcuni parametri concordati. In 4 anni si è così giunti alla valorizzazione di circa la metà del personale in servizio.

#### **4.2.2 Il personale di magistratura**

Per quanto riguarda la dotazione e la distribuzione sul territorio del personale di magistratura<sup>24</sup>, le principali esigenze e criticità erano riferibili a due ordini di fattori:

- adeguare gli organici alle riforme (ordinamentali e non) intervenute negli ultimi 20 anni e alla crescente domanda di giustizia proveniente dai cittadini;
- superare l'attuale modello di gestione delle risorse, connotato da eccessiva rigidità e non più idoneo a rispondere alla maggiore variabilità e mutevolezza delle condizioni in cui si svolge l'attività giudiziaria.

Il recupero di efficienza e funzionalità degli uffici giudiziari è stato quindi perseguito mediante riforme ordinamentali e strutturali condotte lungo le seguenti direttrici:

1. riforma della geografia giudiziaria finalizzata alla razionalizzazione della distribuzione dei presidi e delle risorse sul territorio nazionale;
2. rafforzamento delle dotazioni organiche e revisione delle piante organiche;

---

<sup>24</sup> Appare opportuno ricordare che spettano al Ministero della giustizia i finanziamenti e la gestione dei concorsi per assunzioni della magistratura ordinaria, la determinazione delle dotazioni organiche e la distribuzione dei magistrati (ordinari e onorari) sul territorio entro i limiti delle dotazioni organiche normativamente fissate. Spetta al Consiglio superiore della magistratura, la gestione degli interPELLI per la mobilità interna nei singoli uffici giudiziari, le valutazioni di professionalità dei magistrati ordinari e onorari nonché la nomina agli incarichi direttivi presso gli uffici giudiziari dei magistrati ordinari. La formazione del personale di magistratura ordinaria e onoraria spetta, invece, alla Scuola superiore della magistratura.

3. piante organiche flessibili. Introduzione nell'ordinamento di strumenti moderni, connotati della flessibilità necessaria a corrispondere alle sempre più variabili esigenze degli uffici e dei singoli territori.

### *Il rafforzamento degli organici di magistratura e la razionalizzazione della distribuzione sul territorio nazionale*

La riforma della geografia giudiziaria, realizzata nel 2012<sup>25</sup>, ha portato alla soppressione per accorpamento di 664 su 1.398 uffici del giudice di pace, di 30 tribunali e rispettive procure della repubblica e di tutte le 220 sezioni distaccate di tribunale. Oltre a un obiettivo di razionalizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici di primo grado, l'intervento è stato funzionale a realizzare una distribuzione più omogenea delle risorse tra gli uffici giudiziari, in considerazione del numero di abitanti, dell'estensione territoriale, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, nonché di elementi quali la situazione infrastrutturale o il tasso d'impatto della criminalità organizzata. Per le grandi aree metropolitane si è risposto anche all'esigenza di decongestionare i presidi esistenti.

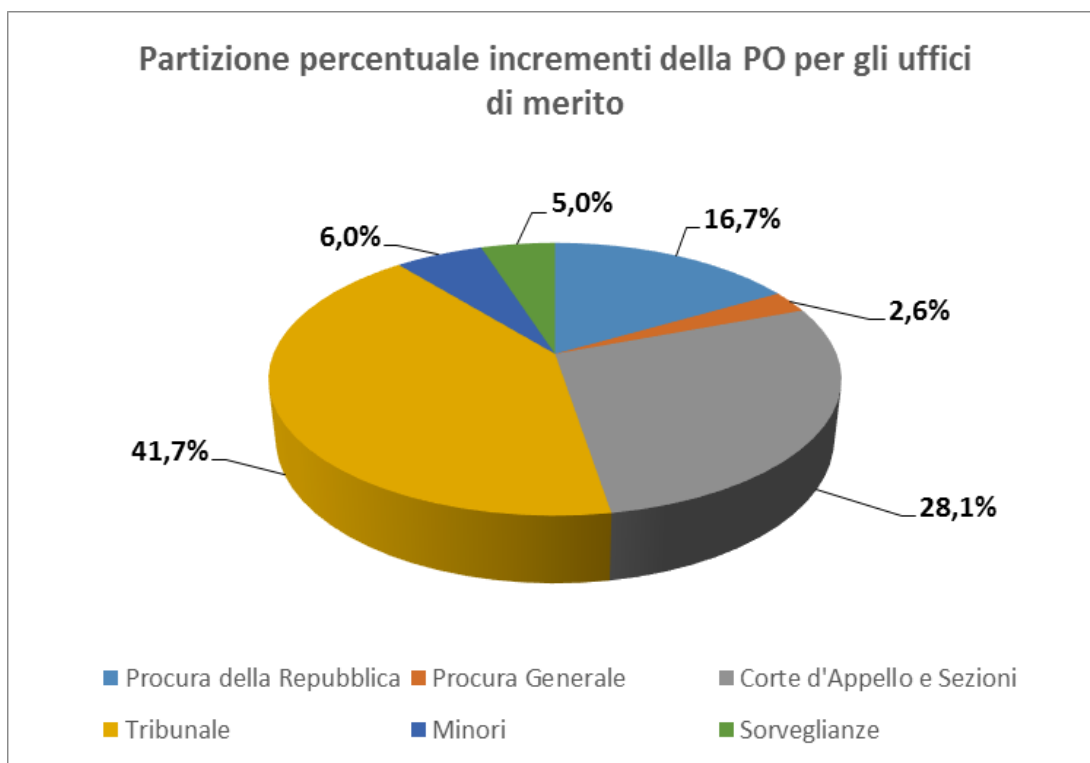
L'azione di rafforzamento e di razionalizzazione della distribuzione degli organici di magistratura è proseguita negli anni successivi, e con maggiore incisività nell'ultimo triennio, anche in virtù degli incrementi del ruolo organico disposti da successivi interventi legislativi. L'intervento di maggiore significato è stato l'aumento di 600 unità previsto dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145. Per effetto di tale intervento la consistenza del ruolo organico è cresciuta da 10.151 a 10.751 posti complessivi (Fig. 6).

