

**Relazione
sul documento della DGStat**

**«Analisi delle pendenze e dell'anzianità di iscrizione degli affari civili
Ottobre 2014»**

di Mario Barbuto
Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria

Sommario

- 1) **Statistica e luoghi comuni**
 - 2) **Rilevazione dei flussi della giustizia civile**
 - 3) **Alcuni strumenti a servizio della trasparenza**
 - 4) **La questione della “produttività” dei giudici**
 - 5) **Un indice per valutare la produttività: rapporto tra pendenza ed esaurimenti annuali.**
 - 6) **Indice per i diversi uffici: censimento “per tipologia di ufficio”**
 - 7) **Prime valutazioni alla luce della legge Pinto**
 - 8) **Prima considerazione: i giudici italiani sono produttivi**
 - 9) **Le rilevazioni selettive “per anzianità”**
 - 10) **Seconda considerazione: il giudice italiano non programma il lavoro in modo adeguato.**
 - 11) **Le rilevazioni selettive “per materia”.**
 - 12) **(segue) affari contenziosi e affari non contenziosi**
 - 13) **(segue): l'esempio emblematico delle tutele**
 - 14) **(segue): censimento selettivo per materie più specifiche**
 - 15) **Censimento selettivo “per dimensione degli uffici” e “per aree geografiche”**
 - 16) **Commento conclusivo sulla distribuzione geografica dell'arretrato**
 - 17) **Conclusioni**
- Allegati**

1) Statistica e luoghi comuni

La statistica non è da tutti apprezzata. Pesa sulla sua credibilità il famoso «paradosso del pollo» di Trilussa.

E' superfluo qui ripetere l'inconsistenza di tale obiezione perché non considera che i dati statistici possono (e devono) essere letti *in trasparenza* con una costante attenzione alle situazioni reali che li hanno generati. Questa relazione è un contributo preliminare per una lettura in "trasparenza" dei dati numerici.

D'altra parte è assurdo pretendere che solo il servizio-giustizia non debba essere sottoposto ad un esame periodico di tipo statistico — come qualunque altro servizio pubblico — in assenza di altri meccanismi di verifica altrettanto oggettivi, neutrali e generalizzati.

L'altra obiezione che «*la statistica premia i furbi*» è superabile con tecniche di controllo di estrema facilità (ad esempio il *benchmarking*, di cui si dirà oltre), sempre che si acquisisca confidenza con i dati.

2) Rilevazione dei flussi della giustizia civile

La Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia (per brevità *DGStat*), articolazione interna del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria (*DOG*), ha compilato le tabelle sui dati globali di tutti gli uffici giudiziari.

Interessante è la tabella di pag. 10-11 del primo allegato, dal titolo

«*Flussi nazionali dei procedimenti civili negli ultimi tre anni giudiziari*»

Per una più facile comprensione di tale tabella si provvede a riassumere gli stessi dati (quelli globali) nel Prospetto che segue.

Prospetto 1: Giustizia civile - Totale Uffici giudicanti

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

Su questi dati si fonda lo slogan «**Giustizia INCIVILE: arretrato di 5,2 milioni di cause**», concetto che, pur nella sua indubbia gravità, andrebbe spiegato e, almeno in parte, ridimensionato.

Il meccanismo di razionalizzazione dell'allarme è il c.d. *censimento selettivo*.

Si tratta di uno strumento nuovo, per nulla sofisticato, che serve a descrivere una realtà più trasparente e più utilmente fronteggiabile.

Diventa così superflua la giustificazione che il c.d. *arretrato* è diminuito negli ultimi tre anni da 5,73 milioni a 5,48 ed a 5,25 ed è in calo costante.

3) Alcuni strumenti a servizio della trasparenza

3.A) Primo strumento: censimento selettivo “*per anzianità*” («*targatura dell'arretrato per anno di iscrizione a ruolo*»).

Partendo dal dato notorio che nei 5,2 milioni di “**affari pendenti**” sono comprese non solo le cause ereditarie o societarie o per appalti pubblici e privati *et similia*, cioè le vere cause contenziose di durata fisiologicamente pluriennale, ma anche

- le tutele, curatele e amministrazioni di sostegno, pratiche la cui definizione non dipende dal giudice ma dalla longevità dei soggetti tutelati, per cui la durata può essere, senza scandalo, anche di 50 anni e più, ed anche
- le separazioni consensuali ed i divorzi a firma congiunta, la cui durata fisiologica è, nei fatti, di pochi mesi,
- i ricorsi per decreto ingiuntivo depositati nei giorni e nei mesi immediatamente antecedenti alle rilevazioni di fine anno, di durata fisiologica da due a trenta giorni, per cui la loro presenza, peraltro consistente, confonde le idee sulla gravità del fenomeno «arretrato»,

è opportuno conoscere la consistenza di tali sotto-voci per il profilo della vetustà.

Tutto ciò al fine di valutare il livello di gravità della «*eccessiva durata*» degli affari pendenti da più anni.

3.B) Secondo strumento: il censimento selettivo “*per materie*”.

Partendo dal citato presupposto che nei 5,2 milioni di “**affari pendenti**” (si badi: “*affari*”, non “*cause*”) sono compresi tutti i procedimenti portati all'esame dei giudici e non ancora conclusi ad una certa data (nella specie: 30 giugno 2013¹) — liti ereditarie o societarie, fallimenti, liti seriali, controversie previdenziali, procedimenti di volontaria giurisdizione, separazioni consensuali e giudiziali, divorzi contenziosi e divorzi c.d. consensuali (cioè a firma congiunta), ricorsi per decreto ingiuntivo, tutele, curatele, amministrazioni di sostegno e simili — è opportuno conoscere la consistenza di tali sotto-voci, la cui diversa natura, quantità, durata fisiologica (o necessitata) incide fortemente sul calcolo statistico della «*durata media dei processi civili*» — un cavallo

¹ E' noto che i dati ufficiali sono raccolti in base ad una unità di misura che coincide con l' “anno giudiziario” (1° luglio / 30 giugno, a cavallo di due anni solari), per esigenze connesse alla cerimonia inaugurale di fine-gennaio di ogni anno. Sarebbe più opportuna una rilevazione per “anno solare” ed il tal senso la DGStat sta verificando la fattibilità tecnica.

di battaglia degli studi statistici — che in Italia, secondo le elaborazioni del *Doing Business* annuale dalla WORLD BANK, è calcolata da tempo in 1.210 giorni², cioè in oltre tre anni.

3.C) Terzo strumento: censimento selettivo “*per tipologia d’ufficio*”

Partendo dal medesimo presupposto che nei 5,2 milioni di “**affari pendenti**” sono compresi

- i ricorsi ancora giacenti presso la Corte di Cassazione (al 30 giugno 2013 erano in n. 98.077 su n. 5.257.693, cioè **1,9%** del totale),
- le impugnazioni ancora giacenti presso le Corti d’appello (n. 412.699 su n. 5.257.693, cioè il **7,8%**),
- le cause e gli affari non ancora definiti dai giudici di primo grado (complessivamente il 90,3%):

grado, e cioè:

- presso i Tribunali ordinari (n. 3.328.455 su n. 5.257.693, pari al **63,3%**),
- presso i Tribunali per i minorenni (n. 98.808 su n. 5.257.693, pari all’ **1,9%**)
- presso i Giudici di pace (n. 1.319.654 su n.5.257.693, pari al **25,1%**),

è opportuno conoscere il loro grado di vetustà («*targatura per anno*» per ciascuna classe d’ufficio), per valutare la rispettiva incidenza sul fenomeno nazionale della «*durata irragionevole dei processi civili*».

