

La durata (eccessiva) dei procedimenti civili in Italia: offerta, domanda o rito?

**Magda Bianco, Silvia Giacomelli,
Cristina Giorgiantonio, Giuliana Palumbo, Bruna Szego***

Banca d'Italia, Roma

Introduzione

Lo stato di crisi della giustizia civile italiana è segnalato da tempo, anche dai massimi vertici del nostro ordinamento giudiziario. Nel corso degli ultimi quindici anni essa è stata oggetto di un ampio processo di riforma: le regole processuali sono state migliorate; la disponibilità di risorse umane è stata ampliata; la presenza sul territorio degli uffici giudiziari ridistribuita. Ciononostante, la situazione appare ancora critica. Il tema è oggetto di una estesissima letteratura giuridica riguardante singoli aspetti del problema¹, ma ormai anche di analisi di taglio economico e organizzativo².

* <magda.bianco@bancaditalia.it>; <silvia.giacomelli@bancaditalia.it>; <cristina.giorgiantonio@bancaditalia.it>; <giuliana.palumbo@bancaditalia.it>; <bruna.szego@bancaditalia.it>. Le Autrici desiderano ringraziare per i preziosi suggerimenti Giuseppe Carriero, Claudio Consolo, Francesco Contini, Marco Fabri, Giuseppe Di Federico, Michele Grillo, Pasquale Liccardo, Marino Perassi, Renato Rordorf. Le Autrici rimangono le uniche responsabili delle opinioni espresse, che non coinvolgono in alcun modo l'Istituto di appartenenza.

¹ Cfr, tra i contributi più recenti, AA.VV. (2003); AA.VV. (2004); AA.VV. (2006); GILARDI G. (2004) e (2006); PROTO PISANI A. (2001) e (2006); CIVININI G. (2002); TARUFFO M. (2006); COSTANTINO C. (2005).

² Tra le analisi di stampo economico figurano ZAN S. (2003), che si concentra

In questo lavoro l'analisi è organizzata intorno a tre categorie di fattori che possono avere inciso negativamente sulla *performance* del nostro sistema giudiziario: carenze nell'offerta; eccesso di domanda; inadeguatezza delle regole processuali. Nell'insieme i risultati suggeriscono la rilevanza da un lato del sistema di incentivi che guida i comportamenti dei magistrati che, insieme a inefficienze sul fronte dell'organizzazione degli uffici giudiziari, influenzerebbe la produttività delle corti; dall'altro dell'elevata litigiosità, derivante dal sovradimensionamento e dalla scarsa chiarezza del quadro normativo, dalla variabilità degli orientamenti giurisprudenziali, da un numero elevato di avvocati, che contribuisce a "ingolfare" tribunali e corti di appello. Permangono carenze nelle regole processuali, nonostante le numerose riforme; alcune di esse hanno prodotto risultati limitati poiché non sono stati affrontati nello stesso tempo i problemi sul piano di domanda e offerta.

L'analisi risente della scarsità (e a volte della cattiva qualità) delle informazioni statistiche disponibili. Ciò è intuitivo e comprensibile con riferimento alle indagini comparate, considerata la difficoltà di ottenere dati confrontabili in presenza di ordinamenti giudiziari profondamente diversi; meno giustificabile appare invece la mancanza di informazioni accurate, affidabili e tempestive riferite al nostro sistema giuridico. Questa lacuna si riflette, oltre che sulla completezza dell'analisi, sullo stesso assetto organizzativo del "sistema giustizia". Una maggiore disponibilità di informazioni consentirebbe una più efficiente allocazione delle risorse e, rendendo maggiormente trasparente l'operato dei diversi uffici, permetterebbe di disciplinare più efficacemente il comportamento dei soggetti coinvolti verso obiettivi condivisi.

sui profili organizzativi e MIRABELLI C. *et AL.* (2005), che esamina alcuni aspetti relativi a domanda e offerta di giustizia. Un approccio interdisciplinare è offerto da MARCHESI D. (2003, 2008), che analizza sia gli aspetti relativi alla quantità e all'organizzazione delle risorse impiegate per il funzionamento della giustizia, sia quelli relativi agli incentivi che il sistema normativo produce sui comportamenti dei soggetti coinvolti a vario titolo nelle liti (parti, magistrati, avvocati). Recentemente si segnalano due rapporti a cura della COMMISSIONE TECNICA PER LA FINANZA PUBBLICA (2007a, 2007b).

1. - *Enforcement* ed efficienza economica: l'Italia nel confronto internazionale

Le norme giuridiche e il loro *enforcement* stabiliscono le “regole del gioco” per gli agenti economici. Qualificano e proteggono i diritti di proprietà; disciplinano le condizioni attraverso cui tali diritti possono essere scambiati; determinano i presupposti di entrata e uscita degli operatori dal mercato; promuovono la concorrenza e regolano i settori in cui prevalgono monopoli. La rilevanza delle regole e della loro applicazione per la crescita economica è sempre più diffusamente riconosciuta in ambito accademico³ e istituzionale, com'è tra l'altro testimoniato dall'attenzione rivolta al tema da parte di organismi internazionali (Banca Mondiale, FMI); trova conferma in numerose analisi empiriche, concordi nel riscontrare effetti statisticamente rilevanti e quantitativamente significativi della “qualità” del diritto sui principali indicatori di *performance* economica di un paese⁴.

La qualità di un sistema giudiziario può essere valutata sotto diversi aspetti: la durata e la qualità dei giudizi, l'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche, le possibilità di accesso alla giustizia per tutti i cittadini. Misurare questi elementi risulta complesso, sia nel nostro Paese sia nel confronto internazionale, per difficoltà metodologiche e carenze di dati. Per questo motivo, ma anche perché è diffusa la percezione che questo sia il problema più urgente del sistema italiano, di seguito ci si concentrerà essenzialmente sulla durata dei giudizi⁵.

Nel confronto internazionale l'Italia, come noto, si posiziona a un livello molto basso. Secondo il Rapporto CEPEJ⁶, tra i die-

³ Cfr. RAJAN R. e ZINGALES L. (1998); JOHNSON S. *et al.* (2002); LA PORTA R. *et al.* (1998).

⁴ Cfr., tra gli altri, GUIO L. *et al.* (2004); HALL R. - JONES C. (1999); KAUFMANN D. *et al.* (1999); KUMAR K. *et al.* (1999); LAEVEN L. - WOODRUFF C. (2004); LAEVEN L. - MAJNONI G. (2005); BIANCO M. - GIACOMELLI S. (2004); JAPPELLI T. *et al.* (2005); FABBRI D. - PADULA M. (2002); CARMIGNANI A. (2005). Più recentemente i lavori empirici citati nei rapporti Doing Business della Banca Mondiale.

⁵ Dati confrontabili (sia pure riferiti a una controversia specifica) sui costi di accesso per le imprese sono disponibili dai rapporti Doing Business della Banca Mondiale.

⁶ Cfr. CEPEJ (2006).

ci paesi che hanno fornito informazioni circa la durata media dei procedimenti civili, l'Italia presenta nel 2004 i tempi più lunghi; lo stesso risultato emerge con riferimento alle sole cause di lavoro (cfr. tav. 1). Va peraltro considerato che solo alcuni paesi forniscono informazioni relative alla durata dei procedimenti civili; inoltre, i metodi di calcolo e gli insiemi considerati (ad esempio il concetto stesso di "causa civile") divergono da paese a paese, anche per effetto delle profonde differenze che ancora contraddistinguono i sistemi giudiziari e le regole processuali di ciascuno di essi.

Anche gli indicatori della Banca Mondiale⁷ mostrano per l'Italia tempi superiori a quelli di tutte le economie avanzate: per risolvere una controversia commerciale nel nostro Paese nel 2007 occorrerebbero 1.210 giorni contro una media dei paesi OCSE di 415 e dell'Unione Europea di 472.

I dati statistici disponibili nel nostro Paese rendono difficile un'analisi della durata dei procedimenti. Per quelli di cognizione ordinaria, che rappresentano una larga fetta del contenzioso civile, misure di durata "effettiva" (riferite al periodo intercorrente tra la data di iscrizione della causa a ruolo e la data di definizione della sentenza o della sua pubblicazione) sono disponibili solo fino al 2001⁸. A partire da quell'anno è disponibile esclusivamente un indicatore di durata "stimata" che, sotto alcune condizioni, approssima il periodo di tempo in cui una causa "permane" nel sistema⁹. Tuttavia, da un lato l'indicatore misura il tempo necessario all'"esaurimento" di una causa a prescindere dalle modalità con cui essa si è conclusa (sentenza, conciliazione e/o transazione delle parti, rinuncia alla lite, riunione della causa, etc.): non è quindi un indicatore del tempo necessario a ottenere un giudizio. Dall'altro, rappresenta una valida approssimazione del tempo di

⁷ Sia pure, come si è detto, riferiti a una controversia specifica.

⁸ Dal 2001 questa misura non è più oggetto di rilevazione per la cognizione ordinaria. Dati relativi alla durata effettiva continuano a essere disponibili per le cause di lavoro fino al 2005 e per quelle trattate presso la Corte di Cassazione.

⁹ La formula impiegata, che considera l'anno come periodo di riferimento e misura la durata come numero di giorni, è la seguente: $Durata = [(Pendenti\ iniziali + Pendenti\ finali) / (Sopravvenuti + Esauriti)] * 365$.

TAV. 1

DURATE MEDIE DEI PROCEDIMENTI, GIORNI
 (2004)

Paese	Procedimenti civili, 1° grado	Procedimenti civili, 2° grado	Procedimenti di lavoro, 1° grado	Procedimenti di lavoro, 2° grado
Danimarca (1)	113	365	264	380
Finlandia	231	370	342	537
Francia	246	459		
Germania	207 (tribunali locali) 345 (tribunali regionali)	531 (tribunali regionali) 825 (tribunali superiori)		
Italia	223 (giudice di pace) 494 (tribunale)	779 (tribunale) 875 (corte d'appello)	698	790
Norvegia (1)	207	300		
Polonia	156	60		
Portogallo (1)	696	127	244	167
Spagna	239	174	80	217
Svezia (1)	153	251		

(1) I dati includono anche i procedimenti amministrativi, che nei paesi considerati non sono differenziati rispetto alle cause civili.

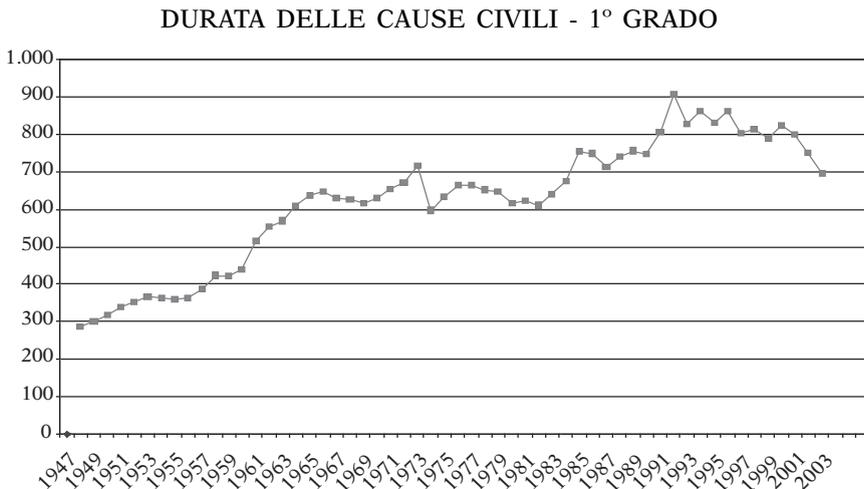
Fonte: CEPEJ (2006), *European Judicial Systems*, 2004.

permanenza della causa nel sistema solo se sono soddisfatte alcune condizioni¹⁰.

Nel grafico 1 è descritto l'andamento della durata media stimata di tutti i processi civili (procedimenti di cognizione ordinaria, lavoro, previdenza e assistenza) in primo grado dal 1947 ai giorni nostri. Ad eccezione degli ultimi anni, essa è costantemente cresciuta durante tutto il periodo e, nel complesso, più che raddoppiata.

Evidenze empiriche più dettagliate sulla durata dei procedimenti civili nel nostro Paese sono disponibili a partire dai primi anni novanta, distinte per gradi di giudizio e tipologia di procedimenti.

GRAF. 1



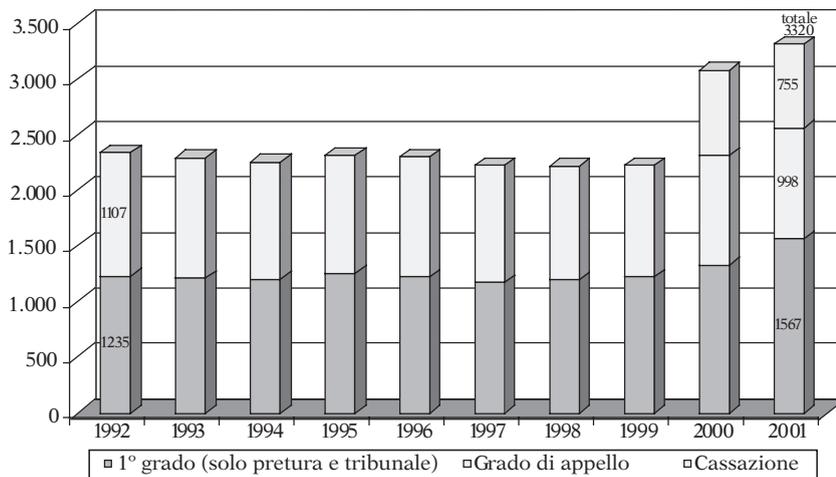
Fonte: CECCHI C. (1975). La serie si riferisce a tutte le cause civili (cognizione ordinaria e cause di lavoro, previdenza e assistenza obbligatorie). La durata viene stimata sulla base delle seguente formula: $[(P_i+P_f)/2]/[(S+E)/2]*365$ dove: P sono i procedimenti pendenti (a inizio e fine periodo), S sono i procedimenti sopravvenuti, E quelli esauriti nell'intervallo considerato. La formula rappresenta una approssimazione della durata effettiva quanto più sono stabili le consistenze e simili i flussi sopravvenuti ed esauriti.

¹⁰ In particolare, è necessario che i flussi in entrata e in uscita siano relativamente simili nell'intervallo di tempo considerato e che (di conseguenza) il numero dei procedimenti pendenti sia relativamente stabile. Quando queste condizioni non sono soddisfatte l'indicatore risulta distorto.

La durata effettiva dei procedimenti di cognizione ordinaria, in primo grado, rimasta stabile fino al 1998, è costantemente cresciuta negli anni successivi (graf. 2). L'ultimo dato disponibile, relativo al 2001, indica in 1.567 giorni il tempo necessario in media per ottenere una sentenza. La durata stimata è sempre inferiore a quella effettiva e in diminuzione a partire dal 2000 (ma dal 2005 è nuovamente cresciuta). Più che da una reale diminuzione del tempo medio dei procedimenti, la riduzione potrebbe essere connessa alle distorsioni insite nella formula di calcolo della durata stimata. Per quanto riguarda il grado di appello la durata (effettiva e stimata) è leggermente diminuita dall'inizio del periodo. La durata effettiva è passata da 1.107 giorni nel 1992 a 998 giorni nel 2001 (ultimo dato disponibile). Quella stimata si è ridotta sensibilmente fino al 2001 (da 1.219 giorni nel 1992 a 848 giorni nel 2001), ma è cresciuta costantemente a partire da quel-

GRAF. 2

DURATE EFFETTIVE, 3 GRADI DI GIUDIZIO
(n. di giorni)



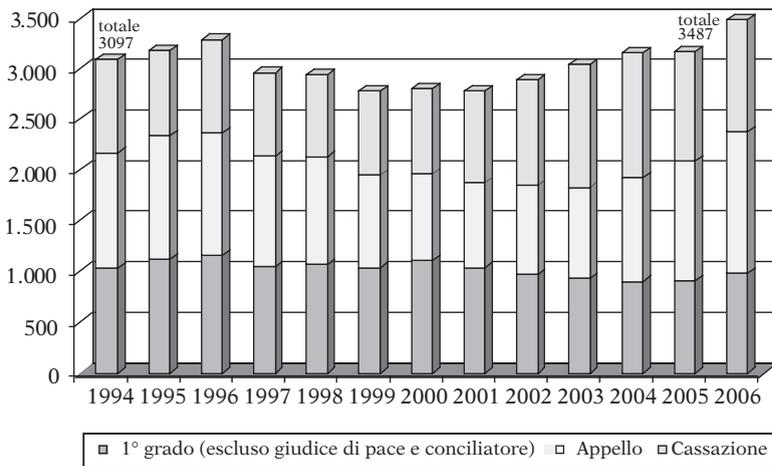
Fonte: ISTAT, *Statistiche giudiziarie civili*, anni vari e Corte di Cassazione. I dati relativi agli appelli si riferiscono ai tempi medi dei procedimenti di cognizione ordinaria presso le Corti d'appello e i Tribunali come giudice dell'appello. I dati relativi alla Cassazione si riferiscono a tutto il contenzioso civile. La "durata effettiva" è data dal periodo tra la data di iscrizione a ruolo della causa e quella di definizione della sentenza.

l'anno (graf. 3)¹¹. La durata dei procedimenti in Cassazione (per i quali la durata effettiva è disponibile solo dal 2000) risulta in crescita dal 1998, con una inversione di tendenza in anni recenti. Nel 2006 la durata effettiva è di 902 giorni.

