



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Governance delle Organizzazioni Pubbliche
ordinamento ex D.M. 270/2004

Tesi di Laurea

Misurare la complessità del sistema giudiziario in Italia.

Esperienze nazionali ed internazionali a confronto.

Relatore

Ch. Prof. Stefano Campostrini

Correlatore

Ch. Prof.ssa Claudia Irti

Laureando

Alessandro Grassi
Matricola 856146

Anno Accademico

2016 / 2017

来て見れば夕の桜実となりぬ

INDICE

Introduzione	3
Capitolo 1: la valutazione dei sistemi giudiziari a livello nazionale.....	6
1. La Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia.....	7
2. L'Istat.....	31
3. Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.....	33
Capitolo 2: la valutazione dei sistemi giudiziari a livello internazionale.....	35
1. La Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa.....	36
2. La DG-Justice della Commissione Europea.....	54
3. La Banca Mondiale e l'OCSE.....	59
Capitolo 3: verso un modello di valutazione della qualità sempre più integrato.....	62
1. Casi studio e letteratura internazionale: qualche ulteriore spunto.....	63
2. L'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione.....	69
3. Verso un modello di valutazione delle Corti d'Appello.....	75
Capitolo 4: la Corte d'Appello di Milano: una prima applicazione del modello proposto.....	83
1. La Corte d'Appello di Milano.....	84
2. Conclusioni.....	91
Bibliografia.....	93
Sitografia.....	100
Fonti normative principali.....	101

Introduzione.

Misurare la complessità dei sistemi giudiziari muove da tre importanti considerazioni: innanzitutto, che vi sono molteplici sistemi giudiziari, i quali presentano profonde differenze quando consideriamo Paesi, regioni, finanche a circondari geograficamente attigui; in secondo ordine, che questi sistemi hanno la proprietà di essere complessi, con diversi ordini di sottoinsiemi e influenze endogene ed esogene; infine, che tale complessità possa essere scomposta in dimensioni e che queste dimensioni possano a loro volta venire misurate attraverso opportuni indicatori.

Misurare la complessità dei sistemi giudiziari diventa così un percorso in tre macro-passi, plasmati sulle tre considerazioni fatte. Il primo passo consiste nel selezionare un sistema giudiziario: un sistema multi-Paese; un sistema Paese; un sistema regionale; un singolo caso studio. Tale sistema viene dapprima osservato, nelle similitudini e, soprattutto, nelle particolarità che lo rendono unico e delle quali dobbiamo sempre tenere adeguato conto nel percorso di ricerca. Il secondo passo consiste nel trasformare le osservazioni di carattere generale in dati utilizzabili coerentemente all'interno di un modello pre-determinato capace di far saggiare la complessità nelle sue direttrici più importanti. Il terzo passo consiste nella trasformazione dei dati raffinati in vere e proprie informazioni, sintetizzate attraverso indicatori appropriati.

Il percorso che si dipana nella linea di ricerca affrontata nella presente tesi vuole quanto più attenersi a questa impostazione. I primi due capitoli sono così dedicati all'analisi della letteratura "ufficiale": nel primo capitolo sono presentati i più importanti lavori a livello nazionale che hanno affrontato, secondo le diverse prospettive, la complessità dei sistemi giudiziari; nel secondo capitolo, in modo speculare, i lavori a livello europeo ed internazionale. La prima metà del lavoro permette di addentrarsi nelle pratiche valutative tenute dalle istituzioni, offrendo anche una introduzione generale al tema.

Il terzo capitolo è dedicato ai percorsi di ricerca altrimenti rintracciati, come studi, papers, case studies nell'ottica di offrire anche letture che contribuiscono al dibattito sul tema. In questo si presenterà anche il lavoro dell'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della giurisdizione, il quale, grazie al supporto scientifico dell'Università Ca' Foscari, ha voluto avviare una comprensiva analisi dei sistemi giudiziari, soprattutto in ottica propositiva, con l'obiettivo di innovare le attuali pratiche valutative. Nell'ultima parte del capitolo viene presentato lo studio proposto per questo elaborato: le sue premesse, il metodo seguito e i risultati raggiunti, con particolare attenzione al modello di valutazione emergente.

Il quarto capitolo, infine, presenta un'applicazione del modello studiato: il caso della Corte d'Appello di Milano, nel tentativo di mostrare con un exemplum, sulla base di quanto visto nel percorso precedente, l'approccio valutativo proposto. Da questo stress test possono emergere punti di forza e limiti del modello studiato.

Vi sono diversi problemi metodologici che sono precedenti rispetto alla trattazione e che vale la pena di evidenziare: la bulimia del dato; la path dependence; la speciale natura della funzione giurisdizionale.

I concetti di efficienza e qualità non sono nuovi all'interno della funzione pubblica, se consideriamo la visione portata avanti dal new public management, oggi evoluto nella più comprensiva governance pubblica. Esistono diverse pratiche di rilevazione del dato, talvolta basate su sistemi informativi integrati, talvolta lasciate al singolo ufficiale pubblico; talvolta fondate su metodi campionari, altre volte su indagini non statistiche. La mole di dati è impressionante ma, va detto, è caratterizzata da un basso grado di integrazione: nell'utilizzare più fonti, diventa ancora più importante risalire al metadato. Nelle analisi pluriennali, inoltre, diventa fondamentale compiere una estensiva analisi dell'humus legislativo e dei cambiamenti normativi, come la riforma della geografia giudiziaria del 2012, che ha stravolto molti circondari, rendendo ancora più arduo il processo di confronto intertemporale tra sistemi. Nel corso della presente trattazione, si è generalmente tenuto un approccio pluriennale contenuto entro il precedente triennio, che evitasse quindi di incappare in questo genere di bias.

Il secondo problema, collegato al primo, è di ordine storico: nessuno degli attuali sistemi giudiziari, quantomeno occidentali, nasce ex nihilo, ma affonda piuttosto le sue radici in una lunga tradizione scritta e orale, di norme e di usi anche antichissimi. Pensiamo all'ordinamento giudiziario in Italia: è tanto corretto dire che esso sia nato con l'Unità d'Italia e compiutamente disciplinato con regio decreto del 1941, quanto è corretto affermare che, fino alla riforma dell'assetto territoriale del 2012, esso ricalcava in grande parte, a livello sub-provinciale, le ripartizioni circondariali preunitarie. E queste, a loro volta, affondavano in un mix di tradizione locale e nuovi influssi, tra tutti quello importantissimo introdotto dai francesi nel periodo di egemonia napoleonica. E questo è solo un esempio tra i tanti che si potrebbero rilevare che permette di far capire quanto sia fondamentale avere accortezza del passato e dei vincoli che tale provenienza impone. È impensabile non considerare diversamente dagli altri uffici storicamente in prima linea nella lotta contro le organizzazioni mafiose; o, ancora, uffici locati in distretti industriali particolarmente rilevanti.

Infine, un terzo problema di natura quasi-ontologica: non è semplice stabilire la natura di un ufficio giudiziario. Esso non si configura attraverso le tipiche forme aziendalistiche, private o quasi-private, sulle quali esiste copiosa letteratura. Possiamo escludere, difatti, che la natura delle attività di un tribunale corrispondano a quelle di un'azienda. Non è corretto, nonostante sia più vicino alla fotografia della realtà, considerare il sistema giustizia come una "pubblica amministrazione" in senso stretto. Vi sono certamente diverse attività, tra quelle che vengono portate avanti in un tribunale, che si configurano come classiche attività della pubblica amministrazione: il procurement, ad esempio, oppure le attività di contabilità pubblica o ancora la gestione del patrimonio. Questo ci dà sentore di come alcune attività siano riconducibili a quelle tipiche dell'amministrazione pubblica, ma, come ha avuto occasione di sottolineare Giancarlo Montedoro in un recente intervento presso La Sapienza, "la funzione giurisdizionale non può ridursi ad un servizio, in

quanto rappresenterebbe una forma di delegittimazione politica della magistratura. Bisogna tornare all'unitarietà propria dell'idea costituzionale di giudice, superando l'attuale visione dualistica del magistrato come professionista ovvero come burocrate." Questo concetto è stato ulteriormente argomentato da Paolo Maddalena nella stessa sede: "È fondamentale, a questo punto, ricordarci della distinzione tra Stato-persona e Stato-comunità: all'art. 1 Cost. emerge questa distinzione, per cui è solo la pubblica amministrazione che può essere intesa propriamente come appartenente allo Stato-persona. Il giudice, invece, non è organo della pubblica amministrazione, dell'esecutivo; egli non deve eseguire la volontà del popolo, ma esprime il popolo stesso: appartiene quindi allo Stato-comunità, è quell'organo dello Stato-comunità caratterizzato dall'indipendenza."

Il lavoro dello studioso, quindi, seppur non volendosi inserire nel dibattito dottrinale tra emeriti giuristi, non può non tenere conto di questi spunti e di queste problematiche, specialmente quando si affaccia al più difficile dei compiti: giudicare chi giudica.

Capitolo 1

La valutazione dei sistemi giudiziari a livello nazionale.

La Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia.

Il Ministero della Giustizia è il soggetto, a livello nazionale, che ha la competenza, nella soddisfazione del ruolo istituzionale di sovrintendere all'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, di occuparsi di analisi statistica del sistema giudiziario. Per fare questo, è stata istituita la Direzione generale di statistica (*breviter* DG-Stat) nel 2001 con Decreto del Presidente della Repubblica. La DG-Stat è inserita nel SISTAN, il Sistema Statistico Nazionale che si occupa dell'elaborazione delle statistiche ufficiali.

Le attività della DG-Stat, di rilevanza sempre crescente nel corso degli anni, si sostanziano in due tipologie di analisi statistica: il monitoraggio e altri studi. Nella prima categoria rientrano tanto il monitoraggio nazionale aggregato quanto i monitoraggi distrettuali e circondariali. La DG-Stat pubblica, difatti, con cadenza annuale, aggiornamenti riguardo al monitoraggio nazionale di pendenze, arretrato e durata media degli affari del settore civile e penale, i cui dati provengono da fonte amministrativa e nuove iscrizioni di mediazioni civili e commerciali. Inoltre, questa pubblica anche, con cadenza trimestrale, il monitoraggio distrettuale della giustizia, che consiste in un quadro di analisi della performance delle Corti di Appello e dei Tribunali di ciascuno dei 26 Distretti giudiziari, analizzando tre dimensioni ritenute fortemente sintomatiche: il *clearance rate*, la variazione delle pendenze e la stratigrafia delle pendenze.

La DG-Stat collabora con le altre amministrazioni pubbliche nazionali, in particolare con quelle afferenti al sistema giudiziario italiano e con quelle dedite all'analisi statistica. Essa, com'è chiaro, collabora anche con enti internazionali e sovranazionali, tra cui sicuramente è importante sottolineare la Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (*breviter* CEPEJ), alla quale l'Italia partecipa attraverso il referente nazionale Fabio Bartolomeo, attuale Direttore della DG-Stat stessa. Della CEPEJ e del suo importante ruolo se ne parlerà ampiamente nel secondo capitolo.

L'unità di analisi considerata nei report della DG-Stat è diversa a seconda del tipo di studio che consideriamo. Abbiamo, ad esempio, studi che considerano l'intero sistema-Paese ed altri che si focalizzano sul livello circondariale. La DG-Stat offre anche, sul sito istituzionale¹, un datawarehouse aggiornato contenente tavole statistiche sui vari temi del sistema giudiziario, quanto più disaggregati possibile, fornendo così al pubblico una ricca base di dati ufficiali su cui elaborare report, studi, riflessioni. Ma non è solamente la dimensione territoriale quella che può variare: oltre, infatti, alla classica divisione tra settore civile e penale, vi sono ulteriori raffinazioni, come quella, all'interno del civile, che vuole discernere tra gli affari contenziosi e non contenziosi. La ragione più importante alla base di questa importante distinzione, che si ritrova quasi ovunque, non vuole essere solamente la ben conosciuta maggiore complessità procedurale dei procedimenti

¹ Accessibile all'indirizzo <https://reportistica.dgstat.giustizia.it>

contenziosi, motivo che probabilmente origina una parte dei ritardi della giustizia civile, ma piuttosto la presa di coscienza che proprio gli affari contenziosi sono quelli che più si caratterizzano come un “servizio pubblico”, in senso lato. Questi difatti sono i procedimenti, per definizione, volti alla risoluzione di una questione di carattere giuridico dalla quale dipende la definizione di una controversia tra due o più soggetti. In tal senso, regolando le dispute tra privati (siano essi persone fisiche quanto giuridiche), essi presidiano non solo importantissimi diritti dell’individuo, ma, astraendo a livelli superiori, intere società, come intere economie. In quello che il Sole 24 Ore ha pubblicato come il *Ranking dei tribunali più efficienti*², ad esempio, si prende in considerazione il settore civile e, in particolare, proprio gli affari contenziosi, trattati da 140 tribunali fino al 1° gennaio 2017.

La performance dei tribunali italiani nel settore civile.

Nel *Ranking dei tribunali più efficienti* viene calcolato un punteggio per ogni tribunale, permettendo così di stilare una classifica delle 140 corti considerate rispetto alla capacità di rispondere alla domanda di giustizia per gli affari contenziosi, di natura tanto ardua ed intricata quanto, come già evidenziato, fondamentale per il territorio. Tale punteggio viene calcolato come funzione di un set di sei indicatori, corrispondenti ad altrettante dimensioni ritenute ottimali rispetto all’obiettivo informativo. Tali indicatori sono: i procedimenti in corso al 31 dicembre 2016; la percentuale di pendenti ultra triennali; la durata media in giorni dei procedimenti; il rapporto definiti/iscritti; la percentuale di posti vacanti magistrati togati sul totale degli organici; la percentuale di posti vacanti personale amministrativo sul totale degli organici. Analizziamole, una per una, nel dettaglio.

I procedimenti in corso.

Il numero dei procedimenti in corso al 31 dicembre 2017 ha la funzione di dimensionare l’attività di un tribunale, pesandolo rispetto agli altri. Il numero dipende da moltissimi fattori, come il numero di residenti (persone fisiche e imprese) di competenza territoriale della corte considerata, il loro tasso di litigiosità naturale, ma anche i cambiamenti nella normativa, la natura dei settori economici prevalenti, lo sviluppo di strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie: nel corso della lettura, alcuni di questi elementi ed altri ancora emergeranno a più riprese. Il numero medio di procedimenti per tribunale rilevato è di 10928, ma, se osserviamo i dati, notiamo che solo il 30% dei tribunali considerati supera quella cifra, con Roma,

² Bartolomeo, F. (cur.). (2017). *La performance dei tribunali italiani nel settore civile*. Ministero della Giustizia: Direzione Generale di Statistica. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it>

Il riferimento all’articolo del Sole 24 Ore è disponibile da <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2017-03-17/la-classifica-tribunali-piu-efficienti-vince-bolzano-enna-coda-224818.shtml?uuid=AEzvZvo>

Napoli e Milano che svettano di molto sugli altri. La situazione è, come spesso viene definita, “a macchia di leopardo” e, anche tra circondari vicini, il numero è molto diversificato, impedendo o comunque rendendo azzardato aggregare i tribunali per collocazione territoriale.

È importante inoltre ricordare anche che il numero di procedimenti, differenziati per materia, ha un importantissimo effetto, di natura prettamente sostanziale: favorisce la specializzazione dei giudici, quando essi hanno un numero sufficiente di casi per potersi concentrare unicamente su specifiche materie, come quella d’impresa. Gioacchino Natoli, magistrato noto per la sua attività nel pool antimafia di Palermo, componente del Consiglio Superiore della Magistratura (*breviter* CSM), già Presidente della Corte d’Appello di Palermo, nonché oggi Capo del Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della Giustizia sotto il quale la DG-Stat è ordinata, ha avuto occasione in un recente intervento³ di sottolineare come tale massa critica sia presente oggi solo presso le sezioni specializzate in materia d’impresa del Tribunale di Milano (che nella classifica proposta si colloca all’undicesimo posto), rilevando pertanto che è impossibile offrire ai giudici altra corte in cui specializzarsi completamente. Come di recente affermato da Michele Vietti, *“i magistrati hanno la tentazione del solista, noi dobbiamo spiegare che si canta nel coro perché va valutata la risposta di giustizia e non il protagonismo, una risposta che deve rispettare tempestività, prevedibilità, uniformità. [Per questo sono necessari] uffici giudiziari di media o grande dimensione perché nei piccoli uffici non ci possono essere specialisti e non servono i tuttologi”*⁴.

I pendenti ultra triennali.

Si definiscono pendenti tutti i procedimenti portati all’esame dei giudici e non ancora conclusi alla fine del periodo considerato. Si differenzia, inoltre, tra “giacenza”, che costituisce il risultato di un normale ricambio tra sopravvenienze ed esaurimento, la cui magnitudine fisiologica viene fissata in tre anni⁵ per gli uffici di primo grado e in due anni per quelli di secondo grado e il vero e proprio “arretrato” in senso stretto, cioè il pendente con più di tre anni di anzianità, che, nelle parole del Ministero della Giustizia, “costituisce la

³ L’intervento in questione si è tenuto presso un evento organizzato dall’Osservatorio Nazionale Permanente sull’esercizio della Giurisdizione, organo del Consiglio Nazionale Forense, in collaborazione con l’Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari del Consiglio Nazionale delle Ricerche. Il seminario, dal titolo “Le riforme della geografia giudiziaria in Europa: confronto di esperienze.”, si è tenuto presso i locali del Consiglio Nazionale Forense in via del Governo Vecchio, 3, Roma, il 15 giugno 2017 ed ha visto la presenza di relatori internazionali e nazionali. Si avrà occasione di trattare più in dettaglio i temi trattati nello svolgimento del terzo capitolo. Ulteriori informazioni sono reperibili da <http://www.consiglionazionaleforense.it/web/cnf/osservatorio-nazionale-permanente>

⁴ Vietti, M. (2017, 21 marzo). Intervento dell’autore durante la presentazione del suo libro *“Mettiamo Giudizio. Il giudice tra potere e servizio.”* tenutasi in Roma presso i locali della Corte di Cassazione. Già componente laico del CSM, Michele Vietti è stato Vicepresidente del CSM nel periodo 2010-2014. Dal 2015 è Presidente della Commissione Ministeriale di Riforma dell’Ordinamento Giudiziario, conosciuta anche come Commissione “Vietti”.

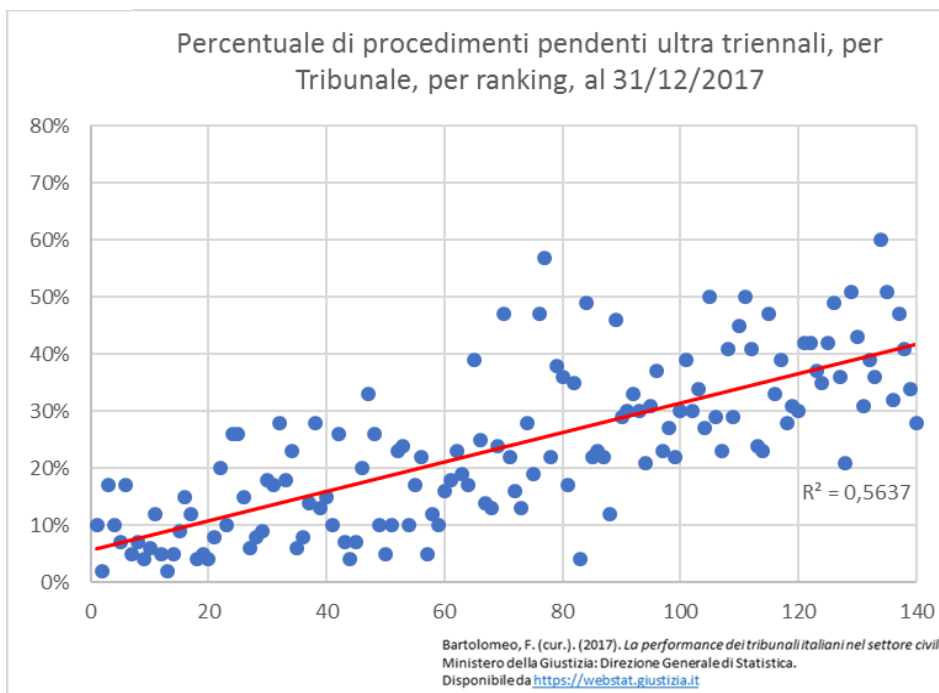
⁵ È la Convenzione europea dei diritti dell’uomo (*breviter* CEDU) a fissare lo standard di tre anni quale “termine ragionevole” (art. 6). Entrata in vigore nell’ordinamento nazionale dal 1955, solo dopo una lunga vicenda (L. Cost. 2/1999; L. 89/2001; L. 134/2012) ha avuto una vera e propria applicazione, seppur “mitigata” rispetto a quelle che forse erano le intenzioni della CEDU: resta in capo a chi chiede il risarcimento per l’irragionevole durata di dimostrare di aver subito un danno.

patologia che purtroppo contribuisce a relegare la giustizia italiana in fondo alle classifiche sull'efficienza dei sistemi giudiziari redatte dalle organizzazioni internazionali"⁶.

Quanto alla situazione nazionale che emerge dal *Ranking*, a fronte di una media del 24% di giacenti ultra triennali, rileviamo una situazione diversificata e non immediatamente correlata al numero di procedimenti: vi sono alcuni Tribunali, di dimensioni anche medie (Lamezia Terme, Barcellona PdG, Potenza, Caltagirone, Vallo della Lucania, Patti) dove la gestione di questa problematica eccede la metà della funzione giurisdizionale complessiva della corte; di contro, vi sono Tribunali di dimensioni comparabili (Bologna, Genova, Monza, Torino, Napoli Nord) dove questa quota si colloca entro il 10% del totale. I "tre grandi" richiamati in precedenza si collocano alle seguenti percentuali di arretrato: Roma vede il 16%; Napoli è al 26%; Milano, infine, presenta il 12% di procedimenti pendenti ultra triennali.

Infine, con un buon indice di correlazione, mostriamo in modo visuale quello che la ragione ci lascia bene immaginare: la percentuale elevata di pendente ultra triennale è stato motivo di penalizzazione nella posizione di un tribunale all'interno del *Ranking*.

[Fig. 1]



⁶ Ministero della Giustizia. (2014). *Giustizia civile: on line censimento speciale su pendenze cause e uffici giudiziari*. Comunicato stampa. Reperibile dal sito istituzionale <https://giustizia.it>

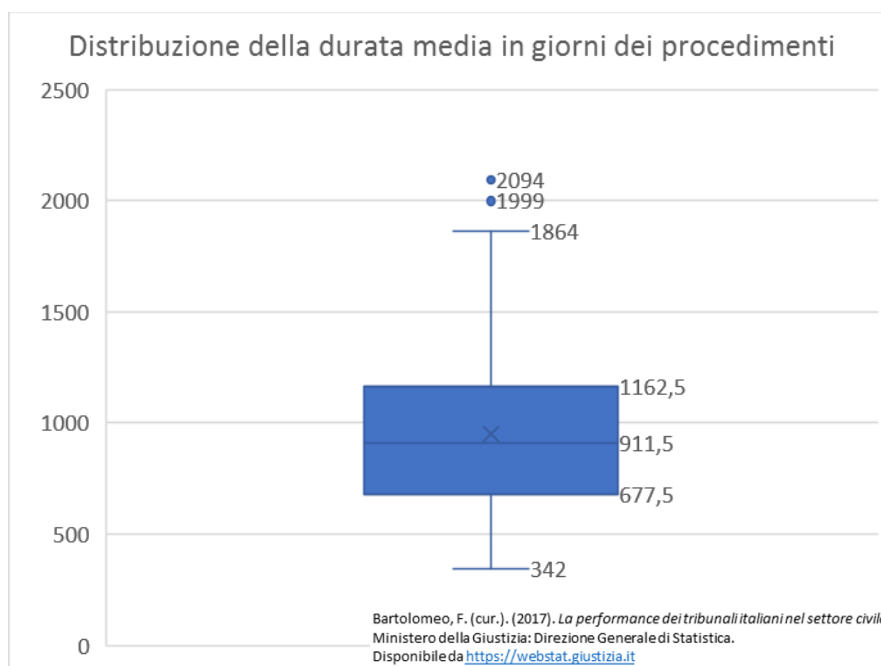
La durata dei procedimenti.

La durata⁷ del procedimento di un Tribunale si definisce come il numero di giorni che trascorrono dal momento dell'iscrizione alla sentenza. Questo valore è naturalmente correlato⁸ a quello dell'arretrato: una percentuale più elevata di procedimenti che abbiano superato i tre anni si riscontra, evidentemente, in quei tribunali che hanno una durata media dei processi maggiore.

I valori estremi con i quali si presenta il fenomeno lasciano alquanto sorpresi: se ad Aosta bastano mediamente 342 giorni per giungere alla risoluzione di un affare contenzioso, a Lamezia Terme, nel Distretto di Reggio Calabria, ne passano ben 2094 prima che il giudice riesca ad emettere relativa sentenza. Il rapporto tra i due estremi è di circa sei volte: un numero che ci dà l'idea di quanto possa veramente cambiare la situazione da ufficio giudiziario a ufficio giudiziario.

Se analizziamo la distribuzione dei dati utilizzando lo strumento del grafico scatola e baffi [Fig. 2], notiamo in realtà una relativamente bassa dispersione delle osservazioni, che, inoltre, ha una forma quasi simmetrica. La media (948,9 giorni) è inoltre vicina alla mediana (911,5 giorni).

[Fig. 2]



⁷ L'indicatore presentato è costruito secondo le linee guida CEPEJ sul *disposition time*: "it compares the number of resolved cases during the observed period and the number of unresolved cases at the end of the observed period. 365 is divided by the number of resolved cases divided by the number of unresolved cases at the end, so as to be able to express it in number of days. The ratio measures how quickly the judicial system (of the court) turns over received cases – that is, how long it takes for a type of cases to be resolved. This indicator provides further insight into how a judicial system manages its flow of cases". CEPEJ Guidelines.

⁸ Per la precisione, l' R^2 si attesta a 0,88.

Ciò che invece risulta anomalo sono i “baffi”: c’è un evidente sbilanciamento di valori elevati e maggiormente dispersi per quello che riguarda il 25% delle osservazioni che sono superiori a 1162,5 giorni, con la presenza di due valori anomali rappresentati dal Tribunale di Lamezia Terme (2094 giorni, distretto di Reggio Calabria) e dal Tribunale di Patti (1999 giorni, distretto di Messina).

Il rapporto definiti/iscritti.

Chiamato *clearance rate* dalla letteratura internazionale sul tema, il rapporto definiti/iscritti è un indicatore costruito come rapporto tra procedimenti conclusi durante l’anno t e nuovi iscritti dell’anno t. Viene talvolta chiamato tasso di risoluzione e misura la capacità di gestione dei flussi di domanda. Il funzionamento dell’indicatore è immediatamente chiaro: tanto più questo si avvicina all’unità, tanto più l’attore di volta in volta individuato (ad esempio, nel *Ranking*, un tribunale) dimostra la sua capacità nel riuscire a gestire adeguatamente la nuova domanda di giustizia. Se eccede l’unità, significa che “sono stati definiti più procedimenti di quanti ne siano sopravvenuti con una conseguente riduzione dell’arretrato”⁹. È un indicatore, in ottica economica, che rapporta l’offerta (il numero di sentenze) alla domanda (i nuovi iscritti).

Dal report emerge che 38 tribunali italiani hanno un indice inferiore all’unità: in quegli uffici, in altre parole, si è generato nell’anno un arretrato (potremmo quasi definirlo un “semilavorato”) che dovrà essere gestito nelle annualità successive. Fatti salvi 12 tribunali per i quali l’indice pari a 1 evidenzia una situazione di relativo equilibrio, per i restanti tribunali considerati, invece, l’indice è maggiore di uno: in tutti questi uffici, che rappresentano la maggioranza, la capacità di gestione permette di rilevare un’erosione dell’arretrato; ad esempio, nella già citata Lamezia Terme si rileva un *clearance rate* di 1,39: ogni anno i giudici riescono a gestire una quantità di arretrato pari a quasi il 40% in più di quello che sarebbe il loro naturale carico di lavoro, prospettando una costante riduzione delle giacenze. Al pari di Lamezia Terme, nella maggioranza dei tribunali con elevato arretrato si rintraccia un grande sforzo da parte della magistratura nel rispondere quanto prima ai cittadini: di 62 tribunali il cui pendente ultra triennale supera la media nazionale, solo 19 (poco meno di un terzo) non hanno un *clearance rate* adeguato ad erodere tale arretrato.

Si approfondirà a più riprese il tema del *clearance rate*, anche in ottica di medio periodo, per la sua fondamentale importanza -a livello nazionale quanto internazionale- come standard riconosciuto di efficienza: lo si ritrova in quasi tutti i lavori che si occupino di qualità ed efficienza della giustizia.

⁹ Ci si è attenuti, in questa parte del lavoro, alla definizione di *clearance rate* che viene offerta dalla DG-Stat sul sito istituzionale, reperibile da <https://webstat.giustizia.it/layouts/15/start.aspx#/SitePages/Monitoraggio%20trimestrale.aspx>

La percentuale di posti vacanti riguardo ai magistrati togati sul totale degli organici.

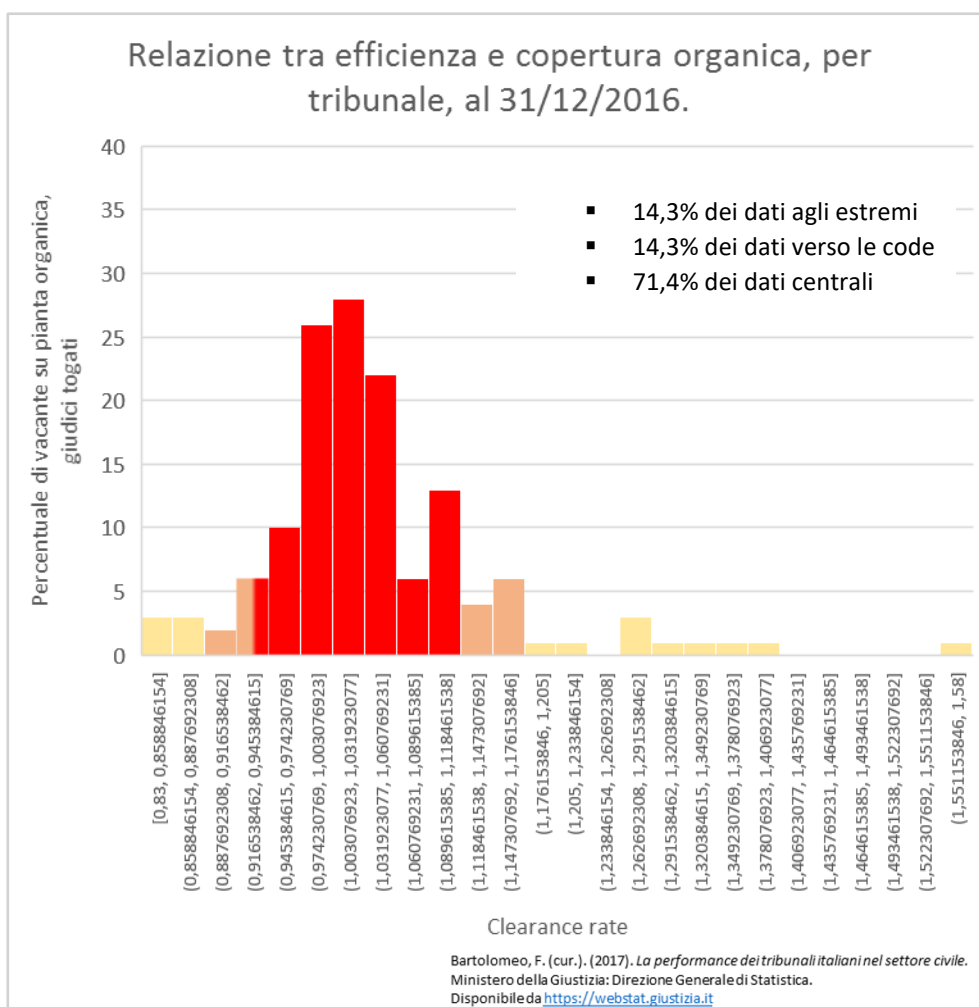
Stabilire quale sia la percentuale di copertura della pianta organica impone, a livello preliminare, di quantificare il valore della pianta organica stessa, per ogni tribunale e corte. La questione è più complessa di quello che si possa immaginare, non solo per la difficoltà nel reperire dati di qualità da ogni circondario, ma soprattutto perché vede l'intrecciarsi di diverse competenze in materia: il Ministero della Giustizia, difatti, per decreto¹⁰, decide gli organici ma, nel farlo, deve tenere conto di diversi fattori, tra cui: le proiezioni sulla popolazione e sulla domanda di giustizia, elaborate da Istat e dalla DG-Stat, nonché le analisi sull'arretrato; le necessità particolari di alcune giurisdizioni, come quella antimafia; le competenze specifiche del CSM, che viene sentito in via preliminare, poiché, lo ricordiamo, i magistrati sono inamovibili¹¹, rendendo in tal modo rigido il mercato del lavoro della magistratura togata. Ma gli spunti non si fermerebbero certo con questo breve riassunto, atto solo a permettere di saggiare ancora una volta la complessità della materia cui ci si affaccia.

Un primo "mito" da sfatare è quello della relazione tra inefficienza ed inadeguatezza numerica del personale: potremmo supporre, difatti, che l'una sia causata dall'altra. Per cercare di dimostrare, ponendoci in questa ottica, la veridicità di una tale ipotesi, andiamo a mettere in relazione i dati sull'efficienza (clearance rate) e quelli sulla scoperta dell'organico, costruendo un istogramma al fine di avere una descrizione del fenomeno quanto più normalizzata. La situazione che si presenta è evidenziata dal seguente grafico [Fig. 3].

¹⁰ L'ultimo decreto ministeriale, in tal senso, è il D. M. 1 dicembre 2016, in materia di "Rideterminazione delle piante organiche del personale di magistratura dei Tribunali ordinari e delle relative Procure della Repubblica". Nella Relazione Tecnica allegata, possiamo vedere direttamente le intenzioni del Ministero, che con le sue parole afferma: *"In questa prospettiva, un più corretto dimensionamento degli organici delle sedi giudiziarie risulta, invero, un fondamentale passaggio di ogni strategia di modernizzazione e potenziamento dell'organizzazione giudiziaria, quale indispensabile supporto delle politiche giudiziarie finalizzata a realizzare una struttura ordinamentale idonea a fornire adeguata risposta alla domanda di giustizia. In particolare, la revisione delle piante organiche dei magistrati risponde all'esigenza [...] di contribuire a restituire efficienza al sistema giudiziario, consentendo l'apertura – all'esito della riforma della geografia giudiziaria [...] – di una fase di modellamento dell'assetto territoriale degli uffici giudiziari, necessaria per superare alcune disfunzioni riconnesse ai limiti della legge di delega originaria. In generale, la complementarietà tra gli interventi di carattere normativo e quelli di innovazione organizzativa ha già prodotto significativi effetti in termini di contenimento e riduzione del pesante arretrato che ancora grava su molti uffici giudiziari, che potranno risultare ancora più incisivi all'esito di una corretta redistribuzione delle risorse."* Per una lettura completa si rimanda al decreto in esame, reperibile da https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_14.page

¹¹ È la Costituzione stessa a definirlo, all'articolo 107: fatti salvi i provvedimenti del CSM, i giudici "non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni". L'inamovibilità, vale la pena elaborarlo ulteriormente, si concretizza in due effetti: un effetto "esterno", garantendo che il magistrato non possa essere sollevato dalla funzione se non per specifiche cause (inamovibilità funzionale); un effetto "interno" in quanto il singolo magistrato non può essere trasferito in una sede diversa da quella in cui opera se non nei casi ed alle condizioni di legge (inamovibilità della sede). Proprio questa seconda accezione è quella che, pur rispondendo alla necessità di garantire concretamente l'indipendenza, ha l'effetto perverso di rendere rigido il sistema.

[Fig. 3]



Quello che osserviamo, in breve, è che non esiste una relazione lineare tra le due grandezze. Al contrario, a “bassi” livelli di scoperta (in altre parole: ad adeguati livelli di copertura), corrispondono due situazioni opposte: una di inefficienza, con *clearance rate* inferiore a 0,9; una di elevata efficienza, con *clearance rate* superiore a 1,2. Se osserviamo la distribuzione dei dati, inoltre, notiamo che questi si distribuiscono abbastanza simmetricamente intorno alla media (1,04) per quanto concerne i valori centrali e che a questa maggioranza di osservazioni corrispondono livelli generalmente alti di scoperto: la conclusione che se ne può trarre, confutando quindi l’ipotesi iniziale, è che non esiste un rapporto diretto di causa-effetto tra lo scoperto e l’efficienza di una corte.

In realtà, è stato a più riprese evidenziato¹² come siano ben altre le ragioni dell’efficienza, in massima parte endogene, dipendenti cioè dalle qualità del singolo magistrato. Una su tutte è opportuno che venga

¹² Beenstock, M., & Haitovsky, Y. (2004). Does the appointment of judges increase the output of the judiciary? *International Review of Law and Economics*, 24, 351–369. La quantità di lavori, nazionali ed internazionali, sul tema, permette di affermare, con le parole degli autori dell’ appena citato lavoro estensivo di analisi delle corti israeliane, che:

sottolineata: la capacità gestionale del Presidente dell'ufficio giudiziario, che, per i precipui compiti organizzativi che gli sono affidati¹³, non ha solamente l'alto ruolo di espletare la funzione giurisdizionale che gli appartiene; non ha, ancora, solo il conseguente dovere di gestire adeguatamente il proprio carico di lavoro, come deve fare ogni magistrato; egli deve, infatti, mostrare competenze ulteriori, non dissimili a quelle che un Primario deve mostrare all'interno di un ospedale, coordinando il lavoro di tutti i colleghi: in tal senso, possiamo affermare che le qualità di *leadership* del Presidente dell'ufficio giudiziario debbano ritenersi fondamentali. Resta aperta la questione su quale sia il modo, se esiste, di quantificare tale qualità: neanche in campo puramente aziendalistico, dove una letteratura sul tema esiste, si è arrivati a risposte univoche¹⁴.

