



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica

Libro verde sulla spesa pubblica

Spendere meglio: alcune prime indicazioni

Doc. 2007/6

Roma, 6 settembre 2007

2.1 Giustizia

2.1.1 Dimensioni dell'offerta di giustizia in Italia: un confronto internazionale.

Il confronto internazionale delle *performance* dei diversi sistemi giudiziari non è semplice da realizzare. La disponibilità di dati varia sensibilmente da paese a paese. In alcuni casi non esistono statistiche ufficiali delle risorse impiegate e dei servizi prodotti nel settore; inoltre, anche quando le fonti nazionali forniscono dati completi, l'utilizzazione può risultare preclusa dalle notevoli differenze esistenti in termini di riti processuali, regole di impugnazione delle decisioni, organizzazione giudiziaria e ripartizione delle competenze tra organi giudicanti. Ne consegue che, spesso, denominazioni apparentemente simili includono, in realtà, categorie di procedimenti giuridici molto diversi. I tentativi di costruire basi informative quantitative omogenee sono pochi e ancora a uno stadio pionieristico.

Tabella 2.1 Indicatori di risorse e di efficienza nel settore della giustizia. Anni 2001, 2004, 2005

Paesi	Spesa tribunali e procure pro capite	Giudici Togati per 10000 abitanti (1)	Giudici Onorari per 10000 abitanti (1)	Retribuzioni dei magistrati in rapporto al reddito medio nazionale		Rapporto prodotto/spesa (2)		Tempi medi di risoluzione di alcune tipologie di processi (in giorni)		
				Inizio carriera	Corte Suprema	Procedimenti penali conclusi per Euro	Procedimenti civili conclusi per Euro	Divorzio	Licenziamento	Inadempimento contrattuale
	2004	2004	2004	2004	2004	2001	2001	2004	2004	2005
Austria	62,4	2,1	n.a.	1,1	2,6	0,8	2,9			342
Danimarca	28,7	0,7	n.a.			3,8	3,6	100		190
Finlandia	46,7	1,7	7,2	1,5	3,2	1,5	2,3	240	264	228
Francia	46,7	1,0	3,6			2,2	2,2	423	342	331
Germania	96,3	2,5	4,3	1,0	2,2	0,7	4,0	302		394
Irlanda	31,3	0,3	0,0	4,5	7,2					217
Italia	67,0	1,0	1,0	2,4	4,7	1,4	1,4	582	696	1210
Paesi Bassi	67,4	1,1	0,6	2,1	3,6	1,0		117	19	408
Portogallo	49,8	1,5	0,7	2,4	5,8			308	244	495
U.K.	22,6	0,4	5,5	4,1	7,2	2,1	4,1			229
Spagna	55,5	1,0	0,3	1,9	4,3			251	80	515
Svezia	61,2	1,9	8,5	0,7	2,8	0,9	0,9			208

Fonte: CEPEJ European Judicial System 2006; RGS, Conto Annuale 2005; Netherland Council for the Judiciary; Bench Marking in an International Perspective 2004; World Bank Doing Business 2007.

(1) Magistrati che svolgono esclusivamente funzioni giudicanti

(2) Valori calcolati tenendo conto delle PPPs, valore Paesi Bassi posto uguale a 1.

Nel 2004 il Consiglio d'Europa ha per la prima volta raccolto statistiche omogenee su alcuni aspetti dei sistemi giudiziari di 40 paesi europei con riferimento all'anno 2002; nel 2006 ha pubblicato un aggiornamento di tali statistiche con dati riferiti al 2004. Il risultato che emerge da questi dati e dal confronto con le altre principali fonti statistiche in materia di giustizia rivela che

la spesa pubblica in questo settore in Italia non è affatto bassa, se confrontata con quella degli altri paesi europei, che pure hanno *performance* molto migliori in termini di lunghezza dei processi (cfr. tabella 2.1).

Si tratta di una situazione non recente, ma che, invece, persiste da tempo (cfr. tabella 2. 2)¹⁷.