Nel complesso, pur con i limiti delle informazioni disponibili, la durata dei procedimenti di cognizione ordinaria risulta particolarmente elevata: per completare una causa di competen-

GRAF. 3

DURATE STIMATE, 3 GRADI DI GIUDIZIO
(n. di giorni)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT, *Statistiche giudiziarie civili*, e dati Corte di Cassazione - vari anni. Per tener conto degli effetti derivanti dall'introduzione del giudice unico di primo grado, i dati relativi agli appelli si riferiscono ai tempi medi dei procedimenti di cognizione ordinaria presso le Corti d'appello dal 2000; prima di questa data si riferiscono ai tempi medi dei procedimenti di cognizione ordinaria di tutto il 2° grado (Corti d'appello e Tribunali come giudice dell'appello). I dati relativi alla Cassazione si riferiscono a tutto il contenzioso civile. Per la definizione di "durata stimata" cfr. nota al grafico 1.

¹¹ La durata dei procedimenti in materia di lavoro (effettiva e stimata), sebbene inferiore a quella dei procedimenti di cognizione ordinaria (la minore durata è attribuibile innanzi tutto al rito, assai più celere di quello della cognizione ordinaria; in secondo luogo alla specializzazione dei giudici), è costantemente cresciuta durante tutto il periodo considerato. Solo nel 2005 la durata effettiva è di 875 giorni in 1° grado e di 810 in appello, in riduzione in entrambi casi rispetto all'anno precedente.

za del tribunale in tre gradi di giudizio nel 2001 erano necessari 3.320 giorni (durata effettiva); nel 2006, 3.166 giorni (durata stimata).

Come anticipato, di seguito vengono approfondite due diverse categorie di fattori rilevanti, riferite, rispettivamente, all'offerta e alla domanda di giustizia e si discute perché le riforme processuali non siano state efficaci. La schematizzazione è finalizzata ad agevolare l'analisi e la comprensione del fenomeno: i fattori interagiscono tra di loro e carenze dell'uno possono riverberarsi sugli altri, creando circoli viziosi.

2. - L'offerta di giustizia

Un'analisi dell'offerta di giustizia dovrebbe verificare se l'inefficienza della giustizia civile italiana dipenda dall'inadeguatezza delle risorse (materiali e umane) ad essa assegnate; da una loro inefficiente allocazione; dalla presenza di incentivi non corretti degli operatori coinvolti.

L'analisi comparata non segnala una carenza significativa di risorse¹²; ciò sembrerebbe suggerire la presenza di inefficienze nella loro allocazione e problemi di produttività del personale.

Con riferimento alla produttività della spesa, un confronto è presentato nel "Rapporto intermedio sulla revisione della spesa" realizzato dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica: il numero di procedimenti civili conclusi per Euro speso sarebbe in Italia inferiore a quello di tutti gli altri paesi considerati ad eccezione della Svezia (cioè di Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Regno Unito). Il confronto è ovviamente influen-

¹² Cfr. CEPEJ (2004, 2006); MARCHESI D. (2003); COMMISSIONE TECNICA PER LA FINANZA PUBBLICA (2007, 2008). Il confronto internazionale richiede peraltro cautele data la difficoltà di disporre di informazioni davvero omogenee. Va tra l'altro considerato che il numero di cause avviate in Italia è più elevato che in altri paesi (come verrà evidenziato nel paragrafo 3): se le risorse vengono messe in relazione a quest'ultimo dato, piuttosto che alla popolazione o al prodotto, esse risultano (ovviamente) inferiori in Italia rispetto a quelle degli altri sistemi. La significatività di quest'ultimo confronto si basa tuttavia sull'ipotesi che la domanda di giustizia non dipenda dal funzionamento dell'offerta stessa.

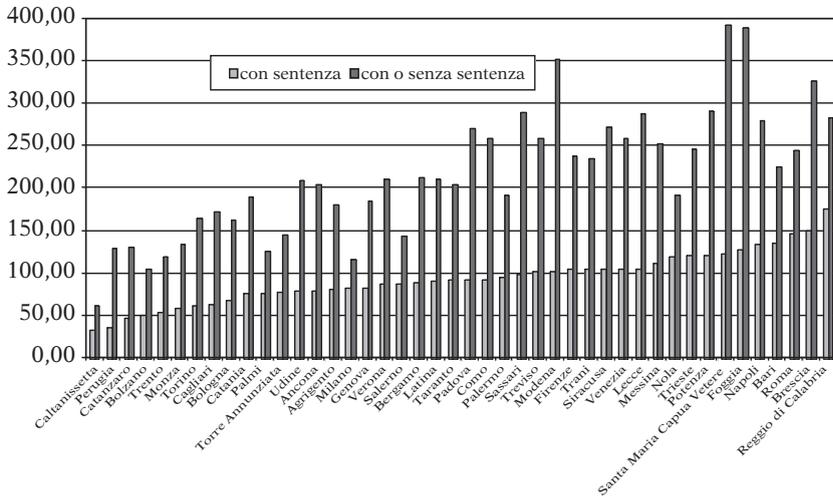
zato dal modo in cui nei diversi sistemi vengono compensati i vari fattori produttivi (in particolare il personale) e dalle caratteristiche dell'organizzazione.

Una indicazione, sia pure molto indiretta e imprecisa, di un problema di produttività dei magistrati proviene invece dal confronto tra i diversi Tribunali e Corti di appello italiani, che mostra l'esistenza di un'elevata varianza nella produttività sia degli uffici giudiziari (nel 2004, il numero di procedimenti esauriti con sentenza per singolo giudice — o collegio — presente in ciascun tribunale variava da un minimo di 30 a un massimo di 180 in primo grado; da un minimo di 98 a un massimo di quasi 400 in appello, cfr. grafici 4 e 5) sia dei singoli giudici¹³.

Sono state ampiamente sottolineate le possibili inefficienze

GRAF. 4

PROCEDIMENTI ESAURITI PER GIUDICE

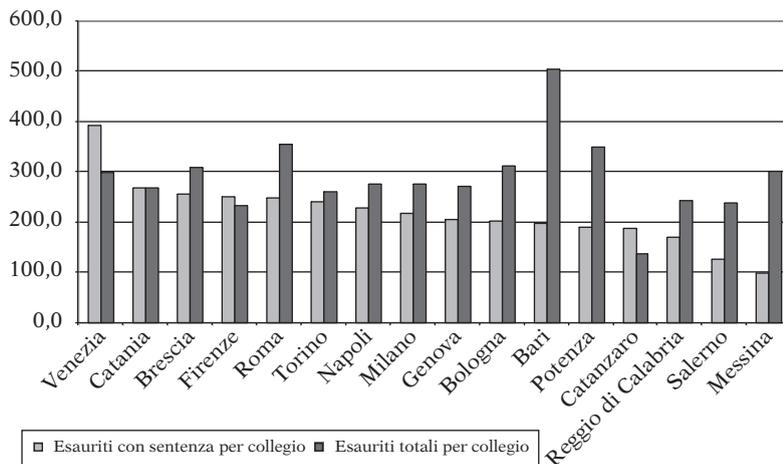


Fonte: ISTAT (2006), *Statistiche giudiziarie civili*, per quanto riguarda il numero dei procedimenti esauriti (in primo grado, di cognizione ordinaria); CMS per quanto riguarda il numero dei giudici (ordinari e onorari). Sono stati selezionati i tribunali per cui è possibile individuare separatamente i magistrati dedicati alle sole cause civili. I dati si riferiscono al 2004.

¹³ Cfr. CONTINI F. *et AL.* (2007).

GRAF. 5

PROCEDIMENTI ESAURITI PER COLLEGIO, GRADO DI APPELLO
(2004)



Fonte: ISTAT (2006), *Statistiche giudiziarie civili*, per quanto riguarda il numero dei procedimenti esauriti e CSM per quanto riguarda il numero dei giudici. I dati si riferiscono ai procedimenti di cognizione ordinaria in grado di appello conclusi presso le sole Corti di appello nelle quali sono presenti sezioni dedicate alle sole cause civili. Sono state quindi escluse le Corti d'appello che hanno sezioni promiscue nonché quelle che non hanno sezioni separate dedicate al lavoro e alle cause provenienti dal tribunale dei minorenni.

derivanti dalla dimensione dei tribunali¹⁴ e dalla loro organizzazione interna¹⁵; ancora oggi il processo civile italiano si svolge essenzialmente sulla base di documentazione cartacea. Come mo-

¹⁴ La cosiddetta "geografia giudiziaria", cfr. ANTONELLI M.A. - MARCHESI D. (1999); MARCHESI D. (2003, 2008). Anche dopo la revisione delle circoscrizioni giudiziarie che ha comportato (in aggiunta alla unificazione di preture e tribunali) la soppressione di circa 450 uffici di pretura, persisterebbero inefficienze legate alle dimensioni eccessivamente ridotte dei tribunali: la dimensione ottimale dei tribunali si raggiungerebbe con un numero di giudici compreso tra 20 e 40; in Italia quasi il 60 per cento dei tribunali ha attualmente meno di 20 giudici e solo in 27 città (il 16 per cento) i tribunali superano le 40 unità di giudici addetti. Il confronto internazionale mostra come i tribunali di primo grado in Italia servano in media 55mila abitanti, contro i circa 90mila di Francia e Inghilterra e i quasi 100mila della Germania.

¹⁵ Cfr. ad esempio ZAN S. (2003).

stra l'esperienza della sperimentazione relativa al decreto ingiuntivo per via telematica condotta presso il tribunale di Milano, benefici significativi sarebbero ottenibili con una maggiore diffusione di tale strumento (nel periodo dicembre 2006-novembre 2007 la durata mediana di una procedura telematica era di 12 giorni, contro i 71 di una cartacea). Effetti positivi sul piano organizzativo potrebbero derivare anche dall'introduzione del cosiddetto "ufficio per il processo" (o ufficio del giudice), una modalità organizzativa che si ritrova in altri sistemi e in cui gli uffici giudiziari costituiscono vere e proprie unità produttive all'interno delle quali diverse professionalità operano in modo integrato per la fornitura del "servizio giustizia"¹⁶.

Di seguito ci si concentrerà su un aspetto meno indagato dalla letteratura italiana recente.

2.1 *Gli incentivi dei giudici*

Tra i fattori motivazionali del comportamento dei giudici la letteratura economica evidenzia le prospettive di carriera¹⁷ e la ricerca di prestigio professionale¹⁸, anche per le maggiori probabilità di ottenere offerte di lavoro all'esterno che ne conseguono¹⁹. Gli incentivi provengono dall'interesse del giudice a segna-

¹⁶ Tale struttura potrebbe consentire una gestione più efficiente del tribunale (diverrebbe più facile fissare gli obiettivi e i programmi di cui l'ufficio diviene responsabile) e del processo (il giudice sarebbe in grado di gestire più efficacemente il singolo processo e il carico di lavoro, mentre ora molte fasi sfuggono al suo controllo).

¹⁷ La rilevanza empirica degli incentivi di carriera trova conferma in vari studi relativi a paesi sia di *civil law* sia di *common law*. Le prospettive di promozione influenzano il comportamento dei *district judges* degli Stati Uniti (cfr. COHEN M.A., 1992), dei giudici inglesi della Corte di Appello (cfr. SALZBERG E. - FENN P., 1999), dei giudici giapponesi dei tribunali inferiori (cfr. RAMSEYER J.M. - RASMUSSEN E.B., 1997, 2001).

¹⁸ La rilevanza per i giudici degli incentivi connessi al desiderio di accrescere il loro prestigio sociale è stata evidenziata da diversi autori sia pure con riferimento per lo più all'esperienza anglosassone (cfr. MICELI T.J. - COSGEL M.M., 1994; POSTER R.A., 1993). È stato tuttavia rilevato come l'efficacia di questo tipo di incentivi sia particolarmente sensibile alla posizione del giudice nella gerarchia dell'ordinamento.

¹⁹ Minore è il consenso attorno al peso rivestito dagli incentivi monetari. Secondo SMYTH R. (2005), i giudici sarebbero poco sensibili a incentivi di tipo mo-

lare doti di abilità e competenza per le ricadute positive che una reputazione di elevata professionalità produce sulle prospettive di carriera e sul prestigio professionale. L'entità dell'impegno profuso dal giudice e la direzione verso cui esso viene indirizzato dipendono dai criteri con cui competenza e professionalità sono valutate dalla professione e dal "mercato".

Una struttura corretta di incentivi, capace cioè di indirizzare i comportamenti dei giudici verso obiettivi di imparzialità e accuratezza delle decisioni, ragionevole durata dei procedimenti, qualità del servizio reso ai cittadini, deve perciò presupporre un sistema di progressione di carriera che sia premiante rispetto a tutte queste dimensioni e in grado di risolvere in modo ottimale i *trade-off* che emergono tra di esse.

Un elemento di difficoltà nel perseguimento di questo obiettivo è rappresentato dal fatto che qualità e durata delle decisioni presentano un diverso grado di osservabilità e misurabilità. Mentre la durata (o, equivalentemente, il numero di decisioni) è agevolmente misurabile, individuare criteri obbiettivi e quantificabili di qualità risulta più complesso. Ne deriva che mentre è teoricamente più "semplice" incentivare il giudice rispetto a obiettivi temporali (in ipotesi, legando la sua remunerazione alla durata o al numero di decisioni), è più difficile incentivarlo sulla dimensione qualitativa. Se tra le due dimensioni intercorre un rapporto di sostituibilità, l'utilizzo di incentivi riferiti alla durata può indurre un impegno eccessivo in questa direzione, a scapito della qualità. In particolare, può accadere che il giudice trovi più conveniente perseguire gli obiettivi di durata attraverso un minore impegno nella fase decisionale piuttosto che mediante un miglioramento di efficienza della fase istruttoria. Meno distorsive possono risultare misure tese a incentivare il giudice a una gestione più attiva della fase istruttoria, anche attraverso un'attività di mo-

netario. Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che in tutti i sistemi la loro remunerazione è inferiore a quella percepita da altre figure professionali che operano nel settore dei servizi legali. Tale argomentazione non sembra tuttavia condivisibile. La scelta di rinunciare ad una remunerazione più alta in cambio di una più bassa ma certa sembra al più evidenziare un più alto grado di avversione al rischio di coloro che scelgono la magistratura.

nitoraggio sull'avanzamento delle singole cause tra le varie fasi del processo²⁰.