Resta un'ultima considerazione da fare, di carattere metodologico: lo scoperto si riferisce alla sola magistratura togata, senza tener conto del contributo, in termini di personale e attività, della magistratura onoraria, nonostante questa sia ormai da considerarsi, per quantità ed importanza¹⁵ dei procedimenti affidati a essa, non già solo una componente "straordinaria", quanto ormai strutturale; di contro, i dati sul numero di procedimenti o sul rapporto iscritti/definiti tengono conto dell'attività complessiva dell'ufficio giudiziario, non separando l'attività imputabile alla magistratura togata ovvero a quella onoraria, rendendo in tal modo spurie le considerazioni sull'efficienza della sola componente togata.

"the number of case dispositions is independent of the number of serving judges, and that "productivity", as measured by completed cases per judge, varies directly with the caseload per judge. These results suggest that the productivity of judges is endogenous; for the same caseload judges complete more cases under pressure, and complete less when new judges are appointed. They also suggest that the practice of determining the number of judges by fixed "Leontieff" input-output coefficients is not appropriate." Le conclusioni che qui si traggono sono simili a quelle che si sono tratte a livello nazionale: l'efficienza del singolo giudice è una variabile endogena, che dipende per massima parte dalle sue qualità personali. Le strategie di gestione della domanda non si devono basare, quindi, semplicisticamente, sul numero di giudici per corte, ma, più ampiamente, devono tenere conto dei fattori culturali e delle competenze dei singoli, in particolare proprio quelle gestionali.

¹³ È aperto il dibattito politico sull'opportunità di inserire figure manageriali con competenze operative. Sul tema si raccoglie generalmente consenso, come dimostrano le conclusioni di un'indagine basata sul metodo Delphi nel 2012: *"la riorganizzazione manageriale del sistema giudiziario rappresenta un altro punto di convergenza forte: per i partecipanti al panel, infatti, risulta anacronistico un sistema di uffici giudiziari in cui anche l'organizzazione operativa sia attribuita al magistrato. Si auspica, su questo fronte, un provvedimento che introduca una figura manageriale, non magistrato ma con forte preparazione giuridica, che si occupi di tutti gli adempimenti operativi, alleggerendo così gli impegni dei magistrati."* Il panel ha visto la partecipazione di *practitioners* del mondo giustizia, come di giornalisti ed esponenti della società civile. METHODOS, & Associazione Nazionale Magistrati. (2012). *Quale giustizia in Italia dal 2013?* Disponibile da <http://www.associazionemagistrati.it/documenti-anm>

¹⁴ Fombrun, C. (2015, 6 febbraio). How Do You Rank the World's Best CEOs? Harvard Business Review. Reperibile da <https://hbr.org/2015/02/how-do-you-rank-the-worlds-best-ceos/>

L'autore elabora sul nuovo metodo che l'Harvard Business Review ha utilizzato per elaborare la classifica dei 100 migliori CEO, prima basata sulla sola performance aziendale. Il risultato più interessante dello studio è quello che riguarda la reputazione: i migliori leader sono quelli che riescono ad aumentare, a parità di altre condizioni, la quantità di "public support" di cui l'azienda è dotata; qualità tanto intangibile quanto, attraverso opportuni strumenti di rilevazione, misurabile. Nel nostro caso, se accettassimo questa definizione, potremmo misurare la qualità di leadership come capacità del magistrato di migliorare la reputazione dell'ufficio giudiziario a cui afferisce.

¹⁵ Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. (2016). *Analisi dell'attività svolta dai giudici ausiliari*. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it/>

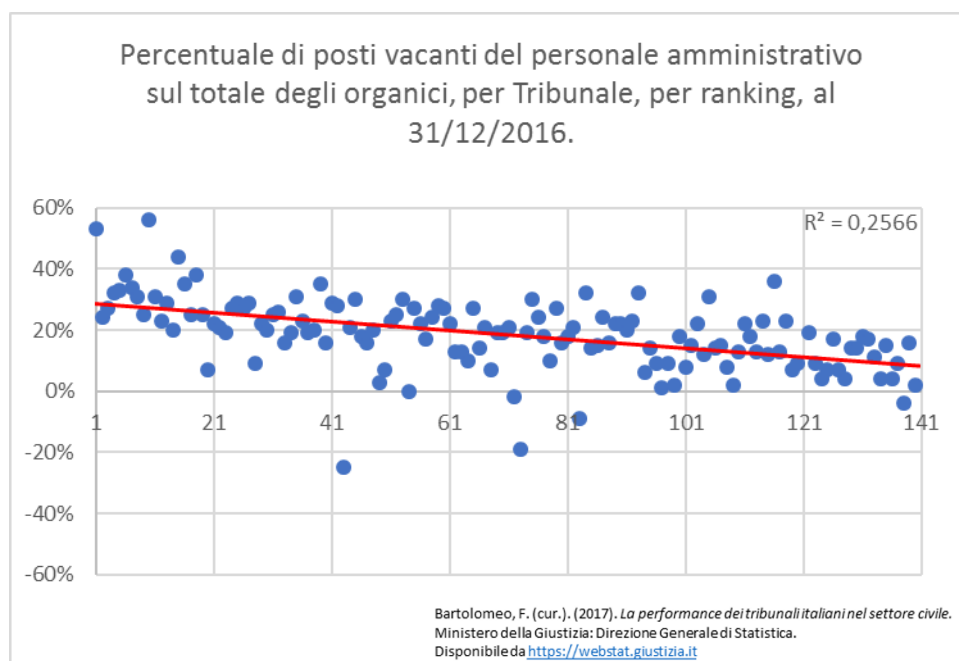
La percentuale di posti vacanti riguardo al personale amministrativo sul totale degli organici.

In modo simmetrico a quanto avviene per la magistratura togata, il *Ranking* inserisce quale dimensione fondamentale la percentuale di scoperto del personale amministrativo. In questo caso, osserviamo una variabilità del fenomeno della scopertura circa doppia rispetto a quella riguardante i giudici togati, senza correlazione tra i due fenomeni. Il fenomeno, in maniera parimenti simmetrica, non ha alcuna correlazione evidente con il *clearance rate*, misura di efficienza. Si osservano situazioni estreme come Bolzano e Chieti (che, curiosamente, si trovano rispettivamente al primo e al decimo posto della classifica complessiva) dove la scopertura supera il 50% della pianta organica, completamente opposte a quelle di Sciacca, Termini Imerese e Lanciano, dove vi è al contrario una sovrabbondanza di personale (rispettivamente del 25%, 15% e 9% della pianta organica).

Si potrebbe, osservando i dati, provare a dimostrare che, secondo il *Ranking* elaborato, il personale amministrativo sia quasi ovunque eccedente rispetto alle reali necessità dettate dalla semplice efficienza. Lo ipotizziamo quando osserviamo che dei primi 20 tribunali della classifica, idealmente le eccellenze del sistema, ben 16 superano il 25% di scoperto, mentre i restanti si attestano poco dietro. È inoltre tra questi che si rilevano, come suggerito poc'anzi, i valori più elevati di scopertura in assoluto. Ancora una volta si rileva l'indipendenza tra l'efficienza e le risorse -qui umane- messe in campo.

Provando quindi a fare un modesto e parziale *reverse engineering* della formula usata per pesare tra loro i vari indicatori, costruiamo un grafico che ci mostri la dispersione delle varie percentuali di scopertura, ordinate proprio secondo la classifica proposta. Il risultato viene proposto nel grafico seguente [Fig. 4].

[Fig. 4]



Nonostante il coefficiente di correlazione non sia sufficientemente elevato per poterlo affermare con certezza, possiamo notare come la tendenza generale sia proprio quella prima ipotizzata: a posizioni tanto migliori corrisponde un apparato burocratico di consistenza tanto minore, a prescindere da quanto sarebbe richiesto dalle piante organiche. A supporto di ciò, inoltre, possiamo sicuramente richiamare le politiche di sburocratizzazione e di snellimento del personale amministrativo che hanno guidato il decisore pubblico negli ultimi anni. Si devono tuttavia rimandare ad altro luogo ulteriori analisi, ad esempio, sulle competenze del personale amministrativo considerato; sulle mansioni che è chiamato a svolgere; sulla cultura di cui è dotato; tutte grandezze endogene in grado di spiegare, secondo diversi approcci, le ragioni del suo contributo alla qualità del sistema giudiziario. Ciò che è certo, e va infine ribadito tanto per la componente amministrativa che per quella di magistratura, è che la sola adeguatezza numerica delle risorse umane non è una variabile in grado di spiegare la qualità (o, in particolare, l'efficienza) del sistema giudiziario.

Il monitoraggio trimestrale

Come già evidenziato all'inizio del capitolo, il sistema giustizia viene costantemente valutato attraverso due attività *core* della DG-Stat: il monitoraggio nazionale aggregato e il monitoraggio distrettuale e circondariale, aventi obiettivi, metodi e tempistiche differenti.

Il monitoraggio trimestrale si concretizza sostanzialmente in un quadro di analisi delle performance dei distretti alquanto simile, per metodo e indicatori scelti, a quanto visto per il precedente studio (*“La performance dei tribunali italiani nel settore civile”*).

Ogni tre mesi, il già citato datawarehouse accessibile dal sito web istituzionale viene aggiornato con nuove tavole statistiche. Queste tavole presentano i risultati, aggregati per distretto di corte d'appello, riguardo a *clearance rate*¹⁶ e pendenze. Proprio questa seconda dimensione viene in questo luogo analizzata con particolare enfasi.

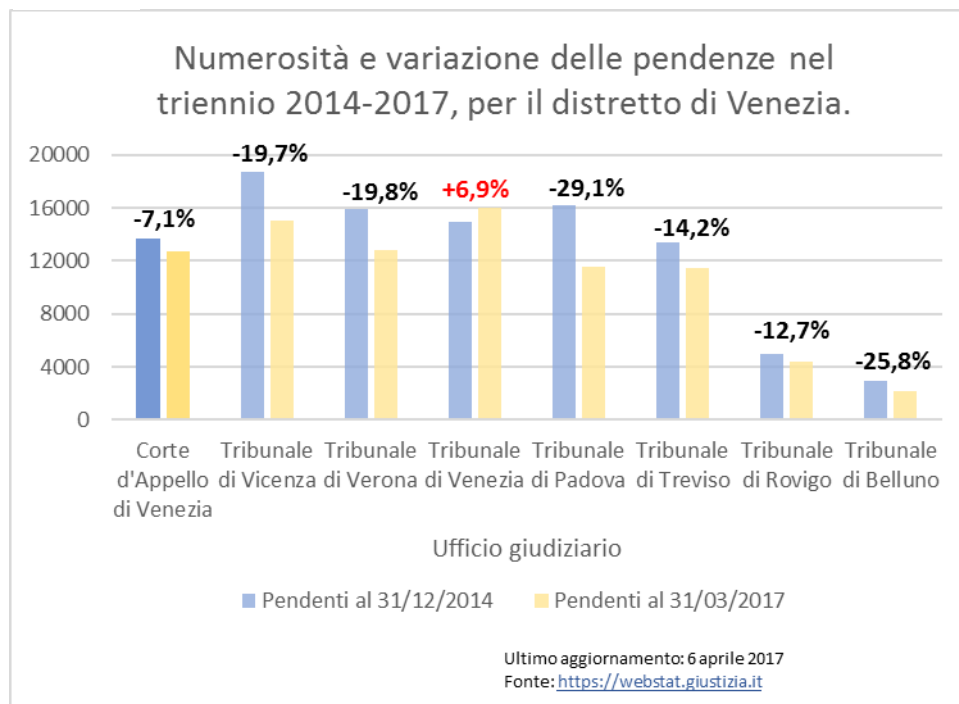
Le pendenze nel monitoraggio trimestrale.

L'analisi delle pendenze nel monitoraggio trimestrale è fatta per mezzo di due strumenti informativi: la variazione e la stratigrafia. La variazione delle pendenze è la misura della variazione nell'ultimo triennio delle pendenze complessive dell'ufficio. Com'è chiaro, ad una variazione percentuale negativa, corrisponde una situazione di riduzione delle pendenze; ad una variazione percentuale positiva, invece, corrisponde una

¹⁶ La trattazione del rapporto definiti/iscritti avviene qui in modo analogo a quanto già visto, cambiando unicamente l'unità di analisi: se, difatti, nel *Ranking* vengono considerati singoli tribunali, nel monitoraggio i dati vengono aggregati per distretto di corte d'appello. Per evitare ridondanze sul tema, quindi, si rimanda a quanto già analizzato.

situazione di generazione di ulteriori pendenze. Se prendiamo, come esempio, il distretto di Venezia, per il settore civile, possiamo osservare una situazione rendibile attraverso il seguente grafico [Fig. 5].

[Fig. 5]



Dai dati si evince una situazione generalmente molto buona, con una variazione media delle pendenze, sul distretto, che si attesta intorno al -15% sul triennio considerato. L'unica situazione in contro tendenza appare quella del Tribunale Ordinario di Venezia, che ha visto invece un aumento delle pendenze. È opportuno evidenziare, per poter avere un quadro valutativo completo, che gli uffici giudiziari presenti nella città di Venezia stanno vivendo una riforma della geografia giudiziaria "interna", iniziata tra il 2010 e il 2013 e tutt'ora in corso d'opera¹⁷. È assolutamente plausibile, quindi, che l'aumento delle pendenze possa essere in parte dovuto a questi stravolgimenti organizzativi in atto¹⁸.

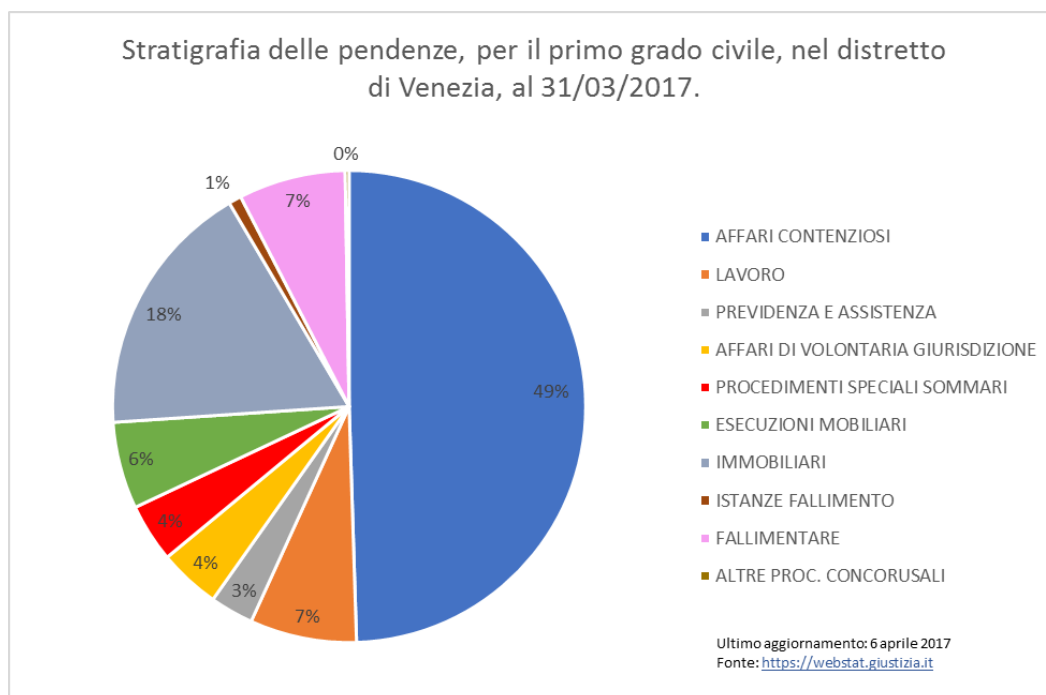
¹⁷ La riorganizzazione in atto è di lungo respiro: già nel 2000 è stato redatto il progetto definitivo complessivo della "Cittadella della Giustizia" che si articola su 16 edifici, in parte di recupero di quelli esistenti afferenti alla ex-Manifattura Tabacchi che dà su Piazzale Roma e in parte di nuova edificazione, dove troveranno collocazione tutti gli uffici giudiziari veneziani, oggi ancora parzialmente dispersi sul territorio insulare. Il primo lotto è stato iniziato nel 2002 ed è stato completato in vari momenti tra il 2010 e il 2013, per un totale di 20365 mq. Da quel momento, si trasferiscono presso la Cittadella della Giustizia alcuni uffici giudiziari: il Tribunale di Sorveglianza e il Tribunale Ordinario di Venezia per le sezioni civili. Il penale, particolarmente dispendioso a causa dei necessari trasferimenti via acqua dei detenuti dalla casa circondariale di Santa Maria Maggiore alla sede dell'Erbaria, dove si tengono le udienze, verrà presto trasferito nella nuova sede di Piazzale Roma, che ha anche un accesso acqueo proprio sul Rio di Santa Maria Maggiore, permettendo un abbattimento dei costi. Il secondo lotto è attualmente in fase di lavorazione e, una volta completato, permetterà di trasferire i restanti uffici dispersi in un'unica sede. Per ulteriori informazioni sul progetto, visitare il sito istituzionale del Comune di Venezia, reperibile da <http://www.comune.venezia.it/archivio/69522>

¹⁸ La gestione del procedimento da parte del magistrato avviene sulla base di un insieme di documenti chiamato fascicolo. Nonostante l'innovazione in materia di procedure telematiche, la vita del fascicolo è ancora, va detto, strettamente legata alla sua esistenza fisica cartacea, specialmente per quanto riguarda la giustizia penale. Il sistema

Analisi ancora più dettagliata viene fatta attraverso una stratigrafia delle pendenze. Questo è “*un metodo che consente di suddividere i procedimenti pendenti (alla data di riferimento) per anzianità di iscrizione [e materia], andando ad individuare i procedimenti che non sono stati risolti entro i termini previsti dalla legge e per i quali i soggetti interessati potrebbero richiedere allo Stato un risarcimento per irragionevole durata.*”¹⁹

La stratigrafia, per il civile, è basata sui rilevamenti dei sistemi di cancelleria SICID e SIECIC. Di seguito la situazione del distretto di Venezia [Fig. 6].

[Fig. 6]



Osserviamo immediatamente come sia preponderante (quasi la metà) l’arretrato riguardante gli affari contenziosi, con 53.405 procedimenti oltre i termini individuati per legge. Ciò non deve affatto sorprendere poiché, come già più volte evidenziato, le regole procedurali in questa materia sono particolarmente complesse e adatte, seppur nell’intento certamente garantistico, a generare ritardi nella produzione della sentenza. La diffusione su tutto il territorio nazionale, a vari livelli, del pendente pluriennale nel contenzioso civile, rende difficile immaginare che questo possa essere considerato altrimenti che un fenomeno strutturale, e non già eccezionale.

giustizia, in modo affine del resto alla pubblica amministrazione, sta traghettando verso una concezione sempre più dematerializzata del procedimento. Immaginiamo tuttavia quanto possa essere difficile operare un trasferimento di sede, fermo restando che è necessario mantenere l’integrità dell’archivio.

¹⁹ Definizione proposta sul sito istituzionale della DG-Stat: <https://webstat.giustizia.it>

Il monitoraggio nazionale

Il monitoraggio nazionale è il compimento dell'attività della DG-Stat: i dati, provenienti dalle fonti amministrative o da altre indagini, vengono aggregati al fine di produrre un estensivo set di informazioni che forniscono la base della Relazione annuale del Ministro della Giustizia al Parlamento. Sul già più volte citato sito istituzionale sono proposti grafici e tavole di dati estensive, per la giustizia civile, penale e per la mediazione civile²⁰.

Se della giustizia civile s'è ampiamente discusso, cogliamo l'occasione per presentare la situazione riguardo alla giustizia penale.

La performance della giustizia penale.

Vanno tenute innanzitutto presenti le sostanziali differenze che esistono tra giustizia civile e penale, non solo nei principi²¹ e nella procedura, quanto nella presenza di attori peculiari come il pubblico ministero, che, fatti salvi alcuni casi in cui interviene anche nei procedimenti civili, è organo preposto all'esercizio dell'azione penale. Nel leggere i dati nel modo più efficace, bisogna anche rammentare la distinzione ideale classica dei due modelli di processo penale, accusatorio ed inquisitorio, dove nel secondo la figura dell'accusa e del giudice vengono a coincidere e le diverse composizioni, monocratica o collegiale, che possono assumere gli

²⁰ Il Dlgs. 4 marzo 2010, n. 28, in materia di "Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali", ha introdotto l'esperienza obbligatoria del procedimento di mediazione per coloro che intendano esercitare in giudizio un'azione relativa alle materie di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari. La mediazione civile si è venuta così ad inserire tra gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (come l'arbitrato e la negoziazione assistita) che oggi sono a disposizione del cittadino in alternativa alla giurisdizione ordinaria o, come in questo caso, diventate condizione necessaria per la procedibilità della domanda davanti al giudice ordinario. La clausola di obbligatorietà è stata poi annullata nel 2012 dalla Corte Costituzionale per eccesso di delega legislativa, riportando la mediazione tra gli strumenti pienamente volontari.

²¹ Vietti, M. (2017). *Mettiamo giudizio. Il giudice tra potere e servizio*. Milano: Università Bocconi Editore. L'autore, altresì Presidente di quella Commissione ministeriale sulla riforma della geografia giudiziaria che più volte si vedrà citata, offre, tra gli altri, un prezioso spunto a proposito di una di queste differenze: l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale sancito all'art. 112 Cost. Se difatti tale principio è indispensabile per garantire, tra le altre cose, l'indipendenza del pubblico ministero, siamo forse giunti a maturazione di un lungo processo fatto tanto di prassi e norme (1991: c.d. circolare Zagrebelsky; art. 227 del Dlgs. 51/1998; 2007: c.d. circolare Maddalena) quanto di eminente dottrina (Caprioli. *L'archiviazione*; D'Elia. (1998). *Giurisprudenza costituzionale*; Devoto, C. (1996). *Cassazione penale*; Kostoris, R. (2007). *Rivista di diritto processuale*; Vicoli. In *Il processo penale*; Zagrebelsky in *Il pubblico ministero oggi*), che possa in qualche modo permettere di allentare la morsa che la sua osservanza ha sull'efficienza della giustizia penale, introducendo dei chiari criteri di priorità. In tal modo si potrebbe dare priorità a procedimenti riguardo ai reati più importanti, beninteso che restando l'azione obbligatoria non viene in alcun modo mutato il fatto che si debba comunque portare avanti l'azione anche per i reati minori.

organi giudicanti. Esulando dallo scopo del presente saggio il presentare nel dettaglio le caratteristiche proprie della giustizia penale, si rimanda pertanto a più compiuti testi di natura didattica.

Per quanto concerne, infine, le necessarie note metodologiche, dal sito istituzionale del Ministero della Giustizia ritroviamo che: *“a differenza del settore civile, dove è stato possibile sviluppare un moderno sistema di analisi statistica (datawarehouse della giustizia civile), nell’area penale il metodo di raccolta dei dati rimane quello tradizionale, basato sulla raccolta di dati aggregati a livello di singolo ufficio. Tale metodologia, però, presenta due principali aspetti di criticità: il primo è legato alla forma aggregata delle rilevazioni, da cui consegue una limitata possibilità di effettuare analisi di dettaglio sulle voci di interesse; il secondo è la circostanza che, ad ogni scadenza prevista, alcuni uffici non forniscono tempestivamente i dati richiesti. I dati nazionali elaborati dalla Dg-Stat, ai fini della completezza e della consistenza della serie storica con riferimento alla totalità degli Uffici giudiziari, vengono elaborati mediante la stima dei valori degli uffici che non hanno fornito i dati, sulla base del loro trend storico nonché con opportune tecniche di interpolazione statistica.”*²²

[Fig. 7]



²² Reperibile da https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page

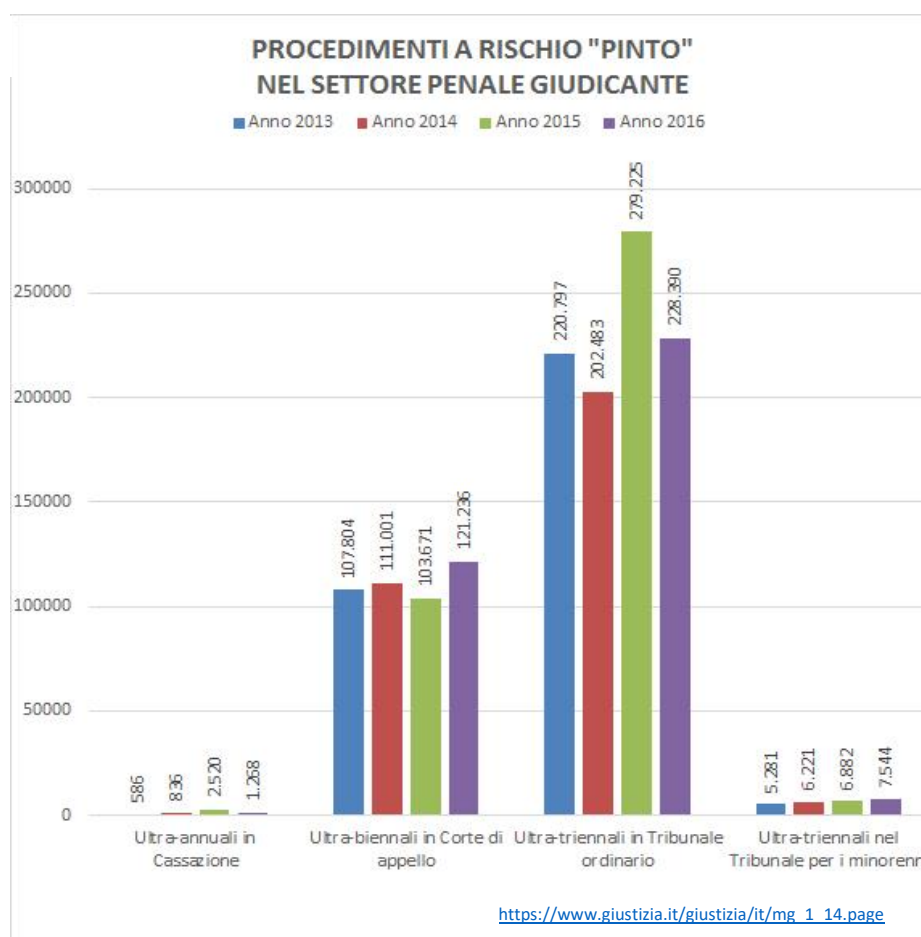
Alla pagina, inoltre, sono reperibili i grafici qui presentati per la giustizia penale.

Il dato aggregato a livello nazionale indica una buona capacità di gestione del pendente: dobbiamo infatti considerare che la variazione 2012-2016, ossia post-riforma, si attesta ad un valore molto vicino allo zero. E ciò dopo un periodo di assestamento, in cui le pendenze erano notevolmente cresciute, indicando un'ottima resilienza sistemica.

Per quanto concerne l'importanza del fenomeno, possiamo affermare che il pendente civile ha una consistenza numerica assoluta quasi tripla rispetto al pendente penale, a fronte di una domanda di giustizia poco più che doppia: la regola del pollice, senza addentrarci in superflue analisi esatte, ci dice che questa particolare inefficienza si presenta con frequenza minore per il penale rispetto al civile.

Osservando invece le analisi proposte riguardo al pendente ultra triennale (o, come viene qua [Fig. 8] definito, "a rischio Pinto"²³), osserviamo che essi rappresentano, con riferimento al 2016, il 23,1% del totale dei pendenti. Una situazione non lontana dal 24% che si è già osservato per il settore civile.

[Fig. 8]



²³ L. 24 marzo 2001, n. 89, in materia di "Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo" e successivi aggiornamenti. La legge, prendendo il nome dal suo estensore Michele Pinto, introduce nell'ordinamento il diritto di richiedere un'equa riparazione per il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito per l'irragionevole durata di un processo, tramite la possibilità di fare ricorso straordinario in appello. Tale termine di durata ragionevole di un processo, secondo gli standard imposti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e recepiti tramite la legge Pinto, sono, per l'appunto, individuati in tre anni.

La mediazione civile e commerciale.

Il monitoraggio operato dalla DG-Stat analizza, su base trimestrale, i procedimenti di mediazione civile trattati presso gli organismi abilitati²⁴. La raccolta di dati è riferita a tutte le tipologie di mediazione (obbligatoria, volontaria e demandata dal giudice) e rileva sia i flussi numerici sia le informazioni descrittive ed economiche dei procedimenti, come, ma non solo, l'esito (positivo ovvero negativo), la materia del litigio, le indennità eventualmente corrisposte.

La mediazione civile e commerciale è uno degli strumenti di c.d. degiurisdizionalizzazione: definizione che va ad indicare tutti quegli istituti di risoluzione alternativa delle controversie (*breviter* ADR, da *alternative dispute resolution*). In altre parole, potremmo definire la degiurisdizionalizzazione come quel processo di allargamento della funzione giurisdizionale a soggetti diversi dalla Magistratura, l'organo diffuso dello Stato a cui tale funzione è di norma attribuita. Una maturazione lenta ha portato così ad affermarsi tre istituti principali: l'arbitrato, la mediazione e la più recente negoziazione assistita, di cui riassumiamo nella tabella seguente [Fig. 9] le principali differenze, rispetto anche al giudizio ordinario.

[Fig. 9]

Istituto	GIUDIZIO	ARBITRATO	MEDIAZIONE	NEGOZIAZIONE ASSISTITA
Volontarietà	Involontario	Volontario	Volontario	Volontario
Potenziale di vincolo	Vincolante, con ricorso in appello	Vincolante, con revisione giudiziale ²⁵	Accordo applicabile come contratto	Accordo applicabile come contratto
Output	Sentenza	Lodo	Conciliazione	Accordo
Il ruolo del terzo	Terzo decisore neutrale imposto	Terzo decisore scelto dalle parti	Terzo agevolatore dell'accordo	Nessun terzo
Formalismo	Procedura imposta dalla legge	Procedura autonoma	Informale con livelli di strutturazione	Informale e destrutturato
Pubblico/ privato	Pubblico	Privato, salvo revisione giudiziale	Privato, salvo riconoscimento pubblico	Privato
Scopo principale	Decisione fondata su norme	Decisione motivata, secondo diritto o equità; oppure compromesso	Ricerca di accordo accettabile dalle parti	Ricerca di accordo accettabile dalle parti

²⁴ La mediazione può svolgersi presso enti pubblici o privati, che sono iscritti nel registro tenuto presso il Ministero della giustizia e che erogano il servizio di mediazione nel rispetto della legge, del regolamento ministeriale e del regolamento interno di cui sono dotati, approvato dal Ministero della giustizia.

²⁵ Per quanto concerne i ricorsi, è stato recentemente proposto il ricorso *per saltum* in Cassazione al fine di velocizzare la stabilizzazione del lodo. Alpa, G., Auletta, F. & Cerrato, S. (2017, 17 febbraio). *Le proposte della Commissione Alpa*. Relazione presentata in Roma presso l'Associazione Italiana per l'Arbitrato. (testimonianza diretta)

Riguardo, in particolare, alla mediazione civile, ricordiamo che essa viene definita²⁶ come “l’attività, comunque denominata, svolta da un terzo imparziale e finalizzata ad assistere due o più soggetti sia nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, sia nella formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa” e che tale terzo imparziale, il mediatore, è definito come “la persona o le persone fisiche che, individualmente o collegialmente, svolgono la mediazione rimanendo prive, in ogni caso, del potere di rendere giudizi o decisioni vincolanti per i destinatari del servizio medesimo”. Il mediatore, quindi, non ha alcun potere di emettere soluzioni vincolanti per le parti, ma si limita a gestire i tempi e le fasi della discussione, lasciando alle parti coinvolte il controllo sul contenuto dell'accordo finale. Il mediatore può, per esempio, ascoltare separatamente le parti. L’informalità non è tuttavia priva delle necessarie garanzie di equo bilanciamento della posizione di tutte le parti coinvolte nella forma del contraddittorio.

La mediazione è una procedura snella e rapida: essa deve necessariamente concludersi entro 3 mesi²⁷ dall'avvio della stessa. Il termine decorre dal momento della presentazione della domanda ovvero dalla scadenza di quello fissato dal giudice per il deposito della stessa. Nell'ambito delle Camere di commercio, enti diffusamente dotati di strumenti di ADR, la conciliazione si raggiunge con una durata massima di circa 47 giorni lavorativi e tramite un solo incontro. La mediazione è, inoltre, una procedura conveniente perché sia le tariffe dei mediatori professionali che i costi di segreteria, commisurati al valore della controversia, sono di importo ridotto rispetto a quelli della giustizia ordinaria.

La spinta verso l’utilizzo crescente della mediazione è arrivata inizialmente dall’Unione Europea, come modello adatto allo snellimento del numero delle controversie transnazionali in materia civile e commerciale. Gli effetti della direttiva²⁸, tuttavia, non hanno raggiunto la magnitudine sperata. Nel 2014, il Parlamento europeo ha emanato un documento²⁹ contenente provvedimenti utili a incentivare il sistema. L’Italia, tra tutti gli Stati dell’Unione, è quello con il maggior grado di successo, secondo il Parlamento europeo: *“despite this movement, the Directive has not achieved its objective stated in its Article 1: ‘to facilitate access to alternative dispute resolution and to promote the amicable settlement of disputes by encouraging the use of mediation and by ensuring a balanced relationship between mediation and judicial proceedings.’ In fact, only*

²⁶ Art. 1 del Dlgs. 4 marzo 2010, n. 28, in materia di “Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali”.

²⁷ Art. 6 del Dlgs. 4 marzo 2010, n. 28, in materia di “Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali”. Originariamente i mesi previsti erano quattro, ridotti a tre per decreto legge il 15 giugno 2013.

²⁸ Dir. UE 21 maggio 2008, n. 52, del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di “Mediazione in materia civile e commerciale.”

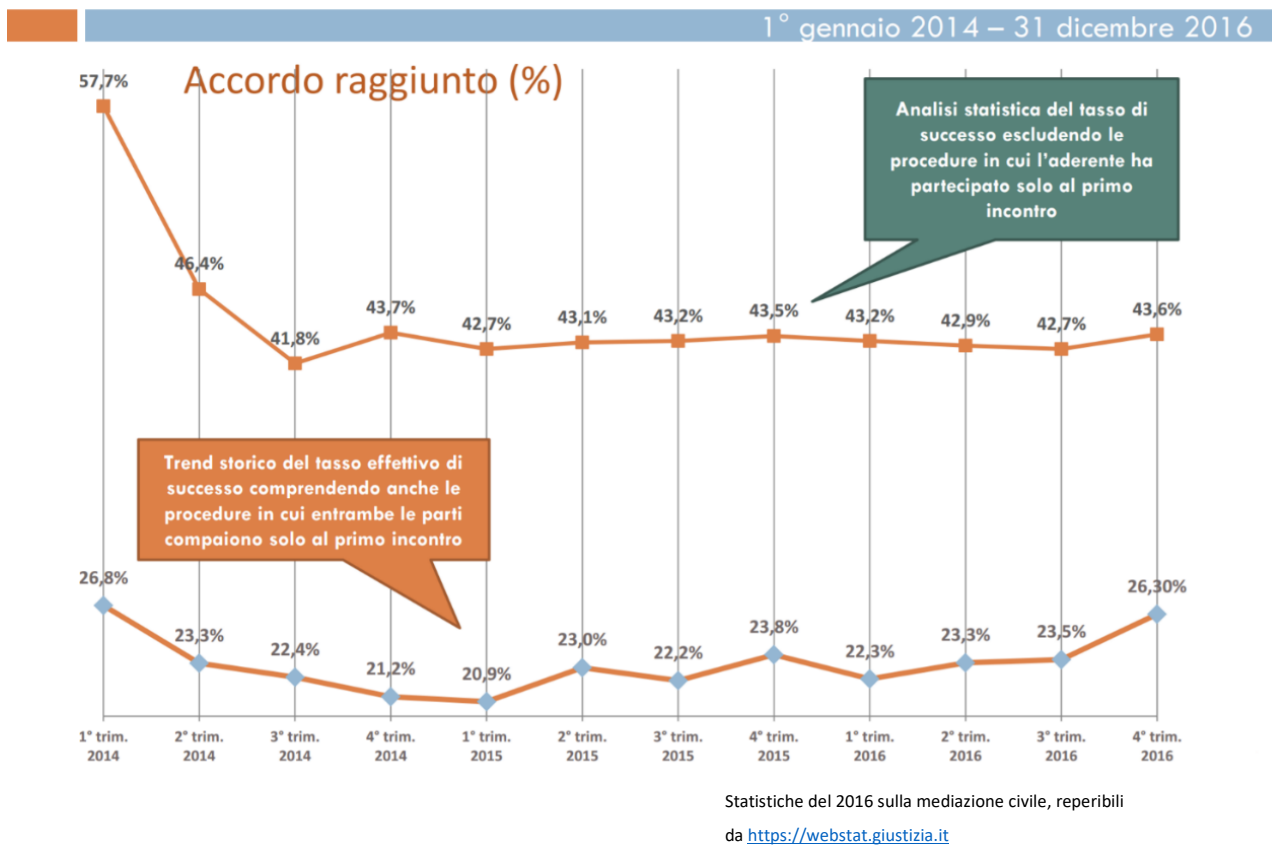
²⁹ Parlamento Europeo (2014). *“Rebooting” the mediation directive: assessing the limited impact of its implementation and proposing measures to increase the number of mediations in the EU.*

Disponibile da <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>

one country, Italy, has a reported number of mediations exceeding 200 000 annually. The next three countries probably exceed 10 000 only.”³⁰

Per quanto riguarda, tornando all’analisi del caso nazionale, il tasso di successo globale (dove quindi viene raggiunto un accordo), la situazione è diversa nei casi in cui vi sia un solo incontro o più incontri successivi, come possiamo notare dal seguente grafico³¹ elaborato dalla DG-Stat [Fig. 10].

