



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

**Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto**

**Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e  
Comunitario**

**Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali**

**Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza**

**Anno Accademico 2022/2023**

**L'EFFICIENZA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO  
ITALIANO: I COSTI DELLA GIUSTIZIA E LA DURATA  
DEI PROCEDIMENTI**

**RELATORE: Chia.mo Prof. Stefano Solari**

**Laureanda: Alessia Caddeo**

**Matricola: 1177499**



# SOMMARIO

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>5</b>
<b>CAPITOLO I: PANORAMICA SUI COSTI DELLA GIUSTIZIA</b> .....	<b>7</b>
1.1 Tendenze nella letteratura recente e passata circa le prospettive di analisi dell'efficienza del nostro sistema giudiziario.....	7
1.2 Le spese di giustizia e le spese processuali: classificazione.....	8
1.3 Le spese sostenute per il personale amministrativo .....	15
1.4 Le spese di funzionamento del tribunale.....	17
<b>CAPITOLO II: ORGANIGRAMMA DELLE SPESE DI UN TRIBUNALE. IL BILANCIO SOCIALE DELLA CORTE D'APPELLO DI VENEZIA</b> .....	<b>19</b>
2.1 Considerazioni preliminari sulle funzioni del bilancio sociale .....	19
2.2 Considerazioni sul bilancio sociale della Corte d'Appello di Venezia.....	21
2.3 Costi correlati al tribunale.....	22
2.3.1 <i>Spese di giustizia annuali</i> .....	22
2.3.2 <i>Spese di personale</i> .....	25
2.3.3 <i>Spese di funzionamento e struttura</i> .....	27
2.4 Ricavi correlati al tribunale .....	28
2.4.1 <i>Contributi unificati e anticipazioni forfettarie</i> .....	28
2.4.2 <i>Recupero crediti e riscossione diritti di copia</i> .....	29
2.4.3 <i>Esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato</i> .....	30
2.4.4 <i>FUG, fondo unico giustizia</i> .....	30
<b>CAPITOLO III: IL BILANCIO DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA NELL'ANNO 2021</b> .....	<b>33</b>
3.1 Spesa annua del 2021 .....	37
3.2 Considerazioni sul bilancio del Ministero della Giustizia.....	46
3.3 Parzialità ed incompletezza dei dati del Ministero.....	48
<b>CAPITOLO IV: LA NUOVA PROSPETTIVA: I COSTI DOVUTI ALLA LENTEZZA DELLA GIUSTIZIA</b> .....	<b>51</b>
4.1 Le riforme che hanno inciso sulla durata dei procedimenti e sui costi della giustizia	51
4.2 I costi generati dall'eccessiva lentezza dei procedimenti.....	54
4.2.1 <i>La legge Pinto: ratio della sua introduzione</i> .....	55
4.2.2 <i>Il concetto di ragionevole durata del processo. I termini da rispettare</i> .....	57
4.2.3 <i>Modificazioni subite negli anni dalla legge Pinto</i> .....	58
4.2.4 <i>Gli stanziamenti effettuati dallo Stato per far fronte agli obblighi risarcitori derivanti dalla violazione della legge Pinto</i> .....	60

4.3	Il rapporto tra il principio della ragionevole durata del processo e la qualità dell'accertamento .....	63
4.4	Tendenze recenti riguardo alla durata dei procedimenti .....	65
4.4.1	<i>Il PNRR e le prospettive di diminuzione della durata dei processi.....</i>	<i>65</i>
4.4.2	<i>La riforma Cartabia e il suo impatto sulla durata dei processi: l'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima nei giudizi penali .....</i>	<i>69</i>
4.5	La situazione dei procedimenti civili nel terzo trimestre del 2022: analisi per numero di procedimenti pendenti a livello nazionale.....	71
4.6	La situazione dei procedimenti penali pendenti al terzo trimestre del 2022 .....	75
4.7	La durata media dei procedimenti in giorni nel settore civile e penale: comparazioni tra l'Italia e il resto d'Europa.....	78
4.7.1	<i>Ambito civile.....</i>	<i>78</i>
4.7.2	<i>Ambito penale.....</i>	<i>79</i>
<b>CAPITOLO V: IL CONTROLLO DI GESTIONE .....</b>		<b>81</b>
5.1	Controllo di gestione interno ai ministeri. Definizione .....	81
5.2	Servizio di controllo di gestione interno al Ministero della Giustizia.....	84
5.3	Criteri utilizzabili al fine di valutare l'efficienza di un sistema giudiziario: <i>l'activity based costing</i> .....	87
5.4	Parametri: come si misura l'efficienza di un sistema giudiziario? Esempi concreti ...	89
5.5	Il metodo DEA .....	92
5.5.1	<i>Esempio di applicazione del metodo dea .....</i>	<i>94</i>
5.6	Monitoraggi del Ministero sulle corti di appello: analisi circa i singoli tribunali .....	98
5.7	Analisi delle pendenze presso il distretto di Venezia: area civile SICID.....	99
5.7.1	<i>Flussi o clearance rate .....</i>	<i>99</i>
5.7.2	<i>Variazione pendenti.....</i>	<i>100</i>
5.7.3	<i>Stratigrafia dei procedimenti pendenti.....</i>	<i>100</i>
5.8	Analisi delle pendenze nel distretto di Venezia: settore penale .....	101
5.8.1	<i>Flussi .....</i>	<i>101</i>
5.8.2	<i>Variazione delle pendenze.....</i>	<i>102</i>
5.9	Durata dei procedimenti in nei singoli tribunali italiani, in base al <i>disposition time</i> ....	103
<b>CAPITOLO VI: CONCLUSIONI.....</b>		<b>109</b>
6.1	Le criticità riguardanti: i tribunali del Sud Italia, il settore penale e il <i>disposition time</i> .	111
6.2	Difficoltà nello svolgimento di un'analisi dell'efficienza del nostro sistema giudiziario da un punto di vista prettamente aziendalistico .....	113
<b>BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....</b>		<b>116</b>

## INTRODUZIONE

In base all'ultimo rapporto CEPEJ<sup>1</sup>, in Italia la giustizia costerebbe ben 4,9 miliardi di euro all'anno, quindi all'incirca 82,2 euro pro capite e tale cifra costituirebbe lo 0,3% del PIL<sup>2</sup> nazionale. Al fine di contestualizzare tali numeri, si rileva come la media degli altri paesi europei ammonterebbe invece a 78 euro pro capite. Alla luce di ciò, di recente sono state difatti attuate varie riforme<sup>3</sup>, le quali hanno avuto come obiettivo principale proprio quello di razionalizzare il nostro sistema giudiziario, cercando il più possibile di allineare le sue performances a quelle degli altri paesi europei.

Come accennato anche nello stesso report, all'interno di tale dato numerico vi sarebbero ricompresi: i salari dei giudici e del personale ad essi connesso, le spese affrontate per il mantenimento delle infrastrutture, i costi per l'informatizzazione, le spese di giustizia, investimenti in formazione ed istruzione, ed altre spese.<sup>4</sup>

È d'uopo altresì precisare che queste cifre, alle quali ci si riferisce nel rapporto CEPEJ, sarebbero principalmente legate alla spesa pubblica, ovvero quella affrontata dallo Stato al fine di sostenere il funzionamento dell'apparato giudiziario e non includerebbero quindi ulteriori costi, i quali sarebbero a carico dei cittadini che si rivolgono alla giustizia. Tra tali ultime "spese private" vi rientrerebbero proprio quelle legali, aventi ad oggetto le retribuzioni da corrispondere agli avvocati per l'attività difensoria da essi espletata nel corso dei vari procedimenti, ma anche quelle inerenti ai vari bolli, quali ad esempio il

---

<sup>1</sup> *CEPEJ European Commission for the efficiency of justice, 2022 Evaluation cycle (2020 data), part 1, tables, graphs and analyses, European judicial systems CEPEJ Evaluation Report, p.20.* La CEPEJ è la Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa. È un organismo giudiziario composto da tecnici, rappresentativo dei 47 paesi che ne fanno parte, per testare e monitorare l'efficienza ed il funzionamento dei sistemi giudiziari europei.

La commissione pubblica ogni 2 anni un rapporto sullo stato della giustizia in tutti gli Stati partecipanti.  
<https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>  
<https://rm.coe.int/country-profile-italy-en/1680a96729>

<sup>2</sup> Il PIL, Prodotto Interno Lordo, misura il risultato finale dell'attività produttiva dei residenti di un Paese in un dato periodo. Definizione di Fedele De Novellis - Dizionario di Economia e Finanza (2012).  
[https://www.treccani.it/enciclopedia/pil\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/pil_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/)

<sup>3</sup> Le quali verranno analizzate analiticamente al capitolo 4, paragrafo 1 di tale elaborato.

<sup>4</sup> CEPEJ (2022) p.27.

contributo unificato<sup>5</sup> e pertanto necessarie ai fini dell'attivazione e della prosecuzione di un procedimento di fronte all'autorità giudiziaria.

Inoltre, a mettere in risalto l'impatto di tali costi sulla nostra economia, è un recentissimo intervento dell'attuale Ministro della Giustizia, Carlo Nordio, il quale, ospite della *London school of Economics* di Londra<sup>6</sup>, ha affermato che l'inefficienza del nostro sistema giudiziario, "intesa quali costi dovuti alla lentezza dei processi e incertezza del diritto, [...] costerebbe 2 punti di PIL, cifra stimata in 40 miliardi di euro".<sup>7</sup> Quindi in sostanza "più che per l'innovazione o la crescita, l'economia passa in Italia, per le aule di tribunale".

Anche in merito a tale intervento, va precisato che questi importi indicati dal Ministro Nordio sarebbero ricavabili "in negativo", ovvero calcolando la differenza tra il reddito nazionale attuale e quello che si potrebbe ottenere in una situazione ottimale, qualora la giustizia fosse rapida e certa.

Da questo inciso, ne emerge quindi la vitale importanza che l'efficienza del nostro sistema giudiziario riveste, avendo delle implicazioni a livello globale sul benessere e sulla competitività in termini economici del nostro Paese, anche in ambito internazionale, e non rimanendo quindi circoscritta alla sfera del contenzioso.

---

<sup>5</sup> Si fa riferimento al contributo unificato di iscrizione a ruolo. È una somma che viene corrisposta all'Erario ogni volta in cui una parte inizia un processo civile, compresa l'azione civile promossa in sede penale, fatti salvi i casi in cui la legge espressamente lo esclude

<sup>6</sup> Per il «*2023 Italian Symposium*», un convegno sul paese organizzato dagli studenti italiani riuniti nella UIS (*United Italian Societies*).

<sup>7</sup> Filippetti S. *Nordio a Londra contro la giustizia lenta: «Costa il 2% del Pil e allontana gli investitori»*  
Il sole 24 ore, 1° marzo 2023

<https://www.ilsole24ore.com/art/nordio-londra-contro-giustizia-lenta-costa-2percento-pil-e-allontana-investitori-AEwgiyvC>

## **CAPITOLO I: PANORAMICA SUI COSTI DELLA GIUSTIZIA**

### **1.1 TENDENZE NELLA LETTERATURA RECENTE E PASSATA CIRCA LE PROSPETTIVE DI ANALISI DELL'EFFICIENZA DEL NOSTRO SISTEMA GIUDIZIARIO**

Prima di addentrarsi in un'analisi relativa alla performance del sistema giudiziario italiano, sarebbe necessaria una considerazione preliminare: si rileva difatti come fino ai primi anni 2000, l'efficienza della giustizia italiana venisse analizzata in letteratura da un punto di vista "aziendalistico", e ciò in quanto si tendeva a valutarla parametrandola soprattutto ai costi connessi in concreto alla gestione dei tribunali e dei processi, quindi alle spese di giustizia e a quelle di funzionamento di tali strutture. Pertanto venivano presi in esame perlopiù dati economici. Come corollario di ciò, anche le varie prospettive di razionalizzazione della giustizia italiana erano orientate all'introduzione di sistemi di gestione manageriali di tali risorse, aventi ad oggetto il contenimento della spesa pubblica.

Recentemente invece, vi è stata un'inversione di tendenza: si cercherebbe di misurare l'efficienza del nostro sistema giudiziario, basandosi non tanto sui sopracitati costi, che consentirebbero in concreto il funzionamento della macchina giudiziaria, quanto piuttosto su quelli causati dalla durata eccessiva dei procedimenti. Sintomatico di tale trend, sarebbe anche il precedentemente citato intervento del Ministro Nordio, il quale alluderebbe proprio a tale tipologia di passività cagionate dalle lungaggini processuali.

Pertanto, sarebbe bene mettere in luce come il fatto che un processo si protragga eccessivamente nel tempo, ingeneri, seppur indirettamente, dei costi a carico dello Stato.

In primo luogo, poiché, come si analizzerà più approfonditamente in seguito, dal 2001 la legge Pinto<sup>8</sup> prevede da parte dell'Erario, la corresponsione di un equo indennizzo in caso di durata eccessiva del processo.

In secondo luogo, dal momento che tale lentezza della giustizia italiana, sarebbe di ostacolo per lo sviluppo economico del nostro Paese, scoraggiando i potenziali investitori esteri e le imprese, anche quelle locali; e ciò considerato che tali soggetti, in caso di inadempimenti o di patologie legate ai contratti, rischierebbero di dover attendere a lungo prima che i loro diritti siano tutelati.

Per tali motivi, tale prospettiva più recente, antagonista rispetto a quella aziendalistica, potrebbe essere considerata “macroeconomica”, in quanto avente ad oggetto la perdita di PIL ingenerata dall'inefficienza del sistema giudiziario.

La ratio del mutamento di tale punto di vista, sarebbe da ricercarsi nelle recenti spinte europeiste, che portano a concentrare l'attenzione sul principio della ragionevole durata del processo, contenuto all'art 6 della CEDU<sup>9</sup> e trasposto all'art 111 della nostra Carta Costituzionale<sup>10</sup>.

Tra tali due prospettive, vi è comunque un minimo comune denominatore, dato dal fatto che in entrambi i casi, si rileva come vi sia una cattiva allocazione ed organizzazione delle risorse messe a disposizione al fine di garantire il funzionamento della giustizia.

## **1.2 LE SPESE DI GIUSTIZIA E LE SPESE PROCESSUALI: CLASSIFICAZIONE**

In primis, allo scopo di rendere più chiara la seguente trattazione, è bene soffermarsi su alcuni aspetti definitivi, a cominciare dalla distinzione tra spese processuali e spese di giustizia:

---

<sup>8</sup> Si fa riferimento alla legge n. 89 del 24 marzo del 2001, ribattezzata “Legge Pinto” dal nome del suo promotore, Michele Pinto.

<sup>9</sup> Si fa riferimento alla CEDU, Convenzione Europea Dei Diritti Dell'uomo, art 1, diritto ad un processo equo: *Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole.*

<sup>10</sup> Art 111, comma 1: *La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.*

- Le spese di giustizia, enunciate nel Testo Unico inerente alle Spese di Giustizia, ovvero il DPR 115 del 2002, e rifacendosi ad una definizione emanata dal Ministero della Giustizia<sup>11</sup>, si riferirebbero ai “compensi e alle indennità spettanti ai soggetti terzi, quali ad esempio consulenti tecnici, periti, testimoni, custodi, e i quali sono liquidati dal giudice presso il quale si svolge il procedimento”. Queste verranno analizzate in modo più analitico nel prosieguo della trattazione.
- Le spese processuali invece, non andrebbero confuse con le spese legali, e sarebbero necessarie ai fini dell’attivazione e della prosecuzione di una causa. Esse riguardano:
  - a. Le marche da bollo<sup>12</sup>
  - b. Il contributo unificato<sup>13</sup>
  - c. Le spese necessarie per le notifiche degli atti.

La sostanziale differenza tra spese processuali e legali pertanto consisterebbe nel fatto che:

1. Le spese processuali, comprenderebbero i costi che il cittadino deve sostenere al fine di accedere al sistema giudiziario.
2. Le spese legali, sarebbero invece quelle che andrebbero affrontate allo scopo di ottenere assistenza legale da un avvocato, e in generale, a meno che non si tratti di soggetti ammessi al gratuito patrocinio a spese dello Stato<sup>14</sup>, non vengono mai anticipate dall’Erario, e sono a carico di ciascuna parte del giudizio; sono quindi spese private. Ordinariamente, esse sono pattuite direttamente tra avvocato e cliente, oppure in caso di mancato accordo, sarebbero quantificabili sulla base di parametri che sono stabiliti direttamente dalla legge, secondo quanto contenuto nel DM n. 55 del 2014. Come le spese processuali, anche queste ultime sarebbero

---

<sup>11</sup>[https://www.giustizia.it/giustizia/it/3\\_7\\_11.page#:~:text=Con%20%22Liquidazioni%20spese%20di%20Giustizia,in%20pagamento%20dall'ufficio%20competente](https://www.giustizia.it/giustizia/it/3_7_11.page#:~:text=Con%20%22Liquidazioni%20spese%20di%20Giustizia,in%20pagamento%20dall'ufficio%20competente) -

<sup>12</sup> La marca da bollo viene versata per i diritti di cancelleria.

<sup>13</sup> Il contributo unificato è un tributo che viene versato allo stato per sostenere i costi che ciascuna causa comporta. Non ha un valore fisso, in quanto dipende dal valore della causa da iscrivere. Esso viene versato da chi inizi una causa, ovvero l’attore, ma in alcuni casi potrebbe essere dovuto anche dal convenuto, qualora egli proponga una domanda riconvenzionale.

<sup>14</sup> Al fine di essere rappresentata in giudizio, sia per agire che per difendersi, la persona non abbiente può richiedere la nomina di un avvocato e la sua assistenza a spese dello Stato, purché le sue pretese non risultino manifestamente infondate. L’istituto del patrocinio a spese dello Stato vale nell’ambito di un processo civile ed anche nelle procedure di volontaria giurisdizione (separazioni consensuali, divorzi congiunti, ecc.). L’ammissione al gratuito patrocinio è valida per ogni grado del processo e per le procedure connesse. Tale definizione viene fornita dal sito del Ministero della Giustizia.  
[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_3\\_7\\_2.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_3_7_2.page)

“obbligatorie”, in quanto nel nostro ordinamento, sia che si sia implicati in un processo penale o civile, sarebbe necessario farsi assistere da un avvocato, in base all’art 24 della Costituzione<sup>15</sup>, il quale prevede la tutela del diritto di difesa. La parte soccombente difatti, di solito dovrebbe rifondere non solo le spese processuali alla parte vittoriosa, ma anche quelle legali, ma nei limiti dell’importo deciso dal giudice nella sentenza finale, ex art. 91 c.p.c.<sup>16</sup>

Il nostro sistema giudiziario prevede per giunta che in alcuni casi, sia lo Stato mediante il Ministero della Giustizia (al quale il denaro viene a sua volta erogato dalla Banca d’Italia) ad anticipare le spese sopracitate<sup>17</sup> tramite l’introduzione dell’istituto del “patrocinio a spese dello Stato”<sup>18</sup>. Quest’ultimo è stato introdotto al fine di garantire la tutela del diritto di difesa, sancito ex art 24 della Costituzione, consentendo anche ai meno abbienti di poter usufruire di assistenza legale. Significa pertanto che i costi sostenuti in itinere, nel corso del singolo processo, e necessari affinché esso possa proseguire, (i quali verranno elencati analiticamente in seguito) anziché essere affrontati dalle parti nel corso di tale procedimento, verrebbero provvisoriamente coperti dallo Stato, il quale poi, una volta che l’iter procedimentale si sia concluso mediante l’approdo ad una sentenza passata in giudicato, potrà recuperarli presso la parte dichiarata soccombente.

Nello specifico, si denota quindi come ad essere anticipate dallo Stato, siano soprattutto le spese processuali sostenute nei procedimenti penali; difatti, facendo riferimento anche al Testo Unico in materia di Spese di Giustizia, il DPR n.115 del 2002,<sup>19</sup> ne emerge che:

- nei procedimenti civili, siano le parti a provvedere alle spese relative alle attività processuali;<sup>20</sup> fatta eccezione della parte ammessa al gratuito patrocinio a spese dello Stato, i cui importi sono appunto anticipati dall’Erario. In ambito civile, si ha quindi quella che si potrebbe definire “anticipazione provvisoria” delle spese

---

<sup>15</sup> Il quale recita: *Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione*

<sup>16</sup> Il quale al comma 1 recita: *Il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa (...).*

<sup>17</sup> Quindi spese processuali, spese legali e spese di giustizia.

<sup>18</sup> Art. 76 TUSG, Condizioni per l'ammissione: Può essere ammesso al patrocinio, chi è titolare di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 11.746,68.

<sup>19</sup> Art 8, dpr 115 del 2002, Testo Unico delle Spese di Giustizia, il quale affermando che “ciascuna parte provvede alle spese degli atti processuali che compie e di quelli che chiede e le anticipa per gli atti necessari al processi quando l’anticipazione è posta a suo carico dalla legge o dal magistrato” rimanda al c.p.p. e al c.p.c.

<sup>20</sup> Art 91 c.p.c. disciplina la condanna alle spese nei procedimenti civili.

procedimentali da parte di entrambe le parti, e ciò fino al momento in cui la causa sia pendente. Una volta che tale controversia sia stata definita, mediante approdo a sentenza definitiva, si applicherà il principio della soccombenza ex art. 91 c.p.c, in base al quale le spese processuali competono alla parte dichiarata sconfitta. Un caso eccezionale riguarderebbe appunto la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, il quale prevede un'anticipazione delle spese sia processuali, sia di giustizia che legali. Qualora ad usufruire di tale istituto fosse la parte vittoriosa, l'Erario potrà recuperare tali esborsi presso quella soccombente. Qualora invece al contrario, dovesse risultare soccombente la parte che abbia usufruito di tale patrocinio, in tal caso, sia le spese processuali che quelle legali rimarranno a carico dello Stato stesso.

- Nei procedimenti penali<sup>21</sup> invece, tutte le spese processuali sono anticipate dall'Erario nella loro totalità, e ciò spiegherebbe anche il motivo per cui in tale settore, si ingenerino costi a carico dello Stato nettamente superiori rispetto a quello civile.

Tuttavia è bene precisare che nella prassi, soprattutto in ambito civilistico, tale concetto di “anticipazione delle spese da parte dello Stato”, andrebbe inteso in senso lato: malgrado queste ultime siano a carico delle parti, difficilmente verrebbero poi recuperate presso di esse, se non in minima parte. Come si analizzerà in seguito, vi è un apposito ufficio del tribunale deputato a ciò, ovvero “l'ufficio recupero crediti”, il quale però riuscirebbe tendenzialmente a riscattare solo una minima percentuale di quanto in precedenza “anticipato” dall'Erario.

Molto spesso, le parti concretamente non sopporterebbero tali costi, i quali rimarrebbero a carico dello Stato stesso, in quanto esse non sarebbero economicamente in grado di affrontarli. Pertanto, soprattutto in ambito civilistico, potrebbe risultare alquanto fuorviante parlare di “anticipazione delle spese da parte dello Stato” dato che in concreto raramente gli vengono rimborsate.

---

<sup>21</sup> Art 535 c.p.p. disciplina la condanna alle spese nei procedimenti penali, stabilendo che esse sono poste a carico del condannato, a seguito della sentenza di condanna. Tale stesso articolo rimandava all'art. 691 c.p.p. che prevedeva l'anticipazione delle spese processuali penali a carico dell'Erario. Oggi tale articolo è stato abrogato dall'art 299 del D.PR. 30 maggio 2002, n.115, e rientra all'art 4 del TUSG.

Ritornando alle spese di giustizia, queste sono regolate dal Testo Unico in materia di Spese di Giustizia, il DPR 115 del 2002. Tra queste vi rientrano:

- gli onorari dei giudici, tra i quali sono ricompresi i magistrati onorari (o giudici di pace). Questi sono calcolati in base alle indicazioni contenute nel titolo XI del TU, ex art. 64, che rimanda alla l. 364 del 1991<sup>22</sup>. Tali disposizioni determinano un compenso fisso per ciascuna udienza o per ciascun provvedimento emanato dal giudice. Tali soggetti difatti, a differenza dei magistrati ordinari, non sono legati allo Stato da un rapporto di pubblico impiego, e vengono retribuiti dal tribunale mediante decreto di liquidazione.

Di contro, il magistrato ordinario<sup>23</sup> sarebbe stipendiato direttamente dallo Stato, essendo legato ad esso da un rapporto continuativo di pubblico impiego (a differenza appunto di quanto avviene per il magistrato onorario). Pertanto, essendo distinta la contabilità dello Stato da quella del tribunale, sarebbe alquanto difficoltoso addivenire ad una panoramica precisa di quelli che sarebbero i costi correlati allo svolgimento del singolo processo, dal momento che essi non comprenderebbero le retribuzioni dei magistrati ordinari, malgrado questi ultimi contribuiscano con il loro apporto alla definizione della singola causa.

- gli onorari per gli ausiliari del giudice<sup>24</sup>, quali:
  - a. periti e consulenti tecnici,<sup>25</sup>: il D.M. 30 maggio 2002<sup>26</sup>, mediante un allegato, prevede una serie di tabelle contenenti la misura degli onorari fissi e di quelli

---

<sup>22</sup> In particolare, si rimanda all'art 11 di suddetta l 374 del 1991, il quale in sostanza afferma quali sono i corrispettivi da erogare per ciascuna udienza.

<sup>23</sup> Il Magistrato ordinario, è una figura distinta dal magistrato onorario o giudice di pace.

Il magistrato ordinario è colui per espressa previsione di legge (si veda il RD 30 gennaio 1941, n. 12) è destinato a giudicare chiunque, ovvero la pluralità di individui, possedendo una competenza generale. È soprannominato anche magistrato "togato" e con esso si indica il magistrato di carriera che esercita la funzione giurisdizionale (di giudice o di pubblico ministero) a tempo indeterminato, nominato mediante pubblico concorso e regolato dalle norme sull'ordinamento giudiziario, con remunerazione continuata

Il magistrato onorario invece, o giudice di pace, è il magistrato nominato con particolari procedure e non legato allo Stato da un rapporto di pubblico impiego ma di servizio onorario; le funzioni del giudice onorario sono temporanee e l'incarico è remunerato in maniera diversa secondo le funzioni esercitate (giudice di pace, giudice aggregato, giudice onorario di tribunale, vice procuratore onorario, esperto presso il tribunale per i minorenni).

<sup>24</sup> Art. 3, lett. n, dpr 115 del 2002: ausiliare del giudice “è il perito, il consulente tecnico, l'interprete, il traduttore e qualunque altro soggetto competente, in una determinata arte o professione o comunque idoneo al compimento di atti, che il magistrato o il funzionario addetto all'ufficio può nominare a norma di legge”.

<sup>25</sup> In materia penale, il consulente tecnico, è il consulente di parte, mentre l'esperto nominato dal giudice si chiama perito. Il consulente tecnico, è una figura presente anche in ambito civile.

<sup>26</sup> Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale.

variabili<sup>27</sup> dei periti e consulenti tecnici, per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia penale e civile, in attuazione della l. 319 del 1980, ex art 2.

È quindi previsto un minimo ed un massimo da corrispondere per tale consulenza tecnica/perizia e tali cifre variano a seconda dell'ambito in cui essa viene svolta.

- b. interpreti o traduttori; i quali sono soggetti a onorari a tempo o "vacazioni" ex art. 1, c.1 DM 30/05/2002<sup>28</sup>, e ogni vacanza corrisponde a due ore lavorative.
- gli onorari per i custodi, ovvero coloro che detengano in custodia i beni sequestrati a seguito di un processo od ordinanza cautelare; i compensi di tali soggetti sono quantificati in base alle tabelle contenute nel D.M. giustizia 2 settembre 2006 n. 265<sup>29</sup>, le quali sostanzialmente prevedono che l'ammontare di tali indennità vadano calcolate in base alla natura del bene che viene custodito<sup>30</sup>, e al numero di giorni in cui viene dato in custodia.
  - Gli onorari per i difensori di imputato irreperibile;
  - gli onorari per i difensori d'ufficio<sup>31</sup>, che non siano riusciti ad escutere il loro credito in maniera fruttuosa<sup>32</sup>;
  - i costi per il patrocinio a spese dello Stato.

---

<sup>27</sup> Le tabelle allegate al D.M. 30 maggio 2002 prevedono un compenso con onorari fissi solo per quattro categorie di prestazioni: per la perizia in materia medico-legale (art. 20), per esami alcolimetrici (art. 22), per la ricerca del tasso percentuale carbossemoglicemico (art. 23), per accertamenti diagnostici su animali (art. 26). Tutte le altre prestazioni sono compensate con onorari variabili tra un minimo e un massimo, stabiliti dal magistrato, applicando i criteri stabiliti dall'art. 51, comma 1, D.P.R. n. 115 del 2002. Gli onorari variabili sono applicabili quando l'attività dell'ausiliario è per sua natura soggetta a circostanze e condizioni, non preventivamente codificabili.

<sup>28</sup> Tale articolo prevede che gli onorari sono determinati nella misura di euro 14, 68 per la prima vacanza, e di euro 8, 15 per ciascuna delle vacanze successive.

<sup>29</sup> Regolamento recante le tabelle per la determinazione dell'indennità spettante al custode dei beni sottoposti a sequestro.

<sup>30</sup> Ad esempio, ex art 1 dm 265 del 2006, si prevede un'indennità per la custodia dei veicoli a motore, ex art 2, per la custodia dei natanti.

<sup>31</sup> I difensori d'ufficio vengono nominati a norma dell'art 97, comma 1 c.p.p. e vanno retribuiti a norma dell'art 31 disp att. c.p.p. in base ai parametri stabiliti dal DM 55/2014.

<sup>32</sup> In questo caso, tali avvocati non riescono a escutere il loro credito in quanto il loro assistito è irreperibile o insolvente. È lo stato, mediante il Ministero della Giustizia ad anticipare tali spese, le quali potranno poi essere recuperate dall'ufficio recupero crediti, sito presso ciascun tribunale.

Per quanto attiene a queste ultime tre categorie di onorari da attribuire ad avvocati che abbiano esercitato attività difensoria nel corso del processo, essi vengono liquidati in base ai parametri forensi stabiliti nel DM 55/2014, il quale riporta una serie di tabelle.

Il magistrato difatti, nel momento in cui si trova a dover emanare un decreto di liquidazione, nel quale sancisce il quantum da erogare al professionista avvocato per l'attività che egli abbia espletato nel corso di un singolo procedimento, gode di un margine di discrezionalità, seppur minimo.

Pertanto, ai fini della determinazione del corrispettivo da liquidare, si prendono come punto di riferimento i valori medi indicati nelle tabelle allegate a tale DM, i quali possono essere, a discrezione del magistrato, aumentati fino all'80% e diminuiti fino al 50%.<sup>33</sup> Tale compenso dell'avvocato viene quindi "commisurato all'importanza dell'opera"<sup>34</sup> da egli svolta.<sup>35</sup>

Perdipiù, lo stesso articolo 4 di tale DM, precisa che ai fini della liquidazione, si deve tener conto delle varie fasi del giudizio: quindi in definitiva, il giudice prevede per ciascuna di esse l'ammontare dell'onorario, in base all'attività svolta dall'avvocato stesso nel corso di queste.

Tali fasi consistono sommariamente in:

1. Fase di studio della controversia
2. Fase introduttiva del giudizio
3. Fase istruttoria
4. Fase decisionale.

Ex art 50 del TUSG si precisa inoltre che "tali tabelle sono redatte con riferimento alle tariffe professionali esistenti, eventualmente concernenti materie analoghe, temperate con la natura pubblicistica dell'incarico".

Proseguendo invece con l'elenco delle Spese di Giustizia regolate dal TUSG, si hanno inoltre:

---

<sup>33</sup> Indicazione presente all'art 4 del DM n.155 del 2014.

<sup>34</sup> Art 2 DM 155 del 2014.

<sup>35</sup> Ex art 4 DM 155 del 2014, si precisa che "Ai fini della liquidazione del compenso si tiene conto delle caratteristiche, dell'urgenza e del pregio dell'attività prestata, dell'importanza, della natura, della difficoltà e del valore dell'affare, delle condizioni soggettive del cliente, dei risultati conseguiti, del numero e della complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate. In ordine alla difficoltà dell'affare si tiene particolare conto dei contrasti giurisprudenziali, e della quantità e del contenuto della corrispondenza che risulta essere stato necessario intrattenere con il cliente e con altri soggetti".

- costi per la stenotipia e registrazione delle udienze;<sup>36</sup>
- Liquidazioni di indennità di giudici popolari, ovvero cittadini italiani, chiamati a comporre, a seguito di estrazione a sorte da apposite liste, la Corte di Assise e la Corte di Assise d'Appello;<sup>37</sup>
- indennità di viaggio per testimoni non residenti. Dal momento che, ex art. 198 c.p.p.<sup>38</sup>, la testimonianza è un obbligo per colui che sia citato a renderla, il testimone che risieda al di fuori del comune in cui è ubicato l'ufficio giudiziario in cui deve rendere testimonianza, ha diritto ad ottenere il rimborso per le spese di viaggio, previa richiesta da egli effettuata<sup>39</sup>.

