

Giustizia civile: i divari tra Nord e Mezzogiorno d'Italia

Vittorio Daniele, Francesco Samà - 24/10/2018 [papers]

Abstract

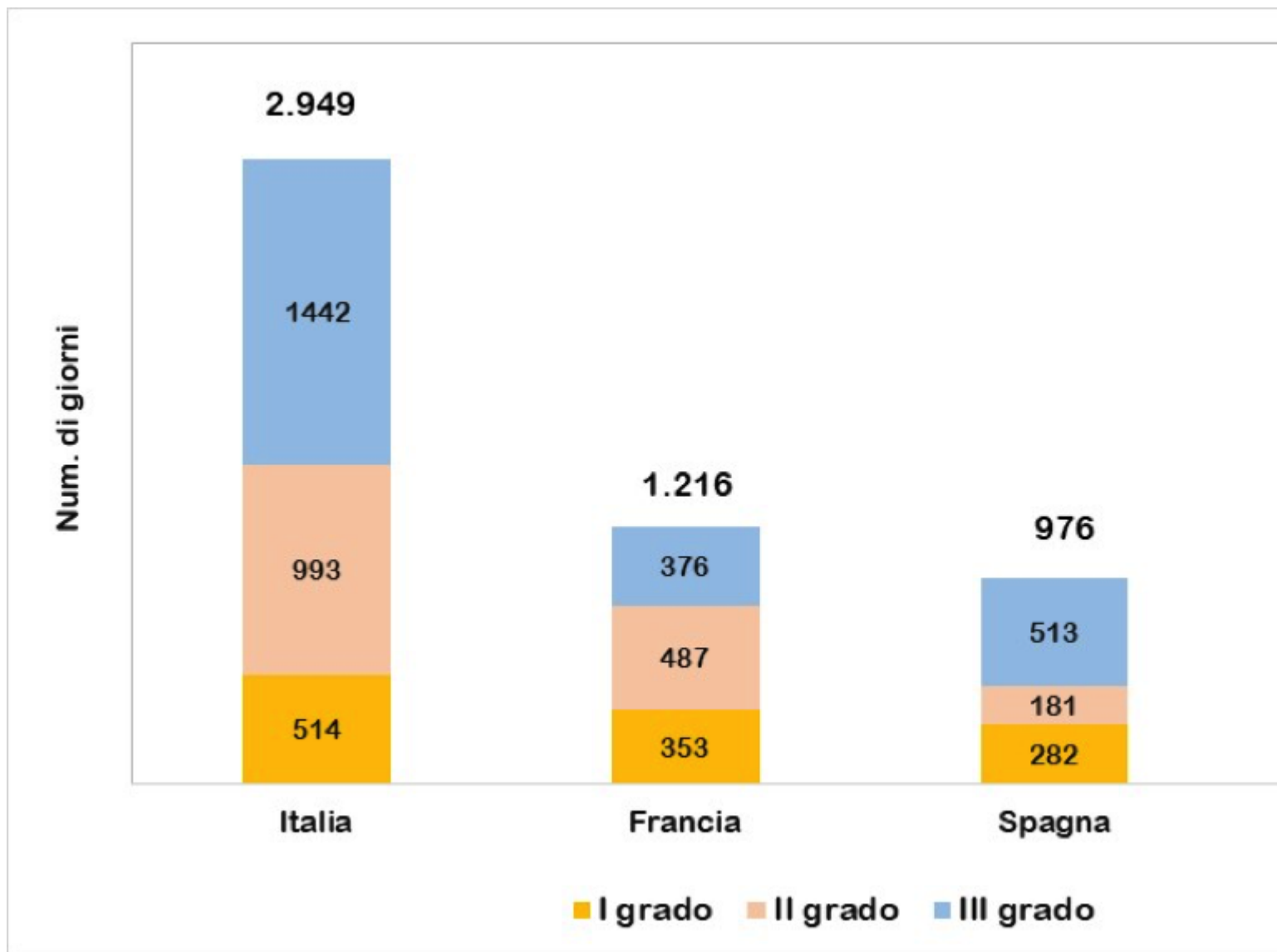
Some indicators of performance of the Italian civil justice system are presented and discussed. Data for 2016, show how in the Southern courts the length of proceedings is notably higher than in the North, because of the backlog that weighs on courts. A performance indicator (clearance rate), however, does not show a divide between North and South. Furthermore, courts performance is neither related to shortages in judges organigramme, nor to litigation rates.

