

Dispute civili e sistema giudiziario: un'analisi economica del caso italiano

di Luigi Paganetto e Giovanni Tria

Un efficiente sistema giudiziario, caratterizzato da costi contenuti e da un'offerta adeguata per quantità e qualità di servizi giudiziari, rappresenta una condizione indispensabile per garantire e promuovere il buon funzionamento complessivo di un sistema economico e sociale.

Tanto la letteratura scientifica quanto gli operatori economici riconoscono l'esistenza di una relazione tra inefficienza del sistema giudiziario civile e inefficienza del mercato¹ e una vasta letteratura dimostra gli effetti negativi dell'inefficienza della giustizia sull'economia².

¹ Ad esempio, gli indicatori di rischio-paese elaborati da «Business International» comprendono indici di efficienza della giustizia e la Banca mondiale negli ultimi anni ha approvato progetti, per 430 milioni di dollari, per il miglioramento dei sistemi giudiziari nei paesi sottosviluppati o in via di sviluppo che si aprono all'economia di mercato.

² Si vedano, ad esempio, Generale - Gobbi 1996; Bianco, Jappelli, Pagano 1999; Masciandaro 2001, i quali, analizzando il mercato del credito, mostrano che la lunghezza dei procedimenti induce processi di razionamento o di distorsione dei tassi d'interesse (aumenti artificiali del tasso passivo). La Porta e altri 1998 e Lombardo - Pagano 2000 mostrano invece l'esistenza di una stretta relazione tra l'ambiente normativo in cui operano le società di capitali e lo sviluppo del mercato finanziario. Ichino, Ichino, Polo 1998 scoprono per l'Italia una relazione di mutua influenza tra rigidità del mercato del lavoro e severità dei giudici nell'applicare le norme sul licenziamento, che si risolve in una progressiva inefficienza in entrambi i sistemi. Mentre Zingales e altri 1999, riscontrano l'esistenza di una relazione positiva tra efficienza del sistema giudiziario e dimensione delle imprese.

L'efficienza della giustizia civile non coincide con la durata dei procedimenti, ma certamente questa rappresenta un indicatore importante e non è un caso che su tale indicatore in Italia si sia concentrato il dibattito relativo al funzionamento del sistema giudiziario. In Italia, infatti, la «macchina della giustizia» è stata più volte oggetto di critiche, per la maggior parte relative alla lentezza dei processi e all'inadeguatezza del sistema giudiziario, ritenuto non sufficientemente in grado di far fronte in modo efficiente a una domanda di giustizia in continua evoluzione. Ancora una volta, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario per il 2005, il vero problema al centro delle discussioni è stata l'eccessiva durata dei processi, strettamente dipendente dalla loro quantità. Indicative le parole pronunciate nell'occasione dal Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di Cassazione: «[...] si tenga presente che l'Europa ci chiama sempre di più ad un confronto che, se sul piano della qualità della giurisdizione ci vede ai primi posti, su quello dell'organizzazione e dell'efficienza ci vede invece ancora fermi su posizioni non adeguate rispetto ai problemi da risolvere»³.

Il programma pluriennale dell'Aja sulle politiche connesse con lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, adottato con il Consiglio Europeo di Bruxelles del 4-5 novembre 2004, ha delineato le linee di sviluppo di uno spazio europeo di giustizia da perseguire oltre che attraverso il rafforzamento della cooperazione giudiziaria e la facilitazione all'accesso alla giustizia, anche mediante la piena attuazione del principio di reciproco riconoscimento. Quest'ultimo presuppone, però, un sistema giudiziario

³ Relazione generale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2005, a cura di F. Favara, Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di Cassazione.

nei singoli paesi rispondente a determinati livelli di qualità. Sotto questo profilo, invece, l'Italia mostra una notevole debolezza per quel che riguarda la capacità del sistema giudiziario di fornire una risposta sufficientemente tempestiva al soddisfacimento della domanda dei cittadini. Infatti, anche nel periodo luglio 2003-giugno 2004, la durata eccessiva dei procedimenti ha costituito causa di condanne dell'Italia dinanzi alla Corte di Strasburgo per violazione del diritto fondamentale, costituzionalmente riconosciuto, a una ragionevole durata del processo.

Una recente indagine realizzata dal Mipa (Consorzio per lo sviluppo delle Metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni) in collaborazione con l'Istat (giugno 2004) mostra come l'inefficienza del sistema giudiziario nazionale può essere desunta dalla comparazione con gli altri paesi europei tra cui è stato possibile fare un confronto. Dall'indagine risulta che nel 2000 occorre, in Italia, in media più di 800 giorni per giungere alla definizione di una controversia per i procedimenti civili di primo grado, mentre in alcuni tra i principali membri dell'Unione Europea, con sistema legale di *civil law*⁴, il tempo di

⁴ È opportuno sottolineare, comunque, che operare un confronto sui dati di funzionamento tra sistemi di giustizia civile dei paesi europei è questione assai complessa perché non solo i sistemi dei diversi paesi differiscono rispetto al riparto giurisdizionale (la giurisdizione «civile» della Spagna non corrisponde, nonostante l'assonanza, a quella civile in Italia), ma ci sono enormi divergenze rispetto alle definizioni statistiche. Ad esempio, in Italia la durata dei procedimenti viene calcolata sulla base di una formula matematica (la c.d. formula di magazzino), in altri paesi viene rilevata sulla base di indagini a campione, in altri ancora (Gran Bretagna) non viene rilevata affatto. Inoltre, i metodi impiegati differiscono anche dal punto di vista dei «confini» impiegati: in alcuni casi la durata include la fase delle indagini, in altri si considera inizio del procedimento la data della denuncia. Questo implica che per affermazioni più precise si richiede lo svolgimento di analisi approfondite che consentano di trarre qualche conclusione sulla comparazione dei sistemi dal punto di vista delle performance.

risoluzione era assai inferiore: circa 130 giorni in Germania, per le cause di prima istanza presso i tribunali locali (*Amtsgericht*), 153 giorni in Francia⁵, 275 giorni in Spagna.

Tra le cause che incidono maggiormente sulla lentezza della giustizia nel nostro paese vi è anche una maggiore litigiosità: nel 2000 in Italia il flusso di nuovi procedimenti per 100 000 abitanti – tasso di sopravvenienza – era pari a 2278, mentre in Francia⁶, Germania⁷, e Spagna⁸ ammontava rispettivamente a 2009, 1766 e 1993⁹ (si veda fig. 1).

