

La giustizia civile italiana resta la più lenta d'Europa, ma c'è qualche miglioramento

di Matilde Casamonti

28 novembre 2020

Secondo l'ultimo rapporto della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ), nel biennio 2017-18 il numero dei procedimenti civili pendenti si è ridotto e la durata media è scesa. Tuttavia, la giustizia civile italiana resta tra le più lente d'Europa: siamo ancora gli ultimi in terzo grado di giudizio e siamo diventati penultimi sia in primo sia in secondo grado, rispettivamente davanti a Malta e Grecia.

* * *

La lentezza della giustizia, in particolare in ambito civile, è uno dei principali problemi strutturali dell'Italia. L'inefficienza del nostro sistema giudiziario scoraggia gli investimenti, aumenta il costo del credito e riduce il tasso di occupazione e di partecipazione al mercato del lavoro.¹ Il rapporto 2020 Doing Business della Banca Mondiale colloca l'Italia al 122esimo posto su 190 per la categoria Tempo e costi delle controversie (Enforcing contracts). Nel 2018 eravamo al 111esimo posto, nel 2017 al 108 e 2016 al 106. Tuttavia, questi dati si riferiscono a un tipo specifico di procedimento giudiziario e al solo Tribunale di Roma.² Conviene allora guardare i più completi dati sui procedimenti contenziosi pubblicati dal CEPEJ, che li ha recentemente aggiornati al 2018.³

¹ Vedi <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1432.pdf>. Il recente studio di Gianfreda e Vallanti dimostra l'impatto negativo della lentezza dei tribunali del lavoro sul il tasso di occupazione e di partecipazione <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/irel.12250>.

² La classifica 2020 è stilata considerando la lunghezza e il costo dei procedimenti al primo grado e un indicatore della qualità del sistema giudiziario. Mentre per quanto riguarda il costo dei procedimenti e la qualità del sistema giudiziario siamo in linea con la media OCSE, il tempo medio per il recupero di un credito commerciale (1.120 giorni) è oltre il doppio del tempo necessario in Francia, Spagna e Germania.

³ Vedi <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>. Per rendere più preciso il confronto tra i sistemi giudiziari dei diversi paesi, il rapporto CEPEJ considera i soli contenziosi civili e commerciali. Sono quindi esclusi i procedimenti civili e commerciali come le separazioni e i divorzi per mutuo consenso, le ingiunzioni di pagamento non contestate ecc.

La performance della giustizia civile italiana nel biennio 2017-2018: l'ultimo rapporto CEPEJ

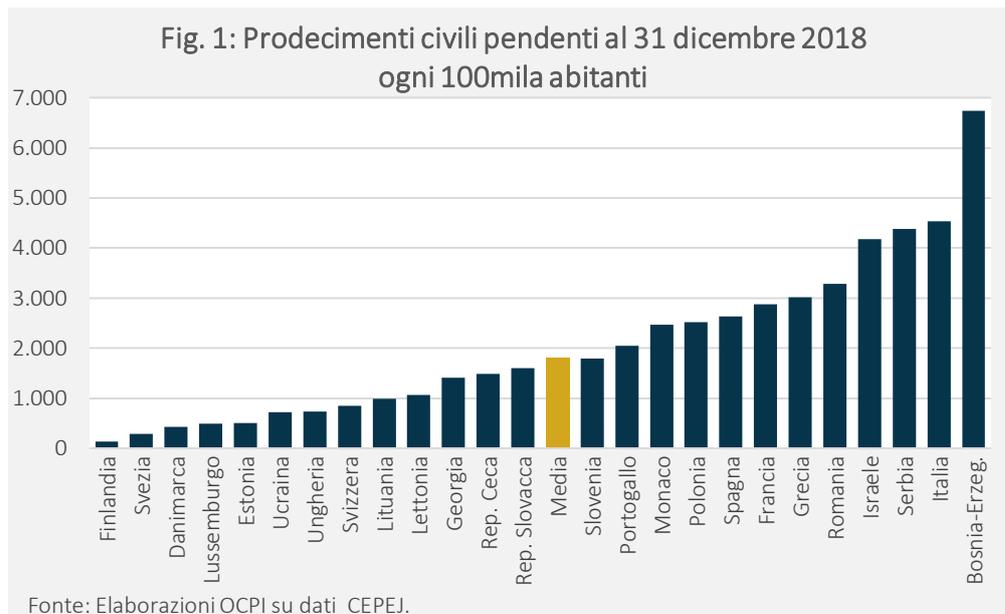
Due sono i principali indicatori tratti dal rapporto su cui vale la pena di soffermarsi: (1) il tasso di smaltimento dei procedimenti e (2) il tempo necessario per portare a compimento i procedimenti.

