

Conoscere l'arretrato della giustizia civile: una necessità in vista delle imminenti scelte politiche.

di

Luca Minniti
giudice presso il Tribunale di Firenze

Giorgia Telloi
funzionario statistico presso la Corte d'Appello di Bologna

Abstract: Le cause civili pendenti e l'arretrato civile, nei Tribunali e nelle Corti d'Appello¹

La giustizia civile è un mondo complesso, di difficile lettura, calamità di luoghi comuni. Torniamo, dopo otto anni, a leggere il mondo della giustizia civile attraverso alcune informazioni numeriche, provando a mettere al centro l'osservazione di quel canale di domanda di giustizia nel quale ogni giorno scorre, in entrata ed in uscita, una quota importante dei conflitti sociali ed umani nel nostro paese.

Un'analisi più approfondita sarebbe quanto mai necessaria in questo momento e richiederebbe un esame, dettagliato e distinto per aree geografiche, della qualità della domanda (e della risposta) di giustizia civile.

In questo articolo proponiamo alcune informazioni tra le più significative che si traggono dai dati della Dgstat del Ministero della Giustizia aggiornati all'intero 2019.

Si tratta di un aggiornato² primo affresco, che può esser utile al Parlamento ed al Governo ma anche alle strutture dell'autogoverno, Csm e Consigli giudiziari oltre che alle forze sociali e politiche, per riflettere sul progetto di Giustizia civile attuabile nella prospettiva di breve, medio e lungo periodo.

Perché lo stato delle cose è di per sé eloquente, nel bene e nel male. Ed in qualche misura disegna le priorità, i rischi e le potenzialità.

Di sicuro la rappresentazione dei dati numerici orienta le scelte politiche che, la storia ci insegna, proprio nei dati trovano frequentemente la fonte di legittimazione politica e sociale.

Dai dati non si può non partire.

Va poi in primo luogo considerato che nella visione del Piano nazionale di ripresa e resilienza un ruolo fondamentale nel progetto di rilancio del Paese è assegnato all'innovazione organizzativa della Giustizia.

A ciò si aggiunge l'occasione offerta dal Recovery fund che consentirà nell'immediato futuro di intervenire con una pluralità di leve per favorire il cambiamento.

Risorse umane qualificate per dare stabilità allo staff del Magistrato.

Risorse umane qualificate per accrescere la qualità dell'innovazione tecnologica.

Risorse materiali e tecnologiche per consentire il completamento della digitalizzazione e passare ad un sistema caratterizzato da una ben più elevata capacità cognitiva ed informativa.

Sono tutti strumenti non solo necessari, ma anche ottenibili nel breve periodo.

Ma senza un'analisi della realtà e senza una governance informata le risorse umane e materiali possono andare disperse frustrando le aspettative dei magistrati, dei funzionari, degli avvocati e di tutti i destinatari del lavoro della Giustizia.

¹ Si ringrazia la Dgstat del Ministero della Giustizia per la disponibilità dei dati oggetto di analisi

² Il dato 2020 è in via di consolidamento ma non si discosta sostanzialmente dal 2019 anche se la giustizia come l'intero paese è stata colpita dalla pandemia in corso.

A partire dall'impiego delle nuove risorse umane a disposizione del CSM su base distrettuale.

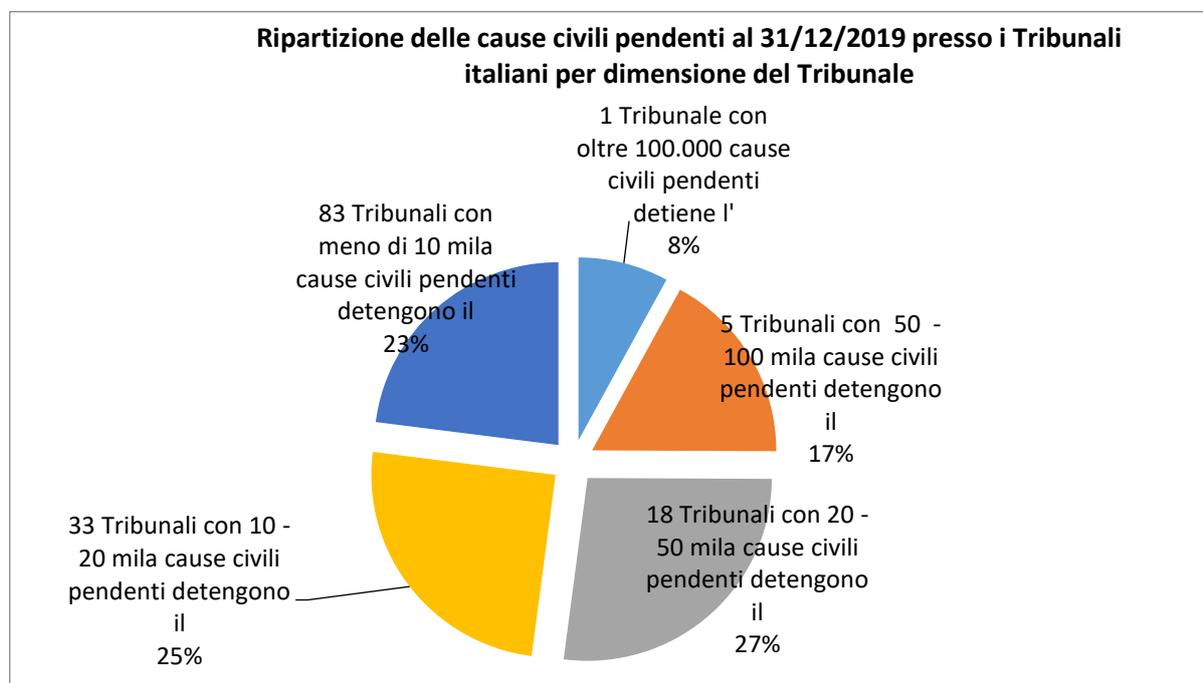
Il comma 432 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, ha infatti previsto l'istituzione delle "piante organiche flessibili distrettuali" da destinare alle situazioni che presentano temporanee criticità tra cui quelle di gravoso arretrato.

