

GIUSTIZIA CIVILE

Incontro tra Ministero e CSM

Misurare la performance dei tribunali

Elaborazione di Roger **Abravanel** – Stefano **Proverbio** – Fabio **Bartolomeo**

nell'ambito dei lavori dell' «Osservatorio per il monitoraggio degli effetti sull'economia delle riforme della giustizia» presieduto dalla Prof.ssa Paola **Severino**

Roma, 26 marzo 2015

Sintesi delle conclusioni

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

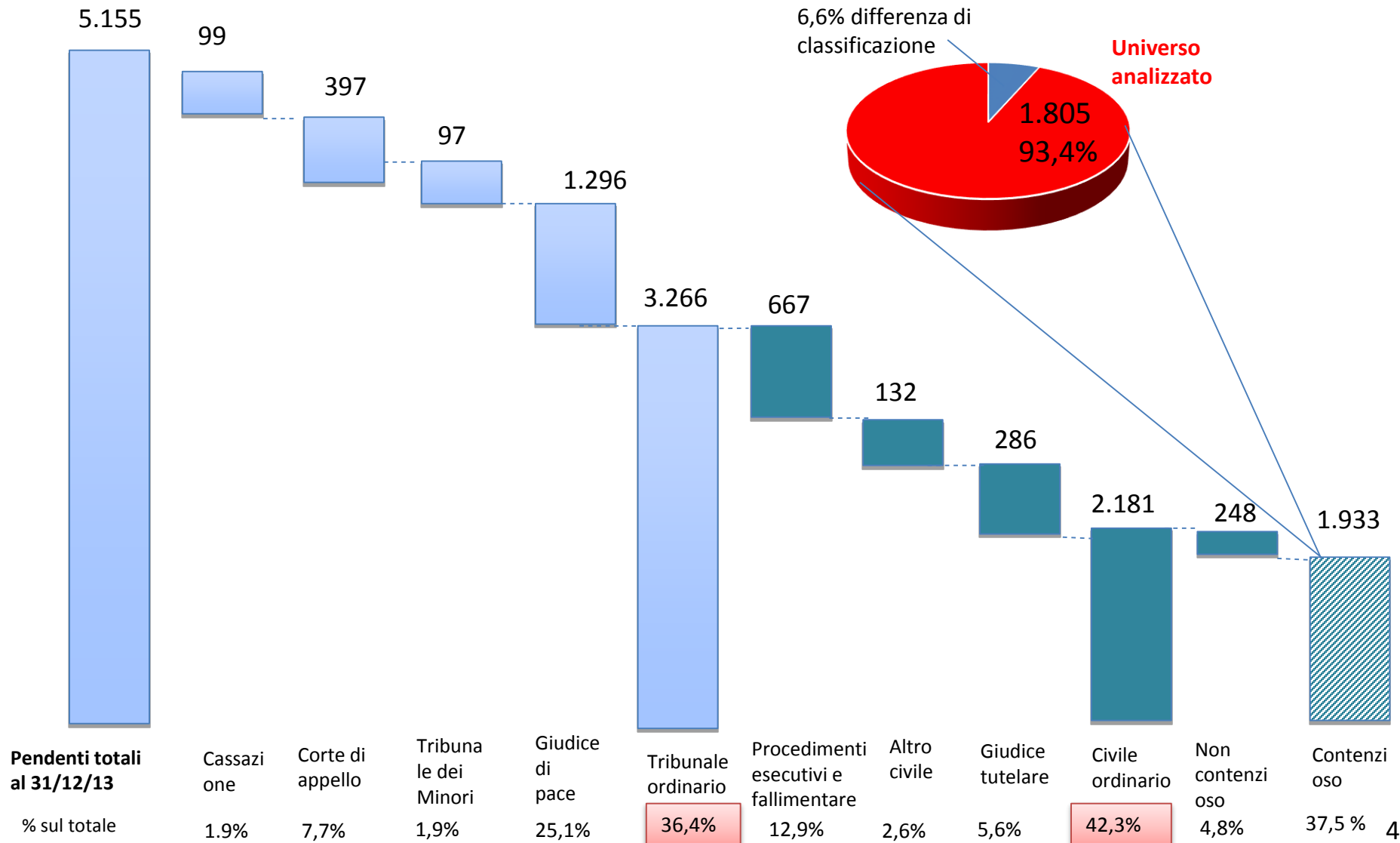
Indice del documento

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

Procedimenti civili pendenti al 31 dicembre 2013

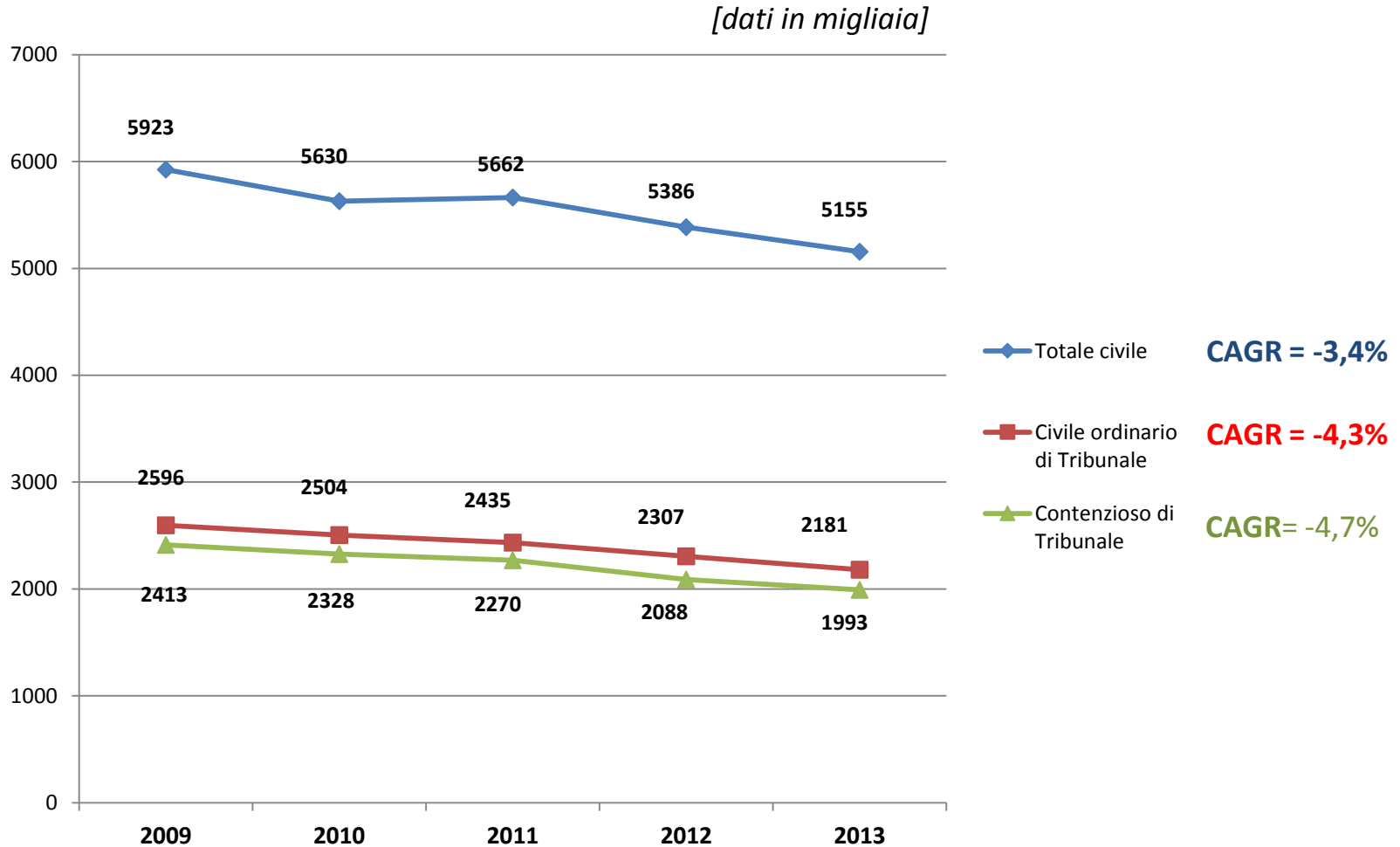
L'analisi che segue, resa possibile dal nuovo sistema di datawarehouse realizzato dalla Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia, si basa sul contenzioso di Tribunale che comprende quasi 2 milioni di pendenti pari al 37,5% del totale nazionale.