3.D) Quarto strumento: censimento selettivo “*per aree geografiche*”.

Partendo dal presupposto che nei 5,2 milioni di “**affari pendenti**” sono compresi DISTRETTI di Corte d’appello e CIRCONDARI di Tribunale aventi caratteristiche diverse per dimensioni geografiche, numero dei magistrati addetti e di unità amministrative, caratteristiche locali della litigiosità civile, è opportuno conoscere la consistenza ed il grado di vetustà delle pendenze (si ripete: la «*targatura per anno*» per ciascuna area geografica) e valutare le ragioni della incidenza di ciascuno di essi sul fenomeno nazionale della «*durata irragionevole dei processi civili*».

3.E) Quinto strumento: censimento selettivo per “*dimensione dei singoli uffici*”

Partendo dal presupposto che nei 5,2 milioni di “**affari pendenti**” sono compresi grandi tribunali — quali Roma, Milano, Napoli, Torino, dove è comprensibile una cifra “alta” delle pendenze — tribunali medio-grandi e tribunali medio piccoli, è opportuno conoscere la consistenza ed il grado di vetustà delle pendenze esistenti negli uffici più significativi, per valutare la distribuzione geografica del fenomeno della «*durata irragionevole dei processi civili*» ed individuare le possibili cause.

² E’ la durata rilevata nel Tribunale di ROMA, ritenuto un parametro attendibile per l’intero Paese. In realtà l’analisi mirata su 13 Tribunali di 13 regioni diverse (in ordine crescente secondo la durata: TORINO, ROMA, NAPOLI, MILANO, CAMPOBASSO, BOLOGNA, PALERMO, CATANZARO, L’AQUILA, POTENZA, CAGLIARI, PADOVA, BARI) effettuata qualche anno fa dalla WORLD BANK (cfr. *Doing Business in Italia* 2013) ha fatto emergere un dato più grave. Roma figura al secondo posto nella classifica della durata media (giorni 1.210) con Bari all’ultimo posto per la durata di giorni 2.022. Si potrebbe dedurre che la durata media nazionale è addirittura superiore a 1.210 giorni.

4) La questione della “produttività” dei giudici

Prima di riportare (e commentare) i risultati dei censimenti *selettivi* di cui si è detto è opportuno affrontare l’argomento delicato della (asserita o presunta) “colpa” dei giudici circa il fenomeno della «arretrato di 5,2 milioni di cause», cioè della “giustizia incivile”.

Il rapporto della **CEPEJ 2012** *Commission Européenne pour l’Efficacité de la Justice*, organo del Consiglio d’Europa relativo ai dati 2010 registra :

- che i giudici italiani devono dare risposta ad una domanda di giustizia civile che per consistenza quantitativa annua nel nostro Paese è la 2^a in Europa, dopo la Russia;
- che al 3^a posto vi è l’Ucraina, al 4^a posto la Spagna, al 5^a posto la Francia, al 6^a posto la Germania.

E’ stato rilevato che nonostante i nostri giudici civili siano al 2° posto in Europa quanto a produttività in numeri assoluti, essi hanno tuttavia registrato anche nel 2010 il più alto *stock* di pendenze: il che fa permanere il nostro sistema giudiziario al 1° posto in tale classifica negativa (al 2° posto vi è la Spagna, al 3° la Francia, al 4° la Germania, al 5° la Romania, al 6° la Russia).

Risultati analoghi sono stati riscontrati nel Rapporto **CEPEJ 2010** e nel Rapporto **CEPEJ 2008**.

E’ opportuno rimarcare che il Rapporto biennale della *CEPEJ* è divenuto dal 2004 il più autorevole “*certificatore internazionale*” per la tendenziale misurazione e comparazione dei sistemi-giustizia in 46 (dei 47) stati membri del Consiglio d’Europa.

Nel recente Rapporto **CEPEJ-2014** relativo ai dati del 2012, i dati raccolti confermano un analogo *trend* della produttività dei giudici italiani, sebbene vi sia stata una flessione delle sopravvenienze rispetto al Rapporto 2012.

Dal citato Rapporto emerge, infatti, che l’Italia con riferimento ai soli procedimenti «contenziosi» (*litigious cases*, tenuti distinti dai *non-litigious cases*³) è al secondo posto per numero di procedimenti definiti in un anno (pari a 2.047.289, a fronte di 1.754.818 della Spagna e di 1.675.838 della Francia),

In conclusione: niente *mea culpa* dei giudici italiani sotto il profilo della produttività perché lo stato di crisi dipenderebbe da altro.

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

Il Prospetto n. 1 riportato in apertura consente di esaminare la questione “produttività” con un diverso argomento, prescindendo dalla comparazione con i sistemi giudiziari stranieri, che è fuorviante perché confronta l’Italia con sistemi diversi dal nostro (anche sotto il profilo delle rilevazioni statistiche).

L’aspetto da sottolineare è che la pendenza finale globale ammonta a **n. 5.257.693 di affari civili** registrati al 30 giugno 2013 (il famigerato «arretrato di 5,2 milioni di

³ La distinzione è importante per spiegare la divergenza dei dati di origine CEPEJ rispetto ai dati rilevati dalla DGStat (sopra-riportati).

cause»); tale pendenza è di entità di poco superiore alla massa degli esaurimenti globali dell'ultimo anno di lavoro esaminato (*n. 4.554.038*)⁴.

Non dissimili sono gli esaurimenti registrati al 30 giugno 2012 (pari a 4.532.930)⁵ ed al 30 giugno 2011 (pari a n. 4.527.574)⁶; con una media nel triennio di *n. 4.538.181* esaurimenti all'anno.

Ciò consente di trarre la seguente conclusione (naturalmente ipotetica, ancorata ad un evento non realistico):

- calcolando una media di 378.182 esaurimenti al mese (cioè, valore medio dell'ultimo triennio di 4.538.181 : 12 mesi), nell'ipotesi puramente teorica di “*sopravvenienze pari a ZERO*” (evento non realistico, sia chiaro) si può desumere un esaurimento dell'attuale giacenza in **13,9 mesi** (5.257.693 : 378.182); cioè **in un anno e 2 mesi circa**.

Il sistema giudiziario italiano sembrerebbe avere una *potenzialità* di esaurimento dell'intero “arretrato”, a sopravvenienze ZERO, in poco più di un anno (stando ai dati dell'ultimo triennio).

Ci sarebbe da essere soddisfatti, anziché disperarsi.

6) Indice per i diversi uffici: censimento “*per tipologia di ufficio*”

Per evitare facili illusioni è doveroso separare i dati per gruppi omogenei di uffici ed effettuare la medesima valutazione. Nelle teorie dell'organizzazione l'operazione si chiama *benchmarking*⁷.

⁴ Non deve sorprendere la divergenza del dato di 4,5 milioni di esaurimenti nel 2013 con la cifra di 2.834.879 indicata dalla CEPEJ nella Tav. 4 del rapporto 2012, perché in Europa vige la *summa divisio* tra “procedimenti contenziosi” (*litigious cases*) e “procedimenti non contenziosi” (*non-litigious cases*). Su tale argomento si veda il paragrafo 12 della presente Relazione.

⁵ Ved. nota precedente.