Per questo il rafforzamento all'interno della cabina di pilotaggio degli strumenti di monitoraggio è coesistente al perseguimento dei risultati proclamati, anche se alcune informazioni già sono ricavabili dalle tabelle che seguono che sottoponiamo al dibattito pubblico.

1. Le cause civili pendenti presso i Tribunali Ordinari al 31/12/2019³

Attenendosi ai criteri nazionali ed escludendo dalla pendenza le cause del giudice tutelare, le verbalizzazioni di dichiarazione giurata, gli Accertamenti Tecnici Preventivi in materia di lavoro e previdenza, al 31/12/2019 pendevano presso i Tribunali Ordinari 1.990.044 cause civili (di cui 1.013.148 di contenzioso civile ordinario, 390.168 di esecuzioni mobiliari e immobiliari, 343.950 di lavoro e previdenza, 97.447 di procedure concorsuali, 78.797 di procedimenti speciali e 66.534 di volontaria giurisdizione non tutelare)⁴

Un Tribunale detiene l'8% della pendenza al 31/12/2019, con oltre 100 mila procedimenti pendenti (Roma 157.788). 5 Tribunali detengono al 31/12/2019 una pendenza superiore a 50 mila procedimenti cadauno (Napoli 99.861, Milano 70.914, Catania 62.451, Santa Maria Capua Vetere 55.256, Bari 52.759). Seguono 18 Tribunali con una pendenza superiore a 20 mila cause che detengono il 27% della pendenza civile nazionale al 31/12/2019, il rimanente 48% della pendenza nazionale è detenuto da 116 Tribunali, di cui 83 con una pendenza inferiore a 10 mila procedimenti.