Lo stato di crisi di cui soffre la giustizia civile in Italia è quindi da imputarsi in primo luogo all'ampia sproporzione tra la domanda, ovvero il *flusso* dei nuovi procedimenti, che possiamo definire come la domanda di servizi giudiziari, e l'offerta, ovvero il *flusso* dei procedimenti esauriti con o senza sentenza, che misura il servizio prodotto dal sistema giudiziario. Dall'eccesso di domanda rispetto alla capacità produttiva del sistema giudiziario, e quindi dall'inadeguato-

⁵ I dati per la Francia si riferiscono ai procedimenti pervenuti solo presso i *Tribuneaux d'Instance*, che comunque rappresentano la quota maggiore.

⁶ I dati rappresentano la somma dei procedimenti pervenuti davanti ai *Tribuneaux d'Instance* e *De Grande Instance* e *De Prud'Homme*.

⁷ Anche se si somma il numero dei processi sopravvenuti presso il tribunale regionale (*Landgerichte*), il tasso di sopravvenienza della Germania resta al di sotto di quello dell'Italia.

⁸ I dati per Germania e Spagna fanno riferimenti ai procedimenti civili in prima istanza, escluso il diritto di famiglia. Le conclusioni comunque non cambiano se si esclude questa materia del contendere per il caso italiano, dato che essa corrisponde a circa non più del 10% dei casi totali.

⁹ Più difficile è il confronto con paesi con sistemi *common law*, data la tendenza risolvere le questioni prevalentemente in via extragiudiziale. Per esempio, il dato cui solitamente si fa riferimento in questi casi per l'Inghilterra è il numero dei *claims*, cioè di cause attivate presso la *County Court*, e nel 2000 questo dato risulta pari a 1 871 923, corrispondente a 3,5 cause per 100 000 abitanti, con un tempo di avvio del processo mediamente di 3 settimane, ma mancano da questo dato appunto i procedimenti risolti in via extragiudiziale che rappresentano invece il 90% dei casi.

tezza dell'offerta rispetto alla domanda di servizi giudiziari, dipende il numero dei procedimenti pendenti, cui è a sua volta strettamente legata la stessa durata dei procedimenti¹⁰.

Le statistiche elaborate dall'Istat e dal ministero della Giustizia ci permettono di descrivere l'andamento di questi tre fattori.

Per quanto riguarda il numero dei procedimenti civili in senso stretto sopravvenuti, tra il 1995 e il 2003 il flusso annuo dei nuovi procedimenti è lievemente diminuito, passando da oltre 1 570 000 a 1 559 424. Questa contrazione, se rapportata alla consistente crescita del ricorso alla giustizia che ha segnato il periodo 1980-2003, risulta comunque poco significativa.

Nello stesso arco temporale si è prodotto un sensibile incremento nel numero annuo di procedimenti esauriti, passati da poco più di 1 200 000 nel 1995 a 1 561 556 nel 2003.

Grazie alla contrazione della domanda e a una maggiore capacità produttiva il carico delle pendenze si è così ridotto, attestandosi a 3 057 693 nel 2003 dopo aver registrato per quasi tutto il periodo valori ben al di sopra dei 3 milioni (si veda fig. 2).

Anche se negli ultimi anni si è osservata una riduzione della durata media dei procedimenti civili in senso stretto, essa comunque si mantiene a livelli molto elevati. Ancora nel 2003 sono necessari 706 giorni affinché un procedimento civile di primo grado arrivi al termine (si veda fig. 3).

La durata dei processi dipende quindi dalle determinanti della domanda e dell'offerta dei servizi giudiziari e in particolare dal numero dei procedimenti, definito dal-

¹⁰ Si consideri, ad esempio, la c.d. formula di magazzino, in base a cui l'Istat calcola la durata media dei procedimenti civili:

$$(\text{Durata Media})(t) = (\text{Pendenti}(t) + \text{Pendenti}(t-1)) / (\text{Sopravvenuti}(t) + \text{Esauriti}(t)).$$

le scelte di coloro che ricorrono alla giustizia civile, dall'ammontare delle risorse umane e materiali destinate ad assicurare lo svolgimento dell'attività giudiziaria, dal loro uso efficiente e dalle regole procedurali che potremmo definire come la tecnologia a disposizione per la produzione del servizio giudiziario.

Dal lato dell'offerta, uno sforzo, forse insufficiente, è stato fatto per aumentare le risorse ma si è in generale consapevoli che vi sono dei limiti a questa azione soprattutto in condizione di vincoli di bilancio rigidi. Sul piano delle riforme procedurali e dell'organizzazione della giustizia civile vi è probabilmente più spazio di azione. Ricordiamo l'introduzione della figura del giudice di pace.

Molto si può probabilmente ancora fare attraverso il potenziamento di sezioni specializzate che potrebbero sfruttare le economie di scala connesse alla specializzazione. L'osservazione della distribuzione territoriale dei procedimenti (si vedano figg. 4, 5, 6 e 7) suggerisce anche che le sezioni specializzate potrebbero essere localizzate nei distretti più interessati alla particolare domanda e servire anche i distretti sprovvisti di tali sezioni.

Si è tuttavia da tempo affermata la convinzione che siano anche necessarie azioni di riforma che agiscano «dal lato della domanda», tese cioè a scoraggiare il fenomeno dell'eccessivo ricorso alla magistratura ordinaria come mezzo di soluzione delle dispute civili. Partendo da questa convinzione, nell'ambito del programma di ricerca condotto presso il CEIS-Tor Vergata sull'efficienza del sistema giudiziario civile in Italia, si è cercato di rispondere alle seguenti domande: da cosa dipende la propensione a rivolgersi ai tribunali civili per risolvere le controversie civili? Da cosa possono dipendere i divari che si riscontrano tra

le varie province italiane, in particolare tra Nord, Centro e Sud d'Italia nel grado di litigiosità, almeno come misurato dal flusso annuo di procedimenti civili per abitante? Quali azioni possono essere adottate per ridurre il numero delle dispute civili portate avanti alla magistratura ordinaria e per incentivare comportamenti processuali da parte dei litiganti che aiutino la rapida definizione dei procedimenti?