[Dati in migliaia]



Serie storica delle pendenze civili

I procedimenti civili pendenti sono calati dal 2009 del 15% (quasi 800.000 pratiche) con un tasso di riduzione più marcato per il contenzioso di Tribunale

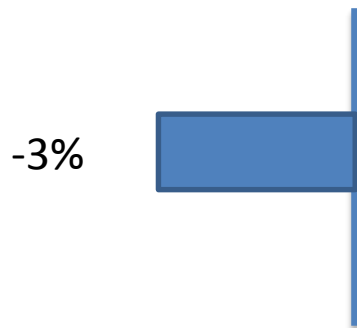


Variazione % degli iscritti e dei definiti

Il calo dei pendenti è guidato dalla riduzione della litigiosità ottenuta anche grazie alla mediazione e all'aumento dei costi di avvio dei procedimenti

Civile ordinario

Variazione
procedimenti iscritti
2011 - 2013



Variazione
procedimenti definiti
2011 - 2013



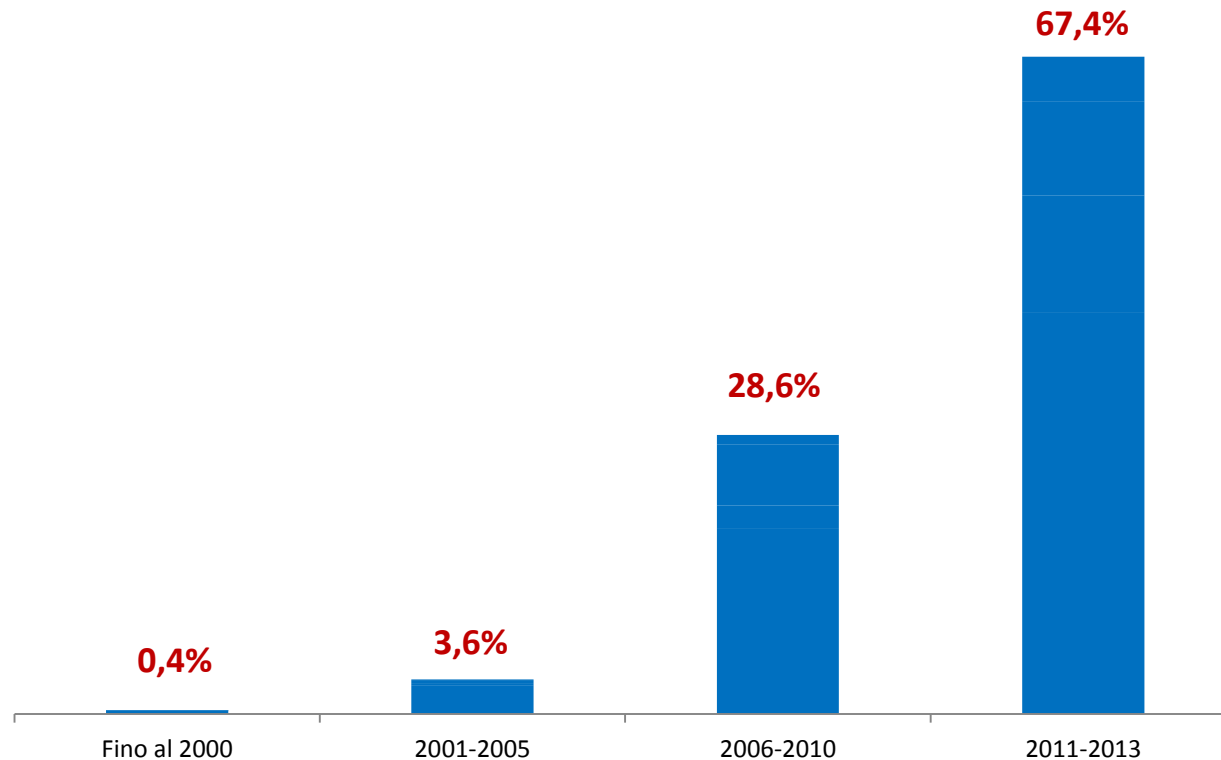
La produttività è rimasta costante nonostante la nota riduzione del personale amministrativo

- mediazione civile
- aumento dei costi (contributo unificato)

Contenzioso pendente per classe di anzianità al 31/12/2013

Esistono quasi 590.000 procedimenti pendenti in Tribunale con anzianità superiore a 3 anni e oltre 70.000 pendenti da più di 8 anni

(questa analisi è stata resa nota dal Dipartimento guidato da Mario Barbuto con l'operazione trasparenza voluta dal Ministro Orlando e denominata «Censimento speciale della giustizia civile»)



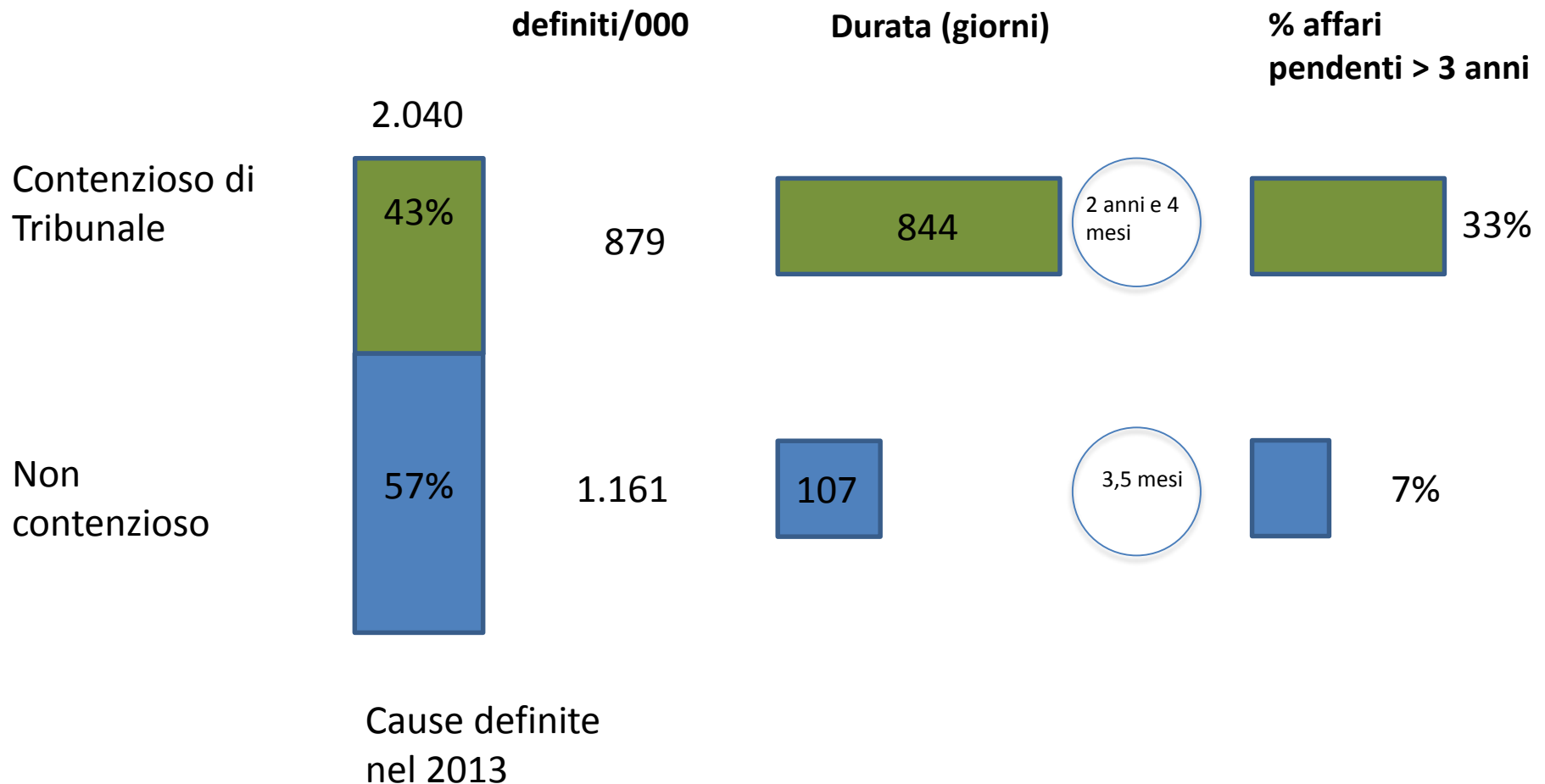
Anzianità	Oltre 13 anni	8 – 12 anni	3 – 8 anni	Entro i 3 anni	Totale
Numero pendenti	7.013	64.191	516.495	1.216.900	1.804.599