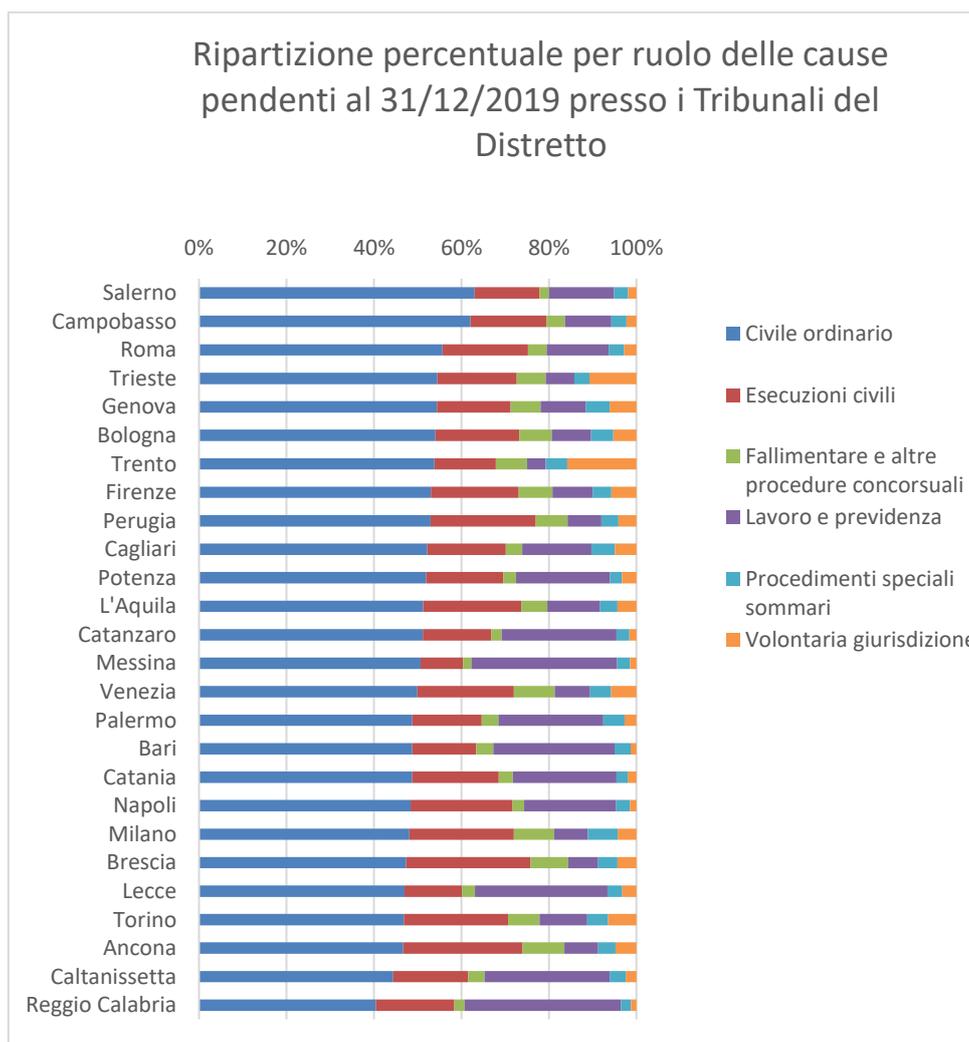
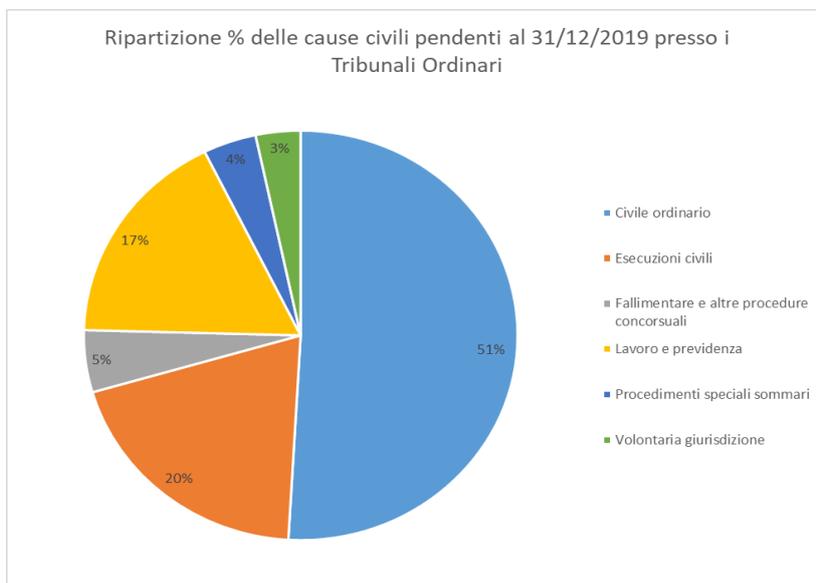


A livello nazionale il 51% della pendenza civile è costituita da contenzioso civile, il 20% da esecuzioni civili, il 17% da lavoro e previdenza, il 4% da procedimenti speciali e il 