⁶ Ved. nota precedente

⁷ L'operazione è basata sul mero confronto. E' ben lungi l'intenzione di attribuire meriti o demeriti, plausi o biasimi ai dirigenti delle strutture organizzate o ai loro componenti. E' solo finalizzata all'orientamento delle scelte dei dirigenti e al miglioramento organizzativo delle risorse esistenti (sufficienti o carenti che siano). Può trasformarsi, volendo, in uno strumento per migliorare o incrementare le prestazioni (*performance*) dei singoli uffici. Per comodità, l'indicatore di *performance* sarà chiamato nel nostro caso «*indice di azzeramento [ipotetico] dell'arretrato*»

Una breve informazione sul termine. Premesso che “*bench*” è il “banco di prova” (o “banco di lavoro”), con il termine *benchmarking* si intende la valutazione comparativa delle prestazioni e dei risultati di un ente, di un'impresa, di un settore economico, di un intero Paese (in altre parole, di una struttura organizzata), rispetto ad altri enti, altre imprese, altri settori, altri Paesi. Secondo gli esperti di organizzazione aziendale, la metodologia è basata sul mero confronto ed è finalizzata al miglioramento organizzativo e all'orientamento delle scelte dei dirigenti. E' considerato dagli economisti uno strumento efficace anche per misurare e incrementare le prestazioni delle pubbliche amministrazioni e degli uffici pubblici. Gli esperti affermano che l'utilizzo sistematico di metodologie e di strumenti di *benchmarking* stimola ed integra i processi di apprendimento e cambiamento e, allo stesso tempo, realizza il rinnovamento della cultura aziendale e organizzativa, assicurando un miglioramento continuo grazie al costante confronto con l'esterno.

Prospetto 1-bis: Giustizia civile – Corte di Cassazione

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

La pendenza finale globale (**98.077** registrata al 30 giugno 2013) è di entità di molto superiore agli esaurimenti dell'ultimo anno di lavoro esaminato (**n. 30.902**).

Non dissimili sono gli esaurimenti registrati al 30 giugno 2012 (pari a 28.675) ed al 30 giugno 2011 (pari a n. 27.298); con una media nel triennio di 28.958 esaurimenti all'anno.

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

- calcolando una media di 2.413 esaurimenti al mese (cioè, valore medio dell'ultimo triennio di 28.958 : 12 mesi), nell'ipotesi teorica di "sopravvenienze pari a ZERO" (evento non realistico) si può desumere un esaurimento dell'attuale giacenza in **40,6 mesi** (98.077 : 2.413); cioè **in 3 anni e 4 mesi circa**.

La Corte di Cassazione ha una potenzialità di esaurimento dell'intero "arretrato", a sopravvenienze ipoteticamente ZERO, ben oltre UN ANNO, termine massimo previsto dall'art. 2, comma 2-bis della legge Pinto n. 89/2001 (stando ai dati dell'ultimo triennio)⁸.

Svanisce così la soddisfazione per i dati globali nazionali (che sarebbe di un anno e due mesi circa).

Resta la consolazione che il fenomeno negativo dei 3 anni e 4 mesi riguarda solo l'**1,9%** del totale nazionale⁹.

⁸ Si riporta il testo dell'art. 2, comma 2-bis della Legge-Pinto (L. 24 marzo 2001, n. 89) che determina i limiti massimi della "durata ragionevole dei processi civili" ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, oltre i quali lo Stato dovrebbe pagare un indennizzo alle parti processuali danneggiate:

*"Si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di **tre anni in primo grado**, di **due anni in secondo grado**, di un **anno nel giudizio di legittimità**. Ai fini del computo della durata il processo si considera iniziato con il deposito del ricorso introduttivo del giudizio ovvero con la notificazione dell'atto di citazione. Si considera rispettato il termine ragionevole se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni. Il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, di parte civile o di responsabile civile, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari".*

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

⁹ Nel 2007 il MEF - Ministero dell'Economia e Finanza - ha effettuato uno studio per accertare l'entità del rischio economico derivante dalla legge Pinto. Nel "Rapporto intermedio sulla revisione della spesa" del 3 dicembre 2007 dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (C.T.F.P.), incentrato proprio sui dati della S.C., si indica in **500 milioni di euro all'anno** il rischio economico dello Stato per le (future e probabili) "condanne ex lege Pinto".

La gravità del fenomeno del «collo di bottiglia» (o «imbuto») riguarderebbe solo una minima parte del contenzioso (2 cause su 100, all'incirca).

Sul medesimo problema si veda anche il dato delle Corti d'appello.

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

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

La pendenza finale globale (**412.699** registrata al 30 giugno 2013) è di entità di molto superiore agli esaurimenti dell'ultimo anno di lavoro esaminato (*n. 164.849*).

Non dissimili sono gli esaurimenti registrati al 30 giugno 2012 (pari a 156.332) ed al 30 giugno 2011 (pari a n. 145.511); con una media nel triennio di 155.564 esaurimenti all'anno.

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

- calcolando una media di 12.964 esaurimenti al mese (cioè, valore medio dell'ultimo triennio di 155.564 : 12 mesi), nell'ipotesi teorica di “*sopravvenienze pari a ZERO*” (evento non realistico) si può desumere un esaurimento dell'attuale giacenza in **31,8 mesi circa** (412.699 : 12.964); cioè **in 2 anni e 7/8 mesi circa**.

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

La situazione è critica quasi come la Corte di Cassazione.

Anche in questo caso svanisce la soddisfazione per i dati globali nazionali (che registra il dato di un anno e 2 mesi circa) e resterebbe la consolazione che il fenomeno negativo dei 2 anni e 7/8 mesi riguarderebbe solo il **7,8%** del totale nazionale.

Aggregando i dati globali delle Corti d'Appello e della Corte di Cassazione il superamento del “parametro Pinto” riguarderebbe il **9,7%** del totale nazionale (tale è l'ampiezza del «collo di bottiglia»).

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

Il che non è poco.

Prospetto 1-quater: Giustizia civile – Tribunali ordinari

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

Nei Tribunali ordinari la pendenza finale globale (**3.328.455** registrata al 30 giugno 2013) è di entità superiore agli esaurimenti dell'ultimo anno di lavoro esaminato (**n. 2.841.100**).

Non dissimili sono gli esaurimenti registrati al 30 giugno 2012 (pari a 2.745.916) ed al 30 giugno 2011 (pari a n. 2.678.707); con una media nel triennio di 2.755.241 esaurimenti all'anno.

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

- calcolando una media di 229.603 esaurimenti al mese (valore medio dell'ultimo triennio di 2.755.241 : 12 mesi), nell'ipotesi teorica di "sopravvenienze pari a zero" (evento non realistico) si può desumere un esaurimento dell'attuale giacenza in **14,5 mesi** circa (3.328.455 : 229.603); cioè **in un anno e due/tre mesi circa**.

I Tribunali ordinari, nel loro insieme, sembrerebbero avere una potenzialità di esaurimento dell'intero "arretrato", a sopravvenienze ipoteticamente ZERO, in un periodo quasi pari alla media nazionale di tutti il sistema giudiziario civile.

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

Il loro andamento influisce fortemente sulla media totale.

Naturalmente trattandosi di valori medi, che evidentemente presuppongono picchi più alti, il dato deve essere valutato con molta prudenza, senza enfatizzare l'aspetto positivo della *performance*. Resta il fatto consolante che il fenomeno riguarda il **63,3%** del dato nazionale.

Prospetto 1-quinques: Giustizia civile – Giudici di pace

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

La pendenza finale globale (**1.319.654** registrata al 30 giugno 2013) è di entità fortunatamente inferiore agli esaurimenti dell'ultimo anno di lavoro esaminato (**n. 1.454.637**), nonostante la contrazione di questi ultimi. E' l'unico comparto a registrare tale dato positivo.

Migliori sono i valori degli esaurimenti registrati al 30 giugno 2012 (pari a 1.535.086) ed al 30 giugno 2011 (pari a n. 1.609.240); con una media nel triennio di 1.532.988 esaurimenti all'anno.