I temi non sono nuovi e vi è già una consistente letteratura sia teorica sia empirica che ha portato l'attenzione sulle variabili da cui dipendono incentivi e disincentivi all'azione giudiziaria. La ricerca cui faremo riferimento in questo saggio si è posta tuttavia il compito di cercare una verifica empirica dell'esistenza e rilevanza quantitativa di tali incentivi e disincentivi e di partire dai risultati dell'analisi quantitativa per cercare di identificare possibili azioni di intervento. Nei paragrafi che seguono verranno quindi discussi sinteticamente a) un modello teorico di riferimento in grado di descrivere il comportamento di due potenziali litiganti e le determinanti delle loro scelte tra ricorso alla giustizia ordinaria e conciliazione, b) i risultati della stima econometrica di equazioni rappresentative delle relazioni poste in luce dal modello teorico di riferimento, c) alcune possibili azioni di *policy* derivate dalle indicazioni fornite dall'analisi empirica.

1. Le determinanti della domanda di giustizia civile in Italia.

Il modello

È utile riflettere sulle possibili determinanti di un eccessivo ricorso alla soluzione giudiziale delle liti civili ri-

correndo a un modello molto stilizzato e generale. Il modello cui si fa riferimento è quello sviluppato in Felli, Londoño Bedoya, Solferino, Tria 2004, nello spirito dei lavori di Shavell 1982 e 2003, Fournier - Zhuelke 1989 e Van Velthoven - Van Vijck 2000 .

L'avvio di un procedimento giudiziario è il risultato del comportamento strategico di due potenziali litiganti posti di fronte alla scelta di ricorrere al giudizio o di arrivare ad una soluzione extragiudiziale. Per entrambi si tratta di risolvere un problema di analisi costi-benefici in condizioni di incertezza.

In linea molto generale, la scelta di intraprendere l'azione giudiziaria da parte del potenziale ricorrente dipende dal rendimento netto atteso dall'esito del processo. Perché l'azione abbia seguito è necessario, tuttavia, che il potenziale convenuto decida di resistere alle richieste della controparte o di non soddisfarle interamente. Quest'ultima decisione dipende anch'essa da una valutazione del beneficio netto atteso della scelta di accettare l'azione giudiziaria piuttosto che trovare una soluzione extragiudiziale alla lite che sia accettabile dal ricorrente.

Usando la semplificazione che i diritti e gli obblighi in discussione siano riducibili a benefici e costi misurabili in termini monetari, la conciliazione rappresenta una soluzione possibile solo qualora il massimo «ammontare» che una controparte è disposta a pagare per evitare l'azione giudiziaria è maggiore o uguale al minimo ammontare che il potenziale ricorrente richiede per rinunciarvi.

Per quest'ultimo, i benefici del ricorso alla giustizia sono rappresentati dal valore del danno o del diritto che egli si aspetta di vedere ripagato o soddisfatto dopo la sentenza definitiva, nel caso in cui questa sia a lui favorevole. I

costi comprendono le spese processuali, le parcelle degli avvocati, il valore attribuito al proprio tempo impiegato nel portare avanti la lite. In particolare, se vince la causa, alla conclusione del processo – dopo quindi un periodo di tempo più o meno lungo – avrà un beneficio pari al valore attuale del danno o del diritto, rivalutato al tasso di interesse legale, al netto dei costi processuali sostenuti, rivalutati al tasso di interesse di mercato, più la quota di spese processuali che la controparte viene condannata a rifondergli.

Poiché, quindi, la valutazione dei costi e dei benefici attesi ha una natura intertemporale, contano da una parte, i tassi di interesse e, dall'altra, il tempo, cioè la durata dei processi. Più si allunga il tempo di attesa per ottenere il pagamento del danno, più diminuisce il valore attuale di questo pagamento se il tasso di interesse di mercato è superiore al tasso di interesse legale al quale il valore del danno verrà rivalutato al momento della liquidazione. Ugualmente si riduce, alle stesse condizioni, il rimborso da parte della parte perdente delle spese processuali affrontate dalla parte vincente, nell'ipotesi che sia prevista una ripartizione delle spese processuali in tal senso¹¹.

¹¹ Il beneficio netto del ricorrente in caso di vittoria attesa con probabilità π_1 può essere scritto nel modo seguente:

$$B^a = S(1+i_l)^n - C(1+i_m)^n + \alpha C(1+i_l)^n \quad (1)$$

con $0 \leq \alpha \leq 1$.

Dove B^a rappresenta il beneficio netto atteso del ricorrente, S il danno di cui si chiede la liquidazione, C i costi processuali sostenuti dalla parte, i_l e i_m rispettivamente il tasso di interesse legale e di mercato, n il numero di periodi di durata del procedimento ed α la quota delle spese processuali che la parte perdente è condannata a rimborsare. Se, con probabilità $(1-\pi_1)$, perde la causa, allora il ricorrente va incontro a una perdita L^a , pari alla somma della quota di spese che è condannata a rimborsare alla controparte, ri-

Per riassumere: sarà tanto più probabile che la parte lesa ricorra in giudizio quanto maggiore è il valore del danno o del diritto in discussione e tanto minori i costi processuali. Inoltre, tanto più il rapporto tra tasso di interesse legale e tasso di interesse di mercato è minore dell'unità, tanto meno probabile è l'azione giudiziaria quanto maggiore è la lunghezza prevista del processo¹².

Il valore della causa dipende, d'altra parte, dal comportamento del potenziale convenuto, cioè dall'ammontare del danno o del diritto che è disposto a riconoscere per via extragiudiziale onde evitare l'azione giudiziaria e quindi dalla differenza tra questo ammontare certo e l'ammontare che il ricorrente si aspetta di ottenere attraverso l'azione giudiziaria. Il convenuto dovrà decidere, in particolare, se fare un'offerta per una possibile conciliazione accettabile dal ricorrente o assumere un comportamento tale da indurre quest'ultimo ad arrivare al processo. Ciò implica che la sua offerta dovrebbe essere almeno corrispondente al valore del beneficio netto che il ricorrente si attende dal risultato dell'azione giudiziaria. In altri termini, con la sua

valutata al tasso di interesse legale, e dei propri costi processuali rivalutati al tasso di mercato. La perdita del ricorrente in caso di conclusione negativa del processo è, quindi, pari a

$$L^q = C(1+i_m)^n + \alpha C(1+i)^n \quad (2)$$

Affinché il ricorrente consideri conveniente ricorrere in giudizio la differenza tra i benefici netti attesi in caso di vittoria e la perdita netta attesa in caso di giudizio negativo deve essere positiva. Questa condizione può essere scritta nel modo seguente:

$$W^q(\pi_1, B^q, L^q) = \pi_1[S(1+i)^n + \alpha C(1+i)^n] - (1-\pi_1)\alpha C(1+i)^n - C(1+i_m)^n \quad (3)$$

¹² Tralasciamo qui di considerare ulteriori assunzioni, ad esempio su necessità specifiche dell'attore di risolvere la controversia in tempi brevi. Ma ci limitiamo a «inglobare» questa ipotesi, assumendo un tasso di mercato e quindi un costo opportunità molto elevato.

offerta dovrà abbassare il valore del danno o del diritto insoddisfatto, in modo tale da rendere non conveniente per il ricorrente l'azione giudiziaria. Naturalmente, la scelta avverrà il più delle volte in condizioni di incertezza sul comportamento della controparte, poiché non è nota la valutazione soggettiva delle parti sulla probabilità di vittoria e le propensioni soggettive al rischio.