Indice del documento

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

Performance complessiva – Tribunale ordinario

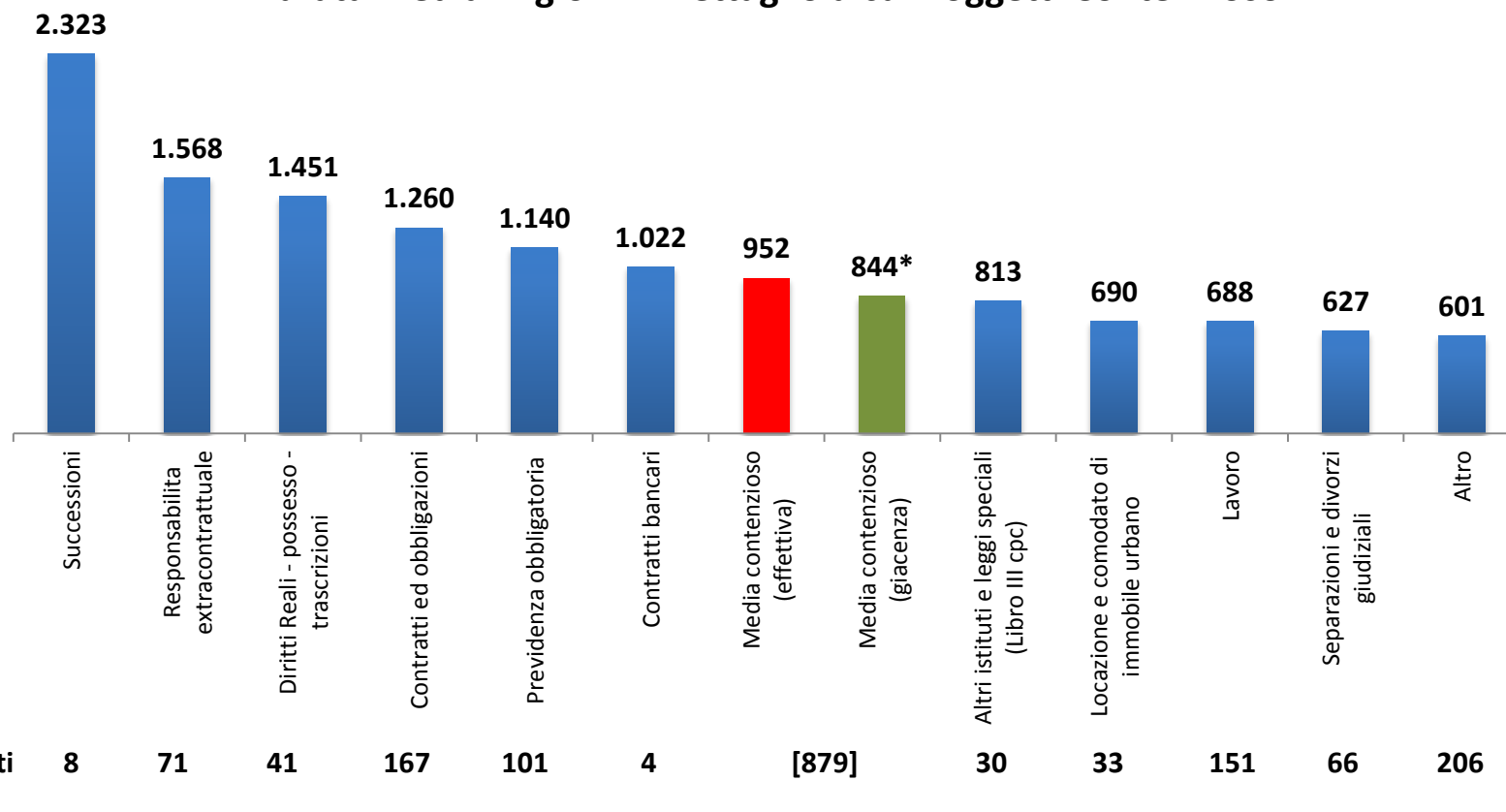
Ai fini dell'analisi di performance, sono stati considerati due indicatori fondamentali: la durata delle cause e la percentuale di cause ultra-triennali giacenti in primo grado



Durata media effettiva del contenzioso definito nel 2013 per materia

La durata media effettiva di alcune materie supera di molto i tre anni e addirittura i sei anni nel caso delle successioni

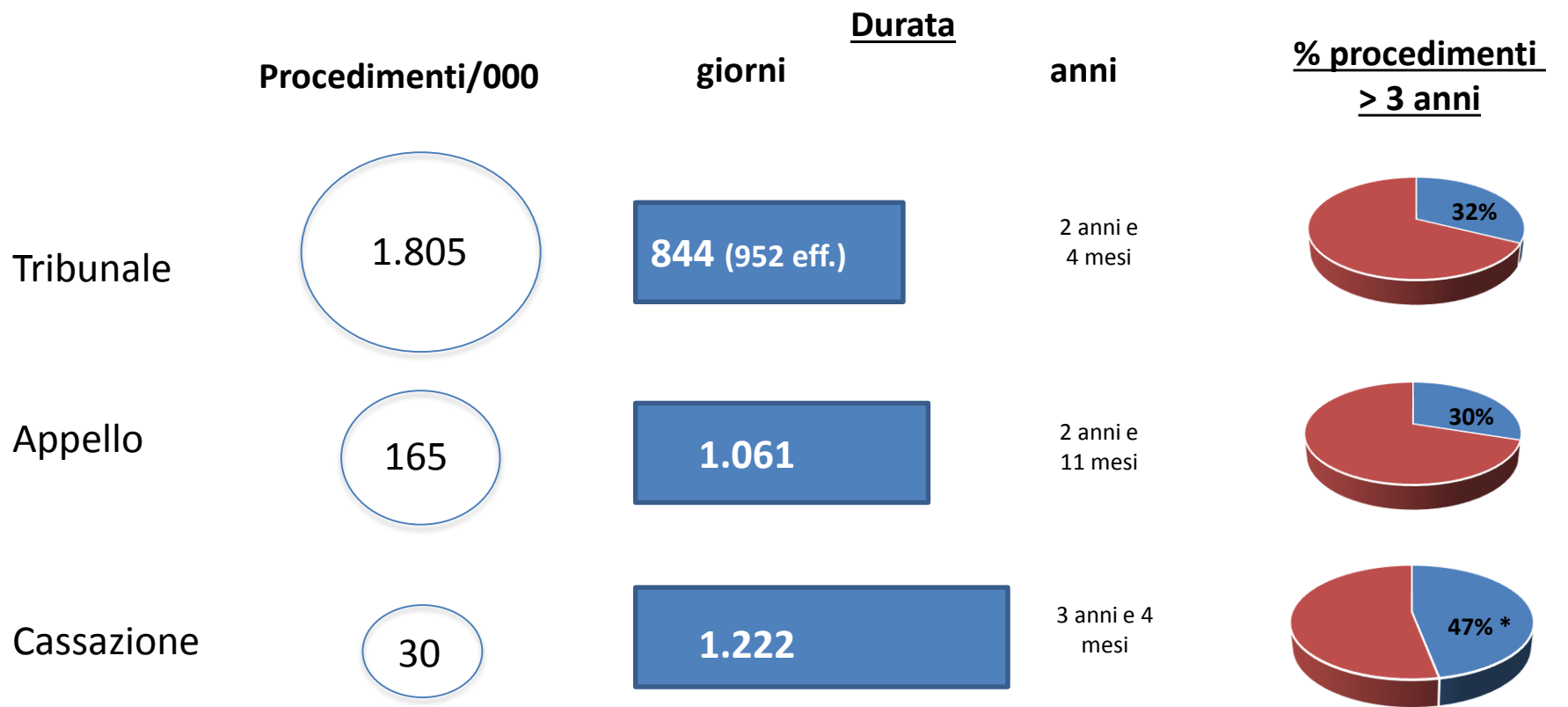
Durata media in giorni - Dettaglio alcuni oggetti Contenzioso



* La durata stimata tramite formula di magazzino è minore di quella effettiva poiché su quest'ultima incidono le definizioni di affari pendenti da molti anni

Pendenti al 31/12/2013

I gradi di giudizio superiore mostrano durate medie più lunghe di quelle del primo grado



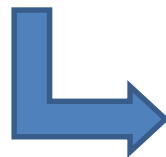
(*) % procedimenti > 2 anni

[Fonte Cassazione]

Durata media complessiva (stimata) nei tre gradi di giudizio

Con questi tempi medi non è trascurabile l'impatto economico negativo dei risarcimenti ex legge Pinto sul bilancio statale

	1° grado	appello	cassazione	
Limite di legge (Pinto)	1.095gg (3 anni)	730gg (2 anni)	365gg (1 anno)	2.190gg (6 anni)
Realtà misurata	844gg (2 anni e 4 mesi) 952gg eff.	1.061gg (2 anni e 11 mesi)	1.222gg (3 anni e 4 mesi)	3.127gg (8 anni e 7 mesi)
Stima numero di procedimenti che violano la legge Pinto*	Oltre 600 000	Circa 120 000	Circa 25 000	Oltre 700.000!