Insieme con l'inefficienza del sistema normativo e burocratico, la lentezza della giustizia civile è considerata una delle cause strutturali della bassa crescita economica italiana. L'eccessiva durata delle cause civili non genera solo sfiducia nei cittadini e negli operatori economici. Un sistema giudiziario poco efficiente è anche più oneroso per la finanza pubblica e si riflette negativamente sull'economia del paese. Come mostrano diverse ricerche, la lentezza della giustizia civile costituisce un forte disincentivo per gli investitori esteri. Tempi più lunghi per i procedimenti civili si associano, poi, con un più elevato costo del credito per le imprese e, per le banche, comportano maggiori crediti in sofferenza. In sintesi, meno efficiente è il sistema giudiziario di un paese, più difficile è l'accesso al credito, peggiore il funzionamento dei mercati, minori gli investimenti esteri e le dimensioni medie aziendali.

L'Italia nel contesto europeo

Secondo l'ultimo rapporto della [Commissione europea](#) per l'efficienza della giustizia (Cepej, 2018), la durata dei procedimenti civili in [Italia](#) è considerevolmente superiore a quella dei principali paesi europei. Per confrontare internazionalmente la durata dei processi, la **Cepej** usa il *disposition time*, dato dal rapporto tra i processi pendenti a una certa data e quelli definiti nell'anno immediatamente precedente a quella data. Quest'indicatore misura, dunque, il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti. Come mostra la figura 1, nel 2016, per i procedimenti civili e commerciali, il *disposition time* per i tre gradi di giudizio in Italia era di 2.949 giorni, cioè quasi due volte e mezzo quello della Francia (1.216 giorni), tre volte quello della Spagna (976 giorni) e 3,7 volte quello della [Germania](#) (799 giorni). Queste differenze dipendono, in larga misura, dal numero di procedimenti pendenti che, in Italia, è più elevato che negli altri paesi.

Figura 1. Durata media prevedibile in giorni dei procedimenti civili e commerciali



Nota: la figura riporta il disposition time. Per la Germania il dato del III grado è del 2014. Fonte: Cepej 2018

Una misura di efficienza dei sistemi giudiziari è l'indice di rotazione dei procedimenti iscritti (*clearance rate*), dato dal rapporto percentuale tra procedimenti definiti e iscritti. Un valore superiore a 100 indica che sono stati definiti più procedimenti di quanti ne siano sopravvenuti, con conseguente riduzione dell'arretrato. Sotto questo profilo, nel 2016, l'efficienza del sistema italiano risultava maggiore di quella dei paesi considerati. Il *clearance rate* per i procedimenti civili e commerciali, nel primo grado di giudizio, era del 113% in Italia, del 99% in Francia e del 103% in Germania e Spagna. Anche per il secondo grado l'Italia mostrava un valore superiore a 100, ovvero *performance* relativamente elevate. Uno svantaggio si registrava, invece, per il grado più elevato di giudizio. Il *clearance rate* in Italia era, infatti, pari al 92%, mostrando un accumulo di procedimenti che andavano a ingrossare il già elevato arretrato da smaltire.

La durata dei procedimenti civili

Tra i distretti giudiziari e i tribunali italiani, la durata media effettiva dei procedimenti civili mostra un'ampia variabilità. Gli ultimi dati disponibili sul sito del Ministero della Giustizia, relativi al 2017, mostrano, per esempio, come a Messina la durata media di una procedura fallimentare sia di 15 anni e tre mesi, oltre tre volte che a Trento. A Reggio Calabria per completare

un'esecuzione immobiliare sono necessari quasi 10 anni, contro i due anni e mezzo di Trento e di Trieste (tabella 1).