Il massimo ammontare che il potenziale convenuto è disposto a pagare dipenderà, d'altra parte, da una valutazione del tutto simile dei benefici netti attesi dalla scelta di accettare il giudizio piuttosto che cercare di evitarlo con un'offerta accettabile dalla controparte¹³. Ugualmente avranno un ruolo nella sua scelta il valore della causa e le sue aspettative circa l'esito del processo, il costo dello stesso, le regole di ripartizione dei costi tra vincente e perdente ed infine la durata attesa del processo ed il rapporto tra tassi di interesse legale e di mercato.

Un elemento interessante da indagare è ovviamente il fatto che i calcoli del convenuto e del ricorrente si svolgono in condizioni di incertezza e soprattutto di forte asim-

¹³ Di conseguenza, analogamente a quanto visto per il ricorrente, è possibile stabilire per il convenuto il beneficio netto atteso in caso di giudizio favorevole e la sua perdita in caso di esito sfavorevole, e quindi la condizione di convenienza a promuovere la conciliazione:

$$W^c(\pi_2, B^c, L^c) = (1-\pi_2)S(1+i_1)^n + (1-\pi_2)C(1+i_1)^n - S(1+i_m)^n + C(1+i_m)^n > 0$$

essendo

$$B^c = S(1+i_m)^n - C(1+i_m)^n + \alpha C(1+i_1)^n$$

il beneficio netto atteso in caso di vittoria e

$$L^c = S(1+i_1)^n + C(1+i_m)^n + \alpha C(1+i_1)^n$$

la perdita attesa in caso di giudizio sfavorevole.

metria informativa. È di particolare interesse ai nostri fini soprattutto l'asimmetria informativa tra clienti e avvocati. Questi ultimi, infatti, possono fornire valutazioni circa un diritto o un danno economico non rispettato, sulla cui esistenza il cliente non ha informazioni sufficienti, e proporre una soluzione giudiziaria o extragiudiziaria della disputa potenziale. In questo senso, il servizio giudiziario è un tipico *credence good*, come lo sono i servizi sanitari, cioè un servizio che dovrebbe soddisfare un bisogno (la riparazione di un danno o di un diritto violato) la cui esistenza è spesso di difficile valutazione per il cliente, così come è di difficile valutazione l'adeguatezza del servizio, cioè dell'azione giudiziaria, a soddisfarlo. Ciò implica la rilevanza del ruolo degli avvocati nella determinazione stessa delle variabili che nel semplice modello di comportamento che abbiamo sopra delineato entrano nei calcoli di convenienza sia del potenziale ricorrente sia del potenziale convenuto: a) l'esistenza e l'ammontare del danno del quale si chiede la riparazione, b) la probabilità di soluzione favorevole della disputa giudiziaria ed anche c) la durata del procedimento stesso, che dipende sia dalle norme sia dai comportamenti processuali dei legali delle parti.

2. Da cosa dipende la domanda di giustizia civile in Italia?

Seguendo il modello stilizzato presentato nel paragrafo precedente, la ricerca condotta presso il CEIS-Tor Vergata¹⁴ cui si fa riferimento, ha consentito di verificare empiricamente l'esistenza delle varie relazioni poste in luce dalla letteratura tra le variabili individuate ed il ricorso all'azio-

¹⁴ Felli, Londoño Bedoya, Nunziante, Solferino, Tria 2004.

ne giudiziaria civile. Ciò permette di avanzare alcune riflessioni su possibili indicazioni di riforma partendo da una base analitica quantitativa.

L'analisi empirica è consistita nella stima di funzioni di «domanda di giustizia civile» in Italia. La variabile utilizzata come «domanda di giustizia» è misurata dal flusso annuo di nuove azioni civili pro capite, cioè dal numero di procedimenti sopravvenuti per abitante.

Le variabili esplicative che compaiono nelle funzioni stimate¹⁵ sono:

- la durata media dei procedimenti;
- il reddito degli avvocati (che approssima il costo dell'assistenza legale) e il loro numero;
- il tasso reale di interesse di mercato ed il tasso reale di interesse legale;
- una proxy della probabilità di risolvere la controversia tramite conciliazione (e quindi a un prezzo di riserva conveniente per il querelante), misurata come percentuale delle cause esaurite senza sentenza sul totale esauriti;
- il ciclo economico approssimato dal rapporto tra il valore aggiunto reale e il suo trend, quest'ultimo ottenuto attraverso il filtro di Hodrey-Prescott.

Infine, nelle equazioni stimate è stata introdotta una *dummy* per l'anno 1995, per tener conto della riforma isti-

¹⁵ Formalmente, l'equazione stimata è:

$$\Delta \log(\text{sopnorm}_{it}) = \alpha_0 + \beta_1 * \Delta \log(\text{durata}_{it}) + \beta_2 * \Delta \log(y95_{it}) + \beta_3 * \Delta \log(\text{navv}_{it}) + \beta_4 * \Delta(\text{im-dlog}(\text{pc95}))_{it} + \beta_5 * \Delta(\text{il-dlog}(\text{pc95}))_{it} + \beta_6 * (\text{im}(-1) - \text{dlog}(\text{pc95}(-1)))_{it} + \beta_7 * \Delta(\text{il}(-1) - \text{dlog}(\text{pc95}(-1)))_{it} + \beta_8 * \Delta \text{patt}_{it} + \beta_9 * \Delta \log(\text{vapb}/\text{vapbhp})_{it} + \beta_{10} * (\log(\text{sopnorm}(-1))/\text{durata}(-1)) + \beta_{10} * d95$$

Nome delle variabili: sopnorm: sopravvenuti normalizzati, navv: numero di avvocati, y95: il pil reale, (im-dlog(pc95)) tasso di interesse di mercato, (il-dlog(pc95)) tasso di interesse legale, durata: durata media dei procedimenti, patt: proxy della probabilità di vittoria, vapb/vapbhp: ciclo economico approssimato dal rapporto tra il valore aggiunto reale e il suo trend, quest'ultimo ottenuto attraverso il filtro di Hodrey-Prescott.

tuzionale realizzata nel 1995 con l'introduzione del giudice di pace.