Come ampiamente evidenziato dalla letteratura economica, la presenza in tutti gli ordinamenti di un sistema di impugnazioni risponde sia all'esigenza di correggere *ex post* eventuali errori o distorsioni dei giudici "inferiori" sia a quella di ridurre *ex ante* la frequenza²¹. L'impiego nelle valutazioni del tasso di *reversal*, cioè della percentuale di sentenze emesse che viene riformata o annullata nei gradi successivi di giudizio, agisce come incentivo per il giudice a rendere decisioni di qualità più elevata. L'efficacia del meccanismo di incentivazione risiede tuttavia nel presupposto che la qualità media delle decisioni espresse dalle corti superiori sia più elevata di quella delle decisioni espresse dalle corti inferiori; solo così il tasso di *reversal* rappresenta un indicatore della qualità dell'operato del giudice. Anche con riferimento a questo obiettivo risulta quindi fondamentale un sistema di avanzamenti basato su controlli effettivi di merito e competenza professionale.

La qualità degli atti e dei provvedimenti redatti dal giudice rappresenta un altro indicatore della qualità delle decisioni, sebbene il suo utilizzo ponga un problema di scelta dei criteri di valutazione. Meccanismi "di mercato" quali il numero di citazioni che le sentenze (*opinions*) di un giudice riceve da parte di altri magistrati ovvero il numero di "sentenze pubblicate" (*published opinions*²²) sono stati proposti per i sistemi di *common law*²³. Si tratta tuttavia di meccanismi di difficile applicazione ai sistemi di *civil law* dove le valutazioni sono tipicamente affidate alla discrezionalità di soggetti interni alla professione²⁴. Va inoltre tenuto conto che valutazioni basate sugli atti e i provvedimenti possono indurre il giudice a destinare tempo ad attività non produttive, quali la stesura di sentenze eccessivamente elaborate e prolisse.

Va infine evidenziato che i meccanismi di incentivo di tipo

²⁰ PALUMBO G. - SETTE E. (2008).

²¹ Si veda, tra gli altri, SHAVELL S. (2006).

²² Si tratta delle sentenze a cui viene riconosciuto valore di precedente giurisprudenziale.

²³ Si vedano CHOI S. - GULATI M. (2004); SMYTH R. (2005).

²⁴ Organo di governo della magistratura, vertici della magistratura, capi degli uffici giudiziari.

reputazionale possono generare nel sistema un eccesso di “creatività”. Poiché il valore segnaletico di una decisione innovativa è più elevato, un giudice attento alle prospettive di carriera tenderà a discostarsi da interpretazioni consolidate in misura maggiore di un giudice motivato unicamente da obiettivi di efficienza²⁵.

La difficoltà di individuare criteri oggettivi di valutazione della qualità delle decisioni rende la scelta del soggetto valutatore particolarmente rilevante sia sul piano della tutela dei principi di indipendenza e autonomia del potere giudiziario sia su quello della effettività delle valutazioni. Occorre evitare che gli ineludibili elementi di discrezionalità possano creare occasioni di condizionamento del giudice, ma è indispensabile garantire che il valutatore abbia i giusti incentivi a verificare la qualità delle prestazioni. Da questa prospettiva, la possibilità di un corretto bilanciamento tra i principi di indipendenza e di *accountability* dipende crucialmente dall’interazione tra le varie componenti del sistema e in particolare tra l’attribuzione delle competenze in materia di valutazione dei magistrati, la composizione e le modalità di elezione dell’organo di governo della magistratura, la struttura del sistema di progressione di carriera. Un sistema in cui la composizione dell’organo di governo e le modalità di elezione configurano di fatto un meccanismo di “valutazione tra pari” (la professione definisce al suo interno *standard* attesi di prestazione e i relativi meccanismi e criteri di valutazione; le decisioni sono prese da soggetti interni alla organizzazione che non sono in una posizione di superiorità gerarchica rispetto a coloro che essi debbono valutare) presuppone che ciascun membro dell’organizzazione possieda gli incentivi giusti a valutare la professionalità e l’impegno dei colleghi e a sanzionare eventuali comportamenti inefficienti. Tali incentivi risultano deboli se il sistema di progressione

²⁵ La ragione risiede nel fatto che i giudici professionalmente più competenti derivano benefici reputazionali più elevati dei giudici meno competenti dal discostarsi da interpretazioni consolidate in virtù della loro maggiore capacità di indurre una riconsiderazione anche da parte dei giudici delle successive istanze o dei soggetti preposti alla loro valutazione. In questo contesto l’innovazione giurisprudenziale diviene strumento di segnalazione della abilità, inducendo i giudici a discostarsi da interpretazioni consolidate in misura maggiore di quanto sarebbe efficiente (Cfr. LEVY G., 2005).

di carriera non prevede forme di “concorrenza” per gli avanzamenti e non responsabilizza i singoli nei confronti del risultato complessivo dell’organizzazione; se non sono presenti meccanismi reputazionali che possano prevenire atteggiamenti indulgenti nei confronti di comportamenti inefficienti.

2.1.1 Gli incentivi monetari e di carriera in Italia

La disciplina della progressione di carriera dei magistrati è stata di recente modificata dalla riforma Mastella²⁶. Il regime pre-riforma, come configurato a seguito delle modifiche introdotte all’ordinamento Grandi²⁷ durante gli anni ‘60 e ‘70²⁸, si articolava su due livelli: le qualifiche e le funzioni giudiziarie (cosiddetto sistema “a ruoli aperti”). Il riconoscimento delle qualifiche²⁹ conferiva una astratta idoneità a ricoprire le funzioni corrispondenti e il diritto a beneficiare del relativo trattamento economico; era deliberato dal Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) al raggiungimento dei requisiti di anzianità e salvo demerito. L’attribuzione delle funzioni equivaleva alla effettiva copertura di un posto corrispondente alla qualifica posseduta quando questo si rendeva vacante; era deliberata dal CSM a seguito di una valutazione comparativa dei candidati al posto da ricoprire³⁰. In entrambi i casi il CSM si avvaleva del parere motivato del consiglio giudiziario³¹ ter-

²⁶ L. 30 luglio 2007, n. 111 recante “Modifiche alle norme sull’ordinamento giudiziario”.

²⁷ R.d. 30 gennaio 1941, n. 12.

²⁸ In particolare, dalla l. 4 gennaio 1963, n. 1, che ha eliminato il concorso per la nomina a Consigliere di appello e di cassazione; dalla l. 25 luglio 1966, n. 570, sulla nomina a magistrato di Corte d’appello; dalla l. 20 dicembre 1973, n. 831 sulla nomina a magistrato di cassazione e sul conferimento degli uffici direttivi superiori.

²⁹ Magistrato di tribunale, Consigliere di Corte d’appello, Consigliere di cassazione.

³⁰ Per cui, ad esempio, per essere assegnato ad una funzione di appello il magistrato doveva avere ottenuto la nomina alla qualifica di appello; per converso, un magistrato con la nomina alla qualifica di appello poteva continuare a svolgere funzioni di primo grado senza limitazioni di tempo.

³¹ Organo decentrato del CSM presente in ciascun distretto e composto, oltre che dal Presidente della Corte d’appello e dal Procuratore generale, da cinque magistrati eletti da tutti i magistrati del distretto.

ritorialmente competente e dei rapporti dei dirigenti degli uffici³². Le valutazioni per i passaggi di qualifica e di funzione dovevano fondarsi su un “giudizio globale” dell’attività del magistrato, e non sull’esame dei provvedimenti adottati.

L’introduzione del sistema a ruoli aperti era stata motivata dal legislatore con l’esigenza di recepire all’interno dell’ordinamento Grandi i principi costituzionali della soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.) e di quello secondo cui i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni (art. 107 Cost.). Il nuovo sistema realizzava una concezione di potere giudiziario diffuso, orizzontale e che non riconosce un rapporto gerarchico tra le diverse posizioni che compongono la magistratura. Nell’intenzione del legislatore, questo avrebbe eliminato le occasioni di condizionamento per i magistrati, rappresentate dalle valutazioni comparative, consentito valutazioni della competenza e dell’operosità dei magistrati slegate dal merito dei loro provvedimenti. Nei fatti il sistema ha realizzato una progressione di carriera quasi del tutto automatica e scandita esclusivamente dall’anzianità. Le statistiche relative ai passaggi di qualifica nel decennio 1993-2003 evidenziano come il tasso di promozioni nel periodo sia stato prossimo al cento per cento; per quasi tutti i magistrati erano sufficienti 28 anni di servizio per raggiungere il vertice della carriera³³. L’associazione del trattamento economico con le qualifiche e il fatto che queste si conseguivano automaticamente ha eliminato qualunque incentivo di tipo monetario.

Con riguardo al conferimento delle funzioni, un esame dei criteri adottati dal CSM nel formulare le valutazioni richiederebbe una verifica empirica, a oggi non disponibile. Tuttavia la mancanza di criteri oggettivi verificabili *ex post* che ha caratterizzato la prassi di questi anni, producendo incertezza e opacità, potrebbe aver limitato il ruolo potenzialmente incentivante delle pro-

³² Per gli uffici direttivi (Presidente della Corte di cassazione, Procuratore generale presso la Corte medesima e i magistrati dirigenti degli uffici giudiziari di primo e secondo grado) era previsto, il concerto con il Ministero della giustizia.

³³ Secondo i dati forniti da DI FEDERICO G. (2005), prima del 1966, ovvero prima dell’abolizione del sistema a ruoli chiusi che legava strettamente l’acquisizione delle qualifiche alla attribuzione delle funzioni, più del 50% dei magistrati arrivava alla pensione come magistrato di appello.

spettive di accedere a funzioni di maggiore responsabilità e prestigio.

Il sistema a ruoli aperti non trova in effetti corrispondenza negli ordinamenti giudiziari degli altri paesi europei. Il confronto con alcuni di essi evidenzia come altrove la progressione di carriera si realizza attraverso un processo maggiormente selettivo, la cui gestione coinvolge organi diversi (cfr. il riquadro: *La progressione di carriera. Il confronto internazionale*).

2.1.2 Gli incentivi reputazionali: effetti sulla qualità e la durata delle decisioni

In assenza di incentivi monetari e di carriera possono assumere rilevanza quelli legati al desiderio del giudice di accrescere il proprio prestigio professionale e di acquisire una reputazione di competenza all'interno e o all'esterno della professione.

Sebbene manchi una verifica empirica per l'Italia, è ragionevole ritenere che il prestigio professionale costituisca un fattore motivazionale anche per i nostri giudici, almeno per quelli che in virtù della loro posizione all'interno del sistema godono di maggiore visibilità. Più deboli risultano invece gli incentivi reputazionali per coloro il cui gruppo di riferimento è limitato a una più ristretta cerchia di colleghi.

Indicazioni, seppure indirette, della rilevanza di incentivi esterni all'attività giudiziaria e della tendenza dei giudici a ricercare gratificazioni, finanziarie e non, al di fuori della funzione giurisdizionale possono ricavarsi dalla quantità di attività extragiudiziarie svolte (che comprendono sia gli incarichi extragiudiziari in senso stretto, sia i cosiddetti "collocamenti fuori ruolo" per svolgere attività a tempo pieno presso altre istituzioni). Secondo una indagine relativa al decennio 1993-2003³⁴ il totale degli incarichi extragiudiziari nel periodo è stato pari a circa 15.000,

³⁴ I dati sono stati presentati da G. Di Federico in occasione di un convegno organizzato dall'Aiga, l'associazione dei giovani avvocati, intitolato "Autonomia e indipendenza della magistratura. Attività e incarichi extragiudiziari: un problema irrisolto", Roma, dicembre 2003 (www.aiga.it).

LA PROGRESSIONE DI CARRIERA. IL CONFRONTO INTERNAZIONALE¹

	Promozioni e assegnazioni: competenze e procedure	Valutazioni: criteri e modalità
Francia	<p>PROMOZIONI DAL SECONDO AL PRIMO GRADO Commissione di avanzamento²: per ciascuna posizione disponibile seleziona i candidati idonei sulla base delle valutazioni redatte dai loro superiori; Ministero della Giustizia: propone un nome tra coloro che sono stati selezionati; CSM: esprime parere vincolante</p> <p>PROMOZIONI AI GRADI SUPERIORI Presidente della Repubblica: propone le nomine; CSM: esprime parere vincolante sulle proposte del Presidente della Repubblica e può avanzare proposte proprie.</p>	<p>L'autorità responsabile è il Presidente della corte d'appello. Le valutazioni sono corredate dal parere di altri giudici e da una descrizione fatta dal candidato delle attività svolte. Il CSM si avvale anche di colloqui diretti con i candidati e di visite ai tribunali. I giudici vengono valutati ogni due anni. I criteri sono: <i>i)</i> competenza professionale in generale; <i>ii)</i> competenza tecnica e legale; <i>iii)</i> capacità organizzative e manageriali; <i>iv)</i> capacità di relazione.</p>
Spagna	<p>PROMOZIONI DA GIUDICE A MAGISTRATO nomina diretta (prevale il criterio dell'anzianità) (50%); concorso (25%); reclutamento tra giuristi di dichiarata fama mediante una selezione per titoli (25%). All'interno di ciascuna categoria, gli avanzamenti tengono conto delle competenze specialistiche per funzione, dell'esperienza maturata nell'organo giudicante immediatamente inferiore e della posizione di ruolo.</p> <p>PROMOZIONI ALLE FUNZIONI SUPERIORI <i>Consejo General del Poder Judicial</i>: ha potere di nomina. Sono necessari requisiti di anzianità. Un quinto dei posti è ricoperto da giuristi di dichiarata fama.</p>	<p>Dal 1987 vige un sistema di tipo quantitativo che fa riferimento anche a "moduli di produttività" che assegnano ai giudici o, più spesso, ai tribunali degli obiettivi (tipicamente, il numero di decisioni). Sono previsti benefit salariali al raggiungimento degli obiettivi.</p>

segue

segue LA PROGRESSIONE DI CARRIERA. IL CONFRONTO INTERNAZIONALE¹

	Promozioni e assegnazioni: competenze e procedure	Valutazioni: criteri e modalità
Germania	<p>PROMOZIONI</p> <p>Ministero della Giustizia: valuta le note di coloro che hanno presentato domanda e propone un nome; <i>Presidential Council</i>²: esprime un parere non vincolante (ma mai disatteso nella prassi) sulle proposte del Ministero; Commissione a composizione mista³: ha potere di nomina. Le nomine sono ratificate dal Ministro della Giustizia. In alcuni Länder il potere di nomina spetta direttamente il Ministero.</p>	<p>Ogni quattro anni ha luogo una valutazione dell'intero corpo dei giudici. Il giudice che fa domanda di promozione o trasferimento è sottoposto a una valutazione individuale. I criteri sono: <i>i</i>) competenza professionale in generale; <i>ii</i>) competenza tecnica e legale; <i>iii</i>) capacità organizzative e manageriali; <i>iv</i>) capacità di relazione.</p>
Olanda	<p>PROMOZIONI</p> <p><i>Management Board</i> del tribunale: seleziona una lista di tre nomi tra coloro che hanno presentato domanda; <i>Council of Judiciary</i>: invia la lista al Ministero corredata di proprio parere; Ministero della Giustizia: assegna la posizione. Le nomine sono ratificate con decreto della Corona.</p>	<p>È in corso di sperimentazione un modello di valutazione dei tribunali basato sull'<i>European Foundation for Quality Management</i>. I criteri utilizzati sono: <i>i</i>) imparzialità e integrità di giudizio; <i>ii</i>) rapidità e speditezza nella gestione delle cause; <i>iii</i>) uniformità della giurisprudenza tra i tribunali; <i>iv</i>) competenza professionale.</p>

¹ Cfr. DI FEDERICO G. (2005) e OBERTO G. (2002).

² La Commissione è composta dal primo Presidente e dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione, da tre membri della stessa Corte, da tre magistrati di Corti e Tribunali e dai membri del consiglio di amministrazione del Ministero della Giustizia

³ Il *Presidential Council* è un organo composto esclusivamente da giudici metà dei quali eletti dai loro colleghi.

⁴ La Commissione è composta da giudici di carriera e membri designati dai rispettivi Parlamenti regionali.

di cui 1.715 tra il settembre 2002 e il luglio 2003, una dimensione che non troverebbe riscontro in altri paesi³⁵. I provvedimenti che si sono susseguiti in questi anni finalizzati a porre dei limiti al numero di incarichi svolti³⁶ suggeriscono la rilevanza di tali argomentazioni.