Dal consuntivo contabile risulta che, dalla sua introduzione, i risarcimenti per legge Pinto ammontano a 316 milioni di € già pagati e 406 milioni di € ancora da pagare

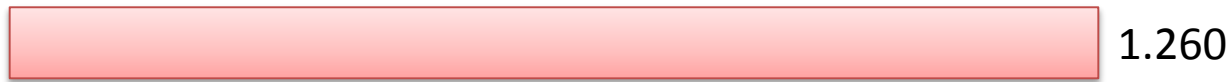
* Ipotizzando una distribuzione normale delle classi di anzianità

Contenzioso civile di primo grado – il confronto della durata con il benchmark internazionale

La performance italiana, in termini di durata media del giudizio di primo grado, misurata da World Bank non è solo lontana da quella dei migliori paesi, ma è anche due volte più lunga della media

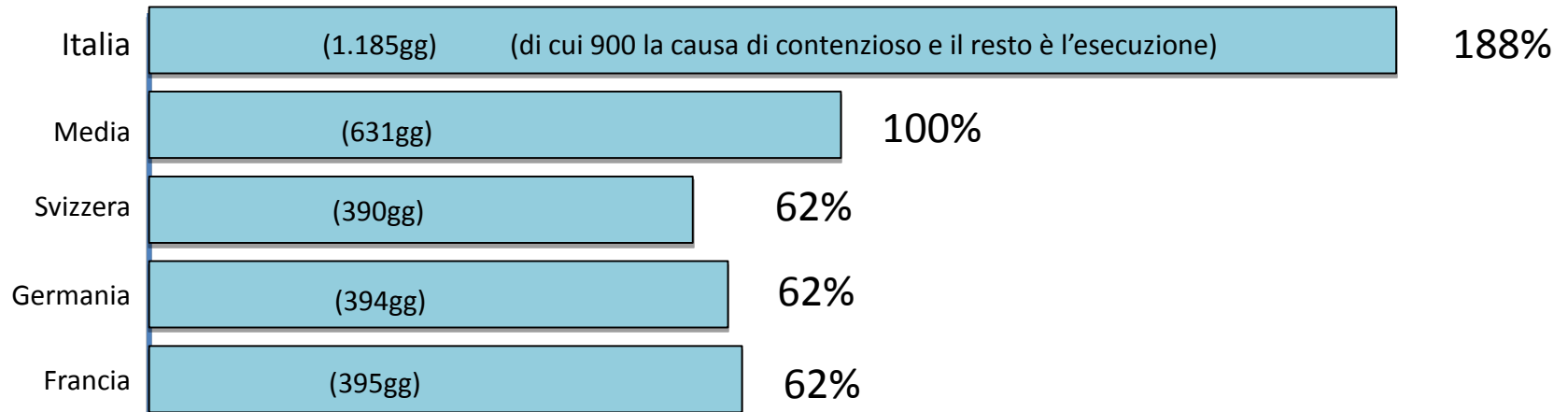
Italia

Caso omogeneo
Work Bank



World Bank*

(dati 2012)

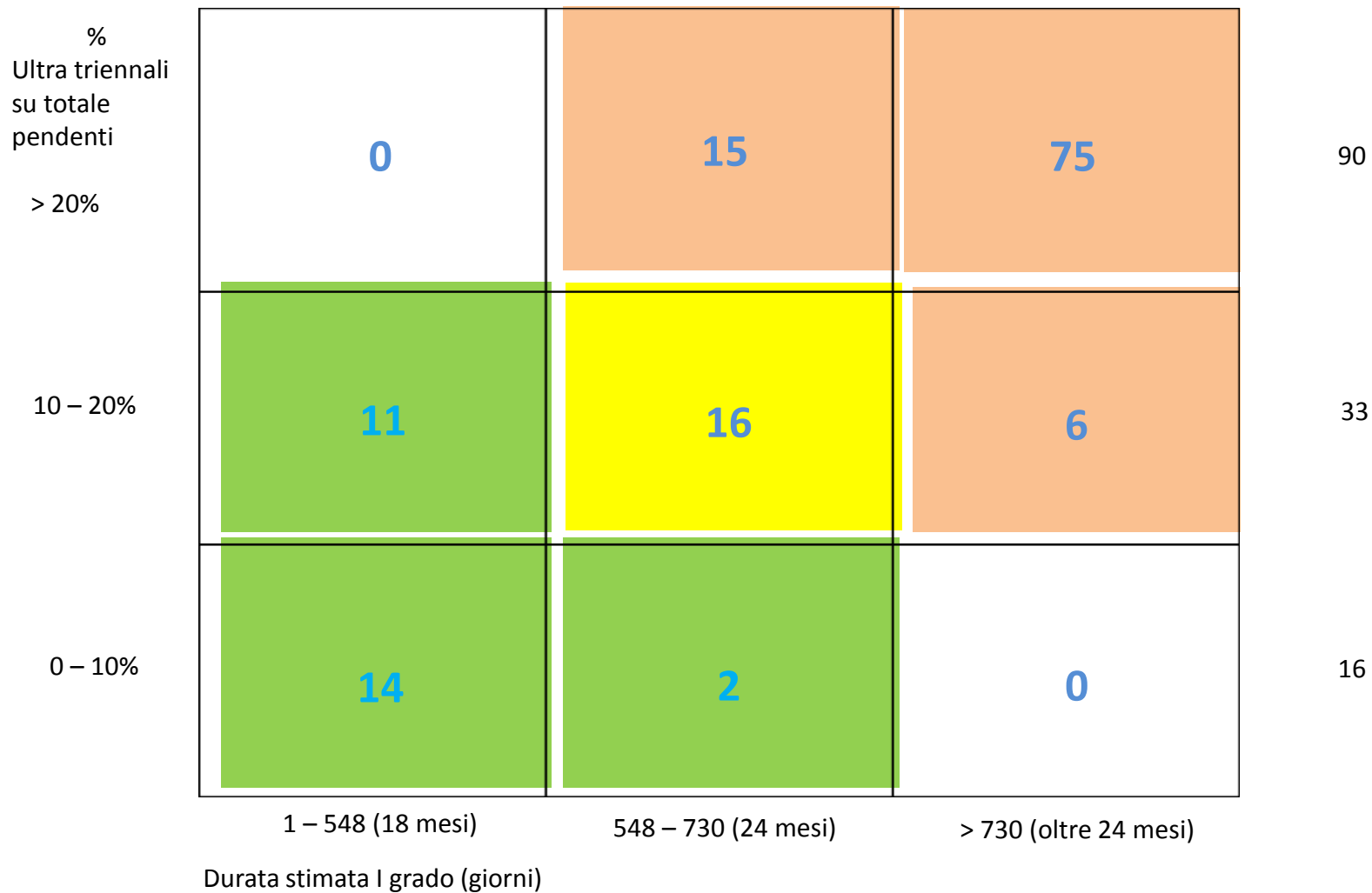


(*) WB considera un solo specifico caso di contenzioso tra imprese e inoltre utilizza quale benchmark italiano la sola performance del tribunale civile di Roma. Seppur nella sua specificità il dato WB è quindi confrontabile con la durata calcolata nella nostra analisi

La performance è molto differente da tribunale a tribunale

Numero di tribunali: 139 (con Napoli unito a Napoli Nord)
per categoria di performance
durata media contenzioso, % oltre 3 anni

performance



1 – 548 (18 mesi)

548 – 730 (24 mesi)

> 730 (oltre 24 mesi)

Durata stimata I grado (giorni)

25

33

81

Elenchi Tribunali con le **migliori performance** – Durata e Ultra-triennalità (UT)

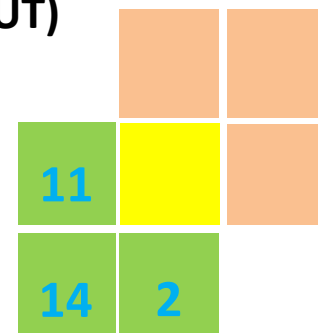
>20%
UT

#	Tribunale	UT	Durata
1	TRENTO	10,3%	450
2	FERRARA	10,0%	488
3	COMO	14,8%	500
4	BOLZANO	14,2%	509
5	PORDENONE	10,4%	509
6	GENOVA	12,9%	516
7	RAVENNA	10,1%	528
8	TERMINI IMERESE	17,1%	532
9	MANTOVA	15,2%	532
10	CHIETI	11,8%	539
11	MILANO	14,7%	545

10 – 20%

#	Tribunale	UT	Durata
1	AOSTA	3,7%	320
2	ROVERETO	2,9%	327
3	CUNEO	4,5%	386
4	ASTI	5,3%	390
5	BUSTO ARSIZIO	6,7%	403
6	VERBANIA	3,7%	420
7	TORINO	6,4%	424
8	TRIESTE	3,7%	432
9	IVREA	8,5%	449
10	MARSALA	5,7%	461
11	UDINE	6,4%	478
12	MONZA	6,7%	480
13	LODI	9,0%	507
14	LECCO	7,8%	510

