



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi

Il Capo Dipartimento

AGGIORNAMENTO DEL CENSIMENTO SPECIALE DELLA GIUSTIZIA CIVILE

MISURAZIONE DELLE *PERFORMANCE* DEI TRIBUNALI

AGGIORNAMENTO DEL PROGETTO STRASBURGO 2

Relazione di Mario BARBUTO

Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi

Roma, 11 agosto 2015.

SOMMARIO

PARTE I

Aggiornamento dei dati statistici all'anno 2014.
Misurazione delle performance dei Tribunali

- 1) Aggiornamento sui flussi della giustizia civile
- 2) Un indice per valutare la produttività: rapporto tra pendenza ed esaurimenti annuali.
- 3) Gli «*strumenti a servizio della trasparenza*» utilizzati del censimento dell'ottobre 2014.
- 4) Il censimento “*per tipologia di ufficio*”: i diversi indici di produttività.
- 5) Prime valutazioni alla luce della legge Pinto
- 6) Le pratiche del Giudice Tutelare, una “*pendenza non rilevante*”.
- 7) La riclassificazione delle pendenze. La c.d. *depurazione* dei dati statistici tradizionali.
- 8) Nuove conclusioni: le pendenze sono solo 4,5 milioni
- 9) (*segue*): il vero significato delle espressioni *arretrato, giacenza, pendenza*
- 10) Affari di volontaria giurisdizione: progetto di una ulteriore riclassificazione delle pendenze e dei flussi
- 11) La misurazione delle *performance* dei Tribunali ordinari
- 12) Le conclusioni operative sulle *performance*

PARTE II

Aggiornamento del *progetto Strasburgo.2*

- 1) Il «*progetto Strasburgo 2*»: sviluppo naturale del censimento *selettivo* del 2014 (aggiornato nel 2015)
- 2) La delibera sulle buone prassi di giugno 2015 del CSM
- 3) La “*targatura*” delle cause civili al 31 dicembre 2013
- 4) La “*targatura*” al 31 dicembre 2014: aggiornamento a distanza di un anno
- 5) Il contesto del dicembre 2014: progetto Strasburgo 2 quale piano strategico necessario ed urgente
- 6) Completamento della prima fase del progetto
- 7) (*segue*): la c.d. *depurazione* dei dati e la nuova *targatura* delle cause
- 8) Il varo effettivo del progetto
- 9) In conclusione: i momenti operativi

ALLEGATI

PARTE I

Aggiornamento dei dati statistici all'anno 2014. Misurazione delle performance dei Tribunali

1) Aggiornamento sui flussi della giustizia civile

Nell'ottobre 2014 è stata divulgata la relazione di accompagnamento sui dati della DGStat-Direzione Generale di Statistica, redatta dal Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria (DOG)¹.

In apertura della relazione sono state riportate alcune tabelle riassuntive relative ai «Flussi nazionali dei procedimenti civili negli ultimi tre anni giudiziari» (dal 1° luglio 2010 al 30 giugno 2013).

La DGSTAT ha ora fornito i dati ufficiali per l'anno giudiziario immediatamente successivo: dal 1° luglio 2013 al 30 giugno 2014.

E' il caso di aggiornare le tabelle originarie con dati che offrono un panorama dei flussi in entrata e in uscita di un intero quadriennio, nell'attesa di conoscere il dati più analitici rilevati al 30 giugno 2015, in chiusura dell'ultimo anno giudiziario e nell'attesa dei dati dell'intero anno solare 2014.

«Flussi nazionali dei procedimenti civili negli ultimi quattro anni giudiziari»
(dal 1° luglio 2010 al 30 giugno 2014)

Prospetto 1: Giustizia civile - Totale Uffici giudicanti

Totalità degli uffici - Corte di Cassazione - Corti d'Appello - Tribunali - Uffici dei Giudici di pace - Tribunali per i minorenni		<i>Variazione rispetto all'anno precedente</i>
Anno giudiziario 1.7.2010 /30.6.2011		
<i>Iscritti</i>	4.475.419	
<i>Definiti</i>	4.527.574	
<i>Pendenti finali</i>	5.738.673	
Anno giudiziario 1.7.2011 / 30.6.2012		
<i>Iscritti</i>	4.329.262	-3,3%
<i>Definiti</i>	4.532.930	+0,1%
<i>Pendenti finali</i>	5.488.102	-4,4%
Anno giudiziario 1.7.2012 / 30.6.2013		
<i>Iscritti</i>	4.348.902	+0,5%
<i>Definiti</i>	4.554.038	+0,5%
<i>Pendenti finali</i>	5.257.693	-4,2%
Anno giudiziario 1.7.2013 / 30.6.2014		
Iscritti	4.219.657	-3,0%
Definiti	4.578.605	+0,5%
Pendenti finali	4.898.745	-6,8%

¹ Il documento (con numerosi allegati) è reperibile nel sito ufficiale del Ministero della Giustizia www.giustizia.it. Ved. nella *home page*, la voce Itinerari a tema; sottovoce: Risorse e innovazione; voce Censimenti giustizia e Programma Strasburgo 2.

La situazione del c.d. arretrato — che in questa sede si preferisce chiamare «*pendenza*», per le ragioni spiegate al § 9 — è migliorata nell'ultimo quadriennio, con diminuzioni nella fase iniziale del -4,4% e -4,2% ed una diminuzione più consistente del **-6,8%** alla fine dell'ultimo anno.

Si può affermare che lo slogan del recente passato circa la «**Giustizia (IN)CIVILE con un arretrato di oltre 5 milioni e mezzo di cause**» appare oggi superato, anche se il nuovo valore di **4,9 milioni**² non può essere considerata una uscita dal tunnel di una crisi iniziata circa dieci anni fa. Negli anni dal 2006 al 2009 si registrano infatti valori progressivi di 5,3 milioni, 5,5 milioni, 5,6 milioni, 5,9 milioni.

2) Un indice per valutare la produttività: rapporto tra pendenza ed esaurimenti annuali.

Il Prospetto n. 1 sopra-riportato consente di esaminare la questione della “produttività dei giudici” con una tecnica empirica che prescinde dalla comparazione con i sistemi giudiziari di altri Paesi elaborata ogni biennio dalla CEPEJ. La comparazione può essere infatti fuorviante perché confronta l'Italia con sistemi diversi dal nostro, anche sotto il profilo della tecnica delle rilevazioni statistiche.

L'aspetto da sottolineare è che la pendenza globale ammonta a **n. 4.898.745 affari civili** registrati al 30 giugno 2014, valore di poco superiore alla massa degli esaurimenti globali dell'ultimo anno di lavoro esaminato (**n. 4.578.605**).

Non dissimili sono gli esaurimenti registrati (a ritroso) al 30 giugno 2013 (pari a n. 4.554.038), al 30 giugno 2012 (pari a 4.532.930) ed al 30 giugno 2011 (pari a n. 4.527.574).

Ciò consente di trarre la seguente conclusione (naturalmente ipotetica):

- calcolando una media di 380 mila esaurimenti al mese, nell'ipotesi puramente teorica di “*sopravvenienze pari a ZERO*” (evento non realistico, sia chiaro), si può desumere un esaurimento dell'attuale pendenza in circa **13 mesi**.

Il sistema giudiziario italiano semberebbe avere una *potenzialità* di esaurimento dell'intera “pendenza”, a sopravvenienze ZERO, in un poco più di un anno.

Ci sarebbe da essere soddisfatti, anziché disperarsi.

3) Gli «strumenti a servizio della trasparenza» utilizzati del censimento dell'ottobre 2014.

Nella citata relazione dell'ottobre 2014 sono stati descritti (ed anche applicati) alcuni «strumenti a servizio della trasparenza», consistenti in tecniche di censimento di tipo *selettivo*.

² Come si dirà al § 7 la cifra di 4,9 milioni (esattamente 4.898.745) in realtà deve essere ridimensionata a **4,5 milioni** (esattamente 4.555.613, secondo il Prospetto n. 4, dopo la riclassificazione delle pendenze).

Si tratta di una metodologia utilizzata per la prima volta presso il Ministero della Giustizia. E' la ragione per la quale il censimento è stato definito "*speciale*", cioè non destinato ad essere ripetuto in modo sistematico ogni anno.

Tra queste tecniche si citano le più significative:

- a) il "*censimento per anzianità delle cause*", cioè la targatura dell'arretrato per anno di iscrizione a ruolo, che costituisce il presupposto del progetto organizzativo *Strasburgo 2*, un progetto strettamente connesso al censimento speciale dell'ottobre 2014;
- b) il "*censimento per materie*", quantomeno secondo la tradizionale *summa divisio* utilizzata in sede europea tra «procedimenti contenziosi – *litigious cases*» e «procedimenti non contenziosi – *non litigious cases*», che in Italia corrisponde *grosso modo* all'endiadi "*cause contenziose / affari di volontaria giurisdizione*"³; ed anche con individuazione di aree tematiche più specifiche (per esempio: cause di lavoro, procedimenti di separazione e divorzio, distinti tra contenziosi e su base consensuale, contenzioso ordinario, ecc.);
- c) il "*censimento per dimensione dei singoli uffici*", con la distinzione degli uffici in base al bacino di utenza: piccoli (fino a 150 mila abitanti), medio-piccoli (fino a 300 mila), medi (fino a 450 mila), grandi (fino a 1 milione), molto grandi (oltre 1 milione);
- d) il "*censimento per aree geografiche*", con l'individuazione di aree con indice di litigiosità elevato e di aree con indice uguale o inferiore alla media europea (usando il parametro della CEPEJ di "*affari iscritti / 100mila abitanti*").
- e) il "*censimento per tipologia d'ufficio*" (uffici di primo grado, Corti d'appello, Corte di Cassazione).

4) Il censimento "*per tipologia di ufficio*": i diversi indici di produttività.

In applicazione dello strumenti *sub* lett. e), è doveroso in questa sede separare i dati per gruppi omogenei di uffici ed effettuare la medesima misurazione del c.d. indice di produttività.

I prospetti che seguono riguardano la Corte di Cassazione e, nel loro insieme, le Corti d'appello, Tribunali ordinari, gli uffici del Giudice di pace, i Tribunali per minorenni.

