



MIPA

Consorzio per lo sviluppo
delle metodologie e delle innovazioni
nelle pubbliche amministrazioni

luglio 2006

Ritardi della giustizia civile e ricadute sul sistema economico

Costi della giustizia civile
rilevanti per il sistema
delle attività produttive



Ritardi della giustizia civile e ricadute sul sistema economico

Costi della giustizia civile rilevanti per il sistema delle attività produttive

Ritardi della giustizia civile e ricadute sul sistema economico

Costi della giustizia civile rilevanti
per il sistema delle attività produttive

Luglio 2006

MIPA

Consorzio per lo sviluppo
delle metodologie e delle innovazioni
nelle pubbliche amministrazioni

Via Arenula, 16 – 00186 Roma

Sito: www.consorziomipa.it

Tel: 06 68192687

Fax: 06 6871006

e-mail: mipa@consorziomipa.it

Progetto grafico:

Sofia Barletta

Stampa digitale e allestimento:

Paolo Lucantoni, Gino Massarella

Istituto nazionale di statistica
Servizio produzione editoriale
Via Tuscolana 1788 - Roma

ISBN: 88-458-1352-5

Copie 430

Indice



Prefazione	7
di Luigi Biggeri	
1 Introduzione	9
di Annamaria Urbano e Graziella Corradini	
1.1 Progetto di ricerca	9
1.2 Contributi	10
1.3 Contenuti del volume	10
1.4 Principali risultati	11
2 Analisi economica del diritto	17
di Margherita Burgarella e Graziella Corradini	
2.1 Competitività, sviluppo e certezza delle regole	17
2.2 Analisi economica del diritto e teoria della regolazione	21
2.3 Modelli di riequilibrio del mercato della giustizia civile	26
2.4 Efficienza economica ed efficienza della giustizia civile	29
2.5 Inefficienze da sottodimensionamento dell'offerta	30
2.6 Inefficienze da sovradimensionamento della domanda	32
2.7 Effetti della regolamentazione sulla competitività	35
3 Cause giudiziarie civili e costi rilevanti per le imprese	39
di Margherita Burgarella	
3.1 Costi connessi all'accesso e alla durata dei procedimenti	39
3.2 Risarcimento per violazione del termine ragionevole del processo	45

3.3	Forme alternative di giustizia civile	49
3.4	Indagini Istat in materia di giustizia civile	53
3.5	Conclusioni	57

4 **Analisi di sopravvivenza nei procedimenti civili in materia di lavoro** 61 di Enza Caruso

4.1	Analisi della durata nei modelli di rischi in competizione	62
4.2	Trattamento dei dati per l'implementazione dell'analisi di durata	64
4.3	Evidenze empiriche tratte dall'applicazione del modello	68
4.4	Conclusioni	87

6

5 **Analisi dei costi dei procedimenti civili in materia di lavoro** 89 di Margherita Burgarella

5.1	Principali caratteristiche della procedura	89
5.2	Metodologia di analisi e trattamento del dato	92
5.3	Modello di analisi di costi e durata	98
5.4	Evidenze empiriche tratte dall'applicazione del modello	108
5.5	Conclusioni	114

6 **Analisi dei costi delle procedure in materia di fallimento** 117 di Francesco Vidoli

6.1	Analisi statistico-descrittiva	117
6.2	Modello di analisi per indicatori di perdita del sistema economico	128
6.3	Evidenze empiriche tratte dall'applicazione del modello	134
6.4	Conclusioni	139

Bibliografia 141



Prefazione

di Luigi Biggeri (*)

L'efficienza del sistema giudiziario è una condizione fondamentale per il buon funzionamento del sistema economico nazionale.

Recenti studi sul *law enforcement*, realizzati nell'ambito dell'economia del diritto, hanno messo in evidenza come elevati costi della giustizia e tempi lunghi di risoluzione delle controversie civili generino ogni anno alte perdite per l'economia e riducano le condizioni di sopravvivenza delle imprese di minori dimensioni, alterando in parte le condizioni di concorrenza dei mercati. I ritardi nella conclusione dei processi civili, infatti, penalizzano le realtà produttive sottraendo risorse, e minano la competitività del sistema economico.

La globalizzazione e l'interdipendenza dei mercati contribuiscono ad accentuare i suddetti effetti negativi, con ripercussioni sulle relazioni commerciali e le politiche di investimento.

In questo scenario si colloca il lavoro che viene qui pubblicato, tratto da una ricerca che l'Istituto nazionale di statistica ha commissionato al Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni, impegnato, per propria vocazione istituzionale, nello studio dei processi di innovazione nel settore pubblico e nel promuovere la circolazione delle conoscenze tra le amministrazioni, gli operatori e gli esperti.

La realizzazione di tale ricerca testimonia l'interesse dell'Istituto nazionale di statistica in merito al tema delle implicazioni economiche dell'amministrazione della giustizia.

Tra i risultati ottenuti, particolare rilievo assume l'identificazione di un modello economico di interpretazione ed esplicitazione del nesso tra i ritardi della giustizia civile e i costi sopportati dalle imprese.

Lo studio presentato non intende essere esaustivo bensì sperimentale e

(*) Presidente dell'Istat

vuole porre le basi per un discorso più ampio e approfondito da sviluppare in futuro. L'analisi esplorativa dei dati e le riflessioni metodologiche maturate hanno fornito inoltre degli interessanti spunti per indirizzare la produzione statistica nazionale verso linee più consone all'esame dei comportamenti e delle azioni dei soggetti economici che, direttamente o indirettamente, vengono coinvolti nelle controversie giudiziarie civili.

Questa prospettiva acquisisce notevole importanza se si considera la crescente attenzione accordata all'impiego delle statistiche sulla giustizia per la messa a punto e il monitoraggio di interventi migliorativi del sistema.

Il volume rappresenta dunque una conferma della progressiva evoluzione delle statistiche giudiziarie del nostro paese da elemento di mera misurazione quantitativa dei fenomeni a strumento di conoscenza anche degli effetti della funzionalità dell'apparato giudiziario sulla vita economica e sociale, fornendo elementi utili ad orientare le politiche di intervento nel settore e a valutarne gli effetti.

1

Introduzione

di Annamaria Urbano e Graziella Corradini

1.1 Progetto di ricerca

9

Nel 2002 l'Istat ha realizzato, con la collaborazione del Consorzio Mipa, un progetto di ricerca finalizzato all'analisi dei costi che ricadono sul sistema economico per effetto dei ritardi della giustizia civile.

Il percorso di analisi della ricerca ha riguardato una raccolta sistematica di studi e contributi prodotti in economia del diritto sul tema specifico dell'inefficienza della giustizia civile. Nel percorrere questa rassegna, il gruppo di lavoro ha selezionato alcune delle variabili più rilevanti, tra quelle disponibili, da sottoporsi a successiva analisi applicata per la stima dei costi che ricadono sulle imprese per effetto dei lunghi tempi di risoluzione delle controversie civili.

All'analisi dei modelli di economia del diritto è seguita l'analisi dei dati sulle cause di cognizione ordinaria, dalla quale sono emerse indicazioni sulle materie e sugli istituti giuridici più rilevanti, per valore economico e frequenza, per le imprese, siano esse attori o convenuti dei procedimenti giudiziari.

Da qui le tre linee di ricerca applicata sviluppate nel corso del progetto, delle quali il volume riporta i principali risultati, riferiti ai procedimenti esauriti nel 2003, gli ultimi disponibili al momento dell'elaborazione dei dati.

Sono state infatti aggiornate alcune delle elaborazioni relative ai modelli di stima dei costi che ricadono sul sistema economico riportati, rispettivamente, nei capitoli cinque e sei del volume.

Il modello di analisi di sopravvivenza riportato nel quarto capitolo invece mantiene nel tempo valore informativo rispetto al fenomeno indagato, in quanto esso intende dimostrare, al di là della contingenza del dato riferito a una singola annualità, i legami causali tra la durata dei procedimenti e gli esiti degli stessi.

1.2 Contributi

La ricerca, dalla quale sono tratti i contenuti aggiornati del volume, è stata realizzata nel 2002 da un gruppo di ricercatori del Consorzio Mipa, su incarico e in collaborazione dell'Istat, dove il progetto è stato seguito dal Servizio Giustizia della Direzione centrale per le statistiche e le indagini sulle istituzioni sociali.

Il responsabile del Progetto è Annamaria Urbano del Servizio Giustizia dell'Istat.

La ricerca da cui è tratto il volume è stata diretta dal Giuseppe Pisauro (Università di Perugia) in qualità di responsabile scientifico, e da Graziella Corradini in qualità di responsabile per il coordinamento del progetto per conto del Consorzio Mipa.