Sempre in base al sopracitato DPR 115 del 2002, queste voci di spesa sono liquidate dai magistrati, con apposito decreto di liquidazione e, le sole indennità dei testimoni, dei giudici onorari ed esperti, vengono liquidate con ordine di pagamento dal funzionario incaricato, che funge da “agente di spesa”<sup>40</sup>.

### **1.3 LE SPESE SOSTENUTE PER IL PERSONALE AMMINISTRATIVO**

Vi sono poi i costi sostenuti per stipendiare il personale amministrativo, e si riferiscono a tutte quelle spese erogate dal Ministero della Giustizia tramite il MEF (Ministero Economia e Finanza) al fine di far fronte alle retribuzioni lorde e agli emolumenti accessori (indennità, produttività, straordinari) di tali lavoratori. Rientrano tra questi: gli

---

<sup>36</sup> Ex art 138 - 139 c.p.p.

<sup>37</sup> Ad essi spetta una indennità di euro 25,82 per ogni giorno di effettivo esercizio della loro professione, ex art 65 del dpr 115 del 2002.

<sup>38</sup> Art. 198 c.p.p. introdotto nel 1989: *Il testimone ha l'obbligo di presentarsi al giudice e di attenersi alle prescrizioni date dal medesimo per le esigenze processuali e di rispondere secondo verità alle domande che gli sono rivolte.*

<sup>39</sup> Disposizione prevista agli artt. 45-48 del tu in materia di Spese di Giustizia DPR 115 del 2002.

<sup>40</sup> Art 199, Testo Unico in materia di Spese di Giustizia.

ausiliari<sup>41</sup>, operatori,<sup>42</sup> autisti,<sup>43</sup> assistenti giudiziari<sup>44</sup> e cancellieri,<sup>45</sup> funzionari<sup>46</sup> e direttori<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> L'ausiliare, è colui che svolge "attività ausiliarie e di supporto ai processi organizzativi e gestionali del proprio settore di competenza con l'ausilio degli strumenti in dotazione, anche informatici. Lavoratori che svolgono le seguenti attività: movimentazione fascicoli, oggetti, documenti, e materiale librario; fotocopiatura e fascicolazione copie; ritiro e consegna corrispondenza; provvedono al ricevimento al pubblico".

[https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/CCNL\\_integrativo\\_\\_Allegato\\_A\\_\\_Ordinamento\\_professionale\\_DOG.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/CCNL_integrativo__Allegato_A__Ordinamento_professionale_DOG.pdf)

<sup>42</sup> L'operatore svolge attività lavorative di collaborazione, amministrativa e/o tecnica, ai processi organizzativi e gestionali connessi al proprio settore di competenza. Personale che svolge attività di sorveglianza degli accessi, di regolazione del flusso del pubblico cui forniscono eventualmente le opportune indicazioni, di reperimento, riordino ed elementare classificazione dei fascicoli, atti e documenti, dei quali curano ai fini interni la tenuta e custodia, nonché attività d'ufficio di tipo semplice che richieda anche l'uso di sistemi informatici, di ricerca ed ordinata presentazione, anche a mezzo dei necessari supporti informatici, dei diversi dati necessari per la formazione degli atti attribuiti alla competenza delle professionalità superiori; lavoratori incaricati della custodia e della vigilanza dei beni e degli impianti dell'amministrazione; lavoratori adibiti ad una postazione telefonica con compiti di inoltrare le relative comunicazioni e di fornire eventualmente le opportune indicazioni al pubblico. Lavoratori addetti alla chiamata all'udienza

<sup>43</sup> Gli autisti, sono lavoratori incaricati della conduzione degli automezzi e delle correlate operazioni di semplice manutenzione. Lavoratori che, senza pregiudizio per il recupero delle energie psicofisiche, possono svolgere anche mansioni attribuite all'Operatore giudiziario quando non impegnati nelle mansioni proprie del profilo. In caso di temporanea o definitiva perdita dell'idoneità alla guida le mansioni individuate come esigibili dall'Operatore giudiziario diventano esclusive ai sensi dell'art. 3 del CCNLI 16/05/2001.

<sup>44</sup> Gli assistenti giudiziari, sono lavoratori che svolgono, sulla base di istruzioni, anche a mezzo dei necessari supporti informatici, attività di collaborazione in compiti di natura giudiziaria, contabile, tecnica o amministrativa attribuiti agli specifici profili previsti nella medesima area e attività preparatoria o di formazione degli atti attribuiti alla competenza delle professionalità superiori, curando l'aggiornamento e la conservazione corretta di atti e fascicoli. In relazione all'esperienza maturata in almeno un anno di servizio gli stessi possono essere adibiti anche all'assistenza al magistrato nell'attività istruttoria o nel dibattimento, con compiti di redazione e sottoscrizione dei relativi verbali

<sup>45</sup> I cancellieri, sono lavoratori che, secondo le direttive ricevute ed avvalendosi anche degli strumenti informatici in dotazione all'ufficio, esplicano compiti di collaborazione qualificata al magistrato nei vari aspetti connessi all'attività dell'ufficio, anche assistendolo nell'attività istruttoria o nel dibattimento, con compiti di redazione e sottoscrizione dei relativi verbali.

<sup>46</sup> I funzionari svolgono attività di contenuto specialistico, con assunzione di compiti di gestione per la realizzazione delle linee di indirizzo e degli obiettivi dell'ufficio definiti dal dirigente. Sono lavoratori che, nell'ambito di direttive di massima ed avvalendosi anche degli strumenti informatici in dotazione all'ufficio, forniscono una collaborazione qualificata alla giurisdizione compiendo tutti gli atti attribuiti dalla legge alla competenza del cancelliere. Lavoratori che svolgono attività di direzione di una sezione o reparto nell'ambito degli uffici di cancelleria. Lavoratori che partecipano all'attività didattica dell'Amministrazione per le materie di competenza.

<sup>47</sup> I dirigenti svolgono attività ad elevato contenuto specialistico nell'ambito delle procedure amministrative o giudiziarie al fine della realizzazione delle linee di indirizzo e degli obiettivi dell'ufficio definiti dal dirigente. Lavoratori cui è affidata la direzione e/o il coordinamento degli uffici di cancelleria o, nel loro ambito, di più reparti, quando la direzione dell'ufficio nel suo complesso sia riservata a professionalità appartenenti al ruolo dirigenziale; lavoratori cui sono affidate funzioni vicarie del dirigente, lavoratori preposti alle attività connesse alla formazione del personale. Nell'ambito delle proprie attribuzioni rappresentano l'Amministrazione e ne curano gli interessi. Nell'attività di collaborazione specializzata svolgono compiti di studio e ricerca e partecipano all'elaborazione dei programmi dell'Amministrazione, la realizzazione dei quali curano nell'ambito della propria competenza. Partecipano all'attività didattica dell'Amministrazione. Svolgono, dietro incarico, attività ispettiva in settori specifici attinenti alle proprie funzioni. Fanno parte di organi collegiali, commissioni e comitati operanti in seno all'Amministrazione ovvero ne curano la segreteria con piena autonomia organizzativa.

#### **1.4 LE SPESE DI FUNZIONAMENTO DEL TRIBUNALE**

Vi sono infine i costi correlati al funzionamento dei tribunali, legati alla struttura e agli esborsi sostenuti per l'approvvigionamento di materiale necessario ai fini dell'espletamento delle ordinarie funzioni degli uffici giudiziari.

Ad esempio, rientrano in tale categoria le spese sostenute per l'acquisto di toner, periodici, servizi postali, benzina e pedaggi, carta per fotocopiatori...e spese di struttura quali quelle sostenute per la telefonia fissa, telefonia mobile, energia elettrica, acqua, gas, manutenzione caldaie, gestione calore e pulizie... etc.

Per queste spese, si rimanda al Codice degli Appalti Pubblici, il DPR 50 del 2016, che prevede apposite procedure di approvvigionamento di tali materiali, essendo il tribunale un ente pubblico.



## CAPITOLO II

### ORGANIGRAMMA DELLE SPESE DI UN TRIBUNALE. IL BILANCIO SOCIALE DELLA CORTE D'APPELLO DI VENEZIA

#### 2.1 CONSIDERAZIONI PRELIMINARI SULLE FUNZIONI DEL BILANCIO SOCIALE

Al fine di fornire una panoramica di come siano ripartiti in concreto i vari costi di funzionamento della macchina giudiziaria, e quale sia un organigramma di tali spese, è utile prendere in considerazione un caso pratico, quale quello illustrato dal bilancio sociale pubblicato dalla Corte d'Appello di Venezia, e relativo all'anno 2018<sup>48</sup>. Tale documento viene reso noto con l'obiettivo di “comunicare e di far comprendere a tutti, anche ai non addetti ai lavori, l'organizzazione di un ufficio complesso”<sup>49</sup>.

Tuttavia, andrebbe effettuata un'importante precisazione in merito al bilancio sociale e al ruolo che esso ricopre: questo sarebbe difatti un documento tramite il quale un'organizzazione, che sia un'impresa o un ente pubblico o un'associazione, comunica periodicamente gli esiti della sua attività, non limitandosi ai soli aspetti finanziari e contabili. In particolare, da tale bilancio emerge la “disponibilità dell'impresa di farsi carico dei problemi generali della società”<sup>50</sup>, si fa riferimento ad esempio alla partecipazione a programmi e a interventi di recupero territoriale o di sostegno alla comunità, tramite il finanziamento della ricerca e formazione, che prevedono stage, borse di studio, tirocini, per citarne alcuni.

Inoltre, tale funzione del bilancio sociale, sarebbe in linea con l'art. 97 della nostra Costituzione, il quale prevede i principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

---

<sup>48</sup> Bilancio sociale predisposto nell'ambito del progetto “attuazione dei piani esecutivi per la realizzazione dell'obiettivo 14 (miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema della giustizia civile), pag. 8

[https://ca-venezia.giustizia.it/bilancio-sociale\\_343.html](https://ca-venezia.giustizia.it/bilancio-sociale_343.html)

<sup>49</sup> Bilancio sociale Corte d'Appello di Venezia (2018), p.4.

<sup>50</sup> Borgonovi Elio, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, quinta edizione, Egea, Settembre 2005, Pagina 406.

Infatti, in riferimento a ciò, come affermato altresì da Comite<sup>51</sup>, tale documento potrebbe avere anche un ruolo di “programmazione dell’attività sociale complessiva dell’azienda, rispetto alle classi di *stakeholders*”<sup>52</sup>, quindi in sostanza sarebbe un atto programmatico, attraverso il quale l’azienda comunica agli *stakeholders* o portatori di interessi, come intenda organizzare la propria attività e impiegare le risorse. Nel caso di specie, trattandosi di un tribunale, quindi di un ente pubblico, gli *stakeholders* sarebbero tutti i potenziali fruitori di tale apparato giudiziario, quindi in concreto tutti i cittadini.

A conferma di ciò, nell’incipit dello stesso bilancio sociale che prenderemo in esame, ci si pone l’obiettivo di “comunicare all’esterno il servizio giustizia in termini chiari e sintetici, non solo agli operatori, ma anche ai cittadini”<sup>53</sup>. Si afferma inoltre che “l’efficienza della giustizia, soprattutto in periodi di scarsità di mezzi come quello attuale, sarebbe infatti direttamente proporzionale al coinvolgimento dei cittadini e delle risorse presenti sul territorio”<sup>54</sup>.

Tuttavia, alla luce di tali funzioni che assume il bilancio sociale all’interno della società, andrebbero effettuate ulteriori considerazioni. In quanto, come rilevato anche da Borgonovi<sup>55</sup>, tale schema concettuale della responsabilità sociale, assumerebbe alcuni aspetti critici, tra cui il fatto che molto spesso i bilanci sociali sarebbero redatti:

- con l’esigenza di ricostruire un’immagine positiva, una credibilità e un clima di fiducia in imprese nelle quali si sono manifestati comportamenti illeciti.
- Sono intrapresi come strumenti di *marketing*.
- Inoltre un’ulteriore criticità, consiste nel fatto “solo nelle imprese governate da persone dotate di forti e positivi valori etici, può diffondersi e consolidarsi la logica della responsabilità sociale sostanziale, che interessi la strategia e non forme strumentali di interventi ed azioni sociali”.

Si può dedurre quindi che, in astratto, il bilancio sociale avrebbe una funzione molto importante, sia in quanto permetterebbe di ottenere una pianificazione *ex ante*, sia in quanto consentirebbe di avere un controllo *ex post*, da parte degli *stakeholders*.

---

<sup>51</sup> Comite Ubaldo, *il ruolo del bilancio sociale per il miglioramento dell’accountability e delle scelte di governance dei tribunali. Un’analisi descrittiva ai fini dell’evidenza empirica*, Pavia, marzo 2011 n. 1

<sup>52</sup> Comite Ubaldo (2011).

<sup>53</sup> Bilancio sociale Corte d’Appello di Venezia (2018) p.4.

<sup>54</sup> *Ut supra*.

<sup>55</sup> Borgonovi (2005) p. 406.

Ma dall'altro lato, nella prassi, si riscontra come tali documenti siano spesso poco attendibili, in quanto imparziali e orientati a dare una buona immagine dell'azienda stessa che li ha redatti, di fronte a una ampia platea di *stakeholders*, non rispecchiando quindi la realtà concreta dei fatti.

Sicché, è proprio tenendo conto di tali criticità, che andrebbe preso in considerazione il bilancio sociale in questione, i cui dati non andrebbero recepiti in modo acritico, ma al contrario, avendo la contezza che esso è orientato a dare un'immagine positiva di tale ente.

## **2.2 CONSIDERAZIONI SUL BILANCIO SOCIALE DELLA CORTE D'APPELLO DI VENEZIA**

Innanzitutto sarebbe bene precisare che, quanto illustrato nel seguente capitolo, si riferirebbe ai costi di funzionamento della Corte d'Appello di Venezia, intesa quale organo giurisdizionale di secondo grado, e sarebbero relativi pertanto solo a tale sede, e non al Tribunale Ordinario di primo grado, il quale presenta dimensioni nettamente superiori, e un numero di impiegati e procedimenti molto più elevato.

*Tabella 1<sup>56</sup> rappresentazione di entrate ed uscite di un tribunale*

<b>Articolazione dei costi</b>	<b>Entrate di natura patrimoniale</b>
Costi dell'attività	1. Entrate da provvedimenti di confisca
Costi del personale	2. Entrate a titolo di pene, sanzioni e spese di giustizia
Costi di gestione	3. Entrate da rilascio di certificati
Costi di struttura	
Costi per imposte e tasse	
Costi del personale di polizia giudiziaria	

Tale tabella indica in maniera chiara e schematica quali sarebbero i principali costi che si devono fronteggiare nella gestione di un tribunale, e quali sarebbero invece le entrate, sempre derivanti dalle attività che sono svolte all'interno di tale ente, nell'esercizio delle sue funzioni.

Si deve comunque tenere a mente che in tale tabella, i costi di personale sarebbero in realtà parziali, in quanto essi si riferirebbero ai soli magistrati onorari, ai loro ausiliari e

---

<sup>56</sup> Tabella 1, Comite Ubaldo (2011) p. 12.

al personale amministrativo, e quindi ivi non vi sarebbero inclusi quelli inerenti ai magistrati ordinari, per i motivi in precedenza analizzati<sup>57</sup>.

Effettuate tali considerazioni preliminari, è interessante andare ad analizzare tale caso concreto di gestione delle spese di giustizia, che la Corte d'Appello ha dovuto fronteggiare nel 2018.

## 2.3 COSTI CORRELATI AL TRIBUNALE

### 2.3.1 SPESE DI GIUSTIZIA ANNUALI

*Tabella n.2<sup>58</sup>, Spese di Giustizia annuali, capitolo 1362, 1360, inerenti a tutti i processi penali di secondo grado svolti nel 2017 e 2018, espresse in euro.*

CAPITOLO 1362	ANNO 2017	ANNO 2018
Componente esperto	€ 1.909	N.D.
Giudici ausiliari di Corte di Appello	€ 192.202	€ 178.633
<b>Totale complessivo</b>	<b>€ 194.111</b>	<b>€ 178.633</b>
CAPITOLO 1360	ANNO 2017	ANNO 2018
Componente esperto	-	€ 1.787
Custodi	€ 66.823	€ 25.102
Difensori di imputato irreperibile	€ 18.534	€ 92.195
Difensori d'ufficio	€ 30.138	€ 28.089
Liquidazione indennità giudice popolare	€ 5.843	€ 17.076
Patrocinio a spese dello Stato	€ 150.706	€ 553.379
Periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori	€ 15.134	€ 46.446
Versamento imposte e contributi		€ 3.354
<b>Totale complessivo</b>	<b>€ 287.177</b>	<b>€ 767.427</b>

Fonte: Elaborazione dati Corte di Appello di Venezia

Analizzando tale tabella, emerge innanzitutto come le spese di giustizia, ovvero quelle correlate allo svolgimento di un singolo processo penale<sup>59</sup>, siano divise in capitoli, che costituiscono unità elementari del bilancio dello Stato.

<sup>57</sup> Essi vengono retribuiti direttamente dallo Stato, e non mediante decreto di liquidazione emanato dal tribunale

<sup>58</sup> Bilancio sociale Corte d'Appello di Venezia (2018) p.38.

<sup>59</sup> Come rilevato nel capitolo II, lo Stato anticiperebbe le sole spese inerenti ai processi penali e non civili, le quali sarebbero anticipate provvisoriamente dalle parti.

Nello specifico, il capitolo di spesa 1362, sarebbe destinato alle liquidazioni di giudici ausiliari delle Corti d'Appello, ovvero ai giudici di pace operanti presso le corti di seconda istanza.

Il capitolo 1360, invece riguarderebbe le liquidazioni da attribuire al componente esperto<sup>60</sup>, ai custodi, ai difensori di imputato irreperibile, ai difensori d'ufficio; avrebbe altresì ad oggetto le liquidazioni di indennità del giudice popolare, il patrocinio a spese dello Stato, i compensi di periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori, il versamento di imposte e contributi.

Tali somme, indicate in euro, sarebbero rappresentative dell'ammontare delle spese di giustizia, ovvero a confronto, di quanto sarebbe stato investito complessivamente nel 2018 e nel 2017, per fare fronte a tutti i processi che si sono svolti nel corso di tali annate. Tali cifre, non sono particolarmente ingenti, in quanto, trattandosi del bilancio sociale di una Corte d'Appello, farebbero riferimento ai soli processi di appello, quindi in secondo grado.

In particolare, si constata come i principali esborsi siano quelli dovuti per garantire il patrocinio a spese dello stato, il quale ha registrato un notevole incremento rispetto all'anno precedente, e ciò a causa dell'elevato numero di richieste di protezione internazionale.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Per componente esperto, ex art. 3 dpr n.115 del 2002, si intende “il componente privato dell'ufficio giudiziario minorile, dell'ufficio giudiziario di sorveglianza, dell'ufficio giudiziario agrario”.

<sup>61</sup> Bilancio sociale Corte d'Appello di Venezia (2018) p. 38.

**Tabella 3<sup>62</sup> Spese di giustizia Penale e Civile**

2018			
	Penale	Civile	TOTALE
<b>SPESE</b>			
1.1 Viaggi	10.203 €	- €	10.203 €
1.2 Svolgimento dell'incarico	6.009 €	1.871 €	7.879 €
1.9 Altre spese	360 €	- €	360 €
1.11 Custodia	10.801 €	- €	10.801 €
1.12 Magistrati onorari ed esperti	- €	195.400 €	199.124 €
1.13 Giudici popolari	35.003 €	- €	35.003 €
1.15 Ausiliari del magistrato	44.851 €	2.701 €	47.553 €
1.16 Consulenti tecnici di parte	- €	2.426 €	2.426 €
1.18 Difensori**	1.203.955 €	279.390 €	1.483.345 €
1.19 Oneri previdenziali	48.664 €	11.262 €	59.925 €
1.21 Iva	310.952 €	61.918 €	372.870 €
1.22 Totale**	1.670.797 €	554.968 €	2.229.489 €

Fonte: Elaborazione dati Corte di Appello di Venezia

\* la maggior parte dei costi derivano da liquidazioni relative all'ammissione a patrocinio a spese dello Stato.

\*\* importo liquidato diverso dalle spese penali + civili in quanto alcuni modelli non hanno procedimento associato.

Dalla tabella 3 è possibile dedurre quali siano le principali spese di giustizia affrontate dal Tribunale, ripartite in base al fatto che esse siano riferibili al settore civile o penale.

Emerge in tal caso come i costi maggiori, siano quelli sostenuti nei procedimenti penali; difatti, come analizzato in precedenza, è solo in questo settore che l'Erario anticipa integralmente le spese, salvo poi rivalersi successivamente sulla parte soccombente per gli importi ripetibili.

I principali esborsi riguarderebbero i costi sostenuti al fine di liquidare i difensori, soprattutto nell'ambito dei procedimenti penali. Sicché, in tale voce, sarebbero ricomprese le somme erogate dall'Erario al fine di pagare sia i difensori nominati d'ufficio (i cui assistiti siano irreperibili o insolventi), sia coloro che hanno assistito le parti processuali ammesse al gratuito patrocinio a spese dello Stato.

Vi è inoltre ricompresa anche l'IVA tra le varie voci di spesa, in quanto l'ufficio spese di giustizia, nella persona del Funzionario Delegato, nel momento in cui eroga tali somme, funge altresì da sostituto di imposta.

<sup>62</sup> Bilancio sociale Corte d'Appello di Venezia (2018) p. 40.

### 2.3.2 SPESE DI PERSONALE

Andando ad analizzare invece i costi del personale (tabelle 4, 5, 6), si constata come gli esborsi maggiori siano quelli correlati a cancellieri e assistenti, presenti in maggior numero.

**Tabella 4** <sup>63</sup> *retribuzioni lorde, personale amministrativo, 2018*

AREA	FASCIA	RUOLO	TOTALE ANNUO	UNITA' IN SERVIZIO	TOTALE SPESA
I	F2	Ausiliari	22.344 €	4	89.374 €
II	F1	Operatori	22.722 €	5	113.612 €
II	F2	Operatori e Autisti	24.074 €	13	312.966 €
II	F3	Assistenti e Cancellieri	25.740 €	31	797.929 €
II	F4	Cancellieri	26.997 €	13	350.960 €
III	F1	Funzionari	28.400 €	4	113.599 €
III	F2	Funzionari	29.230 €	15	438.450 €
III	F3	Direttori	30.960 €	1	30.959 €
III	F4	Direttori	34.210 €	3	102.630 €
<b>TOTALE</b>			<b>244.676 €</b>	<b>89</b>	<b>2.350.479 €</b>

Fonte: stipendi tabellari - Ministero della Giustizia

Tali retribuzioni, essendo lorde, sono al netto degli emolumenti accessori<sup>64</sup>.

Inoltre, nello stesso bilancio sociale, si precisa come sia le retribuzioni, sia i contributi a carico del personale amministrativo (tabella 5), sia quelli a carico del Ministero (tabella 6), sono calcolati sulla base delle retribuzioni annue lorde.

<sup>63</sup> Bilancio sociale Corte d'Appello di Venezia (2018) p. 42.

<sup>64</sup> Quindi significa che non terrebbero conto di eventuali indennità, straordinari, produttività.

**Tabella 5<sup>65</sup>, contributo a carico del personale amministrativo su retribuzioni lorde, 2018**

AREA	FASCIA	RUOLO	OPERA DI PREVIDENZA/TFR	INPDAP	FONDO CREDITO
I	F2	Ausiliari	1.787 €	7.865 €	313 €
II	F1	Operatori	2.272 €	9.998 €	398 €
II	F2	Operatori e Autisti	6.259 €	27.541 €	1.095 €
II	F3	Assistenti e Cancellieri	15.959 €	70.218 €	2.793 €
II	F4	Cancellieri	7.019 €	30.885 €	1.228 €
III	F1	Funzionari	2.272 €	9.997 €	398 €
III	F2	Funzionari	8.769 €	38.584 €	1.535 €
III	F3	Direttori	619 €	2.724 €	108 €
III	F4	Direttori	2.052 €	9.031 €	359 €
<b>TOTALE</b>			<b>47.010 €</b>	<b>206.842 €</b>	<b>8.227 €</b>

Fonte: contributi simulati sugli stipendi tabellari

**Tabella 6<sup>66</sup>, contributi a carico del Ministero della Giustizia su retribuzioni lorde del personale amministrativo 2018**

AREA	FASCIA	RUOLO	OPERA DI PREVIDENZA/TFR	INPDAP	IRAP
I	F2	Ausiliari	5.076 €	21.629 €	7.597 €
II	F1	Operatori	6.453 €	27.494 €	9.657 €
II	F2	Operatori e Autisti	17.776 €	75.738 €	26.602 €
II	F3	Assistenti e Cancellieri	45.322 €	193.099 €	67.824 €
II	F4	Cancellieri	19.935 €	84.932 €	29.832 €
III	F1	Funzionari	6.452 €	27.491 €	9.656 €
III	F2	Funzionari	24.904 €	106.105 €	37.268 €
III	F3	Direttori	1.759 €	7.492 €	2.632 €
III	F4	Direttori	5.829 €	24.836 €	8.724 €
<b>TOTALE</b>			<b>133.507 €</b>	<b>568.816 €</b>	<b>199.791 €</b>

<sup>65</sup> Bilancio sociale Corte d'Appello di Venezia (2018) p.42.

<sup>66</sup> Bilancio sociale Corte d'Appello di Venezia (2018) p.42.

### 2.3.3 SPESE DI FUNZIONAMENTO E STRUTTURA

Infine vi è anche una breve panoramica di quelle che sono le spese sostenute per garantire il funzionamento della sede stessa del Tribunale (tabelle 7, 8), e per consentire agli uffici giudiziari di espletare le loro funzioni ordinarie. Ne emerge in tal caso, come i costi siano aumentati del 68, 5% (esclusa la TARI<sup>67</sup>, la quale, come precisato nello stesso bilancio, viene pagata per più anni).

Quindi in sostanza si ravviserebbe un aumento di tali importi, dovuto soprattutto all'acquisto di carta per fotocopiatori e spese d'ufficio.

Nondimeno, è interessante notare come i principali costi di funzionamento, siano quelli correlati alla manutenzione ordinaria e straordinaria di auto natanti, essendo la sede ubicata in una città lagunare, ed essendo pertanto necessario tale mezzo per garantire gli spostamenti di coloro che prestano servizio presso tale ente, dal momento che il Tribunale di Venezia, inteso quale organo giudicante sia di primo che di secondo grado, sarebbe dislocato in diverse sedi.

**Tabella 7<sup>68</sup> Spese di Funzionamento**

Spesa	2017*	2018*
Buoni pasto personale -magistrati	50.391 €	31.430 €
Buoni pasto magistrati (dal 2017)	10.755 €	7.546 €
Toner e drum+mis	10.261 €	8.697 €
Periodici	3.699 €	4.452 €
Spese postali	22.000 €	26.241 €
Benzina-pedaggi	10.743 €	7.329 €
Carta per fotocopiatori	4.759 €	15.559 €
Spese d'ufficio	10.926 €	21.365 €
Manutenzione ordinaria auto-natanti	33.747 €	22.749 €
Manutenzione straordinaria auto-natanti	18.301 €	37.428 €
Acquisto condizionatori-carrelli-fax		8.700 €
Elettorale cancelleria - trasporto - allestimento luoghi		75.106 €
Tari		498.232 €
Sicurezza nei luoghi di lavori - rspp+medico		2.269 €
<b>TOTALE</b>	<b>175.582 €</b>	<b>767.102 €</b>

\*spese per cassa

<sup>67</sup> Tassa sui rifiuti.

<sup>68</sup> Bilancio sociale Corte d'Appello di Venezia (2018) p.44.

**Tabella 8<sup>69</sup>, Spese di struttura**

Tipologia di Spesa	2017		2018	
	Corte	Circondario	Corte	Circondario
Telefonia fissa – Voce/connessione	161.371 €		21.765 €	
Telefonia fissa – Manutenzione centraline				438.595 €*
Telefonia mobile		5.368 €		2.700 €
Energia Elettrica	858.710 €	-	907.301 €	-
Acqua	10.998 €	-	10.925 €	
Gas	51.950 €	-	51.270 €	
Manutenzione	99.036 €		160.000 €	-
Gestione calore		731.796 €		750.000 €
Pulizie		735.956 €		708.521 €
<b>TOTALE</b>	<b>1.182.065 €</b>	<b>1.473.120 €</b>	<b>1.151.261 €</b>	<b>1.899.816 €</b>
	<b>2.655.185 €</b>		<b>3.051.077 €</b>	

\*La cifra relativa alla telefonia fissa Manutenzione centraline per l'anno 2018 si riferisce all'intero distretto

## 2.4 RICAVI CORRELATI AL TRIBUNALE

### 2.4.1 CONTRIBUTI UNIFICATI E ANTICIPAZIONI FORFETTARIE

Per quanto attiene invece alle entrate che vengono rimosse dal tribunale stesso, il bilancio sociale mette in luce come le attività svolte dalla stessa Corte d'Appello, non comporterebbero solo costi per il bilancio dello Stato, ma anche ricavi, le cui somme sarebbero versate perlopiù al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Come visto nella tabella 1, tali ricavi riguarderebbero:

- il Contributo unificato:<sup>70</sup> esso verrebbe versato all'atto di iscrizione a ruolo di una causa, è stabilito per legge in relazione all'organo competente e al valore della controversia stessa.
- Anticipazioni forfettarie: vengono corrisposte unitamente al contributo unificato, e sono un rimborso anticipato dei diritti, indennità di trasferta e delle spese di spedizione, per la notifica eseguita dal funzionario addetto all'ufficio.

<sup>69</sup> Bilancio sociale Corte d'Appello di Venezia (2018) p.45.

<sup>70</sup> La tassazione per le spese degli atti giudiziari si basa sul "contributo unificato di iscrizione a ruolo" che ha sostituito tutte le altre imposte versate, in passato, per i procedimenti penali, civili e amministrativi.

**Tabella 9<sup>71</sup> contributi unificati e anticipazioni forfettarie**

	2017	2018
Contributo Unificato	circa 3.400.000 €	circa 3.600.000 €
Anticipazioni Forfettarie	circa 250.000 €	circa 300.000 €

#### **2.4.2 RECUPERO CREDITI E RISCOSSIONE DIRITTI DI COPIA**

Vi sono poi le spese che sono recuperate grazie all'operato dell'ufficio recupero crediti (tabella 10). Tale ufficio, sito all'interno di ciascun tribunale, sarebbe finalizzato a riscuotere gli importi anticipati dallo Stato per l'erogazione del "servizio giustizia", i quali risultino essere ripetibili. Come in precedenza affermato infatti, esso sarebbe competente a incassare le spese di giustizia civile o penale, dovute all'Erario che le abbia anticipate, a seguito di sentenza di condanna divenuta definitiva, e a recuperare gli omessi o insufficienti versamenti del contributo unificato.

Questo ufficio in aggiunta, ha altresì il compito di riscuotere le spese inerenti alle liquidazioni dei compensi dovuti ai difensori d'ufficio di coloro che si siano resi irreperibili, o siano insolventi.

Inoltre, sempre da quanto precisato da tale bilancio sociale, emerge come tale operazione sia delicata, poiché tali crediti devono essere riscossi entro certi limiti temporali, pena la loro prescrizione.

**Tabella 10<sup>72</sup> entrate da recupero crediti**

Recupero Crediti - Carico Affidato vs Carico Riscosso	Totale 2017 <sup>34</sup>
Affidato 2017	7.271.634 €
Riscosso 2017	528.371 €
Riscosso/Affidato (%)	7%

**Tabella 11<sup>73</sup> riscossione diritti di copia**

	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
Settore Civile	96.728 €	105.900 €	67.849 €
Settore Penale	15.655 €	18.325 €	16.239 €

Fonte: Corte di Appello di Venezia

<sup>71</sup> Bilancio sociale corte d'appello di Venezia (2018) p. 48

<sup>72</sup> Bilancio sociale Corte d'Appello di Venezia (2018) p.49.

<sup>73</sup> Bilancio sociale Corte d'Appello di Venezia (2018) p.49.

I diritti di copia sono previsti dal T.U. in materia di Spese di Giustizia, e consisterebbero in un versamento aggiuntivo rispetto ai costi vivi, che viene attribuito allo Stato, e sono i pagamenti che le parti devono effettuare al fine di ottenere il rilascio delle copie degli atti da esse richiesti.

