La *performance* del sistema giudiziario italiano

Un confronto con i principali sistemi giudiziari europei

Fabio Bartolomeo e Magda Bianco

per ItaliaDecide

Milano, 20 gennaio 2017

Obiettivo del lavoro

Partendo dalle **valutazioni sintetiche proposte dagli osservatori internazionali** sui sistemi giudiziari…

… **entrare nel dettaglio** per spiegare la performance italiana e la sua evoluzione recente

… mostrare che, anche se la ***performance*** nel confronto internazionale **non è ancora soddisfacente**, **i progressi realizzati sono tangibili**

Le valutazioni degli organismi internazionali

- **Chi sono i principali osservatori?**
  - Banca Mondiale – Doing Business, indicatore *Enforcing contracts*
  - Cepej – European Judicial Systems
  - CE – European Justice Scoreboard
  - OCSE – Analisi ad hoc
- **Cosa misurano?**
  - efficienza del servizio
  - «qualità» del sistema giudiziario (nella dimensione prevalentemente organizzativa)
- **Quali indicatori utilizzano?**
  - Tempi
  - Pendenze e arretrato
  - Qualità del servizio: accessibilità (costi, informazioni, giusto processo), effettività della tutela, prevedibilità degli esiti, etc.
  - Risorse impiegate

Compariamo un panel di paesi europei «confrontabili»

Paesi europei di dimensioni comparabili (*range* 30 – 80 milioni di abitanti) con sistemi giudiziari non troppo diversi tra loro (motivo per cui è stato escluso il Regno Unito)

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

Obiettivo è di operare un confronto tra i sistemi giudiziari di un ristretto panel di paesi europei, circoscrivendo il numero delle aree di indagine (*performance* e alcune sue determinanti) ma ampliando il numero degli indicatori quantitativi e qualitativi esaminati.

Due fotografie scattate dalla Banca Mondiale a distanza di qualche anno

L'analisi del ranking e degli indicatori che lo determinano rivela che, tra il 2009 e il 2016, Francia e Germania hanno fatto registrare un peggioramento. Tra gli altri, **l'Italia è quella che mostra i progressi più evidenti** (anche se il posizionamento resta molto arretrato).

DB 2010

Stato	Rank	Procedure	Tempi medi
Francia	**6**	29	331
Germania	**7**	30	394
Italia	**156**	40	1.210
Polonia	**75**	38	830
Spagna	**52**	39	515

DB 2017

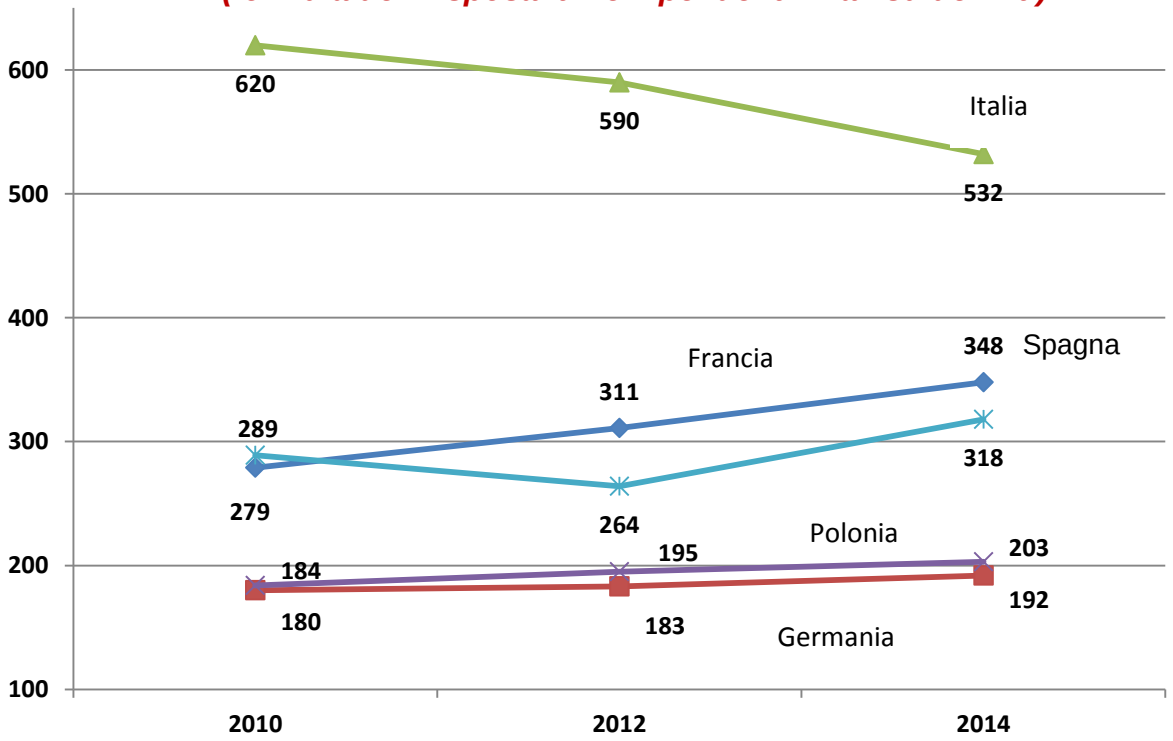
Stato	Rank	Quality score	Tempi medi
Francia	**18 (-12)**	11	395 (+64)
Germania	**17 (-10)**	12	499 (+105)
Italia	**108 (+48)**	13	1.120 (-90)
Polonia	**55 (+20)**	10.5	685 (-145)
Spagna	**29 (+33)**	11	510 (-5)

L’evoluzione recente delle «durate» misurate dalla Cepej

La durata media del <u>contenzioso civile di primo grado</u> mostra un **trend di progressiva riduzione**, mentre gli altri paesi esaminati mostrano un trend peggiorativo

Durata del contenzioso civile di primo grado

(formula del Disposal time = pendenti finali su definiti)



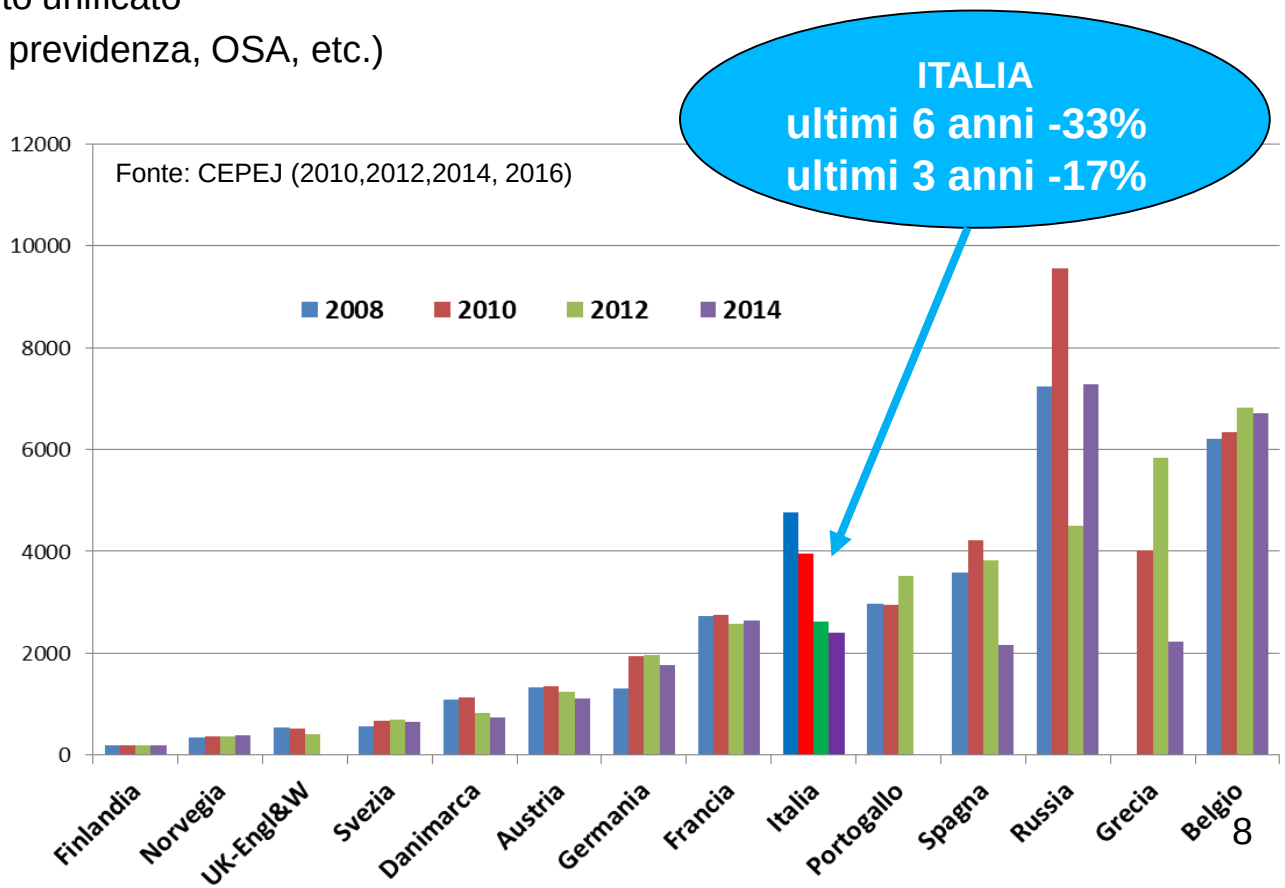
Fonte: CEPEJ (2012, 2014, 2016)