Funzioni di domanda sono state stimate sia per il totale dei procedimenti civili in senso stretto, sia, separatamente, per le sue componenti: cognizione ordinaria, lavoro, previdenza.

L'analisi è stata condotta su un panel costituito dai dati relativi a 26 distretti giudiziari¹⁶ per gli anni 1991-2002, per un totale di 312 osservazioni (dati ministero della Giustizia e Istat).

3. I risultati dell'analisi empirica.

L'analisi empirica conferma le ipotesi del modello: il numero dei procedimenti sopravvenuti reagisce negativamente alla durata media dei processi, al tasso di interesse di mercato, al reddito degli avvocati e al ciclo, mentre è influenzato positivamente dal tasso di interesse legale e dal numero dei legali.

Il segno negativo della relazione con le prime tre variabili ora menzionate è facilmente comprensibile se si considera che esse per il querelante rappresentano sostanzialmente dei costi (impliciti ed espliciti) ed hanno quindi un effetto di «scoraggiamento» sulla sua decisione di ricorrere in giudizio.

In particolare, la letteratura sull'argomento e il nostro modello postulano che, in presenza di un tasso di inte-

¹⁶ I distretti di Bolzano, Taranto e Sassari, essendo stati costituiti solo in periodi piuttosto recenti – per cui non si dispone di dati per tutto il periodo considerato – sono stati accorpati rispettivamente in quelli di Trento, Lecce e Cagliari.

resse legale inferiore a quello di mercato, quanto più è lungo il processo tanto minore sarà il valore attuale del risarcimento del danno e ciò implica che il ricorrente avrà un minor incentivo a promuovere l'azione giudiziaria. Al contrario, quanto più è lunga la durata del processo e quanto minore sarà il rapporto tra tasso di interesse legale e tasso di interesse di mercato, tanto più il convenuto sarà indotto a farsi portare in giudizio anche in casi di palese torto, e quindi a fare un uso opportunistico del processo, poiché si riduce con il tempo il valore attuale del pagamento a cui è tenuto.

L'effetto di scoraggiamento proprio del convenuto gioca a favore di un contenimento del numero dei processi. Questo effetto rappresenta quindi un meccanismo di stabilizzazione della domanda di servizi giudiziari sia pure di tipo perverso. L'effetto di incentivo per il convenuto a preferire il processo alla conciliazione determina invece un aumento della propensione alla soluzione giudiziaria delle liti civili generando quella che Daniela Marchesi (Marchesi 2003) definisce «la domanda patologica di giustizia».

I risultati della ricerca del CEIS-Tor Vergata sembrano indicare che è prevalente il primo effetto. Essi confermano anche che un elevato tasso di interesse di mercato ha un'incidenza negativa sull'incentivo del ricorrente all'azione, in quanto si riduce il beneficio atteso dal procedimento, sebbene incida anche positivamente sull'incentivo per il convenuto a resistere in giudizio determinando un comportamento processuale dilatorio.

I costi processuali, approssimati dal reddito degli avvocati, incidono sui benefici netti attesi da entrambe le parti del processo, determinando la convenienza relativa del ricorso al giudizio della magistratura ordinaria rispetto a

forme alternative di soluzione delle dispute civili. I nostri risultati indicano che un aumento dei costi processuali incidono negativamente sulla litigiosità; mentre si può ritenere che il metodo di determinazione delle remunerazioni pesi sulla durata dei procedimenti, determinando le condotte processuali degli avvocati stessi.

Il modello stima, inoltre, che il numero degli avvocati risulta un fattore che aumenta la propensione alla lite in sede giudiziaria: un caso di offerta che sollecita la domanda in presenza di asimmetrie informative tra cliente e avvocato. Un aumento del numero degli avvocati tende a determinare un aumento consistente della domanda di servizi giudiziari.

Per quanto riguarda infine l'influenza del ciclo economico il rapporto tra questa variabile e la dinamica della litigiosità «è controverso». Sull'effetto atteso di questa variabile, infatti, non vi è consenso tra gli studiosi¹⁷. Da una parte, si ipotizza che un'economia in fase di recessione porti a un incremento del ricorso alla giustizia civile, in quanto il deterioramento dei flussi di cassa societari e delle condizioni economiche generali aumenta il rischio di insolvenza e quindi le potenziali dispute civili. Dall'altra parte, c'è chi ipotizza un andamento pro-ciclico, cioè un aumento del numero dei processi al crescere dell'attività economica. In un'economia in fase di espansione si firmano più contratti e questo aumenta la possibilità che tali contratti non siano rispettati e che il tutto finisca di fronte a un tribunale. Se il Pil reale pro capite aumenta, aumentano anche le transazioni per individuo e altresì le dispute civili potenziali che tali transazioni possono generare. La nostra

¹⁷ Per una più dettagliata analisi si veda Clemenz - Gugler 2000.

analisi sposta l'ago della bilancia a favore della prima ipotesi, mostrando che ad una riduzione del Pil corrisponde un aumento del numero di dispute civili dovuto al deterioramento dei flussi di cassa societari e delle condizioni economiche generali che aumenta il rischio di insolvenza.

Disaggregando i flussi per tipo di azione legale (cognizione ordinaria, lavoro e previdenza), si evidenziano interessanti deviazioni rispetto al caso generale. Infatti, mentre rimane inalterata la relazione di lungo periodo tra il flusso dei procedimenti e la loro durata, l'effetto degli altri fattori risulta a volte modificato. Nel caso di cognizione ordinaria non ci sono grandi cambiamenti nei segni dei coefficienti, mentre per i processi di lavoro va sottolineata in particolare l'inversione della direzione della relazione con il ciclo economico che ora mostra una correlazione positiva con il numero dei sopravvenuti. Ciò si può interpretare come evidenza del fatto che nelle fasi di ripresa/espansione aumentano non solo i contratti di lavoro, e quindi il numero di possibili litiganti, ma anche la possibilità che l'impresa riesca a soddisfare le richieste del potenziale lavoratore-querelante, il quale è quindi incentivato a promuovere l'azione giudiziaria. Viceversa, nelle fasi di rallentamento/recessione un'impresa in difficoltà, ove anche citata in tribunale, potrebbe non avere la capacità o l'interesse a soddisfare le richieste del ricorrente (ad esempio, di riassunzione o di incrementi nell'ammontare liquidato, di aumenti salariali ecc.). Si nota, inoltre, un'inversione nei segni dei coefficienti relativi ai tassi di interesse, legale e di mercato, che può essere interpretata come la prevalenza per questo tipo di procedimenti dell'effetto di incentivo all'azione giudiziaria con motivazioni opportunistiche da

parte del convenuto derivante dalla eccessiva durata dei processi.