3% da volontaria giurisdizione. Tali percentuali si differenziano all'interno dei Distretti, la

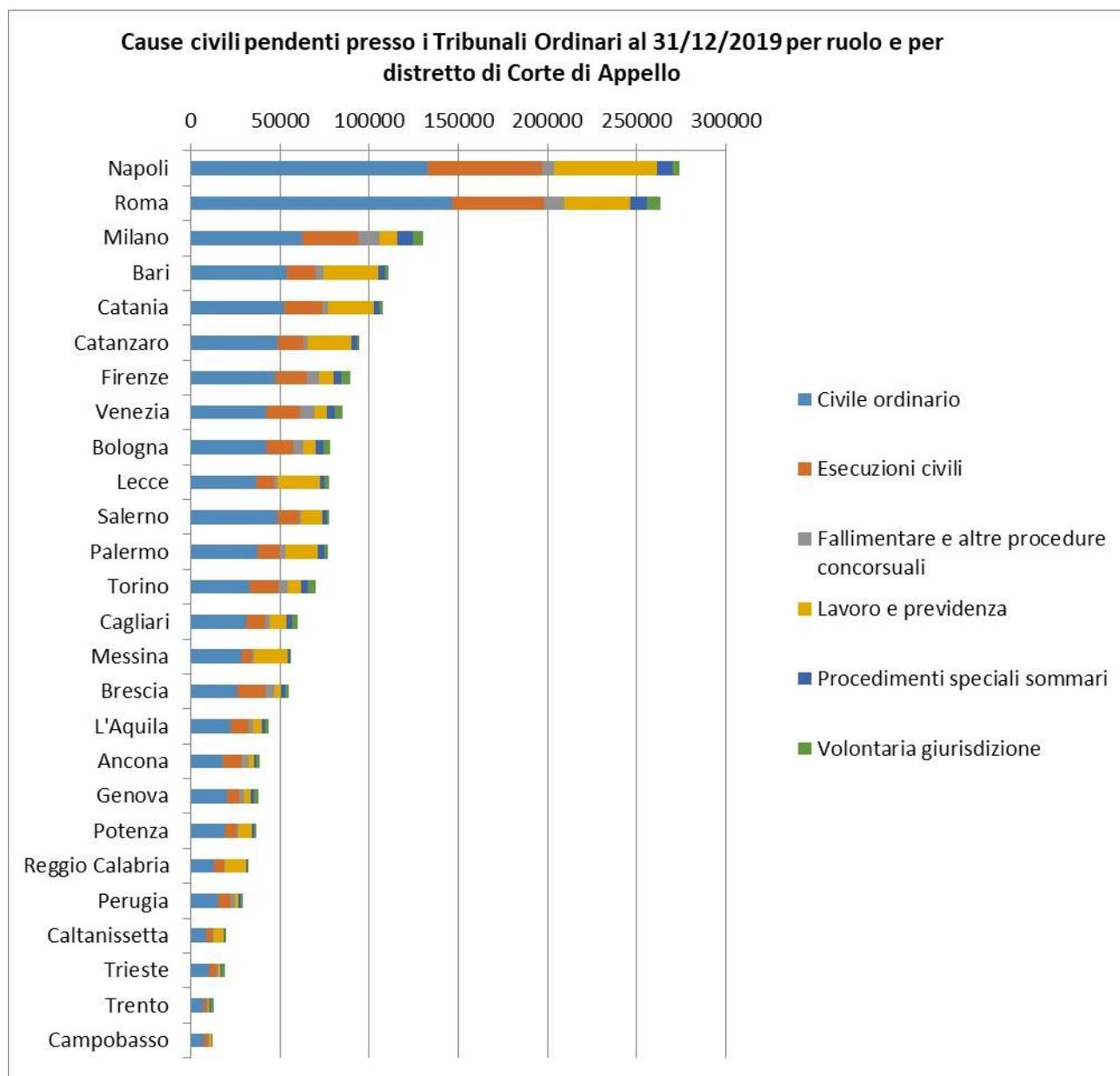
³ La presente elaborazione è effettuata sui dati pubblicati sul sito della Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia