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

- calcolando una media di 127.749 esaurimenti al mese (valore medio dell'ultimo triennio di 1.532.988 : 12 mesi), nell'ipotesi teorica di “*sopravvenienze pari a ZERO*” (evento non realistico) si può desumere un esaurimento dell'attuale giacenza in **10,3 mesi** circa (1.319.654 : 127.749); cioè **in meno di un anno**.

Gli uffici del Giudice di pace, nel loro insieme, semberebbero avere una potenzialità di esaurimento dell'intero "arretrato", a sopravvenienze ipoteticamente zero, in un periodo inferiore all'anno e contribuiscono nella formazione della media globale a neutralizzare i dati negativi delle Corti d'Appello e della Corte di Cassazione. Tali uffici sembrano in linea con l'art. 2, comma 2-bis della legge Pinto.

E' consolante che il fenomeno riguardi il **25,1%** del dato nazionale, che, sommato al 63,3% dei Tribunali ordinari, fa salire all' 88,4% la zona di *potenziale* assenza di "rischio Pinto" (ovviamente dal punto di vista statistico).

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

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

La pendenza finale globale (**98.808** registrata al 30 giugno 2013) è di entità superiore agli esaurimenti dell'ultimo anno di lavoro esaminato (*n. 62.550*).

Migliori sono i valori degli esaurimenti registrati al 30 giugno 2012 (pari a 66.921) ed al 30 giugno 2011 (pari a n. 66.818); con una media nel triennio di 65.430 esaurimenti all'anno.

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

- calcolando una media di 5.452 esaurimenti al mese (valore medio dell'ultimo triennio di 65.430 : 12 mesi), nell'ipotesi teorica di “*sopravvenienze pari a ZERO*” (evento non realistico) si può desumere un esaurimento dell'attuale giacenza in **18,1 mesi** circa (98.808 : 5.452); cioè **in poco più di un anno mezzo**.

I Tribunali per i minorenni, nel loro insieme, sembrerebbero avere una potenzialità di esaurimento dell'intero “arretrato”, a sopravvenienze ipoteticamente ZERO, in un periodo di un anno e sei mesi, di poco superiore alla media globale di tutto il sistema giudiziario civile, in linea con i termini massimi dell'art. 2, comma 2-bis della legge Pinto.

Il fenomeno riguarda solo l' **1,9%** del dato nazionale, che, sommato al 25,1% dei Giudici di pace ed al 63,3% dei Tribunali ordinari, fa salire al **90,3%** la zona di potenziale assenza di “rischio Pinto” (dal punto di vista statistico).

7) Prime valutazioni alla luce della legge Pinto

Esisterebbero tutte le condizioni teoriche perché in Italia, nell' «insieme» degli uffici di primo grado (Tribunali ordinari, Giudici di pace e Tribunale per i minorenni) non si concretizzi mai un “*rischio-Pinto*”, cioè una durata irragionevole dei processi civili oltre i tre anni in primo grado.

Senonché il “rischio-Pinto” **esiste** ed in alcune sedi è molto grave.

La ragione è semplice: quell'arretrato, pur nella sua non-patologica apparenza — essendo esauribile, come si è detto, in un arco di tempo tra dieci mesi (davanti a Giudici di pace) e un anno e mezzo circa nei Tribunali — ha caratteristiche di anzianità o vetustà variegata e anomala, diverse da sede a sede; particolarmente gravi nelle sedi di Tribunale con numero insufficiente di giudici e personale di cancelleria; senza contare la tipologia dell'arretrato sotto il profilo delle *materie* (“procedimenti contenziosi” o *litigious cases* e “procedimenti non contenziosi” o *non-litigious cases*; ved. in proposito il paragrafo 12 della presente Relazione).

E' un terreno fertile per i ricorsi *ex lege* Pinto¹⁰, con grave pregiudizio economico per lo Stato che fino ad oggi si è trovato esposto a condanne per indennizzare le vittime dei ritardi in misura superiore a 400 milioni di euro¹¹.

¹⁰ Ved. art. 2, L. 24 marzo 2001, n. 89 (legge Pinto)

“Diritto all'equa riparazione.

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

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

Le caratteristiche di «anzianità/vetustà» delle cause — quelle rilevanti ai fini della legge Pinto — non emergono dalle tavole statistiche di tipo tradizionale.

Tale caratteristiche possono essere rilevate solo ricorrendo al metodo della «*targatura per anno*» delle cause pendenti.

Si tratta di un metodo introdotto per la prima volta nel Tribunale di Torino nel lontano 2001 con il «*Programma Strasburgo*».

Il metodo è stato adottato ufficialmente dalla *DGStat* del Ministero della Giustizia nove anni dopo: esattamente nel giugno 2010 con la novità della TAV. 1.4 predisposta per la cerimonia inaugurale del 29 gennaio 2011 (poi divenuta TAV. 5 per la cerimonia del 28 gennaio 2012)¹².

8) Prima considerazione: i giudici italiani sono produttivi

I dati presenti in questa relazione al *Prospetto 1* (totale degli affari trattati negli uffici giudicanti di tutto il Paese), al *Prospetto 1-bis* (totale per la Corte di Cassazione), *1-ter* (totale di tutte le Corti d'appello), *1-quater* (totale di tutti i Tribunali ordinari), *1-quinquies* (totale di tutti gli uffici del Giudice di pace) e *1-sexies* (totale di tutti i Tribunali per i minorenni) costituiscono una informazione oggettiva che possiede un gradiente di verità che è tipico di tutte le rilevazioni globali. E' quindi una verità "relativa".

Alla luce dei dati della CEPEJ si può dunque formulare un giudizio positivo sulla produttività dei nostri uffici.

I giudici italiani gestiscono ogni anno una quantità enorme di "affari" (cioè, pratiche giudiziarie), nell'ordine di oltre 4 milioni (di cui circa 2 milioni di natura contenziosa); ne definiscono una quantità più che sufficiente, quasi pari al numero delle sopravvenienze di ogni anno.

I giudici possono essere considerati "produttivi".

Non si potrebbe pretendere nulla di più rispetto a quello che danno, secondo la nota teoria del "carico esigibile" che ha avuto una consacrazione normativa nell'art. 37, comma 1, lett. b), D.L. n. 98/2011 (convertito in L. n. 111/2011)¹³, in tema di programmi di gestione dell'arretrato.

¹¹ E' obiettivo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria impostare un progetto di rilevazione statistica, analitica e completa, delle condanne *ex lege* Pinto pronunciate dalle varie Corti d'appello per redigere una sorta di mappa dei rischi sotto diversi profili (per tipologie di cause, per gravità dei ritardi, per entità delle condanne, per periodi storici, per strategie difensive dell'Amministrazione e per altri profili).

¹² La TAV. 1.4, valida per l'anno giudiziario 2009/2010, aveva il titolo: « *Numero dei procedimenti civili pendenti al 31 dicembre 2009 per anno di iscrizione e per tipologia di ufficio* ».

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

¹³ Art. 37, comma 1, D.L. n. 98/2011: "I capi degli uffici giudiziari sentiti, i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti. Con il programma il capo dell'ufficio giudiziario determina:

a) gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso;

b) gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, ... omissis ..."

9) Le rilevazioni selettive “per anzianità”

Le rilevazioni globali, in quanto indifferenziate, hanno il difetto di considerare le singole unità uguali l’una all’altra.