Con i decreti ministeriali 17 aprile 2019 e 14 settembre 2020, si è proceduto alla assegnazione di 492 delle 600 unità previste: 70 agli uffici di legittimità, 2 alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (D.N.A.A.) e 420 agli uffici di merito, secondo la partizione di seguito illustrata.

---

<sup>25</sup> Decreti legislativi 7 settembre 2012, nn. 155 e 156 e successive variazioni, in attuazione della delega conferita al Governo dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Figura 5 -Ripartizione percentuale dei 420 posti attribuiti con il d.m. 14 settembre 2020



*Fonte: Ufficio II Capo DOG*

Nel 2021, con due diversi interventi, l'organico della magistratura ordinaria è stato ulteriormente incrementato di 102 unità. Un primo incremento di 20 unità è stato finalizzato ad assicurare la disponibilità delle risorse necessarie all'attuazione della normativa interna sulla cooperazione rafforzata in materia di Procura europea<sup>26</sup>. Un secondo incremento di 82 unità è stato diretto ad adeguare l'organico della magistratura ordinaria alle sempre più gravose attività connesse alla protezione internazionale, alla sorveglianza per l'esecuzione delle pene nonché alle funzioni di legittimità in ragione delle competenze relative alla Procura europea.<sup>27</sup> L'organico complessivo della magistratura ordinaria risulta oggi pari a 10.853 unità<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, convertito con modificazioni, con legge 21 ottobre 2021, n. 147

<sup>27</sup> legge 30 dicembre 2021, n. 234

<sup>28</sup> Per quanto attiene alla magistratura onoraria, la dotazione organica è, invece, provvisoriamente fissata in 6.000 unità, sebbene si debba tener conto che la riforma del relativo assetto ordinamentale sia allo stato oggetto di revisione per effetto degli interventi normativi già realizzati e di quelli in itinere, con inevitabili e necessari riflessi sulla emanazione dei provvedimenti amministrativi attuativi e, di conseguenza, sulla puntuale rappresentazione dell'assetto organico complessivo e dell'allocazione delle risorse.

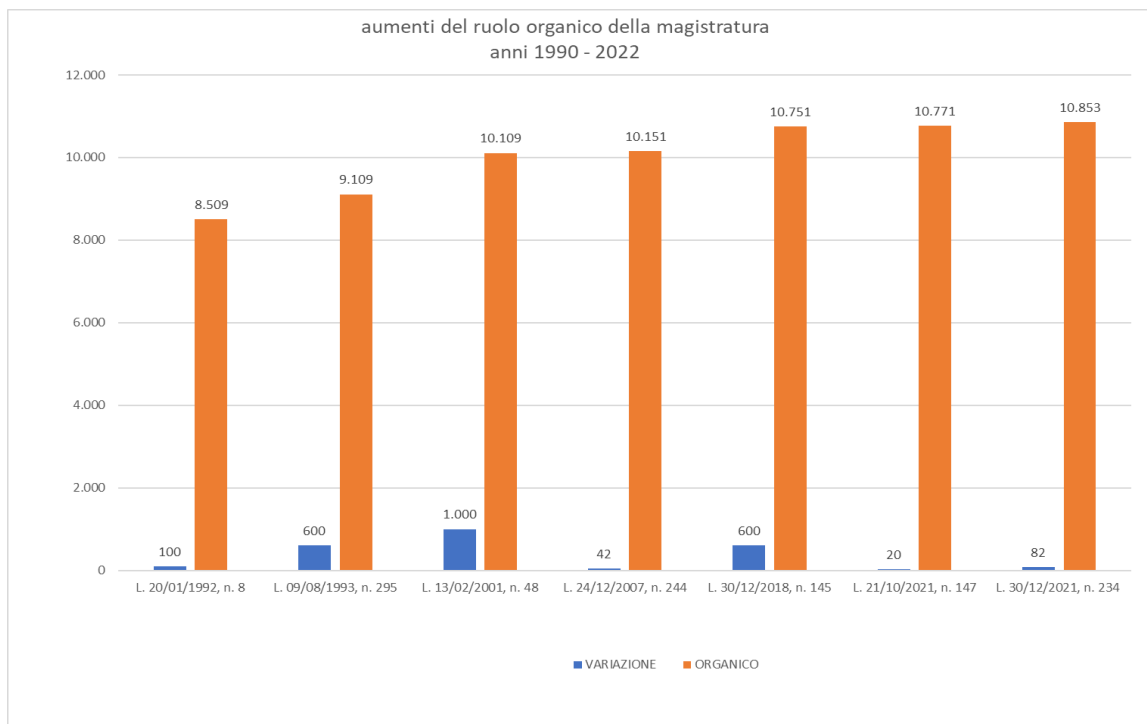


Le figure che seguono illustrano l'evoluzione storica della dotazione organica, dalla istituzione del ruolo, sino ai più recenti provvedimenti innanzi citati.