### **2.4.3 ESAME DI ABILITAZIONE ALL'ESERCIZIO DELLA PROFESSIONE DI AVVOCATO**

Un'altra fonte di entrata per il tribunale, nel caso di specie per la Corte d'Appello, deriva dall'esame di abilitazione alla professione di avvocato, nello specifico dalle marche da bollo e quanto viene versato dai candidati al fine di sostenere tale prova (tabella 12).

**Tabella 12<sup>74</sup> incassi contributi esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato**

	2017	2018
Domande presentate	1.295	1.199
Contributo domanda (12,91 + 50 + 16= 78,91€) x n° domande	<b>102.188 €</b>	<b>94.613 €</b>
Valore stimato dei diritti di copia	<b>6.765 €</b>	<b>5.678 €</b>
Candidati idonei	512	290
Diritto di certificato	<b>18.365 €</b>	<b>10.402 €</b>
<b>TOTALE SOMME INCASSATE</b>	<b>127.318 €</b>	<b>110.693 €</b>

Fonte: Corte di Appello di Venezia - spese per cassa

### **2.4.4 FUG, FONDO UNICO GIUSTIZIA**

Infine, l'ultima fonte di ricavi per il tribunale, sarebbe data proprio da tale fondo, il quale viene istituito dal D.L. 143 del 2008,<sup>75</sup> che prevede in sostanza che al suo interno, vi confluiscano:

- Le disponibilità finanziarie e i beni sottoposti a sequestro penale o confisca;
- Le somme non ritirate, trascorsi 5 anni dalla definizione dei processi civili e delle procedure fallimentari;

La gestione delle risorse del fondo viene affidata ad Equitalia Giustizia.

<sup>74</sup> Bilancio sociale Corte d'Appello di Venezia (2018) p.50.

<sup>75</sup> Rubricato "Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario".

**Tabella 13<sup>76</sup> Liquidazioni fondo unico giustizia**

<b>FUG - Fondo Unico Giustizia</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Totale iscrizioni	8.049.373 €	4.569.539 €
Totale liquidazioni*	59.015 €	93.717 €

Da tale breve analisi, emerge quindi come anche i tribunali siano delle strutture organizzative complesse, che per funzionare richiedono un grande dispendio di risorse pubbliche, in quanto le entrate e i ricavi che derivano dall'attività di tale ente non riuscirebbero a compensare i costi necessari per il suo funzionamento.

---

<sup>76</sup> Bilancio sociale Corte d'Appello di Venezia (2018) p. 50.



## CAPITOLO III

### IL BILANCIO DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA NELL'ANNO 2021

Riprendendo la cifra riportata all'inizio di tale elaborato e fornita dall'ultimo rapporto CEPEJ inerente ai dati del 2020, in base ai quali la giustizia in Italia costerebbe 4,9 miliardi di euro all'anno, e quindi all'incirca 82, 2 euro pro capite, si cerca di "dissezionare" tali numeri e di comprendere come tali costi siano ripartiti in concreto all'interno dei vari servizi che sono erogati dall'apparato giudiziario, e andando nello specifico, a quali voci di spesa si riferiscano.

Questa operazione risulta essere necessaria, dal momento che in tale documento emanato dalla CEPEJ, ci si limita a riportare molto sommariamente che tali importi sarebbero imputabili a: salari dei giudici e del personale ad essi connesso, alle spese affrontate per il mantenimento delle infrastrutture, ai costi per l'informatizzazione, alle spese di giustizia, e infine ad investimenti in formazione ed istruzione ed altre spese.

Al fine di espletare tale attività, non essendovi disponibilità allo stato attuale di dati inerenti alla spesa pubblica funzionale, nè di fonti ISTAT ed EUROSTAT riguardanti le spese di giustizia imputabili ai vari paesi europei, ci si serve di alcuni report forniti dalla Ragioneria dello Stato<sup>77</sup>, la quale ogni anno pubblica una relazione riguardante la spesa pubblica sostenuta da ciascun ministero, e nel caso di specie, si andrà ad effettuare un'analisi di quelli che sono stati i costi affrontati dal Ministero della Giustizia nell'anno 2021, i quali sono riportati nella tabella sottostante.

Tali importi si suddividono in:

- spese generali, le quali ricomprendono tutti gli esborsi che sono stati sostenuti dal Ministero della Giustizia al fine di finanziare l'amministrazione penitenziaria e la giustizia minorile e di comunità, il compimento di atti di indirizzo politico e amministrativo, i vari servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria.

---

<sup>77</sup><https://docs.google.com/spreadsheets/d/1FnOsOXtq6UPcSLMUwF2tVgLVtnjlq4O8/edit#gid=1522317416>

- Vi sono poi i costi effettivi (evidenziati in grigio), i quali riguardano nello specifico la giustizia civile e penale, quindi in sostanza le spese che sono state affrontate al fine di poter sostenere i processi.

Effettuando una breve analisi di come tali importi siano ripartiti tra i vari settori, ne emerge come quello maggiormente dispendioso sia correlato alla gestione della giustizia civile e penale.

**Tabella n.14<sup>78</sup>, riassunto delle spese sostenute dal Ministero della Giustizia nel 2021**

<b>SETTORE</b>	<b>SPESA PER SETTORE (IN EURO)</b>
Indirizzo politico	29.407.660,64
Servizi ed affari generali per le amministrazioni di competenza	172.392.163,99
Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria	1.064.421.619,16
<b>Giustizia civile e penale</b>	<b>4.144.314.654,50</b>
Amministrazione penitenziaria	3.001.175.633,04
Giustizia minorile e di comunità	256.559.604,05
<b>TOTALE</b>	<b>8.668.271.335,38</b>

Effettuando una sommatoria di tutte tali voci, ne risulta che nel 2021 il Ministero della Giustizia abbia erogato in totale 8.668.271.335,38 euro per far fronte alle spese generali, le quali sono state necessarie ai fini dell'amministrazione della giustizia. Tenendo presente il fatto che, si stima che la popolazione italiana, sempre nel 2021, ammontasse a 59.236.213 abitanti, si può quindi dedurre che la spesa generale per la giustizia per questo stesso anno, fosse di circa 146, 2 euro pro capite.

<sup>78</sup> I dati riportati in tale tabella, sono riassuntivi di quelli riportati nella tabella successiva, n.15, e si riferiscono a dati forniti dalla Ragioneria Territoriale dello Stato, riguardanti il Bilancio del Ministero della Giustizia dell'anno 2021

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1FnOsOXtq6UPcSLMUwF2tVgLVtnjlq4O8/edit#gid=15223174>

Per quanto attiene invece alle spese effettive, riguardanti strettamente lo svolgimento di procedimenti civili e penali (colonna evidenziata in grigio), esse ammontano in totale a 4.144.314.654, 50 euro, quindi 69, 96 euro pro capite.

Alla luce di ciò, si può dedurre come molto probabilmente, i dati emanati dalla CEPEJ citati in apertura di tale elaborato, si riferiscano alle spese effettive sostenute ai fini dell'espletamento dei processi, non comprendendo quelle inerenti alla Polizia Giudiziaria e all'amministrazione delle carceri. Tuttavia è bene precisare che questa è solo un'ipotesi, non essendovi dati certi a disposizione.

A sostegno di ciò, si potrebbe ipotizzare che le spese sostenute per le retribuzioni di coloro che svolgono funzioni di polizia giudiziaria, rientrerebbero tra i costi generali, dal momento che, come si può dedurre dalla tabella sottostante, (n.15) sarebbero ricomprese nella voce "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza", mentre i costi affrontati al fine di garantire l'amministrazione delle carceri, rientrerebbero nella voce "amministrazione penitenziaria".



### 3.1 SPESA ANNUA DEL 2021

Nella seguente tabella sono indicati in maniera più analitica quelli che sono i costi che il Ministero ha dovuto affrontare nel 2021 al fine di amministrare la giustizia.

*Tabella n.15<sup>79</sup>, indicazione analitica delle voci di spesa affrontate dal Ministero della Giustizia nel 2021*

<b>PROGRAMMA</b>	<b>AZIONE</b>	<b>CATEGORIA ECONOMICA</b>	<b>PAGAMENTI TOTALI</b>
032002 - Indirizzo politico	0320020001 - Ministro e Sottosegretari di Stato	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	209.427,63
032002 - Indirizzo politico	0320020001 - Ministro e Sottosegretari di Stato	1.03 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	11.994,78
032002 - Indirizzo politico	0320020002 - Indirizzo politico-amministrativo	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	25.477.184,09
032002 - Indirizzo politico	0320020002 - Indirizzo politico-amministrativo	1.03 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	1.666.925,78
032002 - Indirizzo politico	0320020002 - Indirizzo politico-amministrativo	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	1.709.000,89
032002 - Indirizzo politico	0320020002 - Indirizzo politico-amministrativo	1.05 - TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,00
032002 - Indirizzo politico	0320020002 - Indirizzo politico-amministrativo	1.12 - ALTRE USCITE CORRENTI	0,00
032002 - Indirizzo politico	0320020002 - Indirizzo politico-amministrativo	2.21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	45.674,55
032002 - Indirizzo politico	0320020003 - Valutazione e controllo strategico (OIV)	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	255.932,83

<sup>79</sup> Tale tabella è frutto di una rielaborazione di dati riguardanti il bilancio dei vari ministeri, pubblicati dalla Ragioneria Territoriale dello Stato, da cui è stato estrapolato il bilancio del Ministero della Giustizia, riguardante l'anno 2021

032002 - Indirizzo politico	0320020003 - Valutazione e controllo strategico (OIV)	1.03 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	20.991,49
032002 - Indirizzo politico	0320020003 - Valutazione e controllo strategico (OIV)	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	10.528,60
032002 - Indirizzo politico	0320020004 - Fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti	1.12 - ALTRE USCITE CORRENTI	0,00
032002 - Indirizzo politico	0320020004 - Fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti	2.26 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	0,00
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0320030001 - Spese di personale per il programma	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	27.476.302,31
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0320030001 - Spese di personale per il programma	1.03 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	1.765.503,28
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0320030002 - Gestione del personale	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	129.457.093,74
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0320030002 - Gestione del personale	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	0,00
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0320030002 - Gestione del personale	1.12 - ALTRE USCITE CORRENTI	1.615.423,01
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0320030002 - Gestione del personale	1.04 - TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	2.207.469,88
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0320030002 - Gestione del personale	1.09 - INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	224.408,67
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0320030003 - Gestione comune dei beni e servizi	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	9.168.310,63
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0320030003 - Gestione comune dei beni e servizi	1.12 - ALTRE USCITE CORRENTI	0,00
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0320030003 - Gestione comune dei beni e servizi	1.10 - POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	64.617,02
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0320030003 - Gestione comune dei beni e servizi	2.21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	413.035,45

032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060001 - Spese di personale per il programma (personale civile)	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	8.839.777,87
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060001 - Spese di personale per il programma (personale civile)	1.03 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	591.443,50
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060002 - Spese di personale per il programma (magistrati)	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	6.424.646,81
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060002 - Spese di personale per il programma (magistrati)	1.03 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	426.669,26
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060003 - Magistratura onoraria	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	115.208.735,53
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060004 - Supporto allo svolgimento dei procedimenti giudiziari attraverso le spese di giustizia	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	646.703.091,66
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060005 - Supporto allo svolgimento dei procedimenti giudiziari attraverso intercettazioni	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	200.276.425,65
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060006 - Equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo	1.05 - TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	75.877.453,57
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060007 - Supporto all'erogazione dei servizi di giustizia	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	1.694.862,82
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060007 - Supporto all'erogazione dei servizi di giustizia	1.05 - TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,00
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060007 - Supporto all'erogazione dei servizi di giustizia	1.12 - ALTRE USCITE CORRENTI	2.987.687,56
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060007 - Supporto all'erogazione dei servizi di giustizia	1.04 - TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	2.534.496,91
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060007 - Supporto all'erogazione dei servizi di giustizia	1.10 - POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	0,00
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060007 - Supporto all'erogazione dei servizi di giustizia	2.21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	120.532,92

032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060008 - Cooperazione internazionale in materia civile e penale	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	401.645,13
032003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0060060009 - Abilitazione alla professione forense e accesso alla professione notarile	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	2.334.149,97
006002 - Giustizia civile e penale	0060020001 - Spese di personale per il programma (personale civile)	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	1.267.051.883,27
006002 - Giustizia civile e penale	0060020001 - Spese di personale per il programma (personale civile)	1.03 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	82.154.408,67
006002 - Giustizia civile e penale	0060020002 - Spese di personale per il programma (magistrati)	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	1.849.863.811,07
006002 - Giustizia civile e penale	0060020002 - Spese di personale per il programma (magistrati)	1.03 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	121.217.305,10
006002 - Giustizia civile e penale	0060020003 - Attività di verbalizzazione atti processuali e videoconferenza nell'ambito dei procedimenti giudiziari	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	36.640.325,06
006002 - Giustizia civile e penale	0060020004 - Funzionamento della Scuola Superiore della Magistratura	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	13.335.928,00
006002 - Giustizia civile e penale	0060020005 - Sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	53.222.891,63
006002 - Giustizia civile e penale	0060020005 - Sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia	2.21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	151.467.758,82
006002 - Giustizia civile e penale	0060020006 - Funzionamento uffici giudiziari	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	189.726,70
006002 - Giustizia civile e penale	0060020006 - Funzionamento uffici giudiziari	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	405.943.948,52
006002 - Giustizia civile e penale	0060020006 - Funzionamento uffici giudiziari	1.04 - TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	97.439.336,30
006002 - Giustizia civile e penale	0060020006 - Funzionamento uffici giudiziari	2.21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	65.787.331,36

006002 - Giustizia civile e penale	0060020006 - Funzionamento uffici giudiziari	2.26 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	0,00
006002 - Giustizia civile e penale	0060020007 - Efficiamento del sistema giudiziario	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	0,00
006002 - Giustizia civile e penale	0060020007 - Efficiamento del sistema giudiziario	1.12 - ALTRE USCITE CORRENTI	0,00
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010001 - Spese di personale per il programma (personale amministrativo e magistrati)	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	184.095.347,99
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010001 - Spese di personale per il programma (personale amministrativo e magistrati)	1.03 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	11.874.978,66
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010002 - Spese di personale per il programma (polizia penitenziaria)	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	2.009.559.515,19
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010002 - Spese di personale per il programma (polizia penitenziaria)	1.03 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	131.143.570,78
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010003 - Servizi tecnici e logistici connessi alla custodia delle persone detenute	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	39.345.014,52
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010003 - Servizi tecnici e logistici connessi alla custodia delle persone detenute	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	218.068.397,57
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010003 - Servizi tecnici e logistici connessi alla custodia delle persone detenute	1.12 - ALTRE USCITE CORRENTI	1.330.487,53
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010003 - Servizi tecnici e logistici connessi alla custodia delle persone detenute	2.21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	28.554.051,18
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010004 - Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	1.481.941,60
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010004 - Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie	1.03 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	106.478,43

006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010004 - Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	101.106.895,63
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010004 - Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie	1.05 - TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	131.470.284,33
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010004 - Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie	1.12 - ALTRE USCITE CORRENTI	0,00
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010004 - Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie	1.04 - TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	10.127.413,87
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010004 - Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie	1.09 - INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	91.005,42
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010004 - Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie	2.21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	22.418.814,94
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010005 - Realizzazione di nuove infrastrutture, potenziamento e ristrutturazione nell'ambito dell'edilizia carceraria	2.21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	34.403.540,37
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010005 - Realizzazione di nuove infrastrutture, potenziamento e ristrutturazione nell'ambito dell'edilizia carceraria	2.25 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	0,00
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010006 - Supporto per l'erogazione dei servizi penitenziari	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	14.616.052,64
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010006 - Supporto per l'erogazione dei servizi penitenziari	1.12 - ALTRE USCITE CORRENTI	5.981.310,90
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010006 - Supporto per l'erogazione dei servizi penitenziari	1.04 - TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	0,00
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010006 - Supporto per l'erogazione dei servizi penitenziari	2.21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	788.573,69

006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010007 - Gestione e assistenza del personale del programma Amministrazione penitenziaria	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	50.440.379,02
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010007 - Gestione e assistenza del personale del programma Amministrazione penitenziaria	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	50.474,45
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010007 - Gestione e assistenza del personale del programma Amministrazione penitenziaria	1.05 - TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	3.909.012,83
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060010007 - Gestione e assistenza del personale del programma Amministrazione penitenziaria	1.09 - INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	212.091,50
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030001 - Spese di personale per il programma (personale amministrativo e magistrati)	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	126.610.686,23
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030001 - Spese di personale per il programma (personale amministrativo e magistrati)	1.03 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	8.005.053,17
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030002 - Spese di personale per il programma (polizia penitenziaria)	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	52.225.721,24
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030002 - Spese di personale per il programma (polizia penitenziaria)	1.03 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	3.412.702,30
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030003 - Trattamento, interventi e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, attuazione provvedimenti autorità giudiziaria	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	31.947,11
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030003 - Trattamento, interventi e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, attuazione provvedimenti autorità giudiziaria	1.03 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	2.464,40
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030003 - Trattamento, interventi e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, attuazione provvedimenti autorità giudiziaria	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	39.025.528,44

006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030003 - Trattamento, interventi e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, attuazione provvedimenti autorità giudiziaria	1.05 - TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	1.225.088,35
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030003 - Trattamento, interventi e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, attuazione provvedimenti autorità giudiziaria	1.04 - TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	0,00
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030003 - Trattamento, interventi e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, attuazione provvedimenti autorità giudiziaria	1.09 - INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	665,00
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030004 - Realizzazione di nuove infrastrutture, potenziamento e ristrutturazione per la giustizia minorile e di comunità	2.21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	7.456.740,07
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030005 - Supporto per l'erogazione dei servizi per la giustizia minorile e di comunità	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	152.029,18
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030005 - Supporto per l'erogazione dei servizi per la giustizia minorile e di comunità	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	15.981.258,35
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030005 - Supporto per l'erogazione dei servizi per la giustizia minorile e di comunità	1.12 - ALTRE USCITE CORRENTI	75.838,02
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030006 - Cooperazione internazionale in materia civile minorile	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	6.557,93
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030007 - Gestione del personale per il programma Giustizia minorile e di comunità	1.01 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	2.012.367,44
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030007 - Gestione del personale per il programma Giustizia minorile e di comunità	1.02 - CONSUMI INTERMEDI	334.218,78
006001 - Amministrazione penitenziaria	0060030007 - Gestione del personale per il programma Giustizia minorile e di comunità	1.09 - INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	738,04



### **3.2 CONSIDERAZIONI SUL BILANCIO DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**

Analizzando quelle che sono le spese effettive, relative alla giustizia civile e penale (evidenziate in grigio), pertanto strettamente correlate allo svolgimento dei processi, ne emerge come esse ammontino in totale a 4,1 miliardi di euro. Tuttavia, si rileva come di questi oltre 4 miliardi, all'incirca 3,3 siano impiegati al fine di retribuire il personale amministrativo e i magistrati, che collaborano tra di loro per giungere alla definizione dei procedimenti.

Da questo dato, si potrebbe quindi dedurre come la riforma della geografia giudiziaria, attuata con D.lgs. n. 155 del 2012<sup>80</sup>, in realtà non avrebbe comportato sostanziali risparmi in termini economici. Tale insuccesso sarebbe causato dal fatto che tale decreto non avrebbe previsto alcuna riduzione del numero dei soggetti impiegati presso tali tribunali, ma solo una loro ricollocazione in sedi diverse, e questo nonostante la maggior parte degli esborsi effettuati dal Ministero riguardi per l'appunto le retribuzioni di tali categorie di lavoratori, che non hanno subito alcun ridimensionamento.

Sarebbe pertanto difficile ottenere in concreto un abbattimento dei costi adottando tale strategia, che implica solo un accorpamento delle sedi dei tribunali, in quanto i servizi di gestione amministrativa, che riguardano i giudici di pace, i giudici onorari, consulenti tecnici, impiegati amministrativi...etc, ineriscono a figure imprescindibili, alle quali non si potrebbe rinunciare, senza andare ad intaccare la qualità e l'efficienza del nostro sistema giudiziario. Al contrario, si auspica invece, soprattutto in questi ultimi anni, un potenziamento dell'organico, soprattutto in attuazione del PNRR.

Come in precedenza rilevato, e a supporto di ciò, vi è anche il fatto che allo stato attuale, nonostante siano trascorsi ben dieci anni dall'entrata in vigore di tale riforma, non vi siano "dati alla mano" che dimostrino che vi sia stato un effettivo risparmio di risorse in termini economici.

---

<sup>80</sup> La quale, si rammenta, ha previsto la soppressione di 31 Tribunali e di altrettante procure della Repubblica, oltre a quella di 220 sezioni distaccate.

Da tali elementi, ne emerge inoltre come il settore maggiormente dispendioso sarebbe indubbiamente quello penale, dal momento che ad esso sarebbero appunto correlate non solo le spese strettamente processuali, ma anche quelle inerenti all'amministrazione delle carceri, alla Polizia Giudiziaria, e alla giustizia di comunità. Ciò in quanto, il personale impiegato per permettere alla giustizia penale di espletare le sue funzioni, sarebbe maggiore rispetto a quello necessario in ambito civilistico, proprio a causa della fisiologica struttura e funzione del processo penale. Difatti, tra i soggetti che prendono parte a quest'ultimo, vi rientrerebbero non soltanto il giudice e le parti, ma anche il Pubblico Ministero (il quale rientra nella categoria dei magistrati) e la Polizia Giudiziaria, la quale ha un ruolo solo all'interno del procedimento penale e non compare invece in ambito civilistico.

Nello specifico, la Polizia Giudiziaria si distingue da quella c.d. "di sicurezza":

la Polizia di Sicurezza, ha infatti il solo scopo di prevenire i reati.

La Polizia Giudiziaria invece, in base all'art 55 del c.p.p., ha il compito di: prendere notizia dei reati, impedire che essi causino ulteriori conseguenze, ricercare gli autori di tali reati, compiere gli atti necessari ad assicurare le fonti di prova, raccogliere quant'altro per l'applicazione della legge penale.

Inoltre, un'ulteriore differenziazione tra questi due organi di Polizia è data dal fatto che la Polizia di Sicurezza viene diretta dal Ministero dell'Interno, mentre la Polizia Giudiziaria invece è coordinata nella sua attività dal Pubblico Ministero.

È comunque bene chiarire che la Polizia giudiziaria, sarebbe un soggetto ma non una parte del procedimento penale, in quanto non rappresenta all'interno di esso direttamente un interesse, a differenza del P.M. o dei difensori della persona cui il fatto viene attribuito.

In aggiunta ciò, come in precedenza rilevato, oltre alle spese di Polizia Giudiziaria, il settore penale fronteggia anche i costi correlati all'amministrazione delle carceri e alla giustizia di comunità. Infatti, circa 2 miliardi all'anno vengono impiegati al fine di retribuire gli agenti di Polizia Penitenziaria, i quali si distinguono dalle altre 2 categorie di agenti di Polizia in precedenza menzionati, in quanto essi svolgono principalmente compiti di polizia giudiziaria, pubblica sicurezza, polizia stradale e di gestione delle persone sottoposte a provvedimenti di restrizione o limitazione della libertà personale. Anche questi ultimi dipendono funzionalmente dal Ministero della Giustizia.

Ne scaturisce quindi, come in totale circa 3 miliardi di euro siano impiegati nell'amministrazione penitenziaria.

Mentre 256.771.695,55 euro sarebbero investiti nella gestione della giustizia minorile e di comunità, precisando che la giustizia minorile afferisce non solo all'ambito penalistico, ma anche civile, mentre la giustizia di comunità ha ad oggetto il reinserimento in comunità di soggetti minorenni che abbiano commesso reati, pertanto sarebbe relativa al solo settore penalistico.

Alla luce di tali considerazioni, si potrebbe giungere a sostenere che, come appena analizzato, i principali costi inerenti alla giustizia, sarebbero riferibili alle retribuzioni del personale e non tanto alle spese di funzionamento delle varie sedi dei tribunali, e che tale personale amministrativo sarebbe imprescindibile per garantire il buon funzionamento della giustizia. Pertanto, analizzando tale bilancio, non si rilevano altre voci particolarmente dispendiose che incidano pesantemente sulla spesa pubblica, e sulle quali si potrebbe intervenire al fine di ottenere un contenimento dei costi.

In conclusione, anche il dato finale, che prevede che nel 2021 vi sia stato un esborso totale di 8,6 miliardi di euro al fine di garantire il funzionamento della giustizia, non sembrerebbe essere una cifra del tutto spropositata in rapporto al servizio erogato, tenendo conto che si tratterebbero di 146 euro pro capite. Perciò sarebbe auspicabile che, al fine di ottenere un contenimento degli importi che annualmente vengono erogati dall'Erario, i legislatori non si concentrassero tanto sull'ambito giudiziario, ma si orientassero su altri settori, nei quali sia possibile apportare effettivamente dei tagli alla spesa pubblica, senza andare a intaccare la qualità del servizio in modo irreparabile.

### **3.3 PARZIALITÀ ED INCOMPLETEZZA DEI DATI DEL MINISTERO**

In conclusione, seppur tale bilancio ci permetta di avere una panoramica di come i costi complessivi della giustizia siano ripartiti tra i vari ambiti giudiziari, il quadro finale non risulta essere comunque soddisfacente, fornendo una visione parziale:

- In primo luogo, in quanto si terrebbe conto dei soli costi affrontati dal Ministero della Giustizia e non di quelli interministeriali.

- In secondo luogo, in quanto non si terrebbero in considerazione nemmeno le spese affrontate da altre amministrazioni, oltre al Ministero, quali ad esempio le amministrazioni locali, che contribuirebbero anch'esse, seppur in parte minore, al funzionamento dell'apparato giudiziario

Questo in quanto, quando si applica un criterio di *full costing*, non sarebbe possibile scorporare i costi dell'amministrazione e quelli sostenuti dal Ministero per far funzionare i tribunali. Il *full costing* infatti permetterebbe di calcolare i costi totali che sono stati sostenuti per l'erogazione di un prodotto, o in questo caso di specie di un servizio, quale il "servizio giustizia" prendendo in considerazione tutti gli elementi che determinano le spese di produzione, considerando non solo i costi variabili<sup>81</sup>, ma anche quelli fissi<sup>82</sup>, i quali però spesso potrebbero essere appunto interministeriali, e proprio per questo motivo, la panoramica che ne emerge sarebbe alquanto parziale.

Inoltre, a parte settori che sono per loro natura afferenti all'ambito penale (giustizia di comunità, settore penitenziario), in base a tali dati, non si sarebbe nemmeno in grado di dedurre se tali costi afferiscano al settore civile o a quello penale, in quanto ciò non viene precisato, ma sono riportati dei dati a livello meramente aggregato.

---

<sup>81</sup> Per costo variabile si intende quel costo che dipende strettamente dalla quantità prodotta e si definisce come differenza fra il costo totale e il costo fisso.

<sup>82</sup> Con il termine costo fisso, si indica l'insieme dei costi il cui ammontare è indipendente dalla quantità prodotta.



## CAPITOLO IV

### LA NUOVA PROSPETTIVA: I COSTI DOVUTI ALLA LENTEZZA DELLA GIUSTIZIA

#### 4.1 LE RIFORME CHE HANNO INCISO SULLA DURATA DEI PROCEDIMENTI E SUI COSTI DELLA GIUSTIZIA

Ritornando al mutamento di prospettiva nella valutazione dell'efficienza del nostro sistema giudiziario, del quale si accennava anche nel primo capitolo, si constata come esso sarebbe stato dettato altresì dal susseguirsi delle varie riforme negli anni, le quali hanno inciso sul nostro apparato giudiziario e sulla durata dei procedimenti. Tale attenzione verso la ragionevole durata del processo, deriva infatti da spinte europeiste, le quali sono state messe in moto dal fatto che il nostro Paese è spesso stato condannato per l'eccessiva durata dei procedimenti, dai giudici di Strasburgo.

- Proprio in conseguenza di ciò, nel 2001 venne appunto emanata la legge n. 89 del 24 marzo 2001, denominata "Legge Pinto", la quale ha previsto il diritto all'equa riparazione per il mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo, quindi per violazione dell'art 111 Costituzione, il quale a sua volta richiama la CEDU, art 6.

Tale stessa legge ha subito delle modifiche successivamente. La prima è avvenuta nel 2012<sup>83</sup>, volta a permettere un accesso al giudizio più agevole ed efficace.

Nel 2016, un'ulteriore revisione, effettuata nell'ambito della legge di stabilità, ha previsto dei limiti per i quantitativi delle somme da liquidare successivamente alla violazione dell'art 6 CEDU<sup>84</sup>, ma di queste variazioni si tratterà in modo più analitico nei successivi capitoli.

---

<sup>83</sup> Modifica introdotta dall'art. 55 del Dl. 22 giugno 2012 n. 83, contenente "misure urgenti per la crescita del paese" (cosiddetto *decreto sviluppo del governo Monti*), ha apportato importanti modifiche alla legge, volte a porre un freno alle richieste di risarcimento.

<sup>84</sup> Ulteriore riforma apportata dalla Legge di Stabilità 2016, prevede che l'equo indennizzo sia quantificato tra i 400 e gli 800 euro per ogni anno di ritardo, mentre prima veniva quantificato dai 500 ai 1550 euro. Inoltre si prevede per la parte lesa, l'obbligo di attivare rimedi preventivi, prima di attivare tale procedura.

- Sempre rimanendo nell'ambito della ragionevole durata dei procedimenti, significative sono le misure previste dal PNRR, Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza, approvato nel 2021 per rilanciare l'economia del nostro paese, a seguito della pandemia di Covid 19. Tale piano è parte di un programma dell'Unione Europea, noto quale *Next Generation UE*, il quale opera anche nell'ambito della giustizia, e con cui il governo si impegna con l'Europa ad attuare una serie di riforme, tra cui quella del processo civile, penale ed insolvenza. Pertanto, a tal fine sono stati investiti 2,87 miliardi di euro in 3 ambiti:
  1. Ufficio per il processo e capitale umano: si rafforza la struttura organizzativa denominata "ufficio per il processo", migliorando la performance degli uffici giudiziari, mediante assunzione di personale.
  2. Digitalizzazione: si investe nella trasformazione digitale, attraverso la digitalizzazione dei fascicoli e l'adozione di strumenti avanzati di analisi dei dati.
  3. Edilizia giudiziaria: si riqualifica il patrimonio immobiliare dell'amministrazione giudiziaria.

Gli investimenti effettuati nei primi due ambiti, dovrebbero portare a una significativa riduzione dell'arretrato e della durata dei processi civili, penali, e amministrativi.

- Sempre sulla stessa scia, emblematica è la Riforma Cartabia, ovvero il D.lgs. 150 del 2022, entrato in vigore a Gennaio 2023, il quale ha recentemente modificato il processo penale, proprio con l'intento di ridurre la durata dei procedimenti, rendendoli di conseguenza meno dispendiosi in termini economici, e con ciò apportando delle revisioni all'attuale Codice di Procedura Penale<sup>85</sup>. L'obiettivo di tale riforma, consiste infatti nell'accorciare le tempistiche delle azioni giudiziarie penali del 25% entro il 2026<sup>86</sup>.

Essa mira a perseguire tali obiettivi mediante appunto la modifica di alcuni aspetti del processo penale, la sua digitalizzazione, la predisposizione di indagini preliminari che abbiano una durata limitata nel tempo, l'incentivo al ricorso a riti

---

<sup>85</sup> Codice Vassalli, in vigore dal 1989.

<sup>86</sup> Dati tratti da sito della Camera dei Deputati, documentazione parlamentare, studi giustizia <https://temi.camera.it/leg18/temi/le-misure-per-la-giustizia-nel-progetto-di-recovery-plan-del-12-gennaio-2021.html>

deflativi e infine l'abolizione della libertà vigilata e la semidetenzione. Ma di ciò si tratterà in maniera più analitica nel prosieguo della trattazione.

- Sulle orme della prospettiva meno recente, orientata ad analizzare i costi di giustizia intesi quali costi che in concreto sono sostenuti per far funzionare un tribunale, nel 2002 viene poi emanato il già accennato D.P.R. 115 del 2002, Testo Unico in materia di Spese di Giustizia, il quale disciplina le voci, le procedure di spesa dei processi, andando a modificare la legge 319 del 1980. Tale decreto è importante, in quanto sancisce i criteri in materia di liquidazione di consulenti tecnici e periti, e i canoni di ammissione al gratuito patrocinio a spese dello stato.

Questo testo unico viene introdotto, in quanto le norme contenute nella precedente legge 319/1980 e le previsioni del decreto 820/1983 istitutivo delle tabelle che stabilivano i compensi, apparivano inadeguate e sotto alcuni profili, poco chiare.