All'elaborazione dei dati hanno contribuito Maria Angela Auci e Alfredo Gigliucci (Istat).

Alla redazione dei capitoli del volume hanno collaborato:

Annamaria Urbano, paragrafi 1.1, 1.2 e 1.3;

Graziella Corradini, paragrafo 1.4, paragrafi 2.2, 2.3 e 2.4;

Margherita Burgarella, per i paragrafi 2.1, 2.5, 2.6 e 2.7, capitoli 3 e 5;

Enza Caruso, per il capitolo 4;

Francesco Vidoli, per il capitolo 6.

Gli autori si assumono la titolarità delle considerazioni esposte nei rispettivi capitoli, che non necessariamente rispecchiano il punto di vista delle organizzazioni d'appartenenza.

Si ringrazia, per le indicazioni fornite durante la realizzazione dei modelli di analisi dei costi della giustizia riportati nel volume, l'Avv. Giovanni Romano.

1.3 Contenuti del volume

La *survey* presentata nel secondo capitolo del volume propone un quadro conoscitivo sui principali approcci di analisi che si sono prodotti negli ultimi anni attingendo dalle diverse scienze applicate, da quelle giuridiche a quelle economiche.

Il terzo capitolo del volume descrive lo stato informativo dei dati delle rilevazioni annuali Istat in materia di giustizia civile relative ai procedimenti esauriti di cognizione ordinaria, fallimento, lavoro, previdenza e assistenza obbligatorie. In esso sono contenute le principali indicazioni che hanno orientato le successive tre linee di ricerca applicata cui sono dedicati i capitoli seguenti: identificazione dei costi rilevanti per le imprese e verifica di disponibilità di fonti di dati adeguate rispetto agli scopi della ricerca.

La prima delle tre linee di analisi si è concretizzata nell'applicazione di un modello di *survival analysis* per la stima, sulla base di una serie storica di dati, delle probabilità di esito delle cause condizionatamente alla loro durata. Il modello è stato applicato alle cause in materia di lavoro, previdenza e assistenza obbligatoria esaurite con sentenza nel 2000. Alla presentazione di questo modello e degli esiti della sua applicazione sperimentale è dedicato il quarto capitolo del volume.

La seconda delle tre linee di analisi ha riguardato l'elaborazione e l'applicazione sperimentale di un modello di stima dei costi che ricadono sulle imprese coinvolte come parte in causa dei procedimenti civili in materia di lavoro subordinato, con oggetto del contendere l'istituto di corresponsione di retribuzioni e altre indennità di natura contributiva. Per la consultazione di queste analisi si veda il capitolo quinto.

La terza e ultima linea di analisi è basata sull'applicazione di un modello di stima degli indicatori di perdita di ricchezza economica dovuta a inefficienza nel trattamento giudiziario delle procedure di fallimento.

1.4 Principali risultati

Che la eccessiva durata dei procedimenti giudiziari civili comporti un danno economico per i soggetti interessati è implicito nel riconoscimento di un diritto al risarcimento per violazione del termine ragionevole delle cause civili (Legge Pinto) così come nell'introduzione di forme di giustizia alternativa (*Adr - alternate dispute resolution*). La sollecitazione all'adozione di questi provvedimenti è venuta dalla Corte di giustizia europea, alla quale i cittadini hanno fatto ricorso fino a poco tempo fa per l'eccessiva durata delle cause.

La Legge Pinto ha voluto riconoscere il diritto al risarcimento per i danni derivanti dai ritardi della giustizia civile che minano profondamente gli *asset* patrimoniali individuali. L'applicazione della legge, tuttavia, ha comportato fin da subito non pochi problemi, alcuni dei quali costituiscono un ulteriore costo per la collettività e i singoli individui.

Un primo tipo di costo collettivo si è avuto a carico dello Stato: le previsioni di spesa e l'impatto della legge sono stati sottostimati (paragrafo 3.2). Gli stanziamenti previsti nel fondo specifico sono risultati inferiori rispetto alla stima dei risarcimenti da erogare. Si è così creato un ulteriore contenzioso per la richiesta di risarcimento. Ne è conseguito un carico di lavoro aggiuntivo per gli uffici giudiziari, che ha generato una spirale di cause civili prodotte dalle stesse. Di qui ulteriori costi anche per coloro che lamentavano già un danno economico per la durata delle cause.

La letteratura economica, in particolare l'analisi economica del diritto, è ricca di suggestioni teoriche e analitiche per la determinazione dei danni (costi), singoli o sociali, e per individuare la convenienza per quei soggetti che dai ritardi della giustizia percepiscono redditi occulti (capitolo 2).

Nell'analisi economica del diritto sono presenti due approcci teorici: uno più generale (macroeconomico) che spiega come mai, in circostanze particolari, si possa determinare un eccesso di domanda di giustizia; l'altro, più specifico (microeconomico), mira ad individuare le circostanze per cui un agente economico trae vantaggio dai lunghi tempi delle cause.

Entrambi gli approcci sono stati analizzati nella ricerca per poter individuare le variabili esplicative utili per descrivere in quale modo l'inefficienza della giustizia genera ricadute negative sul sistema economico.

Alla ricchezza delle analisi teoriche si contrappone tuttavia un limite che consiste nelle informazioni statistiche disponibili, poche e scarsamente orientate ad un'analisi di tipo economico, in un settore, come quello della giustizia, che invece dovrebbe essere potenziato sia in termini di ricerca sia di statistiche settoriali al fine di valutare con i dati l'andamento di una delle funzioni primarie di uno stato (e del mercato).

La ricerca, qui presentata, ha il pregio di aver messo in luce i costi, spesso poco indagati, dei ritardi della giustizia civile, sia in termini descrittivi sia in relazione alla quantificazione del danno subito dai singoli e dalla collettività nel suo complesso.

Vale la pena di sottolineare che in questo lavoro i costi non sono quelli relativi al funzionamento normale dei tribunali (spese di personale, consumi intermedi, eccetera). Le informazioni disponibili dal lato dell'offerta non presentano caratteristiche d'omogeneità territoriale perciò è difficile correlare indicatori di *performance* a quelli di costo o di processo.

I costi presi in considerazione esulano quindi da una valutazione dell'efficienza degli uffici e s'incentrano sull'individuazione e, quando possibile, sulla stima del danno subito e del soggetto finale su cui esso ricade.

In generale, chi accede alla giustizia civile deve sostenere alcune spese dirette: spese amministrative, per atti amministrativi giudiziari, spese per diritti e onorari del difensore legale.

Ci sono tuttavia delle spese occulte, legate ai vantaggi che una causa può distribuire ad individui diversi dal ricorrente. Tali costi sono connessi talvolta ai "finanziamenti" che il soggetto convenuto di una causa consegue grazie al mancato rispetto dei propri obblighi contrattuali, poiché la citazione in giudizio richiede tempi sufficientemente lunghi e il mancato rispetto di un obbligo contrattuale (pagamento di una somma monetaria) si traduce, di fatto, in un finanziamento con interessi inferiori a quelli praticati dal mercato.

Questo finanziamento occulto potrebbe spiegare come mai una percentuale elevata di procedimenti civili termina con sentenza di rigetto, nel merito o per altre motivazioni. Si osserva, infatti, che in media il 40% dei procedimenti civili termina con sentenza di rigetto, indice di una sovra domanda di giustizia civile (paragrafo 3.4).

Il numero delle cause giudiziarie negli ultimi anni è aumentato, almeno per alcune materie e per il primo grado: il numero dei procedimenti civili sopravvenuti in primo grado nel 2003 ammonta a 1.462.921¹, registrando un incremento del 7,4% rispetto al 2001.

Tra i procedimenti civili, le cause di lavoro e i fallimenti sono i più frequenti e/o più rilevanti in termini finanziari. Su questi procedimenti sono stati realizzati alcuni approfondimenti.

Per l'insieme delle cause di lavoro esaurite con sentenza in primo grado è stato utilizzato un modello di sopravvivenza (*survival analysis*) per stimare la probabilità dei tempi di chiusura delle cause in funzione di alcune caratteristiche dei procedimenti (capitolo 4).

Innanzitutto, in questo comparto della giustizia il numero dei procedimenti, esauriti in primo grado con sentenza o decreto, si è accresciuto notevolmente (+37% nell'arco di 10 anni) e allo stesso tempo la loro durata media si è più che raddoppiata (da 14 a 31 mesi).

Molto significativa è la localizzazione dei processi nello spiegare la durata dei procedimenti che, nei tribunali del nord è, infatti, sensibilmente più breve. Ma resta da spiegare come mai alcuni uffici con un maggior carico di processi evidenziano *performance* migliori in termini di probabilità di chiusura dei procedimenti in primo grado (tra questi Torino, Milano, Napoli).