³ In argomento cfr. il § 10 circa l'ulteriore progetto di riclassificazione di dette pratiche.

Prospetto 1-bis: Giustizia civile – Corte di Cassazione

CORTE di CASSAZIONE		<i>Variazione rispetto all'anno precedente</i>
Anno giudiziario 1.7.2010 /30.6.2011		
<i>Iscritti</i>	30.403	
<i>Definiti</i>	27.298	
<i>Pendenti finali</i>	98.543	
Anno giudiziario 1.7.2011 / 30.6.2012		
Iscritti	29.619	-2,6%
Definiti	28.675	+5,0%
Pendenti finali	99.487	+1,0%
Anno giudiziario 1.7.2012 / 30.6.2013		
Iscritti	29.423	-0,7%
Definiti	30.902	+7,8%
Pendenti finali	98.077	-1,4%
Anno giudiziario 1.7.2013 / 30.6.2014		
Iscritti	29.750	+1,1%
Definiti	28.248	-8,6%
Pendenti finali	99.579	+1,5%

La pendenza finale (**99.579** registrata al 30 giugno 2014) è di entità superiore (e di molto) agli esaurimenti dell'ultimo anno di lavoro esaminato (**n. 28.248**).

Non dissimili sono gli esaurimenti registrati al 30 giugno 2013 (pari a 30.902), al 30 giugno 2012 (pari a 28.675) ed al 30 giugno 2011 (pari a n. 27.298).

La conclusione ipotetica, analoga a quella relativa ai dati nazionali, è la seguente:

- calcolando una media di 2.350 esaurimenti al mese, nell'ipotesi puramente teorica di "sopravvenienze pari a ZERO" (evento non realistico), si può desumere un esaurimento dell'attuale pendenza in 42-43 mesi.

La Corte di Cassazione ha una potenzialità di esaurimento dell'intera "pendenza", a sopravvenienze ipoteticamente ZERO, in tre anni e mezzo circa, ben oltre il termine massimo di UN ANNO previsto dall'art. 2, comma 2-bis della legge Pinto n. 89/2001⁴.

Svanisce così la soddisfazione per i dati globali nazionali.

Resta la consolazione che il fenomeno negativo riguarda solo il **2%** del totale nazionale.

La gravità del «collo di bottiglia» riguarderebbe infatti 2 cause su 100, una minima parte del contenzioso nazionale.

⁴ Si riporta il testo dell'art. 2, comma 2-bis della Legge-Pinto (L. 24 marzo 2001, n. 89) che determina i limiti massimi della "durata ragionevole dei processi civili" ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, oltre i quali lo Stato dovrebbe pagare un indennizzo alle parti processuali danneggiate:

*"Si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di **tre anni in primo grado**, di **due anni in secondo grado**, di un **anno nel giudizio di legittimità**. Ai fini del computo della durata il processo si considera iniziato con il deposito del ricorso introduttivo del giudizio ovvero con la notificazione dell'atto di citazione. Si considera rispettato il termine ragionevole se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni. ... omissis ...".*

Si tratta del noto «parametro Pinto di anni 3+2+1».

Sul medesimo problema si veda anche il dato (di minore gravità) delle Corti d'appello (ved. Prospetto che segue) .

Prospetto 1-ter: Giustizia civile – Corti d'Appello

CORTI d'APPELLO		<i>Variazione rispetto all'anno precedente</i>
Anno giudiziario 1.7.2010 /30.6.2011		
<i>Iscritti</i>	162.903	
<i>Definiti</i>	145.511	
<i>Pendenti finali</i>	445.127	
Anno giudiziario 1.7.2011 / 30.6.2012		
Iscritti	150.876	-7,4%
Definiti	156.332	+7,4%
Pendenti finali	439.506	-1,3%
Anno giudiziario 1.7.2012 / 30.6.2013		
Iscritti	138.559	-8,2%
Definiti	164.849	+5,4%
Pendenti finali	412.699	-6,1%
Anno giudiziario 1.7.2013 / 30.6.2014		
Iscritti	117.677	-15,1%
Definiti	157.955	-4,2%
Pendenti finali	372.421	-9,8%

La pendenza finale (372.421 registrata al 30 giugno 2014) è di entità superiore agli esaurimenti dell'ultimo anno di lavoro esaminato (**n. 157.955**).

Non dissimili sono gli esaurimenti registrati al 30 giugno 2013 (pari a 164.849) al 30 giugno 2012 (pari a 156.332) ed al 30 giugno 2011 (pari a n. 145.511).

La conclusione ipotetica, analoga alle precedenti, è la seguente:

- calcolando una media di 13.200 esaurimenti al mese, nell'ipotesi puramente teorica di "sopravvenienze pari a ZERO" (evento non realistico), si può desumere un esaurimento dell'attuale "pendenza" in 28-29 mesi.

Le Corti d'Appello, nel loro insieme, sembrerebbero avere una potenzialità di esaurimento dell'intera "pendenza", a sopravvenienze ipoteticamente ZERO, oltre il biennio previsto dall'art. 2, comma 2-bis della legge Pinto come termine massimo.

La situazione è critica quasi come la Corte di Cassazione.

Anche in questo caso svanisce la soddisfazione per i dati globali nazionali e resterebbe la consolazione che il fenomeno negativo dei 2 anni e 4/5 mesi riguarderebbe solo il **7,6%** del totale nazionale.

Aggregando i dati globali delle Corti d'Appello e della Corte di Cassazione il superamento del "parametro Pinto" riguarderebbe il **9,6%** del totale nazionale. Tale è l'ampiezza del «collo di bottiglia» della giustizia civile.

Trattandosi di valori medi, che evidentemente presuppongono picchi più alti, si può concludere che circa **10 cause su 100** versano in una situazione di grave "rischio Pinto". Il che non è poco.

Prospetto 1-quater: Giustizia civile – Tribunali ordinari

TRIBUNALI ORDINARI		<i>Variazione rispetto all'anno precedente</i>
Anno giudiziario 1.7.2010 /30.6.2011		
<i>Iscritti</i>	2.701.949	
<i>Definiti</i>	2.678.707	
<i>Pendenti finali</i>	3.479.281	
Anno giudiziario 1.7.2011 / 30.6.2012		
Iscritti	2.647.659	-2,0%
Definiti	2.745.916	+2,5%
Pendenti finali	3.395.881	-2,4%
Anno giudiziario 1.7.2012 / 30.6.2013		
Iscritti	2.776.978	+4,9%
Definiti	2.841.100	+3,5%
Pendenti finali	3.328.455	-2,0%
Anno giudiziario 1.7.2013 / 30.6.2014		
Iscritti	2.748.864	-1,0%
Definiti	2.991.047	+5,3%
Pendenti finali	3.086.272	-7,3%

Nei Tribunali ordinari la pendenza finale (n. **3.086.272** registrata al 30 giugno 2014) è di entità superiore agli esaurimenti dell'ultimo anno di lavoro esaminato (n. **2.991.047**).

Non dissimili sono gli esaurimenti registrati al 30 giugno 2013 (pari a 2.841.100), al 30 giugno 2012 (pari a 2.745.916) ed al 30 giugno 2011 (pari a n. 2.678.707).

La conclusione ipotetica, analoga alle precedenti, è la seguente:

- calcolando una media di 249.250 esaurimenti al mese, nell'ipotesi puramente teorica di "sopravvenienze pari a ZERO" (evento non realistico), si può desumere un esaurimento dell'attuale pendenza in poco più di 12 mesi.

I Tribunali ordinari, nel loro insieme, sembrerebbero avere una potenzialità di esaurimento dell'intera "pendenza", a sopravvenienze ipoteticamente ZERO, in un periodo quasi pari alla media nazionale di tutto il sistema giudiziario civile (che è di 13 mesi).

Sembra rispettato il termine massimo di TRE ANNI previsto dall'art. 2, comma 2-bis della legge Pinto.

Il loro andamento influisce fortemente sulla media totale.

Naturalmente trattandosi di valori medi, che evidentemente presuppongono picchi più alti, il dato deve essere valutato con molta prudenza, senza enfatizzare l'aspetto positivo della *performance*.

Resta il fatto consolante che il fenomeno riguarda il **63%** del dato nazionale.

Prospetto 1-quinques: Giustizia civile – Giudici di pace

GIUDICI di PACE		<i>Variazione rispetto all'anno precedente</i>
Anno giudiziario 1.7.2010 /30.6.2011		
<i>Iscritti</i>	<i>1.517.287</i>	
<i>Definiti</i>	<i>1.609.240</i>	
<i>Pendenti finali</i>	<i>1.605.381</i>	
Anno giudiziario 1.7.2011 / 30.6.2012		
Iscritti	1.435.726	-5,4%
Definiti	1.535.086	-4,6%
Pendenti finali	1.445.340	-10,0%
Anno giudiziario 1.7.2012 / 30.6.2013		
Iscritti	1.347.354	-6,2%
Definiti	1.454.637	-5,2%
Pendenti finali	1.319.654	-8,7%
Anno giudiziario 1.7.2013 / 30.6.2014		
Iscritti	1.272.999	-5,5%
Definiti	1.344.081	-7,6%
Pendenti finali	1.248.572	-5,4%

La pendenza finale (**1.248.572** registrata al 30 giugno 2014) è di entità inferiore agli esaurimenti dell'ultimo anno di lavoro esaminato (*n. 1.344.081*), nonostante la contrazione di produttività di questi ultimi anni, dovuta ai progressivi vuoti di organico per effetto della decadenza dall'incarico del primo gruppo di magistrati onorari reclutati negli anni '90.

E' l'unico comparto a registrare tale dato positivo.

Migliori sono i valori degli esaurimenti registrati al 30 giugno 2013 (pari a 1.454.637), al 30 giugno 2012 (pari a 1.535.086) ed al 30 giugno 2011 (pari a n. 1.609.240).

La conclusione ipotetica, analoga alle precedenti, è la seguente:

- calcolando una media di 112.000 esaurimenti al mese, nell'ipotesi puramente teorica di "sopravvenienze pari a ZERO" (evento non realistico), si può desumere un esaurimento dell'attuale pendenza in poco più di 11 mesi.