Tabella 1. Durata media effettiva di alcuni procedimenti civili nei primi e negli ultimi cinque distretti, 2017

N.	Fallimenti		Esecuzioni mobiliari		Esecuzioni immobiliari	
	Distretto	Giorni	Distretto	Giorni	Distretto	Giorni
1	Messina	5578	Campobasso	953	Reggio Calabria	3544
2	Caltanissetta	5144	Reggio Calabria	577	Potenza	3450
3	Potenza	5110	Messina	565	Messina	3194
4	Catania	5060	Potenza	477	Palermo	3067
5	Campobasso	4887	Bari	464	Catanzaro	2789
...						
22	Bologna	2126	Venezia	174	Bologna	1287
23	Brescia	2088	Torino	174	Torino	1251
24	Trieste	2081	Milano	168	Genova	1081
25	Milano	1916	Bologna	144	Trieste	930
26	Trento	1785	Trento	94	Trento	910
	Italia	2820	Italia	275	Italia	1705

Fonte: Ministero della Giustizia, https://webstat.giustizia.it/_layouts/15/start.aspx#/SitePages/Home.aspx

Per l'insieme dei procedimenti civili, nel [Mezzogiorno](#) la durata media risulta più elevata di circa il 40% rispetto al Centro-Nord, e maggiore la percentuale di procedimenti pendenti da più di tre anni. Anche la produttività è diversa tra le due aree del paese. Secondo una recente ricerca, nel 2016, il numero di procedimenti definiti da ogni giudice era pari a 870 nel tribunale medio del Mezzogiorno contro 1.010 al Centro Nord (si veda Giacomelli et al., 2017). Quando si guarda ai tempi della giustizia civile, si osserva un netto divario Nord-Sud.

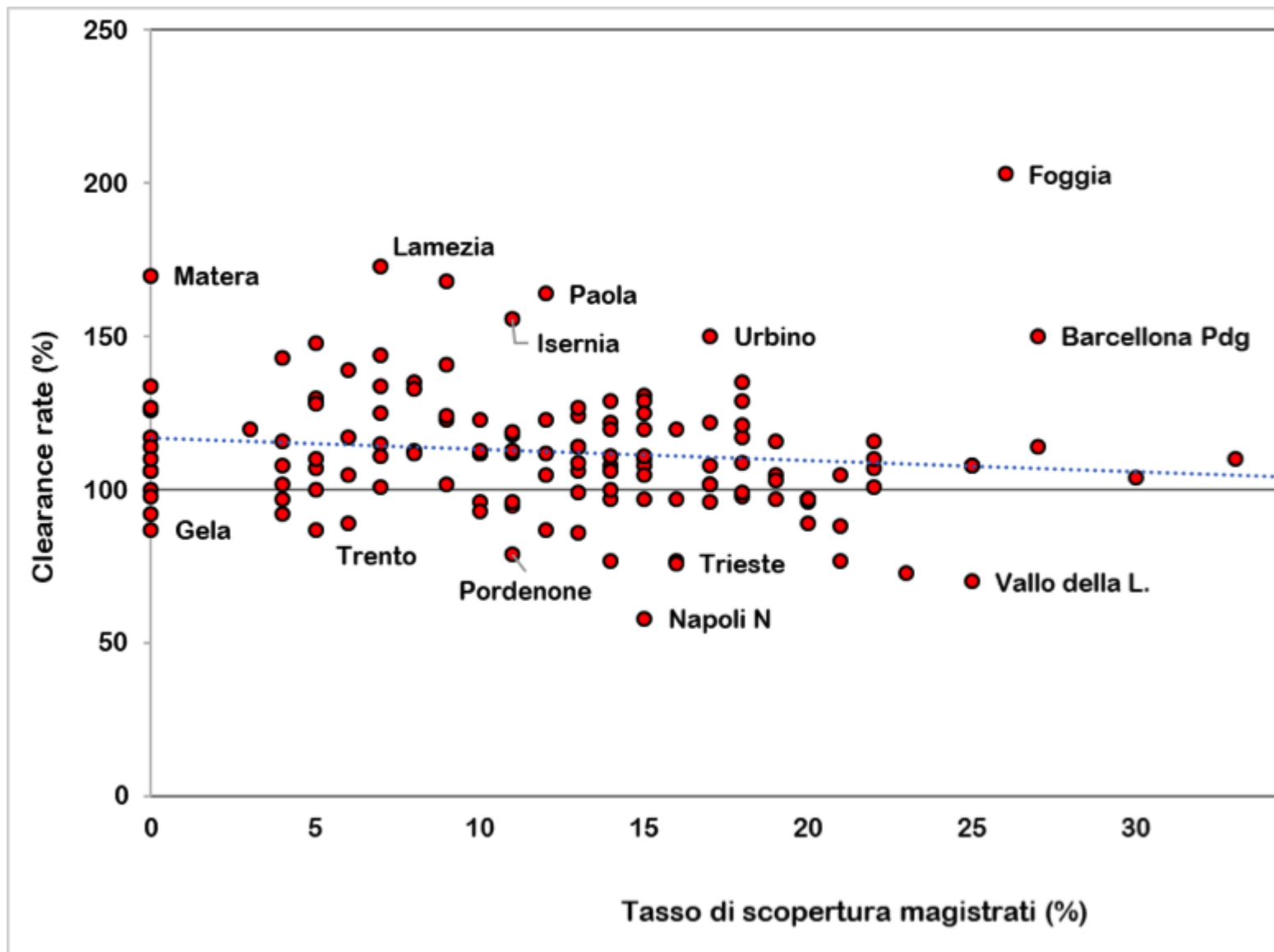
Un confronto della *performance* dei tribunali