(1) Il tasso di smaltimento dei procedimenti

Il tasso di smaltimento misura il rapporto tra i procedimenti definiti e quelli iscritti in un anno (moltiplicato per 100) e quindi dà informazioni sulla capacità degli uffici o sistemi giuridici di gestire il proprio carico di lavoro.⁴ Secondo l'ultimo rapporto CEPEJ, nel 2018, il tasso di smaltimento complessivo del sistema giudiziario civile è stato superiore al 100 per cento. Il sistema nel complesso è quindi riuscito a portare a conclusione un numero di cause civili superiore a quelle in ingresso, riducendo l'arretrato accumulato negli anni precedenti. I procedimenti pendenti sono infatti calati di circa l'8 per cento dal 2016. Il loro numero rimane però tra i più elevati d'Europa. Solo la Bosnia-Erzegovina ha un numero di procedimenti pendenti più elevato (Fig.1). I dati disaggregati per tipologia d'ufficio, mostrano che l'arretrato è diminuito sia in primo sia in secondo grado di giudizio (rispettivamente del 7 e 11 per cento), mentre resta in crescita presso la Corte di Cassazione. Nonostante l'aumentato del ritmo di lavoro, in questo caso, non si è riusciti a far fronte al forte aumento numero dei ricorsi.⁵ Questo trend non è nuovo, già in precedenza il calo dei pendenti è stato rallentato dall'aumento dell'arretrato in Cassazione.

⁴ Ad esempio, se in un ufficio vengono aperte 100 nuove cause in un anno e ne vengono definite altrettante, il tasso di smaltimento di quell'ufficio sarà pari al 100 per cento.

⁵ Quest'anno l'aumento dei ricorsi in Cassazione è stato superiore rispetto agli altri anni. Il forte aumento è spiegato dall'introduzione della legge 13/2017, secondo cui le impugnazioni in materia di protezione internazionale sono affluite direttamente alla Cassazione (https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Relazione_Primo_Presidente_Cassazione_Cassazione_2020.pdf, p. 18).



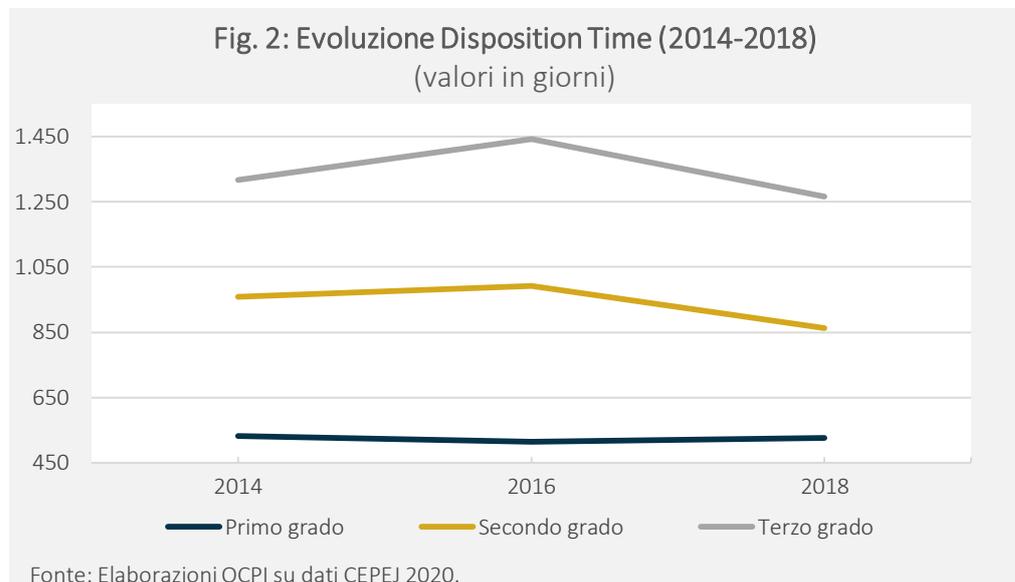
(2) Il tempo necessario per portare a compimento i procedimenti