Vennero successivamente apportate altre modifiche con il D.M. 30 maggio 2002, recante l'adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori, per operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale.

- Sempre in ambito di compensi, è importante accennare anche al D.M. 55 del 2014, il quale consiste in un regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense. Tale norma fissa difatti le modalità di calcolo degli onorari che il giudice deve liquidare agli avvocati, nei casi in cui essi siano difensori nominati d'ufficio, oppure siano difensori di imputato irreperibile o insolvente, o di soggetto ammesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato.
- Tra le principali riforme che hanno inciso sui costi della giustizia italiana, va inoltre citato il Decreto Legislativo n.155 del 2012, il quale ha attuato una revisione della geografia giudiziaria, portando alla soppressione di numerosi tribunali, ma ciò senza implicare un licenziamento di personale, che viene redistribuito tra le varie sedi. Tale decreto ha previsto infatti la chiusura di:
  - a. 31 tribunali
  - b. 31 procure
  - c. 220 sezioni distaccate di tribunale
  - d. 667 uffici dei giudici di pace.

In sostanza, a seguito di tale riforma, la popolazione inclusa in media nella circoscrizione di ciascun tribunale è cresciuta da 360.204 a 437.012 abitanti,<sup>87</sup> provocando così un accorpamento delle varie sedi dislocate nella penisola italiana.

Tuttavia, allo stato attuale, non sono disponibili dati che dimostrino che la chiusura di tali tribunali abbia avuto un impatto positivo in termini economici, comportando un effettivo risparmio di spesa.

## **4.2 I COSTI GENERATI DALL'ECCESSIVA LENTEZZA DEI PROCEDIMENTI**

Ogniquale si parli di efficienza della giustizia italiana e delle relative prospettive di razionalizzazione, si denota come vi sia stato un mutamento di approccio. Pertanto la letteratura recente, nell'effettuare delle valutazioni circa le performances dei vari tribunali, non sarebbe più tanto orientata a prendere in considerazione le spese di funzionamento del tribunale, inteso quale organo giudicante o struttura fisica, bensì sembrerebbe essere maggiormente propensa a ad assumere solo i costi ingenerati, anche in maniera indiretta, dall'eccessiva lentezza dei procedimenti. Ci si riferirebbe in particolare ai procedimenti civili, i quali, come in precedenza accennato, a causa della loro eccessiva durata, indirettamente produrrebbero un aumento dei costi di giustizia, che a catena avrebbero delle ripercussioni negative sul tessuto economico del nostro Paese, a causa della sfiducia che si ingenererebbe sul nostro sistema giudiziario. In sostanza, la lentezza nell'erogazione del "servizio giustizia", dovuta anche ad un eccesso di burocrazia e a procedure poco snelle, causerebbe un aumento dei costi di transazione<sup>88</sup> del mercato, soprattutto nell'ambito civilistico, legato alla contrattualistica.

Invero, tale sfiducia circa la validità del nostro apparato giudiziario, potrebbe implicare un aumento delle spese legali nell'ambito della redazione di un contratto, in quanto si cercherà in tutti i modi possibili di stilarlo in modo tale da evitare di dover ricorrere in seguito all'autorità giudiziaria (considerata appunto poco efficiente). Ciò comporterebbe

---

<sup>87</sup> Landi Lucio, Pollastri Corrado, *L'efficienza della giustizia civile e la performance economica*, focus tematico n 5, ufficio parlamentare di bilancio, 2016.

<sup>88</sup> Indica sinteticamente tutti gli oneri che i partecipanti allo scambio devono sostenere per realizzarlo. Questi costi possono essere di varia natura: di ricerca della controparte, di contrattazione, legali... eccetera (Treccani, di Baglioni Angelo, *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012).

maggiori costi, essendo necessaria l'intermediazione di un soggetto professionista del settore.

Il fatto che non vi sia un'efficiente allocazione delle risorse pubbliche, si denota anche alla luce della legge Pinto del 2001, la quale prevede che la Corte d'Appello, sia competente per materia, in unico grado, nei procedimenti per il riconoscimento dell'equo indennizzo per violazione della ragionevole durata del processo, comportando così un ingente esborso di denaro pubblico. Sicché, la letteratura recente ha analizzato come la maggior parte dei costi e delle inefficienze della giustizia italiana, siano dovute proprio alla lentezza dei procedimenti.

È alquanto emblematico il fatto che, ad esempio, alcune stime abbiano evidenziato che una riduzione della durata dei procedimenti civili del 50%, possa accrescere la dimensione media delle imprese manifatturiere italiane di circa il 10%<sup>89</sup>. A livello aggregato, uno studio recente ha valutato che una riduzione da 9 a 5 anni dei tempi di definizione delle procedure fallimentari, possa generare un incremento di produttività dell'economia italiana dell'1,6%.<sup>90</sup>

Quindi di conseguenza, le varie prospettive di razionalizzazione del nostro sistema giudiziario, attualmente sono nella maggior parte dei casi improntate alla riduzione della durata dei processi, la quale appunto comporterebbe indirettamente anche una diminuzione dei costi della giustizia, che implicherebbe “a cascata” degli effetti benefici per l'economia del nostro Paese.

#### **4.2.1 LA LEGGE PINTO: RATIO DELLA SUA INTRODUZIONE**

Nella seguente trattazione, si cercherà pertanto di effettuare un'analisi circa l'efficienza del sistema giudiziario italiano, prendendo in considerazione quelle che sono le tempistiche di definizione di un procedimento nei vari settori (civile e penale), e la quantità di procedimenti arretrati, ovvero che sfiorano il limite della “ragionevole durata del processo”, concetto che verrà chiarito nel prosieguo dell'elaborato.

---

<sup>89</sup> Giacomelli, S., e Menon, C. *Firm size and judicial efficiency: evidence from the neighbour's court. Bank of Italy Temi di Discussione, Working Paper*, No. 898, p. 26, 2013.

<sup>90</sup> González-Torres, G., e Rodano, G. *Court efficiency and aggregate productivity: the credit channel* 2020.

Sicché ci si concentrerà maggiormente sulla prospettiva più recente, ovvero quella macroeconomica, trascurando quella originaria, ossia aziendalistica, che prendeva in considerazione i soli costi di funzionamento e gestione del nostro apparato giudiziario. Tale scelta, è dovuta principalmente alle difficoltà nel reperire dati soddisfacenti inerenti a tali costi, dal momento che, come già rilevato, in letteratura sarebbero molto più agevolmente rinvenibili informazioni attinenti alla durata dei procedimenti.

Come già più volte accennato, nell'ambito della più recente prospettiva, una svolta fondamentale si è avuta nel 2001, con l'introduzione della legge Pinto, la quale mira a salvaguardare il principio della ragionevole durata del processo, rinvenibile:

- Ex art 6 CEDU<sup>91</sup>,
- Ed ex art 111 costituzione, il cui comma 2 è stato introdotto nel 1999<sup>92</sup>.

Tale principio trova tuttavia le sue radici già in epoca illuminista con Montesquieu, il quale affermava infatti che “giustizia ritardata è giustizia negata”.

Ad ogni modo, ritornando alla ratio concreta dell'introduzione di tale norma, essa è da ricercarsi nel fatto che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, si è svariate volte pronunciata nei confronti dell'Italia per la violazione di suddetto principio.

Sarebbe infatti alquanto emblematico il fatto che il nostro Paese, dal 1959 ad oggi<sup>93</sup> abbia subito ben 1202 condanne per violazione dell'art 6 della CEDU, quando altri paesi europei di simili dimensioni, quali Germania e Gran Bretagna, hanno riportato rispettivamente solo 102 e 30 condanne, quindi in numero nettamente inferiore<sup>94</sup>.

Inoltre, per rendere un'idea dell'impatto economico di tale eccessiva durata dei procedimenti, si rende noto come lo Stato italiano, dal 2015 al 2020 abbia liquidato ben

---

<sup>91</sup> Tale articolo recita: “*Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta*”.

<sup>92</sup> Tale articolo recita: “*La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata*”.

<sup>93</sup> L'articolo in questione risale al 22 settembre 2021

<sup>94</sup> Machina Grifeo Francesco, *Riforma Penale, il Governo pone la fiducia: taglio dei tempi (-20%) e giustizia riparativa – Tutte le novità*, NT plus diritto, il sole 24 ore, 22 settembre 2021 <https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/riforma-penale-governo-pone-fiducia-taglio-tempi-20percento-e-giustizia-riparativa--tutte-novita-AEvf8ck>

573 milioni e 779 mila euro. In questi 5 anni, i decreti di equa riparazione ex Legge Pinto sono stati ben 95.412<sup>95</sup>.

Pertanto, il Governo Italiano avrebbe deciso di porre rimedio a tale annosa questione, anche mediante l'introduzione di riforme volte ad accelerare i tempi processuali, come si approfondirà in seguito, attuate sia nell'ambito del PNRR, sia della c.d. "Riforma Cartabia", data la particolare sensibilità prestata dalla ex Ministra in merito a tale tematica.

Perdipiù, una particolarità consiste anche nel fatto che, a decidere sui ricorsi in materia di equo indennizzo per coloro che abbiano subito un danno patrimoniale e non patrimoniale, a seguito del mancato rispetto della ragionevole durata del processo, sia la corte d'appello del distretto in cui ha sede il giudice innanzi al quale si svolge il primo grado del giudizio in questione<sup>96</sup>. Si prevede tale competenza per deflazionare il contenzioso di fronte alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale sarebbe altrimenti oberata di lavoro, dal momento che i procedimenti inerenti a tali violazioni sarebbero purtroppo molteplici.

#### **4.2.2 IL CONCETTO DI RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO. I TERMINI DA RISPETTARE**

Innanzitutto è bene premettere che, indipendentemente dal grado in cui si concludono, la Legge Pinto si applica ai procedimenti civili, penali, amministrativi, fallimentari, tributari.

Essa tuttavia non si applicherebbe a procedimenti che si svolgono di fronte ad organi privati di giustizia. A sancirlo è stata una sentenza della corte di Cassazione, la n. 3316 del 2014<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Radi Federico, *Legge Pinto: quanto costa allo stato l'irragionevole durata del processo?* Filodiritto, 9 Dicembre 2021

<https://www.filodiritto.com/legge-pinto-quanto-costa-allo-stato-lirragionevole-durata-del-processo>

<sup>96</sup> Art 3 comma 1, l. 89 del 2001.

<sup>97</sup> Cassazione civile, sez VI, 13/02/2014 n. 3316, la cui massima recita: "Ai fini della determinazione della ragionevole durata del processo, non rileva il tempo di svolgimento della procedura arbitrale, ancorché, la seguito di impugnazione del lodo, la controversia sia sfociata nel giudizio civile ordinario, della cui durata trattasi, ciò in quanto l'arbitrato, pur se rituale, ha natura privatistica ed è esterno all'esercizio della funzione giurisdizionale".

Per quantificare quale sia la durata ragionevole di un processo, la stessa legge Pinto<sup>98</sup> denota come il termine si consideri rispettato qualora il procedimento non ecceda la durata di:

- 3 anni in primo grado
- 2 anni in secondo grado
- 1 anno in Cassazione
- Se il procedimento di esecuzione forzata si conclude in 3 anni e se la procedura concorsuale si conclude in 6 anni.
- Se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a 6 anni.<sup>99</sup>

#### **4.2.3 MODIFICAZIONI SUBITE NEGLI ANNI DALLA LEGGE PINTO**

Tale legge, come in precedenza accennato, ha inoltre subito delle parziali modifiche negli anni:

- La prima è avvenuta nel 2012 con la legge n. 134.<sup>100</sup>  
Tale novella attua una riformulazione dell'articolo 2, comma 2 della l. 89 del 2001, imponendo al giudice del procedimento di accertare la complessità del caso e il comportamento delle parti del giudizio in cui si sia ecceduta la ragionevole durata.  
Si prevedono inoltre specifiche cause di non indennizzabilità.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Come modificata nel 2012, con il decreto legge 83/2012 convertito in legge 134 del 2012. Tale individuazione dei tempi il cui sfioramento determina la violazione del principio della ragionevole durata, viene enunciata all'art 2, comma 2 bis. Prima di tale modifica, non vi era una quantificazione precisa di tali termini di durata.

<sup>99</sup> Tale termine della ragionevole durata viene sancito ai sensi dell'art. 2, comma 2 bis, l. 24/03/2001, n.89

<sup>100</sup> Decreto legge n. 83, pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 22 giugno 2012, poi convertito in legge 134 del 2012, attraverso il quale il governo italiano ha adottato misure urgenti per la crescita. L'articolo 55 di tale provvedimento introduce modifiche alla l 89 del 2001.

<sup>101</sup> L'art. 2 comma 2 quinquies tipizza i casi in cui non è possibile chiedere e ottenere alcun indennizzo, e sono casi in cui la parte sarebbe responsabile della lunghezza del giudizio, ossia:

- in favore della parte soccombente condannata a norma dell'art. 96 c.p.c. per lite temeraria.
- nel caso in cui la domanda del ricorrente sia stata accolta in misura non superiore alla proposta conciliativa, nel caso in cui il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde interamente al contenuto della proposta conciliativa, nel caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione connessa a condotte dilatorie della parte; o quando l'imputato non abbia depositato istanza di accelerazione del processo penale nei 30 giorni successivi al superamento dei limiti di durata considerati ragionevoli dall'art 2 bis della legge in discorso; e, in via residuale, ogniqualvolta sia constatabile un abuso dei poteri processuali che abbia procrastinato ingiustificatamente i tempi del procedimento.

Viene sancita oltretutto la misura delle somme risarcibili sulla base di soglie predeterminate minime o massime, prevedendo una somma compresa tra i 500 e i 1500 euro per ogni anno che ecceda il termine di durata ragionevole.<sup>102</sup>

E come in precedenza anticipato, con tale novella si quantificano i termini il cui sfioramento determina la violazione del principio della ragionevole durata.

- La seconda modifica è avvenuta nel 2016, nell'ambito della Legge di Stabilità e prevede in sostanza che:
  1. la parte di un processo abbia diritto ad esperire rimedi preventivi alla violazione della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ex art 1 *bis*. L'art, 1 *ter* specifica cosa si intenda per rimedi preventivi, tra di essi vi rientrerebbe il procedimento sommario di cognizione<sup>103</sup> in ambito civile, l'istanza di prelievo<sup>104</sup> in ambito amministrativo.
  2. Inoltre viene ridotto l'ammontare degli indennizzi da corrispondere per ciascun anno di ritardo: si prevede ex art 2 *bis*, che il giudice liquidi a titolo di equa riparazione una somma di denaro non inferiore a 400 euro e non superiore a 800 per ciascun anno o frazione di anno superiore a 6 mesi. Tale somma potrebbe essere incrementata fino al 20% per gli anni successivi al terzo, e fino al 40% per quelli che vanno oltre al settimo. Mentre in precedenza, si rammenta che l'ammontare di tale indennizzo era ricompreso tra 500 e 1500 euro.

Inoltre si precisa alla *lettera f* dell'art. 2 *bis*, che la somma potrebbe essere diminuita fino a un terzo in caso di integrale rigetto delle richieste della parte ricorrente nel procedimento cui la domanda di equa riparazione si riferisce.

Quindi in sostanza, la riforma del 2016 era prevalentemente orientata a diminuire l'ammontare di tali risarcimenti, in linea anche con il comma 1 dell'art 97 della Costituzione, il quale recita che “*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con*

---

<sup>102</sup> L'articolo 2 bis stabilisce l'esatta quantificazione dell'indennizzo che spetta alla parte, e nel determinare tale ammontare, il giudice tiene conto del comportamento delle parti e del valore della controversia.

<sup>103</sup> Con la Legge 18/06/2009 nr. 69 è stato introdotto nel nostro Ordinamento il procedimento sommario di cognizione disciplinato dagli articoli 702bis, 702ter e 702quater c.p.c., la cui *ratio* ispiratrice era proprio quella di fornire un rito alternativo maggiormente snello ed agile rispetto a quello ordinario, con lo scopo di contenere i tempi della giustizia civile in tutte quelle ipotesi in cui il Tribunale avrebbe dovuto giudicare in composizione monocratica.

Il procedimento sommario è un rito a cognizione piena ma ad istruttoria semplificata: le prove che il giudice potrà assumere sono, non già quelle “indispensabili” ai fini dell'oggetto della causa, come invece previsto dall'art. 669Sexies c.p.c. in materia di procedimento cautelare uniforme, bensì quelle rilevanti ai fini del decidere.

<sup>104</sup> L'istanza di prelievo è un'azione tipica del processo amministrativo, prevista dall'art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, il cui scopo è sollecitare il giudice affinché anticipi l'udienza di discussione del ricorso.

*l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Infatti tale legge di bilancio provoca un sostanziale risparmio di spesa”.*

#### **4.2.4 GLI STANZIAMENTI EFFETTUATI DALLO STATO PER FAR FRONTE AGLI OBBLIGHI RISARCITORI DERIVANTI DALLA VIOLAZIONE DELLA LEGGE PINTO**

Tale equo indennizzo, per ottenere il quale viene adita la Corte d’Appello, sarebbe erogato dal Ministero della Giustizia, e rientrerebbe nel capitolo di spesa 1264 (“somma occorrente per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto, ai fini dell’equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo”). Si precisa che il capitolo di spesa costituisce l’unità elementare di bilancio dello Stato, e ve ne è uno costituito ad hoc per liquidare tali spese inerenti alla violazione della legge Pinto.

Difatti, “dall’aprile 2005 il Dipartimento degli Affari di Giustizia, ha delegato la liquidazione delle somme alle singole corti d’appello, in un’ottica di decentramento e decongestione, con relativo accreditamento di fondi prelevati dal capitolo 1264”<sup>105</sup>.

Per avere un’idea di quale sia l’impatto in termini economici di tale legge Pinto, si prende in esame un esempio concreto, rappresentato sempre dalla stessa Corte d’Appello di Venezia, come emerge dal bilancio sociale di quest’ultima.<sup>106</sup>

Dalla tabella sottostante, la n.16, si ravvisa pertanto come nell’anno 2018, i risarcimenti devoluti dalla sola Corte d’Appello di Venezia (competente ad accreditare importi per tutta la regione Veneto, in quanto a capo del distretto), ammontassero a 2 milioni e 650 mila euro, i quali sono stati integralmente liquidati.

---

<sup>105</sup> Ministero della Giustizia, *Informazioni relative al pagamento delle condanne ai sensi della legge Pinto*, aggiornato al 14 ottobre 2022.

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART1230851&previousPage=mg\\_12\\_1\\_3](https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART1230851&previousPage=mg_12_1_3)

<sup>106</sup> Bilancio sociale Corte d’Appello di Venezia  
[https://ca-venezia.giustizia.it/bilancio-sociale\\_343.html](https://ca-venezia.giustizia.it/bilancio-sociale_343.html)

**Tabella n. 16, capitolo 1264, l. 89/2001, equa riparazione<sup>107</sup>**

ANNO	IMPORTO ACC.	IMPORTO PAGATO
2017	1.600.000 €	1.600.000 €
2018	2.650.000 €	2.650.000 €
<b>TOTALI</b>	<b>5.500.000 €</b>	<b>5.500.000 €</b>

Fonte: Corte di Appello di Venezia

**Tabella n. 17, numero di decreti liquidati per anno di emissione, e relativi importi<sup>108</sup>**

Anno	2017		2018	
	N decreti condanna	IMPORTO	N decreti condanna	IMPORTO
2008	1	1.387 €	1	1.596 €
2009	2	11.891 €	2	5.467 €
2010	3	32.628 €	3	26.461 €
2011	22	156.759 €	1	11.449 €
2012	10	115.224 €	1	3.985 €
2013	12	115.891 €	3	19.983 €
2014	13	173.151 €	3	21.251 €
2015	87	516.450 €	3	95.265 €
2016	41	469.886 €	111	599.586 €
2017			173	1.188.162 €
2018			83	660.151 €
2018	Ritenute acconto e bolli	6.733 €	Ritenute acconto e bolli	16.644 €
<b>Totale</b>	<b>191</b>	<b>1.600.000 €</b>	<b>384</b>	<b>2.650.000 €</b>

La tabella n.17 invece, effettua un'analisi dei decreti che sono stati liquidati negli anni 2017 e 2018, suddividendo tali erogazioni per anno di emissione del decreto. Ne emerge quindi come ad esempio, la maggior parte dei decreti che sono stati liquidati nel 2018, risalissero all'anno precedente, il 2017, e ammontassero ad un valore totale di 1.188.162 euro. Quindi in concreto, come precisato anche nello stesso bilancio sociale, seppur nel 2018 siano stati liquidati molti più decreti di condanna (384 decreti, contro i 191 del 2017), ciò in realtà non significa che vi sia stato un loro incremento, in quanto tali pagamenti erano relativi a pendenze accumulate negli anni precedenti.

<sup>107</sup> Bilancio sociale corte d'appello di Venezia, 2018, p. 46.

<sup>108</sup> Bilancio sociale corte d'appello di Venezia, 2018, p. 46.

Analizzato il caso specifico della Corte d'Appello di Venezia, e l'impatto economico che tale legge Pinto ha avuto a livello regionale, è interessante prendere in esame anche la rilevanza di tale legge a livello nazionale, e per fare ciò, ci si riferisce alla tabella sottostante, la n.18, recante gli stanziamenti effettuati dal Ministero della Giustizia al fine di coprire gli importi dovuti ex Legge Pinto in tutta la Penisola.

**Tabella n.18, stanziamenti effettuati dallo Stato italiano dal 2011 al 2020, per far fronte agli obblighi risarcitori derivanti dalla Legge Pinto<sup>109</sup>**

<i>(in milioni)</i>		
<b>Anno</b>	<b>Debito al 31.12</b>	<b>Stanziamenti definitivi</b>
2011	252,00	20,00
2012	348,00	30,00
2013	395,00	50,00
2014	456,00	101,00
2015	399,00	180,00
2016	336,00	177,00
2017	315,00	172,00
2018	328,00	212,00
2019	327,00	300,00
2020	377,00	118,00

Fonte: Ministero della giustizia – 2020

Ne traspare come tali stanziamenti causino un enorme dispendio di denaro pubblico, il quale non sarebbe affatto sufficiente a coprire l'ammontare totale delle richieste di risarcimento. Soprattutto nel 2011, le risorse messe a disposizione erano pari a 20 milioni di euro, non necessarie a ristorare nemmeno un decimo del debito accumulato durante l'anno, pari a 252 milioni di euro.

Il 2019 invece è risultata un'annata alquanto fruttuosa per quanto attiene ai risarcimenti, dal momento che gli stanziamenti erano pari a 300 milioni, quindi quasi in grado di coprire il debito, il quale ammontava a 327 milioni di euro.

Proprio per far fronte a tali enormi esborsi di denaro pubblico, è intervenuta la precedentemente citata modifica del 2016, nell'ambito della legge di bilancio. Infatti, da come emerge dalla tabella 18, è proprio da tale annata che vi è stata una seppur non consistente riduzione del debito, salvo poi ricominciare ad aumentare dal 2018 in poi.

<sup>109</sup> Corte Dei Conti (2020), *Relazione sul rendiconto generale dello Stato, Sezioni Riunite di controllo*, 2020, p. 223, volume II, tomo 1.

<https://www.corteconti.it/Download?id=181c44bb-0cc4-492b-8421-a67e85e7b419>

Si sarebbe perciò agevolmente in grado constatare che, tali risorse che sono erogate al fine di ristorare l'eccessiva durata dei procedimenti, potrebbero essere impiegate in maniera più efficiente, ad esempio per implementare l'apparato giudiziario, aumentandone le potenzialità. Si potrebbe azzardare pertanto che tale norma, abbia un intento sanzionatorio nei confronti del nostro Paese.

Difatti, tale legge sarebbe stata emanata proprio al fine di stimolare lo Stato italiano ad adottare politiche più stringenti, che permettano una sostanziale riduzione dei tempi della giustizia. In tal senso, questa indicazione è stata recepita, dal momento che di recente sono stati adottati provvedimenti quali il PNRR e la riforma Cartabia, volti proprio ad ottimizzare le tempistiche dei processi.

Invero, proprio da quando è stata emanata la Legge Pinto, è sempre più crescente nel nostro sistema giudiziario l'attenzione per il dato inerente alla durata dei procedimenti, in quanto si cerca sempre più di smaltire le pendenze, ovvero quei procedimenti che sono a "rischio Legge Pinto," quindi a rischio di sfiorare la soglia temporale oltre la quale sarebbero considerati processi che eccedono la ragionevole durata, e proprio per questo, passibili di indennizzo.

L'unico modo per evitare di incappare in tali sanzioni, consisterebbe nel ridurre le tempistiche dei procedimenti, in modo tale da poterne affrontare in maggior numero, cosicché quelli definiti superino quelli sopravvenuti e si possano altresì smaltire le pendenze arretrate.

### **4.3 IL RAPPORTO TRA IL PRINCIPIO DELLA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO E LA QUALITÀ DELL'ACCERTAMENTO**

Quantunque, di contro si potrebbe affermare che una riduzione della durata dei processi, potrebbe inficiarne la qualità.

Questa osservazione riguarderebbe soprattutto l'ambito penalistico, il quale risulta essere maggiormente "delicato", dal momento che esso, a differenza degli altri rami del diritto, incide molto più pesantemente nella sfera soggettiva di un individuo, prevedendo mediante l'impiego della forza pubblica, misure coercitive che abbiano ad oggetto la restrizione della sua libertà personale, attraverso ad esempio la detenzione.

Sicché, in un'ottica prettamente garantista, che miri a salvaguardare la presunzione di non colpevolezza<sup>110</sup>, punto cardine del nostro sistema processualpenalistico, un procedimento penale eccessivamente frettoloso potrebbe non essere accurato, portando alla condanna ingiusta di un soggetto innocente. Quindi, se da un lato si diminuisse la durata del procedimento, evitando di incappare nei risarcimenti dovuti in seguito alla violazione della legge Pinto, dall'altro lato ciò rischierebbe di aumentare i casi di errore giudiziario, e pertanto si avrebbero anche in tale fattispecie, dei risarcimenti da attribuire, ma per ingiusta detenzione.

Basti pensare, a titolo esemplificativo, che da quanto riportato nella relazione sulle “misure cautelari personali e riparazione per ingiusta detenzione”, solo nel 2021 lo Stato avrebbe erogato ben 24,5 milioni di euro per risarcire chi abbia subito ingiustamente carcerazione preventiva, e l'importo medio dei risarcimenti corrisposti ammontava a ben 43 mila euro<sup>111</sup>.

Inoltre, aumentando i casi di errore giudiziario, aumenterebbero anche i casi di revisione<sup>112</sup>, perciò, con la riapertura di un procedimento penale già in precedenza definito, si causerebbe paradossalmente un ulteriore allungamento dei tempi di definizione della controversia, andando contro alla ratio della legge Pinto, che mirava all'opposto obiettivo.

Sarebbe pertanto auspicabile rinvenire un giusto equilibrio tra ragionevole durata del procedimento e qualità dell'accertamento, soprattutto in un ambito delicato quale quello penalistico. Perché se è vero che in alcuni casi, l'esercizio dei diritti sostanziali verrebbe svalutato qualora avvenisse in ritardo, rifacendosi al precedente adagio di Montesquieu, per cui “giustizia ritardata è giustizia negata” in altri, sarebbe meglio agire con più cautela, evitando di sacrificare la qualità dell'accertamento con la velocità nella definizione del procedimento.

---

<sup>110</sup> Principio in base al quale, nel diritto processuale penale, l'imputato è innocente fino a prova contraria. Tale principio viene enunciato ex art 27, 2 della costituzione, il quale recita che “*l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva*”.

<sup>111</sup> *Ingiuste detenzioni, lo Stato paga in media 43mila euro per ogni risarcimento (24 milioni all'anno)*, Il sole 24 ore, 19 maggio 2022. I numeri sono riportati tra le righe della Relazione annuale sulle “Misure cautelari personali e riparazione per ingiusta detenzione - 2021” presentata dal ministero della Giustizia al Parlamento  
<https://www.ilsole24ore.com/art/ingiuste-detenzioni-stato-paga-media-43mila-euro-ogni-risarcimento-24-milioni-all-anno-AEfsreZB>

<sup>112</sup> La revisione è un meccanismo previsto dagli arti 629 e ss. del codice di procedura penale, è una impugnazione straordinaria avverso sentenze (di condanna) già passate in giudicato ed anche eventualmente già espiate dal condannato. I casi di revisione sono tassativi e sono indicati dalla legge.

Difatti, come analizzato anche da Fabri, “è del tutto ovvio che procedimenti civili, penali ed amministrativi, non potrebbero avere un unico standard di durata ragionevole”<sup>113</sup>.

Secondo tale autore, vi sarebbe quindi potenzialmente una “falla” in tale legge, dal momento che, sarebbe più corretto prevedere standard di durata diversi a seconda del tipo di procedimento che viene preso in esame. In ragione di ciò, egli stesso auspica che tali tempistiche dovrebbero “tener conto sia dell’attuale situazione in termini di durata media (qualità erogata), sia delle aspettative degli operatori della giustizia (qualità percepita) [...] in questo modo sarà possibile avviare un percorso di misurazione della durata dei procedimenti e di ritardo degli stessi certamente difficoltoso, ma molto utile in termini di produzione e conoscenza e verifica del funzionamento dei vari sistemi giudiziari”.<sup>114</sup>

#### **4.4 TENDENZE RECENTI RIGURADO ALLA DURATA DEI PROCEDIMENTI**

##### ***4.4.1 IL PNRR E LE PROSPETTIVE DI DIMINUZIONE DELLA DURATA DEI PROCESSI***

Come in precedenza anticipato, l’importanza assunta dal dato temporale legato alla durata dei processi, ha portato di recente all’attuazione di alcuni provvedimenti volti a ridurne la durata.

In particolare, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, si pone principalmente 2 obiettivi:

1. La diminuzione dell’eccessiva durata dei procedimenti.
2. La riduzione dell’arretrato Pinto.

Per quanto attiene alla diminuzione dell’eccessiva durata dei procedimenti, si prevede che tale obiettivo vada raggiunto in 2 fasi:

---

<sup>113</sup> Fabri Marco, *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*, 2006, CLUEB, Bologna, p. 78.

<sup>114</sup> Fabri Marco (2006) p. 80.

1. La prima prevede che entro il 31 dicembre 2024, si debba raggiungere una diminuzione del 65% dell'arretrato ultratriennale per i tribunali ordinari di primo grado, e il 55% di quello ultrabiennale per le corti d'appello.
2. La seconda fase prevede che entro il 30 giugno 2026, si debba raggiungere una riduzione del 90% dell'arretrato Pinto dei tribunali e delle corti d'appello. In particolare si prevede una riduzione della durata dei processi del 40% nel civile e del 25% nel penale.

Come indicato dalla Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa del Ministero della Giustizia<sup>115</sup>, l'arretrato ultratriennale dei tribunali ordinari a Dicembre 2019, era pari a 337.740 cause. Invece, nelle corti d'appello, erano 98.371 le cause pendenti oltre due anni. Pertanto l'obiettivo da raggiungere entro dicembre 2024, consisterebbe in:

- una pendenza ultratriennale non superiore a 118.209 procedimenti (riduzione del 65%) per i tribunali ordinari di primo grado.
- mentre per le corti d'appello vi dovrà essere una pendenza ultrabiennale non superiore a 44.267 procedimenti (una riduzione del 55% di 98.371).

Una rielaborazione di tali dati<sup>116</sup> mostra come in soli 17 tribunali su 140 (12%) siano presenti all'incirca il 50% dei procedimenti arretrati da definire, e di come soli 38 tribunali (27%) detengano ben il 75% dei procedimenti arretrati.

Nello specifico, si dimostra come un solo tribunale detenga l'8% della pendenza al 31/12/2019, con oltre 100 mila procedimenti pendenti (è il Tribunale di Roma 157.788).

Ben 5 tribunali detengono una pendenza superiore a 50 mila procedimenti ciascuno (Napoli 99.861, Milano 79.914, Catania 62.451, Santa Maria Capua Vetere 55.759). Seguono 18 tribunali con una pendenza superiore a 20 mila cause, e che detengono il 27%

---

<sup>115</sup> Fabri Marco, *Giustizia: ecco i tribunali dove il processo dura più di due anni*, il sole 24 ore, 5 giugno 2022.