Figura 6 - Modifiche del ruolo organico della magistratura  
*Quadro a)*

ANNO	PROVVEDIMENTO	VARIAZIONE	ORGANICO
1865		-	4.021
1871		933	4.954
1914		-235	4.719
1923		-386	4.333
1940		360	4.693
1941	Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12 tabella F	262	4.955
1945	Decreto legislativo luogotenenziale 14 marzo 1945, n. 83	8	4.963
1947	Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 21 dicembre 1947, n. 1633	2	4.965
1947	Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 21 dicembre 1947, n. 1634	2	4.967
1948	Decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 565	6	4.973
1951	Legge 4 maggio 1951, n. 383	580	5.553
1956	Legge 27 dicembre 1956, n. 1444	150	5.703
1963	Legge 4 gennaio 1963, n. 1 – Ingresso delle donne in magistratura	1.179	6.882
1969	Legge 17 marzo 1969, n. 84	20	6.902
1973	Legge 11 agosto 1973, n. 533 – Disciplina delle controversie individuali di lavoro	300	7.202
1981	Legge 19 febbraio 1981, n. 27	150	7.352
1986	Legge 19 febbraio 1986, n. 33 – Istituzione C.A. Salerno	1	7.353
1986	Legge 7 maggio 1986, n. 151 – Istituzione C.A. Campobasso	2	7.355
1989	Legge 3 febbraio 1989, n. 32 (329 posti per il 1989, 105 per il 1990 e 26 per il 1991)	460	7.815
1989	Legge 5 luglio 1989, n. 246 – Istituzione C.A. Reggio Calabria	44	7.859
1989	Legge 25 luglio 1989, n. 261	550	8.409
1992	Legge 20 gennaio 1992, n. 8 - Direzione Nazionale Antimafia	100	8.509
1993	Legge 9 agosto 1993, n. 295	600	9.109
2001	Legge 13 febbraio 2001, n. 48	1.000	10.109
2007	Legge 24 dicembre 2007, n. 244	42	10.151
2018	Legge 30 dicembre 2018, n. 145	600	10.751
2021	Legge 21 ottobre 2021, n. 147	20	10.771
2021	Legge 30 dicembre 2021, n. 234	82	10.853

## Quadro b)



Fonte: Ufficio II Capo DOG

### *Le piante organiche flessibili*

Una seconda linea di intervento è stata individuata nella introduzione di strumenti di gestione del personale di magistratura idonei a rispondere con maggiore tempestività ed efficacia alle mutevoli e talvolta non programmabili esigenze degli uffici e a realizzare specifici programmi di abbattimento dell'arretrato nelle sedi maggiormente gravate.

Con tali finalità, con la legge 27 dicembre 2019, n. 160, è stato introdotto nell'ordinamento l'istituto delle piante organiche flessibili distrettuali. Si tratta di un contingente di risorse assegnate al distretto (anziché al singolo ufficio) e utilizzabili per fornire supporto alle sedi che versano in condizioni critiche di rendimento ovvero si trovano a fronteggiare consistenti e temporanee assenze di magistrati (per maternità, malattia, etc.) oppure situazioni di emergenza dovute a improvvisi aumenti di contenzioso.

Si tratta dunque di uno strumento particolarmente innovativo che, laddove correttamente utilizzato, è in grado di accrescere la resilienza e la capacità di risposta del sistema.

Con il decreto ministeriale 27 dicembre 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 34 del 10 febbraio 2022, sono state individuate le condizioni critiche di rendimento che danno luogo all'assegnazione dei magistrati della pianta organica flessibile distrettuale, la durata minima dell'assegnazione ed i criteri di

priorità nei casi sostituzione o di assegnazione in attuazione dell'articolo 5 comma 3 della legge 48/2001.

Con il decreto ministeriale 23 marzo 2022, pubblicato sul Bollettino Ufficiale del Ministero della giustizia n. 8 del 30 aprile 2022, si è provveduto alla determinazione del contingente nazionale (179 unità) di pianta organica flessibile e alla ripartizione delle risorse ai singoli distretti.

Con l'adozione della Circolare <sup>29</sup> del Consiglio superiore della magistratura, deliberata nella seduta del 18 maggio 2022 e attuativa della novella legislativa in materia, le piante organiche flessibili sono diventate pienamente operative.

### **4.2.3 Le politiche di informatizzazione e digitalizzazione**

Nel settore civile la digitalizzazione del sistema giudiziario è in fase avanzata, con il processo civile telematico obbligatorio in primo e secondo grado da oltre sei anni (dal primo luglio 2014). Ulteriori progressi sono stati compiuti in anni più recenti con la telematizzazione del processo civile in Cassazione e l'avvio della digitalizzazione delle attività del Giudice di Pace e degli Uffici notificazioni, esecuzioni e protesti - UNEP (digitalizzazione degli atti, gestione documentale, gestione delle notifiche). L'attività di digitalizzazione ha investito anche i sistemi amministrativi (protocollo, piattaforme di servizi, fascicolo digitale del personale amministrativo, sistemi di video-conferenza).