Tabella 2.2 Spesa pubblica per gli uffici giudiziari e per il Legal Aid (Anni 1995 e 1999 in % PIL; anno 2002 per abitante)

Paesi	Uffici Giudiziari			Legal Aid		
	1995	1999	2002	1995	1999	2002
Austria	0,41		69,63			1,67
Belgio			64,41			3,90
Danimarca			29,80			7,25
Finlandia			41,05			9,98
Francia		0,06	28,35	0,01	0,02	4,64
Germania	0,37	0,38	53,15			5,59
Irlanda			22,21			13,96
Italia	0,26	0,29	45,98			0,78
Paesi Bassi	0,15	0,21	41,01	0,06	0,06	12,66
Portogallo		0,40	46,98			2,94
Regno Unito	0,10	0,08	16,89	0,18	0,17	53,8
Spagna			23,52	0,00	0,01	n,a,
Svezia			44,44			11,59

Fonte: Elaborazioni su dati IRSIG, CNR 2001, OCSE 2001, CEPEJ 2004.

In generale, i dati di spesa non riflettono del tutto fedelmente le effettive dimensioni dell'offerta, non solo perché sono influenzati dal livello delle retribuzioni dei magistrati nei diversi paesi (dal rapporto del Consiglio d'Europa i magistrati italiani risultano percepire uno stipendio più che doppio rispetto a quello dei colleghi austriaci e tedeschi, ma pari alla metà di quello dei giudici inglesi), ma anche perché risentono ampiamente delle differenze istituzionali nell'organizzazione della giustizia. Per esempio, nel 2002 (l'anno più recente per il quale sono disponibili informazioni statistiche che consentono di separare per un largo novero di Paesi la spesa per i tribunali da quella per il *legal aid*, inteso come insieme di sussidi pubblici per l'assistenza legale), in Inghilterra la spesa per gli uffici giudiziari appare molto più bassa che negli altri paesi, addirittura meno di un terzo di quella tedesca e meno di metà di quella italiana. Va tuttavia tenuto presente che in questo paese una parte rilevante del processo, quella istruttoria, non si svolge nel foro, ma presso gli studi degli avvocati. I costi del sistema giudiziario sono quindi in gran parte direttamente sostenuti dagli utenti del servizio; di qui il grande rilievo che in

¹⁷ Per la documentazione di tale persistenza si rinvia a Marchesi D., *Litiganti, avvocati, magistrati*, Il Mulino, Bologna, 2003.

tale sistema hanno i sussidi pubblici per l'assistenza legale, i quali hanno una dimensione enormemente superiore a quella che si rileva negli altri paesi e sono addirittura superiori al doppio della spesa pubblica sostenuta in Inghilterra per gli uffici giudiziari (53,80 euro per abitante contro i 16,89 euro per abitante di spesa per gli uffici giudiziari), mentre in Italia essi impegnano risorse del tutto marginali (0,78 euro per abitante).

Se valutiamo la spesa in questa ottica, dunque, il Regno Unito spende più dell'Italia.

Diverso ancora è il caso della Germania, dove la spesa per gli uffici giudiziari è piuttosto alta; due terzi delle spese sono però recuperati attraverso le tasse che vengono imposte alle parti per il ricorso in giudizio.

Già da questa breve analisi, dunque, emerge che i confronti sulla spesa non spiegano moltissimo e forniscono un quadro piuttosto disorientante.

Una rappresentazione molto più chiara delle dimensioni dell'offerta si ottiene confrontando il numero dei magistrati per abitante (cfr tab. 2.1 colonna 2). Anche questa misura non è comunque esente da inconvenienti, perché non tiene conto della magistratura onoraria (cfr. tab. 2.1 colonna 3) - in special modo dei giudici di pace - e quindi sottostima l'offerta in quei paesi come il Regno Unito che ne fanno un ampio uso. Di questa categoria di giudici, d'altra parte, non si può tenere pienamente conto, date le troppe differenze tra le funzioni alle quali è preposta nei vari paesi. Si va infatti dall'attività notarile alla partecipazione ai collegi popolari nei tribunali penali, al giudizio vero e proprio nelle cause civili di limitato valore.