Cosa spiega l'evoluzione?
a) la litigiosità…

L’eccessiva litigiosità degli italiani sta calando

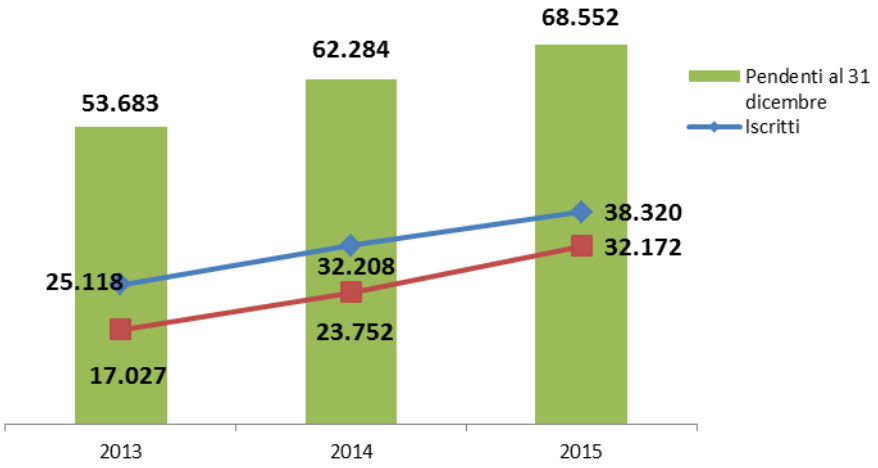
- Negli ultimi 6 anni **da circa 2,4 milioni di nuove iscrizioni di contenzioso civile di primo grado a circa 1,6 milioni** (indice di litigiosità a circa 2.600 contenziosi ogni 100.000 abitanti, in linea con la litigiosità media europea)
- Cause della contrazione della domanda:
  - Contesto economico
  - ADR (mediazione, negoziazione assistita, divorzio c/o ufficiale di stato civile)
  - Aumento del contributo unificato
  - Interventi ad-hoc (es. previdenza, OSA, etc.)

Iscrizioni di contenzioso civile di primo grado
(numero di cause per 100.000 abitanti)



Materie in controtendenza: il caso del contenzioso bancario

Flussi totali del contenzioso in materia bancaria



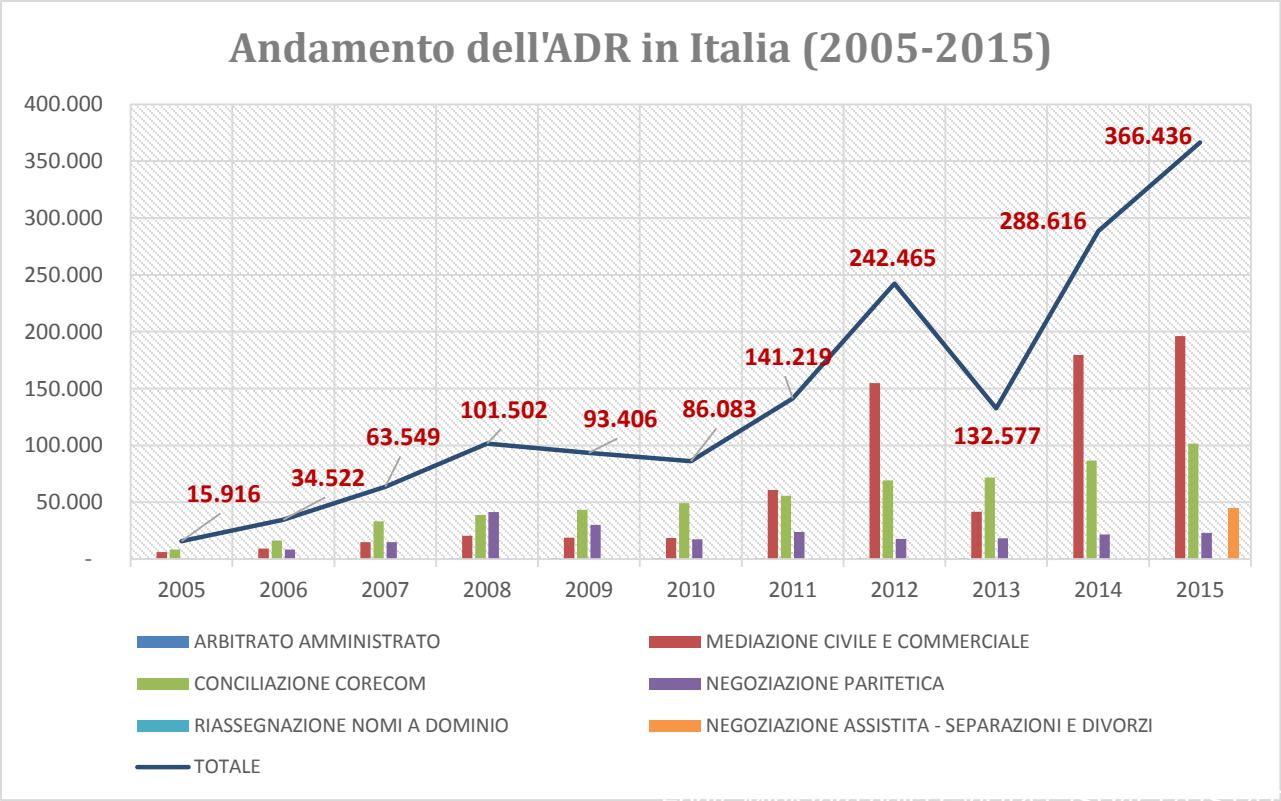
Movimento dei procedimenti in materia di "Contratti bancari" presso i tribunali ordinari. Anni 2013-2015