0 – 10%



performance

Migliori - 27

In ciascun quadrante, i Tribunali sono riportati in ordine crescente di durata



#	Tribunale	UT	Durata
1	LANCIANO	4,5%	559
2	LANUSEI	8,6%	614

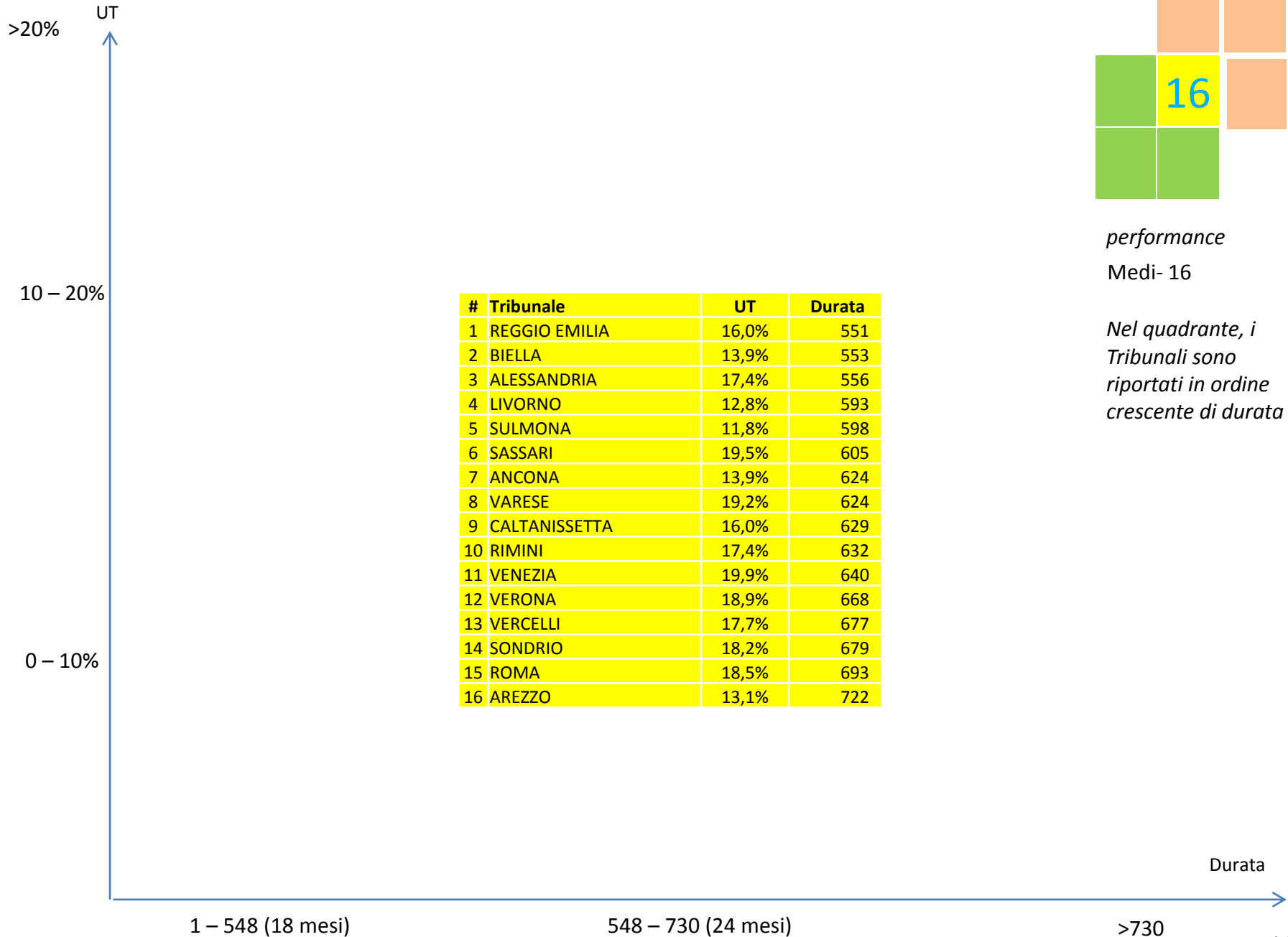
Durata

1 – 548 (18 mesi)

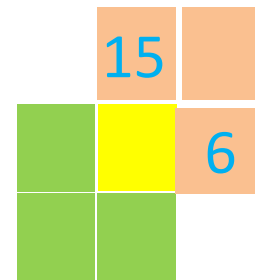
548 – 730 (24 mesi)

> 730

Elenchi Tribunali con performance medie – Durata e Ultra-triennalità (UT)



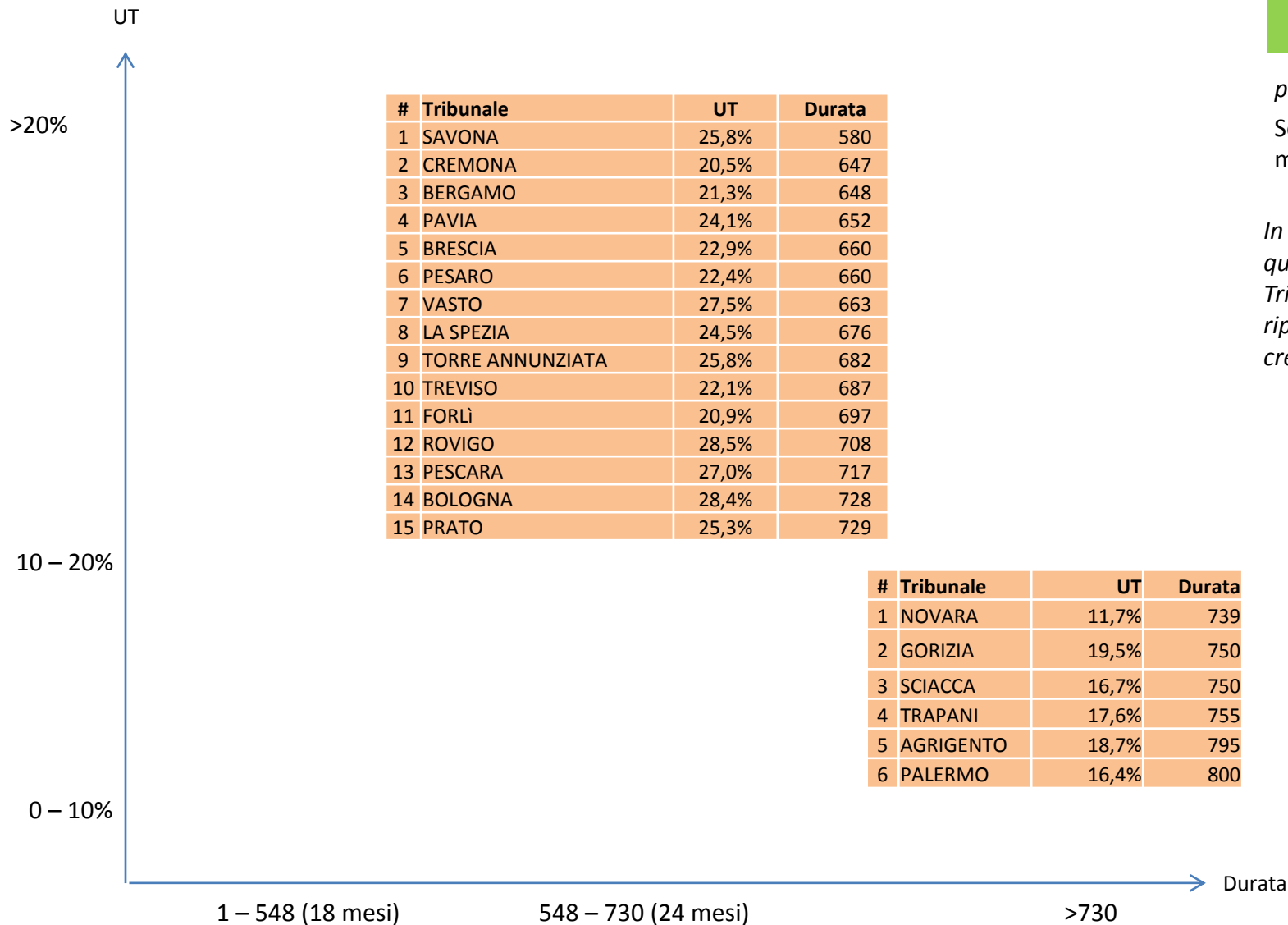
Elenchi Tribunali con performance sotto la media su una dimensione – Durata e Ultra-triennalità (UT)



performance

Sotto la media- 96

In ciascun quadrante, i Tribunali sono riportati in ordine crescente di durata



Elenchi Tribunali con le performance sotto media su due dimensioni – Durata e UT

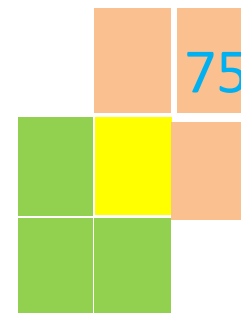
UT



>20%

# Tribunale	UT	Durata
1 LARINO	26,4%	737
2 PADOVA	28,2%	749
3 GELA	24,2%	757
4 IMPERIA	26,0%	762
5 NAPOLI (incl. N.NORD)	26,9%	771
6 LECCE	30,1%	772
7 L'AQUILA	28,2%	786
8 RIETI	20,4%	792
9 TIVOLI	20,8%	794
10 TERNI	21,1%	798
11 BRINDISI	31,3%	817
12 PIACENZA	36,7%	819
13 BENEVENTO	31,6%	823
14 BELLUNO	40,1%	833
15 VITERBO	24,3%	834
16 PISA	35,6%	836
17 LOCRI	22,8%	839
18 CAMPOBASSO	28,6%	855
19 MASSA	37,1%	855
20 TRANI	39,0%	862
21 VELLETRI	31,2%	882
22 TERAMO	31,7%	887
23 LUCCA	26,8%	889
24 SALERNO	46,5%	894
25 TARANTO	37,0%	895
26 PARMA	32,7%	895
27 FIRENZE	27,3%	895
28 PISTOIA	26,4%	898
29 MODENA	28,9%	898
30 ASCOLI PICENO	38,3%	913
31 FROSINONE	29,7%	919
32 SIRACUSA	36,2%	938
33 FERMO	29,5%	945
34 SANTA MARIA CV	37,2%	949
35 CASSINO	36,0%	953