Le parti in giudizio e le materie del contendere contribuiscono a spiegare la durata delle cause di lavoro. Le materie della controversia sono particolarmente concentrate nell'area della previdenza e questo spiega il forte coinvolgimento dell'Amministrazione Pubblica e dello Stato.

L'essere rappresentati dalle associazioni sindacali concorre a ridurre i tempi di risoluzione delle controversie.

Lavoratori e imprese sono invece generalmente le parti in giudizio nell'area del lavoro. La corresponsione di retribuzione e altre indennità di natura retributiva, l'estinzione del rapporto di lavoro e la determinazione delle mansioni identificano le materie per cui un'impresa è il più delle volte chiamata in giudizio.

Il modello applicato potrebbe essere migliorato se fossero incluse alcune variabili che aiutano a misurare l'efficienza del sistema dal lato dell'offerta: il numero dei giudici che operano nei diversi tribunali rappor-

¹ Istat, *Statistiche giudiziarie civili. Anno 2003*, Annuario n. 12, Roma, 2005.

tato ai procedimenti seguiti e alla popolazione servita permetterebbe di considerare nelle stime gli indicatori locali di produttività e di distribuzione dei magistrati.

Tuttavia, ipotizzando che la distribuzione dei magistrati sia equa sul territorio nazionale, le funzioni di rischio, tracciate controllando l'eterogeneità osservata, hanno in ogni caso permesso di evidenziare una sorta di congestione dal lato della domanda.

L'evidenza empirica rivela, inoltre, la non esclusione dell'ipotesi di crescita della funzione di rischio e quindi la traslazione in avanti nel tempo della chiusura dei procedimenti (riconfermata anche dalla ripetizione dell'esercizio sui dati del 1990).

Verosimilmente sembra che esista un interesse da parte dei soggetti coinvolti nelle cause a prolungare la durata della risoluzione delle controversie, contribuendo a congestionare il sistema.

Tra i procedimenti per cause di lavoro, un focus è stato realizzato sulle cause che coinvolgono le imprese (come attore o convenuto) per la richiesta di retribuzioni e altre indennità di natura retributiva (capitolo 5). Le controversie in questo specifico ambito hanno una durata media di 2 anni e 5 mesi e sono caratterizzate dal fatto che, in media, per avere una sentenza occorrono 4 o 5 udienze per procedimento, e che trascorre circa un anno tra l'iscrizione a ruolo della causa e la data della prima udienza. Quindi la caratteristica principale di questo tipo di cause è che il tempo d'attesa della prima udienza assorbe più di un terzo del tempo complessivo. D'altra parte, come già detto, oltre il 40% di queste cause termina con un rigetto o con la rimessione di giudizio ad altra autorità.

L'altra caratteristica interessante è che quando le cause terminano con una condanna al pagamento, il valore medio della cifra da corrispondere all'attore si attesta intorno ai 7.500 euro. Ma a questo dato va aggiunto il fatto che l'incidenza media dei costi sopportati dall'attore e dal convenuto sul valore della sentenza varia tra il 35% e il 60%.

La prima osservazione che sorge spontanea è che gran parte delle cause non è accolta dal giudice, tuttavia gli attori e i convenuti pagano lo stesso le spese d'accesso.

La seconda riguarda le somme di denaro riconosciute dal giudice spesso esigue (raramente superano i 10 mila euro) rispetto ai costi totali del procedimento accolto in sede giudiziaria che tendono ad essere proporzionalmente alti, da un minimo di 1.730 euro circa ad un massimo di 32.200 euro circa.

Un aspetto che induce a riflettere riguarda le false aspettative che spesso s'ingenerano presso gli attori ricorrenti, che per motivi diversi tendono ad aspettarsi risarcimenti superiori a quelli effettivi e ad ignorare completamente i costi che invece saranno tenuti a sopportare.

Probabilmente, molte delle cause che approdano in sede giudiziaria, potrebbero trovare una soluzione più efficiente in forme alternative di giustizia se gli attori fossero informati del fatto che i procedimenti instaurati possono durare facilmente più di due anni generando costi che arrivano ad eguagliare il risarcimento stabilito dal giudice.

Una maggiore informazione circa le probabilità d'esito dei procedimenti instaurati e dei loro costi, in capo a ciascuna delle parti, potrebbe rappresentare una via efficace per adire forme di conciliazione tra le parti senza coinvolgere i tribunali.

Strumenti quali la conciliazione e l'arbitrato sono ancora scarsamente utilizzati in Italia, nonostante i benefici d'innegabile interesse che questi istituti presentano rispetto alla via giudiziaria: durata certa e molto ridotta, costi minimi connessi alla tipologia di contenzioso, esecutività della decisione. I principali ostacoli all'uso della giustizia alternativa sono di due tipi: uno di natura informativa, data l'ancora scarsa conoscenza di questi strumenti e del loro potenziale, uno di natura culturale, dovuto all'approccio alla giustizia mediamente diffuso nel cittadino italiano, che vede nel ricorso al sistema giudiziario la via per eccellenza per vedersi riconosciuto in esclusiva un diritto pieno.

Se da una parte le forme di giustizia alternativa rappresentano un'innovazione importante nello scenario giurisdizionale italiano, la stessa cosa non può dirsi per la riforma del diritto fallimentare.

Le principali critiche mosse all'attuale sistema di crisi d'impresa consistono nell'inadeguatezza di tali norme nel perseguire obiettivi di tutela dell'occupazione e di salvataggio d'impresa. La procedura fallimentare s'incentra, infatti, sul processo liquidatorio delle imprese insolventi. Prevale insomma la caratteristica d'azione di tutela dei creditori da realizzarsi attraverso la vendita di tutti i beni d'impresa anziché la conservazione del patrimonio organizzativo e culturale in grado di far sopravvivere l'impresa stessa, tutte caratteristiche che derivano fondamentalmente dall'obsolescenza dell'impianto normativo, risalente al 1942.

L'intera materia è e sarà oggetto di profonde modificazioni che terranno soprattutto conto della legislazione europea in quest'ambito: le procedure concorsuali saranno unificate e saranno previste due fasi, una procedura unitaria d'insolvenza, a fasi successive e con caratteristiche di flessibilità, e un'altra cosiddetta anticipatoria della prima, in cui, anziché misurare lo stato di crisi con indici di rilevazione esterna, si lascia facoltà all'imprenditore di denunciare egli stesso lo stato di crisi al fine di concordare un piano di risanamento.

Con riferimento al 2003, si evidenzia come la durata media delle procedure fallimentari si attesta intorno ai sette anni e mezzo, un valore di circa un anno superiore rispetto alla durata media registrata nel-

l'anno 2000 (capitolo 6).

Si nota inoltre come la durata sia notevolmente aumentata in tutte le classi di procedimento.

Sono le società di fatto (46% contro il 62% del 2000) e le imprese individuali (36% contro il 40% del 2000) ad avere la più alta possibilità di incorrere in procedure dalla durata eccessiva.

Naturalmente l'andamento della durata media nelle due modalità di chiusura più frequenti - insufficienza o mancanza d'attivo e liquidazione e ripartizione dell'attivo - è inverso: mentre nel primo caso la durata del procedimento appare contenuta, nel secondo caso cresce sensibilmente. In generale, in ogni modo, le imprese coinvolte in procedure fallimentari sono per la maggior parte di "recente" costituzione. Hanno, infatti, mediamente circa 10 anni di vita. Sembra che, all'aumentare dell'età, per l'impresa si riducano le probabilità di entrare in crisi e di essere coinvolta in una procedura fallimentare.

Per avere una misura della perdita per il sistema economico, derivante dal fallimento d'impresa, è stato elaborato un indicatore che tiene conto delle informazioni attualmente disponibili.

Una prima e rilevante informazione si ha confrontando l'indicatore di perdita rispetto al prodotto interno lordo (0,98% nel 2000 e 1,18% nel 2003). L'indicatore di perdita media, pari a circa 516.457 euro nel 2000, cresce nel 2003 attestandosi intorno ai 760.000 euro per fallimento.

Sono i settori delle costruzioni e del commercio ad avere la più alta probabilità di fallire, ma mentre al sud falliscono imprese piccole, al nord e al centro sono le imprese medio-grandi a fallire e il loro fallimento comporta una perdita in media doppia rispetto al sud.

Purtroppo l'informazione attualmente disponibile non consente di indicare anche la perdita in termini d'occupazione.

