

Le cause delle differenze dei tempi della giustizia civile nei diversi tribunali italiani

di Alessandro Cascavilla

23 luglio 2020

La durata dei processi civili varia molto all'interno dell'Italia. Forti differenze nella durata dei processi comportano che di fatto la giustizia non sia uguale per tutti. Quali sono le cause di queste differenze? Stime econometriche suggeriscono che le differenze non sono dovute a una diversa dotazione delle risorse, ma a qualche variabile non osservata, probabilmente legata all'organizzazione del lavoro.

* * *

I tempi della giustizia civile in Italia sono più elevati della media europea.¹ Anche all'interno dell'Italia, però, la durata dei processi differisce tra le varie regioni: la durata media di un processo civile di primo grado è superiore al Sud (1.142 giorni) rispetto al Centro (1.107 giorni) e al Nord (671 giorni).²

Per spiegare queste differenze uno studio della Banca d'Italia utilizza una regressione OLS *cross-section* sui 139 tribunali italiani di primo grado.³ Il modello spiega la durata media dei processi nel 2016 con la variabile dummy "Mezzogiorno", la dimensione del tribunale, il carico di lavoro, la complessità del lavoro e il tasso di scopertura del personale in pianta organica (vedi Tav. 1).

¹ "Come ridurre i tempi della giustizia civile", proposta di M. Barbuto, C. Cottarelli, A. De Nicola e L. D'Urso:

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-come-ridurre-i-tempi-della-giustizia-civile>

² I dati provengono dal Ministero della Giustizia (2016) e sono iscritti nei due registri di gestione informatici:

- SICID (Sistema Informatico Contenzioso Civile Distrettuale) per le materie di civile ordinario, lavoro, previdenza, procedimenti speciali, volontaria giurisdizione;
- SIECIC (Sistema Informatico Esecuzioni Civili Individuali e Concorsuali) per fallimenti, istanze di fallimento, esecuzioni mobiliari e immobiliari, altre procedure concorsuali.

³ Giacomelli S., Mocetti S., Palumbo G., Roma G., (2017) "La giustizia civile in Italia: le recenti evoluzioni", Questioni di economia e finanza, Banca d'Italia.

I tribunali italiani sono 140, ma lo studio considera insieme i tribunali di Napoli e di Napoli Nord.

Le stime del modello (1) (Tav. 2) indicano che, a parità delle altre variabili, la durata media dei processi nel Mezzogiorno è di oltre il 30 per cento superiore rispetto ai tribunali del Centro-Nord.⁴ La dimensione del tribunale entra in modo non lineare (la variabile dimensione appare in livello e al quadrato): oltre una certa soglia la durata dei processi si riduce al crescere della dimensione del tribunale. La complessità del lavoro rende la durata dei processi più lunga, mentre le variabili di scopertura del personale sono statisticamente non significative.

Il carico di lavoro rispetto alle risorse disponibili è invece molto significativo e ha un coefficiente positivo: all'aumentare del carico di lavoro, rispetto alle risorse, la durata dei procedimenti aumenta significativamente. Ne consegue che la dotazione delle risorse è rilevante nello spiegare le differenze nella durata dei processi. Tuttavia, ci sono problemi riguardo la definizione di questa variabile: il carico di lavoro è infatti calcolato come la somma tra i casi sopravvenuti e pendenti rispetto al numero di giudici. Si tratta quindi di una variabile fortemente endogena: se un tribunale è strutturalmente lento, per motivi non relativi alla quantità di risorse disponibili, avrà accumulato molti casi pendenti nel passato e, sulla base dell'indicatore utilizzato, apparirà avere un elevato carico di lavoro. Da qui, una relazione (spuria) tra risorse e lentezza dei processi.

Per rimuovere il problema di endogeneità, sostituiamo la variabile carico di lavoro con la variabile *“iscritti per risorse umane”*, che è una proxy interpretabile allo stesso modo. Non consideriamo quindi i casi pendenti, ma solo i sopravvenuti in un anno rapportandoli alle risorse umane presenti nel tribunale. Assumendo che i casi sopravvenuti siano in linea rispetto a quelli a cui ogni anno è sottoposto un tribunale, si tratta di una variabile che, comunque, può adeguatamente approssimare il carico di lavoro e che è esogena. Facendo questo, l'indice R^2 , che indica la bontà di adattamento del modello, si riduce da 0.347 a 0.244 (Tav.2 modello 2). Inoltre, la nuova variabile che misura il carico di lavoro rispetto alle risorse ha segno negativo e non è statisticamente significativa. I coefficienti delle variabili Mezzogiorno, dimensione e dimensione² aumentano di significatività, mentre l'indice di complessità è positivo ma non statisticamente significativo, come i tassi di scopertura di giudici e personale amministrativo, che mostrano un coefficiente negativo e non significativo.