Alcuni dati giovano a rappresentare la dimensione dallo sviluppo dell'IT in ambito civile e amministrativo:

- dal primo luglio 2014 al 31 dicembre 2020:
  - sono stati oltre 56 milioni gli atti telematici depositati dagli avvocati e da altri professionisti nel processo telematico civile (figura 7);
  - sono stati oltre 30 milioni gli atti nativi digitali depositati dai magistrati con il processo telematico civile (PCT) (figura 8);
  - sono state circa 125 milioni le comunicazioni e le notifiche telematiche civili eseguite dalle cancellerie;
- al marzo 2022:
  - sono 1.344.068 i professionisti abilitati per l'accesso ai servizi telematici della giustizia;
  - sono circa 40.000 gli utenti e operatori interni (magistrati ordinari e onorari, personale amministrativo, polizia giudiziaria) che fruiscono anche da remoto dei sistemi del Ministero della giustizia;

---

<sup>29</sup> Dal titolo: *Modifiche alla circolare recante "Disposizioni in materia di supplenze, assegnazioni, applicazioni e magistrati distrettuali per assicurare il regolare svolgimento della funzione giurisdizionale in presenza di difficoltà organizzative" (legge 48/2001 come modificata dalla legge 160/2019; D.M. in data 27 dicembre 2021 e D.M. in data 23 marzo 2022).*

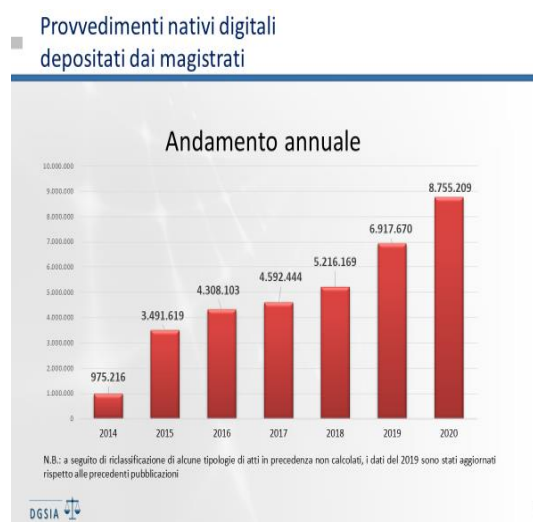
- sono 3.300 le pubbliche amministrazioni iscritte nel Registro PP.AA., di cui 2.320 con indirizzo PEC.

Il ricorso al digitale ha registrato una accelerazione nel 2020 con lo scoppio della pandemia da Covid-19 e la conseguente diffusione di modalità di lavoro da remoto (*smart working*). Le figure mostrano la crescita costante dei depositi telematici da parte degli avvocati e professionisti (fig. 7) e dei magistrati (fig. 8) dal 2014, nonché l'incremento che si è avuto nell'anno della pandemia da Covid-19, anche rispetto al 2019.

Figura 7



Figura 8



Sebbene il settore penale non sia oggetto di questa ricerca, vale evidenziare che anche in questo ambito si è dato avvio al processo telematico, con il potenziamento del registro penale informatizzato (integrazione ed interoperabilità). Nell'anno 2020 circa 1.342.000 comunicazioni di notizie di reato sono avvenute telematicamente con l'apposito portale delle notizie di reato; oltre 6.000.000 sono state le notificazioni telematiche avvenute sia con il sistema di notificazioni e comunicazioni telematiche penali (SNT) SNT che con il Trattamento Informatico Atti Processuali (TIAP).

#### 4.2.3 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Le politiche in materia di giustizia hanno ricevuto ulteriore impulso nel 2020 a seguito dell'approvazione del Fondo per la ripresa e la resilienza del *Next Generation EU*.

Come noto, l'accesso ai finanziamenti europei è stato subordinato alla presentazione da parte di ciascun Paese di un piano coerente di riforme e investimenti (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PNRR) e l'impegno a conseguire specifici obiettivi. In materia di giustizia, la Commissione europea ha

chiesto al nostro Paese l'impegno a ridurre i tempi dei processi civili e penali in tutti i gradi di giudizio e le disomogeneità di performance tra gli uffici giudiziari.

In ambito civile, i target da ultimo negoziati con la Commissione europea sono i seguenti:

- riduzione del *disposition time* complessivo, dato dalla somma del *disposition time* nei tre gradi di giudizio, del 40% entro giugno 2026;
- riduzione dell'arretrato civile del 65% in Tribunale e del 55% in Corte di Appello entro fine 2024; del 90% in Tribunale e in Corte di Appello entro giugno 2026.

Ai fini della valutazione del raggiungimento degli obiettivi, le percentuali di riduzione dell'arretrato e del *disposition time* sono calcolate rispetto ai corrispondenti valori del 2019 (cd *baseline*). Per il calcolo del *disposition time*, sono considerati solo i "procedimenti contenziosi" secondo la classificazione Cepej.

Il processo di individuazione degli strumenti più idonei a garantire il raggiungimento degli obiettivi richiesti è stato guidato da due fatti empirici che l'analisi condotta nei precedenti capitoli ha ben evidenziato.

In primo luogo, complessivamente, il sistema giudiziario italiano, sia in primo che in secondo grado, è in condizione di smaltire l'afflusso di nuovi casi: negli ultimi anni il *clearance rate* si è mantenuto costantemente al di sopra dell'unità, consentendo di eliminare una quota significativa delle pendenze accumulate nel passato (cfr. cap. 1). Anche nel confronto internazionale, come si è visto, l'Italia si colloca tra i Paesi con più elevata produttività (cfr. cap. 2).