Difficoltà di non poco conto nel calcolo del numero dei magistrati derivano anche dal conteggio dei soggetti che svolgono l'attività di pubblico ministero. In Italia tali soggetti fanno parte dell'organico della magistratura, ma lo stesso non accade per tutti i Paesi. I dati del Consiglio d'Europa riportati nella tabella 2.1 alla colonna 2 (magistrati per 10.000 abitanti), tengono conto esclusivamente dei soggetti che svolgono funzioni giudicanti ed escludono quelli dedicati alla funzione requirente (includendo anche questi il rapporto salirebbe da 1 a 1,37). Se infine si tenesse conto anche dei magistrati che, distaccati dai tribunali, lavorano presso il Ministero della Giustizia, il Consiglio Superiore della Magistratura o la Corte Costituzionale, il dato per l'Italia salirebbe al valore di 1,6.

Ma anche con le riserve evidenziate, risulta chiaro che, nel confronto internazionale, l'Italia risulta disporre di un numero di magistrati e di un impiego di risorse finanziarie non inferiore, e talvolta superiore, a paesi che pure mostrano una *performance* giudiziaria migliore.

2.1.2 Dinamica della spesa per la giustizia

In Italia, nello scorso decennio la spesa per la giustizia è risultata una delle voci in maggior crescita del bilancio dello Stato. Negli anni '90 essa è infatti aumentata del 140%, e i magistrati in servizio sono aumentati di circa il 15%.

All'aumento di risorse destinate al settore non è però corrisposto un adeguato miglioramento dei risultati. Il numero dei procedimenti pendenti, civili e penali, non è affatto diminuito. Al contrario, il tasso di crescita è risultato in continua ascesa. Negli ultimi vent'anni lo stock di cause civili arretrate si è pressoché triplicato e nel 1999, tra primo e secondo grado, superava i 3 milioni e mezzo di procedimenti. Nello stesso periodo i procedimenti penali pendenti in primo grado sono più che raddoppiati. Anche la durata media dei procedimenti di cognizione civile, definita come somma dei periodi necessari allo svolgimento del primo e del secondo grado di giudizio, ha registrato a partire dagli anni '50 una crescita continua. Dal 1975 al 2004 la durata delle cause civili è aumentata del 90%. Per le cause di contenuto economico (obbligazioni e proprietà) l'allungamento dei tempi è stato anche più preoccupante, essendo pari addirittura al 97% (la durata media di questa categoria di controversie risulta nel 2004 di circa 2.700 giorni).

L'accumularsi di procedimenti arretrati non sembra però imputabile a una ridotta crescita dell'offerta di giustizia, per esempio a una minore produttività dei magistrati oppure a una diminuzione del loro numero.

Il numero di procedimenti esauriti per magistrato (con o senza sentenza) mostra una tendenza di lungo periodo all'aumento. Non solo la produttività ma anche il numero dei magistrati è cresciuto, sia in termini assoluti sia in rapporto alla popolazione. In particolare, il numero di magistrati per 10.000 abitanti è risultato in costante aumento a partire dagli anni '50: da quel momento ad oggi tale rapporto è quasi raddoppiato. Dal 2004 al 2007 la spesa pubblica destinata alla voce "magistrati" è aumentata di circa il 27%, mentre quella per i cancellieri è rimasta sostanzialmente costante (+ 1%). L'incremento dell'offerta complessiva di giustizia non può, pertanto, considerarsi trascurabile.

2.1.3 L'organizzazione del sistema giudiziario.

Fino al primo giugno 1999 l'amministrazione della giustizia era pressoché integralmente svolta da nove tipologie di uffici giudiziari. Cinque di queste avevano funzioni giudicanti civili e penali:

- il Giudice di Pace, distribuito capillarmente sul territorio (848 sedi);

- le Preture, distribuite su 164 sedi circondariali a loro volta articolate in sezioni distaccate (427 in totale);
- i Tribunali, distribuiti su 164 sedi in tutto il territorio nazionale;
- le Corti d’Appello (29 più tre sedi distaccate);
- la Corte di Cassazione, con unica sede a Roma.