⁴ Le materie escluse dal calcolo della pendenza ammontano alla stessa data a 655.792 cause pendenti.

variabilità maggiore è presente nella materia lavoro e previdenza che ha incidenza minima nei Distretti di Trento (4%), Brescia (7%), Milano e Venezia (8%) e massima nei Distretti di Reggio Calabria (36%), Messina (33%), Lecce (30%) e Bari (28%).



I sei Distretti con il numero maggiore di cause civili pendenti (Napoli, Roma, Milano, Bari, Catania e Catanzaro) racchiudono la metà della pendenza nazionale.

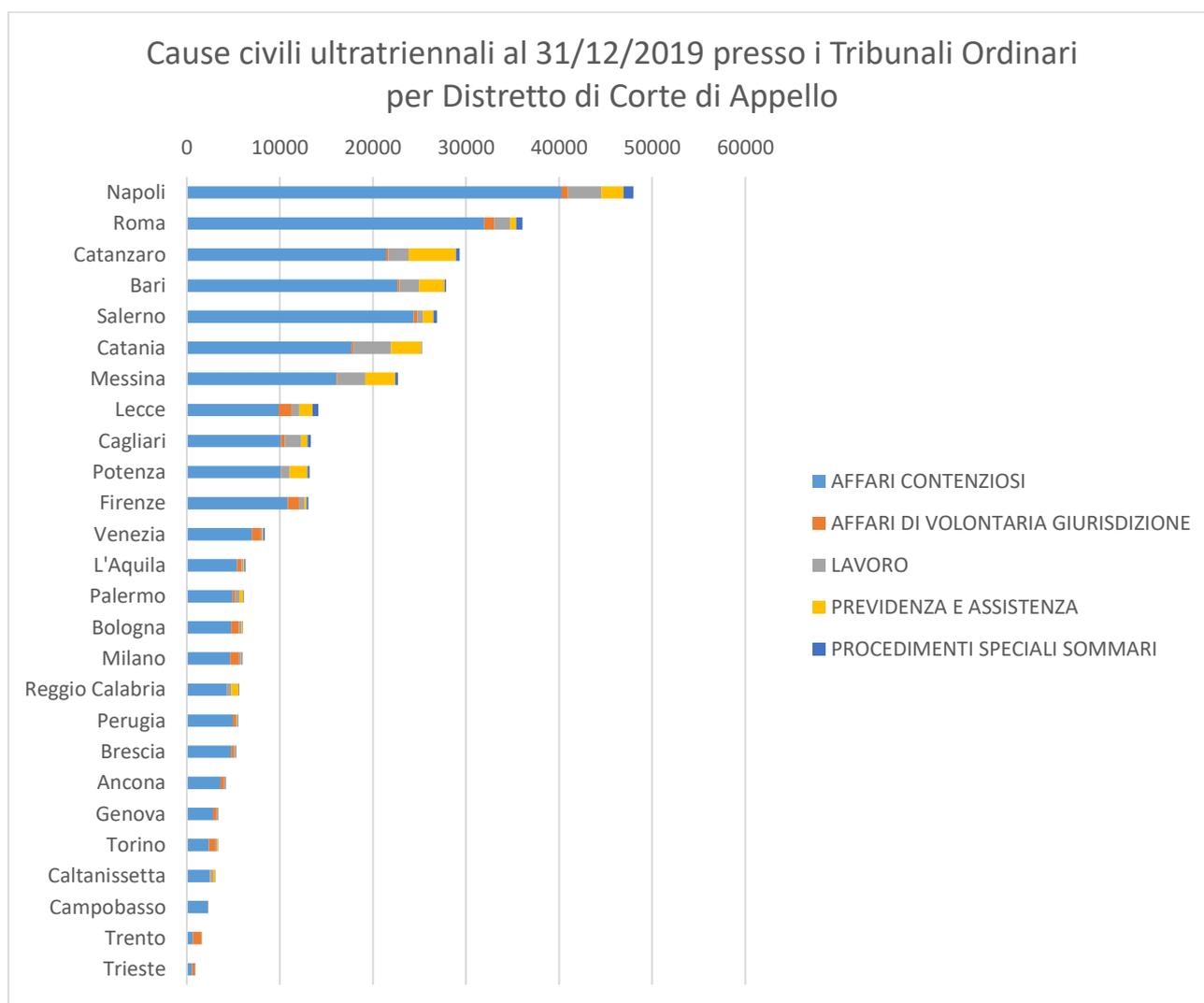


2. L'arretrato civile ultratriennale presso i Tribunali Ordinari al 31/12/2019

Nel presente paragrafo si analizza il numero di cause civili pendenti al 31/12/2019 da oltre 3 anni presso i Tribunali Ordinari, quindi le cause iscritte sino al 31/12/2016 e ancora pendenti al 31/12/2019, che già eccedono il termini di durata ragionevole del processo previsto dalla L.89/2001 per il primo grado. Tale analisi viene effettuata sui Ruoli Civili (Contenzioso Civile, Procedimenti Speciali, Agraria, Lavoro e Previdenza, Volontaria Giurisdizione) escludendo la materia del giudice tutelare la cui durata non dipende dalla volontà del giudice, le verbalizzazioni di dichiarazione giurata e l'accertamento tecnico preventivo in materia di lavoro e previdenza. Sono altresì esclusi dall'analisi i ruoli delle esecuzioni mobiliari e immobiliari e delle procedure concorsuali. Su un ammontare complessivo di 1.502429 cause pendenti presso i Tribunali Ordinari le cause ultratriennali sono 337.740, pari al 22%. Tale percentuale oscilla tra i valori minimi del 6% nel Distretto

di Trieste, 7% nel Distretto di Milano e Torino, 10% nel Distretto di Palermo e 11% in quello di Bologna, sino ai valori massimi nei distretti di Messina e Potenza (45%), Salerno (42%), Catanzaro (38%), Bari (31%).

In termini assoluti presso il Distretto di Napoli pendono, al 31/12/2019, 47.984 cause ultratriennali, 36.057 nei Tribunali del Distretto di Roma, 29.313 nel Distretto di Catanzaro, 27.856 nel Distretto di Bari, 26.880 nel Distretto di Salerno, 25.278 nel Distretto di Catania e 22.672 nel Distretto di Messina. Nei Distretti di Lecce, Cagliari, Potenza e Firenze pendono circa 13mila cause ultratriennali, nei Distretti di Venezia, L'Aquila, Palermo, Bologna, Milano, Reggio Calabria, Perugia e Brescia tra le 5 e le 10mila cause ultratriennali. Nei rimanenti Distretti di Ancona, Genova, Torino, Caltanissetta, Campobasso, Trento e Trieste il numero delle cause ultratriennali è inferiore alle 5mila.



69 Tribunali con oltre 1.000 cause ultratriennali pendenti al 31/12/2019 detengono il 90% della pendenza ultratriennale nazionale.

I tribunali che rientrano nella soglia del Timeframe D della CEPEJ⁵ (meno del 10% di cause pendenti da oltre 36 mesi) sono 38 su 140. Vi sono Distretti con oltre la metà dei

⁵ Si veda il documento [‘Towards European Timeframes for Judicial Proceedings’](#) adottato nella 28esima riunione plenaria della CEPEJ il 7 Dicembre 2016: i timeframes proposti dalla CEPEJ (Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa) sono degli strumenti operativi per misurare la tempestività di un sistema giudiziario, civile, amministrativo o penale. Consentono altresì di porre degli obiettivi al fine di perseguire il principio del giusto processo entro un termine di tempo ragionevole. Il primo passo è quello di individuare in quale timeframe si colloca un certo Ufficio/sistema giudiziario, si tratta poi di monitorare tale

Tribunali che presentano meno del 10% di cause ultratriennali (Trieste, Torino, Milano, Palermo), Distretti con la metà o poco meno dei Tribunali che rientrano nella soglia (Brescia, Bologna, Genova e Trento), seguono poi Distretti con qualche Tribunale con meno del 10% di cause pendenti (Ancona, Firenze, Napoli e Venezia) e Distretti nei quali nessun Tribunale rientra nella soglia (Bari, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Catanzaro, Lecce, Messina, Perugia, Potenza, Reggio Calabria, Roma, Salerno).