Per stimare il tempo necessario per portare a termine i procedimenti si calcola il rapporto tra i procedimenti pendenti e quelli definiti alla fine anno e si moltiplica per 365 (i giorni di un anno). Questo indice, chiamato *disposition time*, misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti pendenti e, sotto certe ipotesi, è una buona stima della durata media dei processi.⁶

Secondo i dati CEPEJ del Consiglio d'Europa, nel 2018, la giustizia italiana è stata la più lenta d'Europa. Il *disposition time* per i processi che giungono al terzo grado di giurisdizione (Corte di Cassazione), di solito i processi più importanti, si è ridotto nel 2018 da 2.950 a 2.656 giorni (meno 294 giorni). Questo andamento complessivo deriva da un miglioramento del secondo e terzo grado di giudizio (rispettivamente di 130 e 176 giorni), mentre il *disposition time* del primo grado è aumentato, anche se solo marginalmente (13 giorni) (Fig. 2). I valori della Corte d'Appello e quelli della Cassazione sono comunque al di fuori del parametro "Pinto", cioè oltrepassano quella che la

⁶ Ad esempio, se in un ufficio i procedimenti definiti alla fine di un anno sono 80 e quelli pendenti 40, il *disposition time* di quell'ufficio è pari a 730 giorni e indica che a quell'ufficio serviranno due anni per esaurire l'ammontare di procedimenti rimasti aperti a fine anno. Nell'ipotesi di un flusso regolare nel tempo dei processi, il *disposition time* è una buona approssimazione anche della durata media dei processi. Il Ministero della Giustizia pubblica anche la durata media effettiva dei procedimenti, ossia il tempo medio necessario per portare a termine i procedimenti conclusi in un anno. Questa è una misura più precisa, ma non consente un facile confronto internazionale (<https://webstat.giustizia.it/Analisi%20e%20ricerche/La%20durata%20dei%20procedimenti%20civili.pdf>).