Le quattro restanti tipologie – gli uffici del pubblico ministero – avevano in assoluta prevalenza funzioni requirenti in materia penale:

- le Procure della Repubblica presso le preture circondariali;
- le Procure della Repubblica presso i Tribunali;
- le Procure Generali della Repubblica presso le corti d’appello;
- la Procura Generale presso la Corte di Cassazione.

A partire dal 2 giugno 1999 per la giustizia civile e dal primo gennaio 2000 per quella penale, è entrata in vigore la riforma del Giudice Unico di primo grado .

A seguito di questa riforma sono state soppresse la pretura e la corrispondente procura della Repubblica, e le relative risorse – magistrati e personale amministrativo – e competenze sono state assegnate ai tribunali. Accanto a questa modifica dell’organizzazione giudiziaria è stata prevista una modesta revisione della distribuzione degli uffici sul territorio e sono stati introdotti alcuni rilevanti cambiamenti nel rito civile e penale nel senso di una maggiore speditezza del processo, che hanno anche consentito un leggero recupero delle risorse impegnate. Infatti per molte tipologie di processi, allo svolgimento delle quali prima della riforma - anche se soltanto nella fase processuale della decisione - erano destinati tre magistrati, ora ne viene impegnato uno solo.

Attualmente le principali funzioni giudiziarie sono svolte non più da nove, ma da sette tipologie di uffici giudiziari e il numero di sedi (anche a seguito di ulteriori interventi correttivi della geografia giudiziaria) è attualmente così articolato:

- 848 Uffici del Giudice di Pace
- 165 Tribunali e relative Procure
- 220 Sezioni distaccate di Tribunale
- 29 Tribunali per minorenni

- 29 Corti di Appello (di cui tre sezioni distaccate) e relative procure generali
- Corte di Cassazione e relativa Procura Generale
- Tribunale Superiore delle acque pubbliche.

2.1.4 Distribuzione territoriale del personale nell'ambito degli uffici giudicanti.

Circa la distribuzione dei magistrati sul territorio in rapporto alla popolazione, si rileva che maggiore dotazione è riservata alle regioni meridionali (cfr. tabella 2.3).

Tabella 2.3 Distribuzione dei magistrati per macroaree geografiche in rapporto alla popolazione (magistrati per 10.000 abitanti). Anno 2007.

Macroaree	Numero magistrati per 10.000 abitanti
Nord	0,81
Centro	1,04
Sud e isole	1,33
Italia	1,04

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero della Giustizia e Istat.

I magistrati con maggiore anzianità professionale, però, si concentrano al Centro ed al Nord e non al Sud e nelle Isole (cfr tabella 2.4). Ricordiamo che al crescere dell'anzianità professionale corrisponde per il magistrato un aumento della retribuzione e del ruolo di appartenenza (da magistrato di tribunale, a magistrato di corte d'appello, a magistrato di cassazione); ciò anche indipendentemente dal ruolo effettivamente svolto.

In generale nell'ambito degli uffici giudiziari con funzioni giudicanti (Corte di Cassazione esclusa) attualmente ben il 67% dei magistrati ha un ruolo – e corrispondente retribuzione – superiore alle funzioni svolte (cfr. tabella 2.4). Questa percentuale scende al 52% nel Sud e nelle Isole e sale al 74% nell'Italia centrale. A questo fenomeno, per quegli uffici che hanno percentuali maggiori di magistrati con ruolo superiore alle funzioni svolte, si abbinano due effetti: un costo più elevato; una dotazione di personale che, almeno sulla carta, dovrebbe avere un livello di professionalità superiore. Ad oggi il nostro sistema prevede, infatti, che la crescita professionale dei magistrati - che vengono assunti dopo gli studi universitari e non dopo una carriera nel foro, come nel caso di altri ordinamenti - sia affidata quasi esclusivamente all'esperienza sul campo, perciò a maggiore anzianità dovrebbe corrispondere maggiore qualificazione professionale (la riforma in corso di approvazione in Parlamento modificherà un

poco questi aspetti, ma, non potendo agire retroattivamente, non modificherà la lettura del quadro attuale).