Le stime qui presentate, riguardanti comparti rilevanti della giustizia civile, devono essere considerate come un primo approccio all'analisi economica delle cause civili e al loro impatto sul sistema economico. Com'è stato più volte rilevato nel testo, l'economia del diritto, questa "nuova" disciplina che ha fatto capolino anche negli atenei italiani, apre la strada ad analisi importanti per la valutazione d'impatto di provvedimenti normativi. Naturalmente l'utilità delle analisi teoriche è strettamente legata alla pertinenza e significatività dei dati utilizzati. Per questo si auspica un maggiore investimento nel nostro Paese nel produrre informazioni relative alla domanda e all'offerta di giustizia pertinenti con valutazioni d'efficienza e d'efficacia.

2 Analisi economica del diritto

di Margherita Burgarella e Graziella Corradini²

2.1 Competitività, sviluppo e certezza delle regole

17

Gli studi economici si arricchiscono dei saperi delle altre discipline per aiutare la ricerca di modelli che spiegano o predicono l'andamento dell'economia, in specie di alcuni fenomeni distortivi che si manifestano complicando nel tempo la possibilità di comprendere aspetti precedentemente inosservati. È come se la tendenza attuale volesse dimostrare che gli studi filosofici e gli studi matematici non sono mai stati separati. La complessità della fenomenologia induce a celebrare quantomeno alleanze tra discipline che per molto tempo sono state coltivate in termini quasi competitivi, con la naturale conseguenza che la complessità diventa fattore da governare con il contributo di più soggetti, in modo meno deterministico di quanto sia stato tentato fino a un passato recente, con strumenti di ricerca che danno ragione dei diversi aspetti da analizzare. La complessità del fenomeno oggetto di studio richiama alla ri-unione dei saperi e richiede la ricerca di soluzioni talvolta più semplici di quanto non si possa immaginare, altre volte più sofisticate e altrettanto complesse rispetto ai fenomeni osservati.

Se quindi da un lato i modelli di analisi economica si aprono alla considerazione di variabili precedentemente inesplorate, come le condizioni di contesto sociale e politico che fanno da sfondo al funzionamento delle economie dei paesi, dall'altro lato il diritto si associa ad altre forme di sapere, facendo sì che si sviluppino nuove discipline che studiano fenomeni complessi che il diritto da solo non può più affrontare: l'economia del diritto.

² I paragrafi 2.1, 2.5, 2.6 e 2.7 sono di Margherita Burgarella. I paragrafi 2.2, 2.3 e 2.4 di Graziella Corradini.

Negli ultimi anni, intorno al problema della giustizia civile, si è concentrata l'attenzione di studiosi che, mutuando paradigmi e concetti propri della teoria della regolazione, hanno incentrato le loro analisi su aspetti significativi degli effetti dell'inefficienza della giustizia civile sul sistema economico.

Altro filone sul quale si concentrano gli studi degli scienziati, non solo economici, è quello della competitività, il quale sembra quasi ossessionare soprattutto gli studiosi e, in termini diversi, i *policy makers* italiani, che solo negli ultimi anni si accorgono che l'Italia ha un problema di competitività.

Competitività è una parola che ha molteplici significati e ancor più è osservabile sulla base di numerosi indicatori. Pierluigi Ciocca³ propone il tasso di crescita, di sviluppo di un paese come un buon indicatore di competitività, utile da osservarsi nel tempo, nelle determinanti dei suoi mutamenti; esso dà conto in sintesi di tutti gli altri fattori che definiscono la competitività. Ciocca osserva che nel corso del tempo l'Italia ha registrato un tasso decrescente e che questo è il fenomeno rilevante, indipendentemente da quel che accade negli altri paesi, proprio perché le cause del rallentamento vanno ricercate nel paese: come dire che la competitività è sempre legata a quello che succede altrove, è sempre una misura relativa, da parametrare sulla *performance* delle altre nazioni, perciò nell'analisi della competitività è indispensabile il confronto internazionale. L'Italia, secondo la visione di numerosi studiosi, soffrirebbe quindi di un difetto di sviluppo. Secondo Carlo M. Cipolla l'economia italiana è "condannata a crescere" per la fondamentale ragione che è un'economia povera di risorse naturali e se non va avanti va indietro; il ristagno non è un equilibrio stabile per un paese come il nostro.

Da più di dieci anni, eppure, l'economia italiana cresce a un tasso mediamente basso, molto più basso di quello che aveva raggiunto negli anni della ricostruzione e del miracolo economico, addirittura più basso di quello raggiunto negli anni settanta, il decennio delle grandi crisi. La decelerazione dello sviluppo italiano è stata continua negli ultimi cinquant'anni; negli anni novanta il tasso medio di crescita del PIL si è aggirato intorno all'1%. Le analisi convergono sulle sue origini: un difetto di produttività, di quella componente che gli economisti chiamano produttività totale dei fattori, una componente non direttamente attribuibile né al capitale umano né al capitale fisico impiegati nella produzione, ma alla tecnologia, all'organizzazione d'impresa, alla capacità imprenditoriale. La produttività totale dei fattori non si è sviluppata

³ Ciocca P., *L'economia italiana: un problema di crescita*, Società italiana degli economisti, 44a riunione scientifica annuale, Salerno, 2003.

negli anni recenti agli stessi tassi con i quali è aumentata negli anni settanta e ottanta, inoltre è risultata inferiore rispetto a quella di altri paesi simili all'Italia. C'è una vasta letteratura sulle determinanti delle differenze tra paesi nella produttività totale dei fattori. Molti studi hanno elaborato modelli di crescita che si concentrano sui fattori endogeni d'impresa, quali la dimensione d'impresa e il grado di innovazione tecnologica dei processi produttivi, altri su fattori esogeni, quali l'efficienza dei mercati finanziari e l'ambiente normativo del paese.

L'aspetto più rilevante di queste differenze è la loro entità: se si guarda al livello di *total factor productivity* di un paese ricco e di uno povero si nota che la differenza è dell'ordine di uno a dieci. Le teorie tradizionali della crescita non riescono a dare conto di queste differenze. Per spiegarle i modelli di crescita tradizionali sono stati emendati per far spazio al loro interno a variabili normalmente trascurate dalla teoria economica. Si tratta di quel complesso di variabili definibili come "istituzionali", che interagiscono con il funzionamento dell'economia perché, ad esempio, facilitano l'esecutività dei contratti quando la protezione formale dei diritti di proprietà è imperfetta o comunque limitata. Queste variabili hanno un ruolo importante nello spiegare differenze tra paesi nei livelli della produttività totale dei fattori, anche se evolvendosi lentamente nel tempo incontrano qualche difficoltà nello spiegare le differenze nei tassi di crescita della produttività totale dei fattori.

Una delle ragioni per cui il Paese sperimenta un processo di rallentamento economico, di regresso produttivo e di bassa crescita è la sua ridotta capacità di innovare. Vi possono essere varie ragioni, varie limitazioni e ostacoli che agiscono in questo senso. Capire se e in quale misura ciascuno di questi ostacoli sia operativo è particolare importante perché ognuno richiede interventi diversificati. In primo luogo, può essersi ridotta la capacità delle imprese di produrre nuove idee, in secondo luogo può essersi attutita la capacità di valutare il potenziale imprenditoriale legato alle nuove idee. È anche ipotizzabile che l'avversione al rischio delle generazioni imprenditoriali più recenti sia più alta rispetto a quelle del passato e questo non perché gli imprenditori italiani siano nati più avversi al rischio, ma semplicemente perché operano in un contesto in cui addossarsi il rischio è più costoso: i costi di fallimento sono più elevati, con conseguente attuazione di comportamenti razionali rispetto a uno stato del mondo ad alto tasso d'incertezza e con alti costi di fallimento rispetto alle probabilità di profitto.

Tra gli ostacoli all'innovazione che possono essere diventati più rilevanti occorre menzionare i costi di inizio attività e, in generale, la presenza di barriere regolamentari. Sono ben note le lamentele espresse dalle rappresentanze dell'associazionismo d'impresa, che ricordano quanto gli

adempimenti imposti dalla regolamentazione gravano sulle imprese di piccole e medie dimensioni allo stesso modo di quanto gravano sulle grandi imprese, con conseguente effetto distorsivo più che proporzionale rispetto alla dimensione d'impresa. Sono altrettanto oramai numerose le ricerche condotte su questo versante, di tenore nazionale e internazionale, alcune condotte soprattutto a scopo comparativo, che danno evidenze empiriche copiose sulle inefficienze prodotte dai provvedimenti regolamentari a danno delle attività produttive. Le diverse forme di regolamentazione, che siano imposte per l'avvio d'attività, che gravino sulle procedure interne d'impresa e sulle relazioni esterne che l'impresa intrattiene con il Sistema Paese oppure che caratterizzino le stesse procedure di fallimento delle imprese, determinano, singolarmente considerate, costi fissi non recuperabili e complessivamente considerabili come le perdite economiche non contabilizzate, risorse certamente vitali per un'economia come quella italiana.