Gli uffici del Giudice di pace, nel loro insieme, sembrerebbero avere una potenzialità di esaurimento dell'intera "pendenza", a sopravvenienze ipoteticamente zero, in un periodo inferiore ad un anno e contribuiscono nella formazione della media globale a neutralizzare i dati negativi delle Corti d'Appello e della Corte di Cassazione.

Gli Uffici in esame sembrano in linea con l'art. 2, comma 2-bis della legge Pinto.

E' consolante che il fenomeno riguardi il **25,5%** del dato nazionale, che, sommato al **63%** dei Tribunali ordinari, fa salire all' **88,5%** la zona di *potenziale* assenza di "rischio Pinto" (ovviamente dal solo punto di vista della statistica globale).

Prospetto 1-sexies: Giustizia civile – Tribunali per i minorenni

TRIBUNALI per i MINORENNI		<i>Variatione rispetto all'anno precedente</i>
Anno giudiziario 1.7.2010 /30.6.2011		
<i>Iscritti</i>	62.877	
<i>Definiti</i>	66.818	
<i>Pendenti finali</i>	110.341	
Anno giudiziario 1.7.2011 / 30.6.2012		
Iscritti	65.382	+4,0%
Definiti	66.921	+0,2%
Pendenti finali	107.888	-2,2%
Anno giudiziario 1.7.2012 / 30.6.2013		
Iscritti	56.588	-13,5%
Definiti	62.550	-6,5%
Pendenti finali	98.808	-8,4%
Anno giudiziario 1.7.2013 / 30.6.2014		
Iscritti	50.367	-11,0%
Definiti	57.274	-8,4%
Pendenti finali	91.901	-7,0%

La pendenza finale (**91.901** registrata al 30 giugno 2014) è di entità superiore agli esaurimenti dell'ultimo anno di lavoro esaminato (*n.* **57.274**); migliori sono i valori degli esaurimenti registrati al 30 giugno 2013 (pari a 62.550), al 30 giugno 2012 (pari a 66.921) ed al 30 giugno 2011 (pari a 66.818).

La conclusione ipotetica, analoga alle precedenti, è la seguente:

- calcolando una media di 4.773 esaurimenti al mese, nell'ipotesi puramente teorica di "sopravvenienze pari a ZERO" (evento non realistico), si può desumere un esaurimento dell'attuale pendenza in 19/20 mesi

I Tribunali per i minorenni, nel loro insieme, semberebbero avere una potenzialità di esaurimento dell'intera "pendenza", a sopravvenienze ipoteticamente ZERO, in un periodo di poco più di un anno e mezzo, in linea con i termini massimi dell'art. 2, comma 2-bis della legge Pinto.

Il fenomeno riguarda l' **1,9%** del dato nazionale, che, sommato al **25,5%** dei Giudici di pace e **63%** dei Tribunali ordinari, fa salire al **90,4%** la zona di potenziale assenza di "rischio Pinto" (dal solo punto di vista della statistica globale).

5) Prime valutazioni alla luce della legge Pinto

Come è stato affermato nella relazione dell'ottobre 2014 esisterebbero tutte le condizioni teoriche perché in Italia, nell' «insieme» degli uffici di primo grado (Tribunali ordinari, Giudici di pace e Tribunale per i minorenni), non si concretizzi mai un "rischio-Pinto", cioè una durata dei processi civili oltre i tre anni, essendo tale fenomeno presente solo nelle Corti d'appello (durata oltre i due anni) e in Cassazione (durata oltre un anno).

Non è così.

Il "rischio-Pinto" esiste ed in alcune sedi di Uffici di primo grado è molto grave.

Nel censimento speciale dell'ottobre 2014 è stata registrata nei 139 Tribunali ordinari esaminati la presenza di cause ULTRA-TRIENNALI (tutte “*a rischio Pinto*”) nella misura del **27,9%** (in pratica 3 cause su 10), con punte superiori al **60%** in due sedi e superiori al **40%** in tredici sedi.

La ragione è semplice.

La pendenza globale ed indistinta, pur nella sua apparenza non-patologica sul piano nazionale — essendo esauribile, come si è detto, in un arco di tempo tra gli 11 mesi per i Giudici di pace i 12-13 mesi per i Tribunali ordinari ed i 19-20 mesi per i Tribunali per minorenni — ha caratteristiche di anzianità o vetustà variegata, diverse da sede a sede; particolarmente gravi nelle sedi di Tribunale con numero insufficiente di giudici e personale di cancelleria o con alti indici di litigiosità.

La situazione reale, accertata e misurata per la prima volta nell'ottobre 2014, è un terreno fertile per i ricorsi *ex lege* n. 89/2001 (legge Pinto)⁵, con grave pregiudizio economico per lo Stato che fino ad oggi si è trovato esposto a numerose condanne per indennizzare le vittime dei ritardi.

Si vuole con questo affermare che le caratteristiche di «**anzianità/vetustà**» delle cause — quelle rilevanti ai fini della legge Pinto — non sono mai emerse in passato ed oggi non possono emergere dalle tavole statistiche di tipo tradizionale; tavole, per intenderci, fondate sulle tre voci classiche «*iscritti / definiti / pendenti finali*», come riportate al § 4

Quelle specifiche caratteristiche possono essere rilevate solo ricorrendo al metodo della «*targatura per anno*» delle cause pendenti, il primo e più importante degli «*strumenti per la trasparenza*» elencati al § 3.

Si tratta di un metodo introdotto per la prima volta nel Tribunale di Torino nel 2001⁶ in occasione del varo del «*Programma Strasburgo*».

Il «*progetto Strasburgo 2*», elaborato in sede ministeriale il 12 dicembre 2014 (di cui si dirà a parte), è un tentativo di replica sul territorio nazionale di quella limitata esperienza locale, visti anche i buoni risultati conseguiti nel 2011-12 con la sua

⁵ Ved. art. 2, L. 24 marzo 2001, n. 89 (legge Pinto)

“*Diritto all'equa riparazione.*

1. *Chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione.*

2. *Nell'accertare la violazione il giudice valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione”.*

⁶ Il metodo è stato adottato ufficialmente dalla *DGStat* del Ministero della Giustizia nove anni dopo: esattamente nel giugno 2010 con la novità della TAV. 1.4 predisposta per la cerimonia inaugurale del 29 gennaio 2011 (poi divenuta TAV. 5 per la cerimonia del 28 gennaio 2012).

La TAV. 1.4, valida per l'anno giudiziario 2009/2010, aveva il titolo: «*Numero dei procedimenti civili pendenti al 31 dicembre 2009 per anno di iscrizione e per tipologia di ufficio*».

La TAV. 1.5, valida per l'anno giudiziario 2010/2011, aveva un titolo analogo: «*Numero dei procedimenti civili pendenti al 31 dicembre 2010 per anno di iscrizione e per tipologia di ufficio*»

estensione nell'intero distretto del Piemonte – Valle d'Aosta e, in epoca successiva, anche in altre sedi (ad esempio nel Tribunale di Marsala, Genova, Prato e altri).

6) Le pratiche del Giudice Tutelare, una “pendenza non rilevante”.

In chiusura di questo primo aggiornamento dei dati statistici, che ha natura interlocutoria nell'attesa dei dati dei singoli Uffici, è il caso di richiamare un argomento trattato nella relazione dell'ottobre 2014 (ved. § 13), quello delle tutele, curatele e amministrazioni di sostegno, che è uno dei più significativi esempi per dimostrare l'ingannevolezza della identificazione nel linguaggio corrente di “pendenza” e “arretrato”.

Nel descrivere la fenomenologia di tale voce di “pendenza” (che al 31.12.2013 ammontava a n. 292.559) si è detto che ciascuna di tali pratiche, pur impegnando quotidianamente un giudice (nella specie il Giudice tutelare dei Tribunali ordinari), non può considerarsi tecnicamente un “arretrato”.

Neppure può considerarsi “pendenza rilevante” per misurare il grado di efficienza di un ufficio perché il suo esaurimento non dipende dalla volontà del giudice titolare. Infatti la chiusura di tali pratiche può aversi solo con l'eventuale decesso dell'interessato ovvero (caso molto raro) con la revoca dell'interdizione o dell'inabilitazione.

L'argomento fu chiuso in quella sede con una domanda retorica dalla risposta scontata: *«è corretto che quelle 292.559 pratiche siano comprese nel famigerato numero di 5,2 milioni di arretrato?»*; con la constatazione che quelle 292.559 pratiche, da sole, avrebbero fatto scendere il livello sotto la soglia di 5 milioni.

Nella relazione citata vi era la proposta metodologica di espungere quella voce dalle “pendenze” tradizionali per collocarla in un settore separato quale voce assolutamente innocua, anzi meritoria per l'aspetto della produttività lavorativa dei giudici, una produttività mai contabilizzata in modo specifico, atto per atto (e forse non contabilizzabile).

In altre parole: una sorta di “*conti d'ordine*” (o conti “*di memoria*”) simili a quelli posti in calce o a margine delle voci dell'Attivo e del Passivo dello Stato patrimoniale dei bilanci societari o delle voce Costi e Ricavi del conto economico⁷.

Nel § 17 della cit. relazione 2014 è menzionata l'intenzione di operare una diversa ri-classificazione delle cause non definite ad una certa data, distinguendo quelle “*da*

⁷ I “conti d'ordine” sono i conti che i contabili definiscono di “memoria” e che sono deputati ad accogliere, nell'ambito del sistema informativo, tutte le poste che non costituiscono attività o passività, costo o ricavo,. Quelli più diffusi evidenziano e tengono memoria dei seguenti eventi: i rischi (per es. le fidejussioni), gli impegni, il possesso di beni di terzi, i beni propri depositati presso terzi e tutto quanto altro occorra tenere a memoria. I conti d'ordine forniscono informazioni fondamentali che occorre conoscere ed analizzare per comprendere appieno la situazione della struttura il cui bilancio è in esame. Così ad esempio appare importante sapere se sono state rilasciate garanzie a terzi e per quale ammontare complessivo perché questo dato è fondamentale per valutare il rischio cui si va incontro nel caso in cui si faccia credito alla struttura organizzativa in esame.

definire” da quelle “*non definibili*”, in modo da fare chiarezza e programmare in maniera più razionale il lavoro di esaurimento delle pratiche realmente pendenti. I nuovi dati statistici forniti dalla DGSTAT consentono di fare solo oggi quella operazione contabile di ri-classificazione, che non è di poco conto.