Tabella 2.4 Percentuale magistrati con ruolo superiore alle funzioni per macroaree geografiche. Anno 2007.

Macroaree	% magistrati con ruolo superiore alle funzioni
Nord	71
Centro	74
Sud e isole	52
Italia	67

Il quadro della distribuzione appare molto variegato anche quando si scende ad un dettaglio maggiore, cioè a livello di distretto di corte d'appello (cfr. tabella 2.5).

Tabella 2.5 Percentuale magistrati con ruolo superiore alle funzioni per macroaree geografiche. Anno 2007.

Distretto di Corte d'appello	% magistrati con ruolo superiore alle funzioni
Ancona	69
Bari	71
Bologna	74
Bolzano	54
Brescia	64
Cagliari	73
Caltanissetta	27
Campobasso	55
Catania	61
Catanzaro	26
Firenze	81
Genova	83
l'Aquila	77
Lecce	69
Messina	54
Milano	80
Napoli	66
Palermo	48
Perugia	78
Potenza	40
Reggio Calabria	44
Roma	78
Salerno	67
Sassari	58
Taranto	64
Torino	58
Trento	81
Trieste	65
Venezia	74
Italia	67

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

Non si evidenzia correlazione tra questo fenomeno e la dimensione del tribunale, mentre appare una maggiore concentrazione di magistrati con ruolo superiore alle funzioni nei tribunali specializzati (ad esempio, in quelli delegati alla giustizia minorile).

Il quadro è diverso per quanto riguarda la distribuzione di cancellieri e altro personale amministrativo di stretta collaborazione con il magistrato. Sud e Isole anche in questo caso hanno maggiore dotazione delle altre aree (cfr. tab. 2.6).

Tabella 2.6 Rapporto tra il numero di cancellieri e altro personale amministrativo di stretta collaborazione con i magistrati e quello dei magistrati per macroaree geografiche. Anno 2007, in %

Macroaree	Rapporto cancellieri e amministrativi/magistrati in %
Nord	143
Centro	160
Sud e isole	162
Italia	155

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

Tabella 2.7 Rapporto tra il numero di cancellieri e altro personale amministrativo di stretta collaborazione con i magistrati e quello dei magistrati per distretto. Anno 2007, valori percentuali

Distretto di Corte d'appello	rapporto cancellieri e amministrativi/magistrati in %	Distretto di Corte d'appello	rapporto cancellieri e amministrativi/magistrati in %
Bolzano	110	Sassari	164
Milano	124	Ancona	169
Brescia	132	Genova	170
Torino	135	Cagliari	171
Napoli	140	Perugia	172
Catanzaro	146	Trento	175
Roma	148	Palermo	177
Caltanissetta	148	Reggio Calabria	177
Salerno	151	Bari	177
Trieste	152	Firenze	182
Taranto	156	Lecce	183
Potenza	160	Messina	190
Venezia	161	l'Aquila	192
Bologna	162	Campobasso	221
Catania	164	Italia	155

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

Anche in questo caso, scendendo ad un maggior dettaglio (Distretti di Corte d'Appello), il quadro si mostra estremamente variegato (cfr. tab. 2.7). Una ragione possibile delle differenze che si riscontrano tra le diverse sedi sta nella varietà del grado di frammentazione e dispersione sul territorio dei diversi uffici giudiziari nell'ambito dei diversi distretti di Corte d'Appello. Una

maggior frammentazione richiede una maggiore dotazione di personale amministrativo per consentire anche alle sedi più piccole di essere operanti. Per i magistrati, invece, è possibile svolgere le funzioni in più uffici e pertanto la frammentazione ha un'influenza sul loro numero meno diretta.

In questo caso però, a differenza di quello dei magistrati, il personale con maggiore anzianità e più elevato livello retributivo si concentra maggiormente al sud e nelle isole e non al centro e al nord (cfr. tab. 2.8).