MATERIA	OGGETTO	2013			2014			2015		
		Iscritti	Definiti	Pendenti al 31 dicembre	Iscritti	Definiti	Pendenti al 31 dicembre	Iscritti	Definiti	Pendenti al 31 dicembre
Contratti Bancari	Contratti bancari(deposito bancario, etc)	7.573	2.298	13.701	9.296	3.272	19.759	10.321	4.887	25.222
	Pagamento somma di denaro, etc.	809	704	2.694	695	781	2.632	753	915	2.455
	Altri contratti bancari e controversie tra banche, etc	433	169	851	615	235	1.233	895	379	1.743
	Intermediazione mobiliare(fondi di invest., gestione risparmio, etc)	764	750	2.326	384	769	1.933	417	719	1.625
	Credito per le opere pubbliche	3	2	8	3	3	9	4	4	9
Contratti e obbligazioni varie	Bancari (deposito bancario, cassetta di sicurezza, apertura di credito bancario)	11.811	9.538	33.673	11.887	9.987	35.646	11.421	11.160	36.011
Totale Contratti bancari - contenzioso		***21.393***	***13.461***	***53.253***	***22.880***	***15.047***	***61.212***	***23.811***	***18.064***	***67.065***
Procedimento di ing. ante causam	Contratti bancari - Procedimento di ingiunzione ante causam (intermed. finanziaria, bancari e cred.)	3.725	3.566	430	9.328	8.705	1.072	14.509	14.108	1.487
TOTALE CONTRATTI BANCARI		***25.118***	***17.027***	***53.683***	***32.208***	***23.752***	***62.284***	***38.320***	***32.172***	***68.552***

Fonte: Ministero della Giustizia. Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

La litigiosità in Italia, almeno in parte, sta cambiando forma

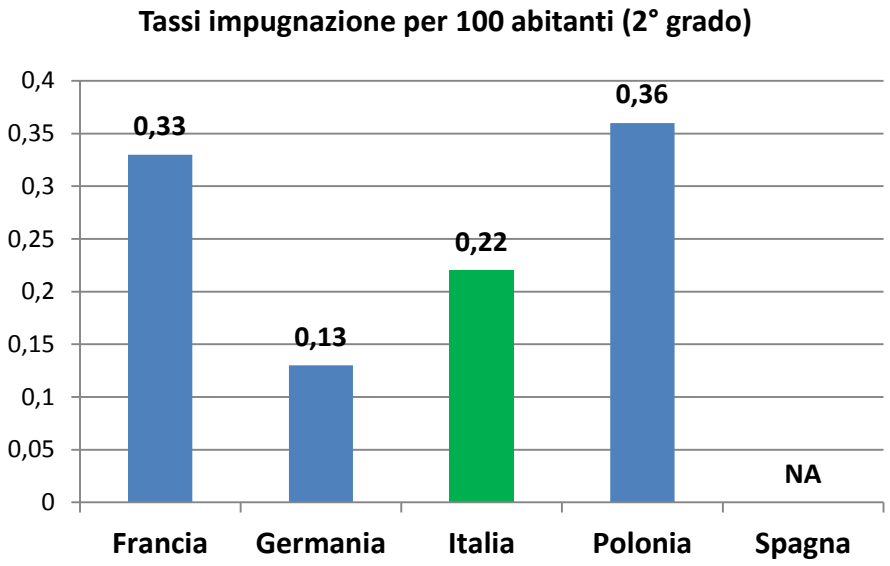
- la risoluzione extra-giudiziale delle controversie in Italia ha assunto un'importanza crescente
- Nel 2015, **l'ADR ha interessato un volume di procedimenti pari a circa il 20% del totale nazionale del civile di primo grado**

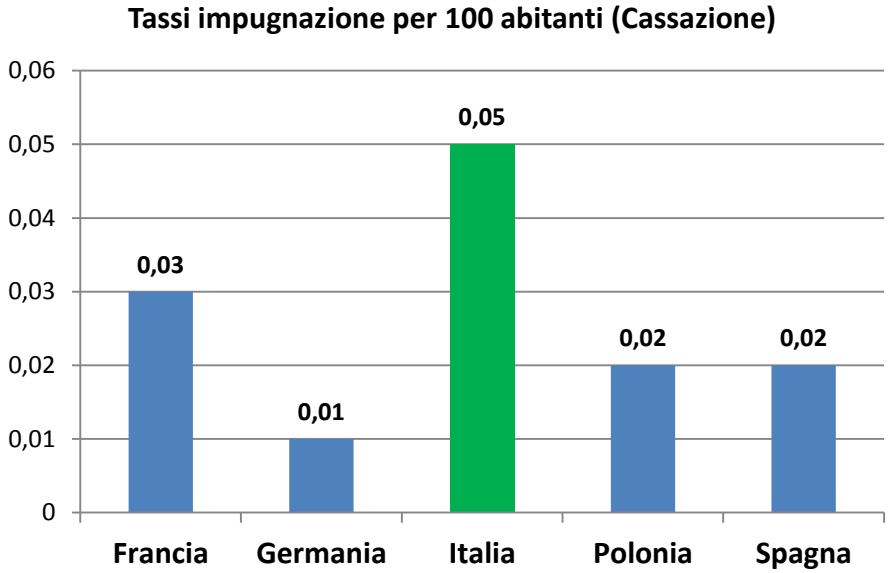


PROCEDIMENTI ISCRITTI	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ARBITRATO AMMINISTRATO	520	505	557	681	802	753	812	781	777	713	784
MEDIAZIONE CIVILE E COMMERCIALE	6.357	9.399	14.889	20.490	18.958	18.525	60.810	154.879	41.604	179.587	196.247
CONCILIAZIONE CORECOM	8.434	16.248	33.167	38.801	43.403	49.348	55.655	69.138	71.755	86.670	101.672
NEGOZIAZIONE PARITETICA	572	8.330	14.904	41.492	30.213	17.407	23.895	17.626	18.395	21.610	23.000
RIASSEGNAZIONE NOMI A DOMINIO	33	40	32	38	30	50	47	41	46	36	25
NEGOZIAZIONE ASSISTITA - SEPARAZIONI E DIVORZI											44.708
TOTALE	**15.916**	**34.522**	**63.549**	**101.502**	**93.406**	**86.083**	**141.219**	**242.465**	**132.577**	**288.616**	**366.436**

Negoziazioni paritetiche del 2015 stimate.