Anche il grado di «efficienza» – misurato dal *clearance rate* – varia notevolmente tra i distretti giudiziari e i tribunali. Nel 2016, il *clearance rate* andava dal 203% del tribunale di Foggia al 70% di Vallo della Lucania fino al 58% di Napoli Nord. A differenza della durata media, però, non si osserva un divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Tra i primi dieci posti per indice di *performance* troviamo, infatti, otto tribunali del Sud tra cui Foggia, Lamezia Terme, Matera, Avezzano e Paola. Tra gli ultimi dieci, quelli di Firenze, Pordenone, Venezia e Trieste. È importante osservare come, nell'anno considerato, centouno tribunali su centoquaranta avevano valori dell'indice superiori a 100, denotando una capacità complessiva del sistema di smaltire i procedimenti pendenti.

In linea di principio, l'efficienza di un tribunale può dipendere da vari fattori. Per esempio, dal numero di procedimenti che ogni anno vengono iscritti a ruolo, ma anche dalla dotazione di magistrati o di personale amministrativo. Utilizzando gli ultimi dati disponibili, abbiamo messo in relazione il *clearance rate* con il tasso di scopertura dei magistrati nei centoquaranta tribunali italiani. Come mostra la figura 2, non si riscontra alcuna relazione tra le due variabili. Nel 2016, alcuni tribunali come Locri, Barcellona Pozzo di Gotto o Foggia avevano un *clearance rate* elevato (superiore a 100), nonostante la scopertura di magistrati, mentre altri, come Gela o Trento, pur avendo un basso o nullo tasso di scopertura, presentavano valori