Pur con le dovute cautele³⁷, le riflessioni condotte consentono di delineare un quadro degli incentivi offerti dal nostro sistema giudiziario. In un contesto in cui sono pressoché assenti gli incentivi monetari e deboli quelli legati alla progressione di carriera la scelta dei comportamenti resta affidata al senso di responsabilità di ognuno; la mancanza di incentivi a perseguire le finalità dell'organizzazione può trovare compensazione nella ricerca di riconoscimento personale; possono svilupparsi tendenze a cercare gratificazioni all'esterno, anche nella forma di attività extra-giudiziarie. Il peso di ognuno di questi fattori dipende dalla posizione del giudice nella gerarchia dell'organizzazione e dalla sua personale struttura di preferenze; dalla cultura giuridica

³⁵ Va rilevato che il CSM ha giudicato queste cifre incapaci di fornire un quadro corretto del fenomeno, per due ragioni. Innanzitutto, perché includono anche le "prese d'atto" per attività in cui la presenza dei magistrati è obbligatoria e prevista per legge. In secondo luogo, perché nella maggior parte dei casi, le autorizzazioni riguarderebbero attività per le quali è richiesto un impegno limitato (cfr. lettera dell'allora vice presidente del CSM Virginio Rognoni a "Il Corriere della Sera" del 12 dicembre 2003). Ai nostri fini, tuttavia, ciò che rileva è l'ampiezza della domanda di incarichi che proviene dai giudici che viene qui usata come un indicatore della rilevanza di motivazioni provenienti dall'esterno della professione, indipendentemente dal comportamento del CSM e dall'entità dell'impegno richiesto.

³⁶ Dal divieto per i magistrati ordinari di assumere incarichi arbitrari, introdotto dal CSM e poi ratificato dal legislatore, alle limitazioni al numero di autorizzazioni per incarichi sportivi, alla introduzione dell'obbligo di pubblicità degli incarichi extra-giudiziali (il d.lgs. n. 35 del 2006 ha introdotto l'obbligo per il CSM di rendere noto, con cadenza semestrale, l'elenco degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati di ogni ordine e grado, il cui svolgimento sia stato autorizzato dal Consiglio stesso), fino alla recente delibera del CSM che fissa un massimo numerico dei fuori ruolo in 185 (sono compresi i ministeriali della giustizia; restano fuori gli incarichi elettivi, quelli collegati allo svolgimento dell'autogoverno e quelli presso organismi internazionali o comunque all'estero) e stabilisce un termine massimo per il rientro (il termine, in precedenza biennale per i fuori ruolo che, alla data di approvazione della circolare, fossero tali rispettivamente da oltre 5 e 10 anni, è portato a 18 e 12 mesi rispettivamente).

³⁷ L'indagine ha infatti incontrato una evidente difficoltà nella carenza di informazioni e di dati statistici che potessero fornire misure oggettive dei fenomeni considerati.

prevalente e dal modo in cui la funzione del giudice viene interpretata all'interno e all'esterno della professione.

I possibili effetti negativi sulla durata dei processi si trasmettono attraverso diversi canali: l'elevata varianza nelle modalità di organizzazione del lavoro³⁸; il modo in cui l'impegno viene distribuito tra le diverse fasi del processo; l'effetto sulla domanda di giustizia.

*La distribuzione dell'impegno tra le fasi del processo*³⁹. In un contesto in cui le motivazioni provengono essenzialmente dalla ricerca di prestigio professionale, l'analisi teorica mostra come il giudice può avere interesse a impegnarsi meno di quanto è efficiente nella fase istruttoria e più di quanto è efficiente nella fase decisionale. In primo luogo, lo stimolo reputazionale potrebbe indurre il giudice a approfondire un impegno eccessivo nelle attività in cui la sua professionalità è maggiormente valorizzata: una sentenza ben redatta e motivata nella forma e nella sostanza, apprezzata all'interno e all'esterno della professione, può essere funzionale alla realizzazione delle motivazioni del giudice più di quanto non sia adoperarsi nella fase istruttoria per rendere più spedito ed efficace lo svolgimento del processo⁴⁰. In secondo luogo, impegnarsi nella fase istruttoria in uno sforzo di semplificazione, conciliazione, scoraggiamento delle questioni inutili e pretestuose, oltre ad essere costoso per il giudice, potrebbe risultare non remunerativo se riduce l'opportunità di dedicarsi all'attività da cui trae maggior ritorno. L'analisi teorica appare coerente con alcune prassi che sembrano contraddistinguere il comportamento dei giudici italiani: la propensione a redigere sentenze elaborate e prolisse, ridondanti di citazioni giurisprudenziali e di tecnicismi giuridici (propensione che non può essere spiegata unicamente con la presenza di vincoli di tipo nor-

³⁸ Per un approfondimento su questo punto, si veda ZAN S. (2003).

³⁹ PALOMBO G. - SETTE E. (2008).

⁴⁰ Vale ricordare che il nostro ordinamento riconosce al giudice poteri direttivi relativamente alla possibilità di "fare o prescrivere quanto occorre affinché la trattazione delle cause avvenga in modo ordinato e proficuo" (art. 127, co. 2°, codice di procedura civile), e di ordinare la comparizione delle parti per interrogarle liberamente sui fatti della causa *ex art.* 117, alla indicazione del mezzo e del luogo di assunzione dei mezzi di prova *ex art.* 202 e della ispezione *ex art.* 258.

mativo)⁴¹; una scarsa attenzione dedicata alla gestione della fase istruttoria e al governo del processo e del ruolo⁴².

L'effetto sulla domanda di giustizia. Il comportamento dei giudici potrebbe influenzare la durata dei processi anche attraverso l'effetto sulla domanda di giustizia. Come già evidenziato, motivazioni legate all'interesse a vedersi riconosciuta un'elevata professionalità da parte dei colleghi, possono indurre il giudice a un eccesso di "creatività". L'incertezza circa l'interpretazione delle regole che si può determinare accresce sia la probabilità che si verifichino situazioni che potrebbero dar luogo a una lite, sia gli incentivi delle parti a litigare piuttosto che a ricercare una soluzione amichevole, con un effetto inflativo sulla domanda di giustizia e conseguentemente di allungamento della durata dei processi.

2.1.3 Indipendenza e *accountability*

La presenza di un organo autonomo avente funzioni di amministrazione del potere giudiziario (Consiglio giudiziario - *Judicial Council*) è riscontrabile nella maggior parte degli ordinamenti europei, sebbene con differenze nel ruolo che ad esso viene attribuito. Semplificando in misura estrema, è possibile distinguere due modelli: il modello sud-europeo, prevalente in Italia, Spagna, Francia e Portogallo e il modello nord-europeo adottato, tra gli altri paesi, in Olanda, Svezia e Danimarca. Nel primo, il Consiglio è un organo di rilevanza costituzionale ed è competente per le decisioni che riguardano lo *status* dei magistrati. Nel secondo, il Consiglio giudiziario è un organo amministrativo cui sono at-

⁴¹ Cfr. ENRIQUES L. (2002).

⁴² Cfr. VIAZZI C. (1994) il quale afferma che "il sovraccarico certamente esiste ma esso deriva anche dal fatto che il giudice non conosce e non governa il processo perdendo a causa di ciò quelle occasioni (numerossime e importantissime) di chiarimento, di semplificazione, di conciliazione, di scoraggiamento delle questioni inutili e pretestuose che una vigile e attiva presenza consentirebbe di utilizzare e, quindi, in definitiva, perdendo la possibilità di avere meno cause da decidere e (ciò che più conta) di avere cause costituenti il risultato di una razionale attività preparatoria e non la stratificazione di elementi che si sono affastellati disordinatamente e perfino casualmente".

tribuite, per lo più, funzioni di supervisione del funzionamento dell'amministrazione della giustizia, di gestione delle strutture e dei servizi, di allocazione delle risorse finanziarie e di controllo sul loro utilizzo, mentre minori sono i compiti svolti in materia di governo della magistratura⁴³.

In Italia l'organo responsabile del governo della magistratura è il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM). Il CSM ha competenza in via esclusiva in materia di assunzioni, assegnazioni e trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati; si compone per due terzi di magistrati eletti dai loro colleghi (componente togata) e per un terzo di professori di diritto oppure di avvocati con almeno 15 anni di esperienza eletti dal Parlamento (componente laica). È presieduto dal Presidente della Repubblica e ne sono componenti di diritto il Presidente e il Procuratore generale della Corte di cassazione. La composizione e il funzionamento del CSM sono stati da ultimo modificati con la legge 28 marzo 2002, n. 44⁴⁴. La nuova composizione, unitamente alle modifiche intervenute precedentemente sul meccanismo di elezione, ha aumentato il peso dei giudici di merito all'interno dell'organo di autogoverno e accentuato il suo carattere "orizzontale" e non gerarchico⁴⁵.

Nel confronto con i principali paesi europei, sia pure con le dovute cautele connesse alla difficoltà di comparare ordinamenti molto differenti, i poteri del nostro organo di autogoverno risul-

⁴³ Va tuttavia rilevato che anche all'interno di uno stesso modello le differenze tra paesi restano significative. Da questa ripartizione restano esclusi i paesi (ad esempio la Germania) in cui non è previsto un Consiglio giudiziario e dove la tutela dell'indipendenza e dell'autonomia è affidata a strumenti di altro tipo (cfr. il riquadro: Ruolo del Consiglio giudiziario e del Ministero della giustizia. Il confronto internazionale).

⁴⁴ In base ad essa, il numero dei componenti elettivi è stato portato a 24 (16 togati e 8 laici); dei 16 togati, solo 2 sono eletti tra i magistrati della Corte di cassazione, mentre 10 sono scelti tra i magistrati con funzioni di giudice presso gli uffici di merito e 4 tra i magistrati che esercitano funzioni di pubblico ministero.

⁴⁵ La rappresentanza di magistrati della Corte di cassazione all'interno del CSM si è ridotta progressivamente negli anni: la proporzione originaria (legge 24 marzo 1958, n. 195 istitutiva del CSM) era di 6 su 21; oggi è di 2 su 16. Inoltre, mentre inizialmente ciascun magistrato votava solo per i componenti togati appartenenti alla propria "categoria" (ad es. i magistrati di merito non votavano per l'elezione dei componenti scelti tra i magistrati della Corte di cassazione), questa limitazione è venuta meno a partire dal 1967.

tano particolarmente ampi: *i)* per quanto riguarda la composizione e le modalità di elezione, il rapporto tra la componente togata e quella laica è più elevato; ovvero non è prevista la presenza d'ufficio di alcun membro dell'esecutivo (come invece accade in Francia), il meccanismo di elezione della componente togata non assegna alcun ruolo al Parlamento (come invece accade in Spagna); *ii)* per quanto riguarda le competenze nelle materie che riguardano il reclutamento, la formazione e la carriera dei magistrati, il nostro Paese risulta essere quello in cui maggiori sono le attribuzioni dell'organo di autogoverno⁴⁶.

Le funzioni attribuite al CSM (competenza esclusiva nelle decisioni che riguardano lo status dei magistrati), la sua composizione (in particolare, la proporzione tra le diverse categorie di magistrati), le modalità di elezione (in particolare, l'esercizio non frazionato dell'elettorato attivo⁴⁷) configurano un modello di governo del potere giudiziario in cui le valutazioni sono tutte interne alla professione e si svolgono tra "pari", ovvero tra soggetti tra i quali non intercorre un rapporto di tipo gerarchico. Il sistema di progressione di carriera introdotto negli anni '60 e '70, basato su verifiche non comparative e avanzamenti quasi automatici e legati esclusivamente all'anzianità, potrebbe aver privato questo meccanismo di valutazione di alcune importanti prerogative necessarie al suo efficiente funzionamento (cfr. par. 2.3), dando luogo a un sistema che non bilancia adeguatamente il principio di indipendenza della magistratura e quello di efficacia della sua azione.

⁴⁶ Le competenze riconosciute al CSM dalla Costituzione sono state fissate sottraendo al Ministero della giustizia una fetta consistente delle competenze a lui tradizionalmente affidate e lasciando a questo solo responsabilità politiche in senso stretto, ancorché riferite al solo andamento dei servizi, all'interno del Governo e nei confronti del Parlamento. Gli stretti legami tra andamento dei servizi, gestione delle strutture e gestione e amministrazione delle risorse umane rendono tutt'altro che semplice fissare linee di demarcazione nette tra le attribuzioni del Consiglio e del Ministro. Cfr. MARINI L. (2006).

⁴⁷ Rispetto a un sistema in cui ciascuna categoria di magistrato elegge i propri rappresentanti, questa regola accresce il potere dei magistrati di merito, specialmente di quelli di tribunale. Essendo più numerosi, per essere eletto un magistrato di Cassazione deve ottenere l'appoggio di un numero sufficiente di magistrati di tribunale.

RUOLO DEL CONSIGLIO GIUDIZIARIO E DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA.
IL CONFRONTO INTERNAZIONALE

Composizione e modalità di elezione del Consiglio Giudiziario	Competenze
<p>Francia</p> <p><i>Conseil Supérieur de la Magistrature</i></p> <p>12 componenti di diritto: Presidente della Repubblica (pre-sidente) e Ministro della Giustizia (vice-presidente)</p> <p>7 togati: eletti dai loro colleghi</p> <p>3 laici: nominati, uno ciascuno, da Presidente della Repubblica, Presidente della Camera, Presidente del Senato</p>	<p>CSM</p> <ul style="list-style-type: none"> - non ha competenza in materia di selezione e formazione dei magistrati (il principale canale di accesso alla magistratura è la Scuola Nazionale della Magistratura che è un organo amministrativo); - condivide le competenze in materia di nomine e progressione in carriera con Ministero della Giustizia e la Commissione di avanzamento (cfr. Riquadro: <i>La progressione in carriera. Il confronto internazionale</i>). <p>MINISTERO DELLA GIUSTIZIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - condivide le competenze in materia di nomine e progressione in carriera con il CSM e la Commissione di avanzamento; - è responsabile dell'amministrazione della giustizia, prepara e amministra il bilancio, prende le iniziative legislative in materia di giustizia, ripartisce le risorse finanziarie ai tribunali, gestisce le risorse umane.
<p>Spagna</p> <p><i>Consejo General del Poder Judicial</i></p> <p>21 componenti di diritto: Presidente della Corte Suprema</p> <p>12 togati: nominati dal Parlamento all'interno di una lista di 36 nomi redatta dalle associazioni dei magistrati</p> <p>8 laici: nominati dal Parlamento</p>	<p>CGPJ</p> <ul style="list-style-type: none"> - gestisce il processo di selezione (mediante concorso) e la formazione iniziale dei giudici (attraverso la Scuola giudiziaria posta sotto la sua autorità); - ha competenza esclusiva in materia di progressione in carriera (cfr. Riquadro: <i>La progressione in carriera. Il confronto internazionale</i>) ed è responsabile della organizzazione del lavoro degli uffici giudiziari. <p>MINISTERO DELLA GIUSTIZIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le comunità autonome (Catalogna, Paesi Baschi, Andalusia, Canarie, Galizia Valenzia e Navarra) sono responsabili dell'amministrazione della giustizia, della preparazione e amministrazione del bilancio, della ripartizione delle risorse finanziarie ai tribunali.

segue

segue RUOLO DEL CONSIGLIO GIUDIZIARIO E DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA.
 IL CONFRONTO INTERNAZIONALE