Tribunale Ordinario	Cause civili ultratriennali al 31/12/2019	Cause civili pendenti al 31/12/2019⁶	% cause ultratriennali sul totale delle cause civili pendenti
Roma	17.296	122.650	14%
Santa Maria Capua Vetere	15.233	38.373	40%
Napoli	14.374	72.140	20%
Bari	14.199	42.617	33%
Salerno	13.427	33.526	40%
Catania	12.129	47.511	26%
Messina	11.965	26.783	45%
Foggia	9.900	32.535	30%
Cagliari	8.799	27.705	32%
Castrovillari	7.774	17.251	45%
Potenza	7.557	15.528	49%
Nocera Inferiore	7.470	20.474	36%
Nola	7.055	23.682	30%
Lecce	6.440	31.202	21%
Latina	6.352	17.699	36%
Vallo della Lucania	5.983	10.385	58%
Vibo Valentia	5.502	10.675	52%
Patti	5.497	13.804	40%
Ragusa	5.235	13.382	39%
Barcellona Pozzo di Gotto	5.210	9.338	56%
Catanzaro	5.168	16.275	32%
Siracusa	4.490	15.564	29%
Brindisi	4.225	15.966	26%
Teramo	4.004	10.365	39%
Lamezia Terme	3.901	8.284	47%

posizione e di auspicare un progressivo miglioramento sino al raggiungimento degli obiettivi superiori: il margine (buffer) di cause complesse che non rientrano nel termine si può porre al 5% o al 10%. Applicando la % più favorevole di cause complesse del 10%, un Ufficio raggiunge il timeframe D con il 90% di cause pendenti da meno di 36 mesi (10% oltre 36 mesi), il timeframe C con il 90% di cause pendenti da meno di 30 mesi (10% oltre 30 mesi), il target B con il 90% di cause pendenti da meno di 24 mesi (10% oltre 24 mesi) e il target A con il 90% di cause pendenti da meno di 18 mesi (10% oltre 18 mesi).

⁶ In accordo con i criteri nazionali, sono conteggiati i ruoli del Contenzioso Civile, dei Procedimenti Speciali, dell'Agraria, delle cause in materia di Lavoro e Previdenza, della Volontaria Giurisdizione, escludendo la materia del giudice tutelare, le verbalizzazioni di dichiarazione giurata e l'accertamento tecnico preventivo in materia di lavoro e previdenza. Sono pertanto esclusi dal conteggio i ruoli delle esecuzioni mobiliari e immobiliari e delle procedure concorsuali.

Perugia	3.846	11.301	34%
Trani	3.757	15.026	25%
Brescia	3.724	19.820	19%
Avellino	3.660	12.132	30%
Lagonegro	3.576	7.780	46%
Firenze	3.548	23.315	15%
Taranto	3.471	17.932	19%
Caltagirone	3.424	6.422	53%
Pisa	3.397	9.804	35%
Benevento	3.395	12.070	28%
Reggio Calabria	3.369	13.460	25%
Cosenza	3.302	13.398	25%
Cassino	3.064	11.273	27%
Palermo	2.925	34.021	9%
Milano	2.897	51.275	6%
Civitavecchia	2.608	8.250	32%
Paola	2.563	6.439	40%
Tempio Pausania	2.258	5.765	39%
Torre Annunziata	2.183	15.793	14%
Vicenza	2.134	9.212	23%
Napoli Nord	2.084	28.856	7%
Grosseto	2.081	5.730	36%
Matera	2.056	5.807	35%
Velletri	2.009	13.847	15%
Venezia	1.958	16.873	12%
Tivoli	1.901	11.748	16%
Parma	1.510	6.359	24%
Locri	1.456	6.318	23%
Agrigento	1.431	9.327	15%
Macerata	1.283	5.175	25%
Treviso	1.249	8.375	15%
Enna	1.249	6.165	20%
Termini Imerese	1.206	9.014	13%
Frosinone	1.164	6.744	17%
Viterbo	1.152	5.390	21%
Trento	1.111	5.670	20%
Crotone	1.103	5.352	21%
Padova	1.100	9.218	12%
Isernia	1.072	3.021	35%
Modena	1.049	7.379	14%
Bergamo	1.046	9.135	11%
Forlì	1.027	5.311	19%
Gela	1.026	4.257	24%
Ancona	1.012	8.201	12%