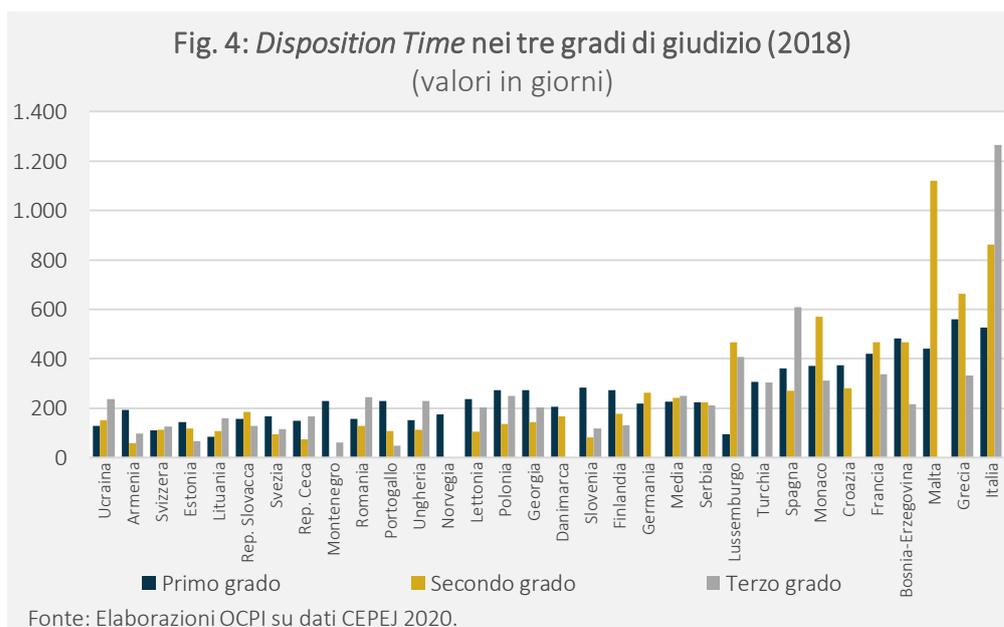
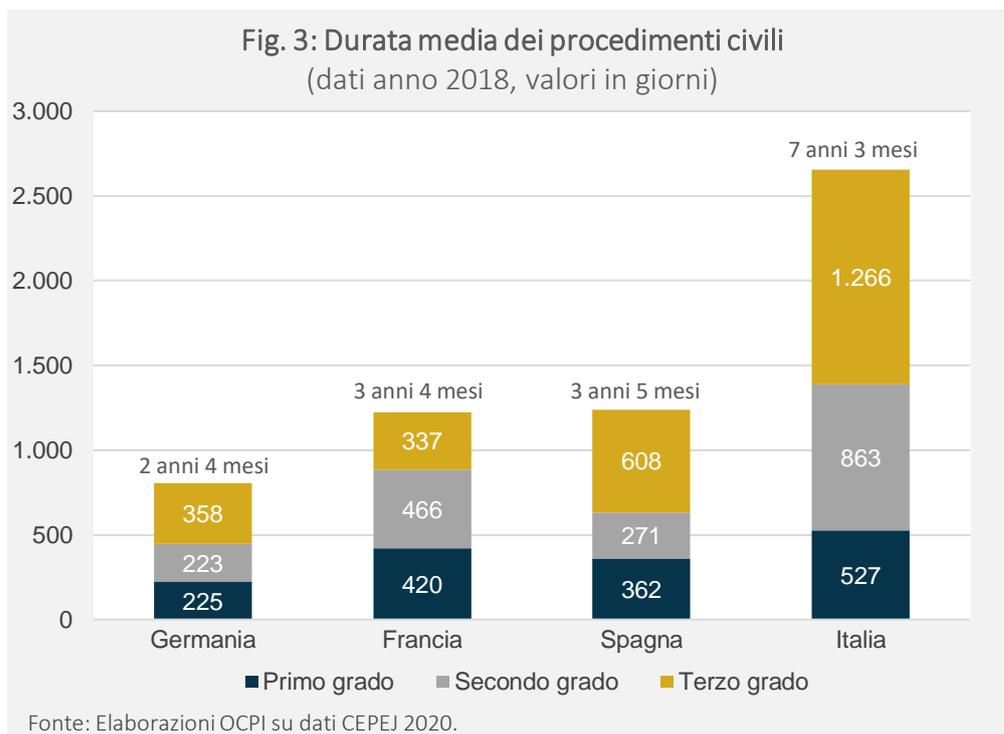
legge indica come la ragionevole durata del processo, al di là della quale le parti hanno diritto a chiedere un risarcimento allo Stato.⁷



Una durata di 2.656 giorni (527 giorni per il primo grado, 863 giorni per il secondo grado e 1.266 giorni per il terzo grado) equivale a sette anni e tre mesi circa. Si tratta comunque di un miglioramento rispetto al 2016 quando la durata media era stimabile nei mitici “otto anni” cui i commentatori fanno spesso riferimento. Ciononostante, nel 2018 i processi che giungono al terzo grado di giudizio durano circa la metà (1.223 giorni) in Francia e (1.240 giorni) in Spagna, mentre circa un terzo (840 giorni) in Germania (Fig. 3).⁸ In Europa, solo la Grecia ha una durata dei processi più elevata che in Italia per il primo grado di giudizio (610 giorni) e solo Malta per il secondo grado (1.120 giorni). Nessun paese, invece, è più lento dell’Italia in terzo grado di giudizio (Fig. 4).

⁷ La legge Pinto (legge n.89/2001) stabilisce che le parti in causa hanno diritto ad un’equa riparazione dallo Stato se il loro procedimento supera tre anni in primo grado, due anni in secondo e uno in terzo.

⁸ Per la Germania i dati sulla Cassazione si riferiscono al 2014.