Sempre per i procedimenti civili di primo grado in materia di previdenza e lavoro è stato rilevato il ruolo significativo sul totale dei procedimenti contro la Pubblica Amministrazione (si veda fig. 8)¹⁸.

Le indicazioni di policy

Quali azioni utili a scoraggiare l'eccesso di ricorso all'azione giudiziaria civile, e soprattutto l'uso patologico o strumentale dell'azione stessa, sono suggerite dall'analisi svolta? La risposta a questa domanda ci sembra importante, anche se non è solo dalla riduzione della domanda di servizi giudiziari che si può ricercare una maggiore capacità di soddisfarla in modo soddisfacente. Rimane il fatto che un impegno a ridurre la durata dei processi agendo solo dal lato dell'offerta (risorse allocate al sistema giudiziario e modifica dell'organizzazione degli uffici al fine di ridurre la durata dei procedimenti) potrebbe anche avere un effetto di retroazione tale da determinare un aumento del numero dei ricorsi che contrasterebbe la soluzione del problema della congestione della macchina giudiziaria.

Questo effetto deriverebbe dalla constatazione empirica che la lunga durata dei processi produce un effetto disincentivante sul ricorso alla giustizia che sembra prevalere su quello di incentivazione al comportamento opportunistico dei litiganti e quindi di esaltazione delle componenti della cosiddetta domanda patologica di cui parla Daniela Marchesi.

¹⁸ Per i procedimenti di cognizione ordinaria, invece, questa quota si mantiene quasi sempre intorno al 10-20% per quasi tutti i distretti.

Un aumento della capacità di offerta del servizio giudiziario, ottenibile aumentando le risorse disponibili e l'efficienza del loro utilizzo, come anche attraverso modifiche procedurali, avrebbe, infatti, l'effetto positivo di ridurre il fenomeno descritto dello scoraggiamento: un servizio più efficiente attira più clienti e quindi va potenziato ulteriormente se vuole mantenere la propria qualità. Va anche sottolineato che il meccanismo di aggiustamento fondato sull'effetto di scoraggiamento limita la congestione delle attività giudiziarie, ma determina esternalità negative rilevanti sulle attività economiche, generando incertezza nel rispetto dei diritti e quindi costi aggiuntivi di transazione. È anche vero, tuttavia, che è necessario porre in essere dal lato della domanda meccanismi di razionamento nella soddisfazione dei bisogni che non possono essere assicurati dai meccanismi consueti di mercato. Ciò implica che si trovino azioni per un contenimento virtuoso del ricorso all'attività giudiziaria, in modo da rendere più agevole e meno costoso il miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario civile.

L'analisi empirica del caso italiano essenzialmente conferma, come abbiamo visto, quanto ampiamente discusso in sede teorica sulle variabili rilevanti nella determinazione della propensione all'azione giudiziaria. Confortati da questi risultati, conviene concentrarsi sul modo in cui agire su di esse.

Aumento dei costi del processo e sistema di ripartizione delle spese processuali e legali

Abbiamo visto come un aumento dei costi processuali (qui intesi in senso generale, inclusivi delle remunerazioni degli avvocati) in proporzione al valore oggetto della cau-

sa riduca il beneficio del procedimento sia per il potenziale ricorrente sia per il potenziale convenuto favorendo la conciliazione. L'ulteriore effetto è rendere meno conveniente l'atteggiamento opportunistico del potenziale convenuto, che resiste nel procedimento al solo fine di dilazionare i pagamenti o la soddisfazione di un obbligo.

Questo effetto generale è tuttavia condizionato dal sistema di ripartizione delle spese processuali e legali. Il modello teorico di riferimento ci indica, ad esempio, due possibili effetti di un aumento della quota di spese che chi perde la causa è condannato a risarcire alla parte vittoriosa: I) aumento della convenienza al ricorso in caso di ragionevole aspettativa di ottenere un giudizio positivo; II) riduzione della convenienza a resistere al pagamento o alla soddisfazione dell'obbligo, oppure a ricorrere in giudizio, in caso di soluzione molto incerta della causa o di causa apertamente pretestuosa. Si avrebbe in definitiva una riduzione dell'effetto di scoraggiamento e quindi un aumento delle azioni giudiziarie e una riduzione della «domanda patologica» di azioni giudiziarie. È difficile stimare quale dei due effetti possa prevalere. Ma l'effetto positivo atteso è una maggiore «qualità» dei ricorsi. Inoltre, nei casi in cui l'esito del giudizio è incerto, si avrebbe un aumento del rischio per entrambe le parti nel voler continuare l'azione fino alla sentenza e quindi verrebbe favorita, in caso di agenti avversi al rischio, una conclusione della lite con la conciliazione.

D'altra parte, se si affida all'aumento dei costi processuali una funzione di maggiore selezione dei procedimenti giudiziari in base a calcoli di convenienza economica, una forte discrezionalità del giudice nella decisione riguardante la ripartizione delle spese processuali e legali sareb-

be necessaria per moderare l'effetto di scoraggiamento all'azione giudiziaria nei casi in cui l'interesse tutelato ha un valore importante per la persona ma non un valore in termini economici o quando il valore economico, pur basso in valore assoluto, è soggettivamente rilevante. La discrezionalità nella ripartizione delle spese dovrebbe anche fondarsi su una valutazione della maggiore o minore fondatezza giuridica del ricorso.

L'incentivo al ricorso al giudice di pace

L'aumento del costo dell'azione giudiziaria presso la magistratura ordinaria potrebbe essere utilmente collegato all'aumento della soglia del valore del danno per il possibile ricorso al giudice di pace. Mentre alcune stime dimostrano che l'istituzione del giudice di pace non ha avuto effetti significativi sul flusso totale dei procedimenti, l'ampliamento della possibilità di ricorrervi ridurrebbe sicuramente la quota di procedimenti avviati presso la magistratura ordinaria. Questo provvedimento avrebbe una particolare efficacia se per aumentare la convenienza relativa del ricorso al giudice di pace venisse istituita una «tassa addizionale», qualora, di fronte all'opzione resa disponibile, il ricorrente optasse per la magistratura ordinaria.