Paul Krugman ricorda che spesso i soggetti economici in concorrenza reciproca non sono i paesi, ma le singole imprese che competono, in primo luogo, con imprese rivali che si trovano nel loro stesso paese, e poi, eventualmente, in mercati sempre più integrati, con imprese di altri paesi. Secondo questo ragionamento, più il mercato interno prevede forme di sostegno da parte del governo, minore è la probabilità che esse siano efficienti e competitive sui mercati internazionali⁴. Su queste posizioni si è aperto un dibattito vivace, lo stesso che in termini concreti ha portato negli ultimi anni all'adozione, da parte dell'Unione europea, di regole che arginano l'intervento pubblico a favore delle imprese nella misura in cui questo falsi la libera e leale concorrenza tra imprese e tra sistemi imprenditoriali.

È vero, d'altra parte, che la competitività non dipende soltanto dalle capacità degli imprenditori e dei lavoratori, ma anche da una serie di fattori strutturali e istituzionali che definiscono il sistema in cui l'impresa agisce. Questi fattori risentono innegabilmente dell'azione pubblica e, quindi, i governi hanno precise responsabilità nei confronti delle proprie imprese⁵. È infatti improbabile che le cause del "declino" economico di un paese siano solo economiche. Di norma, l'economia di un paese che si allontana in modo persistente dalla frontiera dello sviluppo è sintomo di un declino avanzante su più fronti. È sia declino istituzionale sia declino economico. Sebbene il rapporto di causalità tra queste due dimensioni sia difficile da stabilire e da identificare, non è inverosimile pensare che il primo possa essere all'origine del secondo.

⁴ Camagni R., *Competitività territoriale, milieu locali e apprendimento collettivo: una contro-riflessione critica*, in R. Camagni e R. Capello (a cura di), *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*, Franco Angeli, Milano, 2002.

⁵ Rossi S., *Il vantaggio competitivo: di un'impresa, di una nazione*, in S. Rossi (a cura di), *Competere in Europa, Mercato unico e capacità competitiva dell'industria italiana*, Bologna, il Mulino, 1993.

Con queste premesse, il volume dedica un intero capitolo ai principali contributi teorici prodotti in gran parte in Italia e all'estero e al tema dell'inefficienza della giustizia civile italiana e alle relative ricadute economiche che gravano sulle imprese. Questo è il punto di osservazione del volume, delle ricerche qui citate e delle analisi i cui risultati sono presentati nei capitoli seguenti, tenendo però in considerazione che quando si parla di imprese si parla di collettività. Troppo spesso, infatti, si consuma un abuso ideologico che porta a considerare le attività produttive *tout court* come proprietà dell'imprenditore, dimenticando, intenzionalmente o meno, che le imprese che maggiormente risentono delle inefficienze da regolazione sono proprio quelle di minori dimensioni, a conformazione familiare, che appartengono a un indotto economico e che esse stesse generano un indotto economico dal quale dipende il benessere di molti altri individui, siano essi lavoratori dipendenti, professionisti, pubbliche amministrazioni o di nuove imprese. Le ricadute economiche da inefficienza della giustizia civile, insomma, gravano sulle imprese, oltre che certamente sui singoli. Sulle prime, che si trovano costrette a operare in contesti normativi incerti, nei quali aumentano il numero di variabili che agiscono negativamente sulla famosa efficienza totale dei fattori produttivi che sarebbe all'origine del difetto di competitività del Paese Italia; sui secondi, che non sempre hanno modo di fare rispettare, fino in fondo e in tempi accettabili, i propri diritti civili.

La *survey* è rivolta a coloro che intendano tracciare un quadro conoscitivo sufficientemente ampio sulle problematiche connesse alle inefficienze del sistema giudiziario civile, in considerazione del fatto che il rispetto delle norme e la capacità di farle rispettare da parte di un governo rappresentano un indicatore rilevante del suo grado di sviluppo. Le riflessioni fatte su diversi fronti di ricerca hanno in comune l'intento di dimostrare empiricamente che competitività, giustizia e certezza dei nessi tra competitività e giustizia sono fattori rilevanti sui quali i paesi devono lavorare con urgenza e fattiva collaborazione perché sia garantito lo sviluppo sostenibile: quel tipo di sviluppo che genera benessere diffuso per tutti tranne per coloro che traggono vantaggio dalle inefficienze che si producono per effetto della regolazione.

2.2 Analisi economica del diritto e teoria della regolazione

Negli ultimi anni, il problema dei lunghi tempi della giustizia civile ha attirato l'attenzione di studiosi di discipline giuridiche⁶ che, mutuando paradigmi e concetti propri della teoria economica, hanno incentrato le

⁶ Nei paesi di *common law* l'analisi economica del diritto è molto diffusa nelle facoltà giuridiche. La disciplina è stata introdotta anche in molte università italiane.

loro analisi su aspetti significativi degli effetti dell'inefficienza della giustizia civile sul sistema economico. La lettura dei saggi e delle ricerche realizzate, nell'ambito disciplinare chiamato "economia del diritto"⁷, consente di tracciare un primo quadro dei problemi analizzati, ma soprattutto di isolare le variabili esplicative impiegate per motivare le possibili inefficienze del sistema giudiziario italiano in termini di impatto negativo sulla redistribuzione del reddito e sull'allocazione delle risorse.

L'analisi economica del diritto valuta gli effetti che i provvedimenti normativi producono o potrebbero produrre sul sistema economico, utilizzando l'analisi economica. Nell'analisi economica del diritto è possibile rinvenire due approcci generali: il primo, macroeconomico, analizza la regolazione ottimale, vale a dire il *mix* di Stato e mercato compatibile con lo sviluppo economico; il secondo, microeconomico, analizza singole fattispecie giuridiche con strumenti economici (teoria dei giochi, *survival analysis* e modello principale-agente).

In questo paragrafo viene illustrato il problema della regolazione ottimale, in quelli successivi i contributi micro-economici più significativi dell'analisi economica del diritto in Italia.

Vale la pena di sottolineare, sin dall'inizio, che l'esercizio di tutela giurisdizionale dei diritti genera costi attribuibili all'esistenza dello Stato e alla sua funzione di tutela dei diritti di proprietà e di interessi legittimi, necessaria per il buon funzionamento del mercato stesso. Il mercato infatti non è un'istituzione naturale e difficilmente potrebbe sopravvivere se non vi fosse la tutela dello Stato (*law enforcement*).

Dal punto di vista economico, l'interazione sociale tra gli individui avviene attraverso due istituzioni regolatorie: lo Stato e il mercato. Le due istituzioni non sono alternative, ma viceversa complementari⁸.

Nella visione più tradizionale degli economisti, il mercato è un insieme di individui e istituzioni che perseguono la razionalità economica, garantendo così il benessere collettivo.

La razionalità economica si basa infatti sui noti assunti:

- gli individui hanno preferenze rivelabili, adeguate alle risorse che possiedono;
- gli agenti razionali agiscono in vista della massimizzazione della loro soddisfazione personale. Il comportamento è indice sia della tipologia di preferenze dell'individuo, sia della loro intensità e può essere

⁷ Gli approcci metodologici che si sono nel tempo sviluppati nell'ambito di questo filone di studi riflettono le differenze di scuole di pensiero economiche: l'analisi economica del diritto neoclassica di Chicago, quella dei costi di transazione, del benessere neo-paretiano, quella neo-istituzionalista e altre ancora. Comune ai diversi approcci è il principio dell'efficienza, basato sull'assunto della razionalità individuale.

⁸ Stiglitz J.E., *Economics of the Public Sector*, 2nd ed., Norton & Co., New York, 1988.

misurato, nel consumo o nella produzione, in termini di *willingness and ability to pay*;

- gli agenti razionali compiono le loro scelte in base al criterio di efficienza.

Si dimostra che se ogni individuo compie le sue scelte in base al criterio di efficienza paretiana, si raggiunge nel sistema economico l'efficienza allocativa, cioè la migliore allocazione⁹ delle risorse disponibili. Il presupposto analitico di questo modello è la concorrenza perfetta, in cui produttori e consumatori agiscono in base a un criterio di razionalità, non esistono "barriere all'entrata" per nuovi imprenditori, ma soprattutto i contratti sono sempre completi perché è possibile prevedere in essi tutti gli stati del mondo.

Quando viene meno una delle condizioni precedenti, in generale in caso di incompletezza dei mercati, si parla di fallimento del mercato nel regolare le interazioni individuali attraverso il sistema dei prezzi. Il mercato, quindi, può "fallire" (*market failure*), venendo meno alla sua funzione primaria che è quella di assicurare un'efficiente allocazione delle risorse, per cui è necessario un intervento "regolatorio" di altra natura. In questa impostazione economica, lo Stato avrebbe la funzione di sostituire il mercato, con la gestione diretta di beni o servizi e la produzione ed esecuzione di norme giuridiche.