Sembrerebbe quindi che i giudici italiani incamerino ogni anno più di 4 milioni di pratiche e ne smaltiscano puntualmente altrettante, realizzando annualmente una sorta di pareggio di bilancio tra domanda di giustizia (l’indebitamento annuo dello Stato verso gli utenti) e risposta a tale domanda (l’adempimento del debito con definizione annuale di tutte le pratiche).

Non è proprio così.

Ci si chiede come mai i giudici italiani, nonostante siano al 2° posto in Europa quanto a produttività in numeri assoluti, abbiano registrato (e continuano a registrare da anni) il più alto stock di pendenze, che fa permanere il nostro sistema al 1° posto (poco invidiabile) di una classifica negativa.

Come dire: i giudici sono “produttivi” ma non eliminano (*rectius*: non riescono ad eliminare) il debito pregresso ereditato dal passato, remoto e prossimo che sia.

Il vecchio debito giudiziario resta. E’ pesante, si è consolidato e si aggrava. E’ foriero di conseguenze negative per l’economia nazionale non solo per il pagamento degli indennizzi *ex lege* Pinto (danno emergente) ma anche per la pessima reputazione presso i potenziali investitori stranieri scoraggiati da tale andamento anche dalle analisi periodiche di autorevoli Istituti internazionali (lucro cessante).

E’ difficile spiegare in questa sede il paradosso. E’ facile però conoscerlo più da vicino. Solo conoscendolo nei dettagli è possibile evitarlo (per il futuro) e trovare qualche rimedio — nel presente — per sanare gli errori del passato¹⁴.

La *DGStat* del Ministero della Giustizia ha provveduto a compilare due tabelle, l’una riservata alle Corti d’appello (pag. 7 dell’allegato) e l’altra ai Tribunali ordinari (pag. 8).

Si tratta di tabelle dal titolo

«Analisi NAZIONALE dell’anzianità delle pendenze civili»

Per una più facile comprensione si provvede a riassumere gli stessi dati nel Prospetto che segue.

¹⁴ Non sia irriverente il ricordo dello slogan degli anni 90 di «Pubblicità-Progresso» a proposito della lotta all’AIDS: «Se lo conosci, lo eviti».

Prospetto 2: Targatura degli affari civili pendenti - raggruppamenti di anni

"Targatura delle cause" in tutti i Tribunali ordinari (affari di primo grado)		"Targatura delle cause" in tutte le Corti d'appello (affari di secondo grado)	TOTALI
<i>Affari iscritti a ruolo fino all'anno 2000</i>	86.022	261	86.283
<i>Affari iscritti a ruolo negli anni 2001-2005</i>	122.611	4.535	127.146
<i>Affari iscritti a ruolo negli anni 2006-2010</i>	709.847	125.343	835.190
Affari iscritti a ruolo negli anni dal 2011 al 2013	2.409.945	282.559	2.692.504
TOTALI	3.328.425 ¹⁵	412.698 ¹⁶	3.741.123 ¹⁷

I dati sopra-riportati sono utili per capire la consistenza (calcolata per difetto) del c.d. rischio PINTO (tutta l'area in **rosso** del Prospetto 2).

Il valore di **835.190** "affari" pendenti da epoca anteriore al 2011 (quindi da oltre quattro anni) è una mina vagante. A ciò deve aggiungersi il numero delle cause pendenti in Cassazione, alcune da molti (troppi) anni.

Si tratta di uno *stock* di cause vecchie e stagionate che i giudici italiani non riescono (e non sono riusciti) ad eliminare dai prospetti statistici.

Finché vi sarà una sola di tali pratiche vetuste, la giustizia civile non potrà considerarsi degna di un Paese normale.

10) Seconda considerazione: il giudice italiano non programma il lavoro in modo adeguato.

Il giudizio positivo sulla produttività dei giudici (in base ai dati della CEPEJ) va dunque rivisitato alla luce di tali dati.

In molti casi, salvo ovviamente le lodevoli *best practice* in atto in alcune sedi, il (singolo) giudice italiano, ingolfato dalle enormi sopravvenienze annuali, sembrerebbe trascurare (*rectius*: sarebbe costretto a trascurare) ciò che negli armadi giace da tempo e che diventa sempre più vecchio.

¹⁵ Il numero corrisponde al totale del Prospetto 1-quater (ultima riga).

¹⁶ Il numero corrisponde al totale del Prospetto 1-ter (ultima riga)

¹⁷ Il numero 3.741.124, previa aggiunta dei dati globali della Corte di Cassazione: (98.077), dei Giudici di Pace (n. 1.319.654) e dei Tribunali per i minorenni (98.808). corrisponde al totale del Prospetto 1 (ultima riga), riportato all'inizio della presente relazione; cioè il famigerato valore di 5,2 milioni di pendenze al 30 giugno 2013.

In tale contesto deve intervenire il Dirigente dell'ufficio che ha l'obbligo di legge (cfr. il citato art. 37, comma 1, D.L. n. 98/2011) di programmare gli interventi mirati che garantiscano la rapida (se non immediata) eliminazione dell'arretrato, anche a costo di ritardare temporaneamente la trattazione degli affari più recenti.

E' preferibile infatti che gli affari più recenti crescano leggermente di durata (e anche di numero), anziché tollerare che negli armadi stazionino *sine die* affari risalenti nel tempo.

E' significativo un dato numerico desumibile dalle analisi della *DGStat*.

Secondo i prospetti del censimento speciale, le cause iscritte negli anni 2011-2013, catalogabili (con indulgente approssimazione) come "**infra-triennali**", quindi di durata *secundum legem* (in realtà buona parte di esse oggi sono già quadriennali, quindi anomale), rappresentano:

- il **72,4%** del totale nei Tribunali ordinari;
- il **68,5%** del totale delle Corti d'appello (dove peraltro il parametro di normalità dovrebbe essere l' "**infra-biennalità**").

In alcuni Tribunali dove gli interventi programmatici dei Dirigenti finalizzati a smaltire il vecchio arretrato hanno avuto inizio diversi anni fa, le cause "*infra-triennali*" (quelle *secundum legem*) hanno raggiunto quote superiori all'80%, fino al livello "virtuoso" del 94-95-96% (livello sempre perfettibile, essendo auspicabile il valore 100%, come in un Paese civile).

E' intuitivo che più sale l'indice della "infra-triennalità", più scende quello della "ultra-triennalità", fino al limite minimo di ZERO¹⁸ (e con quest'ultimo il "rischio Pinto").

Una considerazione conclusiva.

La produttività dei giudici (che è indubbia, stando ai dati statistici globali) dovrebbe concentrarsi in direzione diversa, si direbbe opposta. Più sull'arretrato vecchio e risalente (formato prevalentemente da "cause contenziose" e non certo da affari di volontaria giurisdizione), meno nell'inseguimento delle pratiche sopravvenute in epoca recente, prefigurandosi il miraggio del pareggio annuale.

Tutto ciò è sicuramente "*esigibile*", volendo parafrasare la terminologia usata dal legislatore nell'art. 37, D.L. n. 98/2011.

In altre parole. E' vero che dai giudici non si può esigere di più rispetto a quello che essi fanno, ma si può pretendere — tramite i Dirigenti degli uffici — un metodo di lavoro diverso da quello del passato.

11) Le rilevazioni selettive "*per materia*".

Le rilevazioni globali hanno un ulteriore difetto, di pari gravità.

Considerano le singole unità come uguali *qualitativamente* l'una all'altra.