Il ruolo del tasso di interesse legale

La convenienza ad adottare comportamenti dilatori nel corso del processo, o a entrare in causa con una motivazione dilatoria, verrebbe ridotta anche da un aumento del tasso di interesse legale che, insieme al tasso di interesse di mercato, determina l'impatto della durata dei procedimenti sul valore attuale del danno liquidato. Il tasso di interesse legale potrebbe essere superiore a quello di mercato, in

modo da includere una forma di penalità che, da una parte, aumenterebbe il rischio dell'azione giudiziaria e, dall'altra, aumenterebbe il premio del rischio rendendo più conveniente l'azione per coloro che si aspettano una sentenza favorevole. Questo esalterebbe l'effetto ricercato di selezione virtuosa dei ricorsi, anche se il risultato sul numero complessivo delle cause sarebbe teoricamente incerto. Le stime effettuate dal gruppo di ricerca del CEIS-Tor Vergata mostrano che il risultato probabile sarebbe quello di un aumento del flusso dei ricorsi alla magistratura civile, sempre che permanga in una situazione mutata dall'intervento proposto la prevalenza dell'effetto di scoraggiamento su quello di tipo opportunistico.

Il ruolo degli avvocati

Conviene ricordare che le remunerazioni degli avvocati rappresentano parte fondamentale dei costi del processo per le parti e che nelle stime da cui sono partite queste considerazioni i costi processuali sono approssimati dal reddito pro capite medio degli avvocati. Quanto detto a proposito del ruolo dei costi processuali sull'incentivo all'avvio dei processi civili va, quindi, riferito in gran parte alle spese per il pagamento delle parcelle degli avvocati. Ciò implica che una maggiore concorrenza – che portasse alla riduzione del costo dei servizi di assistenza legale, come da molti auspicato – avrebbe molti buoni effetti ma non, secondo le nostre valutazioni, quello di aiutare a risolvere i problemi del sistema giudiziario italiano. La riduzione del costo degli avvocati potrebbe, infatti, implicare un aumento del costo di mantenimento della macchina giudiziaria o un'ulteriore diminuzione della sua capacità operativa incentivando l'azione giudiziaria.

Altra cosa è, tuttavia, dibattere sul sistema di remunerazione degli avvocati. Non abbiamo valutazioni quantitative in merito al diverso impatto sulla propensione all'avvio dei processi e sui comportamenti processuali derivanti da diversi sistemi di remunerazione. Tuttavia, la letteratura ha discusso ampiamente i probabili effetti dei due sistemi fondamentali di pagamento, quello legato al numero di ore di lavoro o alla quantità di attività giudiziarie e quello legato al risultato, cioè al valore della causa misurato dall'ammontare ottenuto. In generale, la letteratura conclude (Shavell 2004) che il primo tipo di remunerazione determina un incentivo eccessivo ad avviare il processo, e soprattutto ad attuare comportamenti processuali dilatori, mentre il secondo può determinare un incentivo troppo basso. Tuttavia, nei casi in cui il cliente non è in grado di affrontare le spese legali, è il metodo di pagamento in base al risultato che renderebbe più probabile l'avvio del processo.

Una relazione positiva netta è stata osservata tra il numero degli avvocati e il flusso di procedimenti giudiziari, che contribuisce anche a spiegare i divari tra i vari distretti giudiziari nel numero di procedimenti sopravvenuti annuali per abitante. Ciò suggerisce che una maggiore regolazione dell'accesso alla professione forense potrebbe contribuire a calmierare il numero delle liti portate in giudizio.

In conclusione, si può affermare che dal punto di vista da cui si pone questo studio, cioè individuare le azioni atte a ridurre la propensione al ricorso alla magistratura ordinaria per risolvere le dispute civili, sarebbe utile una deregolamentazione sui metodi di remunerazione degli avvocati, la cui determinazione dovrebbe essere affidata ad accordi tra clienti e avvocati, ma non sarebbe utile una riforma degli or-

dini che conducesse a un aumento del numero degli avvocati e a una riduzione dei loro compensi, a meno che si operi al contempo un aumento delle altre spese processuali in modo da ridurre per questa via problemi di *moral hazard*.

*La Pubblica Amministrazione e la giustizia civile:
la tassa sulla lite*

Fino ad oggi scarsa considerazione ha avuto il ruolo giocato dalla Pubblica Amministrazione nel determinare un ammontare considerevole di procedimenti presso i tribunali civili. Si è già rilevato l'impatto crescente del numero di procedimenti che riguardano la Pubblica Amministrazione nel ruolo di convenuto, in particolare per ciò che riguarda quelli in materia di lavoro e previdenza. Il fenomeno si può collegare in parte a comportamenti patologici che negli ultimi anni sono aumentati in relazione alle ristrettezze di bilancio: una sorta di effetto liquidità applicato a un settore pubblico impegnato a posticipare le uscite di cassa. In parte, tuttavia, esso dovrebbe richiamare l'attenzione sui comportamenti specifici degli uffici della P.A. nelle controversie civili.

La tendenza a non favorire soluzione delle dispute mediante conciliazione potrebbe dipendere sia dalla scarsa propensione degli uffici della Pubblica Amministrazione all'assunzione di responsabilità che l'accordo stesso comporta, sia al fatto che il calcolo di convenienza economica, che regola il privato nella scelta tra azione giudiziaria ed extragiudiziale, non è di regola il principio guida della Pubblica Amministrazione, che si muove più in base a criteri di legittimità. Si tratta evidentemente di un problema rilevante, in quanto il modo di operare complessivo dei vari settori della Pubblica Amministrazione si riflette sui costi di gestione dell'amministrazione giudiziaria.

Sarebbe quindi utile studiare l'adozione di forme di disincentivazione economica per l'amministrazione che determina azioni giudiziarie in cui risulta perdente, soprattutto in caso di assenza di incertezza nel diritto. Potrebbe essere introdotta una sorta di «tassa sulla lite», cioè una penalità che incida sulle allocazioni di bilancio dello Stato all'amministrazione stessa. Si tratterebbe di una tassa destinata a far entrare nei calcoli dell'amministrazione come costo esplicito le esternalità negative che essa genera nei confronti del settore giudiziario. Tale penalità potrebbe inoltre essere destinata a finanziare nuove allocazioni di risorse all'amministrazione della giustizia. Il disincentivo economico dovrebbe essere unito all'adozione di norme che favoriscano il ricorso alla conciliazione anche nelle cause che riguardano la P.A., proprio in considerazione del fatto che essa non si muove in genere in base a calcoli di convenienza economica.