L'intervento dello Stato e, a maggior ragione, la tutela giurisdizionale dei diritti si rendono necessari ogni volta che il mercato non sia in grado di assegnare i diritti di proprietà (*property rights*) di beni o "mali".

Queste situazioni, peraltro molto diffuse nei sistemi economici, vengono chiamate esternalità. Il problema delle esternalità è molto rilevante per due motivi: il primo è connesso al fatto che i cosiddetti "mali", vale a dire beni che producono effetti indesiderati a livello sociale e individuale, sono molto più diffusi di quanto si possa pensare; il secondo motivo ha a che fare con le caratteristiche delle esternalità: questo tipo di beni non ha un prezzo né viene scambiato sul mercato. Non esiste un mercato dove gli effetti indesiderati (ad esempio, l'inquinamento), o quelli vantaggiosi per gli individui, trovino un prezzo (un indennizzo o un risarcimento) e contestualmente non si sviluppa per questi beni né una domanda né un'offerta orientata alla massimizzazione dell'utilità.

Le esternalità¹⁰ esistono quando, data la definizione esistente dei diritti di proprietà, cioè i diritti e i doveri incombenti su chi esercita un'attività economica, chi danneggia non ha l'obbligo di indennizzare i produt-

⁹ Per una critica al paradigma neoclassico, cfr. Sen A.K., *On Ethics and Economics*, Blackwell, Oxford, 1987.

¹⁰ Il problema delle esternalità è connesso al fatto che alcune risorse naturali o i prodotti indesiderati delle attività di consumo o di produzione non possono essere oggetto di proprietà privata.

tori o i consumatori danneggiati dalle sue attività; chi invece avvantaggia non ha modo di essere ricompensato. Il sistema di segnali fornito dai prezzi di mercato si rivela distorto ed erroneo: esso incorpora solo le informazioni basate sulle decisioni prese da soggetti con "ottica limitata", che non tengono conto di tutti i possibili effetti e ripercussioni sugli altri soggetti. Ciò significa che, in presenza di esternalità, qualsiasi equilibrio non sarà Pareto-efficiente.

Le esternalità inoltre producono un costo, dato dalla sommatoria dei costi privati e dei danni sopportati dai terzi, di norma superiore al costo privato.

Da un punto di vista economico, la giustizia civile avrebbe anche la funzione di definire i diritti di proprietà e di assegnare a essi un valore, in sostituzione del mercato.

Negli ultimi decenni del secolo scorso, tuttavia, sono stati numerosi gli studi che hanno mostrato accanto al "fallimento del mercato" un possibile "fallimento anche dello Stato". Lo Stato, quando interviene in sostituzione del mercato, crea costantemente eccessi di offerta o eccessi di domanda, alterando così il sistema dei prezzi. Ma i motivi che spiegano l'insuccesso pubblico nella regolazione del sistema economico sono gli stessi che minano il mercato. Tra questi:

1 - informazione incompleta. Lo Stato non dispone di onniscienza né sulla esaustività né sulla qualità delle informazioni. Ad esempio, un comportamento può essere vietato da una norma giuridica, ma spesso una restrizione legale richiede un apparato amministrativo di controllo costoso o tempi lunghi per l'accertamento giudiziale della violazione. Le organizzazioni statali impegnano risorse produttive e, quando assumono dimensioni rilevanti, vengono amministrate secondo regole burocratiche.

Il problema dell'informazione e dei contratti incompleti è stato analizzato dagli economisti negli studi noti anche come il problema principale-agente.

Molti obiettivi di natura economica, per essere raggiunti, richiedono una delega e un contratto che fissi le regole tra due contraenti. Il principale incarica, attraverso lo strumento contrattuale, un altro individuo, l'agente, a realizzare un compito specifico. Il problema è che gli obiettivi del principale e quelli degli agenti non sono gli stessi. Dal momento che l'informazione non si distribuisce in maniera uniforme tra le due parti (asimmetria informativa), il principale ha difficoltà a controllare la *performance* dell'agente.

Il primo problema (*hidden information*) è che l'agente possiede informazioni che sarebbero utili al principale, ma l'agente le utilizza per un proprio tornaconto.

Il secondo problema dell'asimmetria informativa nasce ex-post, dopo la stipula di un contratto. Viene chiamato *moral hazard* perché analizzato per la prima volta nei mercati assicurativi. Il rischio morale è la causa dei premi assicurativi elevati. Dopo che il contraente ha sottoscritto, ad esempio, una polizza assicurativa contro il rischio di furto nel proprio appartamento, l'attenzione e le precauzioni contro il possibile ladro si riducono. Aumentano cioè i comportamenti cosiddetti "opportunistici", che possono diventare talvolta veri e propri reati. In assenza di completa informazione, il principale dovrà in qualche modo trovare una formula contrattuale che gli consenta di controllare la *performance* dell'agente in relazione a tutti gli stati del mondo (contratti completi), collegando la *performance* dell'agente a un sistema di incentivi o disincentivi.

Per questi motivi, lo Stato non è onnisciente e in generale non ha informazioni in quantità e in qualità superiori a quelle degli operatori privati. Se lo Stato dovesse intervenire per tutte le esternalità dovremmo immaginare uno Stato molto più esteso di quanto non lo sia attualmente (ma chi sarebbe disposto a finanziarlo?);

- 2 - diritti di proprietà. L'individuazione dei diritti di proprietà e l'attribuzione del costo sociale a chi ha provocato un effetto indesiderato nell'attività di produzione (il caso tipico è il danno ambientale) e consumo di un bene sono una misura efficace, solo se il processo di individuazione del colpevole non richiede elevati costi di transazione. Oltre all'accordo, che è l'ipotesi più auspicabile, potremmo immaginare che le parti lese ricorrono a una azione legale. Al ricorrente spetta tuttavia l'onere della prova. Ciò significa che la parte lesa deve sostenere costi di transazione elevati, sia in termini di avvocati sia di tempo dedicato.

Inoltre anche il sistema di giustizia, visto in una prospettiva economica, può causare a sua volta esternalità. Se la domanda di giustizia è oltremodo elevata, a parità di risorse assegnate ai tribunali, aumenta la durata dei procedimenti. L'eccessiva durata dei procedimenti può determinare o il ricorso a formule contrattuali di giustizia privata (conciliazione, arbitrati, clausole nei contratti) oppure a distorsioni nell'allocazione delle risorse a vantaggio dei più furbi. Si mina così il *law enforcement* su cui si fonda l'economia di mercato.

Non esiste un *mix* ottimale di Stato e mercato compatibile con lo sviluppo economico. Buona parte delle regolazioni nel mondo sono inefficienti, in termini di crescita economica, perché rispondono a interessi politici ed economici del momento. In molti paesi si è avviato, tuttavia, un ampio processo di revisione e di attenzio-

ne alle conseguenze anche economiche di atti o fatti pubblici¹¹.

L'analisi economica del diritto, da questo punto di vista, si rivela come uno strumento prezioso per il miglioramento e rafforzamento della giustizia civile in Italia.

2.3 Modelli di riequilibrio del mercato della giustizia civile

Il Centro di ricerca e documentazione "Luigi Einaudi" ha realizzato una ricerca¹² basata sullo sviluppo di un modello di equilibrio del mercato della giustizia civile. Questo contributo è il risultato di una indagine che il Centro "Einaudi" ha effettuato ricorrendo alla consultazione di fonti informative qualitative (interviste a testimoni privilegiati) e quantitative, il cui principale risultato è rappresentato da una *set* di indicatori sui tempi e sui costi della giustizia civile, utili per implementare, nel tempo, un sistema di monitoraggio dell'andamento del sistema giudiziario civile.

L'utilità di disporre di informazioni che consentano la valutazione dell'efficienza del sistema giudiziario italiano è nella considerazione che la lentezza della giustizia civile, in un quadro di scambi commerciali favoriti dalla moneta unica europea, possa costituire un fattore di freno alla mobilità di risorse e capitali esteri.

L'analisi descrittiva si basa sui seguenti indicatori: il numero dei procedimenti sopravvenuti (rappresentativo della domanda di giustizia espressa), il numero dei procedimenti esauriti (misura della capacità di risposta dell'apparato giudiziario) e quello dei procedimenti pendenti (indica il grado di inefficienza della giustizia rispetto alle aspettative sociali).