Ciò va bene per una organizzazione che gestisca o amministri servizi o prodotti con caratteristiche di identico "peso specifico", mono-tematiche e mono-qualitative. Non vale e non può valere per chi gestisca o amministri servizi o prodotti

¹⁸ Secondo uno degli elenchi allegati nessun tribunale ha raggiunto la "virtuosa" quota ZERO. E' consolante però che 20 tribunali (su 139) abbiano raggiunto una quota inferiore al 10%.

diversificati (ad esempio un ospedale, un tribunale, una scuola, per restare nel campo dei servizi pubblici essenziali).

Non tutte le pratiche giudiziarie (come non tutti i ricoveri ospedalieri e non tutte le prestazioni scolastiche) sono uguali ed esigono lo stesso impegno e lo stesso tempo per essere definite o portate a termine.

Definire in una settimana 100 ricorsi per decreto ingiuntivo, accogliendoli o respingendoli con moduli stringati ed uniformi, non equivale a definire con sentenza 100 liti giudiziarie di natura contrattuale, commerciale o ereditaria. Definire in un mese 200 separazioni consensuali concludendole con un “decreto di omologa”, non equivale a definire con sentenza 200 separazioni giudiziali, cioè contenziose. La comparazione non è assolutamente possibile.

Da qui la necessità di “leggere in trasparenza” i dati globali attraverso il censimento selettivo “*per materie*”. Necessariamente per macro-materie, ma nulla esclude che i funzionari statistici scendano in dettagli più specifici, su richiesta dei singoli dirigenti degli uffici¹⁹.

12) (segue) affari contenziosi e affari non contenziosi

La *DGStat* ha provveduto a compilare diverse tabelle, indicando innanzitutto una grande (e fondamentale) ripartizione delle pendenze tra:

- “procedimenti contenziosi” (*litigious cases*);
- “procedimenti non contenziosi” (*non-litigious cases*),

secondo una distinzione in uso presso la CEPEJ nei prospetti comparativi tra i diversi Paesi europei.

La distinzione sembra relativamente agevole in Italia.

Basterebbe separare gli affari di volontaria giurisdizione dalle altre procedure, sia pure con il limite di trascurare la c.d. giurisdizione volontaria di natura contenziosa e di correre il rischio di identificare le due classi di “affari” solo in base al rito processuale (in camera di consiglio o in pubblica udienza).

Si tratta delle tabelle di pag. 4 dell’allegato DGStat dal titolo

«Procedimenti civili pendenti al 30 giugno 2013 Dettaglio affari contenziosi e non contenziosi»

La loro lettura offre motivi di moderata consolazione perché ridimensiona l’impatto negativo con i numeri allarmanti indicati nella prima parte di questa relazione.

Si riportano i dati delle Corti d’appello, dei Tribunali e dei Giudici di pace.

¹⁹ Sul punto si vedano i prospetti dettagliati, ufficio per ufficio, elaborati dalla DGStat con riferimento al 31 dicembre 2013. I dati sono consultabili con il comando **CTRL+click** all’indirizzo:
https://webstat.giustizia.it/layouts/15/start.aspx#/Tabelle_DWH/Forms/AllItems.aspx

Prospetto 3 - Censimento selettivo per macro-materie

	Procedimenti contenziosi	Esecuzioni civili	Procedimenti non contenziosi	Totale
CORTI d'APPELLO	409.381		3.318	412.699
TRIBUNALI Ordinari	2.001.293	570.242	756.720	3.328.455
GIUDICI di PACE	1.254.518		65.136	1.319.654
TOTALE	3.665.192	570.242	825.374	5.060.808

Il Prospetto mette in evidenza che rispetto agli “affari” pendenti in numero globale di 5.060.808 (a cui occorre aggiungere i dati della Corte di Cassazione e dei Tribunali per i minorenni per raggiungere il famigerato totale dei 5,2 milioni di arretrato), **solo n. 3.665.192 sono affari contenziosi**, cioè cause in senso stretto ovvero liti o controversie in cui è necessario l'intervento decisorio di un giudice (con provvedimento idoneo a divenire cosa giudicata). Occorre poi aggiungere le 570.242 esecuzioni che sono di natura analoga.

I rimanenti affari, in numero di 825.374 (escludendo le controversie di natura contenziosa, quali quelle in materia di famiglia, da ricondurre nella tipologia precedente) sono pratiche in cui il giudice non deve decidere tra parti litiganti, bensì assumere un ruolo di “garante della legalità”²⁰, come in buona parte della volontaria giurisdizione e nella totalità delle tutele, curatele e amministrazione di sostegno. Queste ultime, da sole, registrano n. 292.559 pendenze (fenomeno presente solo nei Tribunali ordinari dove esiste l'Ufficio del Giudice Tutelare; assente negli altri uffici).

A questo punto l'ammontare delle pendenze assume dei connotati diversi, meno allarmanti.

13) (segue): l'esempio emblematico delle tutele

Basterebbe l'esempio delle tutele, curatele e amministrazioni di sostegno (ved. prospetto di pag. 5 dell'allegato), le cui modalità di gestione le rendono inadatte ad essere qualificate come pendenze o, peggio, come arretrato.

Un caso concreto, effettivamente esistente in un Tribunale, spiega bene il fenomeno.

Un ragazzo affetto da grave infermità mentale ha compiuto 18 anni nel 1957 ed è stato dichiarato interdetto con nomina di un tutore. Si è aperta la pratica di tutela presso il Giudice Tutelare che ha vigilato e vigila costantemente sull'operato del tutore. Trattandosi di persona oggi ancora in vita, la pratica è ancora aperta (pendente) perché la chiusura può aversi solo con la revoca dell'interdizione giudiziale o l'eventuale decesso dell'interessato.

²⁰ Gli esempi sono numerosi. Fra i più significativi: la nomina di un arbitro o di un liquidatore di società o di un amministratore giudiziale di condominio, l'autorizzazione per un viaggio all'estero del figlio minore di genitori separati, l'accertamento tecnico preventivo in previsione di un futura causa di merito, l'audizione di un teste a futura memoria e simili.

Ebbene, quella pratica, al pari delle 292.559 pratiche simili, è considerata dalle statistiche come “pendenza” e nel linguaggio comune viene classificata come parte dell’«arretrato»; con comprensibile (ma ingiustificato) allarme dovuto alla sua vetustà di “pratica pendente da quasi 60 anni”.

Pur essendo una pratica che impegna quotidianamente un giudice, la stessa non può considerarsi tecnicamente “arretrato”, né una “pendenza”, perché il suo esaurimento non dipende dalla volontà del giudice titolare.

Ci si chiede: è corretto che quelle 292.559 pratiche siano comprese nel famigerato numero di 5,2 milioni di arretrato? Quelle 300mila pratiche, da sole, farebbero scendere il livello sotto la soglia di 5 milioni.

Eppure è così, oggi in Italia. Si ignora cosa accada nei singoli Paesi del Consiglio d’Europa.

In molti Paesi europei, posti a confronto con il nostro, le procedure sono diverse e le rilevazioni statistiche non sempre segnalano quei dati.

Il rimedio più corretto sarebbe di espungerle dalle pendenze e collocarle in una voce separata, assolutamente innocua, anzi meritoria per l’aspetto della produttività lavorativa dei nostri giudici. Una sorta di “conti d’ordine” posti a margine delle classiche voci dell’ Attivo e del Passivo dello Stato Patrimoniale dei bilanci societari.

14) (segue): censimento selettivo per materie più specifiche

A proposito delle macro-materie si è detto che i funzionari statistici possono scendere in dettagli più specifici su richiesta dei dirigenti degli uffici.

La *DGStat* lo ha fatto su richiesta del sottoscritto nei prospetti allegati.