Genova	975	15.145	6%
Verona	954	9.461	10%
Spoletto	941	4.024	23%
Bologna	915	20.823	4%
Varese	915	5.366	17%
Siena	848	3.952	21%
Pescara	840	5.501	15%
Fermo	824	3.432	24%
Massa	823	4.105	20%
Palmi	804	5.678	14%
Pistoia	795	4.264	19%
Caltanissetta	794	5.260	15%
La Spezia	789	3.622	22%
Rovigo	777	3.803	20%
Prato	756	4.312	18%
Imperia	754	3.685	20%
Terni	741	4.681	16%
Sassari	726	5.935	12%
Torino	718	23.205	3%
Nuoro	695	2.791	25%
Piacenza	626	3.497	18%
Arezzo	604	4.109	15%
Larino	602	2.373	25%
L'Aquila	584	5.202	11%
Campobasso	575	4.103	14%
Oristano	564	3.093	18%
Livorno	564	4.087	14%
Rimini	553	4.580	12%
Ascoli Piceno	553	3.405	16%
Monza	523	9.052	6%
Biella	518	2.432	21%
Rieti	511	2.930	17%
Alessandria	495	4.145	12%
Pavia	477	5.242	9%
Novara	458	3.420	13%
Lucca	447	4.939	9%
Cuneo	358	3.577	10%
Lodi	333	3.195	10%
Avezzano	320	2.952	11%
Mantova	316	3.265	10%
Trapani	295	4.050	7%
Pesaro	295	3.003	10%
Bolzano	290	3.622	8%
Busto Arsizio	280	4.571	6%
Urbino	274	1.328	21%
Trieste	270	6.842	4%

Lanusei	262	1.457	18%
Ivrea	259	4.111	6%
Reggio Emilia	254	4.479	6%
Pordenone	253	2.761	9%
Como	227	4.648	5%
Sciacca	222	2.658	8%
Udine	215	3.371	6%
Vasto	212	1.791	12%
Belluno	210	1.595	13%
Asti	209	2.950	7%
Cremona	203	2.517	8%
Chieti	195	2.761	7%
Rovereto	188	1.084	17%
Sondrio	187	1.578	12%
Vercelli	148	1.948	8%
Gorizia	146	1.464	10%
Lecco	132	2.287	6%
Verbania	131	1.557	8%
Lanciano	87	1.420	6%
Ferrara	72	1.922	4%
Savona	69	2.422	3%
Ravenna	53	3.165	2%
Aosta	52	900	6%
Sulmona	47	1.158	4%
Marsala	17	2.892	1%
Totale complessivo	337.740	1.502.429	22%

DISTRETTO	Numero di Tribunali con oltre il 10% di cause civili ultratriennali al 31/12/2019	Numero di Tribunali con meno del 10% di cause civili ultratriennali (Timeframe D Cepej) al 31/12/2019	Totale Tribunali del Distretto
Ancona	5	1	6
Bari	3		3
Bologna	5	4	9
Brescia	2	2	4
Cagliari	6		6
Caltanissetta	3		3
Campobasso	3		3
Catania	4		4
Catanzaro	7		7
Firenze	8	1	9

Genova	3	2	5
L'Aquila	5	3	8
Lecce	3		3
Messina	3		3
Milano	2	7	9
Napoli	6	1	7
Palermo	2	4	6
Perugia	3		3
Potenza	3		3
Reggio Calabria	3		3
Roma	9		9
Salerno	3		3
Torino	3	7	10
Trento	2	1	3
Trieste		4	4
Venezia	6	1	7
Totale complessivo	102	38	140

3. L'arretrato civile ultrabiennale presso le Corti di Appello al 31/12/2019

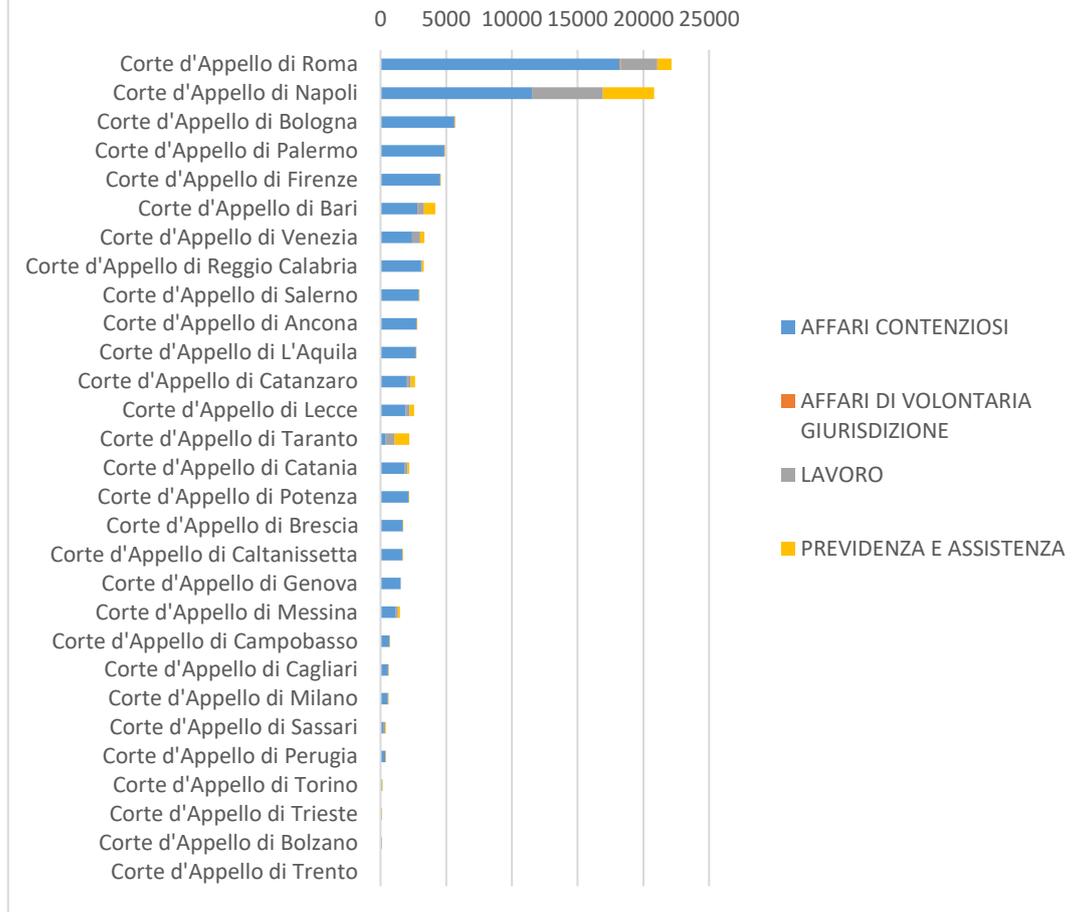
Nel presente paragrafo si analizza il numero di cause civili pendenti al 31/12/2019 da oltre 2 anni presso le Corti di appello, quindi le cause iscritte sino al 31/12/2017 e ancora pendenti al 31/12/2019, che già eccedono il termini di durata ragionevole del processo previsto dalla L.89/2001 per il secondo grado. Tale analisi viene effettuata su tutti i Ruoli Civili (Contenzioso Civile, Procedimenti Speciali, Agraria, Lavoro e Previdenza, Volontaria Giurisdizione).