# Tribunale	UT	Durata
36 MACERATA	39,6%	958
37 REGGIO CALABRIA	29,1%	967
38 NOCERA INFERIORE	38,5%	974
39 CAGLIARI	38,1%	985
40 PALMI	24,5%	986
41 TEMPIO PAUSANIA	31,6%	987
42 URBINO	27,2%	991
43 AVELLINO	36,2%	1.002
44 AVEZZANO	35,0%	1.009
45 SIENA	34,3%	1.010
46 GROSSETO	42,7%	1.017
47 ENNA	33,4%	1.019
48 VICENZA	38,5%	1.022
49 COSENZA	32,0%	1.032
50 ORISTANO	34,6%	1.033
51 CATANZARO	45,4%	1.038
52 BARI	48,7%	1.066
53 CROTONE	39,6%	1.070
54 PERUGIA	40,9%	1.096
55 RAGUSA	28,9%	1.099
56 LATINA	36,2%	1.165
57 CIVITAVECCHIA	39,6%	1.174
58 NUORO	32,7%	1.184
59 POTENZA	49,1%	1.187
60 CATANIA	31,0%	1.227
61 CALTAGIRONE	34,9%	1.232
62 PAOLA	43,4%	1.264
63 MESSINA	48,9%	1.308
64 MATERA	53,0%	1.316
65 LAGONEGRO	34,1%	1.318
66 VALLO DELLA L.	51,7%	1.359
67 SPOLETO	45,6%	1.384
68 CASTROVILLARI	40,7%	1.429
69 PATTI	58,4%	1.465
70 VIBO VALENTIA	55,1%	1.503
71 BARCELLONA PdG	54,2%	1.517
72 NOLA	49,5%	1.561
73 FOGGIA	67,5%	1.595
74 ISERNIA	30,2%	1.720
75 LAMEZIA TERME	67,0%	2.036



performance

Sotto la media - 96

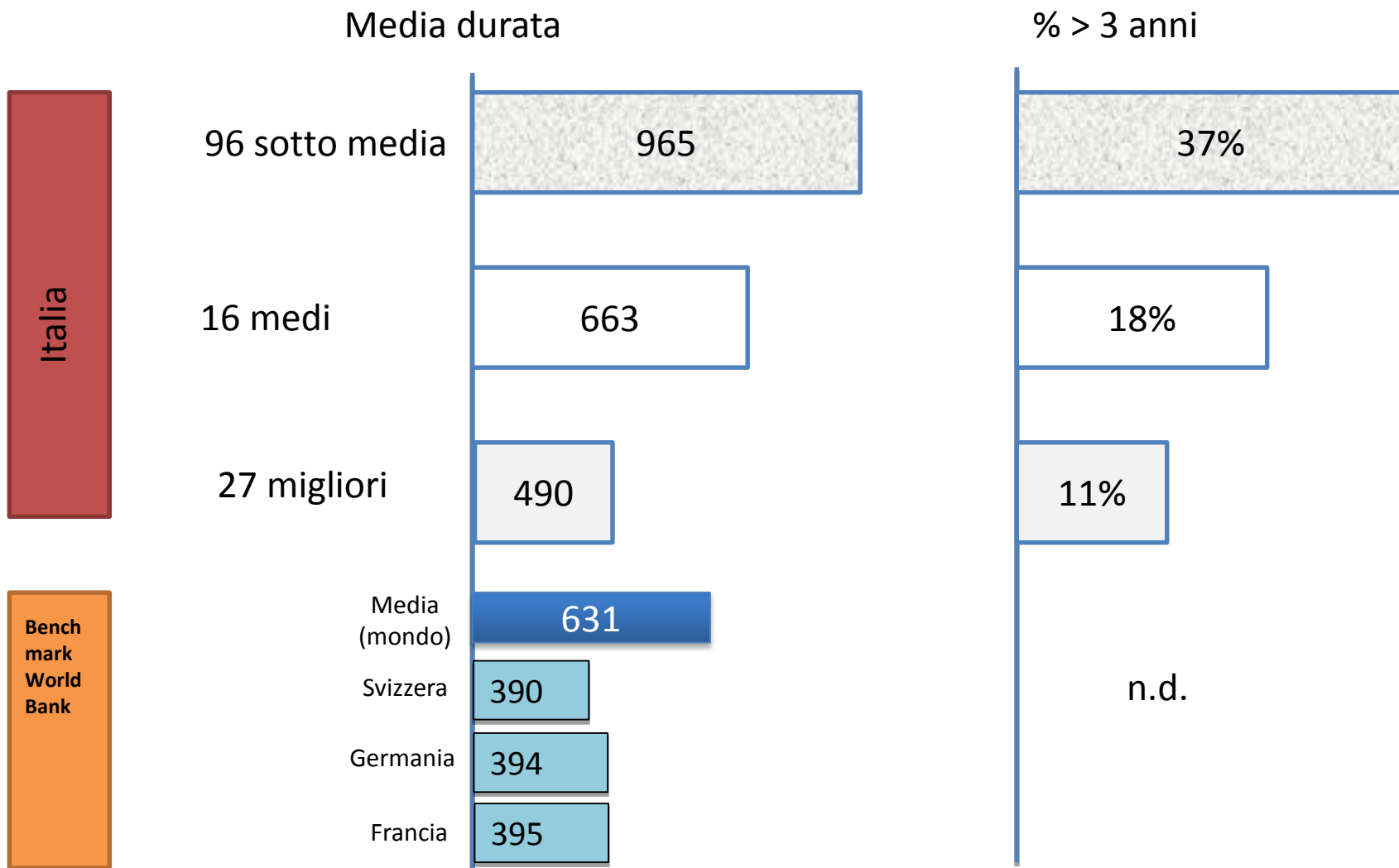
I 75 Tribunali sono riportati in ordine crescente di durata

>730

Durata

18

I 27 migliori tribunali italiani hanno una performance non molto lontana da quella dei migliori tribunali esteri



Indice del documento

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

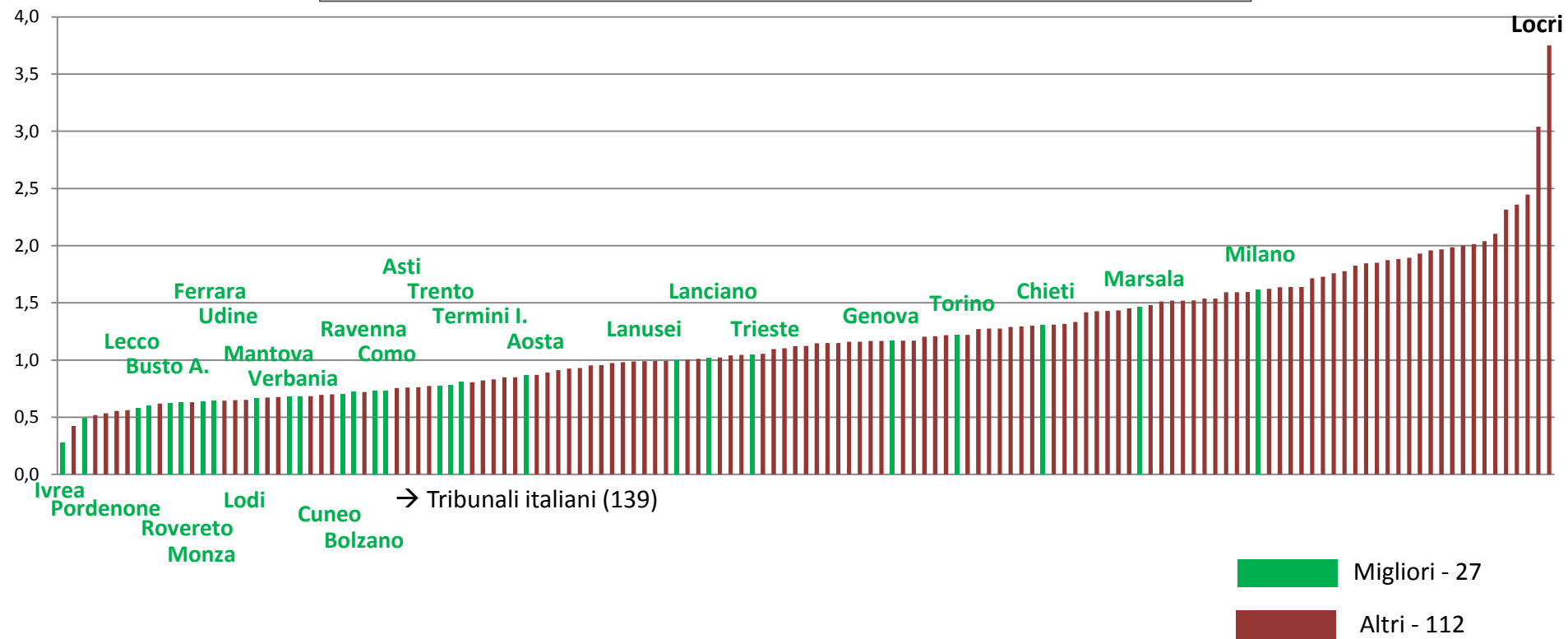
MITI DA SFATARE (o da ridimensionare)