Se indichiamo con:

De = domanda di giustizia espressa

DI = domanda di giustizia latente nel sistema

Dt = domanda di giustizia totale del sistema

Is = grado di inefficienza del sistema giudiziario rispetto alle aspettative sociali

¹¹ Sul finire degli anni '90 l'Ocse ha pubblicato un vero e proprio decalogo del buon regolatore. Sul piano giuridico si sta assistendo ad un grande sforzo di semplificazione e di orientamento ad una maggiore efficacia dell'azione amministrativa, sia con riferimento ad aspetti organizzativi sia a valutazioni di tipo economico. Per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico (legge n. 50 del 1999) viene introdotta l'analisi di impatto della regolazione attraverso l'ausilio dell'analisi costi-benefici. C'è stato un pieno accoglimento normativo che qualsiasi atto di regolazione è desiderabile quando i costi sociali totali non eccedono i benefici sociali totali, e quando i costi privati (*compliance costs*) non eccedono i benefici privati.

¹² Musy M. A., Simongini M., Pizzetti F. G., Monateri P. G. (a cura di), *Un manager in tribunale: costi e tempi della giustizia civile in Italia: analisi economica, riforme e strumenti alternativi*, Centro di ricerca e documentazione "Luigi Einaudi", Torino, 1999.

dove:

$$D_e = f(\text{n. dei procedimenti sopravvenuti})$$

$$I = f(\text{n. dei procedimenti pendenti})$$

allora la domanda latente può essere definita in funzione del grado di inefficienza del sistema giudiziario:

$$D_e = D_t - D_l$$

$$D_l = f(I_s)$$

La tesi che si sostiene è che il livello di inefficienza del sistema genera aspettative sociali tali da disincentivare gli individui dall'intraprendere cause civili, con conseguente mancata emersione di una componente della domanda di giustizia, la cosiddetta *domanda latente*. I dati a disposizione del gruppo di ricerca, tuttavia, non individuano la domanda complessiva della collettività, ma soltanto quella che si esprime concretamente sotto forma di instaurazione di procedimenti di giustizia civile. In breve, non è possibile valutare l'entità della domanda di giustizia potenziale che, pur presente nel sistema, non si traduce, per varie ragioni, in lite, prima di tutto per via della consapevolezza sui tempi e sui costi che un procedimento di cognizione ordinaria comporta (si produce una sorta di effetto scoraggiamento).

L'equilibrio del sistema è determinato dal livellamento tra il numero dei procedimenti esauriti e quelli sopravvenuti, azzerando le pendenze. Il modello prevede altresì che la possibilità per il sistema di raggiungere l'equilibrio dipende dalla circostanza che il numero dei procedimenti esauriti sia necessariamente superiore a quello dei sopravvenuti, in modo da assorbire nel tempo l'arretrato dei procedimenti pendenti.

Le pendenze rappresenterebbero lo scarto fra la domanda di giustizia espressa dalla collettività e la risposta a tale domanda fornita dall'apparato giudiziario ogni anno:

$$P_{pa} = (P_{pa-1} + P_{sa}) - P_{ea}$$

dove:

$$P_{pa} = \text{n. procedimenti pendenti nell'anno } Y_{pa}$$

$$P_{pa-1} = \text{n. procedimenti pendenti nell'anno } Y_{pa-1}$$

$$P_{sa} = \text{n. procedimenti esauriti nell'anno } Y_{sa}$$

$$P_{ea} = \text{n. procedimenti esauriti nell'anno } Y_{ea}$$

L'analisi, effettuata in serie storica dall'inizio del 1900, mette in evidenza che il tasso di crescita delle pendenze è un fenomeno che comincia a presentarsi dalla metà degli anni '50 per divenire esponenziale nella metà degli anni '80.

Per quanto riguarda i tempi medi dei procedimenti, si può osservare che dopo una felice parentesi tra la fine degli anni '60, negli anni '80 si ha di

nuovo un incremento della durata media del procedimento, mentre i primi anni '90 fanno registrare un'apprezzabile inversione di tendenza.

Nella ricerca sulla giustizia civile entra in gioco anche la variabile "potenziali litiganti" in Italia.

In generale il numero dei potenziali litiganti potrebbe trovare una correlazione naturale con variabili demografiche, nella considerazione che al crescere della popolazione aumenta conseguentemente il numero di cause, anche a parità di tasso di litigiosità. La correlazione tuttavia non è significativa: il tasso di litigiosità è aumentato in periodi di bassa crescita demografica ed è diminuito in anni di forte incremento demografico. Sembra dunque che il tasso di litigiosità non sia spiegabile solo con ragioni demografiche.

Un altro elemento di originalità della ricerca risiede nel tentativo di mettere in evidenza i costi aggiuntivi che un qualunque creditore (persona fisica o giuridica) deve sopportare. Si analizza la situazione in cui si trovano i creditori che, privi di titolo esecutivo, debbono costituirselo attraverso la procedura di ingiunzione. Il fatto che il numero dei decreti ingiuntivi emessi ogni anno è di gran lunga superiore al numero delle sentenze dei procedimenti di cognizione ordinaria fa ritenere che la maggior parte dell'attività svolta dai giudici sia legata alla fase preparatoria della emanazione del decreto, piuttosto che alla procedura di esecuzione.

L'anomalia che penalizza pesantemente le imprese o gli individui, titolari di un credito, è nell'accoglimento frequente da parte dei giudici di opposizioni meramente dilatorie. Prendere tempo può essere comunque vantaggioso per il debitore.

L'inadempienza oltretutto può essere anche considerata una forma anomala di finanziamento. La fissazione del tasso di interesse legale, rende conveniente essere inadempienti, laddove non siano stati pattuiti degli interessi di mora ex-contracto superiori a quelli legali: il creditore diventa così un finanziatore inconsapevole.

Da una parte, il cliente deve comunque anticipare all'avvocato le spese occorrenti e gli acconti sul compenso; dall'altra al momento della emissione della sentenza che chiude il processo, il giudice può condannare il soccombente al pagamento con esclusione delle spese sostenute dalla parte vincitrice.

In questo modo, l'accertamento di un credito determina una sorta di progressività dell'incidenza delle spese per diritti, onorari e spese di cancelleria sul valore delle cause tale da "scoraggiare il creditore" dall'intentare causa, anche laddove il suo stato di diritto sia palesemente violato da una controparte in malafede, che quindi trae profitto da una "ingiustizia" del sistema giudiziario civile.

2.4 Efficienza economica ed efficienza della giustizia civile

Il legame tra l'efficienza della giustizia civile e l'efficienza del sistema economico in alcuni paesi dell'Unione europea è stato analizzato da Daniela Marchesi¹³, nel saggio *Giustizia: tempi e interazioni con il sistema economico*.

Le premesse teoriche si riferiscono a un mercato che funziona in condizioni di efficienza, in cui gli scambi avvengono a parità di forza contrattuale e con costi di transazione nulli. Sulla base di questo scenario, si ipotizza che la giustizia abbia costi e tempi di accesso diversificati che incidono sulle condizioni di efficienza del mercato; in particolare la variabile tempo risulta di particolare importanza nei processi dinamici di inefficienza, perché tende a diventare il canale di trasmissione di mutue esternalità negative tra sistema giudiziario e sistema economico. Il tempo, in particolare, è responsabile del metodo di determinazione del compenso degli avvocati: in Italia, in particolare, il compenso è legato alla durata dei procedimenti. Si potrebbe così determinare da parte degli avvocati la convenienza all'allungamento pretestuoso dei processi.

Questa tesi viene mostrata attraverso due indicatori di efficienza della giustizia civile:

- la *durata media dei procedimenti* di cognizione civile ordinaria. I paesi osservati si distinguono in due gruppi: quelli di *common law* (Inghilterra e Galles), più rapidi, e quelli di diritto civile (tutti gli altri), più lenti. Tra questi ultimi l'Italia risulta essere il sistema più lento in assoluto¹⁴: nove anni e mezzo di durata, rispetto alla media europea di cinque anni e mezzo.
- il *costo di accesso* al servizio. Secondo questo indicatore, invece, è il gruppo di paesi di *common law* che risulta più inefficiente rispetto a quelli di diritto civile.

I costi di accesso presi in considerazione comprendono gli onorari dovuti all'avvocato e le spese processuali che vengono pagate all'avvio del procedimento. In Italia complessivamente i costi sono inferiori alla media europea, anche se la componente maggiore (93%) è quella del compenso per il legale.

¹³ *L'inefficienza della giustizia civile, conseguenze sull'economia*, in Cassese e Galli (a cura di) *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1998. Daniela Marchesi è primo ricercatore all'Isae nell'area "Economia e diritto". Oltre ai numerosi saggi sull'efficienza della giustizia civile (cfr. bibliografia) è una delle autrici di La Voce, www.lavoce.info.it.

¹⁴ Il risultato è riferito ai dati del 1996 su controversie per inadempimento contrattuale per un valore che va dai 50 mila ai 200 mila ECU.