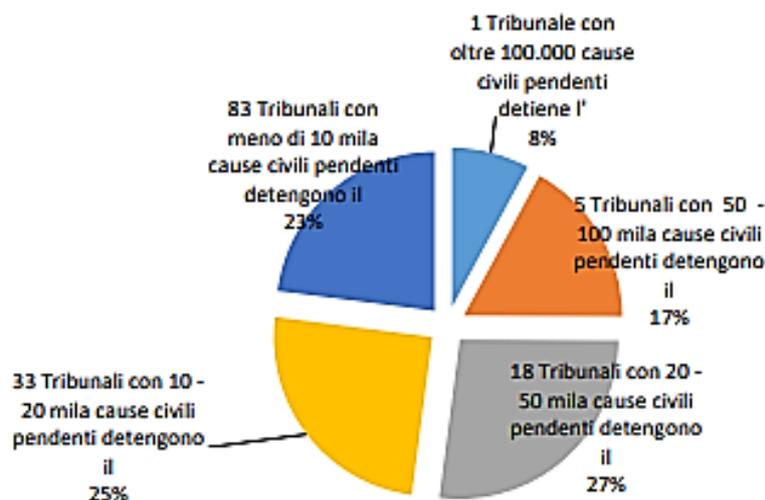
<https://www.ilsole24ore.com/art/giustizia-ecco-tribunali-dove-processo-dura-piu-due-anni-AE9SRHbB>

<sup>116</sup> In questo caso la fonte non è direttamente di provenienza ministeriale, ma una rielaborazione dei dati raccolti da Luca Minniti e Giorgia Telloli nel loro lavoro «*Conoscere l'arretrato della giustizia civile: una necessità in vista delle imminenti scelte politiche*», in *Questione giustizia*, che comunque gli autori indicano provenienti dal database del ministero della Giustizia.

[https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2869/arretrato-civile-minniti-e-telloli\\_finale-v2.pdf](https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2869/arretrato-civile-minniti-e-telloli_finale-v2.pdf)

della pendenza civile nazionale al 31/12/2019. Il rimanente 48% della pendenza viene detenuto da 116 tribunali, di cui 83 con una pendenza inferiore a 10 mila procedimenti.

**Tabella n.19<sup>117</sup> ripartizione delle cause civili pendenti al 31/12/2019 presso i tribunali italiani per dimensione del tribunale**



Come rilevato nell'analisi effettuata da Fabri in tale articolo,<sup>118</sup> le differenze tra arretrati nei tribunali sono ancora più marcate se ci si riferisce alle corti d'appello.

Spiccano infatti gli arretrati ultrabiennali delle Corti d'Appello di Roma e Napoli, che rappresentano circa il 43% di tutte le pendenze arretrate nel paese. Il 75% delle pendenze ultra biennali è appannaggio di sole 10 corti di appello su 29.

Da questa analisi, se ne deduce che al fine di raggiungere gli obiettivi di riduzione dell'arretrato civile, ci si dovrà necessariamente concentrare sui tribunali e sulle corti d'appello che presentano una minore capacità di smaltimento delle cause pendenti, e ciò dovrà essere realizzato entro tempistiche brevi, dal momento che il primo step da raggiungere (riduzione del 65% in tribunale e del 55% in corte di appello) andrebbe attuato entro Dicembre 2024.

<sup>117</sup> Telloi Giorgia, Minniti Luca, *Conoscere l'arretrato della giustizia civile: una necessità in vista delle imminenti scelte politiche*, *Questione Giustizia*, p. 2.

[https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2869/arretrato-civile-minniti-e-telloi\\_finale-v2.pdf](https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2869/arretrato-civile-minniti-e-telloi_finale-v2.pdf)

<sup>118</sup> Fabri Marco, *Giustizia: ecco i tribunali dove il processo dura più di due anni*, *il sole 24 ore*, 5 Giugno 2022.

<https://www.ilsole24ore.com/art/giustizia-ecco-tribunali-dove-processo-dura-piu-due-anni-AE9SRHbB>

Tuttavia, in un recente report, sempre pubblicato da “Il sole 24 ore”<sup>119</sup>, si rendono noti i dati aggiornati a fine 2022, inerenti all’andamento della giustizia e basati sul PNRR.

In base a tale rapporto, ne emerge come la durata dei processi risulti inferiore del - 11,8% nel settore civile e -10% in quello penale, e ciò in base ai dati resi noti dalla Direzione Generale di statistica ed analisi organizzativa del Dipartimento per la Transizione Digitale della Giustizia, afferente al Ministero della Giustizia.

Per quanto attiene al settore civile, a fine 2022, vi è stata una diminuzione:

- pari al - 9,3% in tribunale ordinario di primo grado
- pari al - 28,3 % in corte d’appello

Tali dati sono forniti alla Commissione Ue due volte l’anno, e il prossimo monitoraggio lo si avrà ad Ottobre 2023.

Pertanto, da tale analisi risulta come il rallentamento nell’erogazione del servizio giustizia sia dovuto alle inefficienze collegate solo ad alcuni distretti. Sulla base di ciò, al fine di rendere più efficiente e rapida la risoluzione delle controversie, sarebbe sufficiente concentrarsi su di essi, per comprendere a cosa siano dovute tali criticità. Potrebbe essere pertanto d’aiuto in tal caso, servirsi di alcuni applicativi inerenti al controllo di gestione e delle performances dei tribunali<sup>120</sup>, quali ad esempio metodo DEA, il quale verrà successivamente analizzato, e che consentirebbe di applicare le migliori prassi rilevate nei distretti più efficienti a tutti i tribunali, oppure del metodo applicato dal tribunale di Marsala, ovvero il *management by objectives*, anch’esso menzionato nel prosieguo della trattazione.

---

<sup>119</sup> PNRR, *si riduce la durata dei processi, arretrato in lento calo*, il sole 24 ore, 26 Aprile 2023. <https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/pnrr-si-riduce-durata-processi-arretrato-lento-calo-AEjqZHMD>

<sup>120</sup> Come si analizzerà nel capitolo V, tali sistemi di controllo di gestione e delle performance, possono essere sia interni ai tribunali, che afferenti al Ministero della Giustizia.

#### **4.4.2 LA RIFORMA CARTABIA E IL SUO IMPATTO SULLA DURATA DEI PROCESSI: L'IMPROCEDIBILITÀ PER SUPERAMENTO DEI TERMINI DI DURATA MASSIMA NEI GIUDIZI PENALI**

Un'altra riforma che si pone come obiettivo quello della riduzione della durata dei procedimenti, è la recente Riforma Cartabia, entrata in vigore a Gennaio 2023.

Il Consiglio dei Ministri ha infatti approvato nel 2021 il decreto legislativo “per l’efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”.

Nello specifico, tale riforma mira a ridurre la durata di tali procedimenti penali mediante alcune misure, tra le quali:

- a. L’Ampliamento del regime di procedibilità a querela di parte: il quale prevede che alcuni reati contro la persona, alcuni delitti contro il patrimonio, e altri reati per i quali si preveda la procedibilità d’ufficio, ora siano punibili solo nel caso in cui sia presentata querela da parte della persona offesa<sup>121</sup>. In questo caso si avrebbe una deflazione del procedimento penale.
- b. Si amplia il catalogo dei reati per i quali è prevista la sospensione con messa alla prova.
- c. Si fissano dei termini massimi di durata per le indagini preliminari, in modo tale da evitare che esse si protraggano eccessivamente.<sup>122</sup>
- d. Il PM e il GUP, dovrebbero procedere per intraprendere l’azione penale solo nei casi in cui si abbia una ragionevole previsione di condanna, quindi in sostanza si rendono più stringenti i criteri per poter procedere nel giudizio, accedendo alla fase del dibattimento, e proprio per tale ragione molti procedimenti si arrestano allo stadio delle indagini preliminari.<sup>123</sup>
- e. Si implementa il processo penale telematico, si prevedono alcune disposizioni che implicano l’obbligatorietà e l’esclusività del deposito telematico di atti, documenti, richieste e memorie.

---

<sup>121</sup> Nello specifico si veda l’art 85 rubricato “disposizioni transitorie in materia di modifica del regime di procedibilità” del decreto legislativo 10/10/2022 n.150, in attuazione della legge n.134 del 27 settembre 2021.

<sup>122</sup> Art. 22, 1 lett.a e art 98 c 1 lett.a, del d.lgs. 150 del 2022, rimodulano i termini di durata delle indagini preliminari, riformando l’art 405 cpp.

<sup>123</sup> Art. 23 c 1 lett. l d,lgs 150 del 10/10/2022 modifica art 425, 3 cpp che riguarda il gup.

- f. Si amplia l'accesso a procedimenti deflativi, quali il patteggiamento<sup>124</sup>.
- g. Si agevola il ricorso alla giustizia riparativa, la quale si sostanzia in un programma che consente alla vittima o alla persona offesa, di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione di questioni derivanti da reato, con l'aiuto di un mediatore.

Come precedentemente anticipato, tale legge influisce infatti sulla durata dei procedimenti penali, ponendo e lasciando aperta la questione in precedenza accennata circa l'opportunità o meno di ridurre la durata di processi così delicati, i quali appunto vadano ad incidere sulla libertà personale dei cittadini.

Inoltre, prevedendo misure quali l'ampliamento del regime di procedibilità, si farebbe venire meno la funzione repressiva intrinseca del diritto penale, lasciando impuniti gli autori dei reati i quali non vengano perseguiti mediante querela.

Tuttavia, essendo una legge di recente entrata in vigore, non vi sono ancora abbastanza elementi per poter esprimere un parere circa la sua efficacia.

Nell'ambito di questa legge, si prevede inoltre l'introduzione dell'istituto dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima nei giudizi penali, individuata in:

- due anni per l'appello
- un anno per la Cassazione

Questa disposizione viene introdotta all'art. 344 *bis* del Codice di procedura penale, e prevede in sostanza che qualora si superino i limiti fissati dalla legge Pinto per la ragionevole durata di un processo, esso si concluda con una sentenza di non doversi procedere<sup>125</sup>. Non importa quindi che l'imputato sia colpevole o innocente, il processo si chiude con una statuizione che non accerta nulla e che si pone in contrasto con alcuni principi del nostro ordinamento giuridico, quali ad esempio l'obbligatorietà dell'azione penale<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Il patteggiamento è un accordo tra imputato e pubblico ministero per l'applicazione, da parte del giudice, di una pena non superiore a cinque anni di reclusione anche congiunti a pena pecuniaria. La disciplina dell'istituto è portata principalmente dagli artt. 444 e ss. c.p.p. è un rito deflativo del dibattimento

<sup>125</sup> Sentenza prevista ex art 529 cpp.

<sup>126</sup> Principio che viene previsto ex art 112 Costituzione: *il pubblico ministero ha il dovere di esercitare l'azione penale.*

Quello che in un articolo de “Il sole 24 ore”, viene definito “effetto-nudge”<sup>127</sup> dell'improcedibilità è già misurabile: nel primo semestre del 2022 il *disposition time*<sup>128</sup> è diminuito di circa il 15% sia in appello e in Cassazione.<sup>129</sup>

#### **4.5 LA SITUAZIONE DEI PROCEDIMENTI CIVILI NEL TERZO TRIMESTRE DEL 2022: ANALISI PER NUMERO DI PROCEDIMENTI PENDENTI A LIVELLO NAZIONALE**

Per comprendere quale sia stato l'impatto del PNRR sulla ragionevole durata dei procedimenti, si effettua un'analisi di quella che è la situazione nel settore civile.

Per quanto attiene alla giustizia civile, il Ministero analizza i procedimenti pendenti dinanzi a tutti gli uffici giudiziari italiani tra cui la Corte di Cassazione, il tribunale ordinario, il giudice di pace e il tribunale per i minorenni.

Tali procedimenti sono inoltre distinti per area:

- SICID → materia di lavoro e previdenza, procedimenti speciali e sommari e volontaria giurisdizione.
- SIECIC → materia di procedure esecutive e concorsuali.

Sono esclusi da tale calcolo i procedimenti del giudice tutelare, quali quelli di accertamento tecnico preventivo in materia previdenziale e l'attività di ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> La teoria dei nudge sostiene che i processi decisionali e i comportamenti di gruppi e individui possono essere influenzati attraverso suggerimenti e rinforzi “indiretti” con un'efficacia pari o superiore a quella che può essere ottenuta attraverso l'imposizione di regole, leggi o istruzioni dirette.

<sup>128</sup> Misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti confrontando lo stock di pendenze alla fine dell'anno con il flusso dei procedimenti definiti nell'anno.  $DT=365*(Pendentes/Definites-1,t)$ . È l'indicatore utilizzato a livello europeo, ai fini della pubblicazione del Rapporto della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (Cepej) e dello EU Justice Scoreboard della Commissione europea.

<sup>129</sup> Gatta G. *Lentezza dei processi e giustizia penale come tela di Penelope*, Il sole 24 ore, 4 Gennaio 2023 <https://www.ilsole24ore.com/art/lentezza-processi-e-justizia-penale-come-tela-penelope-AEZu4uTC>

<sup>130</sup> Da quanto riportato sul sito del Ministero della Giustizia (<https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART269877#r0a>) l'esclusione dei procedimenti del giudice tutelare, di quelli di accertamento tecnico preventivo in materia previdenziale (ATP) e dell'attività di “ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata” è supportata dalle seguenti motivazioni:

la definizione dei procedimenti del giudice tutelare non dipende dall'attività del giudice, ma dalla cessazione della misura in essere;

**Tabella n. 20<sup>131</sup> numero di procedimenti civili pendenti a fine periodo. Dato nazionale comprensivo di tutti gli uffici. Anno 2003 – 2021 e III trimestre 2022**

Anno	Pendenti finali Area SIECIC [Totale nazionale delle esecuzioni e dei fallimenti]	Area SIECIC Variazione vs periodo precedente	Pendenti finali di Area SICID [Contenzioso, lavoro, famiglia e volontaria giurisdizione]	Area SICID Variazione vs periodo precedente	Pendenti finali totali [Totale SICID + SIECIC, al netto di Giudice tutelare, ATP(1) e Verbalizzazione di dichiarazione giurata]	Variazione vs periodo precedente
2003	743.240		3.854.240		4.597.480	
2004	722.539	-2,8%	4.026.076	4,5%	4.748.615	3,3%
2005	700.907	-3,0%	4.160.608	3,3%	4.861.515	2,4%
2006	675.517	-3,6%	4.421.333	6,3%	5.096.850	4,8%
2007	650.229	-3,7%	4.644.332	5,0%	5.294.561	3,9%
2008	613.039	-5,7%	4.834.623	4,1%	5.447.662	2,9%
2009	618.195	0,8%	5.081.910	5,1%	5.700.105	4,6%
2010	643.945	4,2%	4.751.157	-6,5%	5.395.102	-5,4%
2011	659.384	2,4%	4.744.503	-0,1%	5.403.887	0,2%
2012	664.745	0,8%	4.435.852	-6,5%	5.100.597	-5,6%
2013	672.492	1,2%	4.006.860	-9,7%	4.679.352	-8,3%
2014	672.777	0,0%	3.680.345	-8,1%	4.353.122	-7,0%
2015	596.884	-11,3%	3.368.722	-8,5%	3.965.606	-8,9%
2016	573.549	-3,9%	3.158.226	-6,2%	3.731.775	-5,9%
2017	567.553	-1,0%	2.993.021	-5,2%	3.560.574	-4,6%
2018	524.358	-7,6%	2.902.292	-3,0%	3.426.650	-3,8%
2019	487.616	-7,0%	2.806.344	-3,3%	3.293.960	-3,9%
2020	470.743	-3,5%	2.787.271	-0,7%	3.258.014	-1,1%
2021	419.690	-10,8%	2.627.065	-5,7%	3.046.755	-6,5%
III trim 2022*	391.040	-6,8%	2.495.895	-5,0%	2.886.935	-5,2%

l'Accertamento Tecnico Preventivo (ATP) in materia di previdenza costituisce un'attività di filtro preventivo che il giudice delega a specifiche commissioni tecniche, prima che un eventuale contenzioso possa essere avviato innanzi al Tribunale;

l'attività di ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata è di carattere prettamente amministrativo.

Per il Tribunale e la Corte d'appello la fonte dei dati è il DWGC (Datawarehouse della Giustizia Civile).

Per il Giudice di Pace e il Tribunale per i minorenni il processo di acquisizione prevede l'invio dei dati alla Direzione Generale di Statistica e analisi organizzativa da parte degli uffici giudiziari con cadenza trimestrale, entro 45 giorni dalla fine del periodo di riferimento della rilevazione. Nei casi di inadempienza, al fine di garantire la completezza e la consistenza della serie storica, i dati vengono elaborati mediante la stima dei valori degli uffici che non hanno fornito i dati, sulla base del loro trend storico nonché con opportune tecniche di interpolazione statistica.

Per la Cassazione i dati sono comunicati dall'Ufficio statistico, ivi distaccato, a cui compete l'attività di estrazione e la successiva attività di elaborazione.

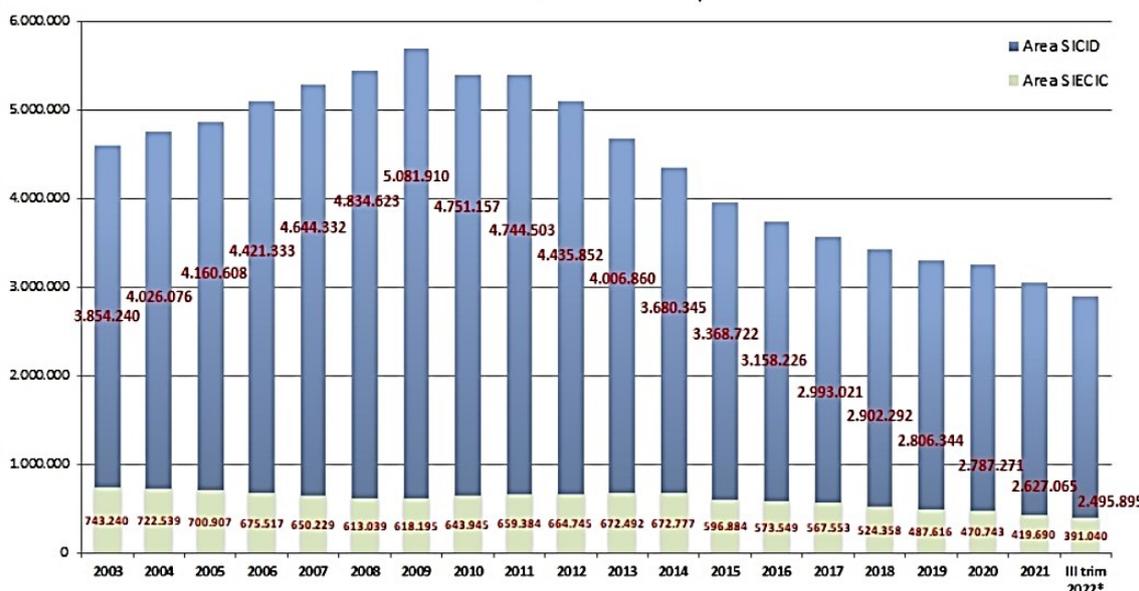
<sup>131</sup>[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?facetNode\\_1=0\\_10\\_37&contentId=SST1287132&previousPage=mg\\_1\\_14](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_10_37&contentId=SST1287132&previousPage=mg_1_14)

Analizzando brevemente tale tabella n.20, ne emerge come in area SIECIC vi sia stata una progressiva diminuzione del numero di procedimenti pendenti fino al 2008, anno in cui tale tendenza si arresta, comportando un lieve incremento di tali pendenze, salvo poi riprendere successivamente a diminuire a partire dal 2015, fino ad arrivare al terzo trimestre del 2022. Soprattutto dal 2014 in poi la diminuzione della durata di tali procedimenti è stata consistente, dal momento che si è passati dai 672.777 procedimenti pendenti, ai 391.040 del terzo trimestre del 2022.

Nell'area SICID invece le cose sono andate diversamente, dal momento che vi è stato un costante e progressivo aumento delle pendenze fino al 2009, anno in cui esse hanno iniziato a diminuire, in particolare ciò avviene in maniera abbastanza consistente dal 2012 al 2016, ma attualmente sono comunque in costante arretramento. Difatti basti pensare che se nel 2009 i procedimenti pendenti a fine periodo erano oltre 5 milioni, nel terzo trimestre del 2022, essi sono dimezzati e sarebbero pari a 2,4 milioni.

Complessivamente, prendendo in considerazione entrambi i settori, ne emerge come la diminuzione complessiva delle pendenze, inizi a partire dal 2010.

**Tabella n. 21<sup>132</sup> rappresentazione grafica dei procedimenti civili pendenti a fine periodo. Dato nazionale comprensivo di tutti gli uffici. Anno 2003 – 2021 e III trimestre 2022 (tutti gli uffici, esclusa attività del giudice tutelare, ATP Previdenza e verbalizzazione dichiarazioni giurate. In evidenza l'incidenza di esecuzioni e fallimenti)**



132

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?facetNode=1=0\\_10\\_37&contentId=SST1287132&previousPage=mg\\_1\\_14](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode=1=0_10_37&contentId=SST1287132&previousPage=mg_1_14) - Fonte: Ministero della giustizia - Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione - Direzione generale di Statistica e Analisi organizzativa

**Tabella n. 22<sup>133</sup> arretrato civile anni 2013 – terzo trimestre 2022**

<b>Anno</b>	<b>Ultra-annuali in Cassazione</b>	<b>Peso % della materia tributaria sull'arretrato della Cassazione</b>	<b>Ultra-biennali in Corte di Appello</b>	<b>Ultra-triennali in Tribunale(1)</b>
2013	69.916	40%	198.803	646.146
2014	70.746	44%	196.903	592.128
2015	74.803	48%	175.894	516.148
2016	77.544	50%	152.499	459.622
2017	77.133	52%	127.244	407.017
2018	75.206	56%	110.033	369.436
2019	78.687	55%	98.371	337.740
2020	88.310	50%	97.966	344.083
2021	80.287	47%	86.952	325.012
III trim. 2022	76.653	46%	73.134	315.904

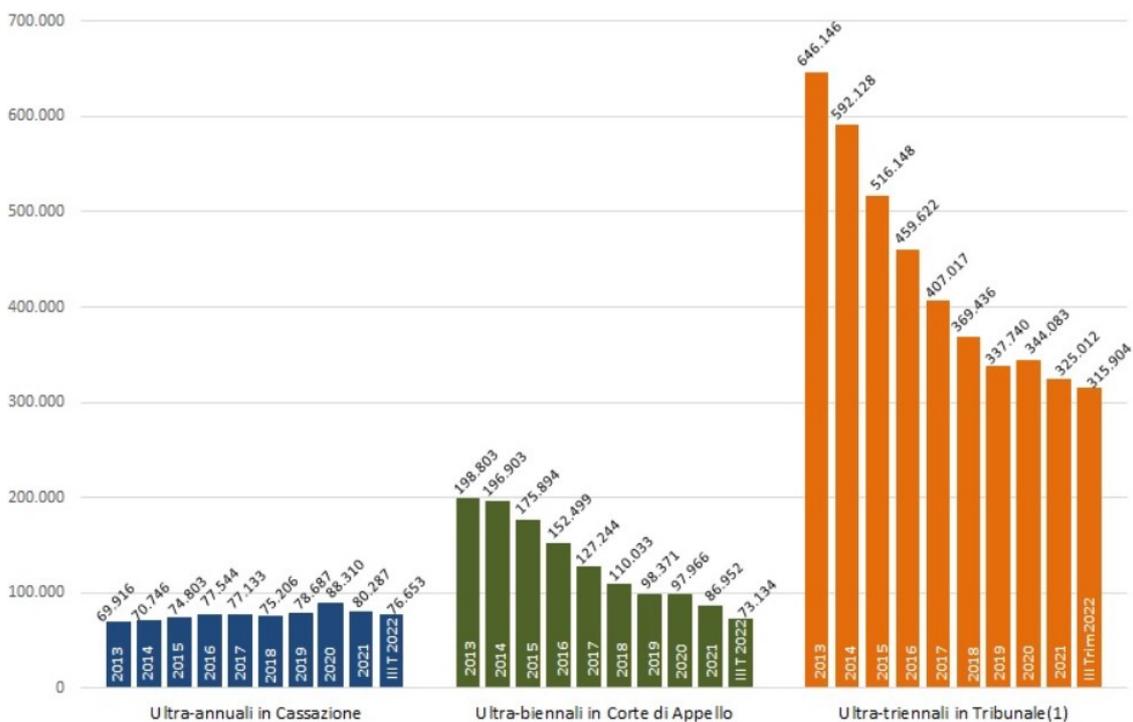
La tabella n. 22, riporta invece quali siano i procedimenti c.d. “a rischio Pinto”, ovvero che si protraggono oltre la ragionevole durata e per i quali potrebbe essere chiesto un risarcimento. Si nota come in tal caso, la tendenza sia sempre quella che porta a una diminuzione di tali pendenze, in primis presso i tribunali di primo grado (basti vedere che dal 2013, quando erano all’incirca 646 mila i procedimenti pendenti. ad oggi, sono dimezzati, dal momento che ve ne sono oltre 315 mila). Lo stesso vale per i procedimenti ultrabiennali in Corte d’Appello, che sono anch’essi più che dimezzati rispetto al 2013 (passando da 198 mila a 73 mila).

In controtendenza è invece il dato inerente ai procedimenti in Cassazione, i quali invece hanno subito un incremento, seppur non sostanziale, rispetto al 2013, passando da 69 mila a 76 mila. La scarsa capacità della Cassazione di smaltire le pendenze, potrebbe derivare anche dal fatto che essa è centralizzata, trattandosi di un’unica sede e di un unico organo giudicante, seppur suddiviso nelle varie sezioni. Inoltre si denota come un aumento delle pendenze lo si ravvisi soprattutto a partire dal 2020, e ad influire su ciò potrebbe essere stata sicuramente la pandemia di Covid 2019. In ogni caso, già a partire dal 2021, si

<sup>133</sup> *Ut supra*

registra una diminuzione anche di tali procedimenti, e ciò in linea con l'attuazione del PNRR.

**Tabella n. 23<sup>134</sup>, rappresentazione grafica dell'arretrato civile anni 2013 – terzo trimestre 2022**



#### 4.6 LA SITUAZIONE DEI PROCEDIMENTI PENALI PENDENTI AL TERZO TRIMESTRE DEL 2022

Tale monitoraggio prende in considerazione i procedimenti pendenti davanti agli uffici giudiziari: si esaminano infatti sia i processi pendenti in Cassazione, in corte d'appello, e in primo grado. Inoltre vi sono dati disponibili anche per il tribunale dei minorenni (presente presso ciascuna corte d'appello).

<sup>134</sup> Fonte: Ministero della giustizia, Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione, Direzione generale di Statistica e Analisi organizzativa [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?facetNode\\_1=0\\_10\\_37&contentId=SST1287132&previousPage=mg\\_1\\_14](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_10_37&contentId=SST1287132&previousPage=mg_1_14)

**Tabella n. 24<sup>135</sup> numero di procedimenti penali pendenti a fine periodo. dato nazionale, uffici giudicanti, anni 2003 – 30 settembre 2022**

Anno	Cassazione	Corte di appello	Tribunale ordinario	Tribunale per i minorenni	Pendenti finali totale nazionale escluso Giudici di pace	Variazione vs anno precedente	Giudici di pace	Pendenti finali totale nazionale incluso Giudici di pace	Variazione vs anno precedente
2003	31.140	130.395	1.139.953	36.061	1.337.549		60.379	1.397.928	
2004	30.953	135.322	1.184.940	39.847	1.391.062	4,0%	76.113	1.467.175	5,0%
2005	32.862	140.822	1.165.732	38.671	1.378.087	-0,9%	81.208	1.459.295	-0,5%
2006	37.439	154.844	1.194.511	40.407	1.427.201	3,6%	105.987	1.533.188	5,1%
2007	33.177	157.996	1.195.646	38.568	1.425.387	-0,1%	116.857	1.542.244	0,6%
2008	28.340	170.307	1.198.005	34.608	1.431.260	0,4%	116.396	1.547.656	0,4%
2009	25.560	199.470	1.184.591	35.939	1.445.560	1,0%	137.177	1.582.737	2,3%
2010	29.381	219.392	1.221.444	37.653	1.507.870	4,3%	147.913	1.655.783	4,6%
2011	30.561	238.008	1.239.629	39.553	1.547.751	2,6%	154.306	1.702.057	2,8%
2012	31.289	249.319	1.293.360	42.768	1.616.736	4,5%	160.709	1.777.445	4,4%
2013	31.871	266.475	1.313.246	43.126	1.654.718	2,3%	164.967	1.819.685	2,4%
2014	34.143	260.748	1.302.395	43.040	1.640.326	-0,9%	161.039	1.801.365	-1,0%
2015	35.984	257.504	1.313.577	42.274	1.649.339	0,5%	153.220	1.802.559	0,1%
2016	30.354	268.445	1.187.734	38.539	1.525.072	-7,5%	133.439	1.658.511	-8,0%
2017	30.236	275.596	1.165.339	38.890	1.510.061	-1,0%	118.759	1.628.820	-1,8%
2018	24.609	271.247	1.157.500	40.145	1.493.501	-1,1%	108.421	1.601.922	-1,7%
2019	23.579	263.317	1.152.240	41.810	1.480.946	-0,8%	101.073	1.582.019	-1,2%
2020	24.473	271.640	1.185.957	40.901	1.522.971	2,8%	108.167	1.631.138	3,1%
2021	23.736	262.761	1.139.491	41.320	1.467.308	-3,7%	99.414	1.566.722	-3,9%
III trim. 2022*	22.722	251.953	1.066.364	42.111	1.383.150	-5,5%	89.435	1.472.585	-9,7%

Per quanto attiene al settore penale quindi, la situazione risulta essere più altalenante, sia che si prendano in considerazione i procedimenti di competenza del giudice di pace o meno. La tendenza è comunque volta ad una costante riduzione dei processi penali pendenti, soprattutto a partire dal 2014, e tutto ciò nonostante vi sia stato un aumento di essi nel 2020, ma ciò risulta essere fisiologico, soprattutto a seguito della pandemia di Covid 2019, che avrebbe portato ad accumulare un certo arretrato a causa della sospensione delle attività giudiziarie.

<sup>135</sup>[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?contentId=SST1288006&previousPage=mg\\_1\\_14](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1288006&previousPage=mg_1_14)

Inoltre, si denota come le riduzioni più sostanziali, si siano avute soprattutto nell'ultimo trimestre del 2022, rispetto all'anno precedente. Questo sarebbe sempre dovuto al PNRR.

*tabella n. 25<sup>136</sup> suddivisione dei procedimenti penali pendenti di tribunale per tipo di rito. Dato nazionale, uffici giudicanti. Anni 2003 – 30 settembre 2022*

Anno	Tribunale ordinario	di cui: Trib. in composizione monocratica	di cui: Trib. in composizione collegiale	di cui: Corte di assise	di cui: Ufficio Gip/Gup
2003	1.139.953	334.849	26.649	438	778.017
2004	1.184.940	350.520	23.832	432	810.156
2005	1.165.732	354.007	21.772	461	789.492
2006	1.194.511	380.500	21.378	442	792.191
2007	1.195.646	377.470	20.988	402	796.786
2008	1.198.005	377.208	21.144	423	799.230
2009	1.184.591	395.432	22.215	362	766.582
2010	1.221.444	425.293	22.178	377	773.596
2011	1.239.629	450.031	21.943	355	767.300
2012	1.293.360	489.053	22.437	341	781.529
2013	1.313.246	522.286	23.015	359	767.586
2014	1.302.395	548.041	24.136	348	729.870
2015	1.313.577	565.596	25.537	348	722.096
2016	1.187.734	534.037	26.610	332	626.755
2017	1.165.339	578.760	27.459	344	558.776
2018	1.157.500	597.657	28.192	423	531.228
2019	1.152.240	605.399	29.373	415	517.053
2020	1.185.957	637.302	30.312	441	517.902
2021	1.139.491	624.461	32.716	468	481.846
III trimestre 2022*	1.066.364	607.999	33.808	422	424.135

Andando ad analizzare nello specifico tale trend, la tabella n. 25 rende noto come tale diminuzione delle pendenze si distribuisca tra le varie tipologie di rito e tra le varie fasi costituenti un processo. Si denota infatti come vi sia stata un'ingente ottimizzazione negli ultimi anni, in particolare nell'ultimo trimestre del 2022, e ciò soprattutto per quanto attiene al numero di procedimenti pendenti di fronte all'ufficio GIP-GUP, e questo probabilmente potrebbe essere dovuto al fatto che si è fortemente sollecitata una diminuzione della durata delle indagini, la quale subirà ulteriori riduzioni a seguito

<sup>136</sup>[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?contentId=SST1288006&previousPage=mg\\_1\\_14](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1288006&previousPage=mg_1_14)

dell'attuazione della recente riforma Cartabia, sulla quale però non si hanno ancora dati a disposizione.

## **4.7 LA DURATA MEDIA DEI PROCEDIMENTI IN GIORNI NEL SETTORE CIVILE E PENALE: COMPARAZIONI TRA L'ITALIA E IL RESTO D'EUROPA**

In base all'ultimo report della CEPEJ, si evince come la durata media dei processi in Italia, espressa in giorni, sia nettamente superiore rispetto agli altri paesi europei.