⁴ Abbiamo cercato di replicare il modello OLS proposto dalla Banca d'Italia ottenendo risultati diversi seppur caratterizzati da coefficienti con gli stessi segni. La differenza è probabilmente attribuibile ai diversi tipi di procedimento presi in considerazione (il modello Banca d'Italia prende in considerazione solo le materie di contenzioso ordinario, commerciale, lavoro, previdenza, divorzi e separazioni) e alla limitata disponibilità dei dati accessibili dal sito del Ministero della Giustizia, rispetto alla sezione *“monitoraggio”* della giustizia.

Per ottenere una miglior descrizione degli effetti territoriali, stimiamo un altro modello in cui introduciamo la variabile dummy *Centro*, che assume valore 1 se il tribunale fa parte di una regione del Centro, 0 altrimenti. I risultati di questo modello suggeriscono che, a parità di condizioni, i tribunali del Centro sono in media più lenti del 43% di quelli del Nord (Tav. 2 modello 3). I tribunali del Mezzogiorno mostrano una lentezza ancora maggiore, pari a circa il 50% della durata in più rispetto ai tribunali del Nord. Entrambi i coefficienti sono statisticamente significativi, e i coefficienti delle altre variabili esplicative sono coerenti con il modello 2, e sono quindi interpretabili allo stesso modo. Infine, considerando la variabile *Centro*, l'indice R^2 passa da 0.24 a 0.40.

Conclusioni

I dati sulla durata dei processi della giustizia civile indicano che i tribunali del Sud sono più lenti di quelli del Centro, che a loro volta sono più lenti di quelli del Nord. Queste differenze sono confermate anche dalla stima dei diversi modelli econometrici, ma non sono spiegate dalla diversa dotazione di risorse dei tribunali, considerando che né le variabili di scopertura del personale, né la variabile dei procedimenti sopravvenuti in rapporto al personale sono statisticamente significative. La variabile inosservata che quindi potrebbe spiegare i diversi tempi di risoluzione delle controversie, a parità di legislazione, potrebbe essere legata alla diversa organizzazione del lavoro nei vari tribunali.

Tav. 1: Descrizione variabili

Variabile	Descrizione
Durata	Durata media effettiva in giorni dei procedimenti nel 2016 (registri SICID, SIECIC)
Mezzogiorno	Variabile dummy che assume valore 1 se il tribunale fa parte di una regione del Sud o delle Isole
Dimensione	Numero dei giudici addetti al civile per tribunale
Carico Lavoro	Procedimenti sopravvenuti e pendenti rispetto al numero di giudici per tribunale
Complessità	Durata media nazionale dei procedimenti per materia ponderata per l'incidenza di ciascuna di esse sul totale dei sopravvenuti nel tribunale
% scopertura giudici	Tasso di scopertura dei giudici iscritti in pianta organica
% scopertura amministrativi	Tasso di scopertura del personale amministrativo in pianta organica

Tav. 2: Confronto risultati OLS con il modello Banca d'Italia

	(1)	(2)	(3)
Variabile dipendente: Durata media in giorni (2016)	Modello Banca d'Italia	Cambio variabile endogena "carico lavoro"	Modello (2) con variabile territoriale "centro"
Intercetta	-	5.056	4.661
		(3.626)	(3.934)
Mezzogiorno	0.328***	0.306	0.485
		(3.960)	(6.181)
Dimensione	0.008**	0.542	0.557
		(2.530)	(3.370)
Dimensione ²	-0.000*	-0.074	-0.075
		(-2.523)	(-3.485)
Carico Lavoro	0.436***	-	-
		-	-
Complessità	0.006***	0.237	0.222
		(1.137)	(1.195)
Scopertura giudici	0.115	-0.172	-0.013
		(-0.381)	(-0.031)
Scopertura amministrativi	0.095	-0.204	-0.044
		(-0.478)	(0.112)
Iscritti per risorse umane		-0.162	-0.108
		(-1.090)	(-0.790)
Centro			0.431
			(7.717)
Osservazioni	139	140	140
R ²	0.347	0.244	0.40

Statistica t in parentesi

*** e ** indicano una significatività statistica superiore al 99% e al 95%