Il secondo elemento è che la durata dei processi risente dell'elevato *stock* di pendenze e di arretrato che ancora grava sul sistema (cfr. cap 1). Nel 2019 il 33% dei procedimenti di contenzioso civile ordinario definiti dai tribunali aveva una anzianità superiore ai tre anni. In 4 distretti la percentuale era superiore al 50%. In corte di appello il 55% del totale dei procedimenti civili definiti aveva una anzianità superiore ai due anni; in 8 distretti la percentuale era maggiore del 60%.

Muovendo da tali evidenze, la strategia di intervento è stata articolata su tre linee di azione<sup>30</sup>:

- a) investimenti in risorse umane finalizzati alla realizzazione di un piano straordinario di riduzione delle pendenze e dell'arretrato;
- b) politiche strutturali volte ad aumentare in maniera stabile la produttività degli uffici giudiziari, facendo leva su: l'innovazione organizzativa e il

---

<sup>30</sup> Il Piano prevede inoltre interventi di efficientamento degli uffici giudiziari. In particolare, sono previsti 48 interventi (48) così suddivisi: 10 di costruzione di Cittadelle giudiziarie e 38 di Grandi manutenzioni.

completamento e il rafforzamento della digitalizzazione degli uffici giudiziari;

c) interventi normativi finalizzati a razionalizzare e semplificare lo svolgimento del processo.

La strategia, che si pone in stretta continuità con le politiche nazionali più sopra illustrate, si fonda sulla complementarità tra la componente degli investimenti e quella delle politiche strutturali, laddove i primi puntano a rendere più celere il processo (già attualmente in corso) di riduzione dell'arretrato e delle pendenze, mentre le seconde mirano a rendere il contenimento effettivo e stabile.

Più nel dettaglio, in materia di digitalizzazione gli investimenti prevedono:

- la digitalizzazione di 10 milioni di fascicoli giudiziari e la realizzazione di un sistema di conoscenza integrato dei dati, cosiddetto *Data Lake*;
- interventi volti all'evoluzione digitale dei processi penali e civili telematici e alla creazione di una banca dati delle decisioni civili gratuita, accessibile e consultabile;
- interventi volti a supportare il cambiamento organizzativo e lo sviluppo delle competenze.

Sul piano dell'innovazione organizzativa gli interventi fanno cardine soprattutto sul potenziamento dell'Ufficio del processo, da realizzarsi mediante un piano straordinario di assunzione di personale a tempo pieno e determinato.

**L'Ufficio per il processo**, un modulo organizzativo già sperimentato con successo in molti paesi, si fonda sull'affiancamento al magistrato di figure di supporto (addetti) per lo svolgimento delle attività propedeutiche alla decisione (studio dei fascicoli, assistenza in udienza, preparazione di bozze di sentenza, supporto allo sviluppo di un sistema di raccolta di giurisprudenza di sezione e del tribunale), il coordinamento con le cancellerie e il sostegno alla digitalizzazione e al monitoraggio statistico. L'obiettivo è quello di introdurre modalità più efficienti di organizzazione e gestione del lavoro degli uffici giudiziari, basate sul lavoro in *team*, e in grado di generare aumenti di produttività e di garantire una maggiore efficacia nella risposta giudiziaria.

I fondi europei finanziano l'assunzione con contratti a tempo determinato di 16.500 addetti all'ufficio per il processo (laureati in scienze giuridiche ed economiche) e di 5.410 unità di personale amministrativo e tecnico<sup>31</sup>, nonché un piano dedicato di formazione di tale personale.

Con l'obiettivo di garantire continuità e stabilità all'Ufficio per il processo, la legge delega per la riforma del processo penale (art. 1, comma 27 della legge 27 settembre 2021, n.134) ha previsto uno specifico stanziamento di risorse finalizzato all'assunzione a tempo indeterminato di 1000 addetti all'Ufficio per il processo e la legge delega per l'efficienza del processo civile (art.1, comma 19,

---

<sup>31</sup> Decreto-legge n. 80 del 2021, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113.

della legge 26 novembre 2021, n.206) ha previsto l'autorizzazione ad assumere un altro contingente di 500 unità di personale.

L'attività per l'implementazione della misura dell'Ufficio per il processo si sono sviluppate sulle seguenti direttrici:

1. contributo alla stesura della normativa di attuazione delle assunzioni delle figure PNRR (decreto-legge 9 giugno 2021) e decreti ministeriali di successiva attuazione. In particolare secondo il decreto legge 80/2021 convertito, con modificazioni, dalla legge 113/2021, gli addetti all'Ufficio per il processo sono pubblici dipendenti con contratto a tempo determinato, con mansioni specificamente indicate in allegato alla norma, e destinatari di apposita formazione.
2. Atti amministrativi di gestione relative alle procedure di attuazione (bandi, firma contratti ecc.). A partire dal 14 febbraio 2022 hanno iniziato a prendere servizio i vincitori e gli idonei del primo bando per 8.171 addetti all'Ufficio per il Processo pubblicato il 6 agosto 2021 (allo stato sono in servizio 7.612 addetti UPP tra vincitori ed idonei). Il 10 dicembre 2021 è stato pubblicato il bando per 79 addetti UPP specificatamente per la Corte di Appello di Trento e si sta completando la relativa procedura. Infine è in corso di definizione l'assunzione delle 5.410 unità di personale non dirigenziale (da inquadrare nei nuovi profili professionali di cui agli articoli 11, commi 1, e 13 e all'Allegato II del decreto-legge 80/2021, di cui 750 unità di personale non dirigenziale dell'Area funzionale seconda, Fascia economica F2, 3.000 unità di personale non dirigenziale dell'Area funzionale seconda, Fascia economica F1, e 1.660 unità di personale non dirigenziale dell'Area funzionale terza, Fascia economica F1) i cui bandi sono stati pubblicati il 1° aprile 2022.
3. Atti amministrativi (circolati e note) di indirizzo ai fini dell'attuazione della misura, sulla gestione del personale PNRR, sull'avvio dell'Ufficio per il processo, sul monitoraggio statistico. A partire dal 3 novembre 2021 sono state emanate numerose circolari<sup>32</sup> per gli uffici giudiziari da parte del