L’anomalia dell’eccessivo ricorso in Cassazione



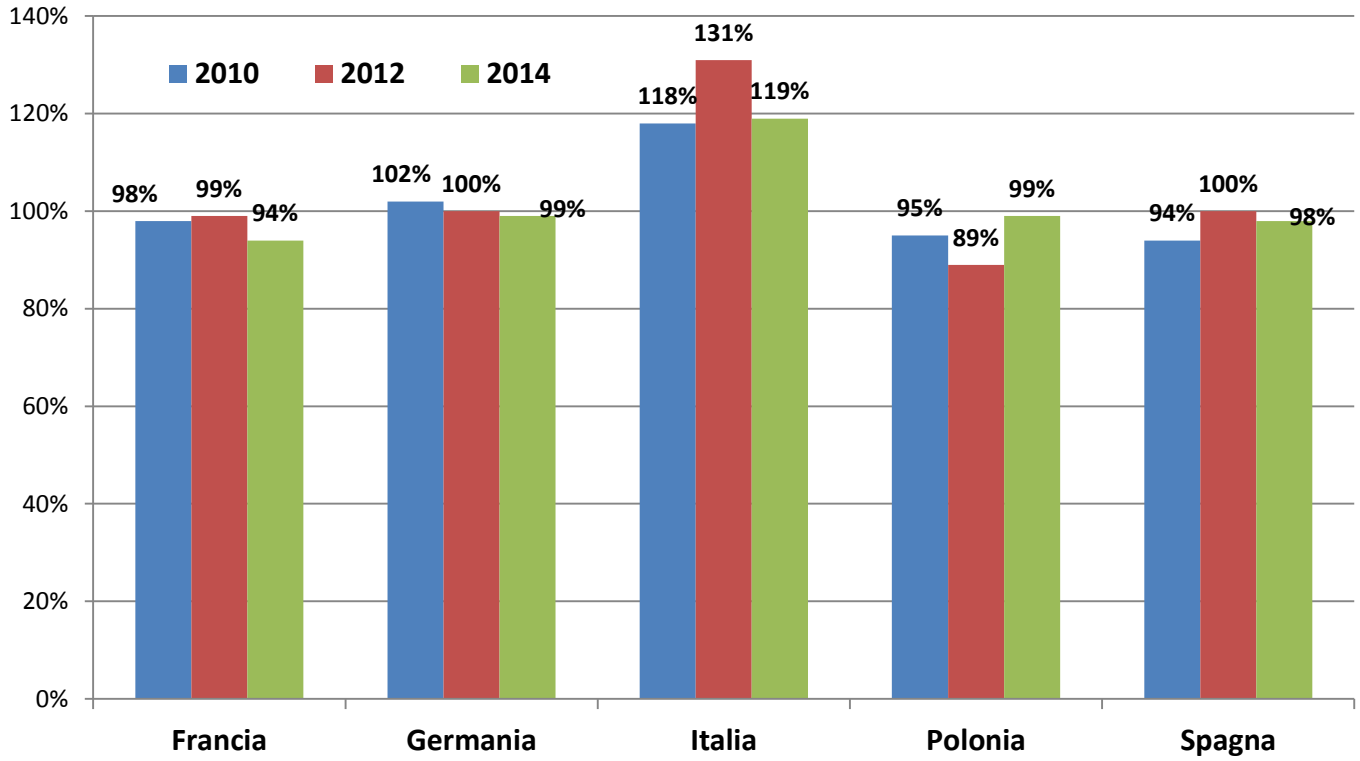


- Se negli ultimi anni la litigiosità italiana si è allineata a quella europea, **per molti anni in passato i tassi di impugnazione sugli elevati volumi di nuove cause originate ogni anno, hanno determinato carichi enormi** sia in Corte di Appello che in Cassazione.
- **È auspicabile che la normalizzazione dei flussi di nuove cause in primo grado**, accompagnata ad azioni di riduzione dei ricorsi temerari (filtri, prevedibilità sentenze) **conduca nei prossimi anni a una riduzione della pressione in appello e in Cassazione.**
- Questo incide anche sulla «qualità» (intesa come «prevedibilità») della giustizia.

Cosa spiega l'evoluzione?
b) l'offerta…

La capacità di smaltimento (rapporto tra definizioni e iscrizioni) è la più alta d'Europa

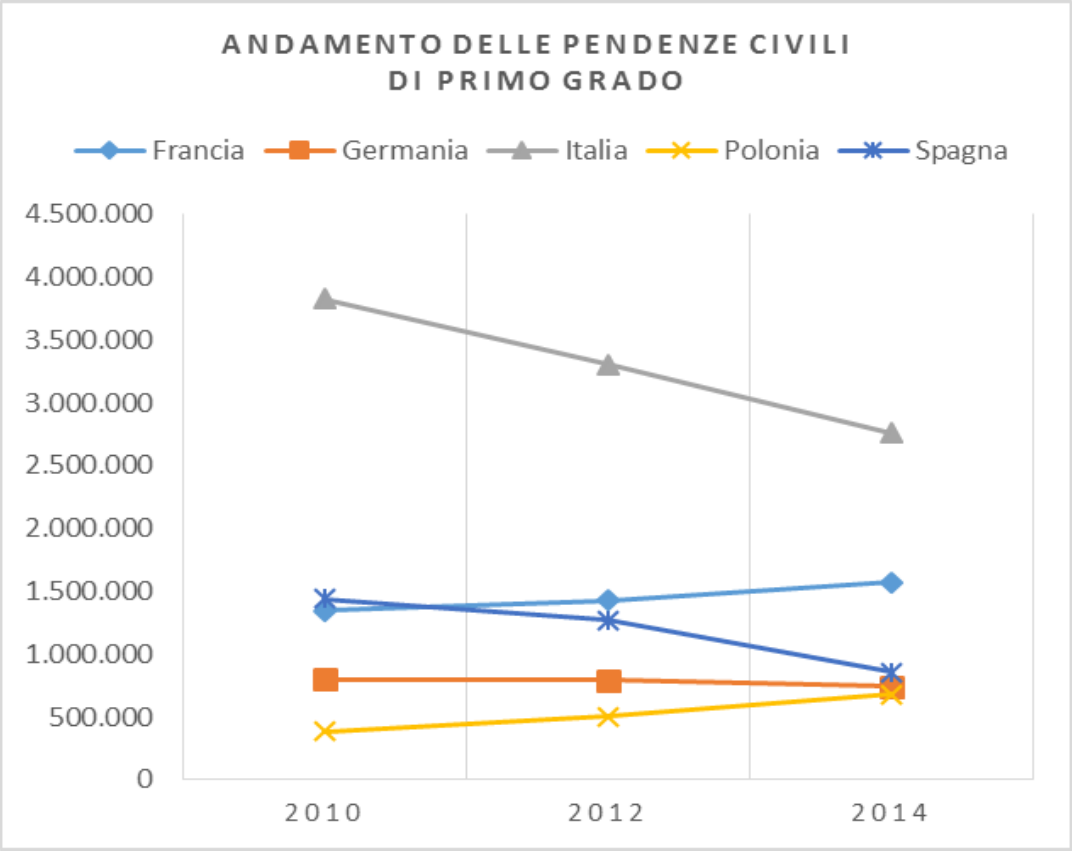
Nel periodo 2010-2014 oggetto di analisi delle ultime tre edizioni del rapporto Cepej, **l'Italia fa registrare la capacità di smaltimento più alta d'Europa.**



Fonte: CEPEJ (2012, 2014, 2016)

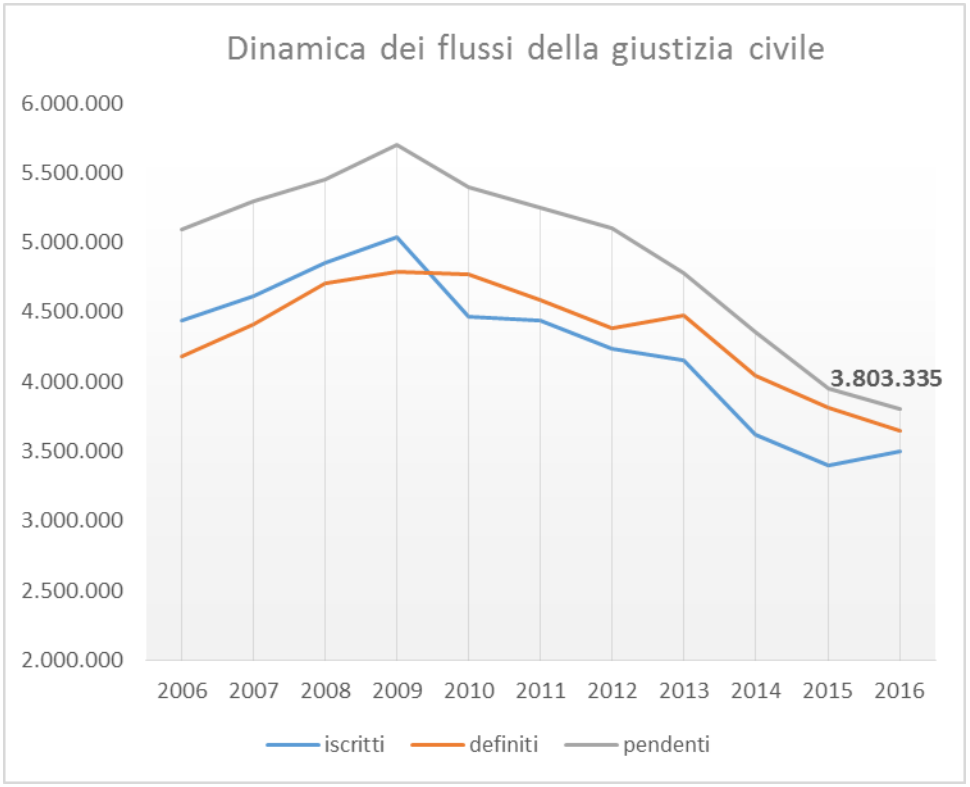
Effetto della elevata capacità di smaltimento è il deciso calo delle pendenze

Abbiamo ancora le pendenze più alte d'Europa ma, mentre fino al 2010 eravamo su valori molto distanti dalla media europea, adesso, utilizzando il gergo ciclistico, stiamo rientrando nel "gruppo"….