7) La riclassificazione delle pendenze. La c.d. *depurazione* dei dati statistici tradizionali.

Si riporta innanzitutto il prospetto sui flussi delle pratiche del Giudice tutelare nell’ultimo triennio per tutti Tribunali ordinari del Paese per attestarne la quantificazione numerica.

Prospetto 2: Movimento dei procedimenti del Giudice Tutelare – Triennio 2012-2013-2014

Anno	Sopravvenuti	Totale Definiti	Pendenti Finali
2012	172.712	136.614	279.397
2013	174.979	141.091	308.770
2014	158.012	131.123	343.132

Le pratiche sopra-indicate sono di competenza dei soli Tribunali ordinari. Possono essere qualificate come pratiche “*non definibili*” mediante intervento del Giudice.

E’ possibile ora la ri-classificazione del relativo Prospetto 1-quater (ved. § 4) per il solo anno 2014, separando dal contesto tradizionale quelle pratiche disomogenee.

Prospetto 3: RI-CLASSIFICAZIONE del Prospetto 1-quater – Tribunali ordinari

TRIBUNALI ORDINARI	
<i>Anno giudiziario 1.7.2013 / 30.6.2014</i>	
Iscritti	2.590.852
Definiti	2.474.675
Pendenti finali	2.743.140
“Conti d’ordine” Pratiche del Giudice tutelare (“non definibili” con intervento del Giudice)	
Iscritte	158.012
Definite	131.123
Pendenti finali	343.132

La riclassificazione dei dati dei Tribunali ordinari naturalmente si ribalta sui dati della totalità degli Uffici giudiziari, offrendo un nuovo quadro dei flussi nazionali rilevanti.

Prospetto 4: RI-CLASSIFICAZIONE del Prospetto 1 Totale Uffici giudicanti

Totalità degli uffici	
- Corte di Cassazione - Corti d' Appello - Tribunali - Uffici dei Giudici di pace - Tribunali per i minorenni	
Anno giudiziario 1.7.2013 / 30.6.2014	
Iscritti	4.061.645
Definiti	4.062.233
Pendenti finali	4.555.613
“Conti d’ordine” Pratiche del Giudice tutelare di competenza dei Tribunali ordinari (“non definibili” con intervento del Giudice)	
Iscritte	158.012
Definite	131.123
Pendenti finali	343.132

Le conclusioni esposte in calce al Prospetto n. 1 (ved. § 1 della presente relazione) devono essere conseguentemente ri-formulate per effetto della c.d. *depurazione* dei prospetti statistici dalle voci improprie (o fuorvianti).

8) Nuove conclusioni: le pendenze sono solo 4,5 milioni

Prima di riformulare le conclusioni è opportuno ripetere in questa sede, con le dovute variazioni, quelle precedenti del § 1.

Lo stato di crisi della giustizia civile, la cui gravità non risiede nell'andamento dei numeri globali ma di quelli più specifici riguardanti le cause contenziose ultra-triennali (non ci si stancherà mai di ripeterlo), è meno allarmante di quella fino ad oggi percepita dall'opinione pubblica e dalla stampa.

La situazione del c.d. arretrato — che in questa sede si è deciso di chiamare «*pendenza*» — non solo è migliorata oggettivamente nell'ultimo quadriennio, con diminuzioni del -4,4% e del -4,2% nella fase iniziale ed una diminuzione più consistente del **-6,8%** alla fine dell'ultimo anno, ma è in realtà diversa da quanto appariva fino ad oggi.

Si può affermare che lo slogan del recente passato circa la «**Giustizia (IN)CIVILE con un arretrato di oltre 5 milioni e mezzo di cause**» — per l'esattezza 5.257.693 alla data del 31.12.2013— è oggi superato anche perché in passato appariva ingannevole.

Tenuto conto del decremento reale del **-6,8%** tra il 2013 ed il 2014, il valore numerico degli affari in situazione di “*pendenza rilevante*” è oggi di **4.555.613** affari, al netto delle pratiche che il Giudice civile non può definire *motu proprio*. E' inferiore di ben 702.080 rispetto al 31 dicembre 2013.

La cifra di **4.555.613** corrisponde alla previsione che il **Ministro Andrea ORLANDO** ha manifestato, da ultimo, nel documento RIFORMA DELLA GIUSTIZIA **#UNANNODIGIUSTIZIA**, reperibile nel sito www.giustizia.it, in cui compaiono i seguenti valori (ved. decima slide):



Si può ragionevolmente affermare che, a seguito dell'aggiornamento e della riclassificazione delle pendenze civili di queste settimane (luglio-agosto 2015), la previsione del Ministro si è realizzata in pieno e con largo anticipo rispetto alla scadenza di fine-anno 2015 (si confronti il valore del terzo cerchietto dell'immagine sopra-riportata).

E' dunque tramontata l'era compresa tra il 2007 ed il 2013 in cui tale voce veniva divulgata con cifre oscillanti tra 5,3 milioni, 5,5 milioni, 5,6 milioni, 5,9 milioni, 5,7 milioni, 5,5 milioni, 5,2 milioni.

La conclusione relativa al valore di **4.555.613** affari pendenti risponde non solo a ragioni di trasparenza, verità e lealtà nella comunicazione istituzionale, ma anche a ragioni di opportunità nella *policy* organizzativa.

In sede ministeriale si ritiene che siano necessari ed urgenti interventi organizzativi mirati a colpire le **vere** zone in crisi, cioè il **vero arretrato**, e non genericamente le «pendenze», né le «false pendenze»; e neppure le pendenze «non rilevanti» o «non definibili (da parte del Giudice)».

«Arretrato» è un fonema improprio che, nella sua identificazione con la «pendenza», genera solo equivoci e falsi allarmi.

L'identificazione dei due termini può anche essere pericolosa. Può infatti provocare fenomeni di miglioramento di mera facciata, che peraltro si rivelano troppo facili per l'accesso agli incentivi premiali previsti dalla legge.

Ci si riferisce al meccanismo dell'art. 37, commi 11, 11-bis, 12 e 13, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2011, n. 111⁸, di cui si potrebbe fruire agevolmente ogni anno concentrandosi nello smaltimento solo di cause seriali e di facile definizione, magari di data recente o recentissima.

9) (segue): il vero significato delle espressioni *arretrato*, *giacenza*, *pendenza*

Una novità del censimento speciale dell'ottobre 2014, peraltro apprezzata da molti addetti ai lavori⁹, consiste nella distinzione tra:

- **GIACENZA**, quale «*residuo fisiologico di un normale ricambio tra sopravvenienze ed esaurimenti, la cui anzianità sia coincidente con i tempi del normale ricambio*», e
- **ARRETRATO**, quale «*cifra eccedente rispetto alla giacenza, avente una anzianità superiore ai tempi fisiologici del ricambio*».

La distinzione è parsa rilevante per il motivo che segue:

- a) la *giacenza*, bassa o alta che sia, è mera fisiologia di gestione, dovuta ai tempi ordinari di trattazione di ciascuna tipologia di affare (in termini aziendalistici:

⁸ Si riporta il testo della norma citata (art 37, commi 11, 11-bis, 12 e 13, D.L. 6 luglio 2011, n. 98) in cui compare l' equivoca identificazione tra "arretrato" e "pendenza":

«11. [omissis ...]. A decorrere dall'anno 2015, una quota pari a 7,5 milioni di euro del predetto importo è destinata all'incentivazione del personale amministrativo appartenente agli uffici giudiziari che abbiano raggiunto gli obiettivi di cui al comma 12 [...omissis...]

11-bis. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è stabilita la ripartizione in quote delle risorse confluite nel capitolo di cui al comma 10, secondo periodo, per essere destinate, per un terzo [... omissis ...], e per la restante quota, nella misura del 50 per cento all'incentivazione del personale amministrativo appartenente agli uffici giudiziari che abbiano raggiunto gli obiettivi di cui al comma 12 [...omissis..] e nella misura del 50 per cento [...omissis..].

12. Ai fini dei commi 11 e 11-bis, il Ministero della giustizia e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa comunicano alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze [...omissis..], entro il 30 aprile di ogni anno, l'elenco degli uffici giudiziari presso i quali, alla data del 31 dicembre, risultano pendenti procedimenti civili e amministrativi in numero ridotto di almeno il 10 per cento rispetto all'anno precedente [...].

13. Il Ministro della Giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura [...] provvedono al riparto delle somme di cui al comma 11 tra gli uffici giudiziari che hanno raggiunto gli obiettivi di smaltimento dell' arretrato di cui al comma 12, secondo le percentuali di cui al comma 11 e tenuto anche conto delle dimensioni e della produttività' di ciascun ufficio».

⁹ Cfr. il saggio di CASTELLI C., *Il censimento ministeriale delle performance degli uffici giudiziari: un'occasione da non perdere* (in *Questione Giustizia*, on line, 25 maggio 2015). L'Autore afferma: «... è fondamentale la chiara distinzione operata tra "giacenza" ed "arretrato", la prima come dato fisiologico del normale ricambio tra sopravvenienza ed esaurimento, ed il secondo invece come eccedente l'anzianità di due anni nell'ufficio. Continuare a parlare di milioni di procedimenti come debito giudiziario mettendo insieme processi in corso da anni e quelli iscritti il giorno prima serve forse alla propaganda e alla demagogia, ma non a darci un quadro realistico e razionale».

Interessante è anche il sommario del saggio; «Le analisi delle pendenze e dei flussi elaborati dal Ministero della Giustizia – Dipartimento Organizzazione Giudiziaria, rispettivamente nell'ottobre 2014 quanto agli affari civili e nel dicembre 2014 per gli affari penali, sono un lavoro prezioso, che potrebbe costituire la base per un salto di qualità dell'intervento in materia di giustizia».