---

<sup>32</sup> Si elencano le principali: circolare 3 novembre 2021 - Avvio progetto Ufficio per il processo - Informazione e linee guida di primo indirizzo sulle attività organizzative necessarie per l'attuazione; circolare 12 novembre 2021 - Indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), elaborazione e diffusione del *kit* statico PNRR agli Uffici giudiziari; circolare 2 dicembre 2021 - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approfondimenti: adozione dei progetti organizzativi ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 - linee guida e schema relativo; circolare 9 dicembre 2021 - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - approfondimenti: adozione dei progetti organizzativi ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 - *form on line* e linee guida; circolare 21 dicembre 2021 - Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021; circolare 22 dicembre 2021 - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approfondimenti: avvio del sistema monitoraggio continuo obiettivo

Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria e delle sue Direzioni generali per offrire indicazioni sulle mansioni e la gestione degli addetti all'ufficio per il processo. Uno degli incumbenti fondamentali previsti dalla normativa nazionale nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ed in specie dall' art. 12, comma 3, del decreto-legge 80/2021 convertito, con modificazioni, dalla legge 113/2021, è rappresentato dall'elaborazione e redazione entro 31 dicembre del 2021 di un progetto organizzativo da parte di tutti gli Uffici giudiziari destinatari delle risorse per ufficio per il processo. Tutti gli uffici giudiziari coinvolti (29 Corti d'appello con sezioni distaccate e 140 Tribunali) hanno provveduto ad elaborare tale progetto organizzativo e a depositarlo nei termini e nelle forme indicate dalle circolari del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del 2 e 9 dicembre 2021 e dagli specifici incontri sul tema tenuti con i distretti nei mesi di novembre e dicembre 2021.

4. Attività di diretto contatto con l'ufficio per informazione e supporto all'avvio della misura (incontro con gli uffici e costituzione gruppi di lavoro). Parallelamente alle procedure di assunzioni su riportate, al fine di instaurare un canale costante di comunicazione con i distretti di Corte di appello, sono stati costituiti, con appositi provvedimenti del 17 settembre 2021 e del 21 ottobre 2021, sei gruppi di lavoro composti da referenti di tutte le Direzioni generali, con funzioni di supporto e back office per gli Uffici del territorio. In tali gruppi di lavoro è stato possibile definire il contesto organizzativo e logistico utile all'accompagnamento dell'ufficio giudiziario destinatario delle risorse di addetti all'ufficio per il processo e di capitale umano finanziati con il PNRR, per l'avvio dei relativi progetti, il tutto mediante la raccolta e la condivisione di documentazione e dati, con verifica delle richieste provenienti dal territorio. I sei gruppi di lavoro raggruppano i distretti di Corte di appello come segue:

Gruppo 1: distretti di Brescia, Genova, Milano e Torino;

Gruppo 2: distretti di Trento, Bologna, Trieste, Venezia e Ancona;

Gruppo 3: distretti di Firenze, Perugia e Roma;

---

PNRR; circolare 19 gennaio 2022 - Tirocini formativi presso gli Uffici giudiziari ai sensi dell'art. 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013 n. 98 e succ. mod. Confluenza del periodo di tirocinio in corso di svolgimento nel rapporto contrattuale quale addetto all'ufficio del processo, ai sensi degli artt. 11 e ssgg. del decreto-legge 10 giugno 2021, n. 80 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113; circolare 1° febbraio 2022 – Diffusione del Sistema Unitario del Personale del Ministero della Giustizia (SUP) e dell'applicazione *Onboarding* Personale per la gestione delle nuove assunzioni; circolare 11 febbraio 2022 – Formazione del personale con la qualifica di Addetto all'Ufficio per il Processo; circolare 10 marzo 2022 - Supporto alle attività di immissione degli addetti all'ufficio per il processo.



Gruppo 4: distretti di Campobasso, L'Aquila, Napoli e Potenza;  
Gruppo 5: distretti di Bari, Catanzaro, Lecce, Salerno e Reggio Calabria;  
Gruppo 6: distretti di Cagliari, Caltanissetta, Catania, Messina e Palermo.  
Tra le attività fondamentali dei gruppi vi è stato il supporto agli Uffici giudiziari per l'elaborazione del citato progetto organizzativo per i nuovi addetti UPP entro il 31 dicembre 2021.

## 5. CONCLUSIONI E PROPOSTE

È noto come l'efficiente funzionamento del sistema giudiziario sia una delle leve più importanti per favorire la competitività dei territori e l'attrazione di investimenti, imprese, competenze e giovani talenti.

Negli ultimi 15 anni, nel nostro Paese, il tema dell'efficienza del sistema giudiziario ha assunto un'importanza cruciale, in particolare per l'impatto (generalmente negativo) generato dalla pubblicazione delle classifiche sull'efficienza della giustizia che ci collocano, quasi sempre, nelle ultime posizioni.