Fonte: CEPEJ (2012, 2014, 2016)

Tuttavia l'indicatore nel quale l'Italia fa registrare il primato europeo, mostra un trend calante

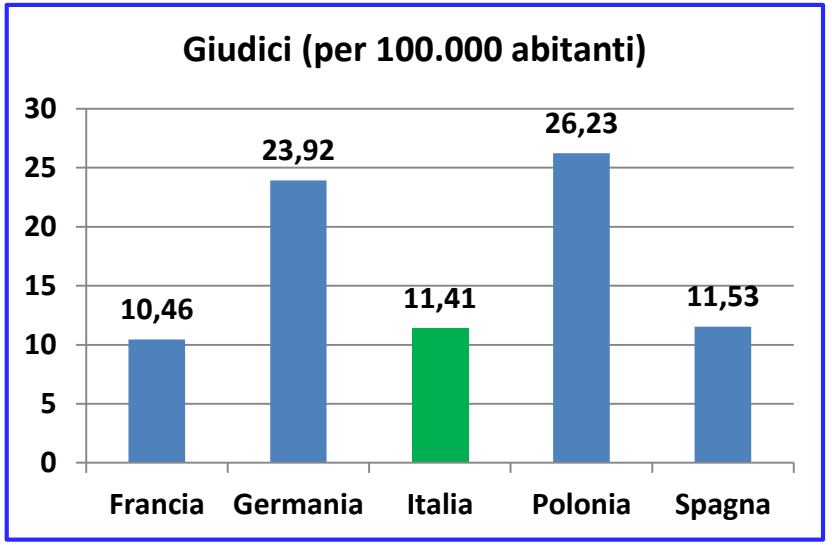


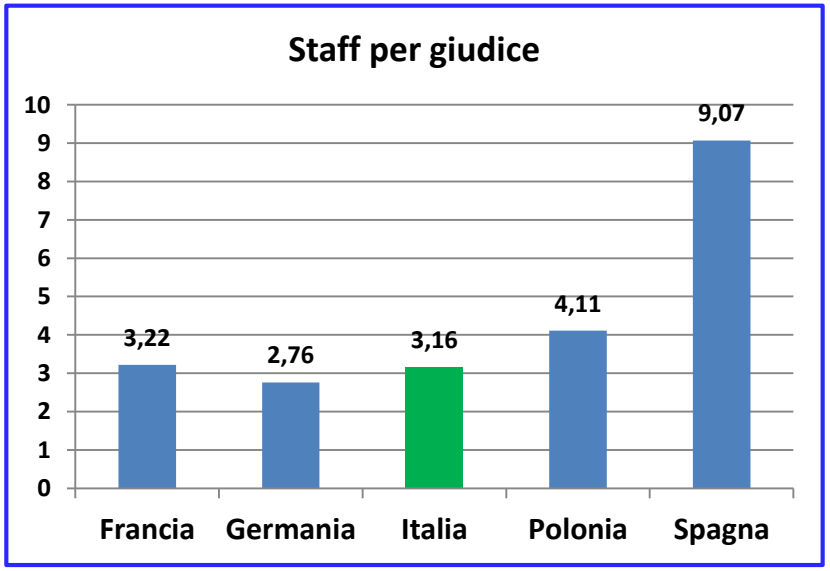
Le definizioni, che a partire dal 2010 superano le iscrizioni, calano però al calare delle nuove cause

Fonte: Ministero della Giustizia. Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Le risorse umane

- **Il numero di giudici rispetto alla popolazione è sostanzialmente omogeneo tra Italia, Francia e Spagna**
- Il numero più elevato di giudici in Polonia è allineato a quello della maggior parte dei paesi del centro ed est-Europa
- In Germania incide l'organizzazione federale e alcune competenze aggiuntive rispetto all'Italia (giudici amministrativi e tributari, etc.)
- Con riferimento al personale amministrativo, a parte l'eccezione spagnola, **il numero del personale di staff rispetto ai giudici appare sostanzialmente allineato** anche se occorrerebbe un approfondimento sulle effettive mansioni svolte
- Così come occorrerebbe una reale analisi comparativa sul personale che svolge funzioni intermedie tra la magistratura e il personale amministrativo (*rechtspfleger*, magistratura onoraria, etc.)

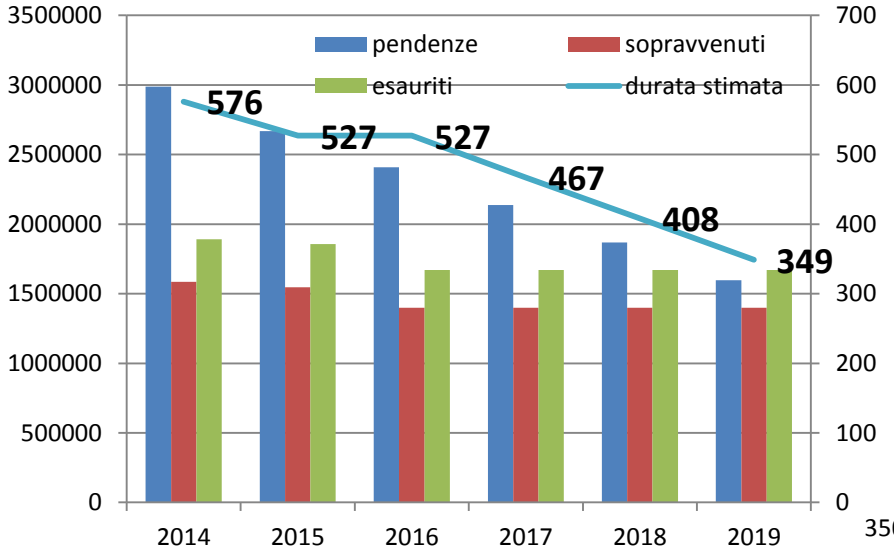




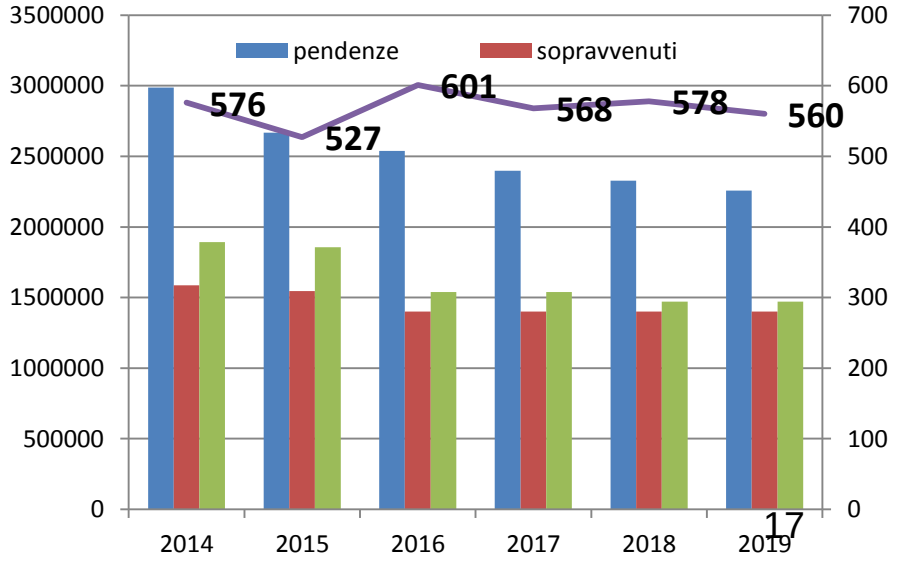
Fonte: CEPEJ (2016)