### **4.7.1 AMBITO CIVILE**

Dalla tabella n.26<sup>137</sup> si evince come difatti il *disposition time*, per quanto attiene un processo di primo grado in Italia, nel 2020 avesse una durata media di 674 giorni, nettamente superiore rispetto alla media europea, la quale ammontava a 237 giorni. In secondo grado, la durata media italiana era di 1026 giorni, mentre la media europea corrispondeva addirittura a soli 177 giorni. In terzo grado, presso la Cassazione invece, la tempistica media in Italia equivaleva a 1526 giorni, quindi oltre 10 volte tanto la media europea, la quale ammontava invece a 172 giorni.

Per quanto attiene invece alla capacità di smaltire le pendenze, i dati risultano essere maggiormente in linea con quella che è la tendenza europea: difatti ne emerge come sia presso le corti di prima istanza (*clearance rate*<sup>138</sup> pari a 1.04%) sia presso quelle di seconda istanza (*clearance rate* pari al 1.14%), i procedimenti definiti con sentenza nel 2020 siano maggiori rispetto a quelli sopravvenuti nello stesso periodo, con conseguente smaltimento dell'arretrato.

---

<sup>137</sup> <https://rm.coe.int/country-profile-italy-en/1680a96729>

<sup>138</sup> Il *clearance rate* è la misura utilizzata a livello europeo per monitorare, in ogni periodo di riferimento, la capacità dei sistemi giudiziari e dei singoli uffici, di smaltire i procedimenti sopravvenuti. Esso misura il rapporto tra procedimenti definiti e procedimenti sopravvenuti (CR =Definiti / Sopravvenuti). Il *clearance rate* è un indicatore della performance degli uffici laddove valori superiori all'unità (ovvero al 100%) indicano che sono stati definiti più procedimenti di quanti ne siano sopravvenuti con una conseguente riduzione dell'arretrato. Al contrario, valori al di sotto dell'unità (ovvero del 100%) indicano che il numero dei definiti è minore del numero dei procedimenti sopravvenuti e pertanto si verifica un aumento delle pendenze.

#### **4.7.2 AMBITO PENALE**

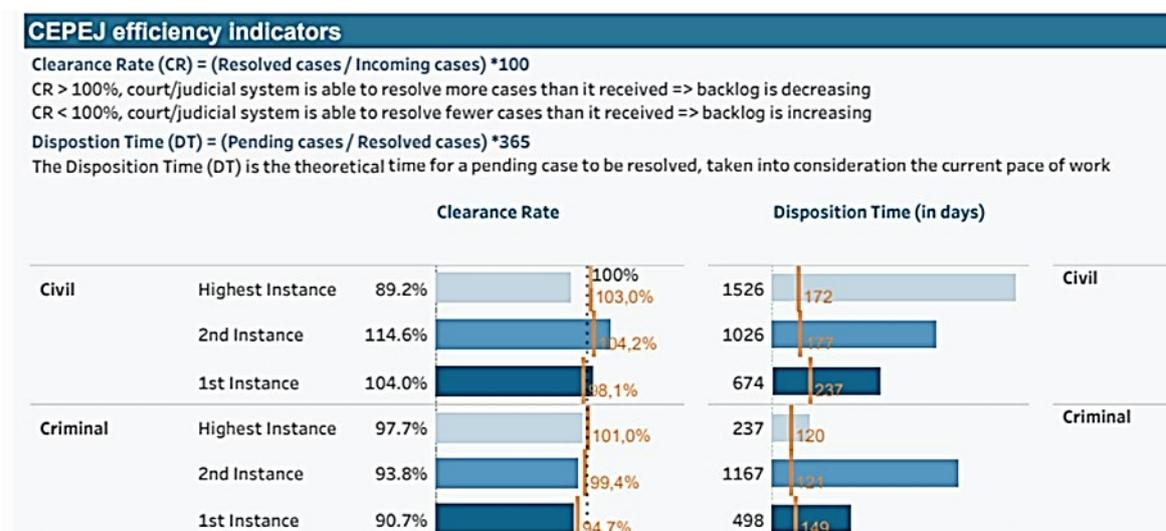
La tendenza sarebbe negativa anche nel settore penale, nel quale il *disposition time* è ampiamente superiore rispetto alla media europea: in prima istanza infatti la durata media si aggira attorno ai 498 giorni, contro la media europea di 149 giorni. Anche presso le Corti di seconda istanza le cose non vanno meglio, dal momento che la durata media in Italia ammonta a 1167 giorni, 10 volte tanto rispetto ai 121 giorni necessari a livello europeo. Lo stesso vale anche per la corte di terza istanza: infatti un processo penale in Cassazione si protrae mediamente per 237 giorni, quasi il doppio rispetto alla media europea di 120 giorni.

Per quanto attiene al *clearance rate*, la situazione risulta essere maggiormente critica e ciò lo si deduce dal fatto che in tutti e tre i gradi di giudizio, esso si attesta attorno a valori inferiori all'unità, pertanto la capacità di smaltire le pendenze è nettamente inferiore rispetto a quella presentata nel settore civile. Ma tuttavia tale dato, seppure negativo, risulta essere allineato con la media europea.

Da tale comparazione tra dati nazionali e dati europei, ne risulta come vi sia un disallineamento, ma solo per quanto attiene alla durata media dei procedimenti in giorni, ovvero il *disposition time*, e non per quanto attiene invece al *clearance rate*. Questo significa pertanto che i tribunali italiani avrebbero una buona capacità di smaltire le pendenze nel settore civile, mentre nel settore penale, seppur non vi sia una particolare efficienza, si è comunque in linea con quelle che sono le tendenze a livello europeo.

Tale trend positivo in ambito civile, riflette quanto riportato anche dalla tabella 20, la quale riporta come vi sia un trend orientato ad una costante diminuzione dei procedimenti civili pendenti.

Tabella n. 26<sup>139</sup>, *Disposition time e clearance rate nei procedimenti civili e penali in Italia*



Tuttavia, la ratio di tale costante diminuzione delle pendenze, potrebbe essere dovuta non tanto alla capacità di risolvere più procedimenti di quanti ne sopravvengano, ma al fatto che vi sia un numero sempre inferiore di processi che sopraggiungono, causato da una costante diminuzione del tasso di litigiosità, il che renderebbe più facile smaltire gli arretrati. Tale tendenza alla diminuzione del tasso di litigiosità, viene rilevata anche in un elaborato di Castelli<sup>140</sup>, ex presidente della Corte d’Appello di Brescia, il quale rileva che “nel 2006 in Italia in numero di nuove cause avviate rispetto alla popolazione era il triplo di quello riscontrato in Germania e il doppio di quello francese e spagnolo”. Tuttavia ad oggi, le cose non starebbero più così: “da diversi anni si è avuto un calo del tasso di litigiosità, ovvero il numero di cause civili proposte ogni 1000 abitanti” infatti l’autore prosegue rilevando come il rapporto CEPEJ del 2020, riportante i dati del 2018, faccia emergere come la litigiosità in primo grado in Italia, sia sempre superiore alla media europea, ma in termini molto più limitati rispetto al 2006: “si registrano infatti 2,6 cause contenziose ogni 100.000 abitanti, contro la media di 2,4 e la mediana di 2,2”.

<sup>139</sup> CEPEJ European Commission for the efficiency of justice, 2022 Evaluation cycle (2020 data) <https://rm.coe.int/country-profile-italy-en/1680a96729>

<sup>140</sup> Castelli Claudio, *I luoghi comuni da sfatare della giustizia civile*, *Questione Giustizia* <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2975/i-luoghi-comuni-della-giustizia-civile-per-qg.pdf>

# CAPITOLO V

## IL CONTROLLO DI GESTIONE

### 5.1 CONTROLLO DI GESTIONE INTERNO AI MINISTERI.

#### DEFINIZIONE

Nonostante, come si analizzerà più specificamente in seguito, sia alquanto difficile effettuare delle valutazioni oggettive circa le performances dei tribunali dislocati nella nostra penisola, il Ministero della Giustizia, in quanto Pubblica Amministrazione, è comunque dotato di un sistema di controllo di gestione, il quale è presente all'interno di ciascun Ministero.

Esso sarebbe indispensabile anche alla luce del fatto che, come rilevato in precedenza, altri mezzi orientati alla valutazione delle prestazioni dei vari uffici giudiziari, quali ad esempio il bilancio sociale, non sarebbero adeguati.

Difatti, all'interno della nostra stessa Carta Costituzionale, vi sono degli articoli che rimandano alla necessità della presenza di questi sistemi valutativi dipendenti dal Ministero e sono:

- Art 100 Costituzione,<sup>141</sup> il quale come rilevato da G. Vecchio<sup>142</sup>, “lascia al Legislatore un'ampia libertà sul modo di configurare in concreto il sistema dei controlli, [...] sui poteri attribuiti ai controllori e sui loro rapporti con i controllati, sugli effetti dei controlli e sui sistemi di tutela avverso gli atti di controllo”.
- Art 97 Costituzione,<sup>143</sup> il quale rimanda al principio di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione, facendo leva soprattutto sul fatto che “i pubblici uffici sono organizzati secondo le disposizioni di legge”.

---

<sup>141</sup> Tale articolo recita: *Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.*

*La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.*

*La legge assicura l'indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo.*

<sup>142</sup> Vecchio Giuseppina, *Il controllo interno di gestione dei ministeri*, CLUEB, 2008, p. 41

<sup>143</sup> Tale articolo recita: *Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità*

Quindi, malgrado la Pubblica Amministrazione goda di una certa discrezionalità in numerosi ambiti, tra cui anche quello inerente alla gestione delle disponibilità economiche che le sono attribuite dai Ministeri di appartenenza, vi sarebbero comunque dei controlli effettuati da questi ultimi, i quali hanno l'obiettivo di praticare dei monitoraggi, affinché tali risorse pubbliche siano impiegate nel modo più efficiente possibile.

Innanzitutto, al fine di comprendere il funzionamento di tale sistema di verifica e ispezione, è bene precisare la nozione stessa di controllo, la quale risulta essere alquanto ampia, trattandosi di “un meccanismo mediante il quale si raccolgono informazioni per fare rispettare le regole, (*compliance*), per tenere sotto controllo l'organizzazione, (*management control*), per rendere conto dei risultati ottenuti, (*accountability*), per capire se e come gli interventi funzionano, (*learning*) e per orientare la scelta tra linee di condotta alternative (*policy and program design*)”<sup>144</sup>.

Pertanto, se ne deduce che il controllo di gestione “è ricompreso tra i controlli interni ed ordinari cioè tra quelle forme di autocontrollo necessarie e abituali il cui fine è il monitoraggio e la garanzia delle amministrazioni”<sup>145</sup>.

Tali controlli sarebbero “interni” in quanto messi a punto da organismi interni all'Amministrazione stessa, e quindi al Ministero della Giustizia, ed “ordinari”, in quanto contrapposti a quelli straordinari, i quali vengono effettuati solo in casi di necessità od opportunità, a discrezione dell'Autorità Amministrativa.

Al fine di effettuare tali controlli, i Ministeri sarebbero considerati quali aziende dal punto di vista economico, in quanto “complessi di beni, persone e organizzazioni che attuano processi di erogazione della ricchezza”<sup>146</sup>, e ciò malgrado il fatto che essi invece non siano qualificabili in quanto tali dal punto di vista giuridico.<sup>147</sup> Sicché, in una prospettiva

---

*dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.*

<sup>144</sup> Vecchio Giuseppina, (2008) p. 10.

<sup>145</sup> Vecchio Giuseppina, (2008) p. 13.

<sup>146</sup> Paoloni M., *Il sistema informativo e le funzioni direzionali negli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1999, ibidem richiama la definizione di azienda economica elaborata da P. Onida, *L'azienda. Primi principi di gestione e di organizzazione*, Milano, 1954, pag. 11. Secondo tali Autori, l'azienda è “un complesso economico che, sotto il nome di un soggetto giuridico (titolare) ed il controllo di un soggetto economico, ha vita in un sistema continuamente rinnovantesi e mutevole di operazioni attuabili mercé una duratura, sebbene rigida, organizzazione del lavoro, per la soddisfazione di bisogni umani, in quanto questa richieda produzione o acquisizione o consumo di beni economici.

<sup>147</sup> I ministeri non sono aziende in senso giuridico perché l'art. 2555 c.c. definisce l'azienda come “il complesso di beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa” e l'art. 2082 c.c. specifica che

economica, il Ministero della Giustizia sarebbe assimilabile ad un'azienda non di produzione, ma di erogazione di un servizio, ovvero di quello che potremmo definire il "servizio giustizia", e di conseguenza, il Ministero stesso dovrebbe puntare a "raggiungere il massimo risultato con la limitata quantità di mezzi che si hanno a disposizione"<sup>148</sup>.

Si constata in relazione a ciò, come il fatto che il Ministero stesso sia assimilabile ad un'azienda quando si tratti di effettuare una valutazione della sua performance, potrebbe risultare in controtendenza con i più recenti orientamenti. Questo poichè, come più volte statuito nel corso del presente elaborato, si ravvisa come la letteratura soprattutto dagli anni 2000 in poi, nell'effettuare una valutazione circa le prestazioni di un dato sistema giudiziario, abbandoni la prospettiva aziendalistica (che prende in considerazione parametri strettamente economici), orientandosi invece verso *output* connessi alla durata dei procedimenti. Ad ogni modo, si potrebbe affermare che in realtà tale sistema di controllo di gestione interno a ciascun Ministero, terrebbe conto di entrambe le prospettive: esso metterebbe in relazione input e output, che possono essere molteplici, e potrebbero avere ad oggetto sia i costi in concreto sostenuti per far funzionare l'apparato giudiziario (prospettiva meno recente), sia le tempistiche di definizione di una controversia (prospettiva più recente), e incrociando tali dati, sarebbe possibile pervenire a delle conclusioni complete inerenti alla performance di un dato sistema giudiziario. Tuttavia, come si rileverà in uno dei paragrafi successivi, il 5.3, sarebbe alquanto difficoltoso effettuare una valutazione circa le prestazioni di un dato sistema giudiziario da un punto di vista puramente aziendalistico, e sarebbe proprio questa la ratio che ha spinto svariati autori a concentrarsi solo ed esclusivamente sulla prospettiva legata alla durata dei procedimenti.

Inoltre, si riscontra come al fine di raggiungere un impiego efficiente delle risorse, il Ministero stesso metta a punto un ciclo di pianificazione e controllo<sup>149</sup>: esso consiste nella predisposizione di obiettivi, e al fine di comprendere se essi siano stati effettivamente

---

l'impresa è "l'attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni o di servizi"; quindi, le norme previste per le aziende non si possono applicare agli enti pubblici che svolgono attività direttamente orientata al consumo ma soltanto alle imprese pubbliche o private che producono e scambiano i beni e servizi creati. p.14.

<sup>148</sup> Vecchio Giuseppina, (2008) p .15.

<sup>149</sup> Il ciclo di pianificazione e controllo è stato inventato da R.N. Anthony, *Planning and control systems*, Harvard Business School Press, Boston, 1965; edizione italiana Sistemi di pianificazione e controllo, Etas, Milano, 1997.

raggiunti, si effettuano dei controlli periodici. Oggetto di tali controlli di gestione sono appunto:

- Gli *input*, ovvero i fattori di produzione.
- Gli *output*, ovvero i beni e servizi che si ottengono a seguito dello svolgimento dell'azione in questione.
- I processi e comportamenti mediante i quali si convertono gli *input* in *output*.

Tale controllo interno è finalizzato ad informare gli organi responsabili circa la conformità o difformità tra i risultati raggiunti e gli obiettivi programmati<sup>150</sup>. Pertanto coloro che effettuano tali verifiche interne a tutti i ministeri, sono denominati “servizi di controllo interno” o SECIN.

## **5.2 SERVIZIO DI CONTROLLO DI GESTIONE INTERNO AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**

Per quanto attiene al caso specifico del servizio di controllo interno del Ministero della Giustizia, si rileva come esso sia stato istituito nel 2002, in esecuzione del D.P.R. 25 luglio 2002 n 315, art 9<sup>151</sup>, e sia composto complessivamente da 9 persone, a capo delle quali vi è un Direttore Generale.

La struttura di tale apparato viene ben descritta all'interno del c.d. “manuale operativo per il controllo di gestione” risalente al 24 Giugno 2020.<sup>152</sup>

Era stato adottato un analogo manuale già nel 2011, ed è proprio a partire da tale annata che il Ministero della Giustizia avrebbe implementato l'attività di misurazione e monitoraggio.

Ai fini di garantire il coordinamento delle attività di controllo, si ha un tavolo di coordinamento composto dai referenti dei seguenti uffici:

- Uffici dipartimentali per il controllo di gestione;
- Ufficio bilancio del Gabinetto;

---

<sup>150</sup> Vecchio Giuseppina, (2008) p .83.

<sup>151</sup> Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della Giustizia.

<sup>152</sup>[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.page?facetNode\\_1=0\\_17&contentId=SPS283821&previousPage=mg\\_1\\_12](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?facetNode_1=0_17&contentId=SPS283821&previousPage=mg_1_12)

- Direzione generale del bilancio e della contabilità del DOG;
- Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del DOG;
- Direzione generale per i sistemi informativi e automatizzati, per il supporto tecnico relativo al sistema informatico del controllo di gestione del DOG;
- Organismo indipendente di valutazione.

La disciplina inerente a tale meccanismo di controllo di gestione interno al Ministero della Giustizia, è contenuta nel D.lgs. 286 del 1999 e, in parte, nel D.lgs. 150 del 2009, i quali forniscono una definizione di ciascuna attività di controllo interno, riassumibile nella tabella seguente.

*Tabella n.29, controllo di Gestione interno al Ministero della Giustizia*<sup>153</sup>

<b>Controllo di regolarità amministrativa e contabile</b>	<b>Controllo di gestione</b>
Finalizzato a garantire legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa	Volto a verificare efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, il rapporto tra costi e risultati
<b>Valutazione e controllo strategico</b>	<b>Valutazione delle performance organizzative e individuali</b>
Finalizzato a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti	La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità e servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche.

Lo stesso D.lgs. n 286 del 1999 disciplina il sistema dei controlli interni, enunciando i principi generali e descrivendo le finalità di ciascuna attività di controllo. In base all'art.1, sarebbero pertanto obiettivi del sistema di controlli interni:

- a. Garantire la legittimità regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

<sup>153</sup>[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.page?facetNode\\_1=0\\_17&contentId=SPS283821&previousPage=mg\\_1\\_12#\\_Toc6336217](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?facetNode_1=0_17&contentId=SPS283821&previousPage=mg_1_12#_Toc6336217)

- b. Verificare efficacia, efficienza<sup>154</sup> ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati.
- c. Valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale.
- d. Valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

Vi sono inoltre 3 livelli di raccolta dei dati,<sup>155</sup> ai fini di effettuare una valutazione delle performance e sono: il report di gestione<sup>156</sup>, i report direzionali,<sup>157</sup> i report dipartimentali<sup>158</sup>.

In sintesi, il report di gestione è il livello base di raccolta dei dati, in quanto esso riporta tutti gli indicatori utili al fine di comprendere l'efficienza e la qualità delle attività che sono svolte da ciascun ufficio, allo scopo di effettuare una valutazione complessiva della gestione, soprattutto per quanto attiene al raggiungimento degli obiettivi che sono programmati. In breve, all'interno di tale report, compaiono dati, quali:

- a. Risorse o *input*, che possono essere sia risorse umane che finanziarie, e permettono di rilevare la presenza di scoperture per quanto attiene alla pianta organica.
- b. Attività o *output*, che prendono in considerazione le attività che sono svolte dall'ufficio, le quali però possono essere molto diverse tra di loro, e proprio per questo si rileva come tramite un apposito indice di misurabilità di tipo ordinale, l'ufficio possa evidenziare quanto il report sia rappresentativo delle effettive attività svolte.

---

<sup>154</sup> Si deve tenere presente che l'efficienza in economia consiste nella capacità di raggiungere un obiettivo con il minor numero di risorse possibile. L'efficacia invece consiste nella capacità di raggiungere l'obiettivo prefissato

<sup>155</sup> [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.page?facetNode\\_1=0\\_17&contentId=SPS283821&previousPage=mg\\_1\\_12#\\_Toc6336217](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?facetNode_1=0_17&contentId=SPS283821&previousPage=mg_1_12#_Toc6336217)

<sup>156</sup> Monitorati in corrispondenza degli uffici centrali e territoriali, costituiscono il livello base di raccolta dei dati;

<sup>157</sup> Monitorati in corrispondenza dei centri di responsabilità di I livello, costituiscono il primo livello di aggregazione dei dati raccolti con i report di gestione, si distinguono in report di direzione e report territoriali;

<sup>158</sup> Monitorati in corrispondenza dei centri di responsabilità amministrativa, costituiscono il secondo livello di aggregazione dei dati raccolti con i report di gestione.

- c. Dati caratteristici o di contesto: essi consentirebbero tra l'altro di comprendere il contesto nel quale l'attività si è svolta e di parametrare pertanto il volume delle risorse e delle attività effettuate.

Si prevede inoltre, al fine di efficientare e implementare tale operazione di controllo di gestione, l'istituzione di un sistema informatico per il controllo di gestione o SICG, il quale risulta essere integrato con altri sistemi.

Per quanto attiene nello specifico alle fasi che compongono il controllo di gestione all'interno del Ministero della Giustizia, esso si articola in vari step, tra i quali:

1. Selezione e revisione dei dati e degli indicatori che compongono il report di gestione.
2. Raccolta e rilevazione dei dati dei report di gestione.
3. Aggregazione dei dati e predisposizione dei report direzionali e dipartimentali,
4. Analisi degli scostamenti.

Tali attività di controllo di gestione sono inoltre svolte in coerenza con il ciclo di gestione del bilancio<sup>159</sup> e il ciclo della performance<sup>160</sup>.

### **5.3 CRITERI UTILIZZABILI AL FINE DI VALUTARE**

#### **L'EFFICIENZA DI UN SISTEMA GIUDIZIARIO: *L'ACTIVITY BASED COSTING***

Come già accennato, il servizio giustizia che viene erogato, sarebbe difficilmente analizzabile in un'ottica aziendalistica; vi sarebbero infatti alcuni punti di debolezza che riguardano tanto l'analisi degli *input*, quanto quella degli *output*:

---

<sup>159</sup> Il ciclo di bilancio è un percorso complesso attraverso il quale viene elaborato e approvato il bilancio dello stato.

<sup>160</sup> Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 ha disciplinato il ciclo della performance per le amministrazioni pubbliche, che si articola in diverse fasi, consistenti nella definizione e nell'assegnazione degli obiettivi (c.d. piano della performance), nel collegamento tra gli obiettivi e le risorse, nel monitoraggio costante e nell'attivazione di eventuali interventi correttivi, nella misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, nell'utilizzo dei sistemi premianti (v. in particolare l'art. 4 c. 2). Il ciclo si conclude con la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi (c.d. relazione sulla performance).  
[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_29\\_6\\_1.page?previousPage=mg\\_1\\_29\\_6](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_6_1.page?previousPage=mg_1_29_6)

- Gli *input* presentano delle problematiche, in quanto essi sarebbero difficilmente associabili ai risultati o *output*, e questo sarebbe dovuto sia a causa della carenza di dati economici a disposizione, i quali risulterebbero essere spesso incompleti; sia per via del fatto che sarebbe difficile effettuare dei riferimenti a costi variabili associabili ad *output*, quali ad esempio il numero dei processi che sono giunti a definizione. Questo in quanto, la maggior parte dei costi imputabili al funzionamento della giustizia, sarebbero fissi<sup>161</sup>: il personale che collabora al fine del compimento di un processo e al raggiungimento di una sentenza definitiva, tra cui anche i magistrati, e il personale amministrativo, vengono retribuiti con uno stipendio fisso mensile, non commisurato al numero di procedimenti che essi abbiano portato a termine, pertanto essi stessi sono considerabili quali costi fissi, lo stesso vale per i costi di struttura e di funzionamento del tribunale.
- Gli *output* presentano delle criticità, in quanto risulterebbe alquanto difficoltoso rinvenirne di attendibili, e ciò soprattutto alla luce del fatto che, se anche si utilizzasse come parametro dell'efficienza di un dato sistema giudiziario il numero dei procedimenti che giungono a definizione, esso non sarebbe realistico, poiché tali processi potrebbero essere più o meno lunghi anche in base alla loro complessità, e non solo in relazione ad un efficiente utilizzo delle risorse; pertanto non si tratterebbe di uno standard di valutazione omogeneo.
- Ulteriore ostacolo a tale approccio aziendalistico, sarebbe relativo anche al fatto che, numerosi costi riguardanti l'amministrazione della Giustizia, sarebbero indiretti, ovvero "costi comuni di amministrazione, che riguardano fattori impiegati contemporaneamente per varie attività per le quali non è possibile identificare le quantità specifiche di fattore consumato. [...] Esiste un basso grado di collegamento tra l'utilizzo di una risorsa e lo svolgimento delle attività che fanno parte di una singola missione" pertanto tali esborsi di denaro pubblico sarebbero difficilmente imputabili a un determinato servizio, e si tratta perlopiù di costi considerabili fissi, in quanto indiretti.

Proprio al fine di aggirare tale problematica legata ai costi c.d. indiretti, come rilevato da Vecchio G.<sup>162</sup>, i ministeri impiegano il modello dell'*activity based costing e activity based*

---

<sup>161</sup> I costi fissi sono quei costi che non variano al variare delle quantità che un'azienda produce o vende. I costi variabili, invece, sono direttamente e proporzionalmente legati alla quantità di beni e servizi prodotti da un'azienda

<sup>162</sup> Vecchio Giuseppina, (2008) p .112.

*management*, in base al quale i valori sarebbero determinati sommando ai costi che sarebbero direttamente riferibili a un determinato servizio, una quota di costi indiretti. Tale metodologia mira pertanto a determinare il costo pieno di un prodotto, evitando distorsioni che sarebbero provocate da una ripartizione grossolana dei costi indiretti. Tale modello prevede che “i costi di ogni centro di costo<sup>163</sup> siano determinati sommando ai costi a questo direttamente riferibili, una quota dei costi indiretti; il valore così ottenuto sarebbe il costo pieno del centro”.<sup>164</sup>”

#### **5.4 PARAMETRI: COME SI MISURA L'EFFICIENZA DI UN SISTEMA GIUDIZIARIO? ESEMPI CONCRETI**

Come appena analizzato, il nostro sistema giudiziario è da sempre stato oggetto di valutazione e monitoraggio, al fine di controllarne l'efficienza e l'efficacia, sia in un'ottica nazionale, nel rispetto dell'art 97 della Costituzione<sup>165</sup> (il quale prevede il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione), sia in un'ottica internazionale, rapportando il nostro apparato giudiziario a quello degli altri paesi.

Proprio riferendosi a quest'ultima prospettiva, assume una notevole importanza la CEPEJ, *European Commission of the Efficiency of Justice*, la quale, come già accennato nell'apertura di tale elaborato, è un organismo giudiziario composto da tecnici, rappresentativo dei 47 paesi che ne fanno parte, nato per testare e monitorare l'efficienza dei sistemi giudiziari europei. Tale commissione pubblica ogni 2 anni un rapporto sullo stato della giustizia in tutti gli stati membri.

Andrebbe tuttavia effettuata un'importante premessa: come analizzato nel precedente paragrafo, l'efficienza di un sistema giudiziario sarebbe molto difficile da misurare in termini oggettivi, in quanto molto dipende dai parametri e dai dati che si prendono in esame, ed essi possono essere molteplici.

---

<sup>163</sup> Ai centri di costo si imputano i costi diretti e indiretti per l'esercizio dell'attività produttiva.

Nei centri di costo sono compresi i servizi che esprimono le funzioni elementari finali e strumentali per il raggiungimento degli scopi dell'amministrazione: l'attività svolta da tali centri deve avere una certa rilevanza in termini economici e deve essere tale da consentire di calcolare in modo attendibile le risorse impiegate.

<sup>164</sup> Vecchio G. (2008) p. 112.

<sup>165</sup> Tale attenzione assume maggiore rilievo nel 2016, infatti, in attuazione della legge di bilancio, si prevede che le pubbliche amministrazioni, nell'espletare le loro funzioni ordinarie “assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.

In aggiunta, si constata come oltre a sistemi di controllo e monitoraggio già menzionati e gestiti da enti pubblici quali appunto i singoli ministeri o la CEPEJ, vi siano stati altresì alcuni studiosi che hanno cercato di fornire un'analisi circa l'efficienza del nostro sistema giudiziario.

Riportando alcuni esempi concreti rinvenibili in letteratura, vi sono alcuni, come Comite<sup>166</sup>, il quale nel 2009 ha analizzato l'efficienza del tribunale Ordinario di Bari, e della Procura della Repubblica di Bolzano, basandosi sui relativi bilanci sociali e sulle *best practices* da essi adottati, su quelle che sono state le spese di gestione sostenute, soffermandosi pertanto sugli aspetti economici e di gestione di tali enti.

Altri invece, quali Bartolomeo e Bianco<sup>167</sup>, in uno studio realizzato in collaborazione con il Ministero della Giustizia, misurano l'efficienza e l'efficacia del sistema giudiziario basandosi su parametri:

- quantitativi (e non più strettamente economici): quali ad esempio, la durata dei procedimenti, le pendenze e arretrati.
- qualitativi: quali gli indicatori del giusto processo, esprimibili mediante ad esempio il tasso di impugnazione o il tasso di revisione<sup>168</sup>.

Tuttavia, come precedentemente anticipato, nella prospettiva più recente vi è sempre più la tendenza a misurare l'efficienza di un sistema giudiziario, soprattutto facendo leva su indicatori di performance quantitativi, quali il *clearance rate*,<sup>169</sup> la variazione delle pendenze<sup>170</sup> e la stratigrafia delle pendenze<sup>171</sup>, tutti parametri non economici e che sono

---

<sup>166</sup> Comite Ubaldo, *il ruolo del bilancio sociale per il miglioramento dell'accountability e delle scelte di governance dei tribunali. Un'analisi descrittiva ai fini dell'evidenza empirica*, Pavia, marzo 2011 n. 1.

<sup>167</sup> Bartolomeo, Bianco, *la performance del sistema giudiziario italiano, un confronto con i principali sistemi giudiziari europei*, studio realizzato dal Ministero della Giustizia in collaborazione con Italiadecide.

<sup>168</sup> L'autore precisa che questa posizione ha acceso un ampio dibattito a livello europeo tra chi è critico rispetto a una qualunque forma di misurazione della qualità e chi lo considera un criterio oggettivo. Coloro che criticano tale prospettiva infatti affermano che in numerosi casi, il fatto che una sentenza sia stata impugnata, non è tanto sintomo di scarsa qualità della decisione, ma piuttosto potrebbe dipendere da comportamento opportunistici della parte impugnante.

<sup>169</sup> Clearance rate: misura utilizzata a livello europeo per monitorare, in ogni periodo di riferimento, la capacità dei sistemi giudiziari dei singoli uffici, di smaltire i procedimenti sopravvenuti. Esso misura il rapporto tra procedimenti definiti e procedimenti sopravvenuti (fonte: ministero della giustizia)

<sup>170</sup> Variazione delle pendenze: misura la variazione nell'ultimo triennio delle pendenze complessive dell'ufficio (fonte: Ministero della Giustizia).

<sup>171</sup> Stratigrafia delle pendenze: è un metodo che consente di suddividere i procedimenti pendenti (alla data di riferimento) per anzianità di iscrizione, andando ad individuare i procedimenti che non sono stati risolti entro i termini previsti dalla legge e per i quali i soggetti interessati potrebbero richiedere allo stato un risarcimento per irragionevole durata, cd a rischio pinto (fonti, Ministero della Giustizia).

strettamente collegati alla durata di un procedimento.<sup>172</sup> Questa tendenza è invalsa infatti anche a livello europeo, pertanto l'uniformità di tali parametri renderebbe possibile effettuare delle comparazioni circa l'efficienza di un sistema giudiziario, anche a livello internazionale.

A sostegno di ciò, si nota come i sopracitati report della CEPEJ, nel valutare le *performance* dei vari sistemi giudiziari, tengano conto del *disposition time*, ovvero una misura di durata, utilizzata ufficialmente a livello europeo, che fornisce una stima del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti, mettendo a confronto il numero dei pendenti alla fine del periodo di riferimento, con il flusso dei definiti nel periodo<sup>173</sup>.

La ratio di tale spostamento di prospettiva nella misurazione dell'efficienza di un dato sistema giudiziario, quindi il fatto che ci si concentri sulla durata dei procedimenti piuttosto che sui costi correlati ad essi, è dovuta principalmente alla difficoltà di rinvenire dati oggettivi relativi alle spese di giustizia.