Riferimenti bibliografici

- Bebchuk, L. 1984
Litigation and settlement under Imperfect Information, in «Rand Journal of Economics», 15, pp. 404-15.
- Bianco, M., Jappelli, T., Pagano, M. 2002
Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit markets, CEPR Discussion Paper n. 3347.
- Clemenz, G. - Gugler, K. 2000
Macroeconomic Development and Civil Litigation, in «European Journal of Law and Economics», IX, 3, pp. 215-30.
- Cooter, R. D. - Rubinfeld, D. L. 1989
Economic Analysis of Legal Disputes and their resolution, in «Journal of Economic Literature», XXVII, pp. 1067-97.
- Farber, H. S. - White, M. 1991
Medical Malpractice: An Empirical examination of the Litigation Process, in «Rand Journal of Economics», XXII, 2, pp. 199-217.
- Felli, E., Londoño Bedoya, D., Nunziante, G., Solferino, N., Tria, G. 2004
Dispute Civili e sistema giudiziario. Un'analisi economica del caso italiano, Mimeo (Pubblicazioni CEIS-Tor Vergata).

- Fournier, G. M. - Zhuelke, T.W. 1989
Litigation and Settlement: An empirical Approach, in «The Review of Economics and Statistics», LXXI, 2, pp. 189-95.
- Generale, A. - Gobbi, G. 1996
Il recupero dei crediti: costi, tempi e comportamenti delle banche, in «Banca d'Italia. Temi di Discussione», 265.
- Hersch, J., 2003
Jury Demands and Trials, Harvard Law School Discussion Paper n. 447.
- Ichino, A., Ichino, P., Polo, M. 1998
Il mercato del lavoro e le decisioni dei giudici sui licenziamenti, in *L'Italia da semplificare. Le istituzioni*, a cura di S. Cassese e G. Galli, il Mulino, Bologna.
- ISAE 2001
Giustizia: tempi e interazioni con il sistema economico, Rapporto Trimestrale, aprile, 5.
- Kessler, D. P. - Rubinfeld, D. L. 2004
Empirical Study of the Civil Justice System, NBER Working Paper n. 10825.
- La Porta, R., Schleifer, A., Vishny, R, Lopez-de-Silanes, F. 1998
Law and Finance, in «Journal of Political Economy», 106, 6.
- Lombardo, D. - Pagano, M. 2000
Law and Equità Markets: A Simple Model, CSEF Working Paper n. 25.
- Masciandaro, D. (a cura di) 2001
La giustizia civile è efficiente?, 1 Rapporto del Laboratorio ABI-Bocconi sull'economia delle regole.
- Marchesi, D. 2003
Litiganti, Avvocati e Magistrati: Diritto ed Economia del processo civile, il Mulino, Bologna.
- Shavell, S. 1982
Suit, Settlement and Trial: a Theoretical Analysis under alternative methods for the allocation of legal costs, in «Journal of Legal Studies», 11, pp. 55-81.
- Shavell, S. 2004
Foundations of economic analysis of law, Harvard University Press, Cambridge (MA) 2004
- Van Velthoven, B. - Van Vijck, P. 2000
An Economic Analysis of the American and the Continental Rule for Allocating Legal Costs, in «European Journal of Law and Economics», 9, 2, pp. 115-25.
- Zingales, L., Rajan, R.G., Kumar, K. 1999
What Determines Firm Size?, CEPR Discussion Paper, n. 221.

Figura 1. Confronto tra durata e numero dei procedimenti civili sopravvenuti.

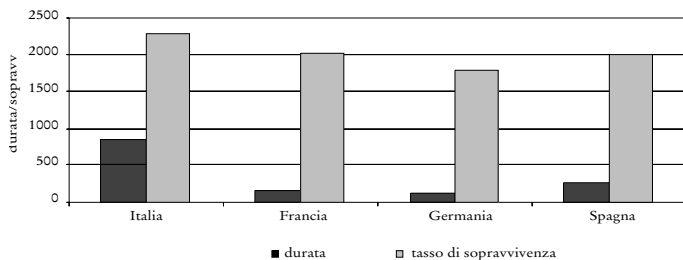


Figura 2. Procedimenti sopravvenuti, esauriti e pendenti (1995-2003).

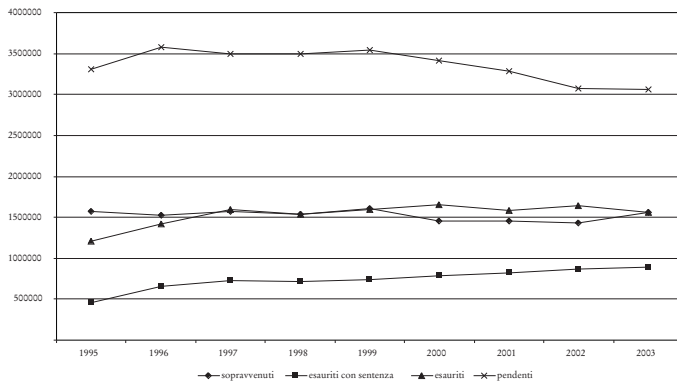
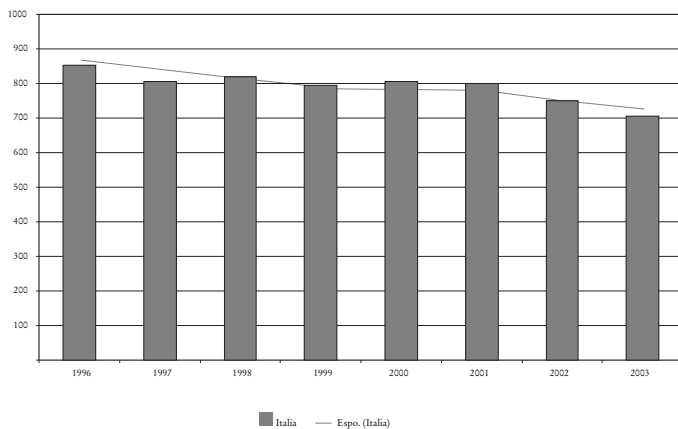


Figura 3. Durata media dei procedimenti civili
(1996-2003).



Fonte: elaborazione propria dati Istat e Ministero della Giustizia.

Figura 8. Percentuale dei procedimenti esauriti contro la Pubblica Amministrazione in materia di lavoro e previdenza sul totale (1991-2002).