Tabella 2.8 Incidenza collaboratori con le due fasce stipendiali più elevate rispetto al totale per macroaree geografiche. Anno 2007, in %

Macroaree	Incidenza personale con stipendi più elevati
Nord	13,5
Centro	13,5
Sud e isole	15,0
Italia	14,0

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

Vale per i cancellieri lo stesso ragionamento esposto per i magistrati: alle sedi nelle quali maggiore è la concentrazione di personale di livello stipendiale e di anzianità più elevato corrispondono maggiori costi di gestione e, almeno sulla carta, una dotazione professionalmente più qualificata.

Tabella 2.9 Incidenza collaboratori con le due fasce stipendiali più elevate rispetto al totale. Anno 2007.

Distretto di Corte d'appello	Incidenza personale con stipendi più elevati in %
Ancona	16
Bari	17
Bologna	14
Bolzano	15
Brescia	11
Cagliari	13
Caltanissetta	14
Campobasso	20
Catania	16
Catanzaro	15
Firenze	14
Genova	12
l'Aquila	16
Lecce	18
Messina	14
Milano	12
Napoli	16
Palermo	16
Perugia	20

Potenza	8
Reggio Calabria	12
Roma	15
Salerno	16
Sassari	19
Taranto	12
Torino	11
Trento	7
Trieste	16
Venezia	10
Italia	14

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

2.1.5 Adeguatezza della distribuzione territoriale del personale. Problemi di valutazione.

Un indicatore di adeguatezza della distribuzione del servizio basato soltanto sulla popolazione non tiene conto delle diverse condizioni di ordine pubblico e di propensione alla litigiosità esistenti nelle varie aree geografiche italiane. Valutare con indicatori semplici l'adeguatezza di tale distribuzione può portare a conclusioni fuorvianti. Si giunge infatti a risultati assai diversi a seconda dell'indicatore scelto. Ad esempio, prendendo in esame l'anno 2001 per il quale si può disporre di statistiche esaustive e assestate, se si considera la distribuzione dei magistrati ponendola in rapporto alla domanda di giustizia, definita come numero di procedimenti civili e penali pendenti e sopravvenuti nell'anno, risulta che - sempre in relazione alla media nazionale - vi sarebbe un eccesso di offerta di giustizia al Nord e un'offerta insufficiente al Sud. Il numero di magistrati per 1000 procedimenti risulta infatti del 35% superiore alla media nazionale nella media delle regioni del Nord e del 15% inferiore nella media delle regioni meridionali. Su questo risultato influisce notevolmente la diversa distribuzione territoriale dei procedimenti pendenti, che sono molti di più al Sud. Nel 2001 i procedimenti pendenti costituivano, infatti, il triplo circa dei procedimenti sopravvenuti nella media delle regioni settentrionali ed il quintuplo di quelli sopravvenuti nella media delle regioni meridionali.

Se la domanda di giustizia viene invece misurata con i soli procedimenti sopravvenuti nell'anno, è al contrario il Sud a risultare dotato in misura maggiore. Risultati analogamente disorientanti si rinvergono se l'analisi viene svolta sul personale amministrativo. E' evidente che tali indicatori semplici non danno segnali chiari. Il risultato cambia a seconda del parametro di valutazione (popolazione, carico di lavoro, domanda di giustizia), cfr. tabella 2.10.

Tabella 2.10 Giudici per popolazione (per 10.000 abitanti), per carico di lavoro (per 1000 procedimenti civili e penali sopravvenuti e pendenti), per domanda di giustizia (per 1000 procedimenti civili e penali sopravvenuti). Anno 2001, Italia= 100, in %.

Macroaree	Distribuzione magistrati per popolazione	Distribuzione magistrati per carico di lavoro	Distribuzione magistrati per domanda di giustizia
Nord	86,10	135,00	95,60
Centro	83,30	99,40	92,60
Sud e isole	127,60	85,00	108,10
Italia	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia e Istat.