Su un ammontare complessivo di 241.695 cause pendenti presso le Corti di Appello le cause ultrabiennali sono 98.371, pari al **41%**. Tale percentuale oscilla tra i valori minimi del 5% alla Corte di Appello di Torino, 6% alla Corte di Appello di Trento, 7% alla Corte di appello di Trieste e di Milano, 14% alla Corte di Appello di Bolzano e di Perugia, sino ai valori massimi nelle Corti di Appello di Potenza (57%), Taranto e Napoli (54%), Reggio Calabria e Caltanissetta (49%), Roma (48%).

In termini assoluti presso la Corte di Appello di Roma pendono al 31/12/2019 22.139 cause ultrabiennali, 20.819 presso la Corte di appello di Napoli, seguono poi la Corte di Appello di Bologna con 5.682 cause ultrabiennali, Palermo con 4.882, Firenze con 4.566 e Bari con 4.167.

Rientrano nel timeframe B individuato dalla CEPEJ, con il 90% di cause pendenti da meno di 24 mesi, 4 Corti su 29: Milano, Torino, Trieste e Trento. Rientrano nel timeframe D, con il 90% di cause pendenti da meno di 36 mesi, 5 Corti su 29: Bolzano, Brescia, Catania, Perugia, Sassari. Le rimanenti 20 Corti, con oltre il 10% di procedimenti pendenti da oltre 36 mesi, non raggiungono il timeframe D.

Cause civili ultrabiennali al 31/12/2019 presso le Corti di Appello



Corte di Appello	Cause civili ultrabiennali al 31/12/2019	Cause civili pendenti al 31/12/2019	% cause ultrabiennali sul totale delle cause civili pendenti
Corte d'Appello di Roma	22.139	46.140	48%
Corte d'Appello di Napoli	20.819	38.354	54%
Corte d'Appello di Bologna	5.682	12.415	46%
Corte d'Appello di Palermo	4.882	12.024	41%
Corte d'Appello di Firenze	4.566	10.608	43%
Corte d'Appello di Bari	4.167	13.171	32%
Corte d'Appello di Venezia	3.336	10.402	32%
Corte d'Appello di Reggio Calabria	3.288	6.752	49%
Corte d'Appello di Salerno	2.970	7.207	41%
Corte d'Appello di	2.765	6.508	42%

Ancona			
Corte d'Appello di L'Aquila	2.697	5.714	47%
Corte d'Appello di Catanzaro	2.637	9.451	28%
Corte d'Appello di Lecce	2.557	6.918	37%
Corte d'Appello di Taranto	2.186	4.056	54%
Corte d'Appello di Catania	2.184	8.998	24%
Corte d'Appello di Potenza	2.156	3.760	57%
Corte d'Appello di Brescia	1.692	5.199	33%
Corte d'Appello di Caltanissetta	1.671	3.396	49%
Corte d'Appello di Genova	1.531	4.068	38%
Corte d'Appello di Messina	1.478	4.246	35%
Corte d'Appello di Campobasso	673	1.828	37%
Corte d'Appello di Cagliari	608	2.501	24%
Corte d'Appello di Milano	591	8.388	7%
Corte d'Appello di Sassari	391	1.555	25%
Corte d'Appello di Perugia	362	2.649	14%
Corte d'Appello di Torino	161	3.228	5%
Corte d'Appello di Trieste	82	1.171	7%
Corte d'Appello di Bolzano	75	538	14%
Corte d'Appello di Trento	25	450	6%
Totale complessivo	98.371	241.695	41%