Trend di successo [Fig. 10]



Si osserva infatti che la percentuale di successo nel raggiungimento dell’accordo positivo è nettamente più elevata nei casi in cui entrambe le parti decidano di partecipare a più incontri. Emerge da qui l’importanza della figura del mediatore che, armato di conoscenze tanto tecniche (diritto) quanto trasversali (psicologia, teoria dei giochi, teoria del conflitto, ecc...), deve mostrarsi capace di non acuire lo scontro favorendo la convergenza delle posizioni verso una situazione di conciliazione; e, soprattutto, di evitare la situazione nel quale la migliore opzione per una delle parti divenga quella di alzarsi dal tavolo della trattazione³².

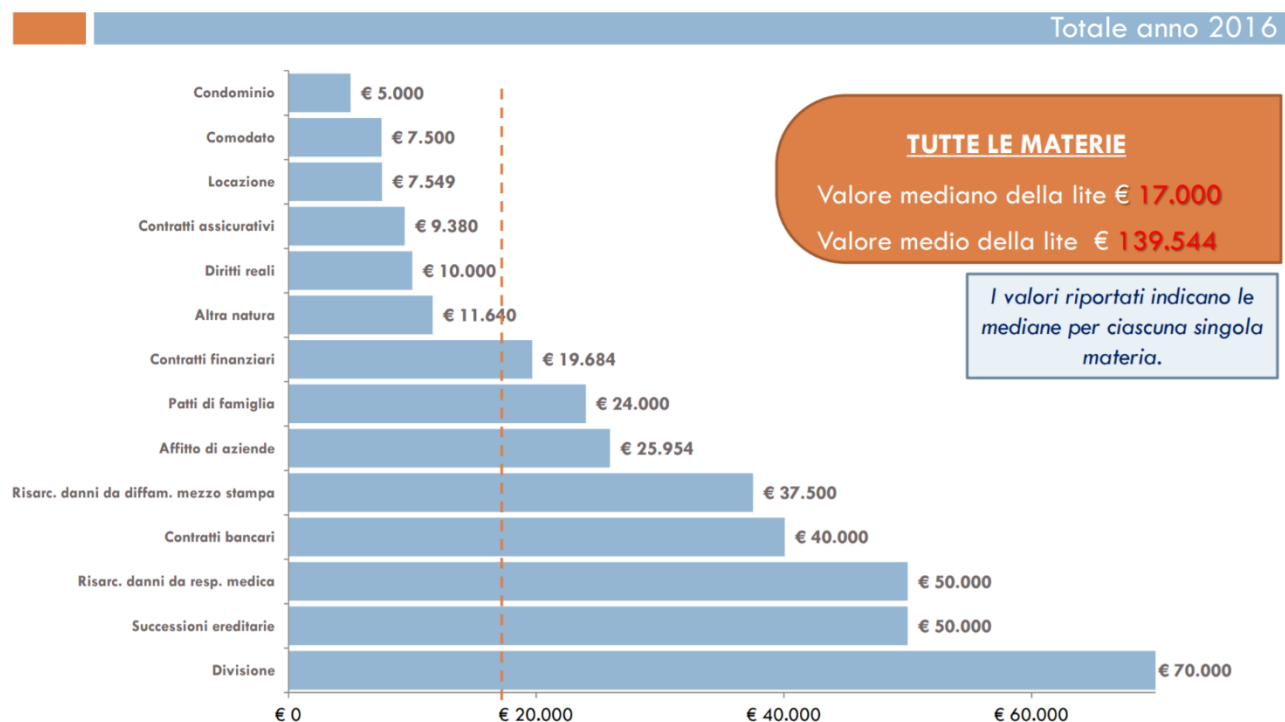
³⁰ Pag. 6. Parlamento Europeo (2014). “Rebooting” the mediation directive: assessing the limited impact of its implementation and proposing measures to increase the number of mediations in the EU. Disponibile da <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>

³¹ Statistiche del 2016 sulla mediazione civile, reperibili da <https://webstat.giustizia.it>

³² Il riferimento va a ciò che in teoria dei giochi viene chiamato BATNA (*best alternative to a negotiated agreement*). Quando il valore del BATNA (che, in questo caso, corrisponde al costo/beneficio di affidarsi alla giustizia ordinaria) supera quello dell’accordo di mediazione, per la parte sarà più conveniente alzarsi dal tavolo delle trattative. Resta alla

Un altro elemento fondamentale risiede nel valore della lite, che apprezziamo e quantifichiamo attraverso la seguente elaborazione³³ della DG-Stat.

[Fig. 11] Grafico dei valori medi e mediani per materia



Statistiche del 2016 sulla mediazione civile, reperibili da <https://webstat.giustizia.it>

La discrepanza esistente tra media nazionale complessiva e mediana nazionale complessiva (dati evidenziati nel box in arancio del precedente grafico) del valore della lite ci dice che la maggioranza degli accordi di mediazione riguardano cifre, tutto sommato, “minori”, nonostante esistano importanti casi (riconducibili per sommi capi alla divisione, al diritto di famiglia e successorio, ai contratti bancari e al risarcimento del danno) in cui ci si affida al mediatore per cifre anche elevate. I dati ci dicono che la mediazione, quando funziona, risponde bene allo scopo per cui è stata istituita e normata: sollevare il giudice dalle cause minori migliorando l’efficienza e la velocità di risposta della giustizia ordinaria.

capacità del mediatore di trovare una condizione di ottimo (ad esempio, un equilibrio di Nash, se esiste) verso la quale far convergere le parti. Spesso, va detto, le parti non hanno idea del valore del loro BATNA, motivo per il quale capita che un attore rinunci alla mediazione, ritrovandosi poi in una situazione dall’esito complessivamente più svantaggioso. Per approfondimento di rimanda a testi didattici: Osborne, M. J. (2009). *An Introduction to Game Theory*. Oxford: Oxford University Press; o ancora: Camerer, C.F. (2003). *Behavioral Game Theory*. New York: Russell Sage Foundation/Princeton University Press.

³³ Statistiche del 2016 sulla mediazione civile, reperibili da <https://webstat.giustizia.it>

Altri studi, report, ricerche condotte dalla DG-Stat.

La Direzione Generale di Statistica, oltre alle attività di monitoraggio, conduce anche studi una tantum di cui il già dettagliatamente analizzato *Ranking* rappresenta uno dei più recenti esempi. Si vuole proporre qua il report sulle *Spese di giustizia* del periodo 2013-2015, l'ultimo pubblicato³⁴. Esula dallo scopo di questa ricerca quello di analizzare il bilancio pubblico completo del settore giustizia, compito che necessiterebbe di un'opera a sé stante; si riportano alcune voci di spesa³⁵ che sono funzionali al dimensionamento di alcuni fenomeni in parte già citati: le indennità spettanti alla componente di magistratura onoraria e la diffusione della digitalizzazione nei tribunali.

Spese di giustizia.

La magistratura onoraria, s'è detto, contribuisce a quasi la metà della funzione giurisdizionale complessiva. Non è più, come nelle intenzioni originali del Legislatore, una componente "straordinaria", ma è ormai fenomeno strutturale. Tale componente si riconosce in quattro grandi categorie: giudici di pace, giudici onorari aggregati (GOA), giudici onorari di tribunale (GOT) e vice procuratori onorari (VPO). Ogni categoria si differenzia per i momenti in cui interviene, le dimensioni delle cause, le funzioni chiamata a svolgere, nonché per l'indennità che viene riconosciuta. Il giudice di pace, ad esempio, lavora "a cottimo". In altre parole, più sono le sentenze che vengono definite, più elevato sarà l'importo dell'indennità³⁶ riconosciuta (entro un tetto massimo di 72.000 euro annui). Questo, come s'immagina, può avere effetti perversi³⁷ sulla qualità del giudicato: l'attore investito del compito di giudicare può avere l'interesse ad arrivare quanto prima alla definizione del procedimento per godere del corrispettivo economico correlato, potenzialmente inficiandone la bontà. Avviene uno sbilanciamento degli equilibri, in termini strategici: se il giudice è terzo e non interviene nel gioco delle parti, dove una sarà tipicamente interessata ad arrivare con rapidità alla sentenza, mentre l'altra a rimandarla quanto possibile, ecco che qua sorge un potenziale interesse. All'opposto, il GOT e il VPO ricevono un'indennità³⁸ correlata alla numerosità delle udienze a cui partecipano, con un ulteriore incentivo per l'impegno giornaliero eccedente le cinque ore: si configura qui una situazione inversa, in cui l'attore può

³⁴ Reperibile da <https://webstat.giustizia.it> alla sezione "Studi, analisi e ricerche".

³⁵ Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. (2015). *Spese pagate dall'erario – Dati nazionali*. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it/>

³⁶ Art. 11 della L. del 21 novembre 1991, n. 374

³⁷ Per chi voglia approfondire, la letteratura sul tema delle decisioni, applicate al mondo della giustizia, si rintracciano in diversi lavori, ad esempio: Binmore, K. (2010). Game theory and institutions. *Journal of Comparative Economics*, 38, 245–252; Dari-Mattiacci, G., Deffains, B., & Lovat, B. (2011). The dynamics of the legal system. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 79, 20-24; Daughety, A. F., & Reinganum, J. F. (1999). Stampede to judgment: Persuasive influence and herding behavior by courts. *American Law and Economics Review*, 1(1-2), 158–189; Epstein, L., & Knight, J. (1998). *The Choices Justices Make*. Washington DC: CQ Press.

³⁸ Art. 4 del Dlgs del 28 luglio 1989, n. 273

avere l'interesse a prolungare i tempi e il numero delle udienze. Da notare è l'utilizzo del condizionale: non vi è intenzione accusatoria, quanto piuttosto di portare in evidenza una potenziale debolezza di un sistema di indennizzi che, nel 2015, ha raggiunto una magnitudine di 106.969.733 €. Sarebbe allora opportuno pensare ad un nuovo sistema, più strutturato, prospettando anche la stabilizzazione dei giudici onorari³⁹.

La seconda voce di spesa che si vuole evidenziare è quella riguardante le spese di stampa: nel periodo 2013-2015, infatti, si è registrato una variazione di bilancio pari al -43,7%. Sempre più, il sistema sta riducendo la sua dipendenza dal cartaceo⁴⁰. Cresce l'affermarsi del processo civile telematico anche grazie all'introduzione di piattaforme gestionali, come Consolle Magistrato. È il CSM ad offrirne una descrizione compiuta: *tramite questo programma il giudice, da un lato, ha la visione di tutto il suo ruolo e delle informazioni e dei dati di ciascuna procedura presenti nei registri di cancelleria, dall'altro, ha la possibilità di redigere provvedimenti [...], di firmarli digitalmente e di trasmetterli al cancelliere per la loro pubblicazione all'interno del fascicolo informatico. La redazione dei provvedimenti è facilitata dalla possibilità di predisporre modelli di provvedimenti che [...] sfruttano per la loro compilazione i dati presenti nei registri. Con la Consolle si possono fare ricerche giurisprudenziali ed esaminare i fascicoli messi in visione da altri giudici; il presidente della sezione può, inoltre, controfirmare i provvedimenti collegiali redatti dall'estensore*⁴¹.

Analisi statistica dell'Istituto della prescrizione in Italia.

Questo compiuto lavoro⁴² del 2016 vuole offrire una descrizione della diffusione del fenomeno della prescrizione nella giustizia penale. Questo viene analizzato da più punti di vista, tra loro complementari; oltre

³⁹ Cons. St., comm. spec., 7 aprile 2017, n.854. Tenendo presente che la stabilizzazione potrebbe essere legittima solo se avvenisse tramite concorso che accerti la capacità tecnica del magistrato, il Consiglio di Stato si è mostrato contrario a misure come la professionalizzazione o l'assunzione a tempo indeterminato che modificherebbero la struttura tipica dell'ordine giudiziario, basata sull'art. 106 Cost.

Sul tema delle capacità tecniche, pur volendo escludere l'utilizzo di forme concorsuali per la selezione della componente straordinaria, il tema politico resta acceso: è richiamato in un recente discorso del Presidente del Consiglio Nazionale Forense, che esprime la necessità "di soffermarsi sui criteri di selezione e successive valutazioni di merito dei magistrati onorari." Incontro Orlando-Cnf-Anm su riforma magistratura onoraria. (2015, 1 dicembre). *Il Sole 24 Ore*. Disponibile da http://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/guidaAlDiritto/dirittoCivile/2015-12-01/incontro-orlando-cnf-anm-riforma-magistratura-onoraria--145803.php?refresh_ce=1

E ancora, sul tema della stabilizzazione, la Confederazione Giudici di Pace, commentando alla prospettiva dei rinnovi degli incarichi, afferma che "la possibilità concessa al Magistrato Onorario di chiedere il rinnovo degli incarichi sino al raggiungimento del limite di età non costituisce in alcun modo stabilizzazione. In ambito giuslavoristico con il termine stabilizzazione s'intende una regolarizzazione di un rapporto di lavoro, ossia la costituzione diretta del rapporto di servizio mediante collocamento in ruolo. All'opposto da questo si pone l'istituto della rinnovabilità degli incarichi." Pag. 6. Confederazione Giudici di Pace. (2016). *Relazione alla legge delega di riforma della magistratura onoraria (Legge 28 aprile 2016 n. 57)*. Disponibile da <http://www.giustiziadipace.it/relazione-al-disegno-di-legge-delega-di-riforma-della-magistratura-onoraria-a-c-3672/>

⁴⁰ Un testo interessante sul tema, scritto da un *practitioner* e quindi scevro di intenti scientifico-didattici, capace di presentare un *case study* pertinente, è: Zan, S. (2003). *Fascicoli e tribunali*. Bologna: Il Mulino.

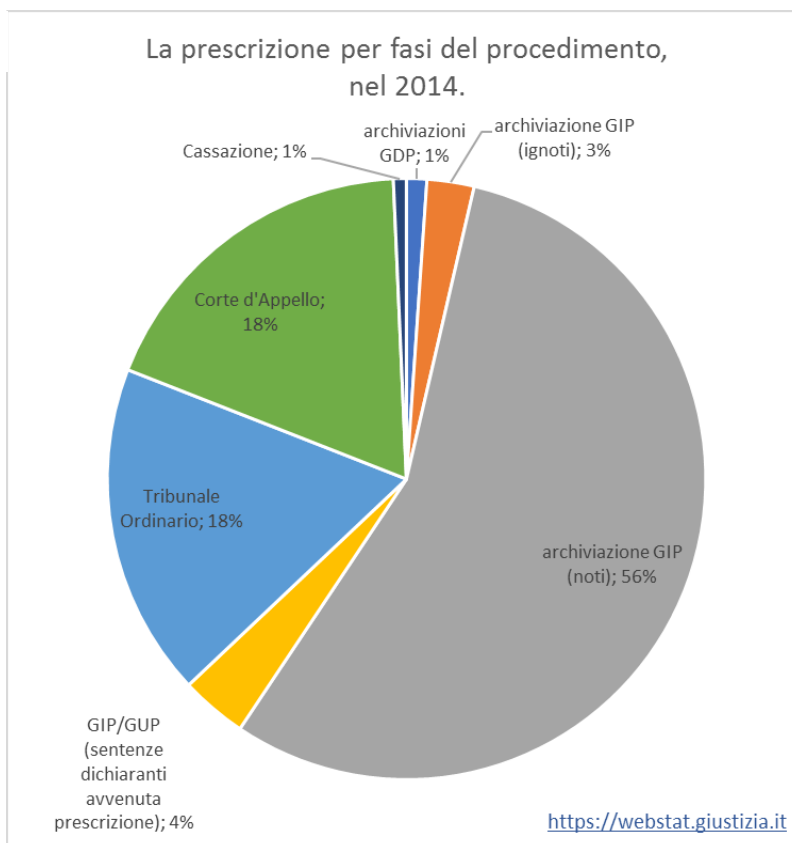
⁴¹ Reperibile da <http://www.csm.it/web/csm-internet/il-processo-civile-telematico/consolle-del-magistrato>

⁴² Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. (2016). *Analisi statistica dell'Istituto della prescrizione in Italia*. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it/> (Dati del 2014)

al dato nazionale complessivo, infatti, vengono proposte, anche a livello distrettuale, l'incidenza percentuale e la distribuzione all'interno dei momenti del processo penale: predibattimento e tre gradi di giudizio.

Rispetto al dato nazionale, viene osservato che il fenomeno della prescrizione, ridottosi nel corso degli anni, è ancora importante in Corte d'Appello, seppur con distribuzione a macchia di leopardo, con una media del 23,5% di procedimenti prescritti in appello sul totale dei definiti.

[Fig. 12]



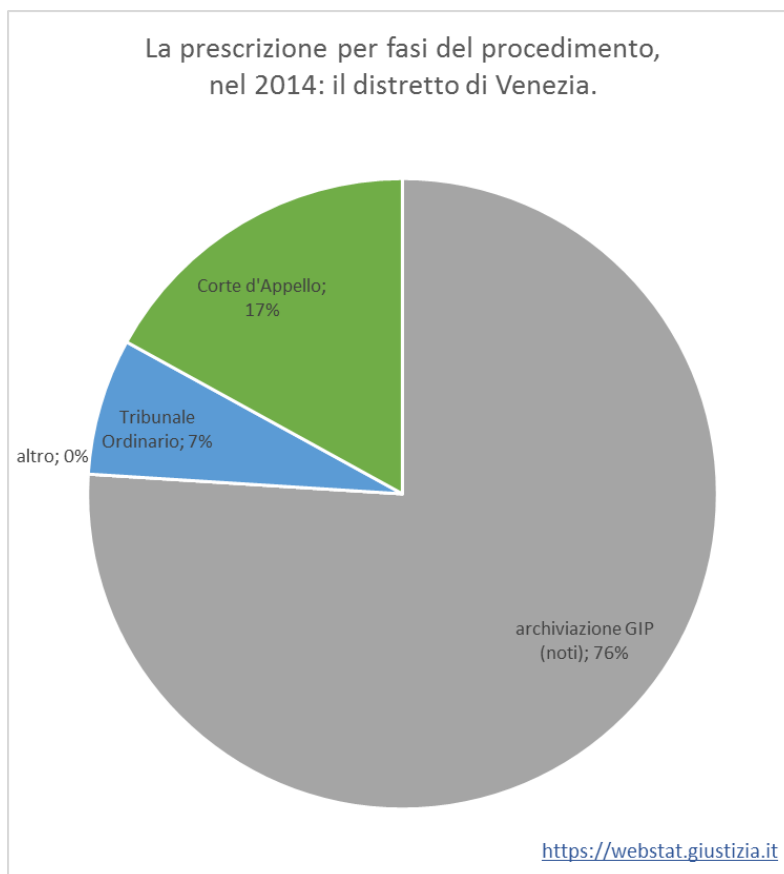
Se osserviamo la distribuzione del fenomeno [Fig. 12], sulla base della sua numerosità delle fasi del processo considerato, notiamo che la maggior parte delle prescrizioni (ben il 56% delle prescrizioni totali) avviene nella fase di predibattimento: si tratta in particolare di procedimenti contro noti che vengono archiviati dal GIP. La restante parte, invece, si divide equamente tra primo e secondo grado di giudizio, con una percentuale minoritaria dei restanti casi.

Riguardo ai dati sui distretti⁴³, si vuol presentare qui, a titolo esemplificativo, il caso del distretto di Venezia, di cui si è già avuto modo di discorrere con riferimento al problema delle pendenze. Osserviamo che, rispetto

⁴³ Di cui all'allegato A: *la prescrizione nei distretti*, del lavoro: Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. (2016). *Analisi statistica dell'Istituto della prescrizione in Italia*. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it/>

alla distribuzione nazionale, nel distretto di Venezia una parte ancora più importante delle prescrizioni avviene sotto forma di archiviazioni in fase di predibattimento⁴⁴. Ad una sostanziale parità di distribuzione del fenomeno in Corte d'Appello, inoltre, corrisponde una sua minore prevalenza in dibattimento.

[Fig. 13]



La prescrizione è un istituto di diritto sostanziale che vuole rispondere a particolari esigenze di interesse temporale. La domanda, lasciata volutamente aperta, che si vuole porre qua è: un'eccessiva presenza di questo fenomeno, rappresenta in qualche modo un'inefficienza del sistema che va sanata rendendolo più rapido?

Conclusa la panoramica sulle attività della Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia, si procederà adesso alla trattazione di altri due fondamentali soggetti, inseriti nel SISTAN, che si occupano, con diversi obiettivi e mezzi, di analisi statistica del sistema giustizia: l'Istat e il CNEL. Si eviterà, per quanto possibile, ripetizioni su temi già affrontati.

⁴⁴ Rispetto agli altri distretti, Venezia (76%) si colloca al quinto posto per prevalenza di archiviazioni, dopo: Torino (88%), Trento (86%), Brescia (79%), Milano (78%).

L'Istat.

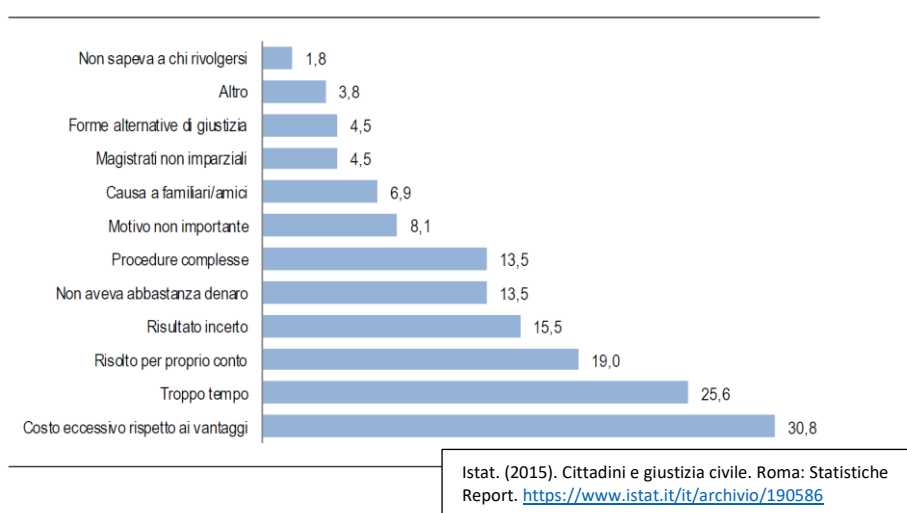
L'Istituto nazionale di statistica, tra i vari temi che affronta, si occupa di giustizia e sicurezza. In particolare si occupa di raccogliere ed aggiornare, nel *datawarehouse* *PubblicaAmministrazione.Stat*⁴⁵, i dati sul numero di procedimenti sopravvenuti, esauriti e pendenti; tra le opzioni di visualizzazione, oltre all'aggregato nazionale, vi sono le ripartizioni per distretto, per anno. L'Istat elabora inoltre studi sul tema della giustizia.

Cittadini e giustizia civile

Questo report⁴⁶ del 2016, su dati del 2015, effettua una lucida analisi della giustizia civile in Italia vista dal punto di vista del "consumatore", del cittadino. I dati alla base dello studio sono stati raccolti mediante un apposito modulo di approfondimento inserito nella più ampia indagine nazionale "Aspetti della Vita Quotidiana"⁴⁷.

In particolare, alcuni dei risultati più interessanti si osservano rispetto al tema dei costi della giustizia: soltanto il 27,8% dei cittadini dichiara di essere preliminarmente a conoscenza dei costi da sostenere per portare avanti una causa in primo grado.

[Fig. 14] PERSONE DI 18 ANNI E PIÙ CHE HANNO RINUNCIATO A FARE CAUSA CIVILE PER MOTIVO DELLA RINUNCIA. Anno 2015, per 100 persone non coinvolte in un processo civile



⁴⁵ Accessibile da <http://dati.statistiche-pa.it/Index.aspx>. I dati sono aggiornati al 2014.

⁴⁶ Istat. (2015). Cittadini e giustizia civile. Roma: Statistiche Report. Disponibile da <https://www.istat.it/it/archivio/190586>

⁴⁷ L'indagine "Aspetti della vita quotidiana", realizzata con tecnica P.A.P.I. (*paper and pencil interview*: intervista faccia a faccia somministrata con carta e penna) a cadenza annuale, è condotta su un campione di circa 20.000 famiglie e 50.000 individui. L'indagine rileva aspetti fondamentali della vita quotidiana e i relativi comportamenti, inoltre ospita il modulo sull'informazione, le opinioni, l'esperienza e le aspettative dei cittadini nei confronti della giustizia civile a cui si fa riferimento.

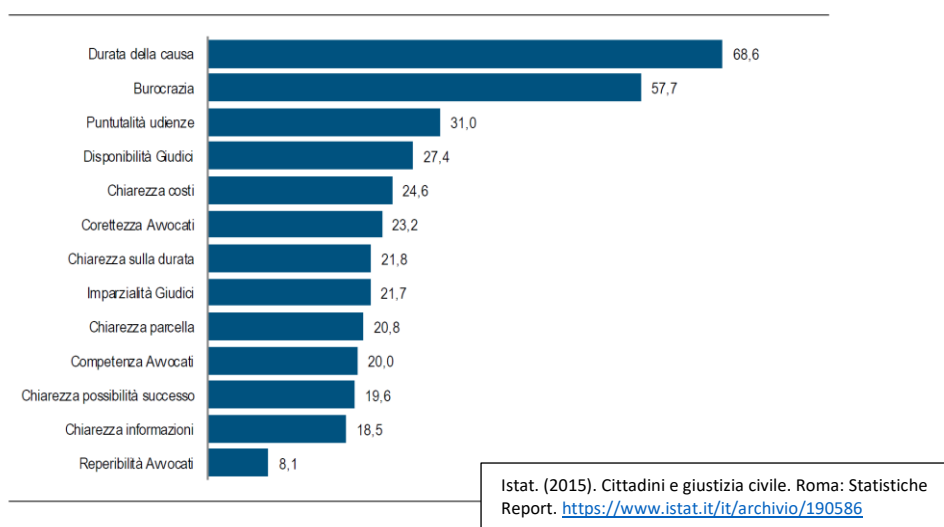
Negli ultimi tre anni, rileva Istat nello studio, “ben 1 milione 555 mila persone hanno deciso di rinunciare ad avviare una causa civile per il timore di sostenere costi troppo elevati rispetto al vantaggio conseguibile (30,8%) e per l’incertezza dei tempi di svolgimento (25,6%)”.

L’esistenza di forme alternative di risoluzione delle controversie, generalmente meno costose e più rapide e quindi atte a rispondere a questa domanda non soddisfatta (poiché non viene formalmente espressa) di giustizia, è nota a meno della metà della popolazione: il 41,9% conosce l’arbitrato mentre il 43,9% la mediazione civile.

Rispetto al problema della durata del processo civile, il 42,9% dichiara di essere pervenuto al momento della decisione entro i due anni. Per la restante parte, tuttavia, i tempi del processo si dilatano anche oltre i cinque anni. Istat osserva, inoltre, che “una profonda insoddisfazione (67,3%) viene manifestata da chi aspetta da almeno cinque anni la pronuncia del giudice come pure da parte di chi ha sostenuto costi elevati assolutamente non previsti (70,0%)”.

[Fig. 15]

PERSONE DI 18 ANNI E PIÙ PER ASPETTI DEL SISTEMA GIUSTIZIA DA MIGLIORARE. Anno 2015, per 100 persone coinvolte in un processo civile



Secondo i cittadini intervistati [Fig. 15] bisognerebbe soprattutto ridurre la durata dei procedimenti (68,6%), semplificare gli aspetti burocratici (57,7%) e garantire puntualità alle udienze (31,0%).

Un altro tema fondamentale è quello che in economia classica si definirebbe “asimmetria informativa”: i cittadini mostrano in più temi (durata, costi, parcella, reali possibilità di successo) la carenza di informazioni complete disponibili e il relativo interesse ad averne in quantità maggiore.

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Il CNEL, nell'ambito delle attività di sua competenza, produce ogni anno una Relazione⁴⁸ dove viene analizzata, tra le altre cose, la qualità del sistema giustizia. La trattazione, come risulterà immediatamente evidente a chi prenda in mano tale documento, è estesa e doviziosa di particolari ed indicatori di dettaglio. Quel che si vuol qui proporre, quindi, non è già una lista completa di tutte le dimensioni descrittive rintracciate dal Consiglio, quanto piuttosto una presentazione di quelle dimensioni, più interessanti, che presentino la caratteristica fondamentale di non essere riconducibili ad altri studi già analizzati.

L'indice di smaltimento.

Il CNEL, in modo analogo a quanto visto precedentemente, rintraccia nel *clearance rate* la misura principe dell'efficienza. A questo indicatore, tuttavia, ne viene accostato un secondo che ingloba anche il pendente: potremmo chiamarlo "indice di smaltimento"⁴⁹. Prendendo come esempio il distretto di Venezia, primo grado civile, nel primo trimestre del 2017, di cui abbiamo discorso, proviamo a calcolare⁵⁰ i due indici e ad interpretare i risultati.

Calcoliamo un *clearance rate* pari a 1,08 e un indice di smaltimento pari a 0,68. I due indicatori ci raccontano lo stesso fatto, ma visto da due punti di vista diversi: il primo ci dice che nel distretto di Venezia l'attività dei giudici è stata dell'8% eccedente la domanda, permettendo di erodere dell'arretrato; il secondo ci dice che nel periodo considerato l'attività complessiva ha permesso di rispondere al 68% dei procedimenti, considerando quelli in corso e gli arretrati.

Quale, tra i due indicatori, è più utile nello spiegare l'efficienza di un ufficio giudiziario? Il problema fondamentale da risolvere è quale sia la posizione che assumiamo di fronte al problema delle pendenze: è straordinario o strutturale? Rispettivamente, favoriremo uno o l'altro. Facciamo un esempio per chiarificare.

Il tribunale A ha avuto una domanda di giustizia (iscritti) nel periodo considerato di 1000 procedimenti. L'arretrato, accumulato nel lustro precedente, è pari a 9000 procedimenti ancora da risolvere. Nel periodo, i

⁴⁸ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. (2013). *Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini* (Vol 1) (pp. 21-24) (Vol 2) (pp 225-258). Disponibile da <http://www.cnel.it/233>

⁴⁹ Mentre il *clearance rate* è un indice di risoluzione "puro", individuato come rapporto tra definiti e iscritti (rispettivamente comparabili a offerta e domanda di giustizia), nell'indice di smaltimento viene considerato il rapporto tra definiti e la somma di iscritti e pendenti. In altre parole, il *clearance rate* ci informa sulla quantità di arretrato intaccato (o generato), rispetto alla domanda di giustizia; l'indice di smaltimento, invece, ci dà una misura con un grado di dipendenza maggiore rispetto alla quantità effettiva di arretrato intaccato, rispetto alla consistenza totale dell'arretrato stesso, sommato alla domanda di giustizia.

⁵⁰ I valori sono tratti da quelli offerti dalla DG-Stat, nell'ambito del già analizzato monitoraggio trimestrale. I dati si riferiscono al primo trimestre del 2017. Disponibile da: <https://webstat.giustizia.it>

giudici hanno infine prodotto 3000 sentenze. Per il tribunale A, il clearance rate è pari a 3, mentre l'indice di smaltimento è 0,3.

Tutt'altra situazione si presenta nel tribunale B: la domanda di giustizia (iscritti) nello stesso periodo è stata pari a 6000 procedimenti. L'arretrato corrisponde a 4000 procedimenti ancora da risolvere. Nel periodo, i giudici hanno prodotto 8000 sentenze. Per il tribunale B, il clearance rate è pari a 1,3, mentre l'indice di smaltimento è 0,8.

Se consideriamo il problema delle pendenze come straordinario, è evidente che il tribunale A risulterà quello più efficiente. Se invece facciamo rientrare l'arretrato nel calcolo, sarà il tribunale B ad essere indubbiamente quello più efficiente. Poniamoci in ottica pluriennale: in una ipotetica "gara di velocità", a parità di domanda di giustizia e numero di sentenze, il tribunale A in 3,5 anni esaurirà completamente il suo pendente; al tribunale B invece sarà sufficiente 1 anno per andare in pareggio. Eppure, fondando la comparazione sul solo *clearance rate*, emergeva qui una situazione completamente ribaltata; viene così mostrata l'opportunità, sotto le dovute condizioni, di usare l'indice di smaltimento⁵¹.

L'ADR.

Riguardo agli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, il CNEL, oltre a statistiche sulla mediazione simili, per metodo e conclusioni, a quelle elaborate dalla DG-Stat, evidenzia l'importante dimensione descrittiva della volontarietà. Come sappiamo, infatti, seppure vi sono alcuni casi in cui è obbligato, proprio la volontarietà dell'accesso è una delle caratteristiche più importanti degli strumenti di ADR e che, probabilmente, ne costituiscono anche uno dei migliori punti di forza.

In tale direzione, un indice di qualità sistemica proposto dal CNEL è la percentuale di ADR volontarie, sul totale di quelle del periodo. Il significato dell'indicatore è evidente: tanto più tale percentuale è bassa, tanto più il ricorso agli strumenti alternativi viene fatto solo se vincolato. In questa situazione, possiamo affermare che lo sviluppo dell'ADR è basso e, quindi, non c'è una vera e piena degiurisdizionalizzazione (dove i cittadini ricorrono volontariamente a strumenti alternativi alla giustizia ordinaria, perché è più veloce, economico e vantaggioso nel caso di merito) ma piuttosto c'è una degiurisdizionalizzazione parziale, che potremmo definire meramente "procedimentale" (dove è il giudice, di fatto, che ricorre agli strumenti alternativi, quando previsto dalle norme, vincolando le parti ad accedervi).

⁵¹ Per come gli indicatori sono costruiti, inoltre, va fatto notare che solo l'indice di smaltimento ha dei limiti (0-1) certi. Il *clearance rate* ha invece una natura più volatile, e funziona meglio se si analizza rispetto al punto di equilibrio tra domanda e offerta (1).

Capitolo 2

La valutazione dei sistemi giudiziari a livello internazionale.

La Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa.

La Commissione per l'efficienza della giustizia (*breviter* CEPEJ) è un organismo del Consiglio d'Europa, istituito nel 1949 con l'obiettivo di favorire il dialogo tra gli Stati europei, ma con membri notevoli i cui territori si espandono oltre i confini tradizionali dell'Europa (uno su tutti, la Russia). Obiettivo precipuo del Consiglio d'Europa è quello⁵² di promuovere la democrazia, i diritti umani, l'identità culturale europea e la ricerca di soluzioni ai problemi sociali in Europa. È importante sottolineare che il Consiglio d'Europa è diverso e indipendente dall'Unione Europea⁵³.

L'istituzione⁵⁴ della CEPEJ nell'ambito del Consiglio d'Europa, 15 anni fa, dimostra *“la volontà [...] di promuovere lo Stato di diritto e i diritti fondamentali, come individuati dalla Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e in particolare gli articoli 5 (Diritto alla libertà e alla sicurezza), 6 (Diritto a un equo processo), 13 (Diritto a un ricorso effettivo), 14 (Divieto di discriminazione)”*⁵⁵. La CEPEJ è costituita da tecnici ed esperti dei 47 Paesi membri supportati da un apparato di segreteria. Come già accennato nel primo capitolo, il membro CEPEJ per l'Italia è Fabio Bartolomeo, attuale Direttore della DG-Stat del Ministero della Giustizia. Inoltre, sono ammessi a partecipare come osservatori anche altri Stati: la Santa Sede, Canada, Giappone, Messico, Stati Uniti d'America, Israele, Marocco e Tunisia.

Nel perseguimento degli obiettivi che le sono stati assegnati, la CEPEJ porta avanti una corposa attività volta alla raccolta e analisi dei dati, alla definizione degli standard, finanche alla costruzione di strumenti di misura e mezzi valutativi, ad esempio indicatori; essa inoltre adotta documenti (come report, pareri, linee guida, piani d'azione), tiene contatti con i professionisti del settore, le organizzazioni non-governative, gli istituti di ricerca e i centri di formazione, promuovendo un vero e proprio network di settore.

Nella prosecuzione della trattazione, si presenteranno ed analizzeranno i più importanti e recenti studi prodotti dalla CEPEJ, nell'ottica di mostrare le conclusioni alle quali si è giunti in sede europea, anche, e soprattutto, in ottica di comparazione rispetto alla situazione nazionale già evidenziata nel corso del precedente capitolo.

⁵² Art. 1 dello Statuto del Consiglio d'Europa. Trattato di Londra, stipulato il 5 maggio 1949.

⁵³ E, in particolare, non deve essere confuso con il Consiglio Europeo, organo UE che riunisce i leader dei Paesi membri dell'Unione.

⁵⁴ L'istituzione è avvenuta il 18 settembre 2002 con Risoluzione n.12 del 2002 del Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa. Il fondamento risiede nell'art. 17 dello Statuto del Consiglio d'Europa. *Ibidem*.

⁵⁵ Descrizione offerta sul sito istituzionale.

Reperibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/presentation/cepej_en.asp

Efficienza e qualità della giustizia.

Il primo studio⁵⁶ che si vuole qui illustrare è un corposo dossier, prodotto a cadenza biennale, che si propone di valutare la performance dei 46 Stati partecipanti⁵⁷ in termini di efficienza e qualità. Le due dimensioni vengono lasciate volutamente separate e non devono essere confuse: mentre l'efficienza ci dà conto del rapporto che esiste tra l'output e l'input⁵⁸, quello di qualità è un concetto, se vogliamo, più generale e ricomprende, ma non si limita a, l'analisi della soddisfazione degli utenti, della conformità alle aspettative e di tutti quegli altri elementi -talvolta difficilmente afferrabili- che fanno un servizio di pregio.