2.1.6 Futuri approfondimenti

Cosa si può dedurre dai dati sin qui esaminati? Pur con tutti i limiti sottolineati, essi dicono chiaramente che, confrontandoci con gli altri paesi e considerando la dinamica delle dotazioni totali di magistrati e collaboratori negli ultimi anni, non risultano vistose carenze strutturali dell'Italia sul fronte delle risorse umane. Poiché i risultati del sistema giudiziario sono invece ben inferiori a quelli esteri, bastando al riguardo considerare i tempi comparati nelle cause civili, è evidente che esiste uno spazio promettente di intervento per spendere meglio, anche ignorando i problemi dell'ordinamento e restando sul terreno meramente organizzativo.

Il principale tema da approfondire, alla ricerca di maggiore efficienza ed efficacia nella spesa per la giustizia, riguarda la dimensione degli uffici giudiziari. Elaborazioni svolte dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica del Ministero del Tesoro¹⁸ su dati disaggregati per singolo ufficio giudiziario e per tipo di materia del contendere evidenziano l'esistenza nell'organizzazione giudiziaria di rilevanti economie di scala non sfruttate. I risultati di tale analisi e di successivi approfondimenti svolti in letteratura¹⁹ portano a ritenere che un importante elemento di inefficienza dell'offerta di giustizia in Italia risieda nella dimensione troppo limitata degli uffici giudiziari. La produttività del magistrato risulta infatti crescente al crescere delle dimensioni del tribunale in cui opera e questo effetto è da attribuire oltre a diversi fattori organizzativi (migliore gestione del personale e delle attrezzature) a rilevanti economie di specializzazione. In un tribunale di grandi dimensioni il singolo giudice si occupa di un campo del diritto circoscritto. La ripetuta attività su una materia specifica – ad esempio controversie in materia societaria – consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato – attraverso un processo di crescita professionale per apprendimento sul campo (*learning by doing*)

¹⁸ Cfr. A. Antonelli e D. Marchesi (1999).

¹⁹ Cfr. D. Marchesi (2003).

– che permette nel tempo di risolvere i casi con un impegno di lavoro via via decrescente. Il che equivale a dire che a parità di ore di lavoro impiegate il giudice diviene più produttivo. Tali economie di specializzazione non sono possibili nei piccoli tribunali, dove il giudice si occupa delle questioni più disparate. In queste sedi, infatti, lo stesso giudice decide in materia sia civile che penale. E' infine da tenere in conto che la rilevanza delle economie di specializzazione è nel nostro ordinamento amplificata dal fatto che la crescita professionale dei magistrati fino ad oggi è stata affidata quasi esclusivamente alle esperienze maturate nel corso della carriera.

Le analisi sopra citate, infine, evidenziano un segnale importante: quando le dimensioni degli uffici giudiziari divengono troppo elevate (impiegando un numero di magistrati superiore a 80) si riscontra una perdita di efficienza legata al sovradimensionamento, ma essa appare di gran lunga inferiore a quella che si ha nel caso di sottodimensionamento (numero di magistrati impiegati inferiore a 20). Il che non deve distogliere dalla ricerca della dimensione ottimale, ma induce a temere più l'errore per difetto che non quello per eccesso.

Nel 1996 oltre l'85% dei tribunali era sottodimensionato. L'introduzione del giudice unico di primo grado, prevedendo la fusione di tribunali e preture, ha comportato un recupero di efficienza (i tribunali sottodimensionati sono ora circa il 72%): si tratta di un risultato importante, ma ancora troppo modesto. Un maggiore recupero di efficienza sarebbe possibile introducendo una revisione della geografia giudiziaria volta ad accorpate gli uffici di minori dimensioni (le revisioni finora introdotte hanno aumentato e non diminuito il numero degli uffici).

L'aspetto da approfondire nelle prossime analisi è dunque la valutazione dei margini di attuabilità di tale revisione, affinché esigenze di efficienza e di equità di trattamento dei cittadini insediati nelle diverse aree geografiche possano essere conciliate.