“tempi di lavorazione”¹⁰), cioè tre anni in primo grado; due anni in appello, un anno in Cassazione (secondo quanto prescrive l’art. 2, comma 2-bis, legge 24 marzo 2001 n. 98, legge Pinto¹¹);

- b) l’*arretrato* è una patologia del sistema, che può essere grave o gravissima se di valore alto o altissimo o di risalenza remota o molto remota.

A questo punto è agevole comprendere il significato di un altro termine che nel linguaggio corrente viene qualificato *tout court* (ma erroneamente) come “arretrato”:

- **PENDENZA** (finale, ad una certa data), intesa quale mero dato contabile, frutto del saldo (positivo o negativo) tra sopravvenienze (in un dato periodo) ed esaurimenti (nello stesso periodo), sommato alla pendenza dell’analogo periodo precedente.

Premesso che il saldo positivo o negativo è spesso l’effetto di circostanze contingenti¹², il significato numerico della *pendenza* va giudicato solo alla luce di quanto risulta dai valori *sub a*) e *sub b*); cioè in modo favorevole se l’ARRETRATO risulti in diminuzione e in modo sfavorevole se lo stesso risulti in aumento.

Con una metafora economica si può affermare che la *giacenza* è il debito giudiziario *corrente* (non ancora scaduto) verso gli utenti, mentre l’*arretrato* è il debito giudiziario già *scaduto*.

Solo per quest’ultimo si configura per lo Stato una *mora debendi*, foriera di pregiudizio economico di tipo indennitario.

¹⁰ In tema di “tempi di lavorazione”, è nota la teoria di origine giapponese della lavorazione *just in time* che in una delle sue tante accezioni, la più ristretta ed elementare, significa «*produrre solo quanto richiesto dal cliente e nei tempi voluti dal cliente*».

E’ evidente che il lavoro giudiziario non potrà mai essere *just in time*, perché il flusso in entrata, cioè la domanda degli utenti, non è nella disponibilità del dirigente dell’Ufficio il quale è tenuto a dare risposta in tempi ragionevoli qualunque sia la sua consistenza.

¹¹ L’art. 2, comma 2-bis dispone: «*Si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità. Ai fini del computo della durata il processo si considera iniziato con il deposito del ricorso introduttivo del giudizio ovvero con la notificazione dell’atto di citazione. Si considera rispettato il termine ragionevole se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni. Il processo penale ... omissis ...*»

¹² Esempio tipico è la riforma del rito previsto per le controversie della legge 24 marzo 2001 n. 89 (legge Pinto) modificata in modo radicale dall’art. 55, decreto-legge 22.6.2012 n. 83, convertito dalla legge 7.8.2012 n. 134 (c.d. *riforma Severino*), applicabile ai ricorsi depositati a decorrere dall’11 settembre 2012, intervenuta nel settembre 2012 che ha fatto diminuire drasticamente per mesi e mesi le sopravvenienze in quel settore: da 30.156 procedimenti sopravvenuti nell’anno 2012 a 10.264 nell’anno 2013 a 10.127 nell’anno 2014. Gli esempi si potrebbero moltiplicare se si pone mente alle riforme sul rito riguardanti le cause societarie, le cause commerciali e in tema di proprietà industriale, le cause di famiglia e altro.

La *mora debendi*, regolata dalla citata legge Pinto n. 89/2001¹³, ha determinato fino ad oggi il pagamento di indennizzi in favore degli utenti pari ad oltre **750 milioni di euro**, di cui 313 milioni circa già pagati ed oltre 450 milioni ancora da pagare. Stando ai dati sui mancati pagamenti rilevati a giugno 2014 (euro 407.765.775,86) e gennaio 2015 (euro 455.684.906,42), la posizione debitoria dello Stato verso gli utenti aumenta di circa **8 milioni al mese**, in media.

L'origine di tale emorragia di denaro pubblico è l'esistenza di un consistente **arretrato di cause civili di durata ultra-triennale**, soprattutto in primo grado e soprattutto per le cause più risalenti nel tempo:

- quelle **“del secolo scorso”**, cioè di oltre 15 anni fa e
- quelle di **“inizio millennio”** (fino al 2005), cioè di oltre 10 anni fa.

L'obiettivo del «*progetto Strasburgo 2*» è di neutralizzare progressivamente l'origine del fenomeno, che mese dopo mese determina una pericolosa **“spesa fuori controllo”** per il Ministero della Giustizia¹⁴.

¹³ L'art. 2 della legge Pinto riconosce alle parti processuali, anche soccombenti, il diritto ad un' **«equa riparazione» per il danno patrimoniale e non patrimoniale derivante dalla violazione dell'art. 6, paragrafo 1, in tema di «durata ragionevole del processo»** della «*Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*» (ratificata dall'Italia circa 60 anni fa con legge 4 agosto 1955 n. 848).

Il principio della «*durata ragionevole del processo*» ha assunto valenza costituzionale con L. cost. 23 novembre 1999, n. 2 (ved. la nuova formulazione dell'art. 111, comma 2, della Costituzione).

¹⁴ La situazione si è ulteriormente aggravata a seguito della sentenza Cass. civ., Sez. III (Pres. SALME' G., est. VIVALDI R.) del 26 marzo 2015, n. 6078 in tema di pignoramento presso terzi ed esecuzione forzata dei crediti derivanti da indennizzi Pinto. A parte il tenore della motivazione in cui la S.C. afferma che *«la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo è particolarmente grave e odiosa, come il mancato rispetto della Carta dei diritti dell'Uomo, ed è di pari rango alla tortura, alla negazione della libertà di stampa e di espressione, all'impedimento dell'esercizio dei diritti civili etc»*, la sentenza afferma che *«i fondi del Ministero della Giustizia [giacenti presso la Banca d'Italia], comunque diversi da quelli tassativamente indicati dall'art. 1 D.L. 143/08, sono liberamente pignorabili»*, con l'esemplificazione dei *«fondi IRAP, FUA, IRPEF»* definiti *«liberamente pignorabili anche presso terzi»*.

Si riporta la massima ufficiale n. 634889 della sentenza: *«Nelle azioni esecutive in danno del Ministero della Giustizia per condanne relative alla durata irragionevole del processo, promosse anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 5 quinquies della legge 24 marzo 2001, n. 89, sono liberamente pignorabili, nelle forme dell'espropriazione presso terzi, le somme diverse da quelle destinate al pagamento di spese per servizi e forniture aventi finalità giudiziaria o penitenziaria, nonché gli emolumenti di qualsiasi tipo dovuti al personale amministrato dal Ministero»*.

Fuori dal linguaggio tecnico, si può argomentare che il creditore dell'indennizzo Pinto può pignorare presso la Banca d'Italia i fondi del Ministero della Giustizia destinati al FUA, cioè al il fondo riservato a compensare particolari prestazioni “virtuose” dei dipendenti, quali i miglioramenti realizzati negli uffici per evitare proprio le condanne *ex lege* Pinto (un vero paradosso).

10) Affari di volontaria giurisdizione: progetto di una ulteriore riclassificazione delle pendenze e dei flussi

Il Ministero preannuncia in questa sede una seconda operazione di riclassificazione — già anticipata a grandi linee nella cit. relazione dell'ottobre 2014 ai §§ 11 e 12 — mediante una prossima analisi della reale composizione dello *stock* di affari della «*Volontaria Giurisdizione (VG)*».

Come è noto, la CEPEJ richiede agli Stati membri del Consiglio d'Europa la comunicazione separata dei *non-litigious cases* (procedimenti non contenziosi) e dei *litigious cases* (procedimenti contenziosi) e su tali comunicazioni effettua le comparazioni tra i vari Paesi.

La distinzione sembra apparentemente agevole in Italia, perché nei conteggi statistici gli affari di V.G.-Volontaria Giurisdizione trattati in Camera di consiglio con il c.d. rito camerale vengono separati dalle altre procedure trattate in pubblica udienza e come tali vengono comunicati alla CEPEJ.

Con tale sistema si trascura, all'interno della voce “affari di volontaria giurisdizione” (comunicati globalmente alla CEPEJ come *non-litigious cases*), la distinzione rilevante tra:

- quelli autenticamente tali, in cui il giudice non deve decidere tra parti litiganti ma assumere solo il ruolo di “garante della legalità”¹⁵ e
- quelli di natura contenziosa, quindi litigiosa, che vengono trattati con il rito camerale tipico della V.G. (per esempio, in materia di separazione personale, di divorzio, di diritto di famiglia e perfino in materia societaria e condominiale).

In altre parole si identificano le due classi di “affari” (*non-litigious cases* e *litigious cases*) solo in base al rito processuale di ogni singolo affare giudiziario e non su base ontologica.

La futura riclassificazione esige uno sforzo organizzativo preliminare che la DGStat intende compiere.

Occorre individuare, quantomeno per il futuro, i casi di volontaria giurisdizione contenziosa (cioè litigiosa) ed i casi di autentica volontaria giurisdizione (non contenziosa), magari con sigle diverse: «**VG-C**» per le prime e «**VG-NC**» per le seconde.

L'impatto è imprevedibile per il *quantum* ma sicuramente prevedibile per l'esito favorevole sul mutamento delle cifre.

Dal momento che nel 2013 i casi di VG sono stati contabilizzati indistintamente in numero complessivo di **825.374**, di cui:

- n. 3.318 nelle Corti d'appello,
- n. 756.720 nei Tribunali (in misura preponderante)

¹⁵ Gli esempi sono numerosi. Fra i più significativi: la nomina di un arbitro o di un liquidatore di società o di un amministratore giudiziale di condominio, l'autorizzazione per un viaggio all'estero del figlio minore di genitori separati, l'accertamento tecnico preventivo in previsione di un futura causa di merito, l'audizione di un teste a futura memoria e simili.

- n. 65.136 negli uffici dei Giudice di pace, la distinzione di cui si è detto potrebbe riservare la sorpresa di un buon numero di affari di VG-NC (affari non contenziosi) che, al pari delle pratiche tutelari, potrebbe transitare nei «conti d'ordine» (o di memoria).