La metodologia di ricerca seguita si basa su un questionario dettagliato che è stato inviato nella seconda metà del 2015 ai referenti nazionali, tipicamente inseriti nei rispettivi ministeri della giustizia, i quali si sono occupati di raccogliere e garantire i dati a livello paese. I questionari sono stati poi raccolti da un Gruppo di Lavoro, interno alla CEPEJ, analizzati e comparati. Fondamentale, per stessa ammissione⁵⁹ del Gruppo di Lavoro, è stato l'incontro avvenuto nel maggio 2016 a Strasburgo con la rete dei referenti nazionali, dove si sono discussi i risultati fino al momento emersi, validando e raffinando ulteriormente la ricerca.

In particolare, nel report sono presentate solo quelle dimensioni sufficientemente omogenee da essere confrontabili tra sistemi oggettivamente diversi e, tra queste, solo quelle i cui dati raccolti hanno passato il test di qualità ed affidabilità. Tale test consiste nella valutazione indipendente, da parte del Gruppo di Lavoro, dei referenti di 21 Stati. Questo gruppo di controllo, composto da volontari, ha permesso di osservare come le varie domande del questionario vengono analizzate, quali dati vengono raggiunti e come, quale processo di stimolo-risposta viene attivato e, per ultimo ma non meno importante, quale sia la qualità effettiva dell'informazione raccolta.

Le dimensioni informative sono raggruppate in cinque grandi dimensioni: le risorse economico-finanziarie, le risorse umane, le dimensioni organizzative, la soddisfazione degli utenti e le dimensioni di efficienza in senso stretto. Procediamo ad analizzarle una per una.

⁵⁶ Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2016). *European judicial systems - Efficiency and quality of justice. CEPEJ Studies No. 23*. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

⁵⁷ Pag. 6-7. *Ibidem*. "By May 2016, 45 Member states had participated in the process: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Republic of Moldova, Monaco, Montenegro, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russian Federation, Serbia, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, "the former Yugoslav Republic of Macedonia", Turkey, Ukraine and United Kingdom. [...] Israel has participated in the evaluation cycle as an observer state and appears in this report."

⁵⁸ In questo senso, il controllo di efficienza si limita a quantificare la bontà del processo produttivo e della gestione delle risorse; ci dà, se vogliamo, informazioni sulla sostenibilità in astratto del sistema e permette di stabilire, in ottica di budget, il fabbisogno di risorse e di innovazione.

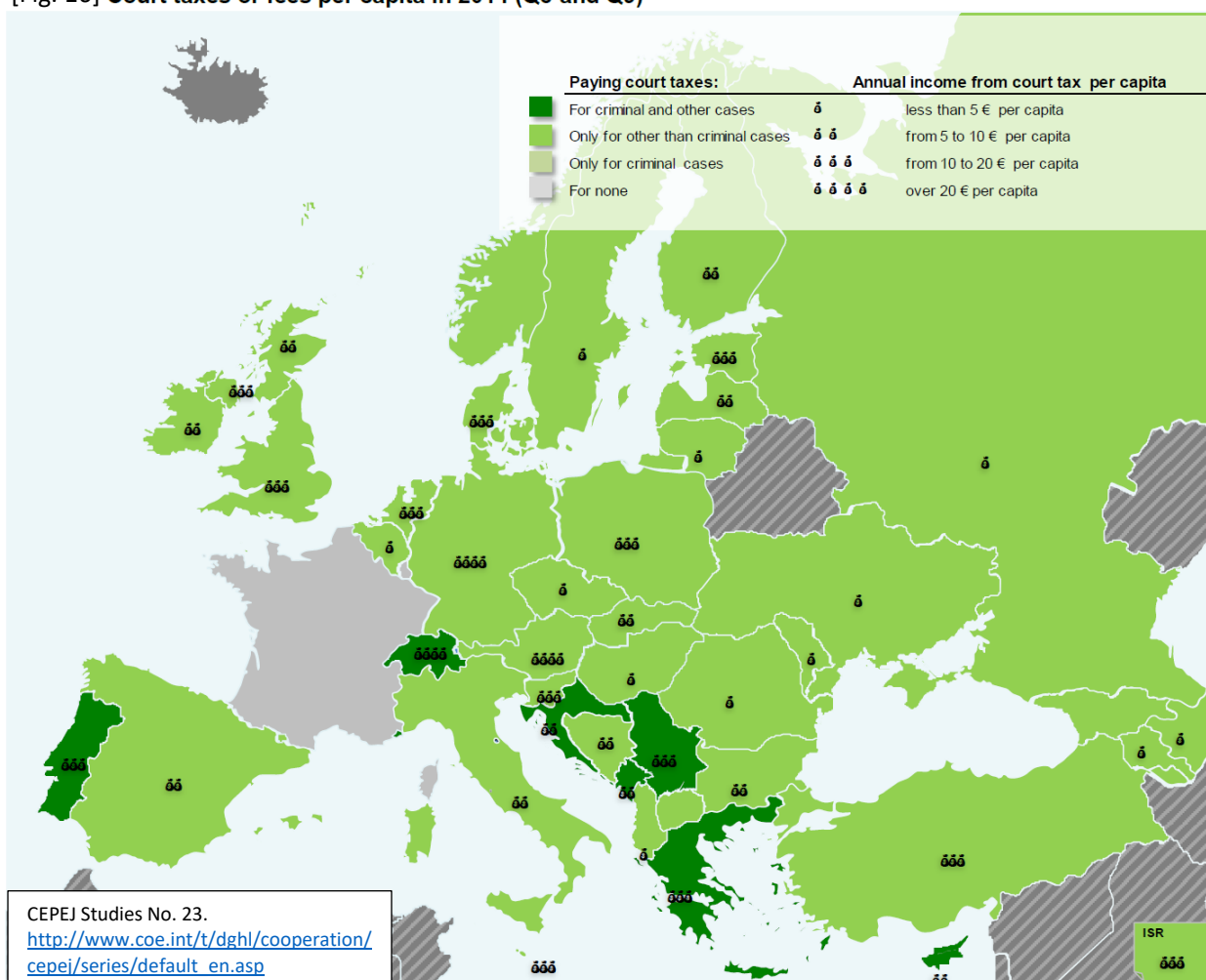
⁵⁹ Pag. 6. *Ibidem*.

Le risorse economico-finanziarie.

La CEPEJ individua al 56% la percentuale di budget annuale del sistema giustizia⁶⁰ che viene allocata al sistema giudiziario in Italia, rispetto ad una media dei Paesi considerati del 50,9%. In particolare, il budget pro capite allocato dal nostro Paese è di 73€, rispetto ad una mediana -meno suscettibile della media ai valori estremi osservati per alcune nazioni⁶¹- di 45€ pro capite. Rispetto al PIL, infine, la CEPEJ rileva che la consistenza delle risorse è, se non adeguata, certamente armonizzata rispetto a quella che emerge dalla situazione generale.

Dopo una dettagliata analisi comparata delle voci di budget tipicamente osservate⁶², che qui si tralascia in quanto esula dalle finalità di questo lavoro, viene introdotto nel report il problema dell'autofinanziamento delle corti, tramite tassazione diretta o imposte.

[Fig. 16] Court taxes or fees per capita in 2014 (Q8 and Q9)



⁶⁰ A sua volta, il sistema giustizia rappresenta l'1,3% della spesa pubblica annuale complessiva dell'Italia. Pag. 22. Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2016). European judicial systems - Efficiency and quality of justice. CEPEJ Studies No. 23.

Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

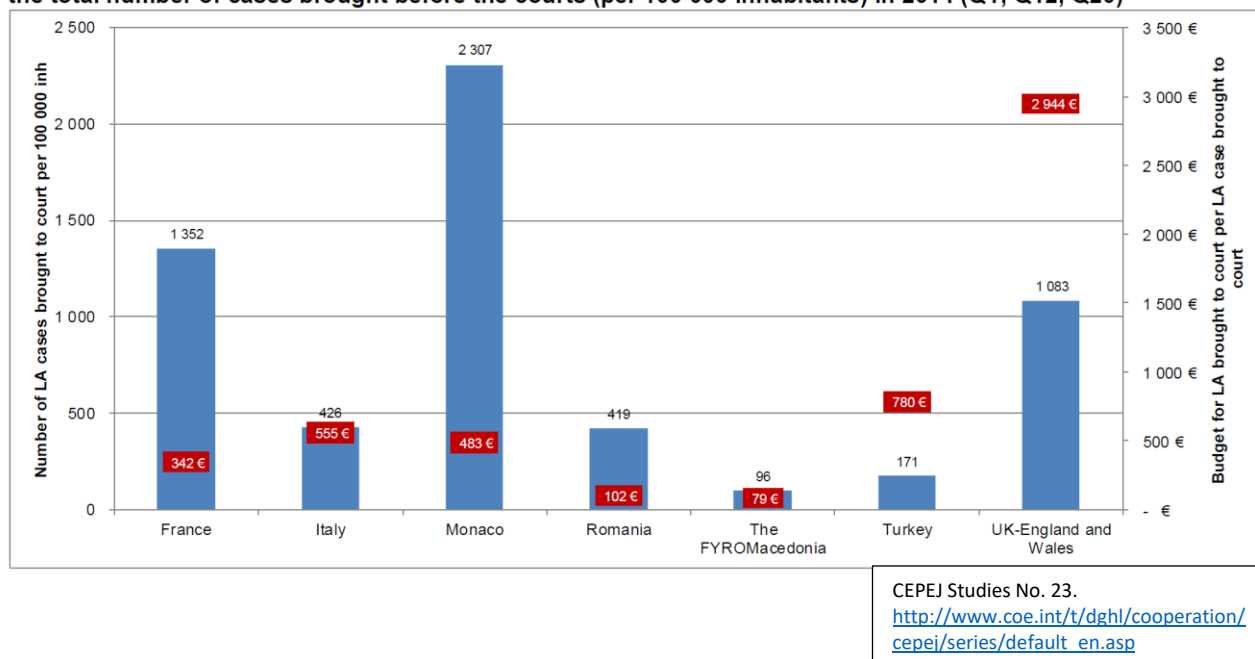
⁶¹ Svezia (103 €), Paesi Bassi (122 €), Lussemburgo (139 €), UK-Irlanda del Nord (144 €) e Svizzera (219 €).

⁶² Budget allocato a: salari, digitalizzazione, spese procedurali, immobili, investimenti, formazione e altre spese.

Tra i paesi presenti nella mappa, vale la pena di evidenziare il caso particolare dell’Austria: il sistema giudiziario austriaco, fortemente basato sulla contribuzione diretta dell’utente, non solo si autofinanzia completamente, ma è riuscito nell’ultimo biennio a generare valore.

Quello dell’autofinanziamento, tuttavia, può diventare un problema quando entra in conflitto con la necessità di assicurare l’accesso alla giustizia ai cittadini, che, come già osservato nel lavoro di Istat del precedente capitolo, sono spesso scoraggiati dall’affidarsi alla giustizia a causa dei costi ritenuti elevati e non prevedibili. Notiamo dalla mappa proposta che l’Italia, rispetto agli altri paesi citati, si colloca ad un livello medio-basso di prelievo diretto dall’utenza. La normativa italiana, infatti, prevede che l’utente, ad eccezione del settore penale, paghi un’imposta relativamente piccola, detta contributo unificato, contestualmente all’iscrizione a ruolo all’inizio del procedimento. Le spese di giudizio, accumulate nel corso del processo, vengono tipicamente pagate dalla parte soccombente, con disposizione del giudice. Nel nostro Paese esiste uno sviluppato sistema di assistenza legale, che si concretizza nell’istituto del patrocinio a spese dello Stato⁶³, per il settore civile e di volontaria giurisdizione e nella difesa d’ufficio⁶⁴, per il settore penale.

[Fig. 17] Amount of the implemented budget allocated to legal aid per case brought before the court (in €) and the total number of cases brought before the courts (per 100 000 inhabitants) in 2014 (Q1, Q12, Q20)



Rispetto ad alcuni dei sistemi di assistenza più simili al nostro, l’Italia si attesta, in proporzione, su una bassa numerosità relativa di casi interessati, a fronte di un budget medio per caso di 555€.

⁶³ Legge 29 marzo 2001 n. 134; D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115: articoli dal 74 al 141.

⁶⁴ Tra patrocinio a spese dello Stato e difesa d’ufficio esistono innumerevoli differenze che li separano nettamente ma, in senso lato, rispondono entrambe all’esigenza di garantire il diritto alla difesa, anche quando possa essere potenzialmente inficiato da ragioni, ad esempio, economiche, che non dovrebbero sminuire la fondatezza della pretesa.

Particolare importanza, oltre al tema dell'autofinanziamento, viene data alla spesa pubblica in dotazione ICT (hardware, software e formazione digitale) che, per il 2014, la CEPEJ attesta sul 2% del budget totale, cioè oltre 76 milioni di euro complessivi, attestandosi sul valore mediano dei paesi considerati nel report.

La spesa italiana in dotazione ICT si è leggermente ridotta negli anni: in questa direzione l'Italia (insieme a Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca e Slovenia) è tra gli Stati che in questa fase hanno tagliato il budget tematico allocato, riuscendo a "vivere di rendita" rispetto agli sforzi fatti in precedenza. Si vedrà, tra i prossimi studi della CEPEJ qui analizzati, un documento che approfondisce il tema oltre ai dettagli di semplice investimento.

Le risorse umane.

La CEPEJ affronta il tema delle risorse umane in modo a tratti simile e a tratti diverso rispetto a quanto abbiamo già potuto osservare a livello nazionale.

Viene data, innanzitutto, rilevanza alla numerosità dei giudici, in termini assoluti e relativi rispetto alla popolazione. Ma non ci si ferma qui, in quanto viene offerta una piena distinzione tra magistratura togata e "non professionale". Per entrambe le categorie, l'Italia si colloca nettamente al di sotto della media dei paesi considerati: in particolare, il rapporto numerico che esiste tra magistratura onoraria e togata (0,4 onorari ogni togato) è nettamente inferiore, addirittura in controtendenza, rispetto alla media europea (5,1 onorari ogni togato); in altre parole, gli altri sistemi giudiziari fanno un enormemente maggiore affidamento sulla magistratura onoraria, rispetto al sistema italiano che invece -nel pieno rispetto dei profili costituzionali che danno forma all'ordinamento- la considera una componente straordinaria ed occasionale, con le varie problematiche connesse già evidenziate.

Riguardo alla figura del Presidente, che, come abbiamo detto, nel nostro ordinamento ha estensivi e fondamentali poteri, la CEPEJ offre una menzione a proposito del problema delle pari opportunità: è noto, difatti, che nonostante vi siano leggermente più giudici togati di sesso femminile (52%), solo un manipolo di donne sono Presidenti; in particolare, sono di sesso femminile: il 25% dei Presidenti al primo grado di giudizio, il 9% al secondo grado di giudizio, mentre non vi è mai stata un Primo Presidente della Corte di Cassazione donna. In questo senso, possiamo affermare che il sistema giudiziario non sfugge certamente all'effetto di genere⁶⁵ che tipicamente presentano le organizzazioni di culture simili alla nostra.

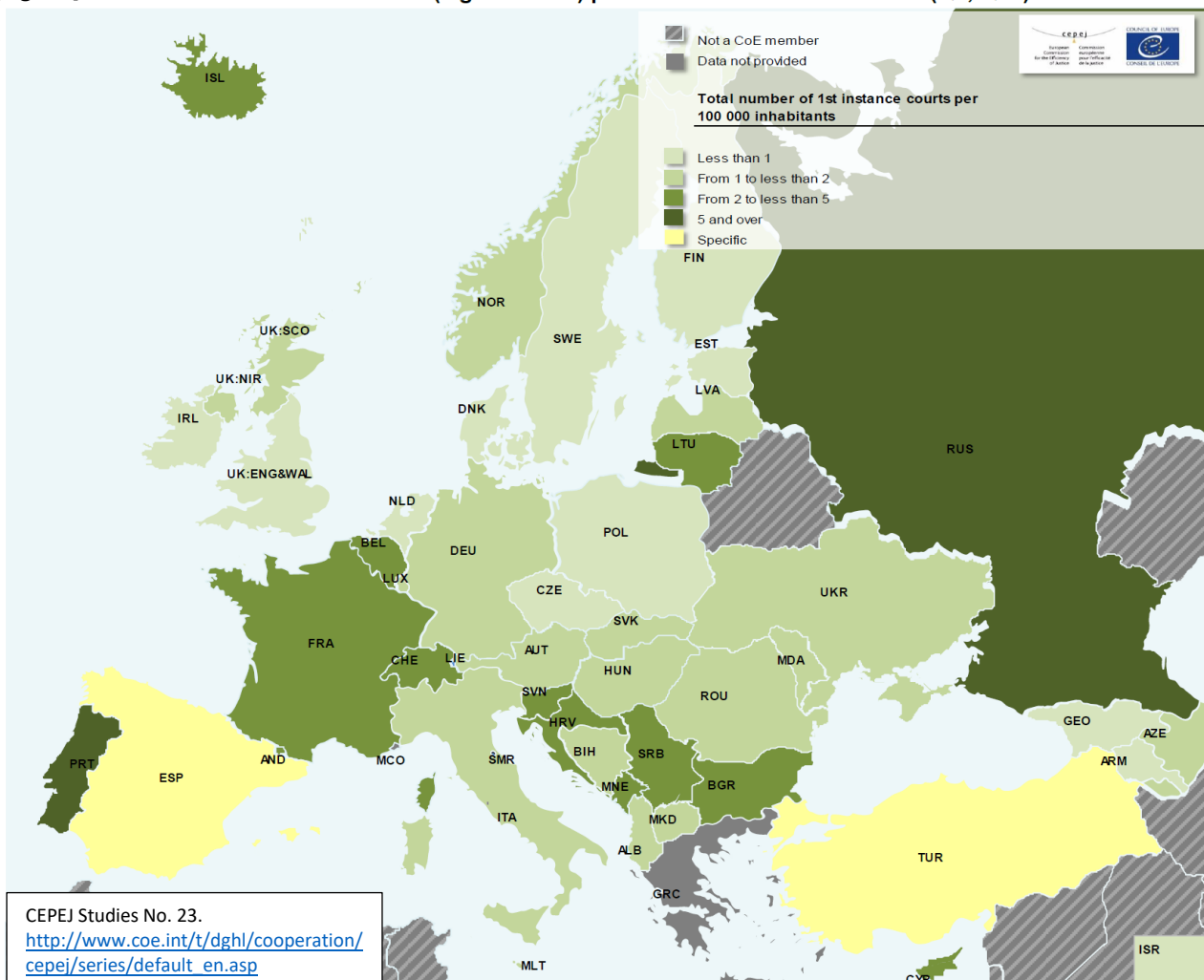
⁶⁵ Si rimanda ai più importanti ricercatori degli Studi di Genere, applicati alle organizzazioni, di cui qua si offre un saggio di alcuni nomi, in una lista che non ha alcuna pretesa di esaustività: Cintya Cokburn, Silvia Gherardi, Feldberg Glenn, Viviane Isamberg Jamati, Rosabeth Kanter, nonché l'importante analisi della letteratura sul tema di Linda Smirch e Marta Calas (*"From the Woman's Point of View: Feminist Approaches to Organization Studies"*). Con le parole del report stesso: *Within this overall trend, the situation as regards court presidents stands out, since men still largely predominate in this role. This fact reinforces the idea that, despite their number and their professional qualities, women face more difficulties than men in acceding to positions of higher responsibility.*

Le dimensioni organizzative.

La CEPEJ considera alcune dimensioni relative all'organizzazione delle corti e, in particolare, rispetto ai temi dell'organizzazione interna delle corti e dell'organizzazione degli uffici sul territorio (altresì chiamata geografia giudiziaria o geografia esterna in letteratura).

Rispetto al tema dell'organizzazione interna che, come abbiamo visto, dipende in Italia dalle decisioni della figura del Presidente, osserviamo che anche a livello europeo viene sentito il problema, già più volte citato, della specializzazione. A livello europeo, il 26% delle corti, nel primo grado di giudizio, è specializzato. Il dato medio rispecchia la situazione in alcuni importanti paesi, come la stessa Italia (21%), la Germania (25%) o l'Irlanda (25%), mentre si discosta moltissimo da sistemi come quello inglese (1%) o norvegese (3%), che quasi non prevedono specializzazione al primo grado e, ad esempio, quello belga (95%) o francese (58%) che si fondano sul concetto di specializzazione.

[Fig. 18] Number of first instance courts (legal entities) per 100 000 inhabitants in 2014 (Q1, Q42)



Rispetto al tema della geografia giudiziaria, la CEPEJ, nella cartografia appena mostrata, rileva che rispetto al numero delle corti al primo grado di giudizio la maggior parte dei paesi analizzati presenta meno di due corti ogni 100000 abitanti. Vi sono alcuni casi notevoli, come la Russia e il Portogallo, dove il numero di corti ogni 100000 abitanti è 5 o più, anche se la cartografia si riferisce ad un periodo antecedente le recenti riforme che hanno visto un taglio nel numero delle corti, specialmente quelle delle zone rurali portoghesi. Infine, Spagna e Turchia non vengono trattate poiché in queste giurisdizioni ogni giudice di primo grado viene contato come una corte a sé stante, rendendo impossibile effettuare dei raffronti con una certa validità.

Il tema della geografia giudiziaria, così rilevante e caratterizzato da dimensioni e indicatori in parte diversi e unici rispetto al tema generale della qualità, sarà analizzato più nel dettaglio più avanti nel capitolo, accostato all'analisi di uno studio tematico della CEPEJ.

La soddisfazione degli utenti.

Nell'ottica della CEPEJ la soddisfazione degli utenti passa attraverso alcune condizioni, anche se nel report ci si concentra unicamente su quei sistemi direttamente rivolti agli utenti⁶⁶: il sistema informativo e il sistema di controllo sulla soddisfazione degli utenti in senso stretto.

Il sistema informativo, coerentemente con quanto già osservato rispetto alla soddisfazione dei cittadini italiani nell'ambito delle ricerche dell'Istat, si concretizza nella disponibilità on-line, per gli utenti, di un certo set di informazioni come le sentenze, i testi normativi, e altre informazioni utili. La criticità maggiore rilevata dalla CEPEJ sull'argomento riguarda l'obbligatorietà, attualmente presente solo in una minoranza degli Stati considerati, di rendere pubblici dei *timeframes* utili al cittadino per arrivare ad approssimare la durata del procedimento.

La soddisfazione degli utenti, d'altra parte, può (e deve) essere misurata in via diretta attraverso opportune indagini. La CEPEJ, nell'ambito delle sue attività, ha adottato un modello⁶⁷ di valutazione del livello d'implementazione delle indagini dirette agli stakeholders di un certo ufficio giudiziario⁶⁸ basato sulla varietà e le tipologie di soggetti intervistati. Nel caso dell'Italia, si rileva come le indagini siano rivolte ai soli avvocati e agli utenti⁶⁹, escludendo una grande varietà di altre personalità come i giudici, i membri dello staff tecnico-amministrativo e le vittime di crimini. Inoltre, tali indagini non vengono portate avanti con una

⁶⁶ "For this report, the CEPEJ chose to focus on the systems aimed directly at the court users." Pag. 178. Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2016). European judicial systems - Efficiency and quality of justice. CEPEJ Studies No. 23. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

⁶⁷ Jean, J. & Jorry, H. (2016). *Handbook for conducting satisfaction surveys aimed at Court users in Council of Europe's member States*. CEPEJ Study n°14. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

⁶⁸ Nel caso specifico del report, la CEPEJ considera il dato aggregato nazionale.

⁶⁹ Ad esempio: Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. (2015). *Indagine di Customer Satisfaction rivolta agli avvocati e praticanti avvocati del Foro di Roma*. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it/>; Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. (2015). *Indagine di Customer Satisfaction rivolta agli utenti del Tribunale Civile di Roma*. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it/>

programmazione regolare ma si riducono a *una tantum*, a livello di singola corte, rendendo difficile lo scambio di informazioni e buone pratiche a livello inter-istituzionale.

L'efficienza.

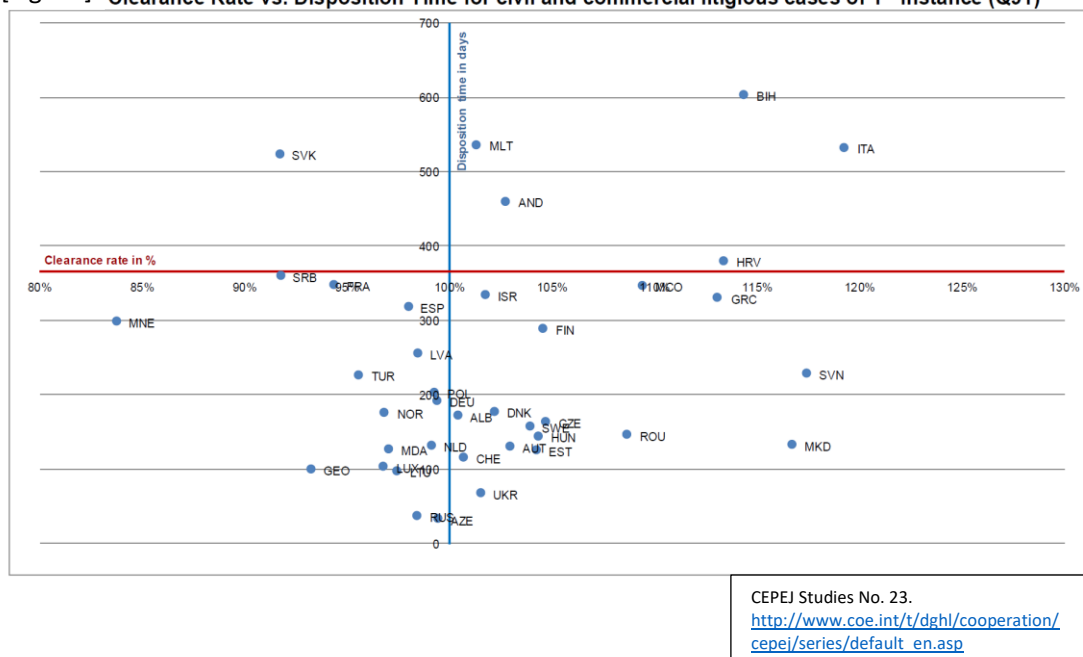
Le due misure di efficienza proposte dalla CEPEJ sono il clearance rate e il disposition time. La scelta di questi due indicatori, dei quali si è già avuto modo di descriverne il funzionamento, è dovuta principalmente al fatto che, per la loro relativa semplicità di calcolo, permettono di effettuare una comparazione transnazionale che rispetti i necessari standard di affidabilità e qualità. Servono infatti solo tre dati, dato un certo periodo t : il numero di nuovi casi iscritti, il numero di casi risolti e il numero di casi pendenti alla fine del periodo.

$$\text{Clearance rate } t (\%) = \frac{\text{numero di casi risolti } t}{\text{numero di nuovi iscritti } t} * 100$$

$$\text{Disposition time}^{70} t = \frac{\text{numero di casi pendenti } T}{\text{numero di casi risolti } t} * 365 \text{ giorni}$$

Il raffronto, forse, più interessante, tra quelli proposti, è un grafico a dispersione che mette in relazione proprio questi due indicatori, per il primo grado civile contezioso.

[Fig. 19] Clearance Rate vs. Disposition Time for civil and commercial litigious cases of 1st instance (Q91)



⁷⁰ It needs to be mentioned that this indicator is not an estimate of the average time needed to process a case but a theoretical average of the duration of a case within a specific system. For example, if the ratio indicates that two cases will be processed within 90 days, one case might be solved on the 10th day and the second on the 90th day. The indicator fails to show the mix, concentration, or merit of the cases. Case level data of actual duration of cases from functional ICT systems is needed in order to review these details and make a full analysis. Pag. 185. Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2016). *European judicial systems - Efficiency and quality of justice*. CEPEJ Studies No. 23. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

Nel semipiano sinistro si collocano i paesi con clearance rate inferiore all'unità e, per questo, incapaci di gestire completamente la domanda di giustizia. In quello destro, viceversa, si collocano i virtuosi, che sono riusciti ad intaccare l'arretrato. Si nota immediatamente che l'Italia ha il clearance rate più elevato, arrivando a sfiorare il 120% di efficienza teorica. Questo, tuttavia, non si accompagna al livello di disposition time, tra i più alti registrati: la lettura che se ne può fare, in ottica pluriennale, è che non ci può essere una vera soluzione al problema dell'arretrato se, contestualmente ad un elevato clearance rate, non si riesce ad abbattere anche il disposition time. In questa ottica, il quadrante in basso a destra è quello che contiene quei paesi nei quali la situazione, per come evidenziata da questi due indicatori, può ritenersi soddisfacente. In particolare, la CEPEJ ne individua 12⁷¹: Albania, Austria, Danimarca, Estonia, Macedonia, Romania, Slovenia, Svezia, Svizzera, Repubblica Ceca, Ucraina, Ungheria. L'Italia è invece inserita tra gli Stati con i sistemi giudiziari con minore capacità di gestione, insieme a Andorra, Bosnia Erzegovina, Croazia, Malta, Repubblica Slovacca.

La CEPEJ ha elaborato delle linee guida⁷², riguardo alla durata dei processi, rivolte in particolare proprio a quei paesi con durate procedurali vicine o superiori al limite massimo individuato dalla CEDU. Tra le *best practices* che sono state osservate nei tribunali italiani, si sottolinea l'iniziativa del Presidente del Tribunale di Torino che, nell'intento di migliorare la competizione interna e la consapevolezza tra i giudici dell'importanza di mantenere standard di durata dei processi, periodicamente inviava un documento interno riassumendo i risultati raggiunti, ad esempio, mostrando ad ogni giudice la propria produttività. Una forte critica viene invece fatta rispetto al sistema di monitoraggio dell'arretrato, che è spesso assente, saltuario o inadeguato: è impensabile, per il livello di complessità della cosa, che debba gravare sulle attività del Presidente una compilazione manuale annuale (o altrimenti periodica) dei procedimenti "a rischio Pinto", con successiva comunicazione ai giudici interessati, quando esistono gli strumenti informatici di gestione dei casi che permettono di monitorare e notificare tutto in modo automatizzato. Purtroppo, seppure gli strumenti informativi vengano ampiamente utilizzati per raccogliere dati, esiste ancora una difficoltà a trasformare il dato in informazione e, di conseguenza, in decisione-azione. Mancano, inoltre, forti poteri e, soprattutto, competenze diffuse in materia di sanzioni ed incentivi per assicurare la produttività dei giudici: l'art. 105 Cost. attribuisce tali competenze solo ed unicamente Consiglio Superiore della Magistratura⁷³. Un ipotetico sistema disciplinare su più gradi di giudizio, che veda un primo grado del procedimento più "vicino"

⁷¹ Pag. 191. Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2016). *European judicial systems - Efficiency and quality of justice. CEPEJ Studies No. 23. Disponibile da* http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

⁷² Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2015). *Saturn guidelines for judicial time management. Disponibile da* http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/default_en.asp

⁷³ L'azione disciplinare è l'azione promossa dal Ministro della Giustizia o dal Procuratore generale della Cassazione nei confronti dei singoli magistrati che vengono meno ai loro doveri o che tengono una condotta contraria al prestigio dell'ordine giudiziario, ponendo in essere un illecito disciplinare. Sull'azione disciplinare decide il Consiglio Superiore della Magistratura che può applicare le sanzioni disciplinari (ammonizione, censura, perdita di anzianità, rimozione e destituzione). Definizione reperibile da <http://www.csm.it/web/csm-internet/csm/sezione-disciplinare>

alle corti, in modo simile a quanto avviene per l'Avvocatura con i CDD⁷⁴, potrebbe favorire una maggiore responsabilizzazione territoriale; la sezione disciplinare del CSM diverrebbe, in un tale ipotetico impianto, giudice d'appello contro le decisioni prese al livello inferiore; invariato resterebbe, s'intende, il giudizio di legittimità in Cassazione.

Misurare la qualità della giustizia.

Si è già menzionata la differenza tra efficienza e qualità. Proprio sul tema, la CEPEJ ha prodotto uno studio⁷⁵ che si pone l'obiettivo ambizioso di offrire un *framework* minimo sulla base del quale costruire l'analisi della qualità di un sistema giudiziario.

L'introduzione del lavoro vuole offrire una definizione utile a offrire un fondamento all'analisi della qualità. In tale direzione, la CEPEJ individua due dimensioni: conformità rispetto ai *requirements* e conformità rispetto alle aspettative. La prima si propone di misurare il grado con il quale il prodotto/servizio è conforme rispetto ad una serie di caratteristiche, modalità e indicatori, che vengono predefiniti. La seconda, all'opposto, misura l'aderenza del prodotto/servizio alle aspettative che l'utilizzatore aveva e la bontà della sua esperienza di utilizzo del prodotto/servizio stesso.

Nel documento, inoltre, viene data molta rilevanza al fatto di effettuare un'analisi che abbracci tanto l'efficienza quanto la qualità, nonostante, va ammesso, si dia troppo spesso una minore importanza alla seconda⁷⁶.

Riguardo alla misurazione della qualità nello specifico contesto del sistema giudiziario, la CEPEJ sottolinea che è importante non limitarsi alla sola "qualità del giudicato", o ancora alla *delivery*, il modo in cui il servizio viene portato al cittadino: bisogna estendere l'analisi a tutti quegli elementi che hanno la potenzialità di incidere sul buon funzionamento del sistema, specialmente dal lato del cittadino. Soddisfare il cittadino non significa certo adottare decisioni a lui convenienti, ma si traduce piuttosto nella ricerca e nello sviluppo, tra le altre cose, della fiducia dei consociati nella capacità del sistema giudiziario di arrivare a sentenze di qualità intrinseca, rapidamente e a costi quanto più contenuti.

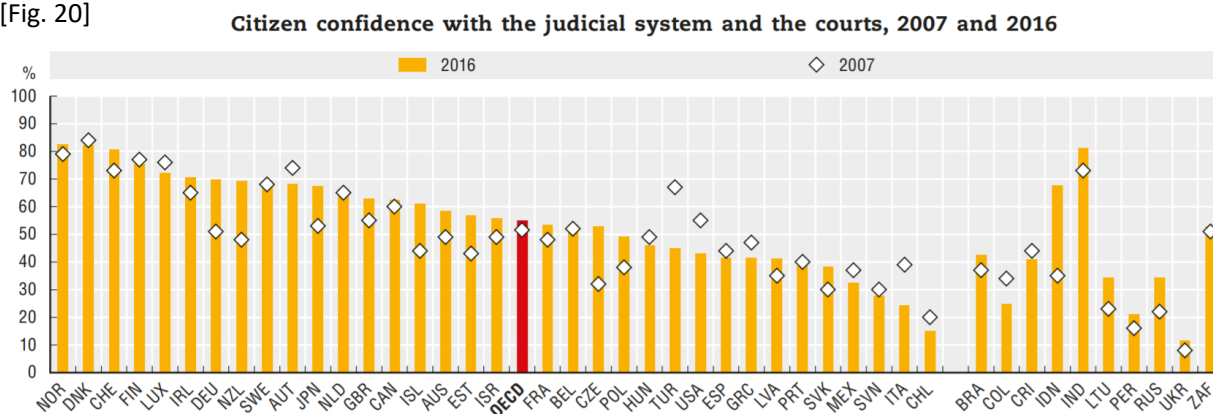
⁷⁴ I Consigli Distrettuali di Disciplina sono i nuovi organismi ai quali la Nuova disciplina dell'ordinamento professionale forense conferisce il compito del controllo disciplinare sugli avvocati iscritti all'albo.

⁷⁵ Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2016). *Measuring the quality of justice*. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/default_en.asp

⁷⁶ "In Europe and elsewhere in the world, there is a growing number of judicial systems, which are working to develop or improve mechanisms to measure the quality of their services. These programmes, very often, are aimed at improving the existing statistical systems to measure and manage performance in a more detailed and sophisticated way. Sometimes this approach has led to modern information systems but limited in scope if compared with the range of indicators needed to measure quality for a service as complex as justice. The consequence is that when quality aspects are not included in the measurement systems, the absence of quality indicators can lead to management and organisational decisions focusing mainly on aspects of efficiency while neglecting other important aspects of quality." Pag. 2. *Ibidem*.

Riguardo al problema della fiducia, centrale nel misurare la qualità del sistema giudiziario, è doveroso mostrare, integrando con la situazione effettuale quanto detto dalla CEPEJ in via generale, come l'Italia si attesti tra i paesi con il più basso livello di aspettativa, secondo l'OCSE⁷⁷.

[Fig. 20]



Source: Gallup World Poll (database)

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933533872>
GOVERNMENT AT A GLANCE 2017 © OECD 2017

Non solo la fiducia si attesta tra i livelli più bassi, con circa un cittadino ogni quattro che crede nel sistema giudiziario, ma vi è stato anche un crollo considerevole delle aspettative dei cittadini nel periodo 2007-2016, comparabile a quello della Turchia (che, almeno nel periodo precedente al tentato golpe, si attestava tuttavia su livelli assoluti quasi doppi rispetto a quelli italiani). Fare in modo che venga almeno recuperato il livello di fiducia è uno degli ingredienti di quella ricetta olistica che potrebbe portare enormi benefici al sistema giudiziario nazionale. Ma quali le ragioni di questa sfiducia? Il recentemente scomparso Giorgio Santacroce, nel ruolo di Primo Presidente della Corte di Cassazione, già a inizio 2015 affermava⁷⁸ che la Magistratura sta vivendo "una parabola discendente [a causa delle] credenziali mortificanti", come la lentezza dei processi e la situazione nelle carceri, ma anche le "frequenti tensioni e polemiche, [...] le forme di protagonismo, cadute di stile e improprie esposizioni mediatiche"⁷⁹. Nelle parole di Santacroce rintracciamo sia cause esogene, imputabili al sistema giustizia nel suo complesso, che endogene, imputabili a singoli magistrati.