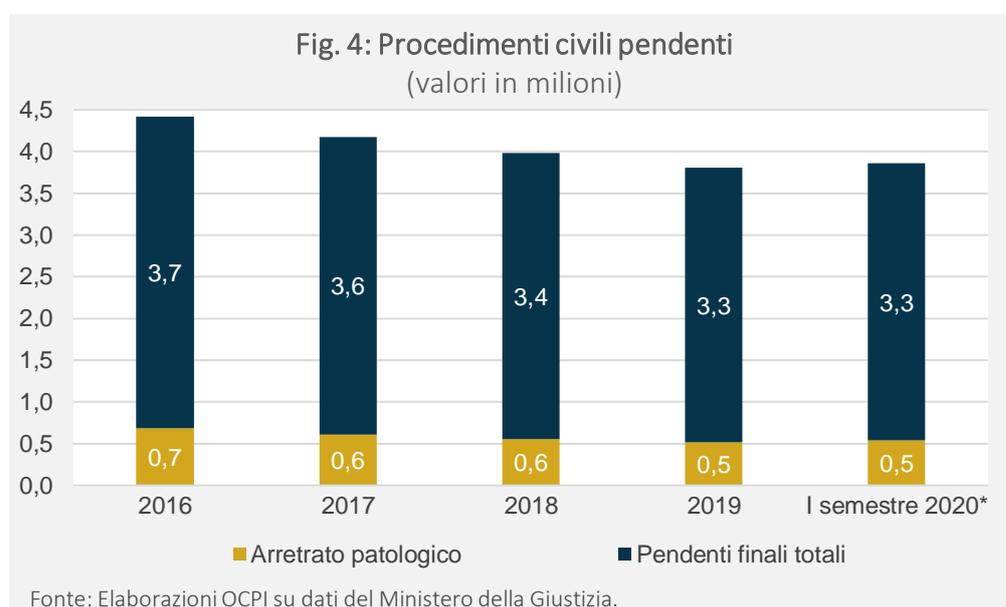


Cosa sappiamo per il 2019?

Il Ministero della Giustizia fornisce i dati sui procedimenti contenziosi e non contenziosi rimasti pendenti al primo semestre del 2020. Secondo questi, nel 2019 il sistema civile ha mantenuto un'elevata capacità di smaltimento e il calo dell'arretrato ha continuato sul sentiero decrescente iniziato già nel 2009. I procedimenti pendenti sono infatti diminuiti del 4 per cento rispetto all'anno precedente, anche se con l'arrivo della pandemia e i conseguenti rallentamenti della giustizia il loro numero è inevitabilmente aumentato. Nel primo semestre

del 2020, le pendenze hanno già raggiunto il livello del 2019.⁹ Anche l'arretrato patologico, cioè quello che ha superato i parametri della legge Pinto, ha oltrepassato i livelli del 2019 in tutti i gradi di giudizio (Fig.4).

Riguardo la durata dei processi, per il 2019 non sono disponibili confronti internazionali. Tuttavia, il Ministero della Giustizia fornisce dati sui flussi dei procedimenti contenziosi e non contenziosi in quell'anno per i primi due gradi di giudizio. Secondo questi, la *disposition time* dei processi civili è diminuito nei Tribunali da 390 giorni a 379 (meno 11 giorni) e nelle Corti d'Appello da 679 giorni a 627 (meno 52 giorni).¹⁰ Si tratterebbe di un ulteriore calo di 2 mesi, assumendo che non ci sia stato un peggioramento nella durata in Cassazione.



⁹ Il Ministero della Giustizia fornisce dati aggiornati al 6 giugno 2020, tranne il dato dei Giudici di Pace e del Tribunale per i Minorenni che risultano stimati sulla base dei dati inviati dagli uffici al 5/10/2020. I dati riguardano tutti i procedimenti civili pendenti provenienti dai registri SICID e SIECIC, esclusi i procedimenti del giudice tutelare, quelli di accertamento tecnico preventivo in materia previdenziale (ATP) e l'attività di "ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata"
(https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1287132&previousPage=mg_2_9_13).

¹⁰ I dati del Ministero della giustizia riguardano il complesso dei procedimenti civili (sia contenziosi che non) provenienti dai registri SICID e SIECIC per i Tribunali e dai soli registri SICID per le Corti d'Appello
(<https://webstat.giustizia.it/layouts/15/mobile/mblwikia.aspx?Url=%2FSitePages%2FStatisticheGiudiziarie%2Fcivile%2FProcedimenti%20Civili%20%2D%20flussi%2Easpx>).