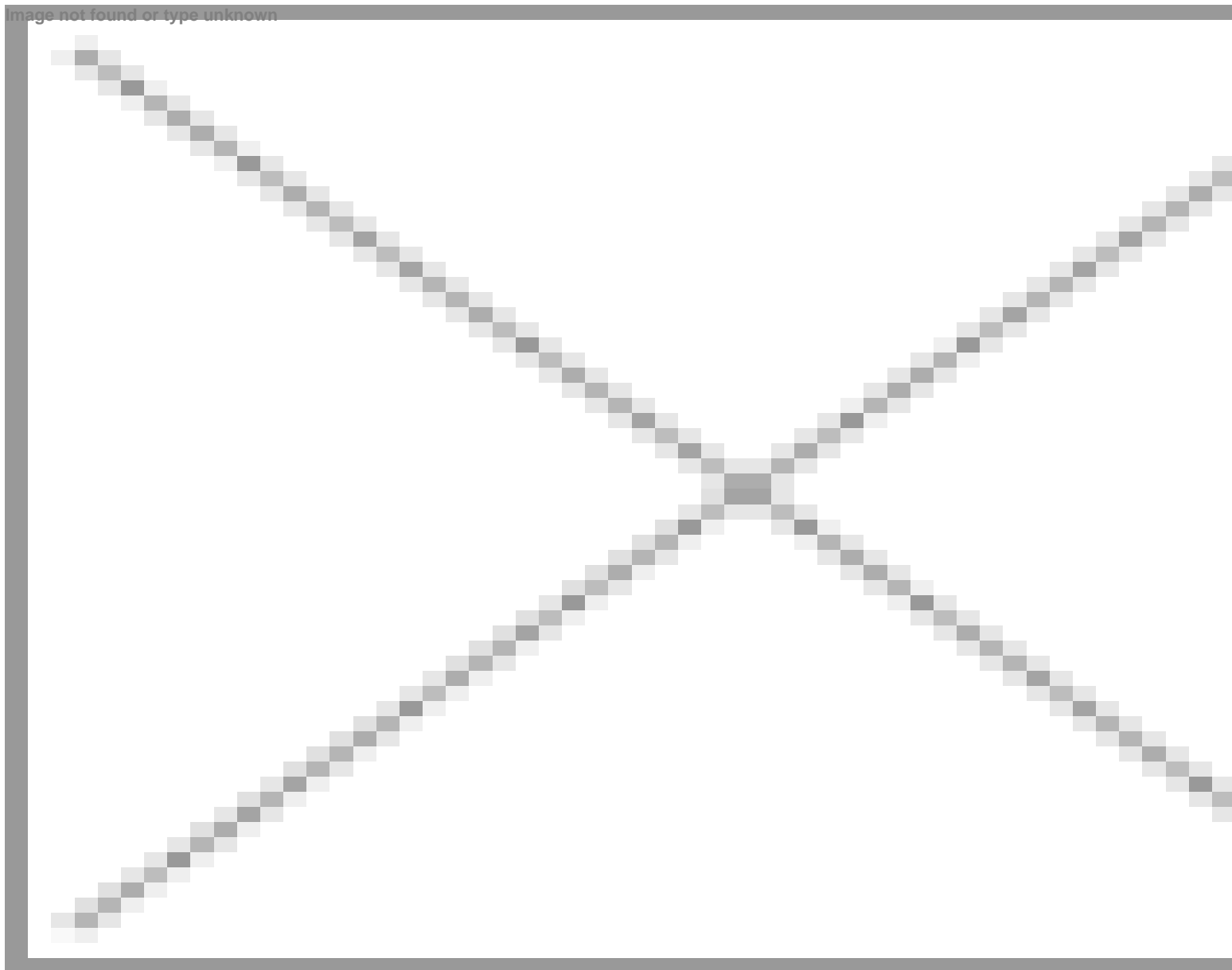
dell'indicatore inferiori a 100. I dati mostrano, inoltre, come la capacità di smaltire l'arretrato non sia correlata neppure alle carenze nella dotazione di personale amministrativo presso i tribunali.