⁷⁷ Pag. 233. OCSE. (2017). *Government at a Glance 2017*. Disponibile da <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>

⁷⁸ Santacroce, G. (2015, 24 gennaio). Discorso di inaugurazione dell'anno giudiziario in Cassazione, tenutosi in Roma presso i locali della Corte Suprema di Cassazione. (testimonianze dirette)

⁷⁹ Proprio riguardo al rapporto coi media, è stato detto che: "individual judges -not being a press judge- should be reluctant of performing as a spokesperson in the media. If they intend to do so it is recommended they thoroughly prepare in cooperation with the press judges, senior judges or public information officers", prospettando la nascita di figure specializzate nel rapporto con i media che filtrino le dichiarazioni dei singoli giudici. Alcuni passi sono stati fatti, come affermato nello stesso documento dal CSM, intervistato sulla materia: "it should be stated that, with reference to the prosecutors' offices, art 5 of Legislative Decree n° 106 of 20th February 2006 regulates relations between public prosecutors offices and members of the press, stating that: «The Public Prosecutor sees personally or via a prosecutor in their office specifically delegated for the purpose, to relations with information bodies (comma 1); Any information relating to the activities of the Public Prosecutor's Office must be provided in an impersonal way as far as the office is concerned, and excluding any reference to the prosecutors assigned to the proceeding (comma 2); Prosecutors from the Public Prosecutors Office are forbidden to issue any statements or provide news to the information bodies related to the

Migliorare la qualità della giustizia.

La CEPEJ, in un recente dossier⁸⁰, ha raccolto diversi report, di natura tanto metodologica quanto analitica, per fornire un utile strumento atto a guidare il decisore nella sua azione di miglioramento costante della qualità del “prodotto giustizia”. La *checklist* si focalizza su cinque grandi macro-aree: la dislocazione territoriale degli uffici, lo staff, il finanziamento, la soddisfazione degli utenti e altri problemi organizzativi, come l’allocazione dei casi e la *governance*. Da queste cinque macro-aree da indagare si dipanano numerose domande che collettivamente vanno a generare il questionario di valutazione della qualità della giustizia in un particolare ufficio giudiziario. In accostamento, vi sono domande che riguardano la policy nazionale in tema di giustizia, il framework legale, la fiducia nel sistema e altre dimensioni che, più e più volte, si sono incontrate nel corso della trattazione e vengono qua sussunte e ricomprese in uno strumento unico di *assessment*⁸¹ atto a coadiuvare il miglioramento in un’ottica di costante aumento della qualità del sistema giudiziario.

Burocrazia e cybergiustizia.

Si affronta ora il tema della digitalizzazione nei tribunali, per come viene trattato dalla CEPEJ in uno dei più compiuti studi⁸² comparati sul tema. Il report è stato prodotto sulla base di una batteria di domande, somministrate ai referenti nazionali dei Paesi partecipanti, contestualmente al questionario sull’efficienza dei sistemi giudiziari già visto in apertura di capitolo.

Il report presenta due grandi temi: il grado di implementazione della digitalizzazione e il rapporto che intercorre tra cybergiustizia e le due dimensioni di efficienza e qualità.

office's prosecuting activity (comma 3); The Public Prosecutor is obliged to inform the Judicial Council, to allow it to exercise its watchdog powers and to call for disciplinary action, of any conduct on the part of prosecutors in their office that is contrary to the prohibition established by comma 3 (comma 4)”. Pag. 21. European Network of Council for the Judiciary. (2012). *Justice, Society and the Media*. (Con Allegato). Disponibile da <https://www.encj.eu/>

⁸⁰ Pagg. 58-63. Commissione per l’efficienza della giustizia del Consiglio d’Europa. (2015). *High quality justice for all the member States of the Council of Europe. CEPEJ Studies No. 22*. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

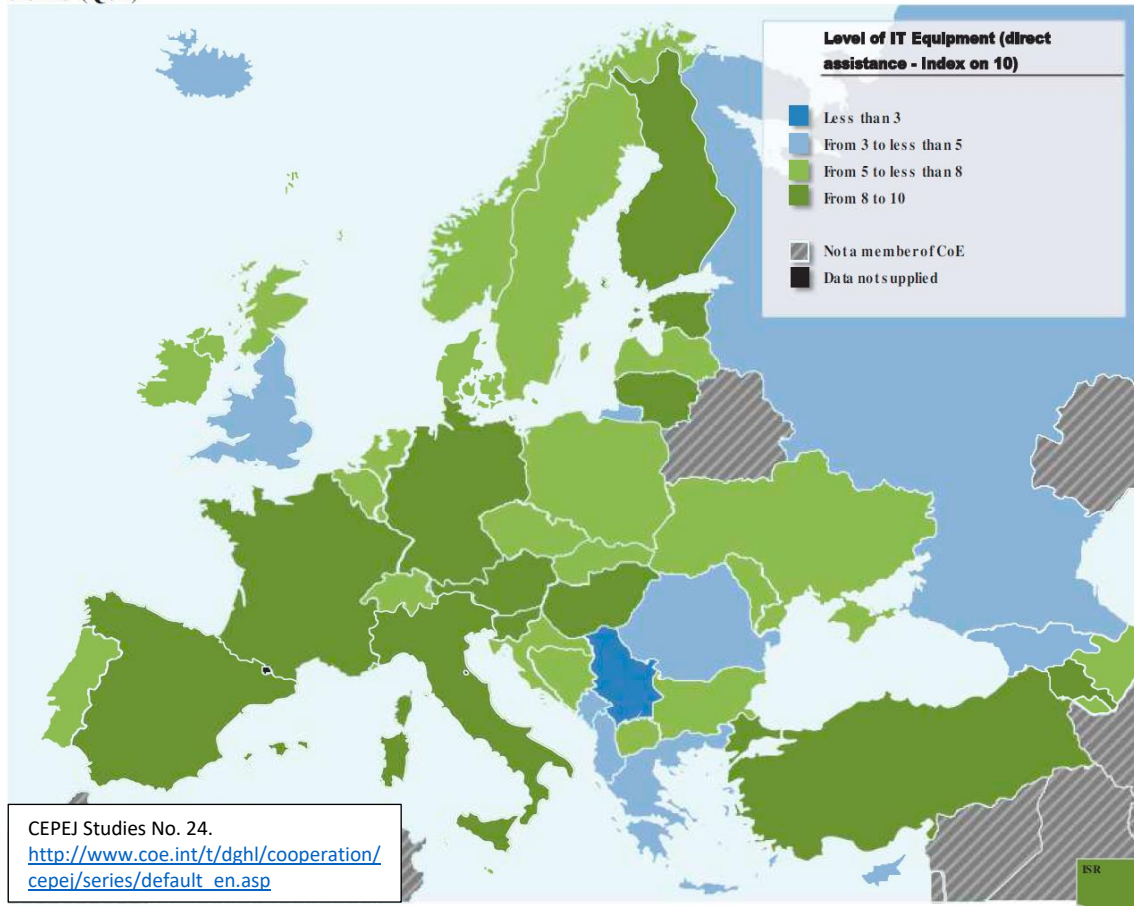
⁸¹ “By answering the questions encompassed in the Checklist, the users can verify if a certain topic or a specific point is already covered by the relevant legislation or not. If not, the document can help national authorities to develop new policies, to modify current policies and to pay attention to certain quality issues that are related to the work of courts, judges, prosecutors and staff.” Pag. 63. *Ibidem*.

⁸² Commissione per l’efficienza della giustizia del Consiglio d’Europa. (2016). *The use of the information technologies in European courts. CEPEJ Studies No. 24*. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

Lo stato dell'arte in Italia e in Europa.

Nella maggioranza dei paesi considerati, vi sono stati forti investimenti in favore della dotazione ICT e, soprattutto, degli strumenti di supporto informatico agli operatori di giustizia.

[Fig. 21] Level of IT equipment in judicial systems for the direct assistance to the judges, prosecutors and court clerks (Q62)



L'indicatore che la CEPEJ utilizza in questa cartografia è misurato da un punteggio cumulato sullo sviluppo di nove dimensioni: equipaggiamento di base, strumenti evoluti, presenza di schemi compilabili di sentenze, software per il dettato automatico, database centralizzati e aggiornati rispetto alla normativa vigente, le sentenze civili e penali, la presenza di Intranet nei tribunali e, infine, l'esistenza di corsi di formazione online per l'utilizzo degli strumenti stessi.

Possiamo osservare che l'Italia, in accordo con quanto si è detto rispetto all'elevato livello di spesa pubblica sostenuta in dotazione ICT, è tra i paesi con il grado più elevato di implementazione, sia generale, che per alcuni particolari strumenti come la firma elettronica. Tra le critiche che la CEPEJ muove all'Italia, al contrario, vi è il diverso grado di sviluppo e la separazione logica tra gli strumenti dedicati alla giustizia amministrativa e quella ordinaria; una seconda questione riguarda l'avvio telematico del processo, ormai bene implementato per la giustizia civile, ma ancora ad uno stato pilota per quella amministrativa.

Rispetto, infine, all'indice di sviluppo proposto dalla CEPEJ, l'Italia ha un punteggio pari a "2", indicante uno sviluppo ancora in corso, per quanto riguarda la dotazione (67% degli Stati considerati) e per quanto riguarda la legislazione sul tema (50% degli Stati considerati); l'Italia si posiziona, invece, al numero "3", indicante una fase di sviluppo quasi completata, per quanto riguarda la terza dimensione considerata, quella della governance dei sistemi informatici, insieme al 30% degli Stati considerati. Solo tre paesi hanno un punteggio "3" in tutte le tre dimensioni considerate (dotazione, legislazione e governance): Austria, Germania e Repubblica Ceca.

Gli effetti su efficienza e qualità.

Premesso che la digitalizzazione non possa essere considerata una panacea per ogni male che affligge il sistema, la CEPEJ avanza alcune considerazioni e conclusioni sulla base della ricerca effettuata.

Innanzitutto, in quei sistemi giudiziari dove è stato analizzato il fenomeno, vi è un'evidente correlazione positiva tra l'introduzione di strumenti di gestione informatica dei procedimenti e il miglioramento dei tempi di gestione degli stessi.

In secondo luogo, anche la CEPEJ rileva che in Italia, contestualmente all'avvio telematico del procedimento, è comunque richiesta anche una "copia di cortesia" cartacea. Proprio il sopravvivere della burocrazia della carta, contestualmente alla burocrazia dei computer, fa sorgere dubbi⁸³ al gruppo di ricerca sull'effettivo risparmio, in termini di risorse, efficienza e qualità.

In conclusione, la CEPEJ non ha riscontrato una relazione causale lineare tra il semplice livello di dotazione e il miglioramento tra due indicatori di efficienza quali il *clearance rate* e il *disposition time*. In particolare, i migliori risultati si sono riscontrati in quei paesi che, ad un'innovazione della dotazione hardware e software, hanno saputo unire un cambiamento organizzativo: l'idea è che lo strumento informatico, non riuscendo a replicare perfettamente il movimento dell'informazione preesistente, debba essere supportato dallo strumento della pianificazione organizzativa, capace di permettere l'espressione completa del potenziale di cambiamento.

L'Italia sembra essere sulla buona strada, riguardo a quest'ultimo aspetto, se consideriamo l'elevato livello di sviluppo della governance. Maggiori e più importanti sforzi devono essere dedicati nella formazione dei

⁸³ "On the negative side, however, information technologies probably do not solve everything. It will be noted that the continuing use of paper in some cases likely hinders the full development of technology and limits the savings which may be expected. 6 of the 34 States which allow litigants to apply to the courts by electronic means say that a paper application must nevertheless be submitted at the same time: Italy, Norway, Romania, Russian Federation and Ukraine." Pag. 48. Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2016). *The use of the information technologies in European courts. CEPEJ Studies No. 24.*

Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

soggetti (giudici, ma anche staff) che andranno ad usare gli strumenti informatici, specialmente guidando il sistema verso un cambiamento anche organizzativo.

Guidare il cambiamento verso la cybergiustizia.

La CEPEJ ha inoltre, nel 2016, pubblicato delle linee guida⁸⁴ per guidare i sistemi giudiziari del Consiglio d'Europa verso la cybergiustizia, termine con il quale si vuole indicare non solamente un sistema che si serve di strumenti digitali, ma la cui qualità è migliore proprio grazie, tra le altre cose, a quei sistemi digitali.

Due condizioni necessarie che, in particolare, devono avverarsi sono: la garanzia sulle informazioni, che devono essere adeguatamente protette da attacchi esterni attraverso appositi meccanismi (ad esempio, forme avanzate di crittografia); la seconda, all'opposto, è l'interoperabilità dei sistemi, di cui si accennava poc'anzi: gli uffici giudiziari, di ogni materia e grado e l'apparato amministrativo-informativo centrale devono poter comunicare efficacemente. Le due grandezze, in apparenza, sono in conflitto: il massimo della garanzia la si avrebbe con sistemi isolati che, chiaramente, perdono utilità poiché non sarebbero interoperabili; ciò che va trovato è quindi, di volta in volta, un equilibrio che rispetti entrambi gli standard.

Le linee guida che la CEPEJ evidenzia, in sei passi -in sequenza logica, non meramente temporale, sono:

1. porre obiettivi chiari, misurabili e verificabili. In questa fase bisogna evitare, per quanto possibile, i riferimenti alle tecnologie digitali che, viene ribadito, sono mezzi e non possono essere considerati obiettivi a sé stanti; gli obiettivi devono essere discussi con gli uffici giudiziari, che vanno coinvolti sin dalla fase iniziale;
2. analizzare lo stato della dotazione, verificando il costo/opportunità di rinnovare le componenti hardware e software, nel perseguire meglio gli obiettivi posti;
3. allocare le risorse (finanziarie e non), commisurandole agli obiettivi posti, pianificando anche le necessità pluriennali;
4. avviare il progetto, che deve avere un *project manager* con determinati poteri e che sia "*accountable*", coinvolgendo continuamente il personale degli uffici giudiziari, facendo tesoro dei *feedback*;
5. assicurare che il progetto raggiunga il pieno potenziale, formando debitamente il personale ed assicurandosi che i cambiamenti introdotti vengano accettati dall'organizzazione; è importante coinvolgere tutti gli stakeholders individuati (avvocati, cittadini, altri funzionari...);
6. sviluppare la governance, trascendendo da un'ottica esclusivamente progettuale e permettendo di innestare un vero cambiamento; in particolare, il team di progetto dovrebbe essere composto da persone diverse da quelle che andranno a formare la governance.

⁸⁴ Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2016). *Guidelines on how to drive change towards Cyberjustice*. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/default_en.asp

La geografia giudiziaria

La geografia giudiziaria merita una trattazione particolare e distinta dal problema, più generale, della qualità della giustizia. Il tema, per essere trattato in modo esauriente, dovrebbe dipanarsi in un lavoro a parte, con una sua dignità: si troverà qua una trattazione della questione, dal punto di vista offerto dalla CEPEJ, che si propone di offrire una visione quanto più a tuttotondo.

La CEPEJ tratta di geografia giudiziaria in un documento⁸⁵ che si propone di offrire delle linee guida per il decisore pubblico al fine di coadiuvare il processo di creazione e modifica dell'organizzazione degli uffici giudiziari sul territorio. La prima domanda che si pone la CEPEJ riguarda il fine stesso della problematizzazione; in altre parole, a che scopo ci poniamo il problema della geografia giudiziaria? A quale principio risponde? Ci viene immediatamente detto che l'obiettivo è quello di rendere la giustizia il più vicino possibile ai cittadini. La prima accezione di "vicinanza" riguarda l'accessibilità degli uffici giudiziari: geografia giudiziaria, in questo senso, diventa sinonimo di accessibilità giudiziaria. La seconda accezione, invece, riguarda il dimensionamento adeguato degli uffici giudiziari: geografia giudiziaria, in questo ulteriore significato, diventa sinonimo di organizzazione giudiziaria. Perseguire questi importanti obiettivi, tuttavia, vuol dire innanzitutto prendere coscienza della situazione attuale che forma la contingenza.

Il primo passo è quello dell'*assessment*: si tratta di portare avanti un'analisi della domanda di giustizia sul territorio, dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Questo deve dare al decisore l'opportunità non solo di avere una base di dati oggettiva su cui lavorare, ma anche di conoscere nel profondo il territorio sul quale va ad intervenire, tenendo bene in mente concetti come quello di resistenza e resilienza sistemica. I dati da raccogliere, secondo la CEPEJ, riguardano la quantità e la qualità dei nuovi casi iscritti, pendenti e risolti; le performance degli uffici e dei singoli giudici secondo dimensioni come la durata dei casi; informazioni sui mezzi di trasporto, infrastrutture e particolari geomorfologie del territorio; informazioni sulle imprese del territorio, il livello di sviluppo, la ricchezza dei cittadini, il numero⁸⁶ e la qualità degli avvocati.

⁸⁵ Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2013). *Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System*. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/default_en.asp

⁸⁶ Sul numero degli avvocati come dimensione da considerare e rilevare nel corso dell'analisi della geografia giudiziaria, si segnalano i seguenti lavori: Carmignani, A., & Giacomelli, S. (2010). *Too many lawyers? Temi di discussione del Servizio Studi – Banca d'Italia*, 745; Ippoliti, R. (2013). *Efficienza giudiziaria e mercato forense*. POLIS Working Papers, 207. Disponibile da <http://www.digspes.uniupo.it/>. La conclusione a cui giungono entrambi i lavori è che un numero crescente di avvocati, capace di instaurare una leale concorrenza tra professionisti, è capace di giovare non solo al cittadino ma anche all'efficienza del sistema giudiziario: la maggiore concorrenza riduce i comportamenti opportunistici e favorisce una contrazione dei tempi e del numero delle udienze.

Il secondo passo consiste nel porsi certi obiettivi, che variano a seconda della contingenza, ad esempio quello di adeguare le mappe giudiziarie ai nuovi sviluppi urbani. In Italia, prima del 2012, vi erano oltre 2000 uffici giudiziari, che sono stati tagliati con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia del sistema, mergendo le corti più piccole con quelle più grandi. Altri obiettivi tipici sono: favorire la specializzazione creando corti più grandi con sezioni specializzate; introdurre nuovi uffici dove se ne veda la necessità; redistribuire le risorse umane al fine di razionalizzare l'offerta.

Osservata la situazione precedente e posti gli obiettivi, il terzo step consiste nella costruzione e misurazione di opportuni indicatori. Questi indicatori, coerentemente con gli obiettivi posti, devono permettere di trasformare i dati osservati in numeri, che possano informare correttamente il decisore sul livello di raggiungimento degli obiettivi durante i necessari controlli in fase di implementazione delle riforme. Gli indicatori devono anche dare al decisore gli strumenti per quantificare il trade-off tra le attività dell'ufficio, che vengono necessariamente influenzati e gli avanzamenti nella modifica della geografia giudiziaria.

La CEPEJ propone un set di fattori chiave da misurarsi attraverso indicatori. Questi sono: la densità della popolazione servita; la dimensione dell'ufficio giudiziario; i flussi dei carichi di lavoro dell'ufficio giudiziario; la prossimità. Osserviamoli nel dettaglio.

La densità della popolazione è un *proxy* della domanda di giustizia. In particolare, questa dimensione ci permette di capire, in ottica pluriennale, come sta cambiando il territorio: vi è una situazione stabile ovvero è in corso un'esplosione demografica? I cambiamenti della popolazione e del territorio si riflettono inesorabilmente sulla domanda di giustizia⁸⁷: è opportuno, quindi, che anche l'organizzazione territoriale degli uffici cambi di conseguenza, adeguandosi alle mutate condizioni.

Il dimensionamento dell'ufficio giudiziario è, se vogliamo, l'altra faccia della medaglia: deve essere adeguato rispetto alla domanda, al fine di risponderci in modo efficiente ed efficace, offrendo un servizio di qualità. La numerosità del personale, nel contesto del documento qui analizzato, viene limitata ai soli magistrati togati, approssimando la ratio magistrati/personale amministrativo ad una costante⁸⁸. L'*insight* offerto dalla CEPEJ, che riprende anche i lavori della DG-Stat del Ministero della Giustizia italiano, è che le corti più efficienti siano quelle di dimensione media, composte da un numero di giudici tra i 60 e i 100.

⁸⁷ Viene offerto, nel documento, un esempio a proposito della Regione Veneto che, una volta prevalentemente rurale, ha visto nelle ultime decadi una fortissima industrializzazione che ha stravolto completamente le precedenti esigenze in termini di domanda di giustizia. Pag. 6. Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2013). *Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System*. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/default_en.asp

⁸⁸ Come abbiamo già osservato nel Capitolo 1, questo non è vero per il caso italiano. Inoltre, non si tiene qua conto della componente onoraria, fortemente influente nel nostro Paese rispetto ai problemi, già analizzati, dell'efficienza e della qualità del sistema giudiziario.

Per quanto riguarda i flussi dei carichi di lavoro, viene suggerito di redistribuire in modo equo il numero di casi tra i giudici, considerandoli come entità non vincolate all'ufficio giudiziario e senza considerare l'arretrato come un fattore chiave nel processo di ridisegno delle mappe giudiziarie. Il ragionamento della CEPEJ si basa sull'idea che una mappa "ideale" debba considerare i fattori chiave e solo quelli, nonostante essa stessa ammette che vi sono forti dibattiti in corso sulla natura "straordinaria" ovvero "strutturale" dell'arretrato, già proposti. Il vincolo posto da alcuni principi dell'ordinamento, come quello dell'inamovibilità del giudice, va detto, non possono non essere considerati nell'elaborare riforme di questo genere, rendendo necessaria la partecipazione di tutti i soggetti interessati (come, nell'esempio proposto, il CSM).

Il quarto ed ultimo fattore chiave è la prossimità dell'ufficio giudiziario al cittadino, il quale deve potervi accedere con facilità, quando gli sia richiesto di presentarsi, senza che distanza o tempi diventino ragioni alla base di una possibile rinuncia all'esercizio dei propri diritti. Nello scegliere dove, tra diverse possibilità, ricollocare o accorpare più uffici, il decisore deve risolvere un problema di ottimo, minimizzando la durata di percorrenza attraverso mezzi pubblici di ogni cittadino servito. E ancora, la CEPEJ suggerisce: i vecchi uffici hanno ancora una loro possibile utilità, potendo essere utilizzati come centri amministrativi dove sbrigare tutte le faccende burocratiche senza dover necessariamente raggiungere la sede del tribunale.

A questi quattro fattori chiave, inoltre, vengono accostati alcuni fattori addizionali, in particolare: il livello di computerizzazione; le strutture; lo sviluppo economico del territorio; lo sviluppo delle forme alternative di risoluzione delle controversie; sviluppo della consulenza legale; turnover dei giudici e del personale amministrativo; grado di cooperazione con altre strutture collegate (come penitenziari, stazioni di polizia, uffici del pubblico ministero).

Una volta completata la terza fase, viene prodotta la nuova mappa giudiziaria da implementare, riportando il ciclo al primo passo, l'*assessment*.

Il lavoro si chiude con alcune considerazioni rispetto ad alcune delle riforme della geografia giudiziaria recenti viste in Europa, tra cui si sottolineano qua quelle sulla riforma italiana del 2012⁸⁹. In particolare, la CEPEJ afferma come gli indicatori proposti siano un'opportunità, valutabile di volta in volta e non debbano vedere un'applicazione rigida ed indiscriminata⁹⁰. Nel caso italiano, viene portato avanti l'esempio dei tribunali di Caltagirone, Rossano e Sciacca che, pur essendo candidati alla chiusura sulla base dei semplici numeri, sono stati "salvati" in ragione dell'importante ruolo di prima linea che ricoprono contro le associazioni per delinquere di stampo mafioso.

⁸⁹ Dlgs. 7 settembre 2012, n. 155, in materia di "Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148."

⁹⁰ La critica prevalente alla riforma del 2012 riguarda proprio l'utilizzo oscuro degli indicatori, talvolta applicati in modo rigido, altre volte non applicati affatto. Court closures. An overdue reform of Italy's judicial system. (2012, 18 agosto). *The Economist*. Disponibile da <http://www.economist.com>

La DG-Justice della Commissione europea.

Delle dieci priorità politiche⁹¹ dell'Unione, la Direzione Generale DG-Justice della Commissione europea si occupa di portare avanti il tema della giustizia e dei diritti fondamentali, tutelando lo stato di diritto e favorendo l'integrazione dei sistemi giudiziari. Uno spazio europeo di giustizia può, secondo la Commissione, permettere l'esercizio dei diritti dei cittadini europei su tutto il territorio dell'Unione volendo garantire, dove si renda necessario, il celere riconoscimento delle decisioni prese dai giudici nazionali.

Nell'esercizio delle sue funzioni, la DG-Justice non si limita alla produzione e alla gestione di soluzioni legislative e alla loro implementazione, ma si occupa, specialmente con finalità di comunicazione, di condurre studi, ricerche, indagini. Il più importante tra questi è il report annuale chiamato "*Justice scoreboard*", un conciso ma esaustivo documento che presenta una comparazione tra i sistemi giuridici dei paesi dell'Unione. Si presenta in questa sede il più recente pubblicato⁹².

The 2017 EU Justice Scoreboard.

Il documento si pone come obiettivo quello di fornire un set di informazioni affidabili e comparabili a proposito dei sistemi giudiziari degli Stati dell'Unione rispetto a tre macro-aree: efficienza, qualità e indipendenza. La *Justice Scoreboard* si focalizza, inoltre, sui settori civile e amministrativo, nell'intento di supportare processi di riforma che, dato lo stretto rapporto che esiste tra giustizia ed economia, spianino la strada a più investimenti e ad un risparmio per cittadini e imprese.

I dati su cui si basa il report sono raccolti da varie fonti. La maggior parte viene mutuata da quelli raccolti dalla CEPEJ, ma vi sono numerosi altri partner, tra cui: la Rete europea dei Consigli di Giustizia; la Rete dei Presidenti delle Corti Supreme dell'Unione Europea; l'Associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'Unione Europea; il Consiglio degli Ordini Forensi europei (CCBE); il Comitato Comunicazioni; l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale; la Rete di cooperazione per la tutela dei consumatori; Eurostat; la Rete europea di formazione giudiziaria; la Banca Mondiale; il Forum Economico Mondiale.

⁹¹ L'agenda politica è stata definita dal Consiglio europeo nella riunione tenutasi a Bruxelles il 27 giugno 2014. Ivi il Consiglio europeo ha convenuto in merito a cinque aree prioritarie che orienteranno il lavoro dell'UE nei prossimi cinque anni. Tali priorità sono stabilite in un documento denominato "Agenda strategica per l'Unione in una fase di cambiamento". Disponibile da <http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>

⁹² Commissione Europea, DG-Justice. (2017). *The 2017 EU Justice Scoreboard*. Disponibile da http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

La *Justice Scoreboard* si apre con una considerazione a proposito delle agende politiche nazionali in tema di riforme incidenti sui sistemi giudiziari, rilevando come il tema sia sempre estremamente rilevante: quasi tutti gli Stati dell'Unione Europea hanno adottato o hanno discusso soluzioni legislative in temi come quelli delle riforme procedurali, la promozione dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie e la regolazione delle professioni del mondo giuridico.

Prima di affrontare i temi dell'efficienza, della qualità e dell'indipendenza, per come vengono trattati dalla DG-Justice, vale la pena di sottolineare che in questo lavoro la domanda di giustizia, commisurata attraverso i nuovi iscritti, viene trattata come una dimensione di contesto, indipendente ed esogena rispetto al sistema giudiziario stesso e per questo inadatta a fondare la formulazione di giudizi. È, in altre parole, un moltiplicatore, qualcosa che permette di calcolare la magnitudine della domanda e di compararla con altri territori, ma non dà indicazioni alcuna sulla qualità o sulla efficienza del sistema creato per gestire tale domanda.

L'efficienza.

I tre indicatori di efficienza che vengono proposti sono il disposition time, il clearance rate e il numero di casi pendenti. Essi sono calcolati con lo stesso metodo e seguendo gli stessi principi della CEPEJ e, per questo motivo, sarebbe ridondante esporli nuovamente.

Le conclusioni alle quali giunge la Commissione, sulla base dei dati e degli indicatori, riflettono parzialmente quanto gli altri commentatori visti hanno affermato, arricchendo con preziosi *insights*. In particolare, viene sottolineato come sia importante che i diversi player collaborino quando la sentenza dipenda da una catena di passaggi procedurali; l'esempio principale che viene proposto, per il settore amministrativo, è quello delle decisioni in materie di grande interesse europeo come la concorrenza, le telecomunicazioni o la protezione dei consumatori: mediamente, a livello unionale, le decisioni delle Autorità vengono raramente portate in sede giurisdizionale (nel nostro ordinamento, generalmente presso il Tar del Lazio e, in appello, in Consiglio di Stato) ma, quando questo avviene, vi può essere una dilatazione tale che per giungere al termine del procedimento possono rendersi necessari tra i 160 e 1200 giorni, a seconda dello Stato considerato. Viene osservato anche il caso dei processi per riciclaggio di denaro che, come viene sottolineato nel documento, sono cruciali per tutelare la fiducia e la stabilità del mondo finanziario: l'Italia è tra i tre Stati peggiori, arrivando a superare i 600 giorni per giungere, in media, ad una decisione in primo grado.

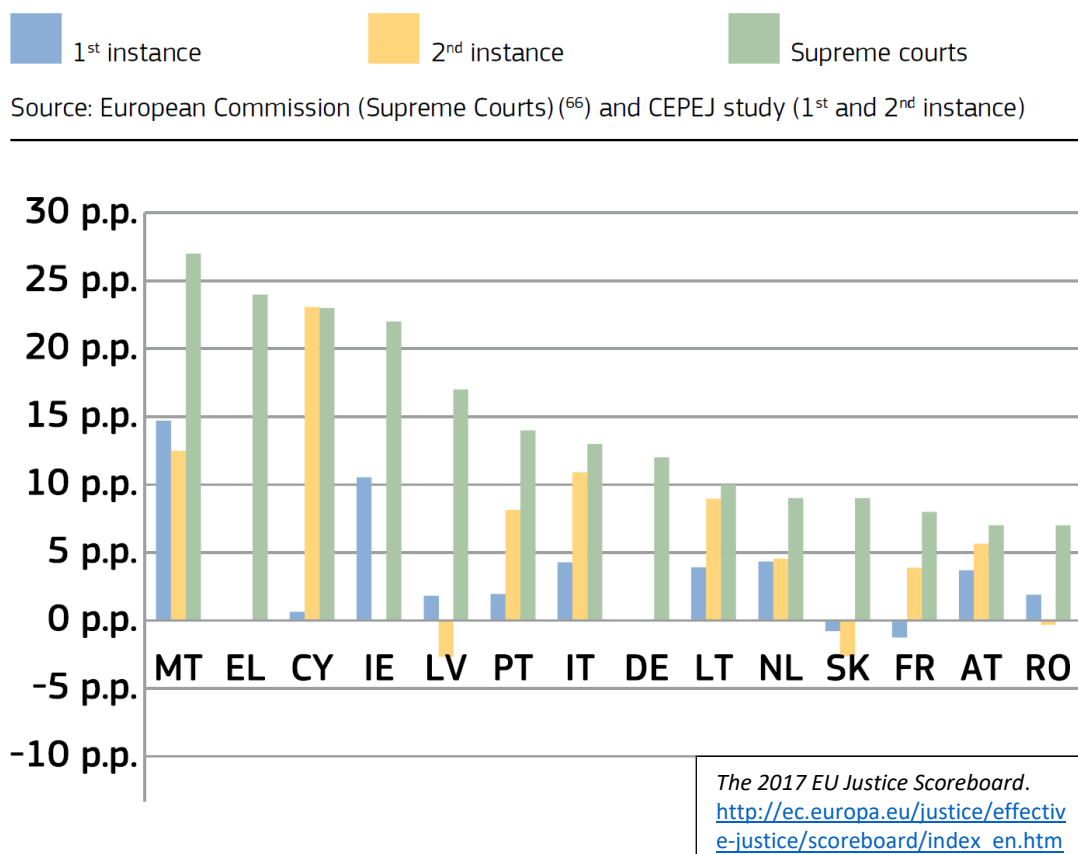
La qualità.

Il tema della qualità della giustizia viene affrontato dalla DG-Justice secondo quattro temi fondamentali: l'accessibilità, l'adeguatezza delle risorse, la presenza di strumenti di assessment e l'utilizzo di standard di qualità.

Accessibilità assume vari significati: accessibilità alle informazioni online sui siti istituzionali; accessibilità all’assistenza legale per i cittadini meno abbienti; accessibilità all’avvio telematico del procedimento; accessibilità alle sentenze online; accessibilità a strumenti di risoluzione alternativa delle controversie.

L’adeguatezza delle risorse finanziarie viene calcolata sulla base del budget annuale di un certo ufficio giudiziario, rapportato alla popolazione servita; l’adeguatezza delle risorse umane viene invece commisurata alla numerosità dei giudici togati, armonizzato rispetto alla popolazione, alla loro preparazione e formazione e alla questione di genere. Su quest’ultimo tema, la *Justice Scoreboard* ci permette di osservare, in ottica pluriennale, quanto già osservato nel primo capitolo: se è vero che la percentuale di magistrati donna decresce sensibilmente al crescere del grado di giudizio, è vero anche che nell’ultimo quinquennio la situazione ha subito dei profondi cambiamenti, collocando l’Italia al settimo posto tra i paesi dell’Unione con il più elevato tasso di aumento della proporzione di genere⁹³.

[Fig. 22] **Developments in the proportion of female professional judges at 1st and 2nd instance 2010-2015, at Supreme Courts 2010-2016 (*)** (difference in percentage points)



⁹³ “The level of gender balance among judges in first and/or second instance courts continues overall to be good or appears to be moving towards a balance. In Supreme Courts [...] most Member States are moving towards a gender balance.” Pag. 35. Commissione Europea, DG-Justice. (2017). *The 2017 EU Justice Scoreboard*. Disponibile da http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

Rispetto al monitoraggio, la situazione evidenziata dalla DG-Justice divide gli strumenti di *assessment* tra quelli informatici, basati sui software di *case management* e quelli basati invece su indagini di *customer satisfaction*. Nel primo caso, i dati vengono aggregati a livello nazionale, mentre nel secondo caso, le indagini vengono quasi sempre condotte da singoli uffici giudiziari, che pubblicano i risultati sui rispettivi siti istituzionali, generando una situazione maggiormente differenziata e quindi meno comparabile.

Gli standard applicati, infine, si concentrano nella maggior parte dei paesi sulla durata massima del procedimento. L'Italia, in questo contesto, rappresenta una delle poche eccezioni: non esiste una durata massima standardizzata. Si applicano, invece, standard legati a lassi temporali, che possono essere piegati alle necessità del caso contingente. Il vero standard principe, in Italia, è ormai diventato quello sull'arretrato, forse nell'intento di favorirne una riduzione continua e celere. Un set di standard alquanto simile al nostro è stato utilizzato nel sistema giudiziario portoghese.

L'indipendenza.

La terza, ed ultima, macro-area di analisi della *Justice Scoreboard* riguarda l'indipendenza dei magistrati che nel nostro ordinamento, lo ricordiamo, è sancita all'art. 104 della Costituzione. L'indipendenza è tanto percepita quanto strutturale ed entrambe le visioni hanno implicazioni e conseguenze importanti. L'indipendenza percepita dai cittadini, infatti, è strettamente connessa alla fiducia che essi hanno nel sistema giudiziario⁹⁴: più un giudice sarà percepito indipendente, più il suo giudizio apparirà equo e giusto. L'indipendenza strutturale, d'altro canto, permette di osservare le difese che la legge erige per separare, per quanto possibile, il sistema giudiziario da altri sistemi, garantendo le condizioni alla base dell'indipendenza stessa.

Per quanto concerne l'indipendenza percepita, la DG-Justice colloca l'Italia tra i paesi con il più basso livello, dove solo un cittadino su tre si esprime favorevolmente. La situazione, viene inoltre qui rilevato, ha subito un netto miglioramento rispetto al 2016, con un aumento di risposte positive pari a circa sette punti percentuali.

I cittadini percepiscono che l'indipendenza dei giudici viene minata e compromessa dalle pressioni politiche e dalle pressioni dei grandi interessi economici. Parimenti all'Italia, una situazione simile si verifica in Bulgaria, Croazia, Repubblica Slovacca e Spagna, come possiamo osservare dal seguente grafico.

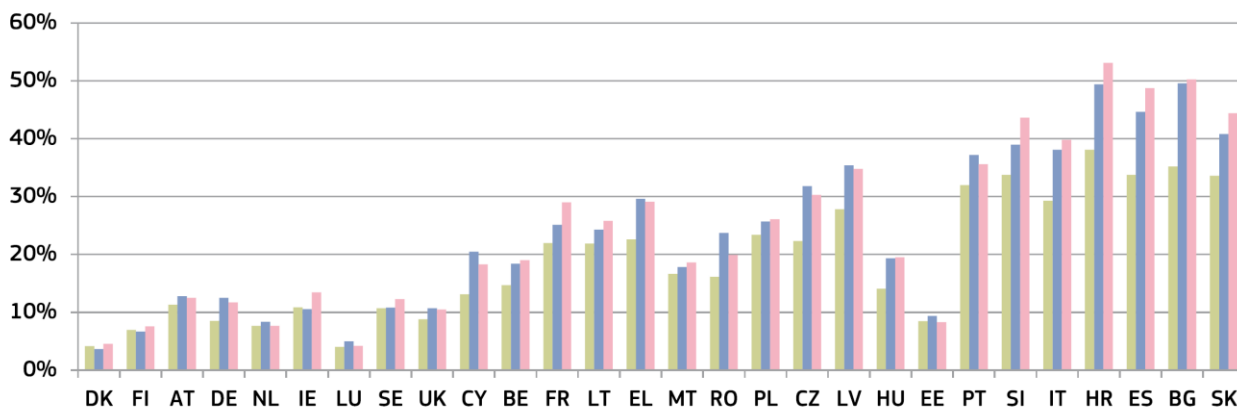
⁹⁴ "Judicial independence is a requirement stemming from the right to an effective remedy before a tribunal enshrined in the Charter (Article 47). It guarantees the fairness, predictability and certainty of the legal system, which are important elements for an attractive investment environment." Pag. 37. Commissione Europea, DG-Justice. (2017). *The 2017 EU Justice Scoreboard*. Disponibile da http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

[Fig. 23]

Main reasons among the general public for the perceived lack of independence (share of all respondents — higher value means more influence)

■ The status and position of judges do not sufficiently guarantee their independence
 ■ Interference or pressure from economic or other specific interests
 ■ Interference or pressure from government and politicians

Source: Eurobarometer (63)



The 2017 EU Justice Scoreboard.
http://ec.europa.eu/justice/effectiv-e-justice/scoreboard/index_en.htm

Tra le componenti strutturali dell'indipendenza, invece, si evidenziano nella Justice Scoreboard: la nomina dei magistrati, che viene generalmente portata avanti da consigli giudiziari (come il CSM in Italia) indipendenti dal governo; la valutazione dell'operato e il sanzionamento sono ancora una volta portati avanti da consigli giudiziari indipendenti o, in alcuni casi, dal Presidente dell'ufficio giudiziario al quale il giudice esaminando appartiene; la mobilità coatta viene raramente applicata, preferendo concordare con il giudice eventuali spostamenti, i quali hanno come motivazione più comune l'adeguamento delle risorse a mutate esigenze organizzative.