Composizione e modalità di elezione del Consiglio Giudiziario	Competenze
<p>Portogallo <i>Conselho Superior da Magistratura</i> (competente solo per la magistratura giudicante)</p> <p>17 componenti di diritto: Presidente della Corte Suprema 8 togati: 1 nominato dal Presidente della Repubblica, 7 eletti dai loro colleghi 8 laici: 1 nominato dal Presidente della Repubblica, 7 nominati dal Parlamento</p>	<p>CSM</p> <ul style="list-style-type: none"> - nomina e assegna alle sedi i giudici in base a graduatorie; - ha competenza esclusiva in materia di progressione in carriera; - svolge funzione consultiva sulle leggi che riguardano l'amministrazione e il funzionamento della giustizia. <p>MINISTERO DELLA GIUSTIZIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - gestisce il processo di selezione (mediante concorso) e la formazione iniziale dei giudici (attraverso la Scuola giudiziaria posta sotto la sua autorità); - elabora le leggi che riguardano l'amministrazione e il funzionamento della giustizia; - si occupa degli aspetti organizzativi e della gestione delle risorse umane e materiali.
<p>Olanda <i>Council of Judiciary</i></p> <p>5 componenti, (3 togati, 2 laici) tutti nominati dalla Corona su proposta del Ministero della Giustizia</p>	<p>COUNCIL OF JUDICIARY</p> <ul style="list-style-type: none"> - è un organo amministrativo; - è responsabile dell'efficienza del sistema giudiziario; - svolge un ruolo di intermediazione tra il Ministero e i singoli tribunali su: ripartizione delle risorse finanziarie, amministrazione e logistica, tecnologie di comunicazione ed informatiche. <p>MINISTERO DELLA GIUSTIZIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - ha competenza in materia di selezione, formazione e carriera del magistrati (nella pratica condivisa con il <i>Council of Judiciary</i> ed i capi degli uffici giudiziari) (cfr. Riquadro: <i>La progressione in carriera. Il confronto internazionale</i>); - prende le iniziative legislative; - è responsabile nei confronti del Parlamento per il funzionamento dell'amministrazione della giustizia.

segue

segue RUOLO DEL CONSIGLIO GIUDIZIARIO E DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA.
IL CONFRONTO INTERNAZIONALE

Composizione e modalità di elezione del Consiglio Giudiziario	Competenze
<p style="text-align: center;">Danimarca <i>Domstolsstyrelsen</i> (Commissione delle corti e dei tribunali) 12 componenti (5 togati, 7 laici)</p> <p style="text-align: center;"><i>Dommerudnaevnelseradet</i> (Consiglio per la nomina dei giudici) 6 componenti (3 togati, 3 laici)</p>	<p>COMMISSIONE DELLE CORTI E DEI TRIBUNALI (<i>Domstolsstyrelsen</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> - è responsabile del bilancio e dell'amministrazione del sistema giudiziario. <p>CONSIGLIO PER LA NOMINA DEI GIUDICI (<i>Dommerudnaevnelseradet</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> - offre un parere sui candidati che presentano domanda per la prima nomina o per una promozione; - condivide le competenze in materia di selezione, formazione e carriera del magistrati con il Ministero della Giustizia e i capi degli uffici giudiziari.
<p style="text-align: center;">Svezia <i>Domstolsverket</i> Amministrazione nazionale delle corti e dei tribunali</p> <p>11 componenti (6 togati, 2 membri del Parlamento e 2 rappresentanti sindacali) nominati dal governo</p>	<p>AMMINISTRAZIONE NAZIONALE DELLE CORTI E DEI TRIBUNALI (<i>Domstolsverket</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> - è responsabile della amministrazione dei tribunali e della gestione delle risorse umane e finanziarie; - è responsabile per la selezione degli assistenti del giudice (il principale bacino da cui sono selezionati i giudici) e della formazione. <p>COMMISSIONE INDIPENDENTE (composta da direttore del <i>Domstolsverket</i>, personale togato e non togato)</p> <ul style="list-style-type: none"> - è responsabile della selezione e carriera dei giudici.
<p style="text-align: center;">Germania</p> <p>Non esiste un Consiglio giudiziario</p>	<p>MINISTERO DELLA GIUSTIZIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - non è competente in materia di selezione. L'accesso, comune a tutte le professioni legali, prevede due esami (uno al termine degli studi universitari; uno al termine del praticantato). Le commissioni esaminatrici sono composte di professori, avvocati, giudici; - condivide le competenze in materia di nomina e avanzamenti di carriera con il <i>Presidential Council</i> (organo consultivo composto esclusivamente da giudici) e le commissioni miste (composte da giudici e membri designati dai parlamenti regionali) istituite presso ciascun <i>Lander</i>. Per i giudici della Corte Suprema Federale la commissione di selezione è composta esclusivamente da membri designati dai Parlamenti regionali e dal <i>Bundestag</i>; - è responsabile del bilancio e della amministrazione del sistema giudiziario.

LA RIFORMA MASTELLA

Con riguardo alla progressione di carriera, la nuova disciplina pur formalmente abolendo il sistema a ruoli aperti ne conserva lo spirito. In particolare, la riforma sopprime la distinzione tra qualifiche e funzioni e: *a)* introduce verifiche di professionalità con cadenza quadriennale di competenza del CSM, previo parere motivato del consiglio giudiziario territorialmente competente; *b)* collega all'esito delle verifiche di professionalità la progressione economica e il conseguimento dei requisiti per l'accesso a funzioni di livello superiore; *c)* conferma la procedura basata sulla valutazione comparativa dei candidati al posto da ricoprire per il conferimento delle funzioni; *d)* amplia le fonti e le modalità di conoscenza per la formulazione dei pareri da parte dei consigli giudiziari consentendo, tra l'altro, l'acquisizione di elementi conoscitivi provenienti dal Consiglio dell'ordine degli avvocati, limitatamente a segnalazioni relative a situazioni concrete e oggettive di esercizio non indipendente della funzione e a comportamenti che denotano mancanza di equilibrio; *e)* introduce sanzioni in caso di riscontrata inadeguatezza professionale del magistrato sottoposto a valutazione: blocco della progressione economica, destinazione ad altra funzione e, nelle ipotesi più gravi, decadenza dal servizio; *f)* introduce la temporaneità degli incarichi semi-direttivi e direttivi (di durata quadriennale rinnovabile una sola volta) e ne condiziona il conferimento all'accertata sussistenza di adeguate capacità organizzative e gestionali.

Con riguardo ai consigli giudiziari la principale innovazione consiste nell'introduzione tra i membri non di diritto di una componente laica costituita da avvocati e professori universitari. Tale componente risulta comunque minoritaria e la sua partecipazione è esclusa per le attività che concernono le valutazioni di professionalità dei magistrati. Restano invece invariate le competenze: formulazione dei pareri sulla attività e sulla professionalità dei magistrati e sulle proposte tabellari dei capi degli uffici.

3. - La domanda di giustizia

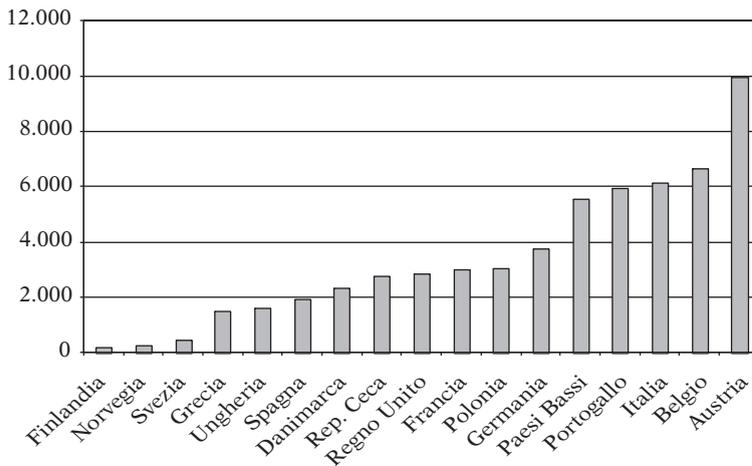
3.1. *Il confronto internazionale*

Il confronto tra i sistemi giudiziari europei evidenzia che in Italia la domanda di giustizia (intesa come insieme delle controversie per la cui risoluzione ci si rivolge al sistema giudiziario) è superiore a quella dei paesi più direttamente confrontabili per dimensioni e sviluppo economico e per le caratteristiche dei sistemi legali.

Secondo il rapporto CEPEJ (2006), nel 2004 il numero di nuove cause avviate in primo grado per abitante in Italia è stato superiore a quello della gran parte dei paesi europei (graf. 6). Limitando il confronto ai paesi con economie simili, la domanda di giustizia per abitante in Italia è pari a tre volte quella della Spagna, più del doppio di quella di Francia e Inghilterra, più di una volta e mezzo quella della Germania. Tra i paesi di comune tra-

GRAF. 6

LA DOMANDA DI GIUSTIZIA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI
(numero di procedimenti per 100.000 abitanti)



Fonte: CEPEJ (2006). Procedimenti civili e amministrativi avviati in primo grado nel 2004.

dizione legale (francese), solo il Belgio presenta una maggiore litigiosità⁴⁸.

3.2 *La domanda di giustizia in Italia*

Nel corso del 2005 sono stati avviati nel nostro Paese quasi un milione e mezzo di nuovi procedimenti civili in primo grado⁴⁹ che corrispondono a 2,4 procedimenti ogni 100 abitanti.

Di questi, circa un terzo rientravano nelle competenze del Giudice di pace e riguardavano quindi controversie di ridotto valore economico⁵⁰. La rimanente quota di procedimenti, di competenza dei Tribunali e in misura marginale delle Corti di appello, era costituita da cause di cognizione ordinaria (36 per cento del totale) e da cause in materia di lavoro, previdenza e assistenza obbligatorie (31 per cento del totale).

Considerando l'evoluzione del fenomeno nel tempo (graf. 7), la litigiosità (in rapporto alla popolazione) ha avuto un andamento stabile (su livelli prossimi a 1 procedimento ogni 100 abitanti) nel periodo dai primi anni cinquanta alla seconda metà degli anni settanta ed è cresciuta a ritmi molto sostenuti nei due decenni successivi (nell'arco di circa 20 anni il tasso di litigiosità è aumentato di 2,5 volte). Dalla seconda metà degli anni novanta il tasso di litigiosità ha oscillato intorno al valore di 2,5 nuove cause per 100 abitanti.

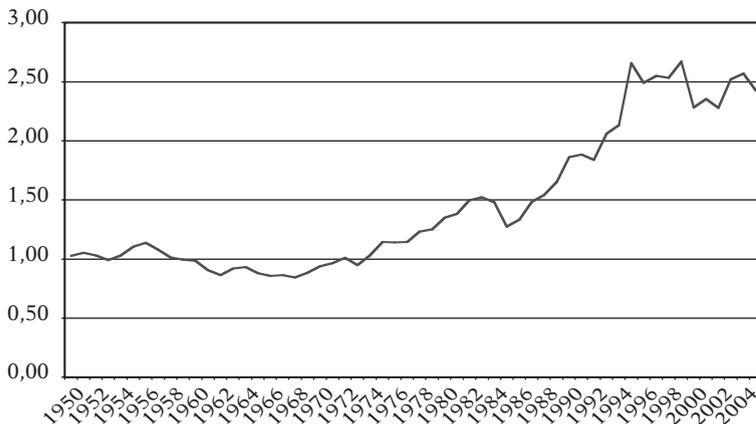
⁴⁸ Nonostante la metodologia di armonizzazione adottata nel rapporto, le evidenze empiriche riscontrate vanno comunque interpretate con cautela date le difficoltà insite nella comparazione dei sistemi giudiziari. Nel caso specifico, le necessità di armonizzazione hanno indotto a considerare congiuntamente la domanda di giustizia civile e la domanda di giustizia amministrativa; ciò potrebbe influenzare i risultati.

⁴⁹ Il dato si riferisce all'insieme dei procedimenti di cognizione ordinaria e dei procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza obbligatorie (*fonte*: ISTAT). Sono quindi esclusi i procedimenti esecutivi, i procedimenti speciali, i fallimenti, le opposizioni alle sanzioni amministrative (presso il Giudice di pace) che sono invece inclusi nel dato relativo all'Italia del grafico 6.

⁵⁰ Il Giudice di pace è competente per le controversie relative ai beni mobili di valore inferiore a 2.852 euro e per le controversie relative a incidenti stradali di valore non superiore a 15.493 euro. È inoltre competente in alcune materie indipendentemente dal valore della causa (es. condominio) (art. 7 del codice di procedura civile).

GRAF. 7

LA DOMANDA DI GIUSTIZIA IN ITALIA DAL 1950 AL 2005
(numero di procedimenti per 100 abitanti)



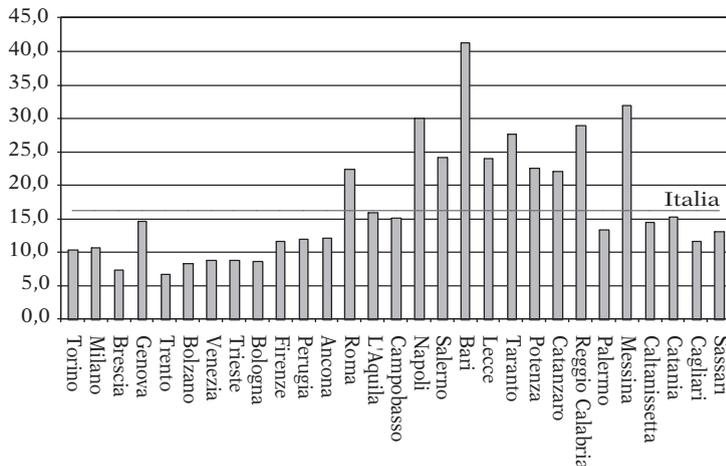
Fonte: CECCHI C. (1975) e ISTAT. Procedimenti civili di cognizione ordinaria e in materia di lavoro, previdenza e assistenza avviati in primo grado nei diversi uffici giudiziari.

La domanda di giustizia in Italia si caratterizza per l'elevata variabilità territoriale: in media le regioni meridionali presentano livelli di litigiosità significativamente superiori al resto del Paese, in particolare con riferimento ad alcune tipologie di controversie.

Nel grafico 8 è rappresentata la litigiosità (in rapporto alla popolazione) nei tribunali. La litigiosità nei distretti del Mezzogiorno supera di circa il 50 per cento il valore medio nazionale; il tasso di litigiosità nel distretto più litigioso (Bari) è circa sei volte superiore a quello del distretto meno litigioso (Trento). Rilevanti differenze tra le aree del Paese emergono anche considerando la composizione della domanda di giustizia tra procedimenti di cognizione ordinaria e procedimenti in materia di lavoro e previdenza (graf. 9). Mentre nelle regioni del Centro Nord prevalgono le controversie nelle materie ordinarie, nel Mezzogiorno sono prevalenti le cause in materia di lavoro e previdenza (con l'eccezione della Sardegna e di alcuni distretti della Sicilia). I distretti in cui la domanda complessiva è maggiore sono quelli

GRAF. 8

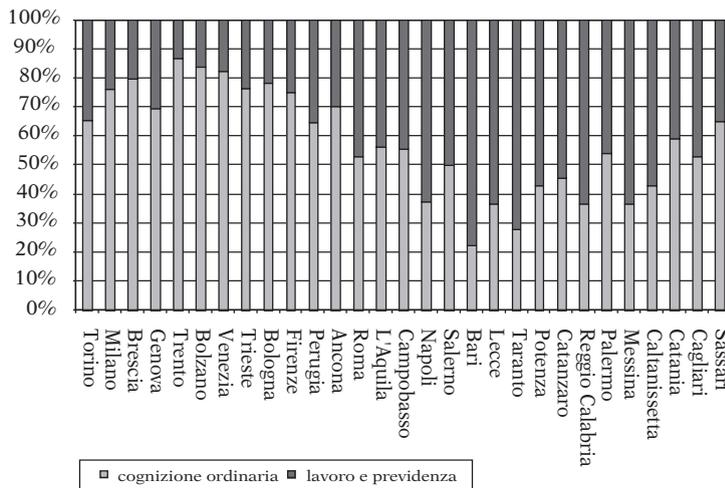
LA LITIGIOSITÀ NEI TRIBUNALI PER DISTRETTO NEL 2005
 (numero di procedimenti per 1.000 abitanti)



Fonte: MINISTERO DELLA GIUSTIZIA. Procedimenti civili di cognizione ordinaria e in materia di lavoro, previdenza e assistenza avviati in primo grado nei tribunali.