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

1. La colpa è della litigiosità....

- la litigiosità è effettivamente molto diversa tra i bacini di competenza dei vari tribunali, ma non risulta correlata con la performance

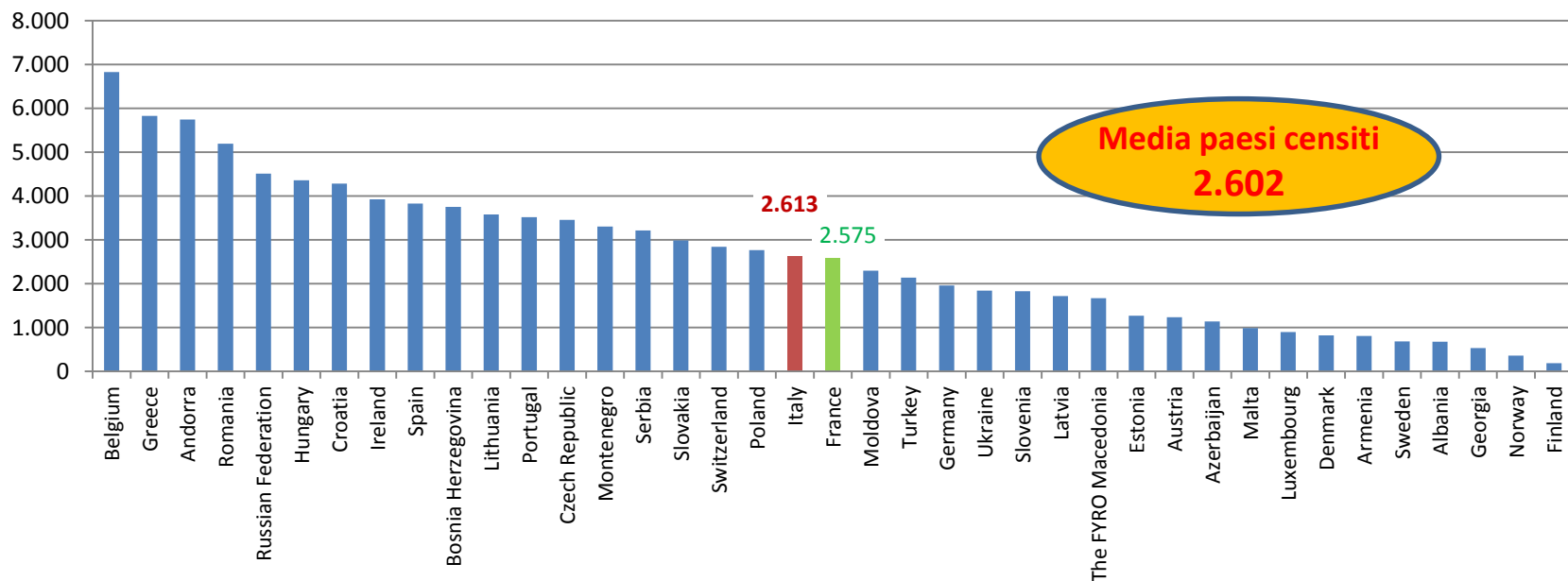
TRIBUNALI ITALIANI IN ORDINE DI TASSO LITIGIOSITÀ
(numero di casi ogni cento abitanti)



Tasso di litigiosità dei principali paesi europei misurato dalla Cepej

Il tasso di litigiosità italiano è allineato a quello medio europeo, in particolare, assieme a quello francese è il più basso tra i paesi latini

Cepej (dati 2012) Iscritti / 100.000 abitanti



Tuttavia, anche per la Cepej, l'Italia fa registrare tempi medi di risoluzione del contenzioso più alti degli altri Paesi europei, ad esempio

- Spagna = 45% dell'Italia
- Francia = 53% dell'Italia

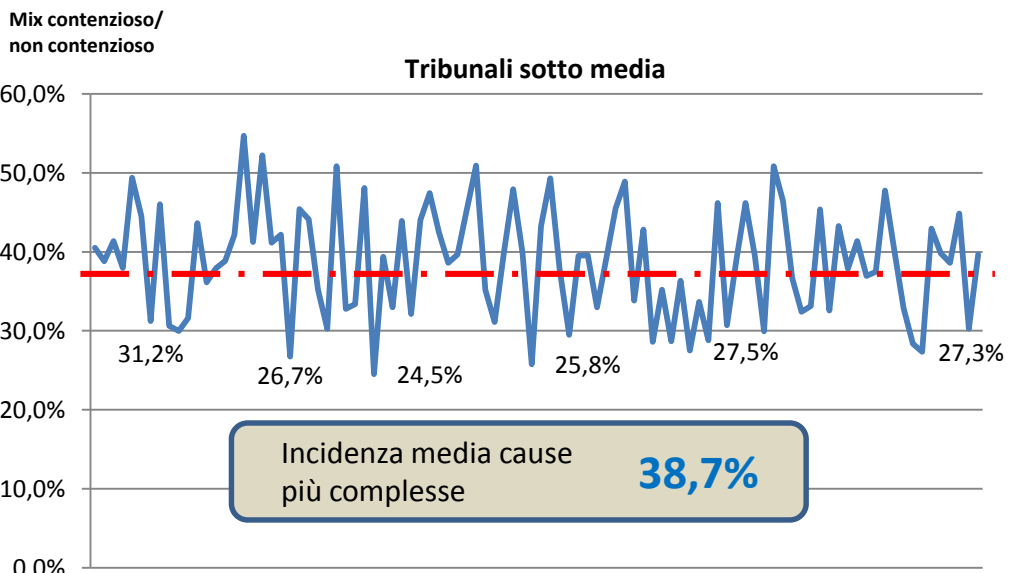
2. Mancano le risorse (umane)

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

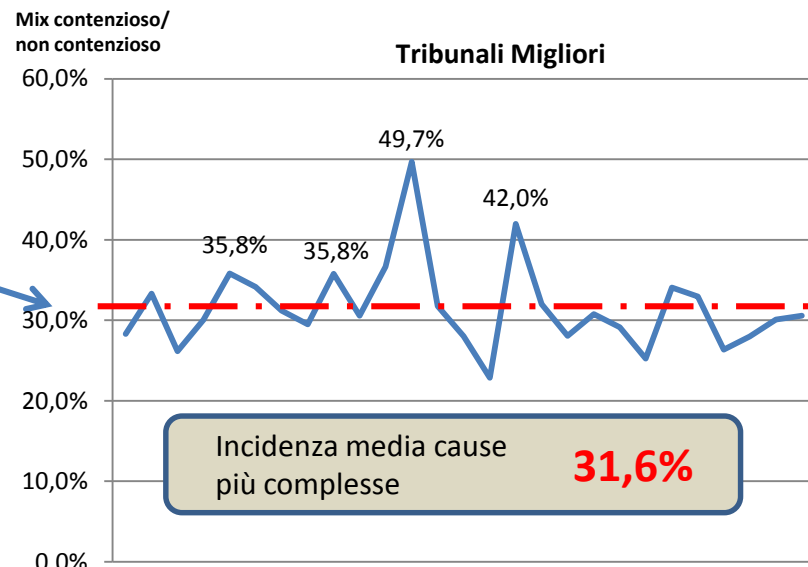
3. La performance dipende dal mix delle cause:

- l'analisi statistica dimostra che è vero tendenzialmente, ma molte eccezioni non confermano la correlazione sistematica

Tassi di incidenza del contenzioso vs non contenzioso



112 Tribunali meno performanti →



27 Tribunali migliori →

Tribunali nel gruppo dei meno performanti con incidenza del contenzioso inferiore al 32%