La Banca Mondiale e l'OCSE.

Nella parte finale di questo capitolo dedicato agli approcci tenuti dalle istituzioni internazionali, presentiamo in primo luogo alcuni importanti studi portati avanti dalla Banca Mondiale. La Banca Mondiale, riconoscendo lo stretto rapporto che intercorre tra certezza del diritto, efficienza dei sistemi giudiziari e possibilità di fare impresa⁹⁵, inserisce un'apposita sezione sulla giustizia nel corposo report annuale *Doing Business*, prodotto con lo scopo di informare i potenziali investitori delle maggiori criticità, agevolazioni e possibili ostacoli che potrebbero incontrare decidendo di investire in un certo Stato. Accostato a questo documento centrale, ruotano altri studi con focus sulle singole nazioni e di comparazione tra sistemi.

Doing Business 2017.

Il report⁹⁶ posiziona l'Italia al cinquantesimo posto della classifica complessiva della semplicità nel fare business. Rispetto al rapporto specifico con i sistemi giudiziari, invece, la Banca Mondiale misura, attraverso opportuni indicatori, la rapidità con la quale viene fatto eseguire un contratto in sede giurisdizionale. Gli indicatori⁹⁷ usati coprono quattro macro-aree: organizzazione delle corti e dei procedimenti, con particolare riferimento alla presenza di sezioni specializzate in materia d'impresa; case management, inteso sia come presenza ed utilizzo di strumenti telematici di gestione, che come presenza di standard temporali adeguati; avvio del processo per vie telematiche; presenza di adeguati strumenti di risoluzione alternativa delle controversie. L'Italia non riesce molto bene: nella classifica specifica dell'*enforcing*, si colloca alla posizione 108 (contro, ricordiamo, una posizione 50 complessiva). Le motivazioni di questo risultato nella classifica dell'*enforcing* risiedono in problemi sistemici che ci sono ormai ben noti⁹⁸.

⁹⁵ L'idea che un cambiamento della normativa possa avere, da solo, effetti diretti e misurabili, attraverso tecniche statistiche, sui rispettivi sistemi economici, viene tuttavia confutata: "Overall, the broad picture that emerges from this analysis is one of no consistent pattern of a statistically significant effect of changes in legal and regulatory indicators on financial and economic development outcomes. This result stands in contrast to the widespread belief that reforms aiming to strengthen investor and creditor rights (and other market-friendly policies) lead to better economic and financial outcomes. At the very least, it seems that improvements in these legal rules are not sufficient conditions for that." Pag. 34. Oto-Peralías, D. & Romero-Ávila, D. (2017). *World development report 2017: legal reforms and economic performance: revisiting the evidence*. Washington DC: The World Bank Group. Disponibile da: <http://www.worldbank.org/en/research>

⁹⁶ World Bank (2017). *Doing business 2017: equal opportunity for all*. Disponibile da: <http://www.worldbank.org/en/research>

⁹⁷ Il set di indicatori era già stato usato nel report dell'anno precedente: "a new indicator, the quality of judicial processes index, measures whether an economy has adopted a series of good practices across four main areas: court structure and proceedings, case management, court automation and alternative dispute resolution." Pag. 31. World Bank (2016). *Doing business 2016: equal opportunity for all*. Disponibile da: <http://www.worldbank.org/en/research>

⁹⁸ World Bank (2017). *Doing business 2017: equal opportunity for all - Italy*.

Disponibile da: <http://www.worldbank.org/en/research>

Disponibile anche, in forma dinamica, da: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/italy>

[Fig. 24]

Indicator	Italy	OECD high income
Time (days) ⓘ	1,120	553.0
Cost (% of claim) ⓘ	23.1	21.3
Quality of judicial processes index (0-18) ⓘ	13	11.0

Fonte: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/italy>
 Accesso: 11 settembre 2017

Il tempo medio necessario ad arrivare alla conclusione di un procedimento in materia d'impresa è più che doppio rispetto a quanto avviene in altre nazioni con simile ricchezza. Questo penalizza di molto l'efficienza nei tempi che viene percepita dagli investitori potenziali come troppo lassa, anche a fronte di indicatori di qualità sulle quattro macro-aree citate che superano quelli di *benchmark*: anche gli osservatori internazionali hanno notato e apprezzato le numerose iniziative prese negli ultimi anni per migliorare il sistema giudiziario italiano⁹⁹. Le maggiori criticità del sistema rilevate, al contrario, sono: l'assenza o scarsità di sezioni specializzate in materia d'impresa; l'assenza di limiti quantitativi ai rinvii d'udienza; l'assenza di predibattimento; la mancanza di obbligo di pubblicità delle sentenze, ad ogni livello.

Un ultimo tema importante che è opportuno citare, segnalato dalla Banca Mondiale, di natura più culturale che normativa, è quello della bancarotta. Michele Vietti, nello scrivere sul tema¹⁰⁰, ha segnalato come la normativa fallimentare, risalente al 1942 e aggiornata solo nel 2006, penalizzava fortemente il debitore insolvente: questo ha creato, come sappiamo, uno stigma sociale verso l'idea del fallimento d'impresa, dove l'imprenditore insolvente veniva emarginato e trattato alla stregua dei peggiori criminali, arrivando anche a perdere il diritto politico al voto o il diritto a tenere una corrispondenza privata. La sfida nel 2006 è stata e continua ad essere la destigmatizzazione del fallimento¹⁰¹.

L'OCSE.

L'ultimo report che si vuole presentare è il documento annuale¹⁰² che analizza e compara la situazione rispetto alla sfera pubblica dei Paesi OCSE.

⁹⁹ In particolare, è stata considerata cruciale l'introduzione dell'avvio telematico del processo. Pag. 76. World Bank (2016). *Doing business 2016 : measuring regulatory quality and efficiency - Italy*. Disponibile da: <http://www.worldbank.org/en/research>

¹⁰⁰ Vietti, M. (2007). *Modernizing Italy's bankruptcy law*. Washington DC: The World Bank Group. Disponibile da: <http://www.worldbank.org/en/research>

¹⁰¹ Si guarda in questa direzione al di là dell'Oceano Atlantico, dove esiste un approccio totalmente opposto al concetto di fallimento. Perfino Ford, patriarca -se vogliamo- dell'industria, ripeteva: "*the only real mistake is the one from which we learn nothing*", concetto ben radicato nella cultura imprenditoriale e nella legislazione federale statunitense in materia di bancarotta.

¹⁰² OCSE. (2017). *Governement at a Glance 2017*. Disponibile da <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>

Nella sezione “*Serving citizens*”, viene dedicata una parte della trattazione ai sistemi giudiziari, con particolare riferimento all’esercizio del diritto all’accesso, alle tempistiche e alla qualità generale. Le nazioni vengono divise in tre gruppi, dove il primo gruppo contiene il primo terzo di Stati più virtuosi, il secondo gruppo il secondo terzo e l’ultimo gruppo, invece, la restante parte di Stati meno virtuosi.

L’Italia si trova nel terzo gruppo, con gli Stati meno virtuosi, per la dimensione dell’accesso, delle tempistiche e anche della qualità complessiva. I punti riconosciuti più critici sono stati: l’elevata percentuale di rinuncia all’accesso alla giustizia civile; l’inadeguatezza dei sistemi di ADR, ritenuti poco efficaci rispetto a quelli di altri Paesi OCSE; le tempistiche eccessive necessarie per concludere i procedimenti; la difficoltà di imporre, dove necessario, la normativa civile; infine, dato alquanto preoccupante, l’alto numero di persone che decidono di risolvere “privatamente” le dispute interpersonali, arrivando all’uso della violenza fisica. Proprio sul tema della violenza privata, secondo le rilevazioni OCSE, l’Italia si colloca al terzultimo posto¹⁰³, dopo Cile e Messico, tra i Paesi considerati.

¹⁰³ Pag. 231. OCSE. (2017). *Governement at a Glance 2017*. Disponibile da <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>

CAPITOLO 3

Verso un modello di valutazione della qualità sempre più integrato

Casi studio e letteratura internazionale: qualche ulteriore spunto.

Dopo aver analizzato approfonditamente gli approcci tenuti, a livello nazionale ed internazionale, dalle istituzioni, si vuole ora completare la trattazione offrendo quella parte di letteratura sul tema prodotta da studiosi e ricercatori e pubblicata su riviste scientifiche. Si cercherà, inoltre, di presentare alcuni casi studio interessanti, osservando come i diversi interventi sui diversi sistemi giudiziari siano stati portati avanti e quali effetti abbiano avuto. Gli argomenti che si analizzeranno, da questi punti di vista qualificati, sono: il rapporto tra giustizia ed economia; l'efficienza e i giudici; la geografia giudiziaria. Poiché sono temi ricorrenti, già spesso incontrati, si privilegeranno quei lavori che potranno aggiungere nuovi stimoli, mostrando i diversi approcci tenuti rispetto ai tre temi evidenziati, nel contesto della complessità dei sistemi giudiziari.

Il rapporto tra giustizia ed economia.

Richiamato in più lavori, non da ultimi quelli della Banca Mondiale analizzati alla fine del precedente capitolo, il rapporto tra giustizia ed economia ha una natura complessa, controversa, difficile da quantificare nei suoi rapporti di causa-effetto. Molti *practitioners* e studiosi, in modo pragmatico, decidono di assumere un approccio contingente, volto più alla valutazione di casi studio che all'elaborazione di regole generali. Tratteremo quindi del caso francese, inglese e tedesco e infine del rapporto che intercorre tra efficienza giudiziaria e investimenti, nell'Unione europea.

I Tribunal de commerce francesi.

Il primo insight¹⁰⁴ ci viene offerto dal mondo dell'Avvocatura francese, nell'intento di descrivere i tratti salienti e i punti di forza dei *Tribunal de commerce*. Si deve immediatamente notare che, pur avendo competenze in materie affini a quelle date al giudice specializzato in materia d'impresa italiano, i casi commerciali vengono in Francia trattati da laici: si tratta di volontari non stipendiati che vengono eletti, scelti tra le fila del mondo delle (grandi) imprese francesi e che si dedicano part-time alla funzione giurisdizionale. Il primo punto di forza, quindi, è che da persone pratiche, abituate a risolvere i problemi concreti, vengono spesso soluzioni rapide e altrettanto concrete. La seconda grande particolarità è di tipo procedimentale: nei casi commerciali, in Francia, non vi è contraddittorio in forma orale durante l'udienza, non vengono sentiti testimoni, ma ci si limita all'analisi della documentazione scritta, delle memorie (presentate in formati

¹⁰⁴ Bensussan, J. (2015). "Best Practices" for Commercial Litigation in France. LinkedIn Pulse. Disponibile da <https://www.linkedin.com/pulse/best-practices-commercial-litigation-france-jean-charles-bensussan>

prestabiliti) e di tutti gli altri atti e scambi scritti pertinenti. In tal modo, tipicamente si arriva alla sentenza di primo grado, impugnabile in appello, dopo un periodo di circa uno-tre mesi dal momento della prima udienza.

Le fees nei procedimenti civili inglesi.

La Camera dei Comuni del Parlamento inglese ha recentemente avviato uno studio¹⁰⁵ estensivo dei costi d'accesso alla giustizia. A differenza del sistema italiano, dove la disciplina prevede il pagamento del Contributo Unificato, all'inizio del procedimento e la disposizione delle spese procedurali, da parte del giudice, alla fine, in UK vi sono singole spese (*fees*) per accedere alla giustizia, commisurate al valore della lite, per ogni udienza, per il deposito di ogni documento. Le spese di accesso, rispetto quelle italiane, sono nettamente più elevate: mentre iniziare un processo civile di primo grado, in Italia, può costare dai 43€ ai 1686€, in UK si calcola il 5% del valore della lite, da 50£ minimi a 10.000£ massimi per valori della lite superiori a 200.000£. Questo porta ad un buon livello di autofinanziamento del sistema giudiziario del settore civile, pari a circa l'82%, mentre la residuale parte viene coperta dalla tassazione generale e trasferita dall'amministrazione centrale¹⁰⁶.

Il Bundesarbeitsgericht tedesco.

Gli spunti sul tema economico dalla Germania, invece, ci vengono sul tema della contrattazione collettiva. Il giudice del lavoro federale tedesco (*Bundesarbeitsgericht*), a differenza di quello italiano, è competente nei giudizi riguardo ai contratti collettivi. A differenza di quanto avviene in Italia, quindi, il giudice del lavoro tedesco ha estesa influenza a livello nazionale e può, con una decisione in materia (*Beschluss*), diventare un player fondamentale nella regolazione del mercato del lavoro tedesco. La critica¹⁰⁷ a questo sistema diventa subito evidente quando si osserva come tali giudici federali (di ultima istanza) vengono nominati: essi sono fortemente influenzati dal Senato (*Bundesrat*) e dalle maggioranze politiche in esso presenti. Il lavoro citato inferisce infatti la correlazione evidente tra la regolazione del mercato, influenzata dal *Bundesarbeitsgericht* e l'avvicinarsi dei vari partiti politici con le relative politiche del lavoro.

Imprenditorialità nell'Unione europea.

Infine, si vuol dire con un breve accenno del rapporto tra l'efficienza giudiziaria e l'imprenditorialità, che, si presuppone, sia favorita in quei Paesi con sistemi giustizia affidabili e, per certi versi, prevedibili. Diversi ricercatori hanno portato avanti, recentemente, studi sul tema¹⁰⁸, dimostrando che sistemi giudiziari

¹⁰⁵ House of Commons, Justice Committee. (2017) *Courts and tribunals fees. Second Report of Session 2016–17*. Disponibile da <http://www.parliament.uk/business/publications/commons/>

¹⁰⁶ Pag. 4. Queen Mary University of London, Centre for Commercial Law. (2014). *Competitiveness of fees charged for Commercial Court Services: An overview of selected jurisdictions*. Disponibile da <http://www.law.qmul.ac.uk/>

¹⁰⁷ Berger, H., & Neugart, M. (2011). Labor courts, nomination bias, and unemployment in Germany. *European Journal of Political Economy*, 27(4), 659–673.

¹⁰⁸ Ippoliti R., Melcarne, A., & Ramello, G.B. (2015). Judicial efficiency and entrepreneurs' expectations on the reliability of European legal systems. *European Journal of Law and Economics*, 40, 75–94. E ancora: Ippoliti R., Melcarne, A., &

affidabili e, soprattutto, capaci di risolvere in modo efficiente¹⁰⁹ le dispute commerciali, esaltano la capacità imprenditoriale. Ciò è particolarmente rilevante nel contesto dell'Unione europea poiché, grazie al diritto del cittadino dell'Unione di stabilire la propria attività commerciale, sia in via primaria che secondaria, all'interno di uno qualsiasi dei Paesi membri¹¹⁰, secondo le leggi vigenti del Paese ospitante, è evidente che esiste una competizione tra sistemi legali, dove quelli più capaci di offrire un *humus* favorevole, porteranno dei benefici all'economia dello stato in termini di investimenti.

L'efficienza e le risorse umane.

Come vedremo attraverso gli studi presentati in questo paragrafo, esiste un rapporto ambiguo tra efficienza del sistema giudiziario e personale (giudicante e amministrativo): se da un lato, infatti, la qualità della variabile umana è fondamentale per promuoverne l'efficienza, non è neanche possibile imputare a tale variabile i motivi, viceversa, dell'inefficienza. Nell'argomentare, si presenteranno i casi della Grecia, della Slovenia e del Giappone.

I tempi nel primo grado civile in Grecia.

Come abbiamo potuto vedere nel corso del secondo capitolo, la Grecia, insieme all'Italia, è tra gli Stati europei che impiega più tempo per risolvere i casi nel settore civile. Indagando il tema, si è notato¹¹¹ come una correlazione positiva tra tempi e numero di giudici esista solo nei gradi superiori, ma non al primo grado di giudizio. Gli autori dello studio, invece, fanno notare come sono altre le variabili sulle quali insistere: organizzazione dei carichi di lavoro e semplificazione delle procedure¹¹². Rispetto al problema organizzativo, in generale, alcuni osservatori propongono un approccio *goal-oriented*¹¹³: anziché imporre i carichi di lavoro, è meglio proporre degli obiettivi, coinvolgendo il personale "di linea" (i giudici) nella realizzazione e nella misurazione del raggiungimento degli obiettivi stessi; inoltre, viene evidenziato quanto sia importante esercitare una forma di controllo più stringente sul personale amministrativo, che deve diventare pienamente di supporto all'attività centrale, la funzione giurisdizionale, senza sottrarre risorse preziose e capacità decisionale.

Ramello, G.B. (2015). *The Impact of Judicial Efficiency on Entrepreneurial Action: A European Perspective*. Banca Monte dei Paschi di Siena SpA, Economic Notes, 44, 57–74.

¹⁰⁹ Oltre al clearance rate, gli studi proposti utilizzano un indicatore più strutturato, chiamato Technical Efficiency Score, che, in breve, misura l'efficienza come capacità di produrre output (sentenze) dati un certo livello di domanda di giustizia e di risorse umane.

¹¹⁰ Artt. 49-55 TFUE.

¹¹¹ Mitsopoulos, M., & Pelagidis, T. (2007). Does staffing affect the time to dispose cases in Greek courts? *International Review of Law and Economics*, 27(2), 219–244.

¹¹² Pag. 237. *Ibidem*.

¹¹³ Comfort, P. (2017, 2 febbraio). Essential steps for bending a bureaucracy. *GOVERNING*. Disponibile da <http://www.governing.com/gov-institute/voices/col-bending-bureaucracy-organizational-excellence.html>

La produttività delle corti slovene.

Un risultato coerente con quello greco si è rintracciato anche nel sistema sloveno¹¹⁴: non è possibile stabilire un rapporto di causa-effetto tra la produttività, misurata con il numero di procedimenti definiti e il numero di giudici in servizio.

Al contrario, l'aumento del carico di lavoro è correlato, nel caso Sloveno, all'aumento della produttività: viene sostanzialmente affermato che un aumento della domanda di giustizia può incentivare i giudici ad aumentare la loro produttività, contrastando l'idea che avere un numero ristretto di casi su cui concentrarsi possa avere un effetto positivo sull'efficienza.

I giudici giapponesi: produttività e talento.

In Giappone, produttività e talento vanno di pari passo; è stato dimostrato¹¹⁵, infatti, che esiste una correlazione tra il numero di sentenze e alcune dimensioni personali: quei giudici che hanno frequentato le università più selettive, che hanno ricevuto l'abilitazione a giudicare nel minor tempo, che sono stati selezionati per le carriere più prestigiose, sono quelli che raggiungono l'apice della produttività. Dall'altro lato, invece, la rapidità di soluzione dei casi è correlata in grande parte, come possiamo immaginare, all'esperienza accumulata e alla specializzazione raggiunta nel corso della carriera. Queste evidenze rispecchiano in gran parte il sistema del mercato del lavoro e universitario in Giappone: le carriere migliori sono riservate agli studenti più brillanti, laureati nelle università più prestigiose alle quali è possibile accedere, essendo tutte a numero chiuso, solo attraverso il superamento di test d'ingresso notoriamente ardui.

L'efficienza e la qualità del giudicato.

Oltre a presentare casi studio dove viene ribadita la bassa correlazione tra numerosità delle risorse umane ed efficienza, vi sono alcuni ricercatori¹¹⁶ che si sono spinti oltre, argomentando come si parta da una concezione parziale di efficienza, fondata sull'idea che si possa migliorare il sistema tanto quanto si riesca a rompere le pastoie che limitano l'azione degli uffici. In altre parole, non esiste un ideale di efficienza a cui tendere, ma ogni ufficio giudiziario dovrà puntare ad auto-ottimizzarsi, tenendo conto delle particolari contingenze e vincoli che lo rendono unico rispetto a tutti gli altri. Inoltre, a livello di sistema-Paese, viene avanzata la tesi, di natura politologica, che l'efficienza dei sistemi giudiziari dipenda anche dalle decisioni

¹¹⁴ Dimitrova-Grajzla, V., Grajzlb, P., Sustersicc, J., & Zajcd, K. (2012). Court output, judicial staffing, and the demand for court services: Evidence from Slovenian courts of first instance. *International Review of Law and Economics*, 32, 19– 29.

¹¹⁵ Ramseyer, M. J. (2012). Talent matters: Judicial productivity and speed in Japan. *International Review of Law and Economics*, 32, 38– 48.

¹¹⁶ Marciano, A., & Khalil, E. L. (2012). Optimization, path dependence and the law: Can judges promote efficiency? *International Review of Law and Economics*, 32, 72– 82.

dell'élite politico-giudiziaria: l'ottimizzazione, specialmente nella normativa, passa per un miglioramento dei gradi di libertà dell'apice decisionale del sistema stesso¹¹⁷.

La qualità del giudicato, d'altra parte, è una macro-dimensione che dipende, a sua volta, da innumerevoli fattori complessi. Ci si limiterà, qui, a presentare un punto di vista economico. L'ipotesi dei ricercatori¹¹⁸ è che la qualità del giudicato dipenda, a parità di altre condizioni, dalla ricchezza dei cittadini. Il ragionamento, se vogliamo, è semplice: una sentenza sarà tanto meno affetta da errori giudiziari quanto le parti sono in grado di presentare prove di qualità. La somma degli investimenti in prove da parte delle parti va a formare quello che è stato definito "capitale umano legale": più se ne accumula in una determinata giurisdizione, meno, argomentano gli autori, sarà probabile che si arrivi all'errore giudiziario. Ad un minore livello di ricchezza non si associa, quindi, soltanto una maggiore difficoltà di accedere alla giustizia, ma anche ad un giudicato di qualità, che non può realizzarsi compiutamente senza un adeguato capitale umano legale.

La geografia giudiziaria.

Rispetto al tema della geografia giudiziaria, iniziamo presentando il caso studio della riforma¹¹⁹ dell'organizzazione degli uffici della giustizia penale del Canton Ticino.

Prima della riforma, i giudici di pace erano competenti per la materia penale in cause del valore inferiore ai 2000CHF; sopra tale soglia, dieci uffici giudiziari, di cui nove monocratici e uno, Lugano, composto da sei sezioni, erano competenti per i casi sopra soglia e le materie speciali. Con la riforma¹²⁰, i giudici di pace sono diventati competenti per le cause inferiori ai 5000CHF; i dieci uffici di primo grado, inoltre, sono stati svuotati della competenza penale, accentrata in un'unica Pretura centrale localizzata a Bellinzona. Inoltre, la soglia per i casi non appellabili è stata alzata a 10000CHF, riducendo il carico di lavoro degli uffici di secondo grado. L'obiettivo, è chiaro, era quello di ridurre il carico di lavoro gravante sia sul giudice di prima istanza che su quello di appello. Dopo oltre dieci anni, si è proposto di analizzare gli effetti di questa riforma¹²¹: si dimostra come, in termini di efficienza, si sia ridotta la capacità di gestione della domanda e sia aumentato il tempo necessario per concludere i procedimenti. Inoltre, l'aumento della soglia di non appellabilità ha ridotto la propensione ad accedere alla giustizia ordinaria, favorendo un aumento delle risoluzioni stragiudiziali.

¹¹⁷ Pag. 81. *Ibidem*.

¹¹⁸ Hadfield, G. K. (2011). The dynamic quality of law: the role of judicial incentives and legal human capital in the adaptation of law. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 79 (1-2), 80-94.

¹¹⁹ L. Cantone Ticino 13 dicembre 2002, in materia di "istituzione della Pretura penale."

¹²⁰ La riforma del 2002 è stata accompagnata da un'organica revisione del codice penale e di procedura penale e da una riforma organica, nel 2006, dell'organizzazione complessiva degli uffici giudiziari del Cantone Ticino.

¹²¹ Ippoliti, R., & Vatiere, M. (2014). An analysis of how 2002 judicial reorganisation has impacted on the performance of the First Instance Courts (Preture) in Ticino. *Università della Svizzera Italiana, IdEP Economic Papers*, 8. Disponibile da <https://ideas.repec.org/p/lug/wpidep/1408.html>

Oltre al primo grado e all'appello, esiste un dibattito anche sulle Corti supreme: esiste un numero adatto di uffici giudiziari? In Italia, oltre alla Cassazione, che presenta diverse sezioni con diverse competenze, abbiamo il Consiglio di Stato, specializzato nella materia amministrativa: a livello pratico, è affine ad una Corte suprema, se consideriamo che i ricorsi in Cassazione sono ammessi solo, in breve, per questioni di giurisdizione. Inoltre, abbiamo la Corte costituzionale, competente per il controllo di legittimità costituzionale e i conflitti di attribuzione. Se vogliamo, anche la Corte di giustizia europea si inserisce nel dialogo, aggiungendosi come ufficio competente a dirimere le questioni di interpretazione delle norme europee. Un numero elevato di Corti supreme non ha mai effetti positivi¹²²: l'incoerenza che può sorgere dai diversi approcci tenuti dai giudici supremi, in particolare, provoca una generale sfiducia nell'intero sistema giustizia.

Dal lato opposto, altri¹²³ trattano la questione della geografia giudiziaria adottando un approccio micro e proponendo la nascita di figure come il Giudice di quartiere. Non è un approccio del tutto rivoluzionario: nella Shari'a, la legge islamica, la figura del *qadi*¹²⁴ esiste da tempo immemore: un giudice con competenza ristretta dal punto di vista territoriale (*Kadiluk*), ma molto estesa dal punto di vista delle materie (civile, penale, militare, fiscale, minorile). Il Giudice di quartiere, parimenti, potrebbe essere un conciliatore che arbitri le piccole dispute nella sua competenza territoriale, servendosi di strumenti come le ADR.

¹²² Voigt, S. (2012). On the optimal number of courts. *International Review of Law and Economics*, 32, 49– 62.

¹²³ Francione, G. (n.d.). *Diritto medicinale e giudice di prossimità*.

Disponibile da http://www.antiarte.it/eugius/giudice_di_prossimita'.htm

¹²⁴ Wael, B. H. (2009). *An Introduction to Islamic law* (pp. 175–176). Oxford: Oxford University Press.

L'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione.

L'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione (*breviter* ONPG) è stato istituito con regolamento¹²⁵ del 13 dicembre 2013, n. 4, dal Consiglio Nazionale Forense (*breviter* CNF). Il CNF è l'organo apicale del sistema degli Ordini forensi e, sotto questo profilo, rappresenta l'Avvocatura italiana presso le istituzioni. Le numerose funzioni del CNF sono state regolate nella *nuova Disciplina*¹²⁶ dell'ordinamento forense del 2012 e ricomprendono, ad esempio, attività di rappresentanza istituzionale, giurisdizionali, consultive e amministrative. Si evidenziano qui: la funzione consultiva¹²⁷ che il Consiglio svolge nei confronti del Ministero della Giustizia sui progetti di legge e regolamento che riguardano tanto la professione forense, nello specifico, quanto, più in generale, il settore giustizia; la previsione¹²⁸ ad istituire e disciplinare, *“con apposito regolamento, l'osservatorio permanente sull'esercizio della giurisdizione, che raccoglie dati ed elabora studi e proposte diretti a favorire una più efficiente amministrazione delle funzioni giurisdizionali”*.

L'istituzione e disciplina dell'ONPG avviene l'anno successivo alla legge attraverso regolamento, successivamente modificato nella seduta amministrativa CNF del 23 settembre 2016. Il regolamento istitutivo fissa gli obiettivi dell'Osservatorio nel contributo operativo *“ad una più effettiva conoscenza delle condizioni operative materiali e funzionali nelle quali viene esercitata la funzione giurisdizionale, con particolare riguardo agli aspetti giuridici, tecnici, informatici ed economici della tutela dei diritti ed interessi e dell'accesso alla giustizia.”*¹²⁹ L'obiettivo generale dell'ONPG è, quindi, di *“conoscenza”*: esso indaga in profondità la funzione giurisdizionale, privilegiando lo studio delle condizioni alle quali essa viene esercitata e delle condizioni di tutela di diritti ed interessi degli utenti, nonché dell'accesso alla giustizia. Questi obiettivi si traducono nell'elaborazione di studi e proposte e nella pubblicazione di rapporti periodici dedicati allo stato della giustizia italiana¹³⁰.

L'ONPG è presieduto dal Presidente del Consiglio Nazionale Forense ovvero dal Consigliere CNF suo delegato, ne dirige le attività e ne è responsabile. Nell'ultimo trimestre dell'anno, inoltre, il Presidente ovvero il Consigliere CNF suo delegato sottopone al Consiglio direttivo dell'Osservatorio un programma dei lavori da svolgersi nell'anno successivo. L'8 novembre 2016 è stato così presentato al Consiglio direttivo il Programma dei lavori per l'anno 2017. In esso vengono confermate le sei Commissioni costituite nell'ambito dell'ONPG, ognuna con obiettivi settoriali rispetto ad un particolare aspetto della giurisdizione, da sussumere in una

¹²⁵ Reg. CNF 13 dicembre 2013, n.4, in materia di *“Istituzione e funzionamento dell'Osservatorio permanente sull'esercizio della giurisdizione.”*

¹²⁶ L. 31 dicembre 2012, n.247, in materia di *“Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense.”*

¹²⁷ Art. 35, comma 1, lett. q) della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

¹²⁸ Art. 35, comma 1, lett. r) della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

¹²⁹ Art. 1, comma 2 del regolamento CNF 13 dicembre 2013, n. 4.

¹³⁰ Art. 1, comma 3 del regolamento CNF 13 dicembre 2013, n. 4.

proposta di riforma articolata e a tuttotondo. Ad ogni Commissione partecipano più componenti, rappresentanti delle Istituzioni aderenti¹³¹ all'Osservatorio.

Commissione I – Gli Istituti della c.d. degiurisdizionalizzazione.

La Commissione prima è dedicata allo studio degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e, in tal senso, ha l'obiettivo di elaborare proposte di modifica o emendamento dei disegni di legge e di elaborare ipotesi di modifica di leggi vigenti. In particolare, la Commissione lavora nell'intento di razionalizzare gli strumenti già esistenti (arbitrato, mediazione e negoziazione assistita) riducendo sovrapposizioni, facilitando le pratiche burocratiche¹³² e ipotizzando l'estensione delle materie per le quali la giustizia alternativa è percorribile, nell'ambito civilistico, nonché in settori attualmente preclusi come la giustizia amministrativa e tributaria, finanche a quella penale per fattispecie non gravi. La Commissione si è anche occupata di analizzare le proposte avanzate dalla Commissione Alpa¹³³ del Ministero della Giustizia che ha studiato il tema e proposto una riforma della normativa.

Commissione II – La magistratura onoraria e l'esercizio della giurisdizione.

La Commissione seconda muove da diversi stimoli esterni, alcuni già citati nei precedenti capitoli, approcciandosi al tema sia dal punto di vista delle proposte attuali del CSM e del dibattito in corso sulla stabilizzazione del giudice onorario, sia attraverso una visione più ampia che tenga come obiettivo guida il miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema giudiziario.

¹³¹ Ministero della Giustizia, Corte Costituzionale, Corte Suprema di Cassazione, Procura Generale presso la Suprema Corte di Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei Conti, Ministero dello Sviluppo Economico, Consiglio Superiore della Magistratura, Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, Consiglio Nazionale Universitario, Conferenza dei Presidi delle Facoltà di Giurisprudenza, Council of Bars and Law Societies of Europe, Avvocatura Generale dello Stato, Banca d'Italia, Associazione Bancaria Italiana, Associazione Nazionale Comuni Italiani, Associazione Nazionale Magistrati Onorari, Associazione Nazionale Giudici di Pace, Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici, Associazione Italiana per l'Arbitrato, Centro Studi di Diritto dell'Arbitrato, Associazione Magistrati Tributari, Confederazione Giudici di Pace, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico, Istituto Nazionale di Statistica, Unioncamere, The European Law Institute, Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, Organismo per la tenuta dell'Albo Promotori Finanziari, Confindustria, Arbitra Camere, Camera Arbitrale Nazionale e Internazionale di Milano, Istituto per lo studio e la diffusione dell'Arbitrato e del Diritto Commerciale internazionale, Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari – CNR, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", Associazione Italiana dei Professori di Diritto Tributario, Associazione Nazionale per lo studio dei Problemi di Credito.

¹³² Il monitoraggio della negoziazione assistita ex. Art. 11 del dlgs. 132/2014 viene portato avanti dall'ONPG, che trasmette i risultati al Ministero della Giustizia. Gli avvocati hanno il parimenti dovere di trasmettere gli accordi raggiunti ai COA competenti e questi ultimi gli estremi dei medesimi al CNF. Attraverso un gestionale, l'intera procedura è automatizzata, permettendo un grande risparmio in termini di tempi e costi.

¹³³ Ministero della Giustizia, Commissione di studio per l'elaborazione di ipotesi di organica disciplina e riforma degli strumenti di degiurisdizionalizzazione, con particolare riguardo alla mediazione, alla negoziazione assistita e all'arbitrato. (2016). *Relazione illustrativa*. Disponibile da <http://www.mondoadr.it/articoli/testo-integrale-della-relazione-alpa-sulla-riforma-degli-strumenti-di-adr.html> (Accesso 03 febbraio 2017)

Commissione III – La giustizia di prossimità come efficienza della giurisdizione.

La Commissione terza tratta il tema della geografia giudiziaria, in due direzioni: analizza la riforma del 2012, in particolare valutando i criteri usati per guidare la razionalizzazione, i costi/benefici realizzati e l'implementazione di diversi indicatori; analizza le riforme attuate o in discussione in altri paesi dell'Unione Europea, non con finalità meramente copiative, ma al fine di evidenziare le *best practice* consolidate.

Commissione IV – La giurisdizione in Europa ed il rapporto tra Corti.

La Commissione quarta è di natura comparativa e si propone di studiare le giurisdizioni di Francia, Spagna, Germania e Gran Bretagna, rispetto particolarmente ai temi delle modalità e costi di accesso, svolgimento del processo e posizioni funzionali dei soggetti della giurisdizione. La Commissione inoltre analizza il rapporto con la giurisdizione europea ed in particolare le ricadute della giurisprudenza europea a livello nazionale. Infine, la Commissione quarta studia il ruolo dell'avvocato e l'organizzazione della professione nei paesi citati.

Commissione V – La giurisdizione tributaria.

La Commissione quinta si occupa di avanzare proposte in materia tributaria, in tre direzioni: rinnovare il volto della magistratura tributaria; creare una sezione tributaria del CSM; creare una Scuola di formazione e aggiornamento in materia tributaria.

Commissione VI – Giurisdizione e tutela dei diritti umani: la situazione delle carceri.

La Commissione sesta analizza i dati ministeriali sulla situazione nelle carceri e, sulla base di questi, elabora ipotesi di depenalizzazione e razionalizzazione degli strumenti di custodia al fine di ridurre il ricorso indiscriminato al carcere.

Le collaborazioni con le Istituzioni che si occupano di ricerca.

L'ONPG si avvale inoltre della collaborazione con l'Università Ca' Foscari di Venezia per tramite della Fondazione Università Ca' Foscari.

La prima collaborazione è nata con il Report Ca' Foscari 2016, integrato nel più ampio documento¹³⁴ preparato dal CNF per offrire alla Commissione Vietti del Ministero della Giustizia, che ha studiato una possibile riforma della geografia giudiziaria delle Corti d'Appello, una visione diversa del problema che tenga conto di ulteriori dimensioni¹³⁵.