*italiadecide* da anni ha intrapreso una attività costante di monitoraggio e studio delle *performance* del sistema giudiziario, al fine di contribuire fattivamente e attivamente nell'identificazione di proposte e soluzioni per il miglioramento dell'efficienza del sistema e del suo funzionamento.

Dall'analisi condotta emerge come il nostro Paese, da anni, registri miglioramenti in tutti gli indicatori di performance. Nonostante ciò, i livelli raggiunti non sono ancora soddisfacenti e paragonabili a quelli degli altri paesi europei.

La principale nota dolente rimane la lentezza della giustizia. I tempi lunghi di giudizio, oltre a generare comportamenti opportunistici per le parti che sanno di essere soccombenti, minano l'equità della giustizia, in quanto sono proprio i tempi ragionevoli che fanno (anche) l'equità della giustizia stessa. L'Italia ha una durata dei procedimenti civili e commerciali che, nel primo grado di giudizio, si attesta a 527 giorni, valore maggiore rispetto a tutti i Paesi *benchmark* considerati per il confronto. Il valore è oltre il doppio rispetto alla Germania (220 giorni) e superiore rispetto a Francia (420 giorni), Polonia (273 giorni) e Spagna (362 giorni). Come si diceva prima, il miglioramento è graduale e costante, considerando che l'Italia, nel 2012, aveva una durata dei procedimenti civili media di 590 giorni.

Questo miglioramento deriva dalla capacità di risolvere più cause rispetto a quante ne siano iscritte, registrato ogni anno da almeno un decennio. Nel 2018 ogni 100 cause iscritte il sistema giudiziario italiano ne ha definite 102,9, mentre negli altri Paesi la media delle cause definite è compresa tra 86,7 della Spagna e 97,2 della Germania.

Tale capacità di risolvere più contenziosi rispetto ai nuovi iscritti è merito, in modo prevalente, dei giudici italiani che risultano anche i più produttivi nel confronto con i colleghi dei paesi *benchmark* europei, con riferimento a tutti gli anni di osservazione. La produttività dei giudici italiani (226 definizioni annue per giudice) è quasi 4 volte quella dei giudici tedeschi (60 definizioni annue per giudice) e di circa il 10% maggiore dei giudici francesi (197 definizioni annue per giudice) e spagnoli (205 definizioni annue per giudice).

Altro aspetto indagato è stato il “livello di litigiosità”, in quanto storicamente l’Italia si era caratterizzata per livelli più alti rispetto agli altri paesi europei, a parziale giustificazione di carichi di lavoro maggiori sui tribunali. Oggi l’Italia mostra livelli di litigiosità pro-capite in linea con i paesi *benchmark* considerati nell’analisi. Oggi, in Italia, vengono iscritte 2,6 cause ogni 100 abitanti, contro le 5 cause ogni 100 abitanti nel 2008. Tale elemento probabilmente ha contribuito a generare elevati flussi di contenzioso civile e commerciale, costruendo, nel tempo, l’immagine di Paese particolarmente litigioso e contribuendo a creare l’arretrato che tutt’ora pesa sul sistema giudiziario.

Con riferimento alla domanda di giustizia e ai livelli di litigiosità abbiamo analizzato la relazione tra numero di avvocati e livello di litigiosità stesso. Dalle analisi condotte è emerso come il numero di avvocati in Italia, rispetto alla popolazione, sia il più alto tra i paesi *benchmark* (388,3 per 100.000 abitanti): quasi il doppio rispetto alla Germania (198,9 per 100.000 abitanti), quasi il quadruplo rispetto alla Francia (99,9 per 100.000 abitanti).

Nonostante questi miglioramenti, il Paese presenta ancora molte criticità. L’Italia è in Europa il primo Paese per numero di cause pendenti. Al netto dei progressi registrati negli ultimi anni, il volume di contenziosi arretrati incide ancora in maniera significativa nelle statistiche. Le conseguenze negative della mancata risoluzione delle inefficienze legate all’arretrato e alle cause pendenti condiziona la *performance* complessiva del sistema e ne penalizza la valutazione.

Passando dall’analisi delle *performance* giudiziarie nazionali a quelle territoriali si scopre che l’Italia è caratterizzata da un’ampia variabilità delle *performance* dei singoli tribunali. Nel 2020, infatti, si passa dai 115 giorni di durata media effettiva di un procedimento civile di primo grado a Rovereto, ai 1.150 giorni a Barcellona Pozzo di Gotto, e mentre a Marsala si registra l’1% dei contenziosi con anzianità superiore ai 3 anni<sup>33</sup> sul totale dei contenziosi pendenti, a Vallo della Lucania tale percentuale raggiunge il 62%. In altre parole, a Marsala virtualmente tutti i processi vengono chiusi in 3 anni, mentre a Vallo della Lucania oltre il 60% impiega più di 3 anni per essere definito.

Tale variabilità porta il nostro Paese ad avere tribunali con *performance* allineate, se non migliori, di quelle dei paesi *benchmark* di riferimento a livello europeo e internazionale (es. tribunali di Torino, Bologna e Milano allineati alla media dei tribunali francesi e tedeschi) e tribunali molto poco performanti che abbattano la media nazionale e limitano le potenzialità di miglioramento complessive del Paese.