Nella macro-categoria dei procedimenti contenziosi si avrebbe un consistente alleggerimento nelle classiche voci «iscritti / definiti / pendenti finali», con abbassamento delle relative “pendenze finali”, perfino sotto la soglia dei 4 milioni.

Se poi alcune categorie di tali affari di «VG-NC» (secondo la futura e possibile classificazione) fossero devolute ai Notai o ad altre Autorità con apposita norma di degiurisdizionalizzazione, l'alleggerimento sarebbe non solo di natura contabile, ma anche reale.

11) La misurazione delle *performance* dei Tribunali ordinari

All'inizio del 2015, a seguito della diffusione dei dati del «*Censimento speciale sulla giustizia civile*», e del connesso «*progetto Strasburgo 2*», un gruppo di esperti dell' «**Osservatorio per il monitoraggio degli effetti sull'economia delle riforme della giustizia**»¹⁶ ha condotto uno studio sulla *performance* dei tribunali italiani nel settore civile.

Lo studio, consistente in 43 slide, è stato presentato il **26 marzo 2015** in una riunione straordinaria dell'«*Osservatorio*» alla quale hanno partecipato il Ministro della Giustizia On. Andrea ORLANDO (con i suoi collaboratori), il Vice-Presidente del CSM On. Giovanni LEGNINI ed il Presidente della VII Commissione del CSM Cons. Antonio ARDITURO (con i rispettivi collaboratori). E' stato poi divulgato mediante inserimento nel sito web del Ministero della Giustizia.

Si riportano le prime due slide del pregevole documento elaborato da tre analisti di grande esperienza internazionale: Ing. Roger ABRAVANEL, Ing. Stefano PROVERBIO, Dott. Fabio Bartolomeo BARTOLOMEO¹⁷, con la sintesi delle conclusioni.

¹⁶ L'osservatorio, costituito dal Ministro della Giustizia On. Andrea ORLANDO, è presieduto dalla Prof.ssa Paola SEVERINO.

¹⁷ Roger ABRAVANEL è *Director emeritus* di MCKINSEY. Editorialista del *Corriere della sera*, è autore di saggi di grande diffusione: *Meritocrazia: Quattro proposte concrete per valorizzare il talento e rendere il nostro paese più ricco e più giusto* (Garzanti, 2008); *Regole* (Garzanti, 2010); *Italia, cresci o esci* (Garzanti, 2012); *La ricreazione è finita* (Rizzoli, 2015). Stefano PROVERBIO è *Director emeritus* di MCKINSEY. E' Consigliere di Amministrazione di importanti imprese internazionali. Fabio BARTOLOMEO è titolare della DGStat del Ministero della Giustizia. E' referente dell'Italia per la CEPEJ (Consiglio d'Europa) e per la Commissione Europea (UE). E' componente del

GIUSTIZIA CIVILE

Incontro tra Ministero e CSM

Misurare la performance dei tribunali

Roma. 26 marzo 2015

Elaborazione di : Roger **ABRAVANEL** – Stefano **PROVERBIO** – Fabio **BARTOLOMEO**

COMSTAT, organo di governo del Sistema Statistico Nazionale. E' stato *Senior Executive* in ACCENTURE.

Sintesi delle conclusioni

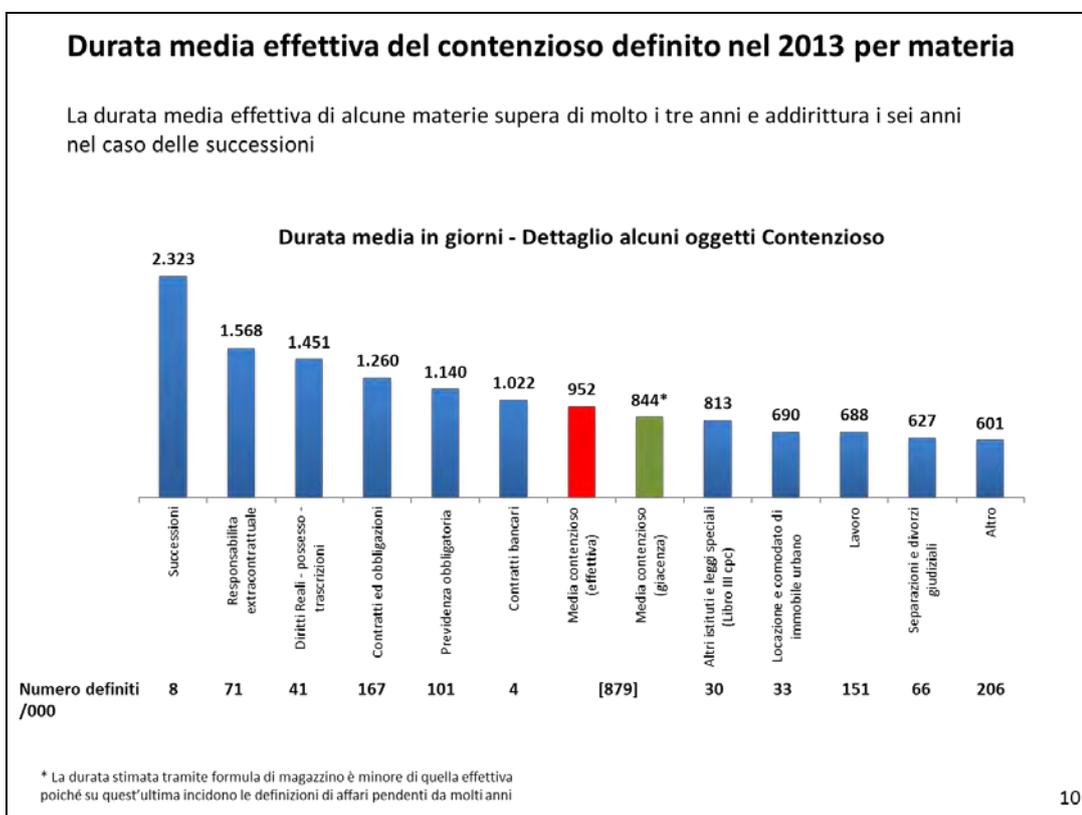
- L'analisi della performance della giustizia civile si è concentrata su circa 2 milioni di cause complesse (contenzioso di tribunale) su un totale di 5 milioni di pendenti di ogni grado e ufficio
- Questa analisi dimostra che, anche se in lieve miglioramento, la performance complessiva continua ad essere lontana dai riferimenti europei
 - miglioramento di 5% all'anno negli ultimi 5 anni
 - ma, a livello medio, una durata di 2 anni e mezzo in 1° grado e quasi 9 anni con la cassazione
 - molto lontani dai benchmark internazionali
- Inoltre, la variabilità della performance tra i 139 tribunali è molto alta
- Le esperienze di alcuni tribunali dimostrano che adottando nuovi principi organizzativi è possibile migliorare anche a parità di altre condizioni di contorno
- Per ottenere un veloce miglioramento è opportuno che il Ministero e il CSM interagiscano nel varare una efficace «delivery unit»

Quanto alle slide successive, si riportano le più significative iniziando dall'indice:

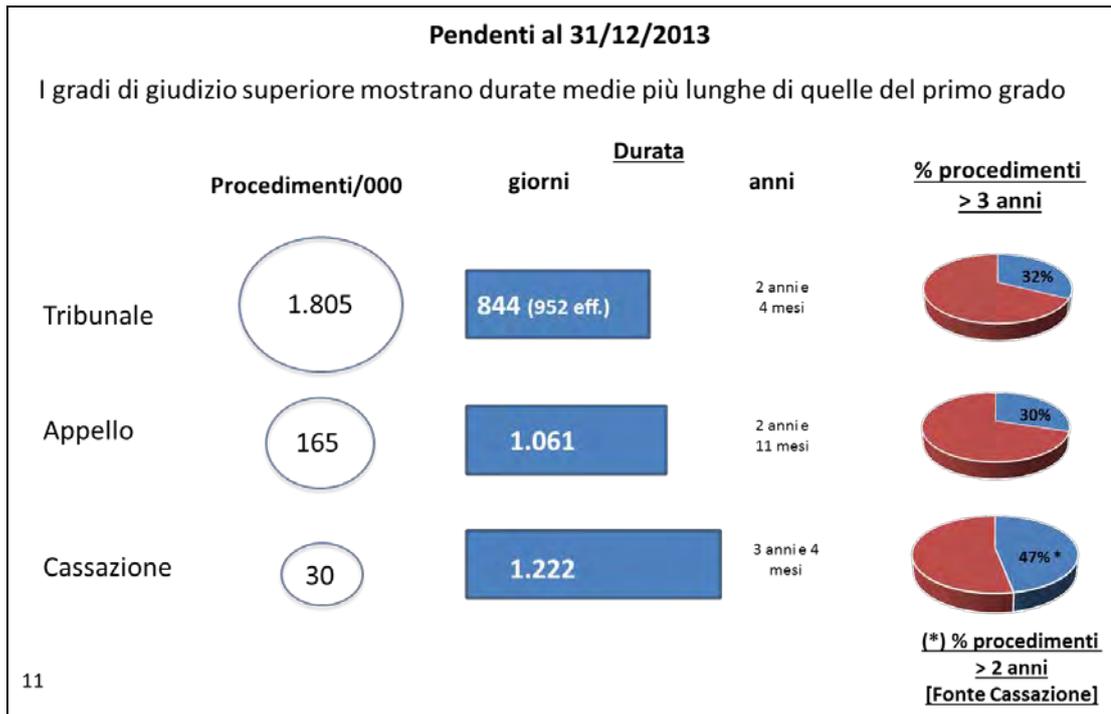
Indice del documento

- 1. Le pendenze nazionali del settore civile**
- 2. Analisi della performance dei Tribunali italiani**
- 3. Alcuni miti da sfatare**
- 4. Misure pratiche e organizzative per il miglioramento della performance dei Tribunali**

Importante è la slide n. 10 in cui si dà conto dei calcoli relativi alla durata media effettiva di alcune cause contenziose. Si noti: «*durata media effettiva*», cioè fondata sul calcolo reale e non sulla «*formula di magazzino*» $[(P+F) : (S+E) \times 365 \text{ gg.}]$