Scenari evolutivi della durata del contenzioso di primo grado rispetto alla capacità di smaltimento (2016-2019)

Contenzioso nazionale di primo grado (Tribunale e Giudice di Pace)



Se il tasso di smaltimento rimane al 119%, **pendenze e tempi si riducono rapidamente**

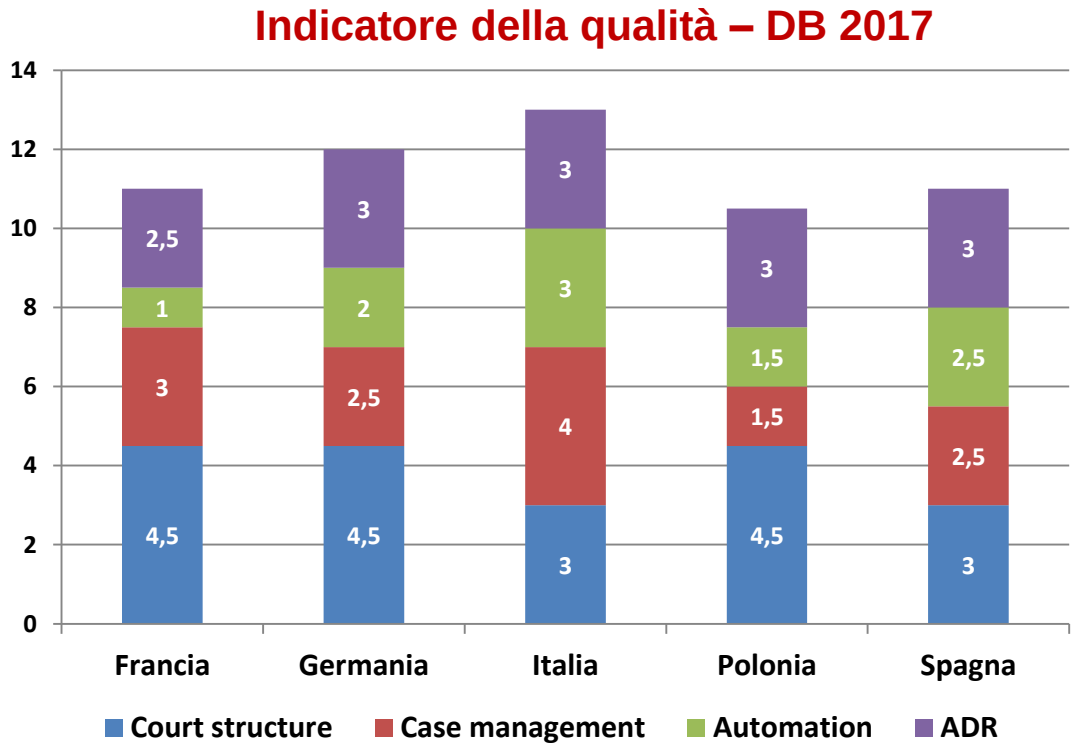


Se il tasso di smaltimento scende al 110 e poi al 105%, **i tempi non si riducono**

Fonte: Ministero della Giustizia. Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

La misurazione della qualità (del servizio giustizia)

- Da due anni, la Banca Mondiale ha integrato i propri indicatori sull'efficienza della giustizia civile con un indicatore di "qualità" su aspetti organizzativi del sistema.
- Anche in questo caso possiamo vantare il risultato migliore tra i paesi del panel. Siamo valutati molto bene per la disponibilità di sistemi di risoluzione alternativa delle controversie, per gli investimenti in digitalizzazione e nell'informazione statistica.
- Dobbiamo migliorare nella pubblicità delle sentenze, con la creazione di tribunali/sezioni specializzati nelle cause commerciali (pur plaudendo al tribunale delle imprese per il quale si auspica un ampliamento delle competenze), sul fronte delle procedure che non pongono vincoli alle possibilità di un numero eccessivo di rinvii delle udienze.

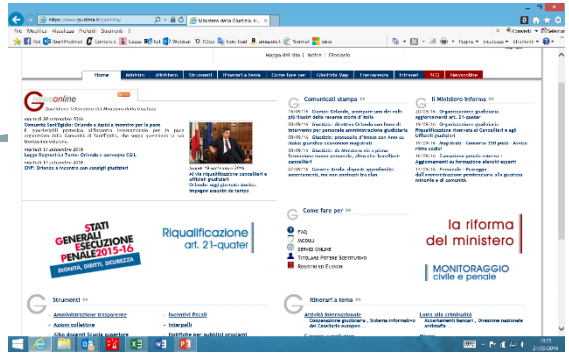


Il ruolo dei monitoraggi e dell'informazione trasparente

Il Ministero della Giustizia ha avviato monitoraggio continuo e aggiornato sull'andamento delle pendenze e dell'arretrato pubblicato regolarmente sul sito giustiza.it

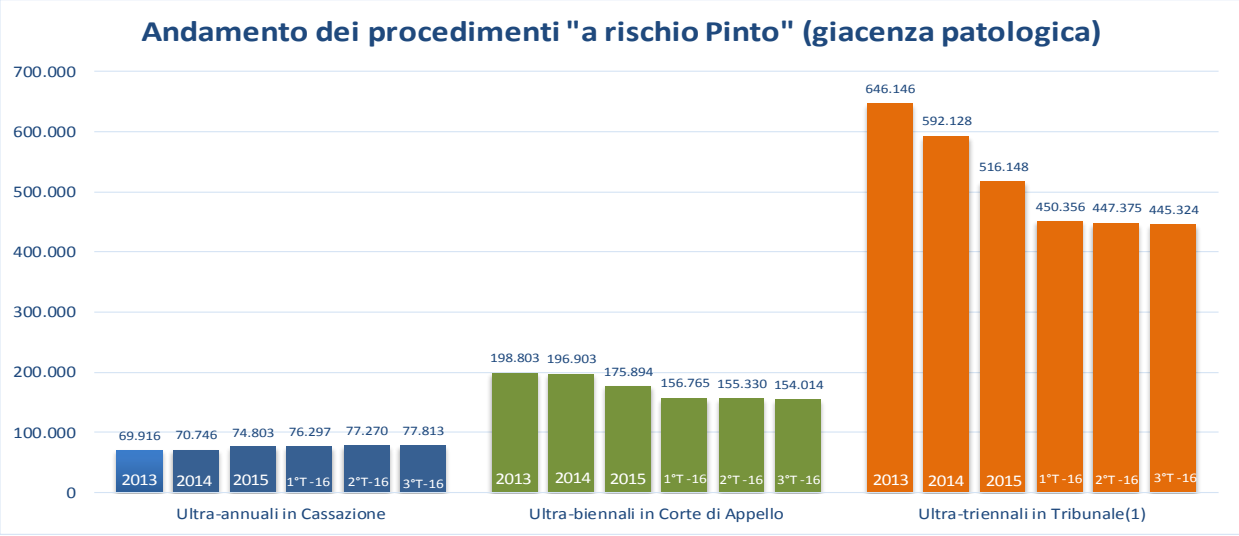
Numero di procedimenti civili pendenti a fine periodo.
Dato nazionale relativo a Corte di appello e Tribunale ordinario. Anni 2013 - III trimestre 2016

Anno	Arretrato Civile			
	Ultra-annuali in Cassazione	Peso % della materia tributaria sull'arretrato della Cassazione	Ultra-biennali in Corte di Appello	Ultra-triennali in Tribunale(1)
2013	69.916	40%	198.803	646.146
2014	70.746	44%	196.903	592.128
2015	74.803	48%	175.894	516.148
I Trim. 2016	76.297	49%	156.765	450.356
II Trim. 2016	77.270	49%	155.330	447.375
III Trim. 2016	77.813	49%	154.014	445.324



(1) In linea con la metodologia Cepej, è riportato il dato sull'arretrato civile "patologico" che esclude l'attività del giudice tutelare, dell'ATP, delle esecuzioni e dei fallimenti.