GRAF. 9

COMPOSIZIONE DELLA LITIGIOSITÀ PER MATERIA
 NEI TRIBUNALI PER DISTRETTO NEL 2005
 (valori percentuali)



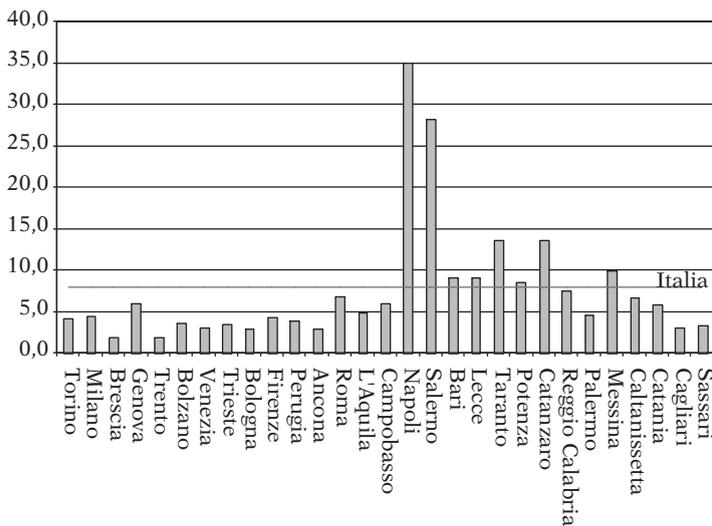
Fonte: MINISTERO DELLA GIUSTIZIA.

in cui l'incidenza della litigiosità in materia di lavoro e previdenza è più elevata.

Anche la litigiosità nelle materie di competenza dei Giudici di pace risulta superiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord (rispettivamente 15 casi per mille abitanti contro 4, graf. 10). In questo caso, tuttavia, il dato medio del Meridione risulta fortemente influenzato da quello della regione Campania: quasi il 40 per cento del totale delle cause di cognizione ordinaria trattate dai Giudici di pace provengono dai distretti di Napoli e Salerno.

GRAF. 10

LA LITIGIOSITÀ PRESSO GLI UFFICI DEL GIUDICE DI PACE
PER DISTRETTO NEL 2005
(numero di procedimenti per 1.000 abitanti)



Fonte: MINISTERO DELLA GIUSTIZIA.

3.3. Le possibili cause

La rilevanza dell'elevata domanda di giustizia nel determinare l'eccessiva durata dei processi nel nostro Paese è stata ampiamente sottolineata da Marchesi (2003). In particolare, l'autrice sostiene che in Italia una parte rilevante della domanda abbia carattere "patologico": ci si rivolge ai tribunali non per risolvere si-

tuazioni giuridiche incerte, ma per lucrare benefici economici sfruttando l'inefficienza del sistema. Tra i fattori che favoriscono questo genere di domanda, determinando incentivi a farsi chiamare in giudizio anziché adempiere a un'obbligazione, sono indicati l'effetto congiunto di un differenziale positivo tra tasso d'interesse di mercato e tasso d'interesse legale e di regole di ripartizione delle spese processuali non sufficientemente penalizzanti per la parte soccombente. Gli incentivi all'inadempimento risultano accresciuti in presenza di tempi giudiziari lunghi. Sebbene non esistano evidenze empiriche dirette, è plausibile che nel passato (prima che le modalità di determinazione del tasso di interesse legale fossero riviste⁵¹ e in presenza di tassi di interesse di mercato elevati) si sia generata domanda "patologica" per questa via.

Tra i fattori che potrebbero contribuire a spiegare l'elevata litigiosità in Italia figurano anche gli incentivi degli avvocati e la qualità della legislazione sostanziale e processuale.

Nel confronto internazionale, il nostro Paese si segnala per l'elevato numero di avvocati in rapporto alla popolazione⁵²; inoltre, negli ultimi anni si è registrato un *trend* di crescita sostenuto (nel periodo 1992-2006 il numero degli avvocati è quasi triplicato⁵³). L'elevato numero di operatori può determinare un'intensa concorrenza, soprattutto nel segmento di offerta di servizi legali meno complessi e sofisticati. In mercati caratterizzati da rilevanti asimmetrie informative come quello dei servizi legali, i benefici della concorrenza possono essere limitati dai tentativi dei pro-

⁵¹ La legge 23 dicembre 1996, n. 662 ha introdotto un meccanismo di determinazione del tasso di interesse legale che lega quest'ultimo al tasso di interesse di mercato. In particolare, è ora attribuita al Ministero del Tesoro la facoltà di modificare ogni anno, a valere sull'anno seguente, il tasso di interesse legale tenendo conto dei rendimenti medi annui dei titoli di Stato di durata non superiore a dodici mesi e del tasso di inflazione. Pur non consentendo un automatico adeguamento del tasso legale a quello di mercato, tale misura ha contribuito significativamente a ridurre la differenza tra i due tassi.

⁵² Secondo il rapporto CEPEJ (2006), il numero di avvocati per 100.000 abitanti è pari a 259 in Italia, 201 in Inghilterra, 154 in Germania e 71 in Francia.

⁵³ Il dato si riferisce al numero degli avvocati iscritti alla Cassa di Previdenza Forense. Tale valore sottostima il numero degli iscritti all'ordine, ma fornisce una rappresentazione più accurata del numero di avvocati che effettivamente svolgono la professione, poiché tra i requisiti per l'iscrizione alla Cassa è previsto un reddito minimo derivante dall'attività professionale.

fessionisti di salvaguardare i propri redditi stimolando una domanda per i propri servizi in eccesso rispetto agli interessi dei clienti (ad esempio, quando il valore economico della controversia e la probabilità di successo *ex ante* dovrebbero dissuadere dal ricorso ai tribunali). Come evidenziato dalla letteratura economica, gli incentivi a indurre la domanda sono più forti quando la struttura dei compensi dei professionisti non dipende dal risultato della prestazione, ma è determinata, come in Italia, esclusivamente sulla base del carico di lavoro svolto⁵⁴. Analisi econometriche condotte su dati provinciali per il periodo 2000-05 mostrano che il numero degli avvocati incide positivamente sulla litigiosità; l'entità degli effetti risulta rilevante soprattutto con riferimento alle cause di lavoro e previdenza e, nel confronto tra aree, superiore nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese⁵⁵.

La complessità e farraginosità della legislazione, l'oscillazione eccessiva e la contraddittorietà della giurisprudenza generano incertezza negli operatori e ne accrescono i costi di apprendimento e di adeguamento alle regole; ciò può favorire il verificarsi di situazioni che danno luogo a controversie (ad esempio, gli inadempimenti contrattuali) e, nelle liti, disincentivare le parti dal ricercare soluzioni amichevoli⁵⁶. Vari indicatori suggeriscono che in Italia i fenomeni di "inquinamento normativo" (mutamenti frequenti delle regole e disorganicità e farraginosità degli interventi) e di eccessiva oscillazione della giurisprudenza siano significativi, con potenziali effetti rilevanti sulla domanda di giustizia⁵⁷.

⁵⁴ Cfr. POLINSKY A.M. - RUBINFELD D.L. (2003). In Italia il metodo di remunerazione degli avvocati è basato sul numero e sulla tipologia di operazioni che il professionista pone in essere per lo svolgimento della causa (in relazione sia alla preparazione della causa sia alla partecipazione alle udienze). Solo nel 2006 è stato abolito il divieto di stabilire forme di compenso parametriche al raggiungimento di determinati obiettivi (legge 4 agosto 2006, n. 248; di conversione del decreto legge n. 223 del 2006, cosiddetto decreto Bersani).

⁵⁵ Cfr. CARMIGNANI A. - GIACOMELLI S. (2008).

⁵⁶ La capacità di addivenire ad una soluzione amichevole dipende infatti dalle aspettative delle parti circa i benefici e i costi del ricorso in giudizio. Una giurisprudenza oscillante e contraddittoria, generando incertezza in merito alla decisione che prevarrà in giudizio, crea divergenze nelle aspettative delle parti e rende più difficile il raggiungimento di accordi stragiudiziali.

⁵⁷ Cfr. PALUMBO G. (2008). Nel periodo 2000-2007, il tasso di accoglimento dei ricorsi in Cassazione (con e senza rinvio) è rimasto costantemente al di sopra del 29 per cento, toccando un massimo del 43 per cento nel 2005. Con riguardo al

4. - Le riforme del processo civile: cosa non ha funzionato?

Accanto alle componenti dell'offerta e della domanda, l'efficienza del sistema della giustizia civile è determinata anche dalle regole che scandiscono l'iter del processo. Proprio quest'ultimo aspetto è stato quello maggiormente inciso dalle riforme degli ultimi quindici anni, che hanno riscritto in buona sostanza il codice di procedura civile del 1940⁵⁸. Tuttavia le finalità di accelerazione e snellimento (cui esse erano ispirate) sono state realizzate solo in minima parte⁵⁹.

4.1 *Il giudizio di primo grado*

All'avvio del processo di riforma (negli anni '90) erano presenti due principali tipologie di rito: il processo ordinario di cognizione⁶⁰ e il c.d. rito del lavoro⁶¹, con caratteristiche molto differenti.

giudizio di appello, nel periodo 1992-2001 in media circa la metà delle sentenze di merito emesse accoglieva le ragioni dell'appellante.

⁵⁸ Tra i principali interventi si segnalano: la l. 26 novembre 1990, n. 353 (c.d. Novella del 1990), recante provvedimenti urgenti per il processo civile; il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 51, che ha istituito il giudice unico togato di primo grado, a composizione normalmente monocratica; il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, che ha, tra l'altro, comportato la devoluzione al giudice ordinario delle controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti dalle pubbliche amministrazioni; il d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, recante l'introduzione del c.d. rito societario; la l. 14 maggio 2005, n. 80 (c.d. l. competitività), di conversione del d.l. 14 marzo 2006, n. 35, recante la c.d. mini-riforma del codice di procedura civile, e il connesso d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, recante modificazioni in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato; la l. 24 febbraio 2006, n. 52, recante la riforma delle esecuzioni mobiliari; la l. 21 febbraio 2006, n. 102, che ha esteso il rito del lavoro alle controversie derivanti da incidenti stradali. Cfr. PROTO PISANI A. (2001); CARPI F. (2006); ISTAT (2001).

⁵⁹ La trattazione non si soffermerà sul processo esecutivo, poco inciso dalle riforme degli ultimi quindici anni e solo di recente oggetto di una significativa riscrittura da parte del nostro legislatore (l. n. 80 del 2005 e l. n. 52 del 2006, entrambe entrate in vigore nel 2006).

⁶⁰ Così come configurato dal codice di procedura civile del 1940, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge 14 luglio 1950, n. 581 (c.d. Novella del 1950). Cfr. TARUFFO M. (1980).

⁶¹ Introdotto dalla legge 11 agosto 1973, n. 533, esso si applica alle controversie individuali di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie, quale che ne sia il valore.

Il primo era sostanzialmente un processo di parti: il giudice — organo tendenzialmente collegiale — non aveva significativi poteri di governo sull'iter processuale⁶²; non vi era un sistema di preclusioni vincolante sin dagli atti introduttivi del giudizio, per cui le parti potevano modificare le domande, eccezioni e conclusioni precedentemente formulate, produrre nuovi documenti, chiedere nuovi mezzi di prova e proporre nuove eccezioni fino alla decisione; il processo era prevalentemente scritto e formale. Il rito del lavoro, viceversa, si connota tuttora per l'esistenza di un rigido sistema di preclusioni che vincola le parti fin dai primi atti introduttivi del giudizio, per la sua concentrazione in poche udienze, per un minor grado di formalismo. Al giudice sono attribuiti significativi poteri di gestione del processo.

Le criticità emerse nel corso degli anni '80, e i successi ottenuti con il rito del lavoro nella sua prima fase di applicazione⁶³, hanno quindi indotto il legislatore a riformare il processo civile ordinario, incidendo principalmente sui seguenti aspetti: *i)* valorizzazione e semplificazione della fase introduttiva; *ii)* distribuzione dei poteri tra il giudice e le parti nella conduzione del processo; *iii)* introduzione di riti speciali.

La valorizzazione e la semplificazione della fase introduttiva del processo ordinario di cognizione. La valorizzazione della fase introduttiva del giudizio è stata perseguita con la riforma del 1990, che mirava a introdurre un rigido sistema di preclusioni e decadenze, in modo tale che il *thema probandum* e il *thema decidendum* si delineassero in maniera tendenzialmente definitiva già al termine della prima udienza. Tuttavia le opposizioni della classe forense al progetto di riforma hanno poi di fatto limitato significativamente la portata dell'intervento⁶⁴: sono state nettamente distinte udienza di prima comparizione e udienza di

⁶² Godeva di maggiori prerogative in relazione al giudizio di ammissibilità e rilevanza dei mezzi istruttori e, ovviamente, nella fase decisionale.

⁶³ Ottenuti grazie anche alle misure ordinamentali e organizzative adottate contemporaneamente: in particolare, l'istituzione di sezioni specializzate e l'aumento dell'organico. Cfr. PROTO PISANI A. (2006).

⁶⁴ L'entrata in vigore della riforma, originariamente prevista per il 1° gennaio 1992, fu procrastinata al 30 aprile 1995 (cfr. i d.l. nn. 238 e 432 del 1995, poi convertito in l. 20 dicembre 1995, n. 534), dopo numerosi interventi di modifica.

trattazione ed è stata attenuata la severità del sistema di preclusioni. La “legge competitività” del 2005⁶⁵ ha tentato una semplificazione della fase introduttiva del giudizio, con la soppressione dello sdoppiamento fra le due udienze iniziali⁶⁶. Tuttavia, anche in questo caso, l’obiettivo non è stato perseguito in maniera coerente: infatti, la durata della sola fase iniziale del processo (introduttiva e preparatoria) si aggira, istituzionalmente, tra gli otto mesi e l’anno, più di quanto altrove duri l’intero processo⁶⁷.

La distribuzione dei poteri tra il giudice e le parti nella conduzione del processo. Con la legge n. 353 del 1990 si è tentato di accentuare il ruolo del giudice, attribuendogli poteri di impulso e direzione (anche valorizzando, come si è detto, la fase introduttiva del giudizio). Tuttavia, l’assenza di interventi sul piano ordinamentale e organizzativo, unita alla mancanza di sanzioni processuali e/o disciplinari circa abusi e/o comportamenti dilatori posti in essere dalle parti o dal giudice, facevano sì che, nella pratica, quest’ultimo non usasse (sempre) in maniera coerente, rispetto alle finalità di accelerazione, i poteri che (pure) la legge gli conferiva. L’andamento del processo ha continuato ad essere farraginoso, articolato in numerosi rinvii, accordati dal giudice (anche) laddove non obbligato e seppure non necessari in relazione allo stato della causa.

⁶⁵ L. 14 maggio 2005, n. 80, corretta ed integrata successivamente dalla l. 28 dicembre 2005, n. 263, e la cui entrata in vigore è stata prorogata al 1° marzo 2006 con il d.l. 30 dicembre 2005, n. 271, convertito con la l. 26 febbraio 2006, n. 51.

⁶⁶ Tuttavia, l’udienza *ex art.* 183 del c.p.c. ben poco assomiglia (per la sua pluralità) all’udienza *ex art.* 420 del rito del lavoro, cui pure si ispira. Sussiste, infatti, la possibilità di una e vera e propria proliferazione di udienze tutte riconducibili all’art. 183: da quelle per le “correzioni” preliminari di rito, a quelle per estendere il contraddittorio, a quelle conciliative (che sovente nella pratica si sdoppiano o si triplicano), a quelle destinate alle decisioni istruttorie. L’effetto di concentrazione e celerità può rivelarsi, dunque, meramente potenziale. Su questi temi, cfr. GRAZIOSI C. (2006).

⁶⁷ Secondo il novellato art. 183, infatti, la fase iniziale del processo si snoda attraverso i seguenti termini: novanta giorni (più quarantacinque eventuali utilizzati dal giudice), più trenta, più trenta, più venti giorni (termini fissi per le richieste delle parti, che il giudice è obbligato a concedere su richiesta anche di una sola parte), più trenta giorni eventuali (per il provvedimento del giudice), più un ulteriore termine di fissazione dell’udienza ai sensi dell’art. 184.