In tema di «*durata media*», la slide n. 12 presenta la comparazione tra il limite della legge Pinto (il noto parametro di anni 3+2+1) ed i valori effettivamente misurati, con la stima del numero dei casi di «violazione Pinto»

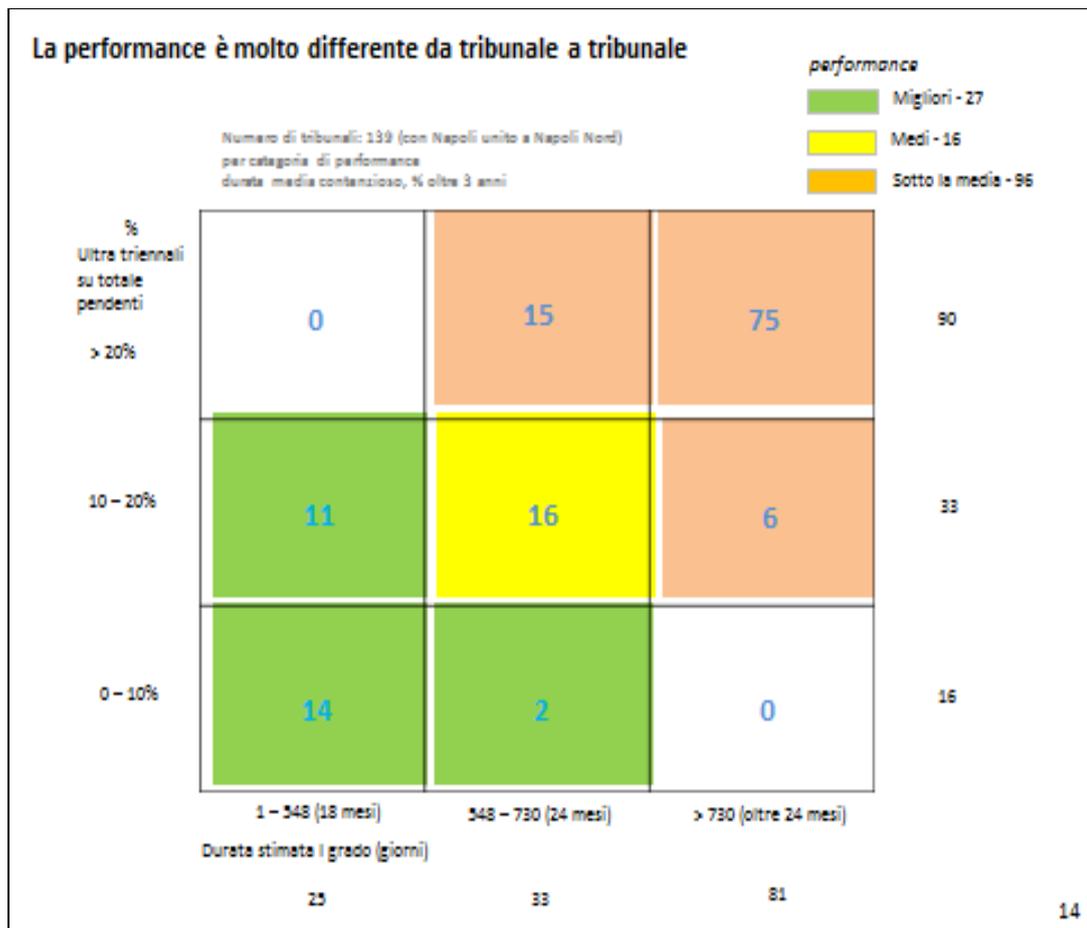


11

La slide n. 14 è decisamente la più interessante. E' la mappa dei "migliori" 27 tribunali (colore verde), dei 16 tribunali medi (colore giallo) e dei 96 tribunali «sotto la media» di una accettabile *performance* (colore arancione, la stragrande maggioranza).

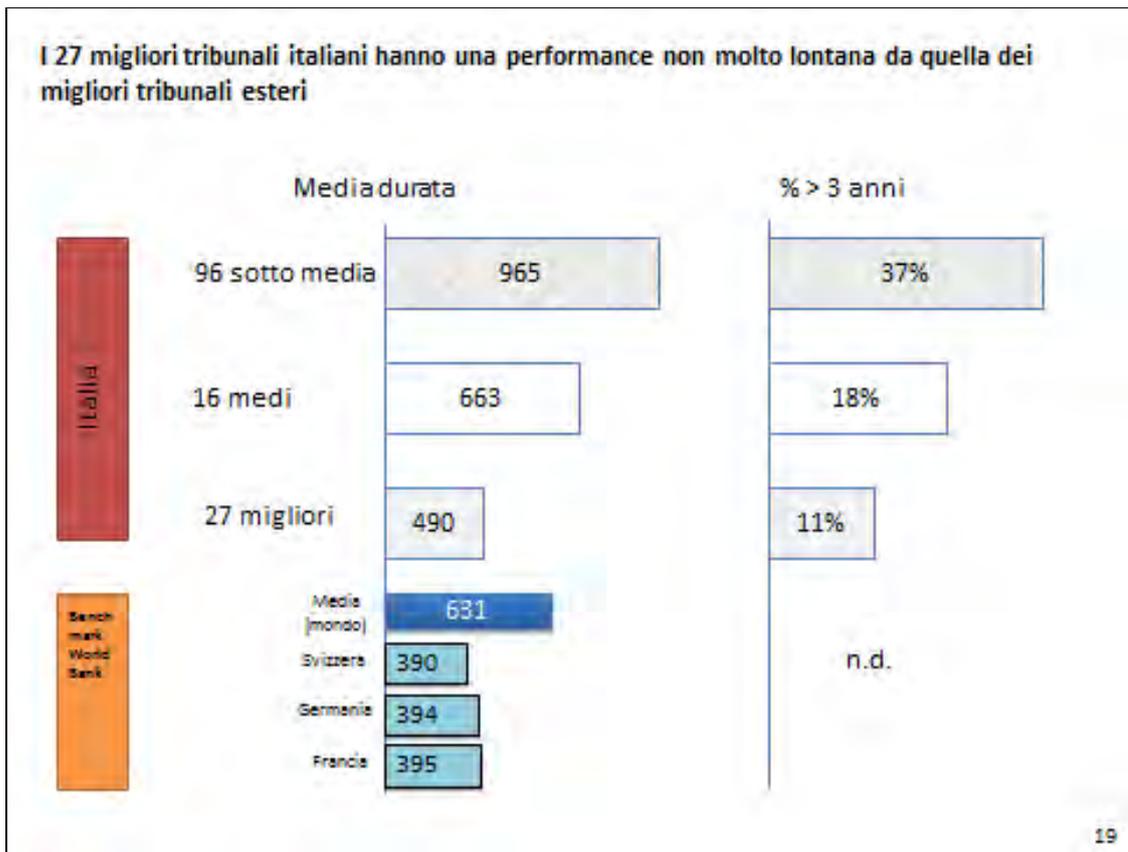
La misurazione ha tenuto conto di due indici significativi di *performance*:

- la durata media delle cause (sull'ascissa, in orizzontale);
- la percentuale di cause "vecchie" ultra-triennali sul totale della pendenza (sull'ordinata, in verticale)



La slide n. 19, collegata alla n. 14 (ved. pagina precedente) è altrettanto interessante. In base ai due indici significativi di *performance* (durata media delle cause ed entità della pendenza ultra-triennale) è stata quantificata l'incidenza:

- dei 27 uffici “migliori”
- dei 16 uffici “nella media”
- dei 96 uffici “sotto la media”



La slide n. 21 è l'elencazione dei principali argomenti che vengono di solito utilizzati per spiegare le ragioni dello stato di crisi (pressoché cronica) della giustizia italiana.

I tre esperti, nel misurare le *performance* dei 139 tribunali italiani, hanno tenuto conto dei 23 parametri di misurazione indicati nel censimento speciale della DGSTAT. Alcuni di tali argomenti si sono rivelati veri e propri “luoghi comuni” privi di riscontro oggettivo.

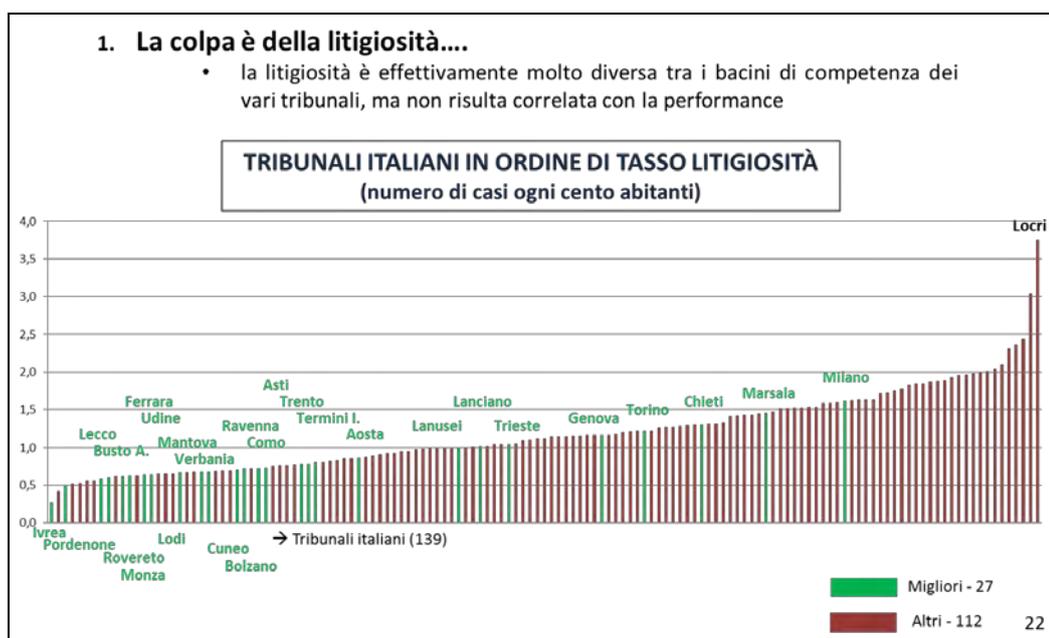
MITI DA SFATARE (o da ridimensionare)