Tra le varie criticità del sistema, l'Istat, che ha collaborato fattivamente al documento in esame, ha in particolare evidenziato i tempi di percorrenza necessari ai cittadini per raggiungere le Corti. Ad oggi, viene rilevato¹³⁶, 16 milioni di cittadini impiegano più di un'ora a recarsi presso gli uffici giudiziari e oltre 4 milioni di cittadini più di un'ora e mezza. Rispetto all'opportunità, prospettata dalla Commissione ministeriale, di sopprimere la sede distaccata di Sassari, si evidenzia che la distanza fra il nord della Sardegna e Cagliari è di oltre 250 km, percorribili solo su strade urbane, interurbane ma non su autostrada né su linea ferroviaria, rendendo così estremamente difficile per i cittadini e le imprese del nord della Sardegna l'accesso ai ricorsi in appello. Altre Corti in situazioni simili sono quelle di Campobasso, Perugia e Caltanissetta. Ogni revisione

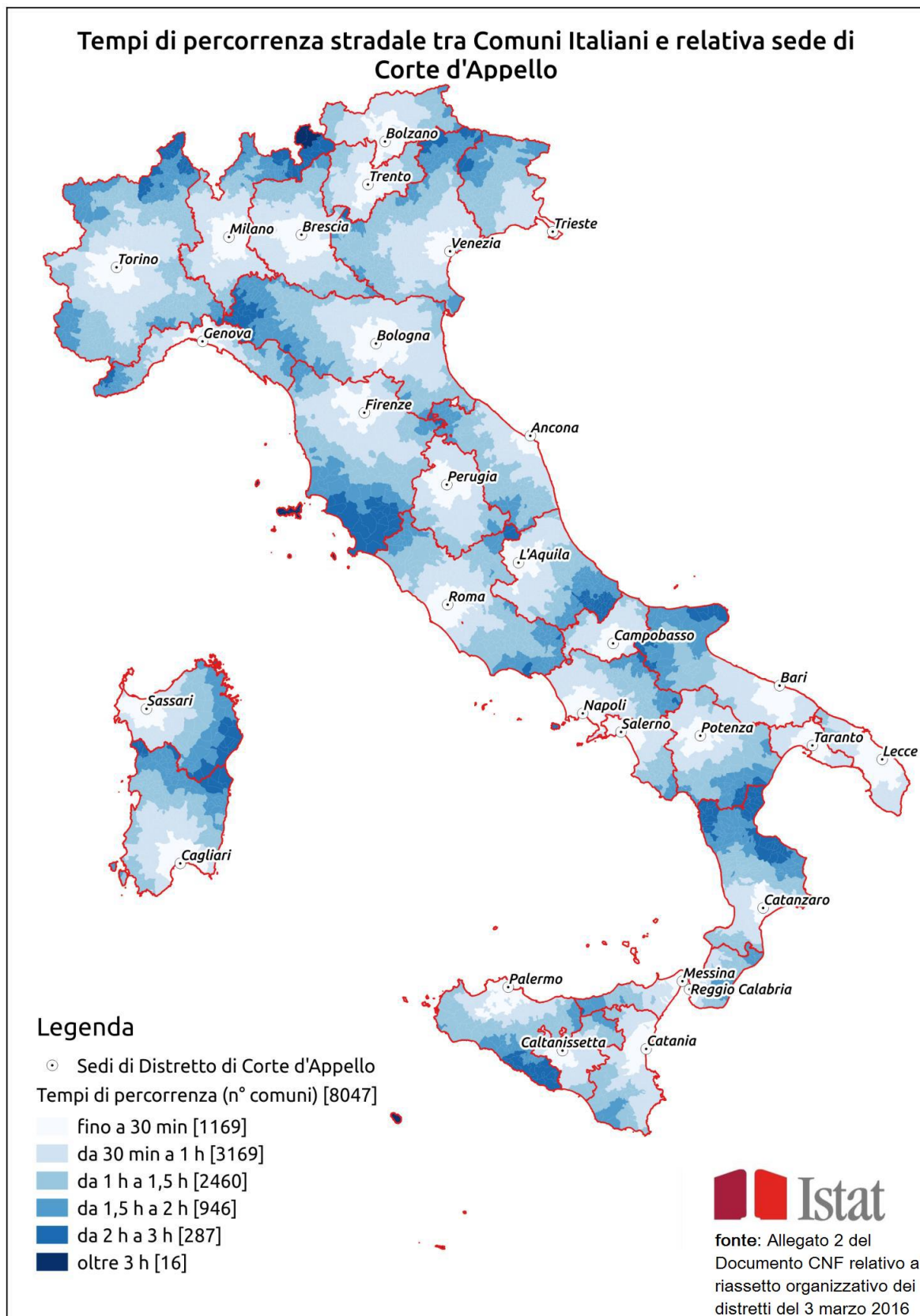
¹³⁴ Consiglio Nazionale Forense, Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione. (2016). *Riassetto organizzativo dei distretti di Corte d'Appello*. Disponibile da <http://www.consigionazionaleforense.it/web/cnf/osservatorio-nazionale-permanente/lavori>

¹³⁵ La lista completa delle dimensioni ulteriori proposte vede: la distribuzione sul territorio del Paese degli abitanti, dell'industria, del commercio e dell'agricoltura tenendo conto dei mutamenti socio-economici intervenuti; il rapporto fra la superficie del Distretto ed il numero di abitanti ed imprese servite; la domanda di giustizia espressa dai diversi Distretti e la sua articolazione interna fra penale e civile; la conformazione orografica dei territori e le infrastrutture presenti; i tempi di percorrenza necessari, nei Distretti esistenti, per accedere all'ufficio giudiziario anche con l'utilizzo dei mezzi pubblici; i tempi di percorrenza necessari per accedere all'ufficio giudiziario, riferibili al territorio derivante da un'eventuale revisione degli attuali confini distrettuali; l'impatto ambientale, in termini di aumento del traffico, calcolabile sulla scorta degli indici di inquinamento relativi; la capacità delle strutture ospitanti le Corti eventualmente accorpanti di accollarsi nuovi carichi di lavoro; la capacità delle strutture relative alle piccole Corti di ospitare e gestire carichi di lavoro rivenienti da grandi Corti limitrofe; la determinazione di indicatori relativi alle sopravvenienze, alle pendenze, agli esauriti, agli indici di ricambio e smaltimento, all'indice di produttività ed ai carichi di lavoro alla data del 31 dicembre 2015; la rilevazione dei tempi di pendenza media delle cause; l'acquisizione, l'analisi puntuale ed il raffronto dei costi storici (su media quinquennale) delle strutture in cui operano le Corti esistenti; i costi degli eventuali accorpamenti, con specifiche previsioni economico-finanziarie relative: agli investimenti per adeguamento delle strutture; alla maggiorazione dei costi fissi e di trasferta; il cash flow caratteristico riferibile al servizio delle Corti in relazione ai costi di gestione degli uffici; la determinazione dei costi standard del servizio giustizia, nell'ambito di una revisione dell'organizzazione del lavoro amministrativo che tenga conto della piena attuazione del processo telematico in tutti i settori del sistema. da quello fondamentale del tasso e del tipo di criminalità insistente su ciascun territorio e del grado di coesione sociale che sono elementi di forte differenziazione dei contesti delle diverse Corti di appello; dall'assetto geografico attuale dei Distretti che è caratterizzato sia da forte variabilità dei bacini di utenza (abitanti ed imprese), sia da marcate diversità rispetto all'estensione territoriale dei medesimi ed ai sistemi di collegamento presenti in sede locale. Pag. 2-4. *Ibidem*.

¹³⁶ Pag. 4-5; 23. *Ibidem*.

dell'assetto territoriale che rischi di aggravare senza giustificazione lo *status quo*, evidenziato dalla seguente cartografia [Fig. 25], è così da ritenersi non praticabile.

[Fig. 25]



Le finalità individuate nella più recente collaborazione riguardano, nell'ambito del Programma dei lavori per il 2017: la definizione di un adeguato sistema di valutazione delle Corti d'Appello al fine di informare correttamente il processo di riorganizzazione; il supporto alla valutazione degli esiti, che iniziano a mostrarsi, della riforma del primo grado di giudizio del 2012; il supporto nell'integrazione delle diverse linee di studio che l'ONPG porta avanti, anche per tramite delle sue Commissioni.

Nel perseguire gli obiettivi fissati, Ca' Foscari si è organizzata tramite un percorso di lavoro in tappe che è possibile così riassumere:

1. Analisi della letteratura esistente, in modo simile a quanto in questo lavoro si è fatto nei precedenti capitoli, cercando di riassumere le pratiche valutative adottate a livello nazionale ed europeo;
2. Elaborazione di una prima proposta di criteri e sotto-criteri, sulla base della letteratura, integrata da interviste ad esperti del settore;
3. Momento di ulteriore definizione della prima proposta, che nel caso concreto, come vedremo nel prosieguo del capitolo, si è basato sulla metodologia della *Nominal Group Technique*, arrivando ad una seconda proposta più condivisa;
4. Incontro di lavoro per definire, a partire dalle dimensioni definite, gli opportuni indicatori valutativi;
5. Momento di validazione degli indicatori valutativi;
6. Raccolta dati e calcolo degli indicatori, con controllo di qualità ed elaborazione delle informazioni così prodotte;
7. Reporting e presentazione dei risultati agli stakeholder, con successiva diffusione.

I primi tre punti del percorso di lavoro sono stati portati avanti nell'indagine "Verso un modello di valutazione delle Corti d'Appello", con un focus rispetto alla giurisdizione di secondo grado, che si presenterà compiutamente nel prossimo paragrafo.

Verso un modello di valutazione delle Corti d'Appello.

Completata l'analisi della letteratura, è stato preparato un dossier contenente un'introduzione e una lista di criteri e sotto-criteri¹³⁷ da sottoporre agli esperti che hanno accettato di partecipare all'indagine, basata sul metodo NGT¹³⁸. Tali dimensioni, rintracciate dalla letteratura analizzata nei primi capitoli, sono state raggruppate in tre tabelle secondo la logica input-processo-output. Si ricorda che, in questo lavoro, l'unità di analisi è costituita dalla singola Corte d'Appello e, per questo motivo, non si rintracceranno tra i criteri alcune importanti dimensioni più volte analizzate, come quelle riguardanti la giustizia alternativa (ADR), che è tipicamente di primo grado. Si potranno ritrovare anche queste dimensioni qui tralasciate nel prosieguo del capitolo quando, unitamente al lavoro portato avanti dal gruppo di lavoro¹³⁹ di Ca' Foscari, si cercherà di associare alle dimensioni più importanti i relativi indicatori.

I criteri e sotto-criteri di **input** proposti agli esperti durante la NGT sono stati:

<i>Criteri</i>	<i>Sotto-criteri</i>
1. Accessibilità fisica della Corte di appello	1.1 Prossimità al cittadino e alle imprese
	1.2 Prossimità agli altri uffici del sistema giustizia
	1.3 Ampiezza della popolazione di riferimento/Bacino di popolazione di riferimento (abitanti)
	1.4 Ampiezza della popolazione di riferimento /Bacino di popolazione di riferimento (imprese)
2. Accessibilità economica della Corte di appello	2.1 Onerosità del ricorso alle vie legali per il cittadino
	2.2 Gratuità del ricorso alle vie legali per il cittadino
3. Digitalizzazione della Corte di appello	3.1 Completezza delle informazioni presenti nel sito internet istituzionale
	3.2 Tempestività di aggiornamento del sito internet istituzionale
	3.3 Implementazione del processo telematico

¹³⁷ Nardo, M. T., & Formez, E. (2014, 15 dicembre). *La mappatura dei servizi e la valutazione della loro qualità: aspetti metodologici*. Relazione presentata al webinar "Ciclo di Gestione della Performance". Disponibile da <http://eventipa.formez.it/taxonomy/term/1626>

¹³⁸ "Il termine nominal sta a indicare un obiettivo conoscitivo o decisionale, dove le normali dinamiche di gruppo sono evitate strutturando e riducendo al minimo la comunicazione verbale diretta tra i partecipanti. La NGT è una tecnica atta alla gestione di riunioni organizzate per produrre stime e previsioni su problemi che non possono essere trattati con tecniche quantitative, o per prendere decisioni su problemi non sufficientemente noti o, comunque, non controllabili con modelli decisionali rigidi." Pag. 217. Bernardi, L., (cur.) et al. (2005). *Percorsi di ricerca sociale*. Roma: Carrocci Editore.

¹³⁹ Il gruppo di lavoro è così composto:

- Prof. Stefano Campostrini, responsabile scientifico;
- Prof. Giovanni Bertin, sociologo;
- Prof. Marcello Degni, economista;
- Prof.ssa Claudia Irti, giurista;
- Dott. Romano Astolfo, project manager.

4. Disponibilità di risorse finanziarie	4.1 Budget a disposizione delle Corte (salari, spese procedurali, manutenzione, formazione, outsourcing)
	4.2 Adeguatezza delle risorse finanziarie disponibili in relazione alle caratteristiche della Corte
5. Risorse umane	5.1 Adeguatezza della componente di magistratura togata
	5.2 Adeguatezza della componente di magistratura onoraria
	5.3 Adeguatezza del personale amministrativo
	5.4 Rispetto del principio delle pari opportunità
6. Capacità di auto-finanziamento della Corte	6. 1 Capacità di auto-finanziamento della Corte
7. Offerta dell'Avvocatura	7.1 Adeguatezza del numero di avvocati
8. Rapporto con i Tribunali	8.1 Rapporto con i Tribunali al primo grado di giudizio

I criteri e sotto-criteri di **processo** proposti agli esperti durante la NGT sono stati:

<i>Criteri</i>	<i>Sotto-criteri</i>
1. Carichi di lavoro	1.1 Domanda espressa di giustizia civile (<i>solo giustizia civile</i>)
	1.2 Domanda espressa di giustizia penale (<i>solo giustizia penale</i>)
	1.3 Carico di lavoro
2. Durata dei procedimenti	2.1 Capacità di assicurare una durata ragionevole dei procedimenti in termini di tempo
	2.2 Capacità di rispettare i limiti temporali previsti per il riconoscimento del giusto indennizzo (Legge Pinto)
3. Politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane	3.1 Formazione e aggiornamento del personale
	3.2 Formazione specifica in ICT
4. Trasparenza	4.1 Trasparenza

Infine, i criteri e sotto-criteri di **output** proposti agli esperti durante la NGT sono stati:

<i>Criteri</i>	<i>Sotto-criteri</i>
1. Produttività	1.1 Produttività
	1.2 Grado di accoglimento al terzo livello
2. Capacità di rispondere alla domanda di giustizia	2.1 Capacità di gestione della nuova domanda di giustizia
	2.2 Capacità di smaltimento della domanda di giustizia arretrata
	2.3 Capacità di assicurare una risposta entro i limiti temporali previsti dalla normativa
3. Efficienza	3.1 Adeguatezza del costo sostenuto per procedimento definito

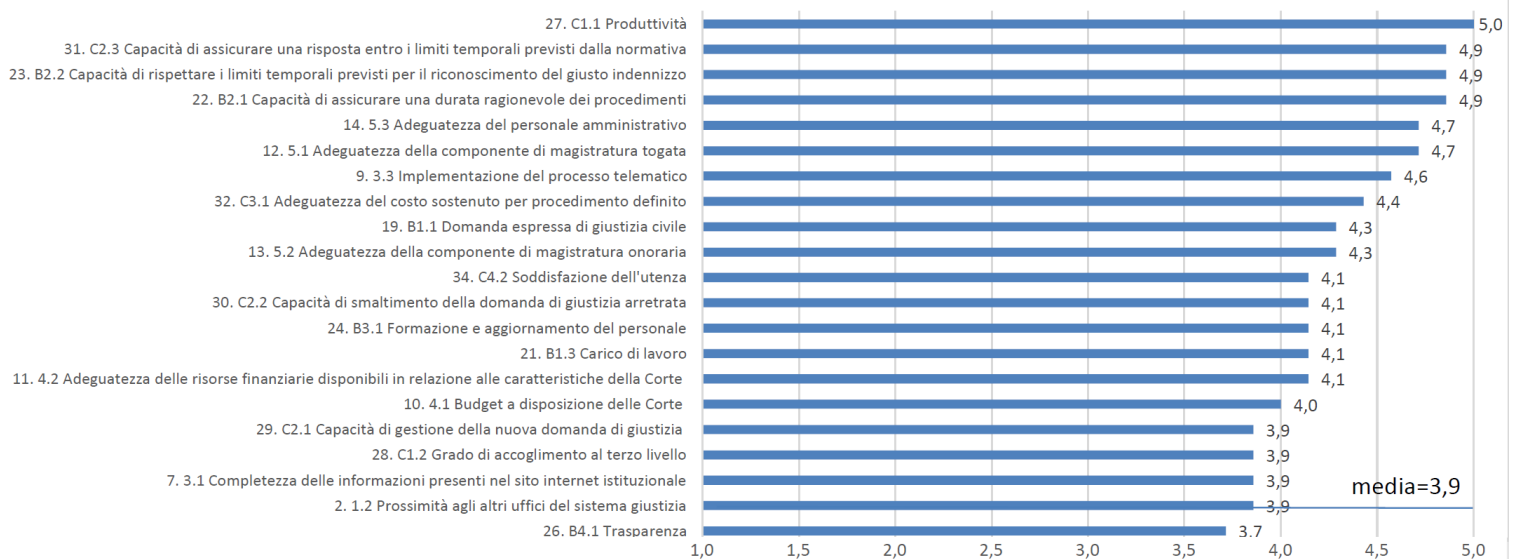
4. Attenzione alla soddisfazione dell'utenza dei servizi della Corte	4.1 Adeguatezza dei sistemi di rilevazione della soddisfazione dell'utenza
	4.2 Soddisfazione dell'utenza

Il 22 maggio 2017, ore 11, si è riunito il *panel* di esperti in Roma presso i locali del Consiglio Nazionale Forense. L'incontro, moderato e guidato dal responsabile scientifico del progetto, Prof. Stefano Campostrini, ha visto l'utilizzo di strumenti informatici che hanno permesso di avere conto dei risultati in tempo reale. Nel concreto, ad ogni esperto è stato chiesto di esprimere, per ogni sotto-criterio, due punteggi in scala da 1 a 5 riguardo a:

- importanza del criterio considerato rispetto alla valutazione di una Corte d'Appello, dove 1= "per niente importante" e 5= "molto importante": l'importanza del criterio si collega ad un sistema di pesi, evidenziato nella trattazione successiva, per il quale ad ogni criterio viene associato un certo peso utile per la costruzione di un eventuale indicatore di sintesi. Resta fermo che l'eventuale sistema di pesi deve vedere un ulteriore passaggio di *consensus* con gli *stakeholders*: per tale ragione viene qui solamente evidenziato il tema, senza procedere all'utilizzo effettuale del sistema stesso;
- grado di influenzabilità della Corte d'Appello del criterio considerato, dove 1= "per nulla responsabile" e 5= "molto responsabile". Ad esempio, una Corte come entità può influenzare l'organizzazione interna del lavoro e quindi è molto responsabile, mentre non può decidere i prezzari del Contributo unificato, che sono decisi a livello nazionale e quindi è per nulla responsabile.

[Fig. 26]

Criteria di valutazione ritenuti più importanti della media, in ordine decrescente di importanza, dove 1= "per nulla importante e 5= "molto importante"



Il contributo degli esperti ci permette di individuare quelle che sono le 15 dimensioni secondo le quali dovremmo valutare una Corte d'Appello (e, con le dovute integrazioni, un ufficio giudiziario in generale). Vediamoli e, richiamando quanto visto nei precedenti capitoli, vi associamo gli indicatori che sono tipicamente utilizzati per misurarli.

1. Produttività. (Peso 1)

Gli indicatori di produttività riguardano tipicamente il numero di procedimenti definiti e, in particolare, il loro rapporto con la numerosità della popolazione servita¹⁴⁰; il CNEL, come abbiamo visto, propone indicatori di produttività costruiti come rapporto tra numero di procedimenti definiti e numero di magistrati¹⁴¹; oppure, numero di procedimenti definiti armonizzato per 1000 cause.

2. Durata (Capacità di assicurare una risposta entro i limiti temporali previsti dalla normativa/Capacità di rispettare i limiti temporali previsti per il riconoscimento del giusto indennizzo/Capacità di assicurare una durata ragionevole dei procedimenti). (Peso 0,98)

L'indicatore principale rintracciato in letteratura è quello costruito dalla CEPEJ: il disposition time. Si calcola come rapporto tra numero di casi pendenti e numero di casi risolti in un anno moltiplicato per 365 giorni. L'unità di misura dell'indicatore è espressa in giorni e permette di osservare quanto accade, in media, in un ufficio giudiziario. Poiché questa dimensione è legata anche ai limiti temporali previsti dalla legge Pinto, è opportuno accostare un secondo indicatore basato sul numero di procedimenti "a rischio Pinto" in giacenza presso un certo ufficio giudiziario, in termini assoluti o in termini percentuali rispetto al totale dei procedimenti in corso in quello stesso ufficio.

3. Adeguatezza del personale amministrativo. (Peso 0,94)

Come abbiamo visto, l'adeguatezza del personale amministrativo non si può esprimere attraverso il mero numero assoluto o attraverso la percentuale di copertura della pianta organica, poiché è debole la relazione che esiste tra questi indicatori e l'efficienza degli uffici giudiziari. Si rintracciano in letteratura, quindi, indicatori alternativi, basati su dati qualitativi: il titolo di studio medio del personale amministrativo¹⁴²; il rispetto della parità di genere come condizione generale di qualità dell'ambiente lavorativo. In ogni caso, gli esperti ci confermano come il personale amministrativo svolga un ruolo di supporto fondamentale, in grado di influenzare tanto positivamente quanto negativamente le attività di un ufficio giudiziario. Allo stato delle cose, non esiste un monitoraggio

¹⁴⁰ L'opportunità qua è di scegliere un numero fisso che armonizzi le misurazioni (la CEPEJ usa, ad esempio 100000 abitanti) oppure di rapportare il numero dei definiti di ogni ufficio alla sua popolazione di competenza.

¹⁴¹ Nonostante non sia prassi comune, alcuni osservatori, come abbiamo visto, propongono di misurare separatamente il contributo della magistratura togata e di quella onoraria. Nel prosieguo del lavoro, si utilizzerà la somma delle due componenti come base per gli indicatori interessati, salvo dove sia espressamente detto diversamente. La scelta risiede nella presa di posizione rispetto alla natura strutturale della magistratura onoraria.

¹⁴² Dando dei punteggi (1="licenza media inferiore", 2="licenza media superiore", 3="laurea triennale in materie non giuridiche", 4="laurea triennale in materie giuridiche", ecc...) è possibile, ad esempio, calcolare un numero puro che esprima quantitativamente il dato di natura qualitativa.

dell'adeguatezza del personale amministrativo e, data la conseguente difficoltà nel reperire i dati, non appare viabile l'utilizzo, nella pratica, di indicatori legati a questa dimensione.

4. Adeguatezza della componente di magistratura togata. (Peso 0,94)

L'indicatore principale che viene utilizzato in letteratura riguarda il numero di giudici togati presenti in un ufficio. La numerosità degli stessi viene diversamente rapportata alla popolazione di riferimento oppure viene espressa come percentuale di copertura della pianta organica dell'ufficio¹⁴³.

Vi sono moltissimi altri indicatori: l'età media dei giudici; la percentuale di giudici specializzati in una certa materia, come ad esempio la materia d'impresa; il rapporto tra il numero di giudici di un ufficio giudiziario e il numero dei giudici dell'ufficio competente per il ricorso e/o viceversa; ancora una volta, il rispetto della parità di genere con particolare attenzione alla figura del Presidente.

5. Implementazione del processo telematico. (Peso 0,92)

Questa dimensione va misurata da due prospettive: il lato *user* e il lato *agent*. Dal punto di vista del cittadino e dell'avvocato, implementare il processo telematico significa poter compiere una serie di azioni senza doversi presentare in Tribunale. La più tipica di queste è l'avvio del processo civile e, in tal senso, l'indicatore rintracciato in sede europea è il numero di procedimenti avviati per via telematica rispetto al totale dei procedimenti per i quali è astrattamente viabile. Dal punto di vista del giudice, invece, significa poter compiere una serie di azioni dal proprio terminale, attraverso software di *case management*. In questo caso, si potrebbe procedere per via diretta attraverso questionari, chiedendo ad un campione significativo o alla popolazione di esprimersi in merito al grado di utilizzo; oppure, a modo di controprova, può essere usato come indicatore il peso in kg di carta che un ufficio giudiziario continua ad utilizzare *nonostante* l'implementazione di software di *case management*. In ogni caso, la dimensione lato user non è attualmente misurata con una pervasività sufficiente a renderla praticabile nel modello di valutazione.

6. Adeguatezza del costo sostenuto per procedimento definito. (Peso 0,88)

Dimensione di efficienza il cui indicatore è, molto semplicemente, il totale¹⁴⁴ delle spese procedurali sostenute in un anno rapportato al numero di procedimenti definiti. Il dato è reperibile dai singoli bilanci che ogni ufficio giudiziario pubblica sul sito istituzionale o a livello aggregato centrale.

7. Domanda espressa di giustizia civile. (Peso 0,86)

La domanda espressa si traduce nel numero di nuovi procedimenti iscritti nell'anno. Accostato alla domanda espressa abbiamo anche, come ha dimostrato Istat, una importante domanda inespressa:

¹⁴³ Considerando che le piante organiche sono proporzionali, tra le altre cose, alla popolazione di competenza, i due indicatori possono essere considerati alternativi, dove il primo è, per la facilità della raccolta dei dati, più viabile del secondo.

¹⁴⁴ Si intendono le spese sostenute dall'ufficio giudiziario, integrabili con le spese sostenute anche dagli utenti.

cittadini che rinunciano, per varie ragioni, ad esercitare i loro diritti. Inoltre, emerge ancora una volta la maggiore importanza, dal punto di vista del “consumatore” della giustizia civile.

8. Adeguatezza della componente di magistratura onoraria. (Peso 0,86)

L'indicatore principale, specularmente alla magistratura togata, che viene utilizzato in letteratura riguarda il numero di giudici onorari presenti mediamente in un ufficio. La numerosità degli stessi viene tipicamente rapportata alla popolazione di riferimento. Non vengono solitamente utilizzati altri indicatori perché, considerando la componente onoraria come “straordinaria”, appaiono - probabilmente- non necessari: il dibattito politico sul tema, come abbiamo visto, è ancora aperto. Sarebbe interessante, ad esempio, calcolare il rapporto tra togati e onorari in un ufficio, o ancora cercare di misurare, non senza difficoltà, quale sia l'esatto contributo della componente onoraria alle attività complessive di un certo ufficio giudiziario. In questa direzione, il Ministero della giustizia ha recentemente avviato studi che cercano di misurare il contributo della magistratura onoraria.

9. Soddisfazione dell'utenza. (Peso 0,82)

Misura principe di qualità, come abbiamo visto non si traduce nel semplice misurare il grado di soddisfazione dell'utenza. La via principale che viene solitamente percorsa consiste nel somministrare un questionario di *customer satisfaction* all'utente una volta conclusosi il procedimento. In ragione del risparmio di tempo, è pensabile automatizzare questo passaggio, creando apposite sezioni nei siti istituzionali dei Tribunali dove, inserendo gli estremi rispetto all'identità e al procedimento in oggetto, si possa accedere ad un modulo web che consenta di rilevare il grado di soddisfazione dell'utenza. Anche per questa dimensione, non esistendo un sistema di monitoraggio uniforme centralizzato, non è ancora praticabile generare un set di indicatori standardizzato, per settore di giustizia, da applicare in modo uniforme in ogni ufficio giudiziario.

10. Capacità di smaltimento della domanda di giustizia arretrata. (Peso 0,82)

L'arretrato è un problema critico e strutturale del sistema giudiziario italiano e, in questo senso, va premiata la capacità di smaltimento. L'indice di smaltimento, per come costruito dal CNEL, si calcola dividendo il numero di procedimenti definiti per la somma dei nuovi procedimenti iscritti e procedimenti pendenti. È interessante notare come sia stata data più importanza, dal *panel* di esperti interpellati, a questa dimensione rispetto a quella della mera capacità di gestione espressa attraverso il *clearance rate*, che vedremo più sotto.

11. Formazione e aggiornamento del personale. (Peso 0,82)

La dimensione della formazione e dell'aggiornamento è rilevante nel sistema giustizia, per sua natura in costante divenire. Possiamo esprimere dei punteggi rispetto alla percentuale di magistrati togati che partecipano a corsi di formazione e aggiornamento, alla percentuale di impiegati amministrativi che partecipano a corsi di formazione e aggiornamento e, dal punto di vista finanziario, all'adeguatezza del budget allocato alla formazione e aggiornamento del personale. Spesso si

sommano varie competenze in materia e quindi non è sempre imputabile al solo ufficio giudiziario l'adeguatezza ovvero l'inadeguatezza sul tema. Anche per questa dimensione è facile accedere a dati aggregati basati su campionamenti, ma non esiste un vero e proprio sistema di monitoraggio.

12. Carico di lavoro. (Peso 0,82)

Il carico di lavoro viene espresso attraverso il rapporto tra i nuovi procedimenti iscritti e il numero di giudici tra i quali questi vengono distribuiti. La prassi vuole che si consideri la sola magistratura togata e, come per la produttività, si dibatte sulla possibilità di considerare anche la magistratura onoraria o di calcolarne il contributo in modo separato.

13. Risorse finanziarie (Adeguatezza delle risorse finanziarie disponibili in relazione alle caratteristiche della Corte/Budget a disposizione della Corte). (Peso 0,81)

Rispetto alla dimensione finanziaria, non ci si può certamente limitare a calcolare il valore complessivo del budget a disposizione di un ufficio. Indicatori più strutturati vedono tale valore rapportato al numero di giudici togati presenti, al numero di nuovi procedimenti iscritti o alla popolazione di riferimento, dimensionando così il budget. Ancora una volta, si sottolinea come la maggior parte delle risorse provenga da trasferimenti, rendendo difficile per il singolo ufficio giudiziario l'esercizio di forme di controllo sull'entità del budget.

14. Capacità di gestione della nuova domanda di giustizia. (Peso 0,78)

La dimensione di gestione della domanda, come abbiamo visto in quasi tutta la letteratura analizzata, viene espressa dal *clearance rate*, cioè il rapporto tra procedimenti definiti e nuovi procedimenti iscritti. Dal contributo del *panel* di esperti emerge tuttavia un ruolo nettamente ridimensionato dell'indicatore, che occupa il quattordicesimo posto di importanza relativa.

15. Completezza delle informazioni presenti nel sito internet istituzionale. (Peso 0,78)

La dimensione informativa è di importanza fondamentale. Come abbiamo visto grazie ai contributi di Istat, oltre ad un più tempestivo aggiornamento delle informazioni già presenti, i cittadini vorrebbero conoscere: la durata ipotizzata, attraverso *timeframes*, del procedimento che vorrebbero iniziare; i costi che mediamente vengono sostenuti, inclusi quelli procedurali come le CTU; le parcelle medie degli avvocati, per tipo di procedimento e materia; le reali possibilità di successo, valutazione che, va detto, può essere solo stimata da avvocati con esperienza pluriennale in materia.

Non esiste, allo stato, un set di indicatori sul tema che abbia consenso esteso.

Vi sono inoltre alcune dimensioni che, eleggendo l'ufficio giudiziario di secondo grado quale unità di analisi dell'indagine, sono state tralasciate, poiché non pertinenti. Qui appare opportuno, a fronte della non trascurabile letteratura evidenziata precedentemente e con lo scopo di estendere l'unità di analisi ad un generico "ufficio giudiziario", aggiungere al modello:

16. I metodi di risoluzione alternativa delle controversie.

La dimensione della giustizia alternativa viene bene ricompresa da tre indicatori proposti dal CNEL: il numero di nuovi procedimenti ADR iniziati; la percentuale di procedimenti ADR rispetto al totale di procedimenti ADR e giudiziari ordinari nelle materie di stessa competenza; il valore mediano della lite, un indicatore richiamato anche dalla DG-Stat del Ministero della giustizia.

17. La prossimità al cittadino.

Non può mancare, infine, un riferimento alla giustizia di prossimità, così fortemente richiamata nei lavori sulla geografia giudiziaria e, in questo stesso capitolo, nei contributi Istat al dibattito aperto dalla Commissione Vietti. Garantire una giustizia di prossimità significa non solo garantire accessibilità alle informazioni o all'accesso telematico, ma anche accessibilità fisica, considerando che la presenza dell'utente è molto spesso (se non quasi sempre) necessaria. Sul tema non vi è accordo né sugli indicatori da usare né sulle soglie virtuose. Si farà riferimento qui a quanto già sperimentato da Istat: l'indicatore da utilizzare è il tempo di percorrenza, calcolato come durata media del viaggio per raggiungere la sede dell'ufficio giudiziario partendo da un certo Comune. Per le Corti d'Appello si accetta inoltre la soglia standard di un'ora di viaggio, individuata da Istat come soglia oltre la quale il tempo di percorrenza inizia a diventare problematico. Tale soglia dovrà essere necessariamente minore per i circondari, anche se resta a valutazioni da farsi in altro luogo la definizione di uno standard adeguato, nazionale ovvero "personalizzato" per distretto. Anche per quest'ultima dimensione, data l'innegabile complessità intrinseca dell'operazione di calcolo, si rimette ad ulteriori analisi la viabilità di un siffatto indicatore.

Si tenga presente che queste ultime due dimensioni devono essere considerate aggiuntive, estranee rispetto al modello di valutazione, emergente dallo studio fatto seguendo il metodo di ricerca evidenziato e che sarà testato nell'ultima parte del lavoro: si lascia alla valutazione, caso per caso, sull'opportunità di utilizzarle o meno.

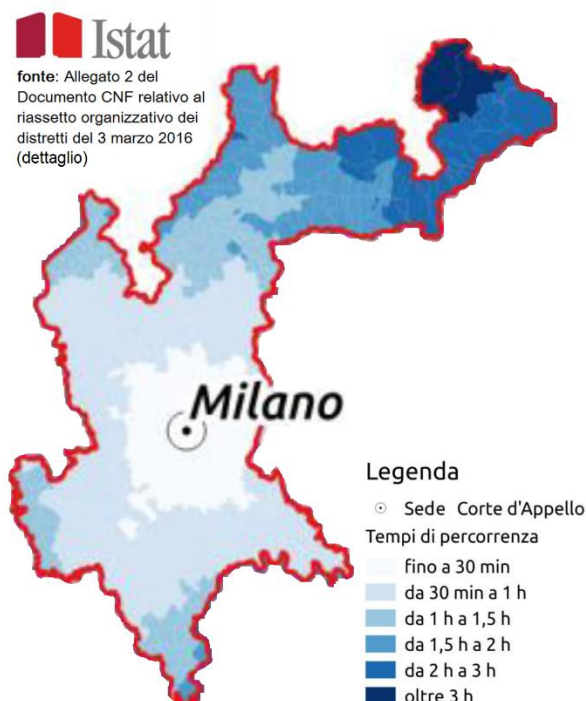
Capitolo 4

La Corte d'Appello di Milano: una prima applicazione del modello proposto.

La Corte d'Appello di Milano.

La Corte d'Appello di Milano è il giudice di secondo grado competente nel Distretto di Milano a decidere delle impugnazioni proposte contro le sentenze di primo grado dei Tribunali dei circondari di Busto Arsizio, Como, Lecco, Lodi, Milano, Monza, Pavia, Sondrio e Varese. Prima del 2012, vi erano anche i Tribunali di Vigevano e Voghera, accorpati con Pavia nel corso della riforma della geografia giudiziaria del 2012 più volte richiamata. Nel territorio del Distretto vi sono 6874557 residenti¹⁴⁵, distribuiti in 893 Comuni, per una superficie totale di 1177410 metri quadrati. Ai residenti, vanno aggiunti i *city users*: studenti, lavoratori in trasferta, turisti.

[Fig. 27] Tempi di percorrenza per raggiungere la sede di Corte d'Appello, Distretto di Milano.



Fatti salvi i Comuni frontalieri di Livigno e Valdidentro, che distano oltre tre ore da Milano e più in generale la zona montuosa della Valtellina, i tempi di percorrenza necessari, in media, alla popolazione, per raggiungere la sede della Corte d'Appello si presentano contenuti.

Sul territorio di competenza sono inoltre presenti 671878 imprese¹⁴⁶, che rappresentano circa il 70% delle imprese lombarde e il 12% delle imprese italiane. L'elevato numero di imprese ha favorito, dal punto di vista

¹⁴⁵ Dati Istat aggiornati al 1 gennaio 2017. Disponibile da http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1 (Accesso al 13 settembre 2017)

¹⁴⁶ Bilancio di Responsabilità Sociale della Corte d'Appello di Milano. (2017). Disponibile da http://www.ca.milano.giustizia.it/documentazione/D_10549.pdf

della scienza giuridica lombarda, una crescente specializzazione nei temi dell'impresa, come il diritto societario, commerciale, del lavoro o fallimentare¹⁴⁷.

Il 26 settembre 2016 si è insediato il nuovo Presidente della Corte d'Appello di Milano, dott.ssa Marina Tavassi: la prima donna a ricoprire tale posizione nell'ufficio milanese. La dott.ssa Tavassi, inoltre, è giudice specializzato in materia d'impresa, a ribadire l'importanza strategica che tale materia ha nel Distretto.

Oltre al Presidente, la pianta organica prevede 133 giudici. Il tasso di copertura sfiora l'87%, con 115 togati. Il 61,3% dei togati, inoltre, è di sesso femminile¹⁴⁸. Ai giudici ordinari, si sommano 33 giudici ausiliari, 15 componenti privati per le sezioni minorili e 3 esperti per il Tribunale delle Acque. Il personale amministrativo conta 161 lavoratori, su una pianta organica teorica di 231 posti ed è dedicato, per la maggior parte, alle funzioni di supporto all'attività giurisdizionale e alla cancelleria (72%) e alle funzioni amministrative (circa 14%)¹⁴⁹. Il personale amministrativo ha un'età media elevata: solo il 7,7% ha meno di 40 anni e il 63% ne ha più di 50.

L'attività giurisdizionale per l'anno 2016 è riassunta nella seguente tabella¹⁵⁰.

[Fig. 29] **Attività giurisdizionale, 2016.** (fonte: Bilancio sociale della Corte d'Appello di Milano 2017)

Settore Civile 2016	Numerosità assoluta	Variazione 2016 su 2015 (%)
Pendenti iniziali	13851	-11,4%
Nuovi iscritti	8781	20,5%
Definiti	8826	-3,6%
Settore Penale 2016	Numerosità assoluta	Variazione 2016 su 2015 (%)
Pendenti iniziali	10248	-11,75%
Nuovi iscritti	6821 ¹⁵¹	-10,21%
Definiti	8623	-3,66%
Totale 2016	Numerosità assoluta	
Pendenti iniziali	24099	
Nuovi iscritti	15602	
Definiti	17449	

¹⁴⁷ "Il circondario di Milano è quello con il più alto tasso di fallimenti ed è al secondo posto per i ricorsi contro i licenziamenti del settore privato." Maglione, V. & Mazzei, B.L. (2017, 19 giugno). L'Italia che fa causa: al Sud si litiga di più. Milano e Torino al top per fallimenti e sfratti. Il Sole 24 Ore. Edizione cartacea.