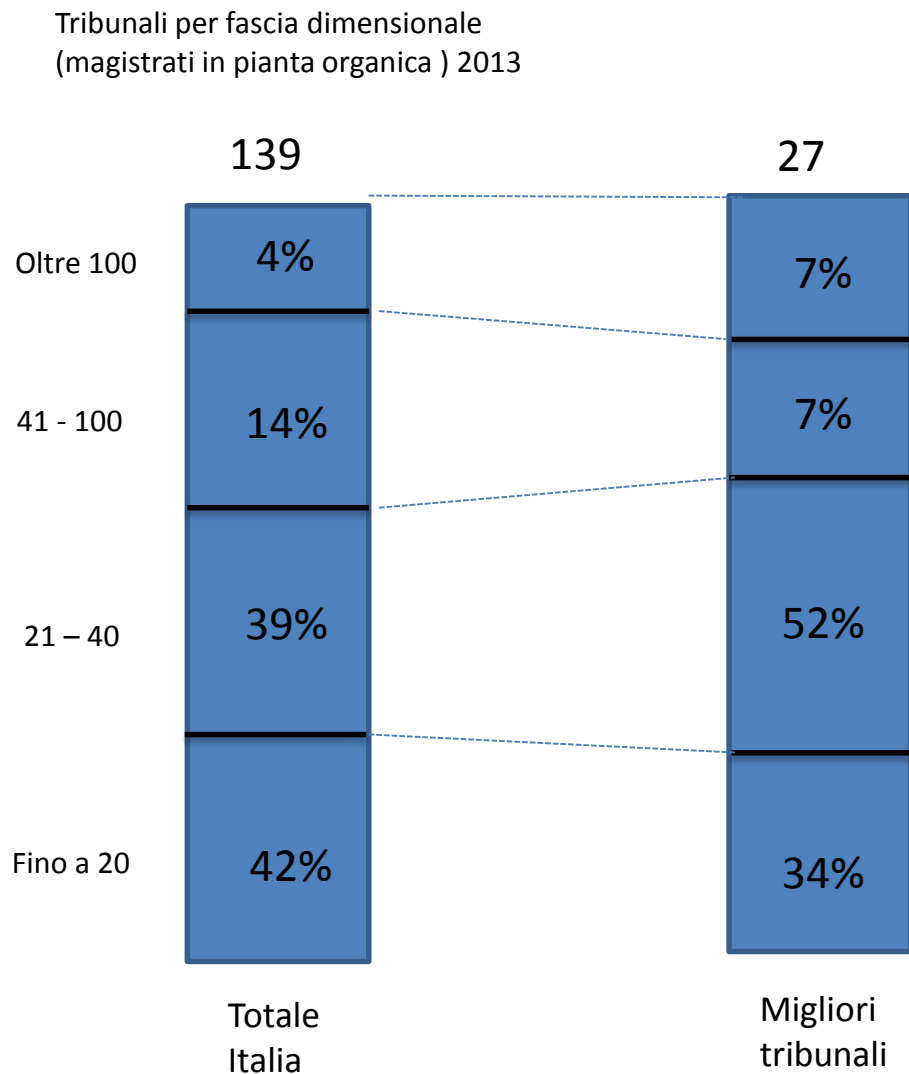
Peggiori	Incidenza contenzioso sul civile ordinario	Peggiori	Incidenza contenzioso sul civile ordinario	Peggiori	Incidenza contenzioso o sul civile ordinario
GORIZIA	24,5%	PISTOIA	28,8%	PRATO	30,7%
MODENA	25,8%	NOVARA	29,5%	MACERATA	31,1%
CREMONA	26,7%	ROVIGO	29,9%	BELLUNO	31,2%
URBINO	27,3%	BOLOGNA	30,0%	BRESCIA	31,6%
PIACENZA	27,5%	FIRENZE	30,3%	LA SPEZIA	32,1%
TREVISO	28,4%	VICENZA	30,3%	SCIACCA	32,4%
PAVIA	28,6%	BERGAMO	30,6%	SPOLETO	32,6%

Tribunali nel gruppo dei migliori con incidenza del contenzioso superiore al 35%

Migliori	Incidenza contenzioso sul civile ordinario
GENOVA	35,8%
CHIETI	35,8%
LANCIANO	36,7%
MARSALA	42,0%
LANUSEI	49,7%

4. I migliori sono piccoli tribunali con bassi carichi:

- Falso: la distribuzione per fascia dimensionale dei migliori tribunali è molto simile a quella nazionale



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

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

Macro dati di performance per area geografica

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

... tuttavia

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

Indice del documento

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

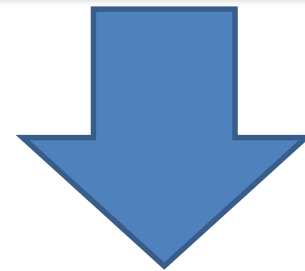
Il metodo Strasburgo a Torino

Le «20 regole»



Principi organizzativi

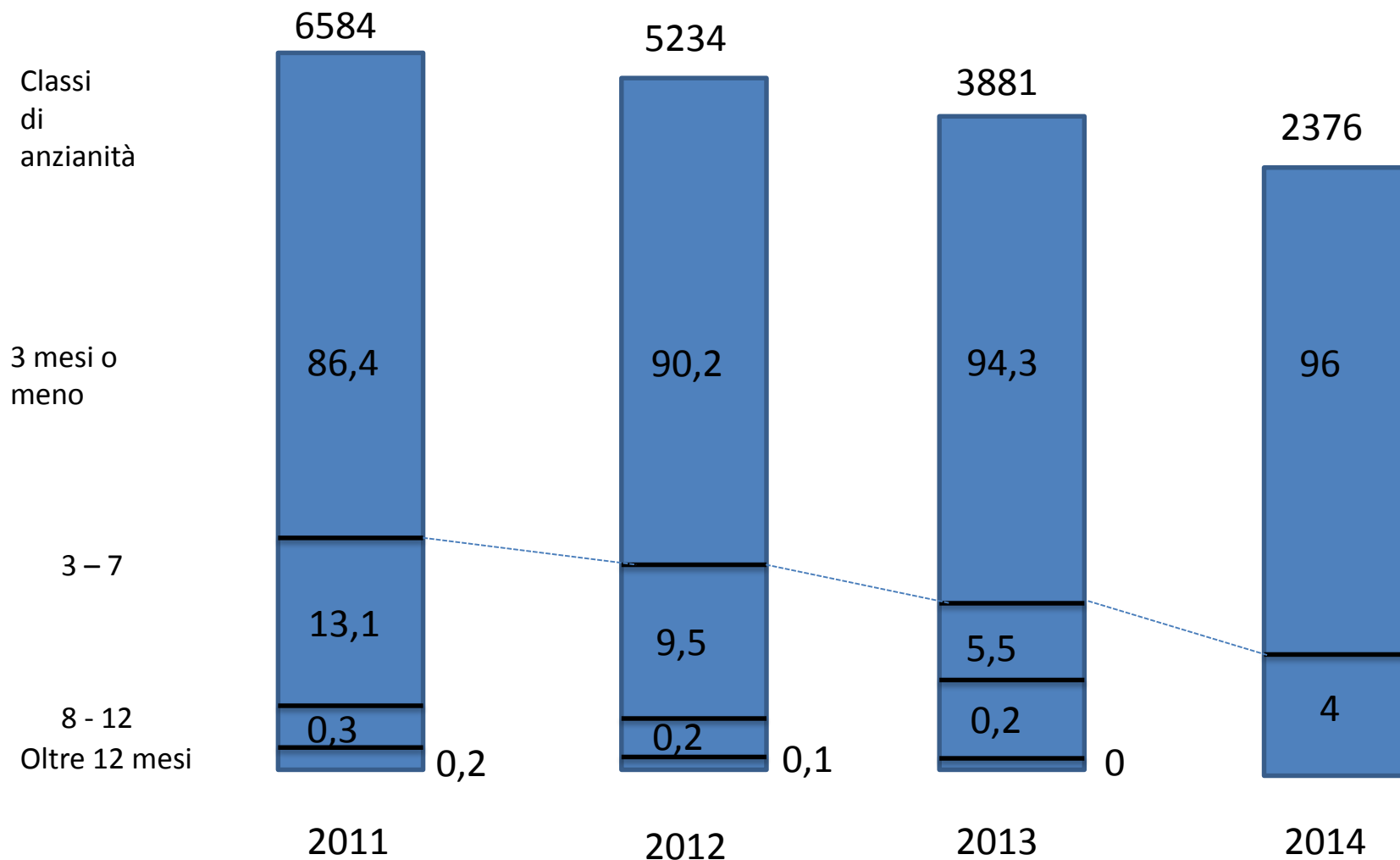
1. Responsabilizzazione dei singoli magistrati
2. Il magistrato è il «direttore d’orchestra»
3. Incentivi (senza Pinto)
4. Organizzazione: da LIFO a FIFO (priorità alle più vecchie)
5. Dare obiettivi ai magistrati e controllare
6. Le 20 regole



Leadership attiva del presidente del tribunale

Marsala è diventato in breve tempo uno dei tribunali con la minore incidenza delle cause ultra triennali e con i più veloci tempi di definizione

Pendenti contenzioso ordinario al 31/12



Evoluzione del metodo Strasburgo a Marsala

1. Obiettivi ai magistrati e controllo
 - Definiti obiettivi di riduzione dei pendenti per classe di anzianità con priorità a quelli più vecchi. Gli obiettivi sono assegnati per tribunale e per magistrato
 - Misura dell'avanzamento della performance del tribunale e di ogni singolo magistrato con frequenza mensile
2. Responsabilizzazione
 - Performance individuale discussa con Presidente e trasparente
3. Magistrato «direttore d'orchestra»
 - Supporto e assistenza attiva da parte del Presidente
 - Riallocazione dei carichi di lavoro con cadenza periodica (mensile)
4. Incentivi
 - Art. 37
 - Motivazionali:
 - orgoglio del sistema
 - stimolo dei colleghi
5. Organizzazione
 - Priorità alle pratiche più vecchie (FIFO)
 - «Cruscotto di controllo interno», in parte anche sul website pubblico del tribunale
 - Struttura di progetto (3 magistrati e staff, tutti su base volontaria)

Terapia:

Come estendere le best practice agli altri tribunali italiani

Misure pratiche e organizzative per il miglioramento della performance dei tribunali