Il mancato raggiungimento degli obiettivi cui era stata ispirata (almeno formalmente) la riforma del '90, ha indotto ad adottare successivamente un'impostazione più vicina al c.d. modello *adversarial*, di matrice anglosassone. L'approccio ha trovato una prima applicazione con l'approvazione del c.d. rito societario (di cui al d.lgs. n. 5 del 2003), che ha introdotto (appunto per la materia societaria, di intermediazione mobiliare e creditizia) una disciplina *ad hoc* del processo di cognizione davanti al tribunale⁶⁸: gli avvocati hanno il compito di fissare l'oggetto della controversia prima di rivolgersi al giudice⁶⁹; quest'ultimo interviene solo quando una delle parti ritenga la causa matura per la pronuncia sul merito⁷⁰ e proponga (con effetto preclusivo di ogni altra domanda anche istruttoria) l'istanza di fissazione dell'udienza. Nonostante la recente entrata in vigore (1° gennaio 2004), nella pratica sono già emersi i difetti di questo procedimento⁷¹, legati ai limiti insiti nel modello *adversarial*⁷²: il meccanismo dello scambio degli atti e la mancanza di termini perentori prima dell'intervento del giudice consente di protrarre indefinitamente la fase preparatoria⁷³; le difficoltà sono amplificate in caso di

⁶⁸ Che doveva costituire una sorta di banco di prova per un giudizio di cognizione ordinaria ispirato ad analoghi principi, da estendere alla generalità delle controversie civili. Cfr. il d.d.l. n. 4578, presentato il 19 dicembre 2003 alla Camera, contenente una legge delega di riforma (generale) del c.p.c. (c.d. progetto Vaccarella). In generale, sul rito societario, cfr. CONSOLO C. (2005); DONDI A. (2004).

⁶⁹ Una prima fase prevede lo scambio di scritti difensivi tra le parti, scandito secondo termini prefissati nei soli limiti massimi, la cui eventuale inosservanza può essere eccepita solo dalla parte interessata.

⁷⁰ O su questioni pregiudiziali o quanto meno sulle istanze istruttorie.

⁷¹ Ad esempio nell'anno giudiziario 2005-2006, il 14 per cento delle cause iscritte sono state esaurite con sentenza, contro una media del 41 per cento nei processi che seguono il rito classico. Le percentuali riferite al totale delle cause esaurite (con o senza sentenza) sono il 42 per cento nei giudizi che seguono il rito societario, il 95 per cento in quelli che seguono il rito classico.

⁷² Sui limiti insiti in tale modello, specie alla luce dell'esperienza della *discovery* anglosassone, cfr., tra gli altri, TARUFFO M. (1990); DAMASKA M.R. (2000); SHORE K. (2000); CORSINI F. (2002); JOLOWICZ J.A. (2003).

⁷³ Fenomeno vieppiù accentuato laddove il compenso del legale sia ancorato alle tariffe forensi, tipicamente basate sul numero di atti redatti e sulle udienze svolte. Si tenga presente che fino all'entrata in vigore del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. decreto Bersani), così come convertito dalla l. 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 2233 c.c., eliminando il divieto del patto di quota-lite, nel nostro ordinamento il compenso degli avvocati era basato esclusivamente sul sistema tariffario.

processi con pluralità di parti, date le lacune della disciplina al riguardo⁷⁴; infine, nonostante la laboriosa fase preparatoria, davanti ai giudici non arrivano cause già “pronte” per la sentenza: un supplemento di istruttoria si rivela dunque frequente⁷⁵.

Il bilancio deludente (anche) del rito societario ha indotto il nostro legislatore (con la c.d. legge competitività) a tentare una soluzione di compromesso rispetto alle riforme attuate in passato. Da un lato, si è tornati verso un modello processuale che vede la centralità del ruolo del giudice: tuttavia, la scansione secondo termini prefissati della fase introduttiva limita il potere di intervento dell'autorità giudiziaria; inoltre, nulla è stato disposto sul piano organizzativo e relativamente a meccanismi sanzionatori e/o decadenziali che limitino le udienze di rinvio e eventuali comportamenti dilatori del giudice e/o delle parti. Dall'altro, la legge ha previsto la possibilità, qualora vi sia l'accordo di tutte le parti, di trattare le controversie civili soggette al rito di cognizione ordinaria con il rito societario.

In conclusione, gli interventi realizzati sembrano scontare l'assenza di un disegno generale e omogeneo di riforma e presentano un'intima contraddittorietà, oscillando tra la valorizzazione del ruolo del giudice o di quello delle parti nel “governo” del processo⁷⁶. Inoltre, le riforme in esame non hanno interessato il c.d. diritto delle prove: né per quel che concerne il rafforzamento dei poteri istruttori *ex officio*; né relativamente alle formalità e rigidità legate (in particolare) all'assunzione della prova orale e alla consulenza tecnica⁷⁷.

L'introduzione di riti speciali. Una terza linea di intervento ha riguardato l'introduzione di riti speciali a seconda della materia

⁷⁴ L'unica regola, espressa nel comma 2° dell'art. 4, è già di per sé foriera di incongruenze: se il convenuto chiama in causa un terzo, l'attore è onerato di replicare in un termine che, scadendo necessariamente prima di quello concesso al terzo per difendersi, non gli consente di tenere conto delle difese di questo.

⁷⁵ Cfr. CHIARLONI S. (2006).

⁷⁶ Cfr. GIORGIANTONIO C. (2007).

⁷⁷ Senza (tra l'altro) dotare il giudice di quei mezzi tecnici più moderni pure raccomandati dallo stesso Consiglio d'Europa. Per puntuali riferimenti, cfr. DONDI A. e ANSANELLI V. (2007); BARRECA L. (2006); GIORGIANTONIO C. (2007). Inoltre, rimane ancora del tutto irrisolto il nodo dei tempi della fase decisoria e dei modelli possibili di conclusione del giudizio.

della controversia (societaria, fallimentare...)⁷⁸, che avrebbero dovuto assicurarne una trattazione al contempo migliore e più agile. Nei fatti, la proliferazione dei riti speciali (a cognizione piena), in assenza di un'effettiva specializzazione dei giudici, sia per materia sia per *iter* procedurale⁷⁹, e di una massa critica di controversie per rito, ha ridotto l'agilità nella gestione e nella conclusione dei processi e determinato spesso l'insorgere di numerose questioni di rito, la cui risoluzione è prodromica all'esame nel merito delle controversie⁸⁰.

4.2 *Le impugnazioni*

Il problema dell'eccessiva durata dei procedimenti si pone anche con riguardo ai giudizi in appello e in Cassazione (cfr. par. 1.2).

I primi sono stati oggetto di profonde riforme a partire dagli

⁷⁸ In aggiunta al rito del lavoro (a cui si è già fatto cenno), attualmente le controversie civili sono alternativamente regolate: dal rito ordinario secondo la disciplina anteriore al 1995 per le controversie instaurate prima del 30 aprile di quell'anno; da quello ordinario, monocratico e collegiale, secondo la Novella del 1990-1995; da quello ordinario, monocratico e collegiale, secondo la c.d. legge competitività; da quello locatizio (l. 27 luglio 1978, n. 392 e art. 447-*bis* c.p.c.); da quello agrario (l. 3 maggio 1982, n. 203); da quello di opposizione alle sanzioni amministrative (l. 24 novembre 1981, n. 689); da quello davanti al giudice di pace (l. 21 novembre 1991, n. 374 e d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, che hanno novellato il Titolo II del Libro I del c.p.c.); da quello per il risarcimento delle vittime del terrorismo (l. 3 agosto 2004, n. 206); dal rito societario, monocratico e collegiale (d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5); da quello per la tutela dei dati personali (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196); da quello per le controversie fallimentari (d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5); senza contare, poi, le diverse regole processuali in materia di rapporti personali e familiari.

⁷⁹ Un primo tentativo di perseguire una maggiore specializzazione dei giudici è stato attuato con l'istituzione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale (d.lgs. 27 giugno 2003, n. 168). Si tratta di un'operazione in parte imposta da obblighi comunitari, che, almeno sulla carta, avrebbe dovuto incidere positivamente dal lato dell'offerta di giustizia, consentendo la maggiore qualificazione dei giudici e garantendo la certezza del diritto e l'uniformità delle decisioni. In realtà, da un primo bilancio del reale funzionamento di tali sezioni, risulta che, nella maggioranza dei casi, i giudici non si occupano in via esclusiva di proprietà industriale e intellettuale, ma fanno parte delle sezioni "ordinarie" e hanno quindi doppi carichi. Cfr. BONELLI G. (2004).

⁸⁰ Cfr. COSTANTINO C. (2005); PROTO PISANI A. (2006).

anni '90 (legge n. 353 del 1990 e successivi interventi) che avrebbero dovuto comportare una drastica riduzione dei tempi dei procedimenti. Tre misure, in particolare, avrebbero dovuto concorrere a realizzare l'obiettivo: *i*) l'introduzione dell'immediata esecutività della sentenza di 1° grado: scoraggiando ricorsi a mero scopo dilatorio, questa misura avrebbe dovuto ridurre i tassi di appello, con effetti positivi sui carichi di lavoro delle Corti e dei tempi dei procedimenti; *ii*) il divieto di introdurre *nova* in appello: un appello chiuso non solo a nuove domande, ma anche a nuove eccezioni o prove si sarebbe dovuto ridurre a poche udienze e, conseguentemente, sveltire; *iii*) l'aumento delle risorse "giudicanti", indotto dal maggiore ricorso a giudici monocratici (anziché a collegi di 3 giudici).

Sebbene da molto tempo auspiccate⁸¹, le riforme hanno invece interessato solo marginalmente il giudizio presso la Suprema Corte, almeno fino a tempi recentissimi. Con l'eccezione della norma del 2001 che estendeva le ipotesi in cui la Corte pronuncia in camera di consiglio, la prima significativa modifica tesa a ridurre il numero di ricorsi è stata introdotta nel 2005 con l'istituzione di una struttura unificata per l'esame preliminare dei ricorsi. Nel 2006 (d.lgs. n. 40 del 2006), il giudizio presso la Corte è stato oggetto di modifiche significative volte soprattutto a valorizzare il ruolo nomofilattico⁸².

In effetti, i tassi d'appello (la percentuale delle sentenze di merito emesse in primo grado oggetto di impugnazione) sono diminuiti drasticamente nel primo periodo di applicazione della riforma, ma sono nuovamente risaliti a partire dal 2000. Nel 2005, quasi il 24% delle sentenze di primo grado emesse dal Tribunale è oggetto di appello, contro il 32% nel 1992⁸³ (graf. 11); la dura-

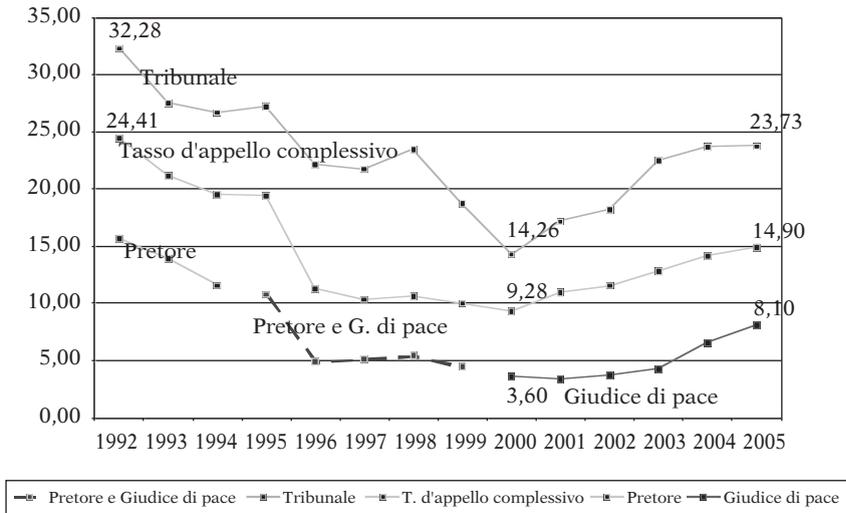
⁸¹ La letteratura giuridica su questo tema è abbondante. Per un sintetico riepilogo delle diverse iniziative legislative intraprese dalla metà degli anni '80 e dei motivi che hanno procrastinato l'intervento si veda VITTORIA P. (2006).

⁸² Per una valutazione delle modifiche introdotte si vedano, senza pretesa di completezza, SASSONI B. (2006); PROTO PISANI A. (2005); TARUFFO M. (2006); MONTELEONE G. (2006); VITTORIA P. (2006).

⁸³ Considerato il loro valore esiguo (inferiore a 2.500 euro o a 15.000 euro), le sentenze emesse dal giudice di pace mostrano tassi di appello fisiologicamente più bassi (8,1% nel 2005), anche se quasi raddoppiati negli ultimi 2 anni.

GRAF. 11

TASSI DI APPELLO PER GIURISDIZIONE DI PROVENIENZA,
VALORI PERCENTUALI
(provvedimenti avviati in 2° grado/sentenze emesse in 1° grado)



Fonte: ISTAT, *Statistiche giudiziarie civili*, vari anni. Il tasso di appello è calcolato come rapporto tra i procedimenti sopravvenuti in appello e quelli conclusi con sentenza di merito in primo grado. La serie riguarda solo i procedimenti di cognizione ordinaria.

ta dei procedimenti d'appello si è ridotta, ma rimane elevata (graf. 2): la durata effettiva era di 998 giorni nel 2001, contro i 1.107 nel 1992. Come già evidenziato, anche in tempi più recenti la situazione non ha subito miglioramenti di rilievo.

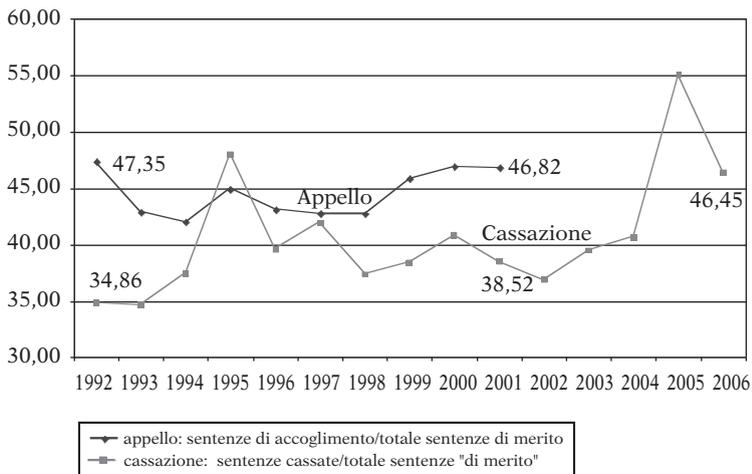
La carenza di informazioni, soprattutto nel confronto internazionale, rende difficile una interpretazione puntuale degli effetti della riforma. Appare plausibile tuttavia attribuire la riduzione strutturale dei tassi di appello alla eliminazione dell'effetto sospensivo della sentenza di primo grado e quindi alla riduzione del numero di ricorsi presentati a puro scopo dilatorio. L'inversione di tendenza verificatasi a partire dal 2000 potrebbe invece trovare una spiegazione nell'impiego di giudici onorari in primo grado e nel passaggio a una composizione monocratica del giudice di tribunale (in 1° e 2° grado) che possono avere influito negativamente

sulla qualità delle sentenze emesse. Il divieto di introdurre *nova* potrebbe spiegare la riduzione, seppure limitata, della durata dei procedimenti di appello. Questi risultati sembrano indicare che le singole misure adottate dal legislatore siano andate nella giusta direzione e che interventi mirati di razionalizzazione delle regole processuali possono produrre effetti positivi. Nel complesso, l'esito della riforma appare tuttavia poco soddisfacente: gli interventi sono stati circoscritti a singole fasi o gradi del giudizio e hanno tralasciato altri profili che viceversa appaiono importanti.