I risultati delle analisi confermano quanto già emerso nei precedenti studi condotti da *italiadecide*: né la dimensione del tribunale, né la posizione

---

<sup>33</sup> Sopra i tre anni c’è il rischio di incorrere nella “Legge Pinto”. La legge n. 89 del 24 marzo 2001, denominata comunemente legge “Pinto”, ha previsto il diritto all’equa riparazione per il mancato rispetto del “termine ragionevole” di durata del processo.

geografica dello stesso sembrerebbero incidere in maniera determinante sulla *performance*. Come già emerso in passato e a supporto di quanto appena detto, il tribunale di Marsala si conferma il *top performer* in Italia, e il tribunale di Sulmona si colloca al quinto posto. Esistono casi di elevate *performance* anche nelle zone del Centro/Sud Italia. Tuttavia, se torniamo a considerare i valori medi territoriali, quindi diamo un peso alla dimensione dei tribunali e li aggregiamo per comunanza geografica, i risultati evidenziano come i tribunali più performanti si concentrino maggiormente nel Nord Italia, pur non mancando esempi di positività nel Centro/Sud, come confermano Palermo e Napoli Nord. Come già emerso in passato, emerge la migliore *performance* complessiva dei grandi tribunali del Nord di Torino, Bologna, Milano e Genova (con valori di ultra-triennalità ben inferiore al 10%) rispetto a grandi tribunali del Sud di Bari, Catania, Santa Maria Capua Vetere, Salerno, gravati da oltre un terzo di pendenti ultra-triennali.

In questo contesto, un risultato interessante deriva dal fatto che una parte considerevole del miglioramento complessivo delle *performance* del sistema di giustizia italiano registrato negli ultimi anni, derivi dai miglioramenti registrati nei tribunali del Centro-Sud. Negli ultimi anni, il maggiore impatto positivo, in termini di riduzione della durata media effettiva, è ascrivibile in prevalenza proprio ai tribunali del Meridione d'Italia.

Una possibile spiegazione della alta variabilità nelle *performance* dei tribunali italiani, emersa da analisi approfondite e confronto con esperti e studiosi di settore, indica come uno dei principali elementi rilevanti ai fini della *performance* sia l'adozione di modelli organizzativi e gestionali di lavoro interni ai tribunali. Molti tribunali, soprattutto quelli più grandi, sono simili per complessità organizzativa e gestionale ad aziende di medie/grandi dimensioni. Basti pensare che molti tribunali in Italia dispongono di oltre 100 magistrati e alcuni dei più grandi superano i 300 magistrati.

In questo senso si stanno rivolgendo gli sforzi e le attenzioni del legislatore, promuovendo strumenti che vanno in questa direzione: mappatura dei profili e delle competenze; tabelle di organizzazione dei tribunali; introduzione/estensione ufficio del processo; introduzione processo amministrativo telematico.

Del resto, la stessa emergenza pandemica ha avuto un ruolo d'impulso nell'attuazione di meccanismi di ri-organizzazione nonché di digitalizzazione delle attività giudiziarie. Tra le misure organizzative a norma del comma 7 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 2020, i dirigenti degli uffici giudiziari hanno avuto la possibilità di adottare "*Linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze*".

Dando seguito alle linee guida dettate dal CSM, nell'aprile dello scorso anno la Corte di Cassazione ha stipulato un protocollo d'intesa con Consiglio Nazionale Forense e la Procura Generale presso la Corte di Cassazione "per la trattazione

delle adunanze camerale ex art. 375 c.p.c. e delle udienze ex art. 611 c.p.p.”; l’obiettivo chiaro del Protocollo è stato quello di consentire ai consiglieri della Corte di avere la disponibilità dei c.d. “atti regolamentari”, senza necessità di accedere fisicamente nelle cancellerie delle sezioni civili e penali della Corte stessa.

Successivamente, nell’ottobre del 2020, la Corte di cassazione, il Consiglio nazionale forense e l’Avvocatura dello Stato, hanno stipulato un nuovo protocollo d’intesa per la digitalizzazione degli atti della Corte nel settore civile. Il protocollo, limitatamente al settore civile, stabiliva che i difensori delle parti, e per tali s’intende anche l’Avvocatura dello Stato, potranno inviare attraverso la posta elettronica certificata (pec) alle cancellerie gli atti processuali già in precedenza depositati nelle forme tradizionali in formato pdf.

Ancora una volta, l’amministrazione giudiziaria ha inteso svolgere il proprio servizio pubblico in favore degli utenti, degli operatori, e, soprattutto, dei cittadini accogliendo le sfide e le opportunità dei cambiamenti che hanno condizionato il Paese, seppur nefasti come quelli legati all’emergenza pandemica da Covid-19.

Tale capacità di resilienza, infine, dovrà caratterizzare anche la fase di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che dell’emergenza pandemica è diretta conseguenza, al fine di insistere sulla necessità di integrare le previsioni con uno sforzo decisivo per dare concretezza ai progetti nei tempi previsti, con l’obiettivo di affrontare le differenze esistenti, concentrando sforzi e risorse nelle sedi e nei territori che presentano *performance* più insoddisfacenti; privilegiando momenti di coordinamento e confronto tra le esperienze delle diverse articolazioni dell’amministrazione; continuamente monitorando in itinere risultati conseguiti e criticità incontrate; rafforzando con concretezza e tempestività le indispensabili attività di formazione, anche prendendo esempio da quanto già avviato a livello territoriale.

In particolare, a fronte di un giudizio positivo sulla istituzione dell’Ufficio per il processo, appare utile evidenziare la necessità di un impegno che guardi agli aspetti della formazione degli operatori, alla efficienza degli strumenti forniti (es. banche dati della giurisprudenza), alla periodica verifica dell’impatto della nuova organizzazione e alle possibilità di un suo miglioramento in termini di efficacia.