Un aggiornamento dell'analisi territoriale sulla performance degli uffici giudiziari

Esistono rilevanti differenze nella performance degli uffici giudiziari nelle diverse regioni d'Italia, come già notato in passato.¹¹ Nel 2019 si conferma che il tasso di smaltimento nel primo grado di giudizio è leggermente superiore al 100 per cento ovunque (105 per cento al Sud, 102 per cento al Nord e 103 per cento al Centro). La durata medie è però molto diversa (al Sud è stata di 518 giorni, al Centro di 370 giorni e al Nord di 305 giorni). Il Tribunale più rapido resta quello di Aosta (160 giorni), seguito da quello di Savona (174) e di Gorizia (175) (Tav. 1). Il Tribunale di Patti è in ultima posizione nel 2019, con 938 giorni, a causa di un aumento della durata media dei procedimenti di 214 giorni dal 2017. In terzultima e in penultima posizione ci sono il Tribunale di Vibo Valentia (912 giorni) e Vallo della Lucania (749 giorni), anche se la durata media dei loro procedimenti si è ridotta rispettivamente di 117 e 35 giorni dal 2017.

A livello d'Appello, si conferma la minor durata dei procedimenti al Nord. Le prime quattro posizioni della classifica sono infatti occupate dalla Corti d'Appello di Trento (254 giorni), Torino (261), Trieste (321) e Milano (326) (Tav. 1). Al quinto posto invece troviamo la Corte d'Appello di Perugia con un aumento di 101 giorni rispetto al 2017, anno in cui si trovava in prima posizione. Tra le ultime cinque posizioni troviamo principalmente Corti del Sud (Taranto, Caltanissetta, Palermo, Napoli) e la Corte d'Appello di Roma, la cui durata media dei procedimenti è peggiorata di 146 giorni dal 2017.

Le differenze nei tassi di smaltimento sono più marcate che in prima istanza: al Nord le Corti d'Appello hanno un tasso di smaltimento del 136 per cento, più elevato rispetto alle Corti al Sud (124) e nel Centro (112). In prima posizione troviamo infatti la Corte d'Appello di Venezia che raggiunge un tasso di smaltimento del 161 per cento. All'ultima posizione troviamo invece Perugia, che ha più che dimezzato il proprio rendimento dal 2017 ed è diventata l'unica Corte ad avere un tasso di smaltimento sotto la soglia del 100 per cento.

¹¹ Si veda il precedente articolo dell'Osservatorio sui Conti Pubblici sulla giustizia civile (<https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-gli-insufficienti-passi-avanti-di-una-giustizia-civile-lumaca>).

Tav. 1: Classifica Tribunali per tasso di smaltimento (TS) e disposition time (DT)

Posizione	Sede	TS - 2017	TS - 2019	Posizione	Sede	DT - 2017	DT - 2019
1	Crotone	109	136	1	Aosta	159	162
2	Vibo Valentia	95	123	2	Savona	231	174
3	Barcellona Pozzo di Gotto	117	119	3	Gorizia	206	175
4	Latina	101	119	4	Mantova	225	176
5	Civitavecchia	98	119	5	Torino	271	176
6	Catania	102	117	6	Reggio Emilia	292	184
7	Bergamo	100	117	7	Ferrara	208	197
8	Locri	116	116	8	Ravenna	237	202
9	Prato	110	113	9	Busto Arsizio	259	212
10	Siena	107	113	10	Vercelli	243	216
11	Pavia	102	113	11	Chieti	223	222
12	Larino	111	112	12	Pesaro	293	230
13	Castrovillari	110	112	13	Cuneo	252	234
14	Trani	107	112	14	Livorno	267	234
15	Rimini	105	111	15	Verbania	243	235
16	Cosenza	104	111	16	Lucca	304	237
17	Vicenza	116	111	17	Asti	283	250
18	Udine	102	111	18	Bergamo	365	252
19	Reggio Calabria	93	111	19	Bolzano	273	254
20	Ragusa	98	110	20	Ivrea	268	255
21	Agrigento	111	110	21	Rovigo	251	255
22	Parma	107	110	22	Rovereto	244	257
23	Pescara	102	110	23	Padova	282	260
24	Bari	114	110	24	Pordenone	334	263
25	Rieti	113	110	25	Modena	286	264
26	Lucca	110	109	26	Rimini	293	268
27	Pistoia	105	109	27	Udine	325	270
28	Ascoli Piceno	112	109	28	Lodi	273	270
29	Novara	103	109	29	Biella	316	271
30	Imperia	101	109	30	Novara	324	272
31	Lodi	105	109	31	Alessandria	284	273
32	Firenze	102	109	32	Marsala	346	276
33	Lamezia Terme	112	109	33	Sondrio	331	276
34	Treviso	103	109	34	Milano	299	277
35	Modena	108	109	35	Verona	317	281
36	Potenza	99	108	36	Lanciano	305	282
37	Avellino	103	108	37	Treviso	336	288
38	Taranto	107	108	38	Como	280	290
39	Marsala	92	107	39	Brescia	383	290
40	Belluno	104	107	40	Monza	287	290
41	Piacenza	106	107	41	Firenze	480	297
42	Vercelli	103	107	42	Campobasso	374	297
43	Lecce	103	107	43	Pescara	333	298
44	Grosseto	108	107	44	Rieti	297	298
45	Trapani	101	107	45	Terni	358	300
46	Pordenone	106	107	46	Frosinone	340	304
47	Messina	107	107	47	Crotone	540	309
48	Siracusa	98	107	48	Pavia	385	311
49	Nola	98	107	49	Macerata	323	311
50	Monza	107	107	50	Prato	316	312