Si veda il prospetto di pag. 8 dell’allegato dal titolo «*Analisi dell’anzianità delle pendenze civili*» (dei Tribunali ordinari) dove le pendenze sono distinte in 5 gruppi:

- contenzioso ordinario;
- lavoro e previdenza;
- volontaria giurisdizione;
- procedimenti speciali sommari;
- fallimentare ed esecuzioni (detta anche “area SIECIC”, per la temporanea diversità di rilevazione statistica).

Si veda soprattutto la sezione dal titolo “Altre tavole” (pag. 10 e segg. dell’allegato), dove i «*flussi nazionali dei procedimenti civili negli ultimi tre anni*» sono selezionati

- in 6 materie per le Corti d’appello,
- in 6 materie (diverse da quelle delle Corti) per i Giudici di pace
- in 14 materie per i Tribunali ordinari.

Si pensi all’utilità della distinzione nelle 14 materie di pertinenza dei Tribunali tra separazioni consensuali e separazioni giudiziali, tra istanze di fallimento e fallimenti dichiarati, tra cause di lavoro e cause di previdenza (per le cause di previdenza si veda quanto riferito sul «*caso INPS*» nel paragrafo 16 della presente Relazione).

E’ una classificazione che in certi casi può spiegare il fenomeno della c.d. “*domanda drogata*” di giustizia (ad esempio le cause previdenziali, di gran lunga superiori alle normali cause di lavoro) e rivelare la maggiore incidenza degli “affari

facili” (e rapidi) rispetto agli affari più complessi (e lenti) in materia familiari (le separazioni e i divorzi consensuali sono molto più numerosi di quelli contenziosi). E’ una idonea chiave di lettura per valutare (in senso conforme o difforme) il giudizio sulla notevole produttività numerica dei giudici a fronte dell’ingente *stock* delle pendenze.

15) Censimento selettivo “per dimensione degli uffici” e “per aree geografiche”

Al solo fine di completare l’elenco dei c.d. “censimenti *selettivi*”, utili ai fini della maggiore trasparenza dei dati, si riporta qui di seguito la sintesi delle maggiori pendenze nelle sedi giudiziarie desunte dal prospetto della *DGStat* (ved. pag. 6 dell’allegato) denominato

“Procedimenti civili pendenti Analisi della concentrazione rispetto alle sedi”

15.A) Quanto agli uffici di Corte d’Appello il dato globale delle cause pendenti in sede di gravame (nella stragrande maggioranza, essendo ben pochi gli affari di primo grado, come ad esempio le controversie del Tribunale Regionale delle acque pubbliche ed i ricorsi Pinto) era, alla data del 30 giugno 2013, di **412.699 unità**, come risulta dal Prospetto 1-*ter* (in lodevole diminuzione del **-6,1%** rispetto all’anno precedente).

Ebbene, è interessante sapere che oltre la metà di quelle cause, per l’esattezza il **51,13%** del totale, è concentrato in soli 5 uffici, che peraltro non sono tutti i “maggiori” uffici del Paese per dimensione.

Si tratta di ROMA, NAPOLI e MILANO (comprensibilmente), ma anche di BARI e BOLOGNA.

I dati globali sono i seguenti:

<i>Corti d’appello</i>	
ROMA	89.497 pendenze
NAPOLI	66.491 pendenze
BARI	19.335 pendenze
MILANO	18.565 pendenze
BOLOGNA	17.140 pendenze

Il totale è di **211.028 unità**, pari appunto ad oltre la metà del dato globale di 412.699 (le restanti 201.671 pendenze sono distribuite in tutte le altre Corti, grandi e piccole).

Trattandosi di cifre globali, le stesse hanno il difetto di considerare le singole unità uguali l’una all’altra.

Soccorre l’analisi statistica *selettiva* — che chiunque può effettuare da sé, utilizzando le tavole specifiche che la *DGStat* ha elaborato ufficio per ufficio — per verificare:

- la tipologia delle materie (cause contenziose, affari di volontaria giurisdizione, cause di lavoro, cause previdenziali, ricorsi Pinto);
- il loro grado di vetustà secondo la *summa divisio* tra ultra-triennali (per la verità si dovrebbe parlare di *ultra-biennali* alla luce dell'art. 2, comma 2-bis della L. 24 marzo 2001, n. 89, legge Pinto) ed infra-triennali (*rectius*: infra-biennali).

Solo dopo tali analisi ciascun Dirigente potrà valutare il gradiente di gravità della situazione del suo ufficio e adottare gli idonei programmi annuali di miglioramento in base all'art. 37, comma 1, D.L. n. 98/2011.

Solo tale analisi può razionalizzare l'allarme generico desumibile dallo schema *DGStat* secondo il quale “*il 20% delle Corti ha il 51,13% del carico pendente totale*”, che obiettivamente è una disarmonia nel panorama nazionale.

Si è più volte detto che i funzionari statistici possono scendere in dettagli più specifici nella individuazione delle materie, su richiesta dei dirigenti degli uffici²¹.

15.B) Quanto agli uffici di Tribunale il dato globale delle cause pendenti in primo grado (nella stragrande maggioranza, essendo ben pochi gli appelli avverso le sentenze dei Giudici di pace) era, alla data del 30 giugno 2013, di **3.328.455 unità**, come risulta dal Prospetto 1-*quater* (in consolare diminuzione del -2% rispetto all'anno precedente).

E' interessante sapere che un terzo di quelle cause, per l'esattezza il **33,1%** del totale, è concentrato in soli **10 Tribunali** (ved. pag. 6 dell'allegato) che non sono tutti i “maggiori” uffici del Paese.

I dati globali sono i seguenti:

<i>Tribunali</i>	
ROMA	204.913 pendenze
NAPOLI	175.248 pendenze
MILANO	125.512 pendenze
FOGGIA	113.456 pendenze
BARI	110.686 pendenze
SALERNO	84.805 pendenze
CATANIA	81.256 pendenze
SANTA MARIA CAPUA VETERE	80.490 pendenze
LECCE	63.592 pendenze
PALERMO	63.235 pendenze
Tutti gli altri Tribunali	2.225.262 pendenze
Totale complessivo	3.328.455 pendenze

²¹ Sul punto si vedano i prospetti dettagliati, ufficio per ufficio, elaborati dalla DGStat con riferimento al 31 dicembre 2013 (consultabili *on line*).

Anche (ed a maggior ragione) in questo caso, le cifre globali debbono essere lette alla luce dell'analisi statistica *selettiva* — utilizzando le tavole singole che la DGStat ha elaborato — al fine di verificare:

- la tipologia delle materie (cause contenziose, affari di volontaria giurisdizione, cause di lavoro, cause previdenziali, ricorsi per decreto ingiuntivo, separazioni consensuali separatamente dalle giudiziali, ecc.);
- il loro grado di vetustà secondo la *summa divisio* tra ultra-triennali ed infra-triennali, con particolare riferimento alle “**cause del secolo scorso**” (ante-2001) ed a quelle di “**inizio millennio**” (ante-2006), da considerarsi “a definizione prioritaria” (perché ultra-decennali o prossime alla maturazione del decennio).

Solo con tale analisi ciascun Presidente di Tribunale potrà valutare la gravità della situazione del suo ufficio e adottare i rimedi più opportuni²².

16) Commento conclusivo sulla distribuzione geografica dell'arretrato

E' doverosa una considerazione sull'ultima classifica.

A) Nelle prime dieci posizioni, a parte la presenza prevedibile e scontata di grandi uffici come Roma, Napoli e Milano, sorprendono le presenze di alcuni tribunali di medie dimensioni che evidenziano “divergenze territoriali”²³.