Particolare rilevanza assume il mancato contestuale intervento sul giudizio di Cassazione: la complessiva qualità del sistema delle impugnazioni dipende in modo cruciale dall'efficienza dell'ultimo grado di giudizio. La prevedibilità e l'uniformità dei giudizi della Corte Suprema condizionano le scelte delle parti (se appellare o no) e il comportamento dei giudici nei gradi precedenti. I tassi di accoglimento dei ricorsi in Cassazione nell'ultimo decennio si sono mantenuti elevati (cfr. graf. 12); ciò può aver con-

GRAF. 12

REVERSAL RATES IN APPELLO E CASSAZIONE



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT, *Statistiche giudiziarie civili*, vari anni, e dati Corte di Cassazione. La serie si riferisce, per l'appello, ai soli procedimenti di cognizione ordinaria; per la Cassazione, a tutti i ricorsi civili.

tribuito all'aumento notevole del numero dei ricorsi, passati dai circa 50 mila del 1994 ai circa 133 mila nel 2007⁸⁴. A sua volta, l'accresciuta mole di lavoro ha avuto ripercussioni sia sulla durata dei procedimenti (la durata stimata di un procedimento in Cassazione era pari a 1.196 giorni nel 2007, contro i 923 del 1994), sia sulla stessa possibilità di assicurare prevedibilità e uniformità dei giudizi (e, per questa via, una efficace funzione nomofilattica), alimentando così un circolo vizioso anche nei gradi precedenti. Una giurisprudenza poco uniforme della Corte genera anche in appello e in primo grado una forte disomogeneità nell'interpretazione delle norme; l'elevata variabilità dei possibili esiti dei giudizi incoraggia le parti a proporre appello; il numero dei ricorsi in 2° grado è poi tale da determinare carichi di lavoro e durate critici⁸⁵.

5. - Conclusioni

È evidente come i problemi della giustizia civile italiana siano assai complessi, per alcuni versi ormai risalenti e siano il frutto di una combinazione di fattori difficilmente separabili.

Ci sembra utile in particolare sottolineare come in primo luogo sia difficile affrontare la questione senza disporre di un quadro analitico complessivo: come hanno mostrato le riforme relative al processo (in particolare alle impugnazioni), non tenere conto degli "altri" fattori che incidono sulla gestione efficiente del processo può limitare i potenziali effetti positivi di singole misure. Per questo motivo appare necessaria l'analisi congiunta di elementi di domanda e offerta.

Perché quest'ultima possa essere realizzata efficacemente, tuttavia, appare indispensabile un sistema informativo assai più ricco di quello attualmente disponibile. Oltre a consentire analisi più accurate, la produzione di statistiche sui flussi in entrata e in uscita e sullo stato di avanzamento delle singole cause è uno stru-

⁸⁴ Per ciascun anno il dato comprende sia i sopravvenuti che i pendenti.

⁸⁵ Per un esame più approfondito dello stato e delle possibili cause di inefficienza dei procedimenti di impugnazione in Italia cfr. SZEGO B. (2007).

mento indispensabile per permettere al giudice di gestire il proprio ruolo e di programmare e organizzare le udienze in un ottica più attenta ai risultati e ai tempi; per monitorare lo svolgimento delle singole cause e impedire ingiustificati ritardi; è precondizione per la pianificazione e la programmazione del lavoro all'interno degli uffici giudiziari e per la successiva verifica dei risultati; per una disciplina più efficace del comportamento di ciascuno verso obiettivi condivisi. Un sistema informativo che assicuri maggiore trasparenza delle decisioni del singolo giudice e della sezione contribuisce alla armonizzazione e, nei casi delle fattispecie più ricorrenti, alla standardizzazione degli orientamenti.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., «Sulla riforma del giudizio di Cassazione», *Giurisprudenza Italiana*, 2003, pagg. 817 e ss.
- —, *Un progetto per la giustizia. Idee e proposte di rinnovamento*, a cura Rossi N., Milano, 2006.
- —, *Processo e Organizzazione. Le «riforme» possibili per la giustizia civile*, a cura di GILARDI G., Milano, 2004.
- —, «Dimensione e composizione ottimali degli uffici giudiziari e effetti dell'introduzione del giudice unico», in *Commissione tecnica della spesa pubblica ricerche*, n. 19, 1999.
- ANTONELLI M.A. - MARCHESI D., «Dimensione e composizione ottimali degli uffici giudiziari e effetti dell'introduzione del giudice unico», in *Commissione tecnica della spesa pubblica ricerche*, n. 19, 1999.
- BARRECA L., «Sistemi processuali e prassi operative a confronto», reperibile su www.associazionemagistrati.it, 2006.
- BIANCO M. - GIACOMELLI S., «Efficienza della giustizia e imprenditorialità: il caso italiano», *Economia e Politica Industriale*, n. 124, 2004.
- BONELLI G., «Sezioni specializzate di diritto industriale: speranze o illusioni?», in *Il Diritto Industriale*, 2004.
- CARMIGNANI A., «Funzionamento della giustizia civile e struttura finanziaria», in CANNARI L. et AL. (a cura di), *Imprese o intermediari? Aspetti finanziari e commerciali del credito tra imprese in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- CARMIGNANI A. - GIACOMELLI S., *Too Many Lawyers? An Empirical Investigation of Litigation in Italian Civil Courts*, mimeo, 2008.
- CARPI F., «Linee di tendenza delle recenti riforme processuali», *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, n. 849, 2006.
- CASTELAR PINHEIRO A., «Judicial System Performance and Economic Development», *Ensaio BNDES*, n. 1, 1996.
- CECCHI C., *Analisi statistica dei procedimenti civili di cognizione in Italia*, Laterza, Bari, 1975.
- CEPEJ, *European Judicial Systems*, Edition 2004, 2004.
- —, *European Judicial Systems*, Edition 2006, 2006.
- CHIARLONI S., «Il rito societario a cognizione piena: un modello processuale da sopprimere», *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, n. 865, 2006.
- CHOI S. - GULATI M., «A Tournament of Judges», *California Law Review*, n. 92, 2004, pagg. 299-322.
- CIVININI G., «Quale futuro per la giustizia civile?», *Foro Italiano*, vol. V, col. 30, 2002.
- CLERMONT K. - EISENBERG T., «Litigation Realities», Cornell Law School, *Working Paper*, 2002.
- COHEN M.A., «The Motives of Judges: Empirical Evidence from Antitrust Sentencing», *International Review of Law and Economics*, n. 13, 1992, pagg. 17-27.
- COMMISSIONE TECNICA PER LA FINANZA PUBBLICA, *Libro verde sulla spesa pubblica*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2007a.
- —, *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2007b.

- CONSOLO C., «Le prefigurabili inanità di alcuni nuovi riti commerciali», in *Studi di diritto processuale civile in onore di Giuseppe Tarzia*, tomo II, Milano, 2005, pag. 1707.
- CONTINI F. - COVIELLO D. - ICHINO A., *Duration of Trials and the Individual Productivity of Judges*, mimeo, 2007.
- CORSINI F., «Le proposte di “privatizzazione” dell’attività istruttoria alla luce delle recenti vicende della “discovery” anglosassone», *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, vol. II, 2002.
- COSTANTINO C., «Tra processo e organizzazione: per una giustizia civile tempestiva ed efficace», *Democrazia e Diritto*, 2005.
- —, «Giustizia e principio di legalità» (Contributo al dibattito sulla giustizia civile nella XIV Legislatura), *Questione Giustizia*, 2002, pag. 749.
- DAMAŠKA M.R., «I due tipi di Stato e gli scopi del processo», in AA.Vv., *I metodi della giustizia civile*, Verona, 2000.
- DI FEDERICO G., *Judicial Independence in Italy. A Critical Overview in a (Non systematic) Comparative Perspective*, in *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication Series, 2002.
- —, «Independence and Accountability of the Judiciary in Italy. The Experience of a Transitional Country in a Comparative Perspective», in SAJO A. (a cura di), *Judicial Integrity*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2004.
- DI FEDERICO G. (a cura di), *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, the Netherlands and Spain*, Lo Scarabeo, Bologna, 2005.
- DONDI A., «Complessità e adeguatezza nella riforma del processo societario - Spunti minimi di raffronto comparato», *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, I, 2004, pag. 137.
- DONDI A. - ANSANELLI V., «Diritto delle prove e discrasie nella recente riforma italiana del processo civile», *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2007, pag. 621.
- ENRIQUES L., «Do Corporate Law Judges Matter? Some Evidence from Milan», *European Business Organization Law Review*, n. 3, 2002.
- FABBRI D. - PADULA M., «Does Poor Legal Enforcement Make Households Credit-Constrained?», *CSEF, Working Paper*, n. 65, 2002.
- GILARDI G., «Alcune proposte per la giustizia civile», *Questione Giustizia*, 2004, pag. 1230.
- —, «Mettere l’organizzazione al centro: sull’importanza della dimensione organizzativa per il buon funzionamento degli uffici giudiziari», *Quaderni di Giustizia e Organizzazione*, n. 1, 2006.
- GIORGANTONIO C., *Le riforme del processo civile italiano tra adversarial system e case management*, mimeo, 2007.
- GRAZIOSI C., «La nuova udienza di trattazione: una prima lettura», *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, n. 943, 2006.
- GUISSO L. - SAPIENZA P. - ZINGALES L., «The Role of Social Capital in Financial Development», *American Economic Review*, June, 2004, pagg. 526-566.
- HALL R. - JONES C., «Why Do Some Countries Produce Much More Output per Worker than Others?», *Quarterly Journal of Economics*, n. 1, 1999.
- ISTAT, *Statistiche giudiziarie civili* (vari anni).

- ISTAT, (a cura di), *La giustizia civile in Italia: funzionalità e processo di riforma*, Roma, 2001.
- JAPPELLI T. - PAGANO M. - BIANCO M., «Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets», *Journal of Money Credit and Banking*, n. 37, vol. 2, 2005, pagg. 223-244.
- JOHNSON S. - McMILLAN J. - WOODRUFF C., «Courts and Relational Contracts», *Journal of Law, Economics and Organization*, n. 1, 2002.
- JOLOWICZ J.A., «Adversarial and Inquisitorial Models of Civil Procedure», *International and Comparative Law Quarterly*, n. 52, 2003, pagg. 281-295.
- KAUFMANN D. - KRAAY A. - ZOIDO-LOBATON P., «Governance Matters», World Bank, Policy Research, *Working Paper*, n. 2196, 1999.
- KUMAR K. - RAJAN R. - ZINGALES L., «What Determines Firm Size?», *NBER, Working Paper*, n. 7208, 1999.
- LA PORTA R. ET AL., «Law and Finance», *Journal of Political Economy*, n. 6, 1998.
- LAEVEN L. - MAJNONI G., «Does Judicial Efficiency Lower the Cost of Credit?», *Journal of Banking and Finance*, n. 29, vol. 7, 2005, pagg. 1791-1812.
- LAEVEN L. - WOODRUFF C., «The Quality of the Legal System, Firm Ownership and Firm Size», World Bank, Policy Research, *Working Paper*, n. 3246, 2004.
- LEVY G., «Careerist Judges», *RAND, Journal of Economics*, no. 36, 2005, pagg. 275-297.
- MARCHESI D., *Giustizia: tempi e interazioni con il sistema economico*, ISAE, I Temi dei rapporti trimestrali, Roma, 2001.
- —, *Litiganti, avvocati e magistrati: Diritto ed economia del processo civile*, Il Mulino, 2003.
- —, «Giustizia», ISAE, *Priorità nazionali. Infrastrutture materiali e immateriali*, Roma, 2008.
- MARINI L., «Gli assetti organizzativi del Consiglio Superiore della Magistratura come strumento», *Quaderni di Giustizia e Organizzazione*, nn. 1, 2, 2006.
- MICELI T.J. - COSGEL M.M., «Reputation and Judicial Decision Making», *Journal of Economic Behavior and Organization*, 1994, pagg. 31-51.
- MIRABELLI C. - PAGANETTO L. - TRIA G., *Economia della giustizia. Domanda, offerta, organizzazione delle cause civili*, Donzelli, 2005.
- MONTELEONE G., «Il nuovo volto della Cassazione Civile», *Rivista Diritto Processuale*, 2006, pagg. 961 e ss.
- OBERTO G., *Selection, Training, Career and Status of Judges: International Standards and the Italian Experience*, mimeo, 2002.
- PALUMBO G., *Competitività e qualità del quadro normativo: processo legislativo e produzione giurisprudenziale*, mimeo, 2008.
- PALUMBO G. - SETTE E., *Career Concerns and Court Delay*, mimeo, 2008.
- PASSANANTE L., «La riforma del processo civile inglese: principi generali e fase introduttiva», *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, vol. II, 2000, pag. 1353.
- POLINSKY A.M. - RUBINFELD D.L., «Aligning the Interests of Lawyers and Clients», *American Law and Economics Review*, vol. 5, n. 1, 2003, pagg. 165-188.
- POSNER R.A., «Explaining the Variance in the Number of Tort Suits across U.S. States and Between United States and England», *Journal of Legal Studies*, vol. 26, 1997, pagg. 477-489.
- PROTO PISANI A., «Dodici anni di riforme per la giustizia civile», *Foro Italiano*, vol. V, 2001, col. 89.

- PROTO PISANI A., «Novità del giudizio di Cassazione», *Foro Italiano*, vol. V, 2005, coll. 252 e ss.
- PROTO PISANI A., «Dai riti speciali alla differenziazione del rito ordinario», *Foro Italiano*, vol. V, 2006, col. 85.
- RAJAN R. - ZINGALES L., «Power in a Theory of the Firm», *Quarterly Journal of Economics*, n. 2, 1998.
- RAMSEYER J.M. - RASMUSSEN E.B. , «Judicial Independence in Civil Law Regimes: The Evidence from Japan», *The Journal of Law Economics and Organization*, n. 13, 1997, pagg. 259-286.
- — — — —, «Why are Japanese Judges so Conservative in Politically Charged Cases?», *American Political Science Review*, 2001, pagg. 331-344.
- SALZBERG E. - FENN P., «Judicial Independence: Some Evidence from the English Court of Appeal», *Journal of Law and Economics*, 1999, pagg. 831-847.
- SASSONI B., «Il nuovo giudizio di cassazione», *Rivista Diritto Processuale*, 2006, pagg. 217 e ss.;
- SHAVELL S., «The Appeals Process as a Mean of Error Correction», *Journal of Legal Studies*, n. 24, 1995, pagg. 379-426.
- — — — —, «The Appeals Process and Adjudicator Incentives», *Journal of Legal Studies*, n. 35, 2006, pagg. 1-29.
- SHORE K.E., «A History of the 1999 Discovery Rules: The Debates & Compromises», *Review of Litigation*, n. 20, 2000, pag. 101.
- SMYTH R., «Do Judges Behave as Homo Economicus, and if so, Can we Measure their Performance? An Antipodean Perspective on a Tournament of Judges», Florida State University, *Law Review*, vol. 32, 2005, pagg. 1299-1330.
- SZEGO B., *Quali effetti dalla riforma dei procedimenti d'appello in Italia?*, mimeo, 2007.
- TARUFFO M., *La giustizia civile in Italia dal '700 a oggi*, Il Mulino, Bologna, 1980.
- — — — —, «Voce Diritto processuale civile nei paesi anglosassoni», in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, vol. 4, Torino, 1990.
- — — — —, «Una riforma della Cassazione civile?», *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2006, p. 755.
- VERCELLONE P., «La resistibile inefficienza della giustizia civile (Riflessioni su un'esperienza)», *Questione Giustizia*, n. 1017, 1999.
- VIAZZI C., «La riforma del processo civile e alcune prassi giurisprudenziali in materia di prove: un nodo irrisolto», *Foro Italiano*, 1994.
- — — — —, «I tempi di lavoro del giudice», in DE RUGGIERO L. - PINTO F. (a cura di), *L'organizzazione della giustizia: servizio o disservizio? Le proposte di Magistratura democratica*, Franco Angeli, 2004.
- VITTORIA P., «Soluzioni organizzative e strumenti processuali per la definizione rapida del contenzioso civile», relazione al Convegno «Processo, organizzazione e informatica nelle Corti di Cassazione Europee» organizzato presso la Corte di Cassazione il 20 e 21 ottobre 2006 (la relazione è disponibile sul sito www.cortedicassazione.it), 2006.
- ZAN S., *Fascicoli e tribunali*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- — — — —, «Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia: caratteristiche e prospettive», *Quaderni di giustizia e organizzazione*, n. 1, 2006.