Infatti, come sostenuto anche da Comite<sup>174</sup>, il tribunale non possiede un vero e proprio bilancio e non è neppure in grado di elaborare un conto economico, esso:

- Ha una contabilità di carattere finanziario, che rende molto difficile l'individuazione dei costi di competenza di un determinato periodo, ovvero dei costi imputabili ad un anno di attività (l'anno giudiziario).
- Gestisce direttamente solo una minima parte dei costi che genera, impiega risorse il cui costo è sostenuto da varie amministrazioni.

Inoltre, a tali criticità, si aggiunge anche il fatto che gli unici bilanci che si hanno a disposizione, sarebbero bilanci sociali, i quali non avrebbero un ruolo autorevole, proprio in quanto sarebbero creati ad hoc, con la finalità di dare un'immagine pubblica positiva dell'ente che li emana.

L'analisi dei costi sarebbe pertanto un compito impegnativo in termini teorici, e laborioso, proprio a causa delle difficoltà pratiche connesse al reperimento delle informazioni necessarie al fine di ottenere una puntuale definizione delle voci di costo.

---

<sup>172</sup> Si fa riferimento al clearance rate.

<sup>173</sup> Circolare 12 novembre 2021, *Piano Nazionale di ripresa e resilienza, Indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*.

<sup>174</sup> Comite (2011) p. 105.

Difatti, lo stesso Comite afferma che, al fine di ottenere una analisi completa circa l'efficienza di un dato distretto giudiziario, non sarebbe possibile fermarsi al dato numerico e a quello temporale, inteso come tempi di definizione dei procedimenti trattati, dovendosi necessariamente considerare nella valutazione anche il dato qualitativo e quello economico, in modo da avere un quadro esatto del rapporto tra servizio erogato/costi.

Purtroppo, la scarsità di dati a disposizione, ci induce a effettuare considerazioni incomplete.

## 5.5 IL METODO DEA

Tali problematiche potrebbero essere parzialmente accantonate seguendo il metodo DEA, basato *sulla Data Envelopment Analysis*, brevettato da Cooper e Rhodes nel 1978.

Tale metodo infatti, ovvia alla difficoltà spesso riscontrata nella prassi di effettuare una “valutazione unidimensionale assoluta e comparativa delle *performances* dei vari uffici”<sup>175</sup>. Infatti sarebbe in grado di fornire un unico indicatore, che rende pertanto agevole il confronto all'interno di un dato insieme.

Esso, è un “metodo di analisi non parametrico, particolarmente versatile per lo studio dell'efficienza delle unità produttive operanti nella sfera pubblica”<sup>176</sup>. In sostanza permette di “misurare l'inefficienza di ogni singolo distretto, in rapporto al proprio *benchmark*, ovvero a quel distretto che con la medesima combinazione di fattori riesce a ottenere risultati migliori”<sup>177</sup>.

Molto spesso si usano tali modelli di *Data Envelopment Analysis* (DEA) che consistono in tecniche “che non formulano nessuna ipotesi sulla relazione matematica esistente tra *performance* e risorse in dotazione”<sup>178</sup> in quanto essa non è semplice da definire nel caso di uffici giudiziari e in generale di Amministrazioni Pubbliche.

---

<sup>175</sup> Filomeno, Rocchetti, *L'efficienza giudiziaria dei tribunali in Italia*, ufficio statistico Consiglio Superiore della magistratura, 2018, p.4.

<sup>176</sup> *Ut supra*.

<sup>177</sup> Marselli Riccardo, Vannini Marco. *Efficienza tecnica dei distretti di corte d'appello italiani: aspetti metodologici, benchmarking e arretrato smaltibile*, Crenos, centro di ricerche economiche nord sud, università di Cagliari, università di Sassari (2004).

<sup>178</sup> Filomeno, Rocchetti (2018) p.3.

Questi modelli, permettono di misurare le prestazioni delle unità produttive sulla base di multipli *input* e *output*, e di valutare l'efficienza delle stesse unità mettendole a confronto.

I modelli dea possono essere infatti:

- *Input oriented*: le unità efficienti sono quelle che usano un numero minore di risorse per ottenere un dato *output*.
- *Output oriented*: le unità efficienti sono quelle che con un certo numero di risorse a disposizione, ottengono il massimo *output*.

Gli indici di efficienza che si ottengono applicando tali modelli, variano da 0 a 1, e più ci si avvicina all'1, più l'unità produttiva analizzata è efficiente.

Tale sistema, da un lato sarebbe apprezzabile, per via del fatto che calcoli l'efficienza di un dato distretto giudiziario, tenendo conto non solo dei suoi risultati, quindi degli *output*, ma relazionandoli anche a degli *input*, quindi alle risorse che vengono impiegate per ottenerli. Quest'ultimo aspetto infatti, viene spesso trascurato quando si valuta l'efficienza di un tribunale, in quanto spesso ci si basa solo ed esclusivamente sulle sue *performances* (quali ad esempio la durata dei procedimenti, o le pendenze), non tenendo conto delle risorse di cui esso abbia usufruito per arrivare a tali risultati. Pertanto tale metodo permetterebbe di incrociare le due prospettive, quella aziendalistica e quella macroeconomica, tenendo presente sia degli aspetti economici legati al funzionamento di un dato sistema giudiziario, sia della lunghezza dei procedimenti.

Tuttavia, nonostante tale pregio, questo sistema comunque non consente di superare la problematica connessa alla difficoltà di rinvenire dati oggettivi inerenti ai costi, la quale però è una complessità che è collocata "a monte", e non sarebbe un limite rappresentato da tale metodo, il quale potenzialmente sarebbe in grado di mettere in relazione i dati economici con i risultati ottenuti, se solo tali dati fossero reperibili.

### 5.5.1 ESEMPIO DI APPLICAZIONE DEL METODO DEA

Per meglio comprendere il funzionamento in concreto di tale metodo di calcolo, si prende in esame un *report*, stilato dall'ufficio statistico del Consiglio Superiore della Magistratura<sup>179</sup>.

Gli autori di tale relazione, facendo riferimento ai monitoraggi trimestrali pubblicati dal Ministero della Giustizia e riferibili all'anno 2017, calcolano l'indice di efficienza di ciascun distretto, relativamente al settore civile, e servendosi di *input* quali:

- Il tasso di copertura del personale togato al 31/12/2017;
- Il numero di procedimenti iscritti sull'organico di magistratura.

E di *output* quali:

- La percentuale di pendenze infratriennali, quindi iscritte negli ultimi 3 anni, sul totale delle pendenze al 31/12/2017. Indica quindi in percentuale, l'ammontare dei procedimenti pendenti negli ultimi 3 anni, rispetto a quelli pendenti nell'ultimo anno.
- Numero di procedimenti definiti sull'organico assegnato al settore civile, quindi in concreto, si fa riferimento al numero di processi definiti per magistrato, nel corso del 2017.
- Rapporto tra pendenze ultratriennali nel 2016 e ultratriennali nel 2017. Tale indice rappresenta in sostanza quale è stata la capacità di definire procedimenti pendenti da più di tre anni, nell'ultimo anno<sup>180</sup>.
- Indice di ricambio o *clearance rate*, come in precedenza accennato, esso misura il rapporto tra procedimenti definiti e procedimenti sopravvenuti. È quindi un indicatore di prestazione degli uffici, laddove valori superiori all'unità, indicano che sono stati definiti più procedimenti di quanti ne siano sopravvenuti, con una conseguente riduzione dell'arretrato.

---

<sup>179</sup> Filomeno, Rocchetti (2018) *L'efficienza giudiziaria dei tribunali in Italia*, ufficio statistico Consiglio Superiore della Magistratura.  
<https://www.csm.it/documents/21768/137951/L%27efficienza+giudiziaria+dei+Tribunali+in+Italia/0abd b522-5540-9dab-0b1d-6ce3c4557281>

<sup>180</sup> Un indice superiore all'unità, indica che nell'ultimo anno vi è stata una diminuzione di tali procedimenti pendenti da oltre tre anni, con una conseguente riduzione dell'accumulo. Indici inferiori all'unità, invece che vi è stato un aumento di procedimenti pendenti ultra triennali, rispetto all'anno precedente, con conseguente aumento dell'accumulo.

Pertanto, la combinazione di tali indicatori sarebbe in grado di rendere un'idea di quella che è la produttività di ciascun tribunale, la quale viene rappresentata da un indice di *performance*: più esso è vicino all'unità, più è sintomatico del fatto che tali *input* siano stati impiegati in maniera ottimale.

Tale modello è infatti *output oriented*, in quanto, come in precedenza analizzato, prende in considerazione i risultati raggiunti, partendo da un determinato quantitativo di risorse.

Nella tabella n.30, sono quindi riportati i dati inerenti ai tribunali, che all'esito di tale analisi risultano essere quelli maggiormente efficienti. Ne emerge che si tratta soprattutto di tribunali piccoli o medio piccoli, collocati perlopiù nel Nord e nel Centro Italia.

**Tabella n.30<sup>181</sup> clearance rate dei tribunali più efficienti**

(N. b Tale tabella non terrebbe conto dei costi, tali indici di efficienza non tengono conto della prospettiva aziendalistica).

Tribunali	Dimensione	Ripartizione	%Pendenze Infratriennali	Ultra triennali 2016/Ultra triennali 2017	Definiti/Organico civile	Indice di Ricambio
Aosta	Piccolo	Nord	90	0.97	922	1.02
Arezzo	Medio Piccolo	Centro	78	1.24	1029	1.10
Ferrara	Medio Piccolo	Nord	93	1.35	665	1.05
Gorizia	Piccolo	Nord	85	1.39	860	1.07
Isernia	Piccolo	Sud	57	1.41	678	1.57
Ivrea	Medio Piccolo	Nord	87	0.88	932	0.97
Lodi	Piccolo	Nord	83	0.99	843	1.05
Napoli Nord	Medio Grande	Sud	95	0.24	542	0.86
Rieti	Piccolo	Centro	74	1.24	753	1.16
Savona	Medio Piccolo	Nord	86	1.73	694	1.12
Sulmona	Piccolo	Sud	86	1.20	776	1.14
Tivoli	Medio Piccolo	Centro	75	1.18	1058	0.96
Trieste	Medio Piccolo	Nord	93	0.90	656	0.98

Costituisce un caso eccezionale il tribunale della circoscrizione Napoli Nord, sia per la sua ubicazione geografica, che per le sue dimensioni, essendo l'unico tribunale medio-grande.

Tuttavia, risulta essere anomala la sua situazione, in quanto da tale *report* emerge un dato contraddittorio: questo tribunale avrebbe la più alta percentuale di pendenze infratriennali, quindi in sostanza la maggior parte di procedimenti pendenti sarebbero

<sup>181</sup> Filomeno, Rocchetti (2018) p.5.  
<https://www.csm.it/documents/21768/137951/L%27efficienza+giudiziaria+dei+Tribunali+in+Italia/0abd522-5540-9dab-0b1d-6ce3c4557281>

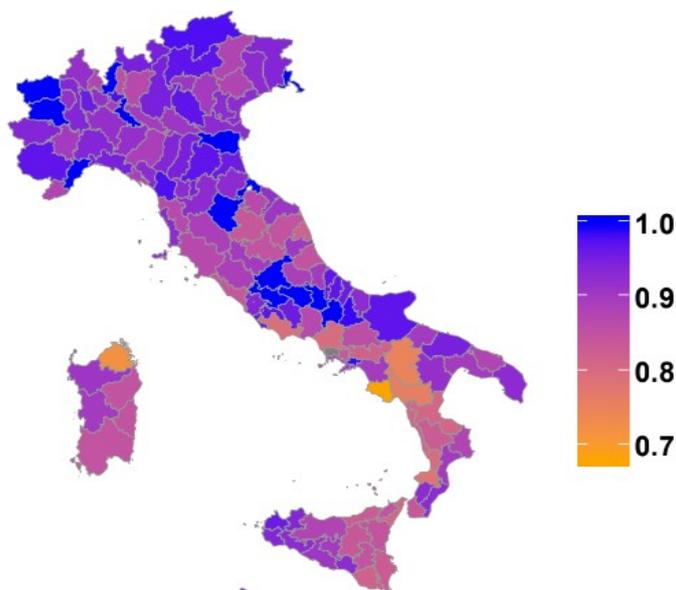
recenti (relativi agli ultimi 3 anni), e ciò dovrebbe essere sintomatico di una buona capacità di smaltire l'arretrato, ma in realtà non sarebbe così.

Difatti, tale elemento delle pendenze infra triennali contrasta con gli altri 3 dati:

1. Ovvero quello relativo al rapporto tra le pendenze ultra triennali del 2016 e quelle del 2017, che è uno dei più bassi, quindi ciò sarebbe indicativo del fatto che vi è stata una scarsa diminuzione delle pendenze ultratriennali nell'anno considerato.
2. Quello inerente al numero di procedimenti definiti per ciascun magistrato, pari a 542, che risulta essere il più basso.
3. Inoltre anche il tasso di ricambio o *clearance rate*, essendo inferiore all'unità, è sintomatico di una notevole difficoltà nello smaltire le pendenze, denotando il fatto che, sarebbero stati definiti meno procedimenti di quanti ne siano sopravvenuti, contribuendo così a causare un netto incremento dell'arretrato.

La ratio di tale anomalia, come rilevato dagli autori dello stesso report, sarebbe imputabile al fatto che si tratti di un tribunale di recente istituzione, il quale fisiologicamente, non avrebbe avuto il tempo di accumulare arretrato.

***Mappa 31<sup>182</sup> indice di efficienza dei vari tribunali di primo grado civili, in base agli input e output presi in considerazione (citati a p. 94)***



<sup>182</sup> Filomeno, Rocchetti (2018) p. 6.

<https://www.csm.it/documents/21768/137951/L%27efficienza+giudiziaria+dei+Tribunali+in+Italia/0abd522-5540-9dab-0b1d-6ce3c4557281>

La mappa n.31 invece riporta la distribuzione dei tribunali italiani, secondo gli indici ottenuti dal modello DEA, che tengono pertanto conto di tutti gli *input* e gli *output* sopracitati, e si riferiscono al solo settore civile.

Ne emerge nuovamente come i tribunali più efficienti, siano sempre collocati soprattutto al Nord e al Centro Italia, fatta eccezione, per i sopracitati motivi, per il tribunale di Napoli Nord.

I tribunali che sono maggiormente produttivi, sarebbero quelli il cui indice di efficienza si avvicina all'unità, e trattandosi in tal caso di un modello DEA orientato all'*output*, esso indica quanto sia in grado di produrre un apparato, sulla base delle sue possibilità. Se l'indice fosse pari ad 1, significherebbe che tale entità produrrebbe al 100% delle sue possibilità, in base alle risorse di cui dispone, le quali sarebbero utilizzate in maniera ottimale, e pertanto esso potrebbe essere utilizzato come modello di riferimento per gli altri distretti, appartenenti allo stesso insieme.

Sicché, come precedentemente anticipato, tale metodo di analisi avrebbe il pregio di mettere in relazione le risorse di cui un tribunale dispone, con i servizi da esso erogati, senza soffermarsi solo ed esclusivamente sui suoi risultati. Potenzialmente, tale sistema potrebbe essere utilizzato anche per mettere in relazione i costi sostenuti per garantire il funzionamento di un tribunale, quindi le spese di giustizia, con i servizi da esso erogati, ma come affermato altresì in precedenza, sarebbe molto difficile rinvenire tali dati economici. Quindi nella maggioranza dei casi, tali *report* si basano su *input* di più facile reperibilità, quali appunto il numero di magistrati presenti in una data circoscrizione, o il quantitativo di personale amministrativo ivi impiegato, come avviene anche nel caso di specie, nel quale non sono presi in esame dati economici. Pertanto non si giungerebbe ad un'analisi soddisfacente circa l'efficienza di un dato distretto giudiziario, mancando appunto tali informazioni, perciò non si terrebbe conto nemmeno in questo caso della prospettiva aziendalistica.

Oltre a ciò, come già più volte rilevato nel corso di tale elaborato, la tendenza recente è quella di prendere in considerazione sempre più *output* inerenti alla durata del procedimento, in quanto soprattutto da essi, dipenderebbe l'efficienza di un dato sistema giudiziario.

## 5.6 MONITORAGGI DEL MINISTERO SULLE CORTI DI APPELLO: ANALISI CIRCA I SINGOLI TRIBUNALI

A rimarcare la tendenza in base alla quale ultimamente si prenderebbero in considerazione quasi esclusivamente *output* legati alla durata dei procedimenti, interviene il fatto che lo stesso Ministero della Giustizia pubblichi, con cadenza trimestrale, quelli che sono i dati inerenti alla durata dei vari procedimenti che sono stati definiti all'interno di ciascun tribunale ordinari, sia in ambito civilistico che penalistico<sup>183</sup>.

Questo fatto inoltre potrebbe stimolare la competitività tra i vari tribunali, spingendoli a migliorare le proprie performances, o quantomeno ad allineare il loro livello a quello degli altri distretti oggetto di analisi.

Nello specifico, nei seguenti paragrafi verrà presa in considerazione la situazione dei tribunali del Veneto, afferenti alla Corte d'Appello di Venezia.

Rifacendosi al precedente capitolo, i parametri ufficiali che vengono adottati dal Ministero della Giustizia al fine di effettuare tale valutazione della *performance*, sono tutti correlati appunto alla durata dei procedimenti e consistono in:

- a. *Clearance rate*, come in precedenza analizzato, esso consisterebbe in una misura che indica la capacità dei sistemi giudiziari di smaltire i procedimenti sopravvenuti. Esso misura il rapporto tra procedimenti definiti e procedimenti sopravvenuti. Quindi, valori che superano l'unità, indicano che sono stati portati a termine più procedimenti di quanti ne siano sopraggiunti, con una conseguente riduzione dell'arretrato. Se invece il numero dei procedimenti definiti fosse minore rispetto a quello dei procedimenti sopravvenuti, si verificherebbe un aumento delle pendenze.
- b. La variazione delle pendenze, misura la variazione nell'ultimo triennio delle pendenze complessive dell'ufficio.
- c. La stratigrafia delle pendenze, che consente di suddividere i procedimenti pendenti alla data di riferimento per anzianità di iscrizione, e grazie alla quale si individuano i procedimenti che non sono stati risolti entro i termini previsti dalla

---

<sup>183</sup> [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14.page?selectedNode=0\\_10\\_37](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page?selectedNode=0_10_37)

legge e per i quali i soggetti interessati potrebbero richiedere allo Stato un risarcimento per irragionevole durata. Sono quindi i cd “procedimenti a rischio legge Pinto”.

## **5.7 ANALISI DELLE PENDENZE PRESSO IL DISTRETTO DI VENEZIA: area civile SICID<sup>184</sup>**

### **5.7.1 FLUSSI O CLEARANCE RATE <sup>185</sup>**

Nell’area SICID, ne emerge che tenendo conto del *clearance rate*, il tribunale più efficiente del distretto sarebbe quello ordinario di Rovigo (1,12), in leggero miglioramento rispetto al 2020 e al 2021 (quando gli indici erano pari a 1,08 e 1,10), seguito da Vicenza (1,08), Venezia (1,07), Belluno (1,06), Verona e Treviso, (1,05) e Padova (1,04).

Per quanto attiene invece al tribunale regionale di secondo grado, ovvero la Corte d’Appello di Venezia, essa registra un indice pari a 1,15.

Pertanto, da tale analisi si ravvisa come i tribunali della Regione Veneto siano efficienti nello smaltire le pendenze, dal momento che il *clearance rate* si attesta intorno a valori superiori all’unità in ogni sede del distretto, quindi i procedimenti definiti nel periodo Gennaio – Settembre 2022, sarebbero superiori rispetto a quelli sopravvenuti nello stesso lasso di tempo.

Andando a comparare tali dati con la media italiana e con quella europea, se ne deduce che i tribunali ordinari del distretto di Venezia, sono allineati con la media italiana di 1,04<sup>186</sup>, e risultano essere più efficienti da questo punto di vista per quanto attiene alla media europea, la quale ammonta a 0,98.

---

<sup>184</sup><https://webstat.giustizia.it/layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Monitoraggio/Vista%20per%20distretto/Distretto%20di%20Venezia/Anno%202022%20-%203%20trimestre/220930Venezia-MonitoraggioCIVILE.xlsx&action=default>

<sup>185</sup><https://webstat.giustizia.it/layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Monitoraggio/Vista%20per%20distretto/Distretto%20di%20Venezia/Anno%202022%20-%203%20trimestre/220930Venezia-MonitoraggioCIVILE.xlsx&action=default>

<sup>186</sup> Rapporto CEPEJ del 2022, relativo al 2020  
<https://rm.coe.int/country-profile-italy-en/1680a96729> -

Anche la Corte d'Appello di Venezia, in quanto tribunale di secondo grado, risulta essere in linea con la media italiana riferibile alle corti di seconda istanza, pari a 1,14, ed è addirittura più efficiente rispetto alla media europea, pari a 1,04.

### **5.7.2 VARIAZIONE PENDENTI**

Tale variazione dei pendenti viene calcolata in base al numero di procedimenti pendenti al 30 settembre 2022, rispetto al 31 dicembre 2019.

In linea con i precedenti dati, la diminuzione più consistente riguarda il Tribunale ordinario di Rovigo (-37,8%), seguito da Vicenza (-25,6%), Padova (-20,6%), Treviso (-17,6%), Venezia (-17,2%), Belluno (-16,5%), e infine Verona (-13,2%).

La corte d'appello di Venezia registra invece una variazione del -31,6%.

Ne emerge quindi anche in tal caso un *trend* positivo, dal momento che in tutti i tribunali del Veneto si avverte una diminuzione del numero di procedimenti pendenti rispetto al 2019, in percentuali anche abbastanza sostanziose.

### **5.7.3 STRATIGRAFIA DEI PROCEDIMENTI PENDENTI**

La stratigrafia dei pendenti permette invece di individuare il quantitativo di procedimenti pendenti di fronte ad un dato tribunale, e consente inoltre di comprendere in che anno siano stati iscritti tali processi ancora non giunti a definizione, e se pertanto siano a “rischio legge Pinto”. Dal momento che, come ampiamente analizzato in precedenza, la legge Pinto prevede che i cittadini possano chiedere il risarcimento per l'eccessiva durata dei processi, qualora questi in primo grado sfiorino il termine di durata di 3 anni, è utile analizzare quindi quali e quanti siano i procedimenti pendenti anteriori al 2019, e quindi per cui le parti potrebbero chiedere un risarcimento per violazione del principio della ragionevole durata del processo.

Per quanto attiene all'area SICID<sup>187</sup>, il tribunale che risulta aver accumulato più pendenze anteriormente al 2019, sarebbe quello ordinario di Venezia, infatti, sul totale, la percentuale di procedimenti accumulati fino al 2019, è pari al 21,8%, il che significa che

---

<sup>187</sup> Settore civile, area SICID, al netto dell'attività del giudice tutelare, dell'accertamento tecnico preventivo in materia di previdenza, pendenti al 30 settembre 2022.

il 21,8% dei procedimenti pendenti presso quest'ultima sede sarebbero a rischio legge Pinto.

Il Tribunale Ordinario di Venezia, viene seguito da quello di Vicenza, il quale presenta circa il 19,3 % di procedimenti pendenti a rischio indennizzo, seguito da Belluno (17,1%), Rovigo (15,3%), Treviso (13,7), Padova (12,7%) e infine Verona (10,5%).

La Corte d'Appello di Venezia invece, in quanto organo giudicante di secondo grado, per il quale il limite della durata ragionevole del processo viene stabilito in 2 anni (e non più tre come avveniva in primo grado), presenta una situazione più delicata, poiché ne emerge come circa il 30,4% dei procedimenti sarebbero a rischio indennizzo, giacché il 30,4 % di essi sarebbero stati iscritti anteriormente al 2020.

Tuttavia tali dati vanno letti assieme ai flussi e alla variazione delle pendenze: dal momento che in ogni tribunale del distretto della Corte d'Appello di Venezia, il *clearance rate* (per il 2022) risulta attestarsi su valori superiori all'unità, e anche la variazione delle pendenze tra il 2019 e il 2022 prevede una diminuzione delle cause in attesa di definizione in tutti i tribunali del distretto, ciò porta a pensare che vi sarà a catena anche una diminuzione dei procedimenti c.d. "a rischio legge Pinto", soprattutto grazie alle misure adottate in attuazione del PNRR, ma sarebbe ancora troppo presto per poter godere degli effetti benefici di tali riforme.

## **5.8 ANALISI DELLE PENDENZE NEL DISTRETTO DI VENEZIA: SETTORE PENALE**

### **5.8.1 FLUSSI <sup>188</sup>**

Facendo riferimento al settore penale, e usando come parametro di riferimento sempre il *clearance rate*, ovvero il rapporto tra procedimenti iscritti e definiti nell'arco di tempo intercorrente tra Gennaio e Settembre 2022, la situazione risulta essere maggiormente critica. Il tribunale più virtuoso del distretto risulta essere quello ordinario di Rovigo, con un indice pari a 1,08, seguito da Padova (1,050), Treviso (1,01) Belluno (1) Vicenza (0,99), Verona (0,985), Venezia (0,85). Quindi vi sono ben 4 tribunali i quali hanno una

---

<sup>188</sup>[https://webstat.giustizia.it/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Monitoraggio/Vista%20per%20distretto/Distretto%20di%20Venezia/Anno%202022%20-%203%20trimestre/220930Venezia-MonitoraggioPENALE.xlsx&action=default](https://webstat.giustizia.it/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Monitoraggio/Vista%20per%20distretto/Distretto%20di%20Venezia/Anno%202022%20-%203%20trimestre/220930Venezia-MonitoraggioPENALE.xlsx&action=default)

scarsa capacità di smaltire le pendenze, dal momento che i procedimenti che vengono affrontati sono in numero inferiore rispetto a quelli iscritti, e ciò causerebbe un accumulo dell'arretrato e potenziali esborsi da parte dello Stato per violazione della legge Pinto.

Tuttavia, anche nel settore penalistico, la Corte d'Appello di Venezia intesa quale tribunale di seconda istanza, risulta essere efficiente, dal momento che il *clearance rate*, riferibile al medesimo periodo, risulta essere nettamente superiore rispetto agli altri tribunali e pari a 1,34.

Confrontando tali dati con quelli nazionali emergenti dal rapporto CEPEJ del 2020<sup>189</sup>, si denota come questi siano tendenzialmente allineati per quanto attiene alle corti di prima istanza: infatti la media nazionale per il settore penale ammonta a 0,94.

Per quanto attiene la media nazionale delle corti di seconda istanza, la media nazionale risulta essere invece di 0,93, e quella europea a 0,99. Pertanto si potrebbe affermare che la Corte d'Appello di Venezia risulterebbe essere più efficiente non solo rispetto alla media italiana, ma anche rispetto a quella europea.

### **5.8.2 VARIAZIONE DELLE PENDENZE**

Anche per quanto attiene alla variazione delle pendenze rispetto al 2019, la situazione risulta essere alquanto critica, dal momento che, a differenza del settore civile, in cui vi era una buona capacità di smaltire tali pendenze, nel settore penale vi sono enormi differenze da tribunale a tribunale:

in particolare, si attestano valori positivi presso tribunali quali quello di Rovigo, il quale presenta una variazione del - 45% rispetto al 2019, seguito dal Tribunale ordinario di Belluno, con una variazione del - 32,8% e Verona con il - 10,6%. Presentano dati negativi invece il Tribunale di Padova con un aumento delle pendenze e quindi degli arretrati, pari a 0,5%, seguito a ruota da Vicenza, con un + 5,3%, Treviso con un + 35% e Venezia con un + 42,7%.

Tali dati risultano essere drasticamente negativi e in controtendenza rispetto al settore civile, soprattutto per quanto attiene al Tribunale Ordinario di Venezia, il quale, se da un lato sembra essere efficiente per quanto riguarda il settore civile, dall'altro presenta delle

---

<sup>189</sup> Rapporto CEPEJ del 2022, relativo al 2020.

forti criticità per quanto attiene all'ambito penalistico (ciò emerge anche dal fatto che il *clearance rate* si attesta su valori negativi). La ratio di ciò, sarebbe probabilmente rinvenibile nel fatto che è purtroppo risaputo che presso le sezioni penali del Tribunale Ordinario di Venezia, vi siano delle ingenti scoperture riguardanti il personale, non solo quello amministrativo e di cancelleria, ma anche i magistrati scarseggerebbero. Come constatato infatti da un recente articolo pubblicato da "Il Corriere della sera", a Venezia vi sarebbero solo 3 giudici delle indagini preliminari a far fronte a centinaia di richieste provenienti da una procura di 26 PM<sup>190</sup>. Inoltre si stima che mancherebbe il 30% dei magistrati e il 40% dei cancellieri. Sempre secondo quanto riportato da tale articolo, presso il Tribunale di Venezia si sarebbe costretti a ricorrere per tre giorni a settimana a due toghe "prese in prestito" da Padova e Rovigo.

Tuttavia si auspica che tali ingenti penurie di personale verranno colmate grazie ai provvedimenti previsti nell'ambito del PNRR, il quale tra le varie misure da porre in essere, prevede anche l'assunzione di addetti all'ufficio per il processo.

Ne emerge quindi da tali analisi, come i tribunali più efficienti siano anche quelli di dimensioni tendenzialmente inferiori. Nondimeno, alla luce di tali considerazioni, si può dedurre come la precedente citata riforma del 2012, la quale ha portato all'eliminazione dei tribunali di piccole dimensioni, abbia portato anche alla chiusura di quelli che probabilmente erano anche quelli più efficienti, causando ripercussioni negative sulla lunghezza dei procedimenti, e sulle quali si sta cercando di intervenire negli ultimi anni, adottando provvedimenti quali appunto il PNRR e la riforma Cartabia.

## **5.9 DURATA DEI PROCEDIMENTI IN NEI SINGOLI TRIBUNALI ITALIANI, IN BASE AL DISPOSITION TIME**

Si ha in tale analisi un ulteriore esempio pratico/applicativo del sistema di controllo di gestione, che tiene conto di output legati solo ed esclusivamente alla durata dei procedimenti, più nello specifico al *disposition time*

---

<sup>190</sup> Ferrarella Luigi, *Giustizia: il caso di Venezia e i processi impossibili*" il corriere della sera, 16 febbraio 2022

[https://www.corriere.it/opinioni/22\\_febbraio\\_16/giustizia-caso-venezias-processi-impossibili-49e9fb22-8f4f-11ec-af55-d575edc6dd9d.shtml](https://www.corriere.it/opinioni/22_febbraio_16/giustizia-caso-venezias-processi-impossibili-49e9fb22-8f4f-11ec-af55-d575edc6dd9d.shtml)

Tuttavia, in questo caso, tale report non viene effettuato da un ente ministeriale, bensì da un istituto universitario, ovvero dall'Osservatorio dell'università Cattolica<sup>191</sup>, che cerca di individuare quali siano i tribunali più lenti, e quali quelli più veloci nella risoluzione delle controversie in ambito civilistico.

**Tabella n. 32<sup>192</sup> I tribunali civili più lenti per disposition time nel 2019**

Sede	Disposition Time			Variazione	
	2019 (giorni)	2020 (giorni)	2021 (giorni)	2019/2020 (giorni)	2020/2021 (giorni)
Vallo della Lucania	1811	5490	3262	3679	-2228
Caltagirone	1386	1666	1407	280	-259
Patti	1344	1747	1349	402	-398
Vibo Valentia	1295	1752	1303	457	-449
Lagonegro	1193	1509	1129	316	-380
Messina	1183	1226	1038	43	-188
Tempio Pausania	1128	2082	1399	955	-683
Potenza	1115	1534	1105	419	-430
Lamezia Terme	1071	1662	1168	591	-494
Santa Maria Capua Vetera	1068	1138	942	70	-196

Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Ministero della Giustizia.

Dalla tabella n. 32, emerge come il tribunale meno efficiente, ad avere quindi tempistiche elevate nella risoluzione delle controversie civili di primo grado, sia quello di Vallo della Lucania, seguito da Caltagirone, Patti, Vibo Valentia...etc. Si tratta pertanto di tribunali collocati perlopiù nel Sud Italia, e di piccole dimensioni. Come si analizzerà più nello specifico in seguito<sup>193</sup>, la ratio di tale lentezza sarebbe imputabile al fatto che nel Mezzogiorno d'Italia, soprattutto nei tribunali di minori dimensioni, quindi ritenuti meno appetibili per coloro che svolgano la professione forense, vi sia un grande ricambio di personale, specie di magistrati, il che implica che una causa dovrà essere nuovamente studiata ed esaminata dal magistrato subentrante, comportando un allungamento nelle tempistiche di definizione del giudizio.