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa



19

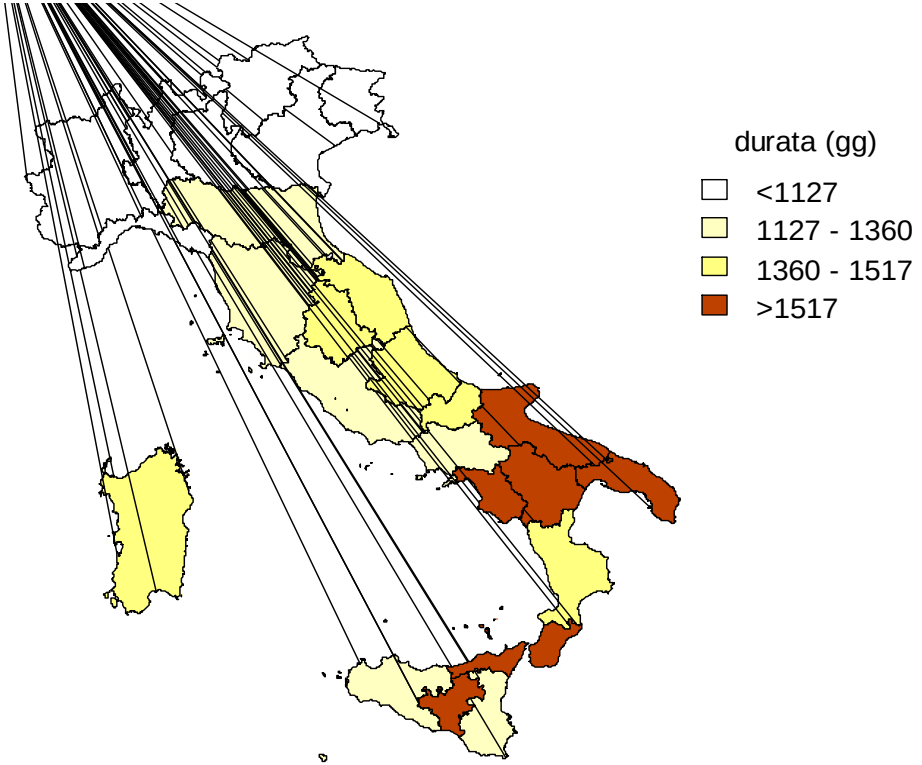
La *performance* del sistema giudiziario italiano è rappresentazione di un quadro omogeneo o differenziato nel Paese?

Il dato nazionale per molti indicatori è una media di una varianza molto accentuata

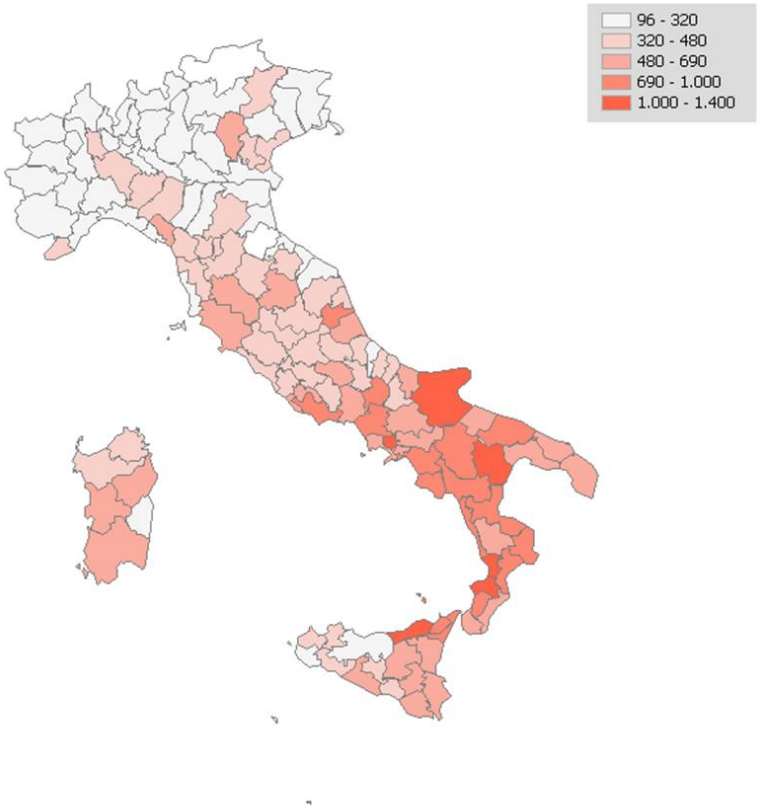
Durata media dei procedimenti di contenzioso commerciale

(quartili; giorni)

Anno 2012



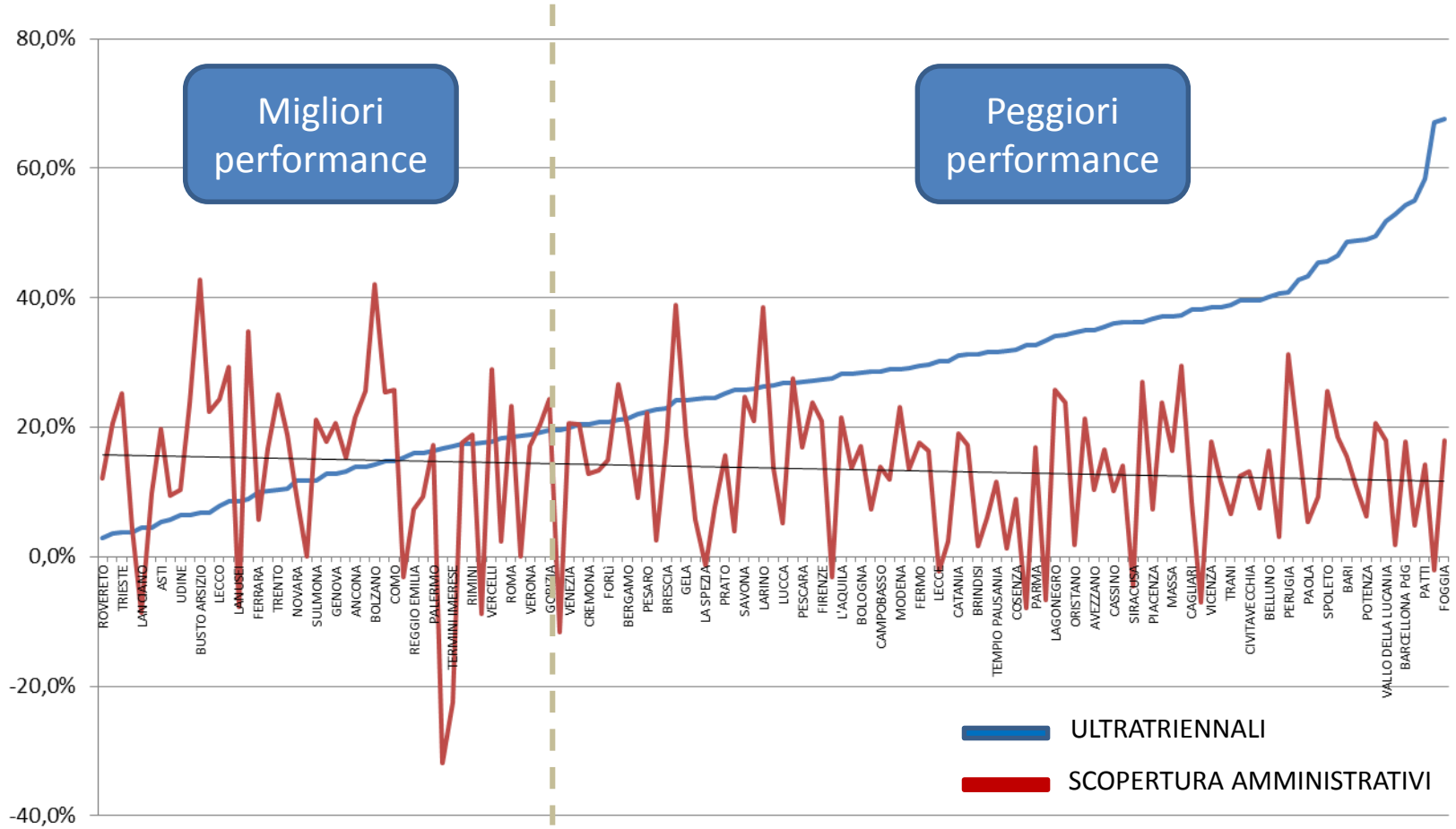
Anno 2015



Fonte: Ministero della Giustizia. Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Disponibilità di risorse e capacità organizzative