Figura 2. Tasso di scoperta dei magistrati e indice di efficienza dei tribunali italiani, 2016



Fonte: Elaborazione su dati Ministero della Giustizia, <https://webstat.giustizia.it>

In Italia, il tasso di litigiosità, ossia il numero di nuovi procedimenti civili in rapporto agli abitanti, presenta elevate differenze regionali. Mediamente, in quelle meridionali la litigiosità è storicamente maggiore che in quelle settentrionali. Considerando gli estremi, nel 2016, si andava dai 31 procedimenti civili per mille abitanti di L'Aquila e dai 25 di Napoli fino ai 4 di Belluno e Cremona. Ciononostante, anche quando consideriamo la litigiosità si osserva come non ci sia alcun legame significativo con l'efficienza dei tribunali (figura 3). Troviamo, infatti, tribunali con risultati relativamente elevati (indice superiore a 100) in territori ad alta litigiosità (è il caso di Patti e Locri) e altri meno efficienti anche in presenza di bassa litigiosità. I dati mostrano, però, come la litigiosità sia correlata positivamente (anche se non in maniera molto elevata) con la durata media dei procedimenti civili. Secondo uno studio dell'OCSE (2013), una riduzione del 35% della litigiosità si associa con una diminuzione della durata media effettiva dei procedimenti del 10%.

Figura 3. Tasso di litigiosità e indice di efficienza dei tribunali italiani, 2016

Fonte: Elaborazione su dati Ministero della Giustizia, <https://webstat.giustizia.it>

In conclusione, mentre nei tribunali del Sud la durata media dei procedimenti è assai più elevata di quelli del Nord, a causa del carico di arretrato ultra-triennale, la situazione è molto più differenziata quando si considera uno degli indici di efficienza più comunemente utilizzati, ossia il *clearance rate*. Nel 2016, molti tribunali meridionali, pur in presenza di scoperture nella dotazione di magistrati e di elevati tassi di litigiosità, mostravano una notevole capacità di smaltire i procedimenti pendenti. Va sottolineato, però, come, accanto a quello considerato, ci siano altri indicatori di efficienza dei tribunali.

Le ricerche evidenziano come l'efficienza dipenda molto dall'organizzazione degli uffici. Come in altri settori, anche nel caso della giustizia, gli aspetti burocratici e organizzativi condizionano significativamente lo standard dei servizi offerti. Negli ultimi anni, le riforme hanno certamente contribuito a deflazionare il carico dei pendenti, ma non in misura tale da consentire al Sud di allinearsi ai tempi medi di durata dei processi del Nord, condizione necessaria affinché l'Italia possa migliorare la sua posizione

nel contesto europeo.

**Università Magna Graecia di Catanzaro*

Riferimenti bibliografici

Bartolomeo F. (2017), *La performance dei tribunali italiani nel settore civile [2014-2016]. Il ranking degli uffici sulla base dei principali indicatori di rendimento e delle scoperture di personale*, Ministero della Giustizia, online.

Bartolomeo F. e Bianco M. (2017), *La performance del sistema giudiziario italiano. Un confronto con i principali sistemi giudiziari europei*, Ministero della Giustizia e ItaliaDecide, Roma.

Carmignani A. e Giacomelli S. (2009), *La giustizia civile in Italia: i divari territoriali*, Questioni di Economia e Finanza n. 40, Banca d'Italia, Roma.

Cepej (2018), *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, European Commission for the Efficiency of Justice, Cepej Studies n. 26.

Giacomelli S., Mocetti, S., Palumbo, G. e Roma, G. (2017), *La Giustizia Civile in Italia: le recenti evoluzioni*, Questioni di Economia e Finanza n. 401, Banca d'Italia.

LS LexJus Sinacta, Istituto G. Tagliacarne (2017), *L'efficienza della giustizia come valore economico per la piccola e media imprenditoria italiana*, Istituto G. Tagliacarne.

Landi L. e Pollastri C. (2016), *L'efficienza della giustizia civile e la performance economica*, Focus tematico n. 5, Ufficio parlamentare di bilancio.

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

OECD (2013), *Giustizia civile: come promuovere l'efficienza?* OECD Economics Department Policy Notes, n. 18.

Piana D., *Uguale per tutti? Giustizia e cittadini in Italia*, il Mulino, Bologna, 2016.