¹⁴⁸ Pag. 12. Bilancio di Responsabilità Sociale della Corte d'Appello di Milano. (2017). Disponibile da http://www.ca.milano.giustizia.it/documentazione/D_10549.pdf

¹⁴⁹ Dati del Ministero della Giustizia. Disponibile da http://www.ca.milano.giustizia.it/Distretto/piante_organiche.aspx (Accesso al 13 settembre 2017)

¹⁵⁰ Pag. 19. *Ibidem*.

¹⁵¹ 21 di questi rientrano nella categoria del maxi processo, con 5 procedimenti per associazione mafiosa, 6 con più di 10 imputati e 2 con oltre 40 capi di imputazione: questo tipo di processo, per la complessità intrinseca, occupa una parte rilevante dell'attività complessiva dell'ufficio.

La durata media dei processi, per il settore civile, si attesta nel 2016 a 24,8 mesi, di poco superiore alla soglia di 2 anni individuata dalla CEDU e dalla Legge Pinto. Per il settore penale, invece, la durata media è di 17,7 mesi¹⁵².

Le iniziative strategiche portate avanti, inoltre, si sono mostrate maggiormente, per l'anno 2016, nel potenziamento dei sistemi informatici. Dal 16 maggio 2017 è stato introdotto il Sistema Informativo della Cognizione Penale, che integra tutti i registri penali del distretto offrendo uno strumento unico a supporto dell'attività giurisdizionale del settore penale. Per il settore civile, invece, è stato potenziato il Processo Civile Telematico, introducendo, grazie ad un aggiornamento da parte del Ministero della giustizia del software, la possibilità di trasmettere il fascicolo di primo grado alla Corte d'appello competente per il ricorso, velocizzando ulteriormente le procedure di acquisizione d'ufficio.

Le spese sostenute nel 2016 dall'ufficio ammontano a 24.751.250€, di cui il 95,4% è rappresentato da spese imputabili al personale (di cui 14.274.479€ alla magistratura togata). A queste si aggiungono le spese di giustizia, imputabili alle attività procedurali, che per il primo semestre del 2016 ammontano a 1.816.208€, di cui il 70,4% è rappresentato dagli onorari dei difensori del settore penale. Nel dettaglio, le spese procedurali per il primo semestre del 2016 ammontano a 1.495.535€ per il settore penale e a 309.291€ per quello civile¹⁵³.

La valutazione della Corte d'Appello di Milano.

Sulla base del modello presentato alla fine del precedente capitolo, difettato di quelle dimensioni per le quali non sia possibile calcolare gli indicatori a causa di dati assenti, irreperibili o di scarsa qualità, si procede ad offrire un esempio applicativo di come effettuare, secondo questo nuovo assetto, una valutazione di un ufficio giudiziario. Le nove dimensioni considerate sono, in ordine di importanza secondo quanto emerso dallo studio fatto: produttività; durata dei procedimenti; adeguatezza dei costi sostenuti; domanda di giustizia civile; adeguatezza della componente di magistratura onoraria; capacità di smaltimento; carichi di lavoro; adeguatezza delle risorse; capacità di gestione della domanda.

Per alcuni indicatori, inoltre, va detto che non è possibile fare dei raffronti con medie nazionali e/o europee. Questo per varie ragioni: innanzitutto, come abbiamo visto, gran parte della letteratura si concentra sugli uffici giudiziari di primo grado, quasi mai comparabili, per caratteristiche delle attività, con quelli di secondo

¹⁵² Pag. 35. *Ibidem*.

¹⁵³ Pagg. 60-64. Bilancio di Responsabilità Sociale della Corte d'Appello di Milano. (2017). Disponibile da http://www.ca.milano.giustizia.it/documentazione/D_10549.pdf

grado; in secondo luogo, il modello proposto ha alcuni tratti caratteristici che lo differenziano dalle pratiche valutative precedenti: indicatori che non siano calcolati con lo stesso metodo, non possono essere comparati facilmente; in terzo luogo, come abbiamo più volte affermato, ogni Distretto ha le sue caratteristiche peculiari, per le quali alcuni indicatori, in alcune contingenze, potrebbero svuotarsi di significato; in ultima istanza, gli indicatori sono calcolati su dati del 2016, mentre molti degli studi rivisitati si basano su dati del 2015, 2014 o, talvolta, anche anni precedenti, rendendo impossibile fare dei confronti che siano dotati di senso. Tenendo presente ciò, quindi, ove possibile si accosteranno ai risultati i benchmark, gli standard e gli altri risultati rintracciabili.

1. Produttività.

Indice di produttività: Numero di procedimenti definiti / Numero di giudici

Utilizzando il solo numero di togati, l'indice di produttività è di **150 decisioni/giudice togato** per l'anno 2016. Considerando il contributo della magistratura ausiliaria, invece, tale indice scende a **117 decisioni/giudice** per l'anno 2016.

2. Durata dei procedimenti.

*Disposition time: (Numero di procedimenti pendenti / Numero di procedimenti definiti)*365 giorni*

La durata media dei processi, per il settore **civile**, si attesta nel 2016 a **744 giorni**, contro uno standard minimo di qualità, ricavato dalla CEDU, di 720 giorni. Per il settore **penale**, invece, la durata media è di **531 giorni**, su uno standard minimo di qualità di 720 giorni.

3. Adeguatezza dei costi sostenuti.

Spese procedurali / Numero di procedimenti definiti

Ricordiamo che il Bilancio della Corte indica spese procedurali pari a 1.495.535€ per il settore penale e a 309.291€ per quello civile, per il primo semestre del 2016. Il numero di procedimenti definiti ammonta a 8623 per il settore penale e a 8826 per quello civile, sull'intero anno. Non conoscendo la distribuzione della produttività nei vari mesi, possiamo limitarci ad ipotizzare, per semplicità e in attesa del dato annuale delle spese, che sia costante. In tal modo ricaviamo **347€/decisione per il settore penale e 70€/decisione per il civile**. Come si è detto, la differenza tra le due sta nelle spese in onorari per i difensori nei processi penali. Non è rintracciabile il dato, ma sarebbe interessante calcolare anche il capitale umano legale, che, ricordiamo, è dato dalla somma cumulata di tutti gli investimenti in prove fatti dalle parti.

4. Domanda di giustizia civile.

Numero di nuovi procedimenti iscritti per il settore civile

La domanda di giustizia civile, al secondo grado, è di **8781 nuovi iscritti**. Considerando¹⁵⁴ che, nel 2015, sono stati definiti 183.063 procedimenti di primo grado nel distretto, mentre nel 2016 ne sono stati definiti 175.781, con una variazione del -4% del 2016 su 2015; considerando che nel 2015 sono stati promossi 7232 nuovi ricorsi in Corte d'Appello, con una variazione del 21% del 2016 su 2015; possiamo affermare che la percentuale di sentenze portate in appello è aumentato significativamente, anche se, non conoscendo la distribuzione su base, almeno, mensile delle definizioni e delle nuove iscrizioni in appello, né conoscendo il tempo che mediamente intercorre tra sentenza di primo grado e inizio del ricorso, non è possibile fare una stima precisa di quanto sia. Ipotizzando una distribuzione costante e che tali tempi siano azzerati (ma sappiamo che così non è) passiamo da una percentuale di sentenze portate al secondo grado, per il 2015, pari al 4%, ad una percentuale pari al 5% nel 2016.

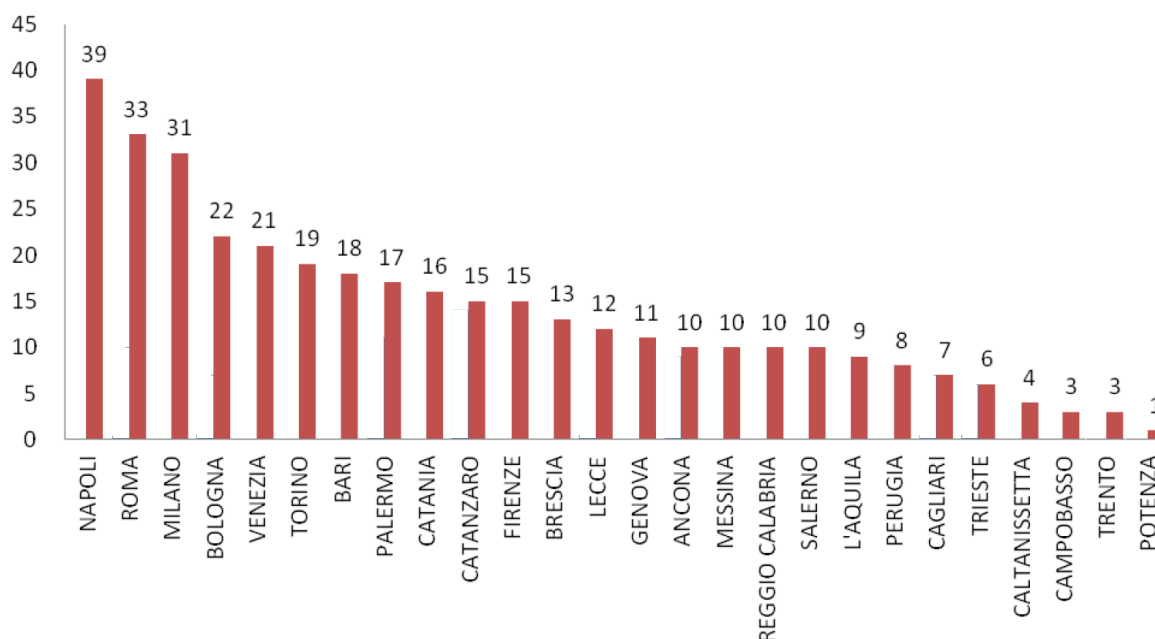
5. Adeguatezza della componente di magistratura onoraria.

Rapporto: Numero di giudici onorari / Numero di giudici togati

Il rapporto tra ausiliari e ordinari è di **0,28**. Come abbiamo visto precedentemente nelle analisi ministeriali, per i giudici ausiliari, tale valore è tipicamente coerente con la dimensione dell'ufficio giudiziario. A Milano, la magistratura ausiliaria rappresenta il 22% della forza lavoro. La situazione, nelle varie Corti d'Appello, per il 2016, è riassunta con il seguente grafico [Fig. 30].

[Fig. 30]

Numero di giudici ausiliari, per Corte d'Appello, al 31/12/2016. (Fonte Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. (2016). *Analisi dell'attività svolta dai giudici ausiliari*. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it/>)



¹⁵⁴ Dati reperibili dal data warehouse <https://webstat.giustizia.it/> (Accesso al 14 settembre 2017)

6. Capacità di smaltimento.

Indice di smaltimento: Numero di procedimenti definiti / (Numero di nuovi procedimenti iscritti + Numero di procedimenti pendenti)

L'indice di smaltimento per il 2016 è di **0,44**. In altre parole, il 44% di tutti i procedimenti in corso, sia nuovi che arretrati, è stato definito. L'indice di smaltimento, tuttavia, può essere considerato ottimale solo quando supera 0,5: solo in tal modo viene, negli anni, a smaltirsi l'arretrato, a parità di altre condizioni. Per l'anno 2016, l'ufficio avrebbe dovuto produrre 19851 decisioni, al fine di mantenere l'equilibrio, effettivamente lavorando all'87,9% di quanto sarebbe stato necessario.

7. Carichi di lavoro.

Numero di nuovi procedimenti iscritti / Numero di giudici

Il carico di nuovo lavoro è stato di **59 nuovi casi** affidati ad ogni giudice, togato e ausiliario. Il carico di lavoro rappresenta esattamente la metà del numero di decisioni prodotte (117) nell'anno.

8. Adeguatezza delle risorse.

Spese sostenute / Numero di giudici

Le spese sostenute nel 2016, ricordiamo, ammontano a 24.751.250€, di cui 14.274.479€ sono imputabili alle sole spese di personale della magistratura togata. Le risorse complessive dell'ufficio sono dimensionate a **166.116€/giudice**, sia togato che ausiliario. La spesa annuale media, per i soli giudici togati, ammonta invece a 123.056€/capite.

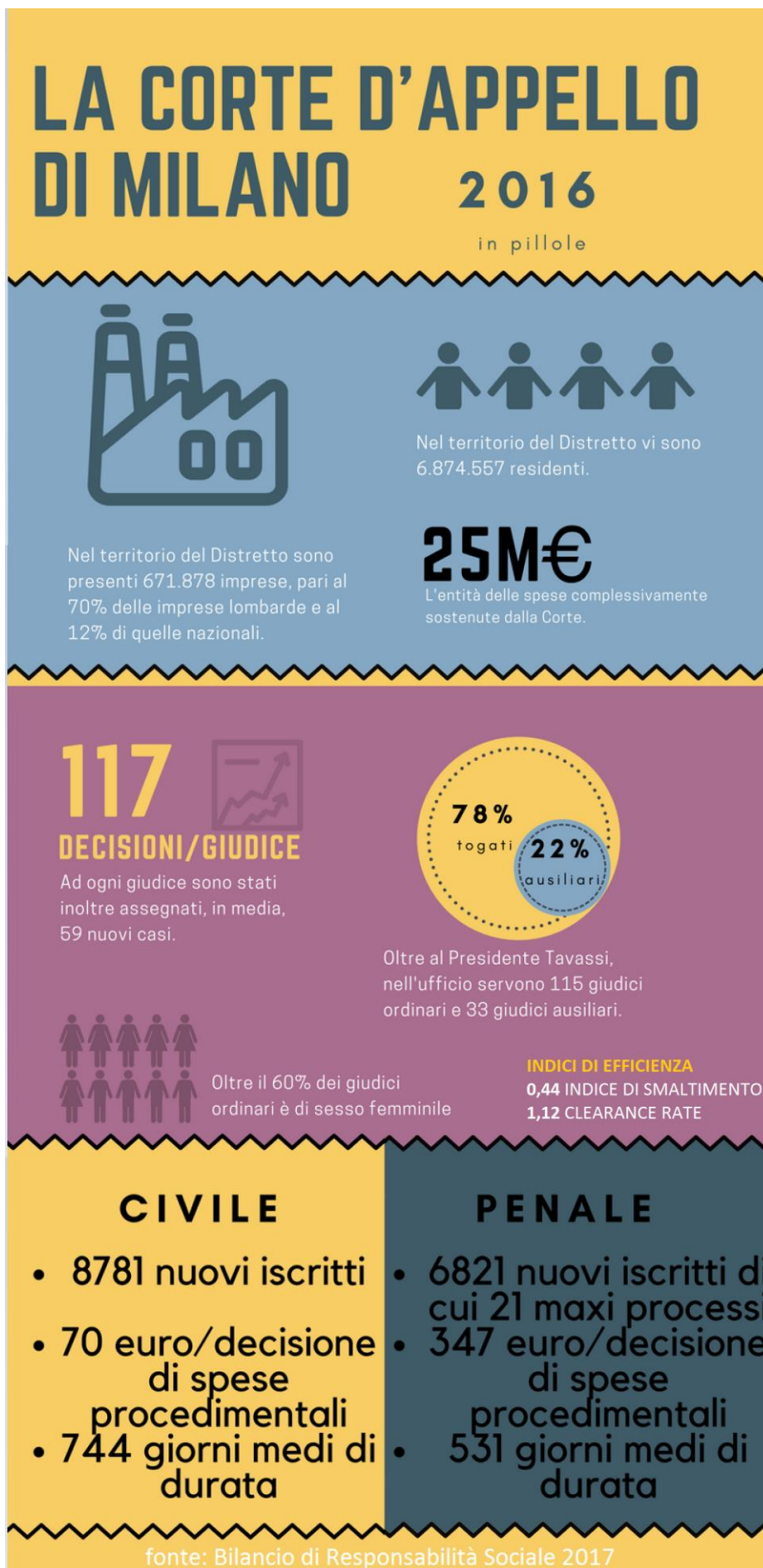
9. Capacità di gestione della domanda.

Clearance rate: Numero di procedimenti definiti / Numero di nuovi procedimenti iscritti

Il rapporto definiti/iscritti per il 2016 è di **1,12**. L'ufficio, quindi, rispetta la soglia minima di efficienza (1), nonostante, come abbiamo visto, abbia generato dell'arretrato nel corso dell'anno.

Nella seguente grafico [Fig. 31], si riassumono visivamente i risultati più interessanti della valutazione fatta per la Corte d'Appello di Milano per l'anno 2016.

[Fig. 31]



Conclusioni

Il lavoro di ricerca ha permesso di offrire un primo, forse ambizioso, modello per la valutazione di un sistema giudiziario che tiene conto delle principali dimensioni qualitative e complessità. Certamente ancora grezzo su diversi aspetti per i quali sono necessari ulteriori passaggi metodologici, esso si propone in primo luogo di alimentare ulteriormente il dibattito sul tema, oggi, in cui il dibattito sui tempi della giustizia è caldo, cruciale più che mai. In secondo luogo, si vorrebbe contribuire ad informare il processo di riforma che si profila all'orizzonte dell'agenda politica nazionale. Coerentemente con quanto già discusso nei primi capitoli, dal lavoro di ricerca è infatti emerso come molti degli indicatori oggi usati per la valutazione dei sistemi giudiziari da parte delle istituzioni, in realtà, non siano adeguati per una valutazione a tutto tondo dei sistemi stessi. Emerge con forza la necessità, rinforzata dall'opinione raccolta dagli esperti interpellati, di rivedere i confini di quello che viene considerato "efficiente" e "di qualità". Tutto ciò non sarebbe stato possibile senza un duplice lavoro: uno di natura analitica, sulla letteratura; uno di natura sintetica, sull'esperienza diretta di indagine presentata nella seconda metà della tesi e di partecipazione diretta alle attività dell'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della giurisdizione.

Sono state proposte alcune linee critiche, in particolare rispetto ai due indicatori più diffusamente usati: clearance rate e disposition time. Per il primo, è stata messa in luce l'inadeguatezza a cogliere alcune componenti dell'efficienza, come la capacità di smaltimento dell'arretrato strutturale; per il secondo, si è evidenziato il fatto che lo standard attuale di qualità coincide con quello che è, invece, uno standard minimo, imposto dalla CEDU, oltre il quale i diritti dei cittadini vengono considerati violati. Queste critiche sono emerse specialmente nel contesto degli studi della CEPEJ, che, per la loro natura intrinsecamente comparativa, si prestano maggiormente a mostrare i limiti di tali indicatori.

Per ogni problematica, inoltre, si è cercato di offrire anche esempi e casi studio: questo ha permesso di mostrare come gli approcci valutativi presentino differenze anche notevoli a seconda delle contingenze. Questo è emerso in particolare dalla prima parte del terzo capitolo, che presenta una carrellata di dimensioni e problematiche grandemente diversificate. Un'importante conclusione sembra, in altre parole, che non esista un modello perfetto da applicare indiscriminatamente, ma come sia sempre necessario considerare le particolarità del contesto. Questa considerazione è ancor più valida rispetto al modello qui proposto che, come più volte sottolineato, non può certo essere applicato indiscriminatamente.

Dal punto di vista squisitamente epistemologico, inoltre, possiamo affermare che la statistica nell'ambito dei sistemi giudiziari è, almeno per quanto riguarda il nostro Paese, una scienza ancora relativamente giovane e strettamente legata alla contingenza dei casi analizzati: è il mondo dei *practitioners*, di coloro che vivono nel

quotidiano tutte le problematiche che si è cercato di evidenziare. Non è viabile, quindi, l'astrarre troppo dalla realtà effettuale.

Non si può non concludere evidenziando anche i limiti del lavoro stesso, che ha offerto una visione sul sistema abbastanza ricca ma non completa, tralasciando o trattando senza dare il necessario spazio ad approcci come quello organizzativo, strategico e finanziario. Si è preferito offrire una visione olistica, sicuramente diversa da quella che sarebbe potuta essere, invece, un'analisi specifica focalizzata su un'unica materia.

Bibliografia

- Alpa, G., Auletta, F. & Cerrato, S. (2017, 17 febbraio). *Le proposte della Commissione Alpa*. Relazione presentata in Roma presso l'Associazione Italiana per l'Arbitrato. (testimonianza diretta)
- Bartolomeo, F. (2012). *Indice sintetico di comparazione dell'efficienza di 42 sistemi giudiziari europei, realizzato tramite gli indicatori misurati dalla Banca Mondiale e dalla Cepej*. Ministero della Giustizia: Direzione Generale di Statistica. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it>
- Bartolomeo, F. (cur.). (2016). *Analisi delle pendenze e dell'anzianità delle cause civili nei Tribunali e nelle Corti di Appello*. Ministero della Giustizia: Direzione Generale di Statistica. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it>
- Bartolomeo, F. (2016, 09 giugno). *L'approccio della riforma della geografia giudiziaria italiana del 2012-2013 secondo le linee guida della Cepej*. Relazione presentata in Roma presso il Consiglio Nazionale Forense. Disponibile da <http://www.consiglionazionaleforense.it/web/cnf/osservatorio-nazionale-permanente>
- Bartolomeo, F. (cur.). (2017). *La performance dei tribunali italiani nel settore civile*. Ministero della Giustizia: Direzione Generale di Statistica. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it>
- Bartolomeo, F., & Bianco, M. (cur.). (2017). *La performance del sistema giudiziario italiano*. Ministero della Giustizia: Direzione Generale di Statistica. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it>
- Beenstock, M., & Haitovsky, Y. (2004). Does the appointment of judges increase the output of the judiciary? *International Review of Law and Economics*, 24, 351–369.
- Bensussan, J. (2015). "Best Practices" for Commercial Litigation in France. LinkedIn Pulse. Disponibile da <https://www.linkedin.com/pulse/best-practices-commercial-litigation-france-jean-charles-bensussan>
- Berger, H., & Neugart, M. (2011). Labor courts, nomination bias, and unemployment in Germany. *European Journal of Political Economy*, 27(4), 659–673.
- Bernardi, L., (cur.) et al. (2005). *Percorsi di ricerca sociale*. Roma: Carrocci Editore.
- Bertin, G. (2011). *Con-sensus method – Ricerca Sociale e costruzione di senso*. Milano: Franco Angeli, Laboratorio Sociologico.
- Binmore, K. (2010). Game theory and institutions. *Journal of Comparative Economics*, 38, 245–252.

Camerer, C.F. (2003). *Behavioral Game Theory*. New York: Russell Sage Foundation/Princeton University Press.

Carnevali, D. (2016, 09 giugno). *L'attuazione della riforma delle circoscrizioni giudiziarie del 2012*. Relazione presentata in Roma presso il Consiglio Nazionale Forense. Disponibile da <http://www.consiglionazionaleforense.it/web/cnf/osservatorio-nazionale-permanente>

Carnevali, D., Telloli, G., & Verzelloni, L. (2015). *Riduzione dei tempi dei procedimenti civili presso la Corte d'appello di Bologna. Elaborazione statistica dei dati su carichi di lavoro, tempi di trattazione delle cause e procedimenti pendenti*. Bologna: Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it>

Carmignani, A., & Giacomelli, S. (2010). Too many lawyers? *Temi di discussione del Servizio Studi – Banca d'Italia*, 745.

Castro, M. F., & Guccio, C. (2012). Searching for the source of technical inefficiency in Italian judicial districts: an empirical investigation. *European Journal of Law and Economics*, 38 (3), 369-391.

Cimbelli, A. (2016, 09 giugno). *Le ricadute territoriali*. Relazione presentata in Roma presso il Consiglio Nazionale Forense. Disponibile da <http://www.consiglionazionaleforense.it/web/cnf/osservatorio-nazionale-permanente>

Comfort, P. (2017, 2 febbraio). Essential steps for bending a bureaucracy. *GOVERNING*. Disponibile da <http://www.governing.com/gov-institute/voices/col-bending-bureaucracy-organizational-excellence.html>

Commissione Europea, DG-Justice. (2006). *Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union*. Disponibile da https://e-justice.europa.eu/content_costs_of_proceedings-37-en.do

Commissione Europea, DG-Justice. (2015). *The 2015 EU Justice Scoreboard*. Disponibile da http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

Commissione Europea, DG-Justice. (2016). *The 2016 EU Justice Scoreboard*. Disponibile da http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

Commissione Europea, DG-Justice. (2017). *The 2017 EU Justice Scoreboard*. Disponibile da http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2013). *Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System*. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/default_en.asp

Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2015). *High quality justice for all the member States of the Council of Europe*. CEPEJ Studies No. 22. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2016). *European judicial systems - Efficiency and quality of justice*. CEPEJ Studies No. 23. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2016). *The use of the information technologies in European courts*. CEPEJ Studies No. 24. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2016). *Handbook for conducting satisfaction surveys aimed at Court users in the Council of Europe's member States*. CEPEJ Studies No. 25. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2016). *Measuring the quality of justice*. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/default_en.asp

Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2016). *Guidelines on how to drive change towards Cyberjustice*. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/default_en.asp

Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. (2015). *Saturn guidelines for judicial time management*. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/default_en.asp

Confederazione Giudici di Pace. (2016). *Relazione alla legge delega di riforma della magistratura onoraria (Legge 28 aprile 2016 n. 57)*. Disponibile da <http://www.giustiziadipace.it/relazione-al-disegno-di-legge-delega-di-riforma-della-magistratura-onoraria-a-c-3672/>

Consiglio di Stato. (2017). Parere n. 854 sulla stabilizzazione dei magistrati onorari. Disponibile da https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Notiziasingola/index.html?p=NSIGA_4332753 (Accesso 04 maggio 2017)

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. (2013). *Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini* (Vol 1) (pp. 21-24) (Vol 2) (pp 225-258). Disponibile da <http://www.cnel.it/233>

Consiglio Nazionale Forense, Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione. (2016). *Riassetto organizzativo dei distretti di Corte d'Appello*. Disponibile da <http://www.consigionazionaleforense.it/web/cnf/osservatorio-nazionale-permanente/lavori>

Consiglio Nazionale Forense, Ufficio Studi (cur.). (2011). *Gli avvocati italiani per la ripresa. Giustizia civile ed economia*. Disponibile da <http://www.consiglionazionaleforense.it/web/cnf/dossier-ufficio-studi>

Consiglio Nazionale Forense, Ufficio Studi (cur.). (2013). *Aggiornamenti in materia di geografia giudiziaria e società tra avvocati*. Disponibile da <http://www.consiglionazionaleforense.it/web/cnf/dossier-ufficio-studi>

Corte d'Appello di Milano. (2017). Bilancio di Responsabilità Sociale della Corte d'Appello di Milano. Disponibile da http://www.ca.milano.giustizia.it/documentazione/D_10549.pdf

Court closures. An overdue reform of Italy's judicial system. (2012, 18 agosto). *The Economist*. Disponibile da <http://www.economist.com>

Dari-Mattiacci, G., Deffains, B., & Lovat, B. (2011). The dynamics of the legal system. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 79, 20-24.

Daughety, A. F., & Reinganum, J. F. (1999). Stampede to judgment: Persuasive influence and herding behavior by courts. *American Law and Economics Review*, 1(1-2), 158–189.

Dimitrova-Grajzla, V., Grajzlb, P., Sustersicc, J., & Zajcd, K. (2012). Court output, judicial staffing, and the demand for court services: Evidence from Slovenian courts of first instance. *International Review of Law and Economics*, 32, 19– 29.

Elefante, F. (2016). *La responsabilità dello Stato e dei giudici da attività giurisdizionale. Profili costituzionali*. Roma: Jovene.

Epstein, L., & Knight, J. (1998). *The Choices Justices Make*. Washington DC: CQ Press.

European Network of Council for the Judiciary. (2012). *Justice, Society and the Media*. Disponibile da <https://www.encj.eu/>

Fombrun, C. (2015, 06 febbraio). *How Do You Rank the World's Best CEOs?* Harvard Business Review. Reperibile da <https://hbr.org/2015/02/how-do-you-rank-the-worlds-best-ceos?>

Francione, G. (n.d.). *Diritto medicinale e giudice di prossimità*. Disponibile da http://www.antiarte.it/eugius/giudice_di_prossimita'.htm

Hadfield, G. K. (2011). The dynamic quality of law: the role of judicial incentives and legal human capital in the adaptation of law. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 79 (1-2), 80-94.

House of Commons, Justice Committee. (2017) *Courts and tribunals fees. Second Report of Session 2016–17*. Disponibile da <http://www.parliament.uk/business/publications/commons/>

Incontro Orlando-Cnf-Anm su riforma magistratura onoraria. (2015, 1 dicembre). *Il Sole 24 Ore*. Disponibile da http://www.diritto24.ilssole24ore.com/art/guidaAlDiritto/dirittoCivile/2015-12-01/incontro-orlando-cnf-anm-riforma-magistratura-onoraria--145803.php?refresh_ce=1

Ippoliti, R. (2013). *Efficienza giudiziaria e mercato forense*. POLIS Working Papers, 207. Disponibile da <http://www.digspes.uniupo.it/>

Ippoliti, R. (2014). *Efficienza tecnica e geografia giudiziaria*. POLIS Working Papers, 217. Disponibile da <http://www.digspes.uniupo.it/>

Ippoliti, R., & Vatiero, M. (2014). *An analysis of how 2002 judicial reorganisation has impacted on the performance of the First Instance Courts (Preture) in Ticino*. Università della Svizzera Italiana, IdEP Economic Papers, 8. Disponibile da <https://ideas.repec.org/p/lug/wpidep/1408.html>

Ippoliti R., Melcarne, A., & Ramello, G.B. (2015). Judicial efficiency and entrepreneurs' expectations on the reliability of European legal systems. *European Journal of Law and Economics*, 40, 75–94.

Ippoliti R., Melcarne, A., & Ramello, G.B. (2015). *The Impact of Judicial Efficiency on Entrepreneurial Action: A European Perspective*. Banca Monte dei Paschi di Siena SpA, Economic Notes, 44, 57–74.

Istat. (2015). *Cittadini e giustizia civile*. Roma: Statistiche Report. Disponibile da <https://www.istat.it/it/archivio/190586>

Jean, J. & Jorry, H. (2016). *Handbook for conducting satisfaction surveys aimed at Court users in Council of Europe's member States*. CEPEJ Study n°14. Disponibile da http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

Marciano, A., & Khalil, E. L. (2012). Optimization, path dependence and the law: Can judges promote efficiency? *International Review of Law and Economics*, 32, 72– 82.

METHODOS, & Associazione Nazionale Magistrati. (2012). *Quale giustizia in Italia dal 2013?* Disponibile da <http://www.associazionemagistrati.it/documenti-anm>

Ministero della Giustizia. (2014). *Giustizia civile: on line censimento speciale su pendenze cause e uffici giudiziari*. Comunicato stampa. Disponibile da <https://giustizia.it>

Ministero della Giustizia, Commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario. (2016). *Relazione illustrativa*. Disponibile da <http://www.ordineavvocati.perugia.it/normativa-e-documenti.html> (Accesso 15 marzo 2017)

Ministero della Giustizia, Commissione di studio per l'elaborazione di ipotesi di organica disciplina e riforma degli strumenti di degiurisdizionalizzazione, con particolare riguardo alla mediazione, alla negoziazione

assistita e all'arbitrato. (2016). *Relazione illustrativa*. Disponibile da <http://www.mondoadr.it/articoli/testo-integrale-della-relazione-alpa-sulla-riforma-degli-strumenti-di-adr.html> (Accesso 03 febbraio 2017)

Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. (2015). *Indagine di Customer Satisfaction rivolta agli avvocati e praticanti avvocati del Foro di Roma*. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it/>

Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. (2015). *Indagine di Customer Satisfaction rivolta agli utenti del Tribunale Civile di Roma*. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it/>

Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. (2015). *Spese pagate dall'erario – Dati nazionali*. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it/>

Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. (2016). *Analisi dell'attività svolta dai giudici ausiliari*. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it/>

Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. (2016). *Analisi statistica dell'Istituto della prescrizione in Italia* (Allegato A: la prescrizione nei distretti). Disponibile da <https://webstat.giustizia.it/>

Ministero della Giustizia, & Consiglio Superiore della Magistratura. (2015). *Misurare la performance dei tribunali*. Disponibile da <https://webstat.giustizia.it/>

Mitsopoulos, M., & Pelagidis, T. (2007). Does staffing affect the time to dispose cases in Greek courts? *International Review of Law and Economics*, 27(2), 219–244.

Napolitano, G. (ed.) (2017). *La logica del diritto amministrativo*. Bologna: Il Mulino.

Nardo, M. T., & Formez, E. (2014, 15 dicembre). *La mappatura dei servizi e la valutazione della loro qualità: aspetti metodologici*. Relazione presentata al webinar “Ciclo di Gestione della Performance”. Disponibile da <http://eventipa.formez.it/taxonomy/term/1626>

Ng, G. Y., Velicogna, M., & Dallara, C. (cur.) (2008). *Monitoring and evaluation of court system: A comparative study*. Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ). Disponibile da https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes6Suivi_en.pdf (Accesso 08 giugno 2017)

OCSE. (2017). *Governement at a Glance 2017*. Disponibile da <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>

Oto-Peralías, D. & Romero-Ávila, D. (2017). *World development report 2017 : legal reforms and economic performance: revisiting the evidence*. Washington DC: The World Bank Group. Disponibile da: <http://www.worldbank.org/en/research>

- Parlamento Europeo (2014). “Rebooting” the mediation directive: assessing the limited impact of its implementation and proposing measures to increase the number of mediations in the EU. Disponibile da <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>
- Queen Mary University of London, Centre for Commercial Law. (2014). *Competitiveness of fees charged for Commercial Court Services: An overview of selected jurisdictions*. Disponibile da <http://www.law.qmul.ac.uk/>
- Ramseyer, M. J. (2012). Talent matters: Judicial productivity and speed in Japan. *International Review of Law and Economics*, 32, 38– 48.
- Santacroce, G. (2015, 24 gennaio). *Discorso di inaugurazione dell’anno giudiziario in Cassazione*, tenutosi in Roma presso i locali della Corte Suprema di Cassazione. (testimonianze dirette)
- Schneider, M. R. (2005). Judicial career incentives and court performance: An empirical study of the German labour courts of appeal. *European Journal of Law and Economics*, 20(2), 127–144.
- Vietti, M. (2007). *Modernizing Italy's bankruptcy law*. Washington DC: The World Bank Group. Disponibile da: <http://www.worldbank.org/en/research>
- Vietti, M. (2017). *Mettiamo giudizio. Il giudice tra potere e servizio*. Milano: Università Bocconi Editore.
- Voigt, S. (2012). On the optimal number of courts. *International Review of Law and Economics*, 32, 49– 62.
- Wael, B. H. (2009). *An Introduction to Islamic law* (pp. 175–176). Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (2016). *Doing business 2016: equal opportunity for all*. Disponibile da: <http://www.worldbank.org/en/research>
- World Bank (2016). *Doing business 2016 : measuring regulatory quality and efficiency - Italy*. Disponibile da: <http://www.worldbank.org/en/research>
- World Bank (2017). *Doing business 2017: equal opportunity for all*. Disponibile da: <http://www.worldbank.org/en/research>
- World Bank (2017). *Doing business 2017: equal opportunity for all - Italy*. Disponibile da: <http://www.worldbank.org/en/research>
- Zan, S. (2003). *Fascicoli e tribunali*. Bologna: Il Mulino.

Sitografia

Banca Mondiale. Sito tematico dedicato al progetto “Doing Business”.

<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/italy> (Accesso al 05 settembre 2017)

Commissione per l’efficienza della giustizia del Consiglio d’Europa.. Sito istituzionale.

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/presentation/cepej_en.asp (Accessi vari)

Consiglio europeo. Sito istituzionale. <http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/role-setting-eu-political-agenda/> (Accesso al 30 giugno 2017)

Consiglio Superiore della Magistratura. Sito istituzionale. <http://www.csm.it/> (Accessi vari)

Comune di Venezia. Sito istituzionale. <http://www.comune.venezia.it/archivio/69522> (Accesso al 05 giugno 2017)

Istat. Data warehouse “Censimento della popolazione 2011”.

http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1 (Accessi vari)

Istat. Data warehouse “Statistiche PA”. <http://dati.statistiche-pa.it/Index.aspx> (Accesso al 10 settembre 2017)

Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. Sito istituzionale.

<https://reportistica.dgstat.giustizia.it> (Accessi Vari)

Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica. Data Warehouse. <https://webstat.giustizia.it/> (Accessi vari)

Ministero della Giustizia. Sito istituzionale. <https://www.giustizia.it/giustizia/it/> (Accessi vari)

Fonti normative principali

L. 24 marzo 2001, n. 89, in materia di "Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo" e successivi aggiornamenti.

Legge 29 marzo 2001 n. 134, in materia di "Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti".

D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, in materia di "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)"

L. Cantone Ticino 13 dicembre 2002, in materia di "Istituzione della Pretura penale."

Dir. UE 21 maggio 2008, n. 52, del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di "Mediazione in materia civile e commerciale."

L. 18 giugno 2009, n. 69, in materia di "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile."

Dlgs. 4 marzo 2010, n. 28, in materia di "Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali"

Dir. UE 20 ottobre 2010, n.64, del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di "sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali."

Dlgs. 7 settembre 2012, n. 155, in materia di "Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148."

Reg. UE 12 dicembre 2012, n. 1215, del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di "Competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale."

L. 31 dicembre 2012, n.247, in materia di "Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense."

Reg. CNF 13 dicembre 2013, n.4, in materia di "Istituzione e funzionamento dell'Osservatorio permanente sull'esercizio della giurisdizione."

D.L. 12 settembre 2014, n. 132, in materia di "Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile."

Dlgs. 6 agosto 2015, n. 130, in materia di "Attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)."

D. M. 12 agosto 2015, in materia di “Istituzione di commissioni di studio presso l'Ufficio legislativo e il Gabinetto del ministro.” (Ministero della Giustizia)

L. 28 aprile 2016, n. 57, in materia di “Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace.”

Dlgs. 31 maggio 2016, n. 92, in materia di “Disciplina della sezione autonoma dei Consigli giudiziari per i magistrati onorari e disposizioni per la conferma nell'incarico dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari in servizio.”

D. M. 1 dicembre 2016, in materia di “Rideterminazione delle piante organiche del personale di magistratura dei Tribunali ordinari e delle relative Procure della Repubblica”. (Ministero della Giustizia)