1. La colpa è della litigiosità
2. Mancano le risorse (umane)
3. La performance dipende dal mix delle cause
4. I migliori sono piccoli Tribunali con bassi carichi
5. Esiste una «questione meridionale»

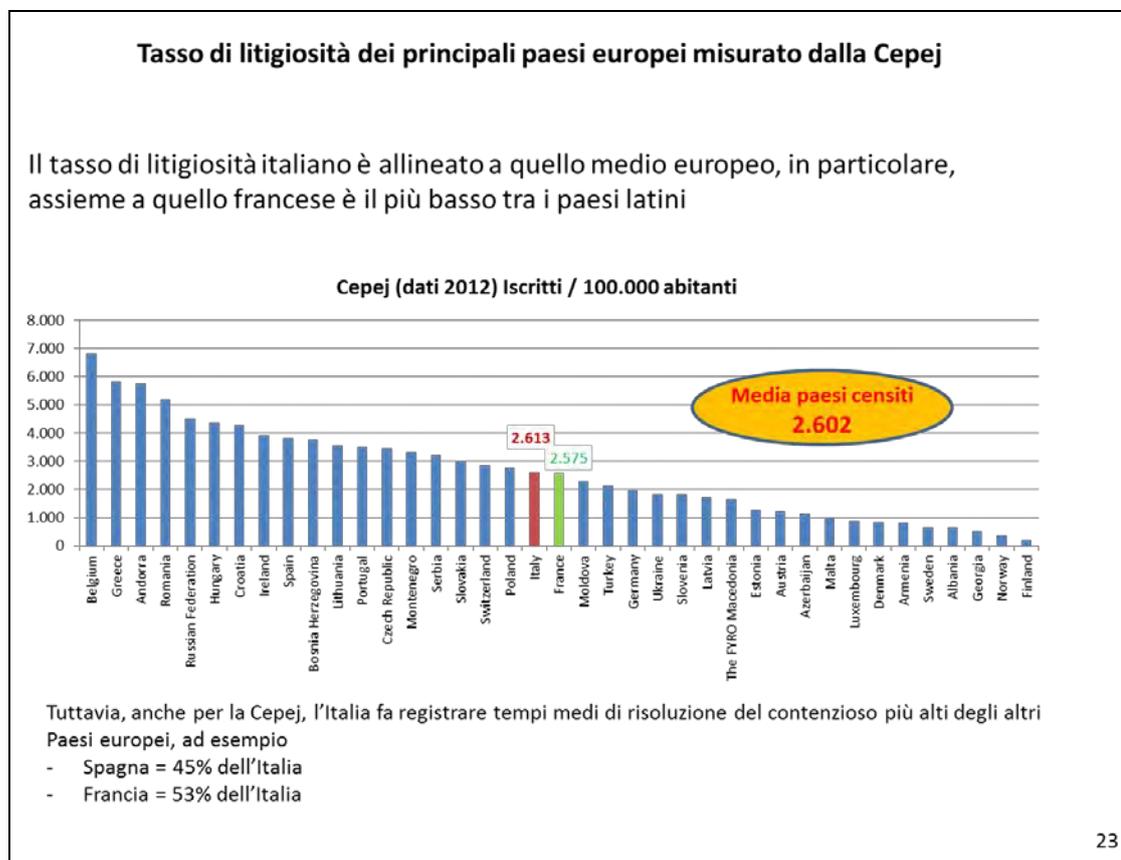
21

La slide n. 22 dimostra che l'argomento della “*eccessiva litigiosità*” dei residenti in alcune parti dell'Italia (alta negli istogrammi di destra; bassa negli istogrammi di sinistra) non è correlata alle *performance* peggiori (istogrammi in rosso) ed alle *performance* migliori (istogrammi in verde).

Sia pure in quantità diversa, le *performance* peggiori (istogrammi in rosso) si riscontrano anche nelle zone a bassa litigiosità (a sinistra) e le *performance* migliori (istogrammi in verde) nelle zone ad alta litigiosità.



La slide n. 23 dimostra che la tesi, molto diffusa, della “*eccessiva litigiosità*” degli italiani rispetto agli altri Paesi europei è priva di fondamento (un “*mito da sfatare*”). L’indice di litigiosità elaborato dalla CEPEJ per i Paesi aderenti al Consiglio d’Europa (n. casi / 100mila abitanti) in Italia è di valore medio, pressoché uguale alla Francia. In Italia è inferiore rispetto ad altri 18 Paesi e superiore ad altri 20 Paesi.



La slide n. 24 dimostra che la tesi, anche questa molto diffusa, della “mancanza di risorse” quale causa essenziale delle *performance* peggiori è priva di riscontri univoci.

2. Mancano le risorse (umane)

- Il dimensionamento delle piante organiche non è stato un tema di indagine, tuttavia emerge certamente un elevato livello di scoperture.
- Le analisi condotte su un unico anno dimostrano che non c’è stretta correlazione tra scoperture di organico e basse performance (e viceversa). Il che sembra dimostrare che è possibile un miglioramento basato su logiche organizzative.
- Tuttavia, poiché si ritiene che l’analisi delle risorse, sia umane che materiali, andrebbe condotta su un arco temporale più lungo e in modo più analitico e puntuale, si preferisce non pronunciare conclusioni su questo aspetto.

Secondo la slide n. 27 la convinzione che gran parte delle *performance* migliori si registrano nell'Italia settentrionale e centrale, mentre le peggiori siano concentrate al sud trova riscontro nei valori relativi alla durata media delle cause e alla percentuale delle cause vecchie ultratriennali sul totale.

Non si tratta però di una regola ferrea perché l'esempio "virtuoso" di Marsala dimostra, al contrario, la ininfluenza della collocazione di un ufficio al nord, al sud o al centro.

5. Esiste una «questione meridionale» nella performance dei tribunali:

Abbastanza vero, ma lo studio delle eccezioni dimostra che la leadership può determinare risultati di eccellenza anche al sud

Macro dati di performance per area geografica

Area geografica	% pendenti ultratriennali	Durata media
Nord	19%	597
Centro	27%	893
Sud	40%	996

... tuttavia

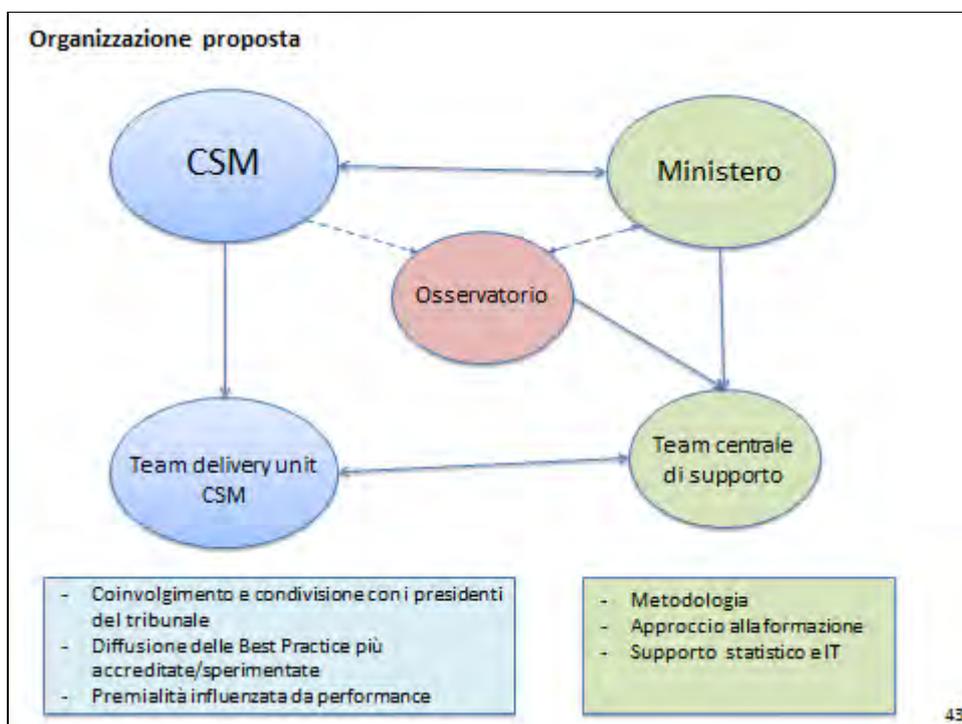
MARSALA (sud)	5,7%	461
---------------	------	-----

27

La slide 32 descrive il percorso per la diffusione delle buone prassi. E' significativo che i tre esperti, nel prendere atto del completamento della fase "raccolta dei dati", mettano in evidenza la necessità di «**creare il senso di urgenza**» per giungere al cambiamento. Ciò significa che "non è più tempo di discutere". E' il momento di operare.



La slide n. 43 rappresenta lo schema di una proposta operativa per il programma di cambiamento. Lo schema non ha bisogno di commenti.



12) Le conclusioni operative sulle *performance*

I tre esperti, nel misurare le *performance* dei 139 Tribunali italiani, hanno commentato, in chiusura, il «metodo *Strasburgo* di Torino» (ved. la slide 29 per lo schema generale del progetto e le slide 41-42 per la sintesi delle 20 regole consigliate dalla circolare torinese per la trattazione delle cause “vecchie”, il c.d Decalogo) nonché l’ «*evoluzione del metodo Strasburgo a Marsala*» (slide 30), sottolineando per quest’ultimo fenomeno che «*Marsala è diventato in breve tempo uno dei tribunali con la minore incidenza delle cause ultra triennali e con i più veloci tempi di definizione*».

Hanno descritto in particolare il metodo di gestione del progetto da parte del Presidente del Tribunale di MARSALA (slide 31), che è decisamente più “stringente” rispetto al metodo cui si è ispirato.

Due le conclusioni: a) indiscutibile apprezzamento circa la bontà del progetto; b) auspicio di estensione del progetto sul territorio nazionale.

Tutto ciò consente di trattare a parte il «progetto *Strasburgo 2*», auspicando la diffusione spontanea sul piano nazionale (come è già avvenuto e sta avvenendo in alcune sedi) delle due esperienze locali esaminate dagli esperti.

[Segue: PARTE II]