<sup>191</sup> Brugnara Luca, Orlando Cristina, *I tempi della giustizia civile in Italia: gli anni della pandemia e il PNRR*, 11, Osservatorio conti pubblici italiani, marzo 2022: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-i-tempi-della-giustizia-civile-in-italia-gli-anni-della-pandemia-e-il-pnrr>

<sup>192</sup> Ut supra.

<sup>193</sup> Castelli Claudio, *I luoghi comuni da sfatare della giustizia civile*, *Questione Giustizia* <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2975/i-luoghi-comuni-della-giustizia-civile-per-qg.pdf>

Tuttavia, nonostante tali dati negativi, emerge come vi sia un trend positivo, che porta ad una diminuzione delle tempistiche nel 2021 rispetto al 2020. Per quanto riguarda tali dati, si deve comunque tenere conto del fatto che sono falsati dall'avvento della pandemia, la quale ha sicuramente inciso negativamente, comportando un notevole aumento del *disposition time* dal 2019 al 2020.

**Tabella n.33, le corti d'appello più lente per disposition time nel 2019<sup>194</sup>**

Sede	Disposition Time		Variazione 2019/2020 (giorni)
	2019 (giorni)	2020 (giorni)	
Taranto	1076	1109	33
Roma	979	1337	358
Palermo	892	1089	197
Napoli	795	1052	257
Caltanissetta	755	576	-179

Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Ministero della Giustizia.

Le tendenze sono le medesime anche per le Corti d'Appello, (tabella 33) le quali hanno registrato un incremento del *disposition time* dal 2019 al 2020, ma in maniera molto meno consistente rispetto ai tribunali ordinari di primo grado, e vi è un'eccezione rappresentata dalla Corte d'Appello di Caltanissetta, la quale invece registra addirittura una diminuzione delle tempistiche in seguito all'avvento della pandemia.

<sup>194</sup> Brugnara Luca, Orlando Cristina, *I tempi della giustizia civile in Italia: gli anni della pandemia e il PNRR*, Osservatorio conti pubblici italiani, marzo 2022  
<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-i-tempi-della-giustizia-civile-in-italia-gli-anni-della-pandemia-e-il-pnrr>

**Tabella n.34<sup>195</sup>, i tribunali civili più veloci per disposition time nel 2019**

Sede	Disposition Time			Variazione	
	2019 (giorni)	2020 (giorni)	2021 (giorni)	2019/2020 (giorni)	2020/2021 (giorni)
Savona	262	368	273	106	-95
Aosta	278	364	222	86	-142
Pavia	281	399	372	117	-27
Marsala	283	405	318	123	-87
Busto Arsizio	284	398	314	114	-84
Vercelli	285	344	316	59	-28
Ferrara	285	266	211	-19	-56
Udine	288	370	303	82	-67
Asti	294	424	266	130	-158
Cremona	300	480	313	179	-167

Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Ministero della Giustizia.

Per quanto riguarda invece il caso dei tribunali più efficienti, si denota come nemmeno essi siano rimasti immuni all'aumento dei tempi di definizione di una causa, cagionato dalla pandemia, ma tale impatto è stato molto meno ingente. Inoltre dal 2021 in poi, le tempistiche hanno ricominciato a diminuire.

Ne emerge inoltre come i tribunali più veloci nella definizione dei giudizi, siano collocati nel Nord Italia, fatta eccezione per il tribunale di Marsala.

La ragione per cui quest'ultimo tribunale risulta essere più efficiente rispetto alla media di quelli presenti nella stessa area geografica, sarebbe da ricercarsi nel fatto che esso ha adottato un particolare sistema informativo applicato<sup>196</sup>: si serve difatti del “*management by objectives*”<sup>197</sup> ovvero di una direzione per obiettivi.

L'essenza dell'organizzazione del Tribunale di Marsala consisterebbe in sintesi, nell'opportunità che “tutti i Magistrati siano coinvolti attivamente nella stessa definizione degli obiettivi da raggiungere, e tale metodologia ha consentito negli anni la creazione di una dimensione gestionale che non costituisce più prerogativa dei vertici dell'Ufficio,

<sup>195</sup> *Ut supra.*

<sup>196</sup> Articolo redatto da alcuni membri del personale della sezione civile e penale del tribunale di Marsala, *Ipotesi arretrato zero: il sistema informativo del Tribunale di Marsala*, Unicost. <https://www.unicost.eu/ipotesi-arretrato-zero-il-sistema-informativo-del-tribunale-di-marsala/>

<sup>197</sup> Una direzione per obiettivi, studiata da P. Drucker fin dagli inizi degli anni '50 e che ha influenzato fino ad oggi molte delle principali teorie sul management pubblico.

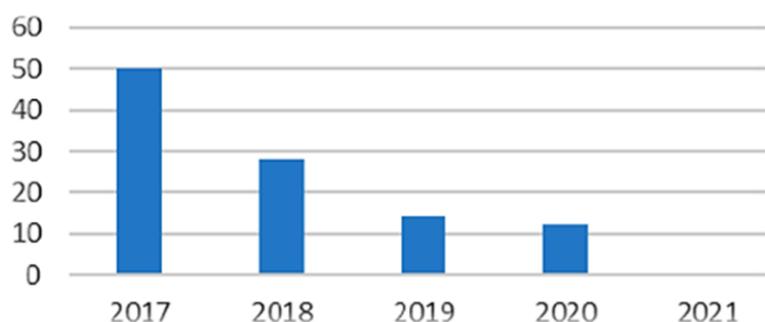
perché è affidata alla collaborazione di tutti i Magistrati attraverso lo svolgimento di riunioni periodiche in cui si definiscono delle vere e proprie strategie di definizione e prevenzione dell'arretrato”<sup>198</sup>.

Tale metodo, si incentra su alcuni strumenti che consentono il funzionamento di tale modello informativo, ed essi sono in sintesi:

1. Il bollettino statistico, il quale consente una verifica dei flussi relativi ai ruoli di ciascuna sezione e di ciascun giudice.
2. La stratigrafia dell'arretrato ultratriennale, la quale consente di avere un'idea, per ciascuna materia, delle pendenze “a rischio legge Pinto”.
3. Il cruscotto invece, è un documento statistico il quale permette di verificare mese per mese l'andamento di ciascuna sezione in relazione agli obiettivi fissati nel programma di gestione.

Emblematico del buon funzionamento di tale sistema di gestione, è l'esempio attinente ai risultati della sezione civile: al 31/12/2017 (tabella 35, 36) risultavano complessivamente pendenti sul ruolo del contenzioso ordinario del Tribunale di Marsala 50 cause ultratriennali (1,8 % del totale), mentre al 31/12/2021 è stato raggiunto l'obiettivo del completo azzeramento.

**Tabella n.35<sup>199</sup> Andamento ultratriennali sul ruolo del contenzioso ordinario**



<sup>198</sup> Brugnara Luca, Orlando Cristina, *I tempi della giustizia civile in Italia: gli anni della pandemia e il PNRR*, Osservatorio conti pubblici italiani, marzo 2022

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-i-tempi-della-giustizia-civile-in-italia-gli-anni-della-pandemia-e-il-pnrr>

<sup>199</sup> *Ut supra*.

**Tabella n.36<sup>200</sup>, percentuale ultratriennali Marsala SICID**

Anno	Ultratriennali Marsala SICID
2016	4,6%
2017	1,8%
2018	0,8%
2019	0,6%
2020 2021	0,8% 0

Anche la tabella 35 dimostra come vi sia stato un progressivo azzeramento dei procedimenti pendenti “a rischio legge Pinto”. Pertanto, se tutti i tribunali della Penisola fossero funzionali da questo punto di vista come quello di Marsala, gli indennizzi corrisposti al fine di ristorare l’eccessiva durata di un procedimento, non avrebbero motivo di esistere.

Ritornando all’analisi di quelli che sono i Tribunali più efficienti d’Italia, ne emerge come anche per quanto attiene al secondo grado di giudizio, (in base alla tabella 37) si confermi sempre il medesimo trend, in base al quale le corti d’appello più efficienti sarebbero collocate al Nord Italia.

**Tabella n.37<sup>201</sup>, Corti d’Appello più veloci per disposition time nel 2019**

Sede	Disposition Time		Variazione 2019/2020 (giorni)
	2019 (giorni)	2020 (giorni)	
Torino	280	421	141
Trento	288	359	71
Milano	331	426	95
Trieste	343	428	86
Perugia	402	586	185

Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Ministero della Giustizia.

<sup>200</sup> *Ut supra.*

<sup>201</sup> Brugnara Luca, Orlando Cristina, *I tempi della giustizia civile in Italia: gli anni della pandemia e il PNRR*, Osservatorio conti pubblici italiani, marzo 2022  
<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-i-tempi-della-giustizia-civile-in-italia-gli-anni-della-pandemia-e-il-pnrr>

Come rilevato dallo stesso Castelli,<sup>202</sup> le ragioni di tali differenze di tempistiche, collegate soprattutto alla collocazione geografica dei tribunali, deriverebbero da problematiche complesse, tra cui:

- Il contesto ambientale, ovvero il funzionamento della pubblica amministrazione, il capitale sociale e il clima complessivo.
- Altro fattore che incide sulla durata dei procedimenti è dato dal fatto che “sono stati effettuati studi in materia che dimostrano che una causa gestita sempre dallo stesso magistrato, dura un terzo di meno di una causa condotta da due o più magistrati che si succedono”. Tale fenomeno sarebbe diffuso soprattutto nei tribunali del Sud Italia, presso i quali “il tasso di *turn over* è fortissimo, con sedi popolate quasi esclusivamente da magistrati alla loro prima esperienza professionale, che appena possono, chiedono e ottengono il trasferimento nelle zone di provenienza”. Si rileva successivamente come difatti il trasferimento di un magistrato allunghi i tempi della giustizia per perdita di *know how*, e per la necessità di ristudiare le cause da parte di un altro giudice<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> Castelli Claudio, *I luoghi comuni da sfatare della giustizia civile*, *Questione Giustizia* <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2975/i-luoghi-comuni-della-giustizia-civile-per-qg.pdf>

<sup>203</sup> Castelli Claudio, *I luoghi comuni da sfatare della giustizia civile*, *Questione Giustizia* <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2975/i-luoghi-comuni-della-giustizia-civile-per-qg.pdf> - articolo in cui sono riportati studi effettuati da Alice Guerra, Claudio Tagliapietra, *Giustizia: il trasferimento allunga i tempi*, agosto 2017, in [lavoce.info](http://lavoce.info).



## CAPITOLO VI: CONCLUSIONI

### 6.1 LE CRITICITÀ RIGUARDANTI: I TRIBUNALI DEL SUD ITALIA, IL SETTORE PENALE E IL *DISPOSITION TIME*.

Alla luce dell'analisi effettuata nel presente elaborato, ne emergono alcune considerazioni che possono essere agevolmente riassunte in 3 punti:

1. I tribunali più efficienti sarebbero situati tendenzialmente al Nord Italia e sono solitamente di piccole dimensioni, e come in precedenza rilevato, ciò sarebbe dovuto al fatto che al Sud vi sono maggiori ricambi di personale, correlati alle numerose richieste di trasferimenti, e ciò comporterebbe un rallentamento nelle tempistiche di risoluzione di una controversia.
2. Il settore penale è meno efficiente di quello civile, soprattutto per quanto attiene allo smaltimento delle pendenze. Ciò è emerso sia a livello di distretto, in base all'analisi in precedenza effettuata circa i tribunali della regione Veneto, sia a livello nazionale, che a livello europeo.

La ratio di tale tendenza, potrebbe essere dovuta alla struttura intrinseca del processo penale, ovvero al fatto che esso, come in precedenza accennato, sarebbe maggiormente delicato rispetto a quello civile per sua fisiologia, in quanto avente ad oggetto la restrizione della libertà personale di un soggetto. Ciò implicherebbe l'esigenza di condurre indagini accurate, in quanto sulla sentenza definitiva pende la "spada di Damocle" dell'errore giudiziario, qualora risulti che essa non abbia accertato i fatti in maniera corretta.

Altre ragioni che possono aver influito su tale minore efficienza del settore penale rispetto a quello civile, (riferendosi nello specifico alla situazione italiana) secondo quanto affermato da Piercamillo Davigo,<sup>204</sup> ex magistrato ed ex presidente della seconda sezione penale della Corte di Cassazione, possono rinvenirsi nel fatto che "se si spostano risorse da una parte all'altra è evidente che la situazione migliora nell'ambito che ha beneficiato del trasferimento e peggiora nell'altro». Tuttavia, sia la riforma Cartabia che il PNRR, mirano ad efficientare

---

<sup>204</sup> Intervento riportato da Cherchi Antonello, Maglione Valentina, Mazzei Bianca Lucia "Il civile più efficiente non «contagia» il processo penale" il sole 24 ore, 20 marzo 2017 - <https://www.ilsole24ore.com/art/il-civile-piu-efficiente-non-contagia--processo-penale-AEZODhn>.

il settore penalistico, pertanto si auspica che in futuro, tali differenziazioni tra giustizia penale e civile non siano poi più così evidenti.

Andrea Mascherin<sup>205</sup>, presidente del Consiglio Nazionale Forense, è invece di tutt'altro avviso e sostiene che il fatto che nel settore civile vi sia meno arretrato rispetto a quello penale, sia cagionato dalla presenza in quest'ultimo ambito di procedure alternative al processo<sup>206</sup>, quali “la negoziazione assistita, mediazione e camere arbitrali, e anche il processo telematico” quando invece nel processo penale “non bisognerebbe per forza andar dietro a criteri di efficientismo, non si deve correre”. Pertanto, anche secondo lo stesso Mascherin, il procedimento penale presenterebbe per sua natura delle peculiarità, che lo renderebbero più complesso, facendo in modo che sia difficile sacrificarne la qualità in nome di una minore durata.

3. In Italia il *disposition time* è molto più alto della media europea, ma non il *clearance rate*, il quale si attesta attorno a valori in linea con quest'ultima. La ratio di ciò consisterebbe nel fatto che le pendenze, a livello nazionale, sono in costante diminuzione, e ciò sarebbe dovuto ad un progressivo e costante abbassamento del tasso di litigiosità.

Tuttavia il *disposition time* si attesterebbe su numeri molto più elevati rispetto alla media europea, sia in ambito penalistico che civilistico, e ciò sarebbe imputabile principalmente ad una carenza di personale alla quale il nostro Paese deve fare fronte. Infatti, in base al rapporto CEPEJ che si riferisce al 2020, ne emerge che rispetto alla media europea, il personale impiegato presso i tribunali del nostro paese, risulterebbe essere sottodimensionato: se la media europea prevede ad esempio che vi siano 16, 6 giudici ogni 100 mila abitanti, in Italia ve ne sono appena 11,8. Lo stesso vale per il personale amministrativo a servizio dei magistrati, in quanto la media europea prevede che vi siano 56, 1 impiegati ogni 100 mila abitanti, mentre a livello nazionale ve ne sono appena 35. Non andrebbe meglio invece per quanto riguarda i pubblici ministeri, i quali sarebbero appena 3,8 contro gli 11, 1 della media europea. In particolare, tale carenza di pubblici ministeri porta ad un grande dilungamento delle tempistiche processuali, soprattutto nella fase delle indagini preliminari di cui essi sono garanti. Tuttavia

---

<sup>205</sup> *Ut supra*.

<sup>206</sup> Sono tutti procedimenti che consentono di addivenire alla risoluzione di una controversia senza dover ricorrere all'intervento di un giudice.

è in netta controtendenza il dato riguardante gli avvocati, i quali risultano essere ben 398 ogni 100 mila abitanti, oltre il doppio della media europea la quale ammonta a 134,5.

A mettere in luce il fatto che tali lungaggini processuali siano dovute a una effettiva carenza di personale, è stato anche lo stesso Presidente della Corte di Cassazione, Curzio, il quale in un recente intervento<sup>207</sup> ha rilevato come stia progressivamente riducendo l'arretrato, sia nel civile che nel penale, ma non le tempistiche, legate al *disposition time*, constatando come “per decenni le assunzioni di personale siano rimaste bloccate, non vi è stato turn over e l'età media degli impiegati è progressivamente cresciuta “ e prosegue sostenendo come ancora più gravi siano i problemi di carenza dei magistrati, perché "a fronte di un organico di 10.558 unità, risulta scoperto il 13.7% dei posti, percentuale anch'essa in crescita rispetto allo scorso anno. In sostanza oggi mancano 1.458 magistrati". In conclusione di ciò, si potrebbe affermare che la situazione, sia per quanto riguarda la durata media dei procedimenti, sia per quanto attiene allo smaltimento delle pendenze, sarebbe in miglioramento costante, seppur timidamente in alcuni settori, ma ciononostante questo farebbe ben sperare per il futuro.

## **6.2 DIFFICOLTÀ NELLO SVOLGIMENTO DI UN'ANALISI DELL'EFFICIENZA DEL NOSTRO SISTEMA GIUDIZIARIO DA UN PUNTO DI VISTA PRETTAMENTE AZIENDALISTICO**

Oltre a quanto appena rilevato, ne emerge come risulti essere alquanto difficoltoso effettuare un'analisi circa il funzionamento dei tribunali, ed in senso più ampio, dell'efficienza di un dato sistema giudiziario in un'ottica prettamente aziendalistica, improntata alla valutazione del rendimento di quest'ultimo in base alle risorse impiegate.

La ragione di tale difficoltà è imputabile a diversi fattori:

---

<sup>207</sup> Intervento effettuato durante la relazione sulla amministrazione della giustizia nel 2022 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario in corso a Roma nella sede della Corte. Tale intervento viene riportato da “ItaliaOggi” *Curzio: processi nel civile e nel penale ancora in calo. I tempi restano un punto debole.*  
<https://www.italiaoggi.it/news/curzio-processi-nel-civile-e-nel-penale-ancora-in-calo-i-tempi-restano-un-punto-debole-202301261111083719>.

- In primis, al fatto che allo stato attuale, non vi sono dati sufficienti e attendibili al fine di effettuare tale valutazione. Infatti, come in precedenza rilevato, negli ultimi anni l'attenzione si focalizza più sulla durata e sul quantitativo dei procedimenti che giungono a definizione in un dato distretto, piuttosto che sui costi che sono stati sostenuti affinché si giungesse a tali risultati. I dati economici di cui si dispone, sarebbero perlopiù bilanci sociali, i quali per via della loro funzione intrinseca, volta a dare un'immagine positiva dell'ente in oggetto, non avrebbero un ruolo particolarmente autorevole.
- In secondo luogo, in tale ambito non sarebbe presente un capitale investito, a differenza di quanto avviene in un'azienda, in quanto in tal caso il servizio- giustizia viene erogato dallo Stato, non al fine di ottenere un rendimento del denaro che esso eroga al fine di amministrare la giustizia, traendone un profitto, ma allo scopo di garantire un servizio pubblico alla cittadinanza. Sconfinando nell'ambito sociologico-filosofico, l'erogazione di tale servizio avrebbe il fine di garantire la giustizia tra i cittadini, in modo tale che vi possa essere una pacifica convivenza tra di essi, facendo in modo che le controversie che insorgono tra questi, vengano risolte in modo civile, senza il ricorso alla violenza, evitando così di ritrovarsi in quello che Hobbes definisce "stato di natura" privo di regole, in cui *homo homini lupus*, e nel quale sarebbe necessaria una forza politica che ristabilisca l'ordine.
- Ulteriore ragione per cui tale analisi aziendalistica inerente al funzionamento dei tribunali non sarebbe agevolmente fattibile, è dovuta alla "promiscuità" dei costi che permettono il funzionamento dell'apparato giudiziario. Questi sono sostenuti soprattutto dal Ministero della Giustizia, ma non solo da esso.  
 Come analizzato in precedenza, essi potrebbero essere affrontati anche da altri Ministeri, trattandosi di costi indiretti, che in quanto tali potrebbero essere interministeriali, poiché inerenti ad esempio a strutture che vengono fruite non solo dal Ministero della Giustizia, ma anche da altri Ministeri.  
 Oppure tali esborsi potrebbero essere stati sostenuti da altre amministrazioni, come analizzato in precedenza per quanto attiene agli stipendi dei magistrati ordinari, i quali sono attribuiti direttamente dallo Stato e non rientrerebbero tra le spese di giustizia che sono erogate dai tribunali mediante decreto di liquidazione. Pertanto si avrebbe una contabilità dello Stato distinta da quella del tribunale, e

ciò renderebbe difficoltoso imputare i costi che sarebbero correlati ad un determinato servizio.

- Un'ulteriore ragione a sostegno del fatto che un'analisi in senso aziendalistico circa il funzionamento dei tribunali sarebbe difficoltosa, è imputabile al fatto che, utilizzando il criterio del *full costing*, il quale tiene conto sia dei costi fissi che di quelli variabili, questi ultimi sarebbero difficilmente associabili ad un *output*, ovvero ai risultati ottenibili. Tali costi sarebbero pertanto legati all'*output*, ma non associabili matematicamente ad esso. Ciò poiché, qualora si decidesse di prendere in considerazione quale output il numero di processi che sono svolti in un dato tribunale, tale dato non sarebbe attendibile, dal momento che, la natura dei procedimenti stessi potrebbe essere diversa e variabile: talvolta questi potrebbero essere particolarmente complessi e richiedere quindi tempistiche più lunghe per venirne a capo. Da ciò, se ne deduce che, il fatto che vengano emanate meno sentenze definitive, potrebbe non essere direttamente sintomatico del fatto che vi siano delle inefficienze e una cattiva allocazione delle risorse, ma potrebbe altresì essere dovuto alla circostanza che si tratti di procedimenti dotati di un alto grado di complessità, che quindi richiedono tempistiche più lunghe al fine di giungere ad un accertamento completo. Quindi, se anche vi fossero degli *input* di facile reperibilità, ovvero dei dati inerenti alla spesa sostenuta al fine di affrontare determinati procedimenti, comunque non vi sarebbero *output* "oggettivi" da mettere in relazione con questi ultimi *input*.

A complicare ulteriormente tale situazione, vi è anche il fatto che alcuni *input*, ovvero i costi variabili, sarebbero difficilmente associabili a determinati *output*, e questo in quanto nell'amministrazione della giustizia, la maggior parte dei costi sarebbero fissi, e difficilmente associabili ad un singolo processo: si pensi difatti che gli stipendi che sono attribuiti ai magistrati e al personale amministrativo, i quali assieme collaborano affinché un procedimento possa essere definito, sarebbero stipendi fissi, totalmente indipendenti dal numero di sentenze che giungono a definizione (fatta eccezione per i giudici di pace, la cui retribuzione è commisurata invece al numero di sentenze che essi emanano).

Tuttavia, nonostante emerga il fatto che risulti alquanto difficoltoso calcolare l'efficienza di un dato sistema giudiziario per i motivi sopra citati, come visto nei precedenti capitoli, sarebbe comunque presente un sistema improntato al controllo di gestione, il quale, viene attuato ad esempio al fine di poter calcolare se effettivamente l'organico presente

all'interno di un tribunale sia commisurato agli impegni che sono assunti da ciascun ente, per comprendere se le risorse possano essere allocate in maniera più efficiente.

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

BAGLIONI Angelo (2012) *Dizionario di Economia e Finanza*, Treccani.

[https://www.treccani.it/enciclopedia/transazione\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/#:~:text=I%20costi%20di%20transazione%20in,scambio%20devono%20sostenere%20per%20realizzarlo.](https://www.treccani.it/enciclopedia/transazione_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/#:~:text=I%20costi%20di%20transazione%20in,scambio%20devono%20sostenere%20per%20realizzarlo.)

BARTOLOMEO F., BIANCO M. (2016) *La performance del sistema giudiziario italiano, un confronto con i principali sistemi giudiziari europei*, studio realizzato dal Ministero della Giustizia in collaborazione con l'associazione Italiadecide.

[http://www.italiadecide.it/wpcontent/uploads/2019/03/23012017\\_La\\_performance\\_del\\_sistema\\_giudiziario\\_italiano\\_v\\_2.0.pdf](http://www.italiadecide.it/wpcontent/uploads/2019/03/23012017_La_performance_del_sistema_giudiziario_italiano_v_2.0.pdf)

BORGONOV I. E. (2005) *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, quinta edizione, Egea, Milano. P. 406.

BRUGNARA L., ORLANDO C. (2022) *I tempi della giustizia civile in Italia: gli anni della pandemia e il PNRR*, Osservatorio conti pubblici italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore.

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-i-tempi-della-justizia-civile-in-italia-gli-anni-della-pandemia-e-il-pnrr>

CAMERA DEI DEPUTATI (2022) *Le misure per la Giustizia nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Studi Giustizia.

<https://temi.camera.it/leg18/temi/le-misure-per-la-justizia-nel-progetto-di-recovery-plan-del-12-gennaio-2021.html>

CASSAZIONE CIVILE (2014) sez. VI, 13/02/2014 n. 3316.

CASTELLI C. (2021) *I luoghi comuni da sfatare della giustizia civile*, *Questione Giustizia*

<https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2975/i-luoghi-comuni-della-justizia-civile-per-gg.pdf>

CHERCHI A., MAGLIONE V., MAZZEI B. L. (2017) "Il civile più efficiente non «contagia» il processo penale" *il sole 24 ore*, 20 marzo 2017.

<https://www.ilsole24ore.com/art/il-civile-piu-efficiente-non-contagia--processo-penale-AEZODhn>

CEPEJ EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (2022), *2022 Evaluation cycle (2020 data)*, part 1, tables, graphs and analyses, European judicial systems CEPEJ Evaluation Report, p.20.

<https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279> country profile  
<https://rm.coe.int/country-profile-italy-en/1680a96729>

CIRCOLARE 12 NOVEMBRE 2021 - *Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*.

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_8\\_1.page?facetNode\\_1=1\\_1%282021%29&facetNode\\_2=1\\_1%28202111%29&contentId=SDC354365&previousPage=mg\\_1\\_8](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?facetNode_1=1_1%282021%29&facetNode_2=1_1%28202111%29&contentId=SDC354365&previousPage=mg_1_8)

COMITE U. (2011) *Il ruolo del bilancio sociale per il miglioramento dell'accountability e delle scelte di governance dei tribunali. Un'analisi descrittiva ai fini dell'evidenza empirica*, Pavia, marzo 2011 n. 1.

<http://riviste.paviauniversitypress.it/index.php/ea/article/view/833>

CORTE D'APPELLO DI VENEZIA (2018), bilancio sociale.

[https://ca-venezia.giustizia.it/bilancio-sociale\\_343.html](https://ca-venezia.giustizia.it/bilancio-sociale_343.html)

CORTE DEI CONTI (2020), *Relazione sul rendiconto generale dello Stato, Sezioni Riunite di controllo*, 2020, p. 223, volume II, tomo 1.

<https://www.corteconti.it/Download?id=181c44bb-0cc4-492b-8421-a67e85e7b419>

DE NOVELLIS F. (2012), *Dizionario di Economia e Finanza*.

[https://www.treccani.it/enciclopedia/pil\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/pil_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/)

FABRI MARCO (2006) *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*, 2006, CLUEB, Bologna, p. 78.

FABRI MARCO (2022) *Giustizia: ecco i tribunali dove il processo dura più di due anni*, il sole 24 ore, 5 giugno 2022.

<https://www.ilsole24ore.com/art/giustizia-ecco-tribunali-dove-processo-dura-piu-due-anni-AE9SRHbB>

FERRARELLA L. (2022) *Giustizia: il caso di Venezia e i processi impossibili*” il corriere della sera, 16 febbraio 2022.

[https://www.corriere.it/opinioni/22\\_febbraio\\_16/giustizia-caso-venezias-processi-impossibili-49e9fb22-8f4f-11ec-af55-d575edc6dd9d.shtml](https://www.corriere.it/opinioni/22_febbraio_16/giustizia-caso-venezias-processi-impossibili-49e9fb22-8f4f-11ec-af55-d575edc6dd9d.shtml)

FILIPPETTI S. (2023) *Nordio a Londra contro la giustizia lenta: «Costa il 2% del Pil e allontana gli investitori»* Il Sole 24 Ore, 1 marzo 2023.

<https://www.ilsole24ore.com/art/nordio-londra-contro-giustizia-lenta-costa-2percento-pil-e-allontana-investitori-AEwgjyvC>

FILOMENO, ROCCHETTI (2018) *L'efficienza giudiziaria dei tribunali in Italia*, ufficio statistico Consiglio Superiore della magistratura, 2018, p.4.

<https://www.csm.it/documents/21768/137951/L%E2%80%99efficienza+giudiziaria+dei+Tribunali+civili+in+Italia+-+Anno+2018/ce36f18e-0476-3aef-df8f-478e13d670c9>

GATTA G. (2023) *Lentezza dei processi e giustizia penale come tela di Penelope*, Il sole 24 ore, 4 gennaio 2023.

<https://www.ilsole24ore.com/art/lentezza-processi-e-giustizia-penale-come-tela-penelope-AEZu4uTC>

GIACOMELLI, S., E MENON, C. (2013) *Firm size and judicial efficiency: evidence from the neighbour's court*. Bank of Italy, Temi di Discussione, Working Paper, No. 898, p. 26, 2013.

GONZÁLEZ-TORRES, G., E RODANO, G. (2020) *Court efficiency and aggregate productivity: the credit channel* 2020.

IL SOLE 24 ORE (2021) *Ingiuste detenzioni, lo Stato paga in media 43mila euro per ogni risarcimento (24 milioni all'anno)* 19 maggio 2022.

<https://www.ilsole24ore.com/art/ingiuste-detenzioni-stato-paga-media-43mila-euro-ogni-risarcimento-24-milioni-all-anno-AEfsreZB>

IL SOLE 24 ORE (2023) *PNRR, si riduce la durata dei processi, arretrato in lento calo*, 26 Aprile 2023.

<https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/pnrr-si-riduce-durata-processi-arretrato-lento-calo-AEjqZHMD>

LANDI L., POLLASTRI C. (2016) *L'efficienza della giustizia civile e la performance economica*, focus tematico n 5, ufficio parlamentare di bilancio, 2016.

[https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2016/07/Focus\\_5.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2016/07/Focus_5.pdf)

MACHINA GRIFEO FRANCESCO (2021) *Riforma Penale, il Governo pone la fiducia: taglio dei tempi (-20%) e giustizia riparativa – Tutte le novità*, NT plus diritto, il sole 24 ore, 22 settembre 2021.

<https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/riforma-penale-governo-pone-fiducia-taglio-tempi-20percento-e-giustizia-riparativa--tutte-novita-AEvf8ck>

MARSELLI R., VANNINI M. (2004) *Efficienza tecnica dei distretti di corte d'appello italiani: aspetti metodologici, benchmarking e arretrato smaltibile*, CRENOS, centro di ricerche economiche nord sud, università si Cagliari, università di Sassari (2004).

<https://crenos.unica.it/crenos/sites/default/files/wp/04-09.pdf>

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Informazioni relative al pagamento delle condanne ai sensi della legge Pinto*, aggiornato al 14 ottobre 2022.

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART1230851&previousPage=mg\\_12\\_1\\_3](https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART1230851&previousPage=mg_12_1_3)

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA (2023) *Monitoraggio nazionale della giustizia civile e penale*

<https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART269877#roa>

PAOLONI (1999) *Il sistema informativo e le funzioni direzionali negli enti pubblici*, Giappichelli, Torino.

RADI FEDERICO (2021) *Legge Pinto: quanto costa allo stato l'irragionevole durata del processo?* Filodiritto, 9 dicembre 2021.

<https://www.filodiritto.com/legge-pinto-quanto-costa-allo-stato-lirragionevole-durata-del-processo>

RELAZIONE SULLA AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA (2023) in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario in corso a Roma nella sede della Corte. Tale intervento viene riportato da “ItaliaOggi” *Curzio: processi nel civile e nel penale ancora in calo. I tempi restano un punto debole*, 26/01/2023.

<https://www.italiaoggi.it/news/curzio-processi-nel-civile-e-nel-penale-ancora-in-calo-i-tempi-restano-un-punto-debole-202301261111083719>

SEZIONE CIVILE E SEZIONE PENALE TRIBUNALE ORDINARIO DI MARSALA (2022) *Ipotesi arretrato zero: il sistema informativo del Tribunale di Marsala*, Unicost.

<https://www.unicost.eu/ ipotesi-arretrato-zero-il-sistema-informativo-del-tribunale-di-marsala/>

TELLOLI GIORGIA, MINNITI LUCA (2019) *Conoscere l'arretrato della giustizia civile: una necessità in vista delle imminenti scelte politiche*, *Questione Giustizia*, p. 2.

[https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2869/arretrato-civile-minniti-e-telloli\\_finale-v2.pdf](https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2869/arretrato-civile-minniti-e-telloli_finale-v2.pdf)

VECCHIO G. (2008) *Il controllo interno di gestione dei ministeri*, CLUEB, 2008, pp. 10 – 112.