B) Il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria è attualmente impegnato nell'individuare le ragioni di tale anomalia: piante organiche, risorse materiali, tasso di scopertura del personale amministrativo, analisi dei flussi, altri fattori rilevabili in sede ministeriale; non ultima, la diversa tipologia della litigiosità civile nelle varie parti del Paese.

C) E' opportuno e doveroso, però, che anche i Dirigenti degli uffici giudiziari maggiormente interessati effettuino una indagine interna per capire se le anomalie dipendano da questioni molto specifiche e se le stesse siano rimuovibili. Si riporta un esempio menzionato dal Presidente dell'INPS in un Convegno dell'ANM.

Dopo la premessa: “*L'INPS detiene un triste primato: siamo i primi azionisti dei tribunali civili del Paese. L'Istituto risulta coinvolto in circa un milione di cause, quindi rappresentiamo all'incirca il 20 per cento delle cause presso i tribunali civili*”, il Presidente dell'INPS ha menzionato un caso emblematico nei seguenti termini (testuali): “*L'Istituto aveva il 15% del totale delle cause in una sede sola [città X], che non mi risulta abbia il 15% della popolazione italiana. Sempre [nella città X] accadeva che il 100% dei dipendenti agricoli della provincia avevano fatto causa all'Istituto (anzi il 105%, perché c'erano anche parecchi deceduti che risultavano ancora attivi in giudizio), c'era una soccombenza quasi totale, c'era*

²² Sul punto si vedano i prospetti dettagliati, ufficio per ufficio, elaborati dalla DGStat con riferimento al 31 dicembre 2013.

²³ Sul punto ved. anche CARMIGNANI, GIACOMELLI, *La giustizia civile in Italia: i divari territoriali*, Quaderni della BANCA d'ITALIA, 2009, n. 40.

una spesa nell'area di [...] di circa 60 milioni di euro che l'INPS pagava di spese legali alle controparti e per l'INPS questo era completamente normale. Non c'era alcun campanello di allarme sul problema ... omissis ... Ho cercato di invertire la rotta e dopo un anno il risultato è stato sensibile: il calo della domanda di giustizia su [città X] è stato del 90%. Cioè, se prima ogni anno c'erano 100 mila cause, oggi ne ricevono 10 mila scarse. Abbiamo cominciato a vincere la maggior parte delle cause. Sono stati cancellati perché morti e/o doppiati più di 30 mila giudizi. ... omissis ... Abbiamo fatto il data entry e poi, per un caso strano ... tutta la [Regione Y] ha registrato una diminuzione del 60% del contenzioso”.

Di tale problema si è fatto carico perfino il Presidente della Suprema Corte Ernesto LUPU il quale, in uno degli ultimi discorsi inaugurali ha parlato di «domanda drogata di giustizia (civile)»²⁴ riferendosi proprio al “caso INPS” che aveva avuto riflessi negativi perfino in Cassazione.

17) Conclusioni

L'obiettivo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria è di concorrere a realizzare questi risultati:

- la scomparsa della voce «cause ultra-triennali» (ultra-biennali per le Corti d'appello) dalle schede statistiche; cioè, dell' **ARRETRATO** in senso stretto; in pratica, tutte le **cifre in rosso** del Prospetto 2 del paragrafo 9 della presente Relazione;
- la presenza in dette schede statistiche della sola voce «cause infra-triennali» (per gli uffici di primo grado) e «cause infra-biennali» (per quelli di secondo grado), cioè della **GIACENZA** in senso tecnico, a sua volta suddivisa in tre sottovoci:
 - cause triennali, definibili come « giacenza a rischio », da tenere sotto controllo;
 - cause biennali (la regola della «giacenza di routine»);
 - cause annuali (la regola della «giacenza virtuosa»).

Qui si impone una breve digressione per spiegare il significato della nuova terminologia statistica adottata dal sottoscritto.

Nel linguaggio corrente, soprattutto giornalistico, si usa il termine ARRETRATO per indicare gli affari giudiziari pendenti ad una certa data, sia per il settore civile sia per il settore penale; perfino gli affari pervenuti il giorno prima della data di rilevamento.

In alcune tavole statistiche della *DGStat* si usa talvolta il termine «RESTE» (espressione di gergo) o «PENDENZE» (espressione più frequente) per indicare quel che “resta” o “pende”, appunto, a fine anno, dopo il calcolo delle sopravvenienze e degli esaurimenti nell'anno di riferimento.

Il sottoscritto, dopo una approfondita discussione con i responsabili della *DGStat*, ha maturato la convinzione che le denominazioni improprie delle cifre globali siano

²⁴ Ved. Relazione del 28 gennaio 2011 del Preidente della Suprema Corte per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2011 (pag. 91).

fuorvianti perché non tengono conto della distinzione tra *arretrato* (in senso tecnico) e *giacenza* (in senso fisiologico).

Non è solo una questione semantica.

La distinzione corrisponde ad precisa logica fondata sulla *patologia* e sulla *fisiologia* del dato rappresentato in modo neutro dalle «PENDENZE» o «RESTE».

In altre parole:

- la «GIACENZA» è tecnicamente il residuo fisiologico di un normale ricambio tra sopravvenienze ed esaurimento; deve essere di data recente ed ha una “anzianità” coincidente con i tempi del normale ricambio;

- l’ «ARRETRATO» è ciò che eccede rispetto alla giacenza; ha una “anzianità” superiore ai tempi fisiologici del ricambio.

L’ «arretrato» è una patologia, grave o gravissima se di valore alto o altissimo.

La «giacenza», bassa o alta che sia, è mera fisiologia.

Con riferimento al sistema giustizia, l’«ARRETRATO» dei giudici di primo grado (Tribunali e Giudici di pace) è ciò che supera l’anzianità di tre anni, mentre la «GIACENZA» è ciò che non supera il triennio; per la Corte d’appello la linea di demarcazione tra arretrato e giacenza è rappresentata dal parametro del biennio di anzianità.

A ciò deve aggiungersi lo *stock* di affari che non è classificabile né in un caso né nell’altro. Si tratta delle circa 300 mila pratiche (tutte aperte) di tutela, curatela e amministrazione di sostegno per la cui definizione il giudice non ha (e non può avere) alcun potere dispositivo.

Una diversa (ri)classificazione delle cause pendenti e non definite ad una certa data contribuirebbe a fare chiarezza e a programmare in maniera più razionale il lavoro da parte degli uffici giudiziari: gli stessi, infatti, hanno una forte potenzialità operativa per far fronte ai loro obblighi istituzionali, ma devono sforzarsi di dirigerla verso obiettivi ben programmati e più razionali.

Le schede tecniche allegate, soggette a revisioni in caso di motivati rilievi da parte degli Uffici giudiziari, rappresentano lo strumento iniziale per dare corso ad un progetto di abbattimento dell’arretrato civile.

Roma, ottobre 2014

Mario Barbuto

Allegati

- **Documento dell’anzianità di iscrizione degli affari civili- Ottobre 2014 della DGStat denominato “Analisi delle pendenze e dell’anzianità di iscrizione degli affari civili – ottobre 2014”**
- **Elenco dei Tribunali italiani in ordine alfabetico con oltre 20 indici;**
- **Elenchi speciali in base agli indici più significativi;**
- **Prospetti statistici selettivi (per anni e per materie) di tutti gli Uffici giudiziari, divisi per distretto e in ordine alfabetico (c.d. censimento per SEDI): questi ultimi dati sono consultabili con il comando CTRL+clic all’indirizzo:**
https://webstat.giustizia.it/layouts/15/start.aspx#/Tabelle_DWH/Forms/AllItems.aspx