Approfondimenti di analisi mirati a comprendere le ragioni delle differenze di performance nelle diverse zone del paese, **escludono una correlazione diretta con la disponibilità di risorse** (che anzi, talvolta è inversa…) **rivelando una maggiore incidenza delle capacità organizzative dei capi degli uffici**



Le città del nord-Italia mostrano *performance* allineate con le principali capitali europee

Il sistema giudiziario italiano è caratterizzato da un'ampia variabilità delle prestazioni che mostrano una certa connotazione e coerenza geografica: il Nord mostra in media i migliori livelli di servizio, seguito dalle aree del Centro-Italia, mentre risultano in affanno le regioni del Sud e le isole.

- 10 sedi distrettuali che coprono tutte le aree del paese e capitali straniere del panel selezionato
- **Torino e Milano**, che si distinguono anche per le notevoli dimensioni, spesso causa di inefficienze organizzative, e **Genova** con dimensioni più ridotte, sono in questa analisi le sedi capoluogo di distretto più virtuose in Italia
- **Le durate del contenzioso civile di queste tre sedi risultano in linea con le durate medie dei paesi del panel internazionale selezionato per questo studio**

Dati relativi al contenzioso civile trattato nei principali Tribunali italiani
(e confronto con la durata media del contenzioso riportata dalla World Bank per le nazioni del panel)

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

Una preliminare analisi sulla «prevedibilità delle sentenze» in appello conferma la qualità più elevata del servizio giustizia a Milano e Torino

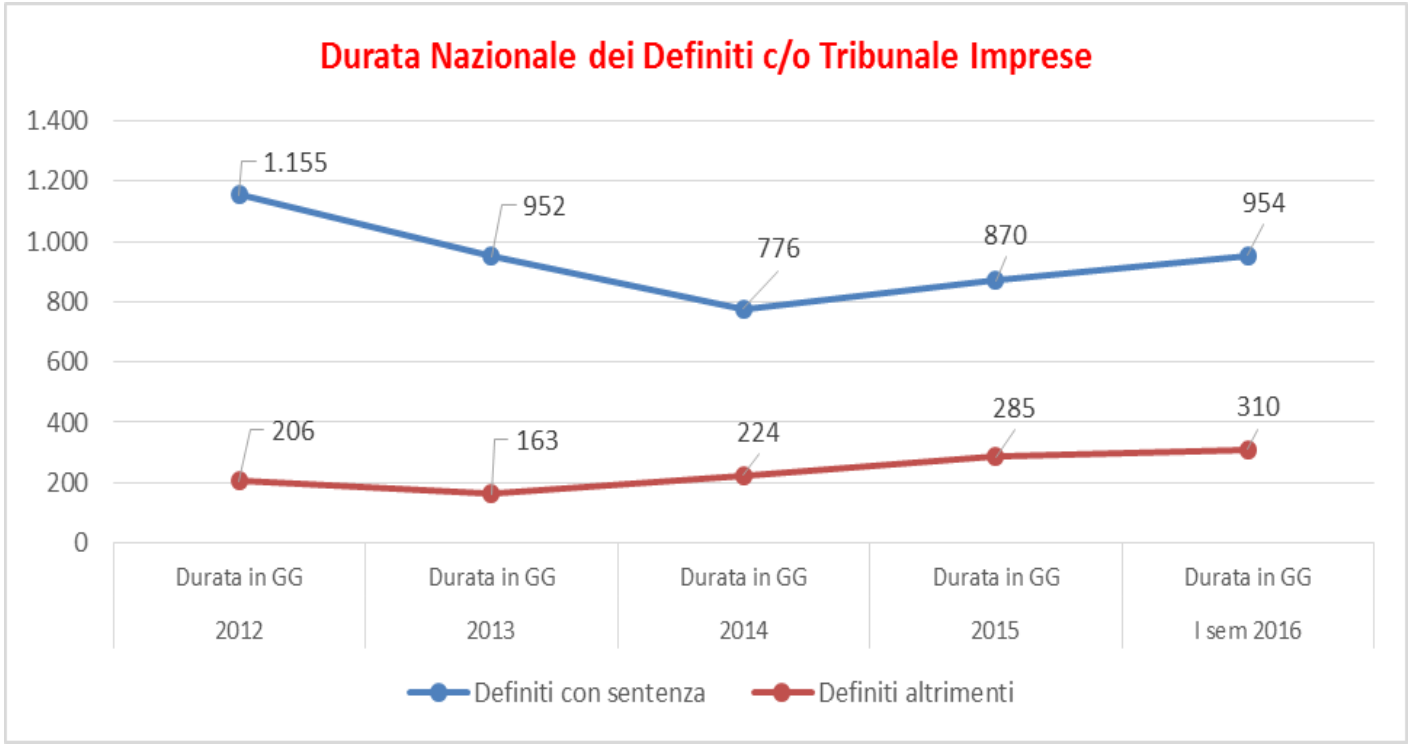
- Un altro indicatore della performance, di tipo “qualitativo” è quello relativo alla “tenuta” delle decisioni in appello
- L’analisi condotta risente del limite oggettivo di una parziale inaccuratezza nelle classificazioni operate dalle cancellerie delle Corti di Appello che troppo spesso abusano della voce di esito “Altro”.
- Si evidenziano Torino con il 59%, Bologna col 58% e Milano col 55%. Su valori di “tenuta” relativamente più bassi si collocano Palermo (49%) e Napoli (48%).

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

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

Tribunali delle imprese

- Esperienza giudicata molto positivamente da tutti gli *stakeholder*
- Durata media molto variabile a seconda delle sedi, tuttavia minore del contenzioso commerciale
- Le performance sono destinate a peggiorare se non si protegge la competenza esclusiva delle sezioni specializzate



Fonte: Ministero della Giustizia. Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Conclusioni

- Nel confronto con un gruppo circoscritto di sistemi giudiziari comparabili, **nel periodo 2010-2014 l'Italia ha conseguito i miglioramenti più rilevanti**. Ciò ha consentito di ridurre e talvolta colmare la distanza con gli altri paesi
- Tra le cause della dinamica favorevole vi è **il calo della litigiosità**, dovuta in buona parte alle misura introdotte negli anni recenti nonché all'andamento della congiuntura economica
- **Sul fronte dell'offerta**, nonostante il tasso di smaltimento risulti il più elevato nel confronto internazionale, diversi indicatori suggeriscono che **fattori organizzativi siano oggi alla radice delle lentezze dell'aggiustamento**
- Il ruolo della componente organizzativa è **confermato dalle differenze di *performance* sul territorio italiano** e la mancanza di correlazione con la disponibilità di risorse. Il nord-ovest - dal punto di vista della giurisdizione civile - rappresenta un'area in cui una impresa italiana o straniera, può operare a condizioni simili a quelle delle grandi città europee comparabili.