51	Matera	119	107	51	Parma	360	313
52	Verona	108	106	52	Sulmona	281	314
53	Alessandria	109	106	53	Trento	268	317
54	Brindisi	100	106	54	Genova	295	318
55	Terni	106	106	55	Belluno	294	319
56	Frosinone	109	106	56	Trapani	360	320
57	Padova	105	106	57	Viterbo	405	320
58	Lanciano	102	106	58	Avezzano	330	323
59	Ravenna	104	106	59	Piacenza	360	323
60	Pisa	100	106	60	Massa	322	327
61	Campobasso	95	106	61	La Spezia	339	329
62	La Spezia	99	106	62	L'Aquila	296	329
63	Livorno	106	105	63	Ancona	353	332
64	Spoletto	96	105	64	Arezzo	288	333
65	Paola	110	105	65	Bologna	325	338
66	Perugia	103	105	66	Lecco	352	338
67	Viterbo	108	105	67	Forli	341	342
68	Caltanissetta	99	105	68	Sassari	332	351
69	Rovigo	98	105	69	Cremona	325	352
70	Mantova	102	105	70	Pistoia	406	355
71	Pesaro	100	105	71	Vicenza	382	355
72	Cremona	105	105	72	Trieste	284	360
73	Macerata	106	104	73	Vasto	342	360
74	Cuneo	106	104	74	Varese	342	361
75	Ancona	106	104	75	Roma	378	363
76	Cagliari	103	104	76	Siena	426	363
77	Salerno	116	104	77	Perugia	467	368
78	Sassari	103	104	78	Ascoli Piceno	398	370
79	Reggio Emilia	101	104	79	Larino	389	373
80	Napoli Nord	85	103	80	Torre Annunziata	443	374
81	L'Aquila	97	103	81	Palermo	374	374
82	Sondrio	105	103	82	Imperia	408	379
83	Palmi	127	103	83	Catanzaro	407	379
84	Aosta	101	103	84	Taranto	423	380
85	Cassino	98	103	85	Trani	450	387
86	Biella	108	103	86	Velletri	428	392
87	Torino	101	103	87	Palmi	399	397
88	Savona	110	103	88	Venezia	405	398
89	Asti	100	103	89	Oristano	396	400
90	Chieti	102	103	90	Spoletto	486	425
91	Forli	102	103	91	Tivoli	412	428
92	Bolzano	97	102	92	Agrigento	459	429
93	Como	99	102	93	Napoli Nord	476	435
94	Busto Arsizio	100	102	94	Grosseto	444	436
95	Napoli	108	102	95	Caltanissetta	534	437
96	Catanzaro	114	102	96	Benevento	451	437
97	Palermo	103	102	97	Pisa	450	438
98	Milano	105	102	98	Fermo	417	439
99	Avezzano	111	102	99	Cosenza	562	439
100	Ferrara	102	102	100	Civitavecchia	602	443
101	Lecco	103	102	101	Urbino	435	447
102	Venezia	99	101	102	Sciacca	403	448
103	Roma	99	101	103	Reggio Calabria	642	450
104	Benevento	108	101	104	Nuoro	442	460

105	Verbania	102	101	105	Locri	614	460
106	Torre Annunziata	104	101	106	Napoli	454	465
107	Urbino	100	101	107	Avellino	549	466
108	Fermo	103	101	108	Latina	651	466
109	Brescia	102	101	109	Bari	480	476
110	Gorizia	103	100	110	Lecce	527	481
111	Nuoro	110	100	111	Ragusa	573	483
112	Teramo	98	100	112	Isernia	361	489
113	Gela	103	100	113	Siracusa	546	494
114	Rovereto	98	100	114	Catania	632	500
115	Massa	104	100	115	Salerno	530	500
116	Vasto	100	100	116	Cassino	503	501
117	Oristano	102	100	117	Matera	466	503
118	Sulmona	109	99	118	Termini Imerese	430	542
119	Varese	103	99	119	Teramo	526	547
120	Velletri	99	99	120	Nola	655	548
121	Arezzo	108	98	121	Paola	616	555
122	Ivrea	98	98	122	Brindisi	520	563
123	Tivoli	99	98	123	Gela	535	569
124	Trento	100	98	124	Foggia	525	573
125	Foggia	131	97	125	Castrovillari	678	602
126	Patti	119	97	126	Lanusei	607	614
127	Isernia	146	97	127	Nocera Inferiore	598	626
128	Nocera Inferiore	100	97	128	Cagliari	547	646
129	Caltagirone	118	96	129	Enna	578	647
130	Sciacca	100	96	130	Messina	658	648
131	Tempio Pausania	89	96	131	Barcellona Pozzo di Gotto	724	659
132	Genova	100	95	132	Lamezia Terme	682	691
133	Bologna	101	95	133	Potenza	775	691
134	Lagonegro	96	95	134	Caltagirone	578	705
135	Vallo della Lucania	87	92	135	Tempio Pausania	689	718
136	Lanusei	90	92	136	Lagonegro	783	735
137	Enna	92	92	137	Santa Maria Capua Vetere	583	739
138	Termini Imerese	96	91	138	Vibo Valentia	856	749
139	Santa Maria Capua Vetere	96	86	139	Vallo della Lucania	947	912
140	Trieste	96	85	140	Patti	726	939

Tav. 2: Classifica delle Corti d'Appello in Italia per tasso di smaltimento (TS) e disposition time (DT)

Posizione	Sede	TS - 2017	TS - 2019	Posizione	Sede	DT - 2017	DT - 2019
1	Venezia	87	161	1	Trento	282	254
2	Caltanissetta	78	151	2	Torino	298	261
3	Napoli	129	140	3	Trieste	326	321
4	Genova	117	136	4	Milano	453	326
5	Cagliari	88	136	5	Perugia	274	376
6	L'Aquila	117	136	6	Bolzano	577	432
7	Bologna	112	134	7	Messina	537	433
8	Bari	105	132	8	Venezia	819	436
9	Milano	115	132	9	Sassari	712	470
10	Trieste	106	129	10	Genova	650	479
11	Lecce	153	129	11	Cagliari	592	493
12	Firenze	118	128	12	Catanzaro	601	516
13	Brescia	84	127	13	Catania	686	567
14	Taranto	93	127	14	Bari	631	569
15	Torino	123	125	15	L'Aquila	679	575
16	Sassari	97	124	16	Salerno	823	579
18	Salerno	101	122	17	Campobasso	692	603
19	Bolzano	76	122	18	Brescia	694	615
20	Campobasso	101	122	19	Lecce	519	625
21	Trento	99	117	21	Firenze	759	644
22	Reggio Calabria	113	116	22	Ancona	819	649
23	Potenza	116	115	23	Bologna	808	664
24	Ancona	98	114	24	Potenza	778	687
25	Messina	129	113	25	Reggio Calabria	878	714
26	Catanzaro	122	112	26	Caltanissetta	1264	732
27	Catania	109	110	27	Napoli	978	772
28	Roma	137	108	28	Palermo	903	861
29	Palermo	96	105	29	Roma	801	948
30	Perugia	217	99	30	Taranto	1466	1005