Sulla base dei parametri relativi a tempi e costi di accesso nei tre gradi di giudizio, viene calcolato un *indicatore sintetico di efficienza della giustizia civile*¹⁵.

Analogamente, per costruire un *indicatore sintetico di efficienza del mercato* vengono presi in considerazione il tasso di sovrapprofitto di mercati azionari nazionali, il tasso di natalità e l'età media delle imprese¹⁶.

I quattordici Paesi considerati vengono quindi classificati sulla base dei due indicatori di efficienza: emerge che i Paesi di *common law* sono agli ultimi posti per via degli altissimi costi di accesso al servizio, l'Italia è tra gli ultimi paesi di diritto civile, mentre quelli con sistema di derivazione germanica risultano avere sia una ottimale combinazione di costi di accesso e tempi di risoluzione sia un alto livello di *performance* economica¹⁷. Secondo questa chiave di lettura, la lentezza giudiziaria introduce condizioni di inefficienza assimilabili a *barriere all'entrata* che compromettono l'equilibrio complessivo del sistema economico.

2.5 Inefficienze da sottodimensionamento dell'offerta

La ricerca sulla *Dimensione e composizione ottimale degli uffici giudiziari* è stata realizzata da M. Alessandra Antonelli e Daniela Marchesi, nell'ambito dei lavori che l'ex Commissione tecnica per la spesa pubblica ha effettuato per "La costruzione di un sistema di controllo di gestione del Ministero di grazia e giustizia" su incarico dell'omonimo Ministero.

Il servizio reso dal sistema giudiziario, a livello aggregato e a livello delle singole unità elementari rappresentate dai singoli uffici giudiziari, viene assimilato, nell'ambito della ricerca citata, a un processo produttivo, le cui condizioni tecniche sono determinate dal complesso di norme pro-

¹⁵ Il metodo impiegato per costruire l'indicatore sintetico è l'analisi delle componenti principali: si distribuisce la varianza di un insieme di variabili per determinare la combinazione lineare (i pesi) di queste variabili che massimizzi la variazione della componente principale costruita; la componente principale costruita è la variabile che meglio cattura la variazione delle componenti sottostanti.

¹⁶ Il tasso di sovrapprofitto è stato misurato come media della differenza tra l'indice mensile netto MSCI in dollari e il tasso di interesse dei Treasury bill (i Bot USA) a cadenza trimestrale, osservata nel periodo 1970-1996. L'MSCI è stato scelto come indicatore perché ampiamente utilizzato dagli investitori e perché incorpora il prezzo delle azioni e la quota attesa di utili distribuiti; pertanto cattura maggiori informazioni sul tasso di profitto del mercato al di fuori delle quotazioni. Il tasso di natalità delle imprese è stato calcolato come media per il periodo 1988-1996 del rapporto tra nuove imprese e stock di imprese esistenti. L'età media delle imprese è stata calcolata sulla base dei dati della Commissione europea relativi al 1996.

¹⁷ Per le variabili più strettamente economiche, il periodo di osservazione è stato opportunamente ampliato per ridurre le possibili distorsioni legate alla variabilità e per aumentare l'omogeneità con le variabili strutturali del sistema (tempi e costi).

cedurali che regolano l'esercizio della funzione giudiziaria e i cui *input* sono essenzialmente costituiti dal personale impiegato. Obiettivo della ricerca è verificare se le disfunzioni del sistema (rappresentate dall'entità del lavoro arretrato, dalla lunghezza dei procedimenti e dal livello dei costi) possano essere ricondotte a una non ottimale dimensione degli uffici e a un'errata combinazione dei "fattori produttivi".

A tal fine, viene verificata, per livello territoriale e per tipologia di ufficio giudiziario, la rispondenza della distribuzione delle risorse produttive alla domanda del servizio e vengono individuate le unità produttive (uffici giudiziari) meno efficienti mediante la valutazione dell'efficienza di scala e lo scostamento dai parametri di efficienza.

Il metodo di ricerca adottato articola il lavoro in tre fasi fondamentali: la raccolta dei dati, l'analisi delle relazioni fondamentali tra variabili critiche di *input* e *output*, la stima econometrica della funzione di costo.

La prima fase riguarda la predisposizione del modello di rilevazione e l'implementazione di un *data base*. Rispetto al modello di rilevazione progettato, che comprende le quantità fisiche e il costo di tutti i fattori produttivi, si sono rese disponibili, al tempo di realizzazione della ricerca, solo informazioni sulla consistenza fisica e il costo del fattore lavoro (magistrati e personale amministrativo senza alcuna distinzione funzionale), sul volume della domanda (procedimenti¹⁸ sopravvenuti e pendenti) e sul volume del prodotto¹⁹ del servizio (procedimenti esauriti).

La seconda fase è dedicata all'analisi descrittiva del sistema giudiziario e delle relazioni intercorrenti tra le variabili rilevanti (distribuzione dei fattori produttivi e domanda del servizio, congestione e produttività dei diversi fattori, variabilità dei costi del servizio). L'analisi descrittiva viene realizzata tenendo conto della distribuzione territoriale degli uffici (corti d'appello, tribunali, preture, ripartiti per regione) e dei fattori (magistrati e personale amministrativo ripartiti per livello di qualifica, per tipologia di ufficio e per regioni). L'indice di correlazione tra la

¹⁸ In tutta la ricerca si fa generico riferimento ai "procedimenti" intendendo la somma di quelli civili e penali per via della forte relazione esistente: l'indice di correlazione tra carico di lavoro civile e penale per tipologia di ufficio giudiziario e l'indice di correlazione tra lavoro smaltito civile e penale per tipologia di ufficio assumono tutti valori molto vicini a 1. La forte correlazione tra civile e penale è probabilmente spiegata dall'essere la densità della popolazione e il grado di scolarizzazione dei cittadini due elementi fortemente determinanti per il tasso di litigiosità e il grado di criminalità del bacino di utenza dei vari uffici. Questi risultati inducono a trattare congiuntamente i dati relativi al civile e al penale, anche se solo limitatamente alle questioni di efficienza nella organizzazione delle risorse.

¹⁹ Il prodotto dell'ufficio è composto dai procedimenti esauriti e pendenti, considerando pendenti quelli che hanno uno stadio di avanzamento superiore a quello dell'anno precedente. Valutare questa seconda componente comporta complicazioni analitiche non risolvibili senza imporre ipotesi forti. Poiché si è calcolato che la correlazione tra procedimenti pendenti e esauriti è superiore a 0,9 per tutte le tipologie di ufficio giudiziario, si è scelto di elaborare indici di produttività che includessero i soli procedimenti esauriti.

domanda del servizio e la distribuzione del fattore lavoro denota valori molto elevati per tutte le tipologie di uffici presi in considerazione; in altri termini pare che la distribuzione nel territorio del personale si muova nella stessa direzione dell'effettiva domanda di servizio. Per misurare la capacità di un ufficio di ottimizzare le risorse (combinare i fattori a disposizione per massimizzare il risultato) vengono successivamente presi in considerazione due indicatori di efficienza: il rapporto tra l'insieme del personale amministrativo e dei magistrati e il rapporto tra i costi totali delle procure e il numero dei procedimenti esauriti. Emerge che i costi, la cui struttura non presenta sostanziali variazioni tra i diversi uffici giudiziari, aumentano in modo proporzionale con l'aumentare del numero dei procedimenti esauriti.

La terza fase comprende l'applicazione di un modello di stima per l'individuazione delle scelte dimensionali ottimali delle unità produttive (uffici giudiziari) e per la valutazione degli effetti dell'introduzione del giudice unico. Le conclusioni indicano che il processo produttivo del sistema giudiziario si caratterizza per la rigidità nella sostituibilità negli *input* e negli *output*. Entrambe le forme di rigidità emergerebbero dal dettato normativo, con la differenza che quella tra *output* è di per sé ineliminabile in quanto la giustizia è un servizio fondamentale. La verifica empirica sugli *input*, invece, porterebbe a escludere che la combinazione non ottimale dei fattori (tra lavoro del personale amministrativo e lavoro dei magistrati) sia l'origine principale dell'inefficienza della produzione del servizio (giustizia). Piuttosto sembrerebbe che i principali problemi di inefficienza siano legati al sottodimensionamento delle unità produttive (il 70% dei tribunali e l'80% delle preture).

2.6 Inefficienze da sovradimensionamento della domanda

Le cause dell'inefficienza della giustizia civile sono state spesso attribuite al lato dell'offerta, oggetto di analisi del modello esposto nel precedente paragrafo. La bassa produttività del personale e la complicazione procedurale sono i principali fattori cui spesso si è attribuita la causa della dilatazione dei tempi di risoluzione delle controversie giudiziarie civili. Il contributo di Daniela Marchesi, così come argomentato in precedenza, suggerisce un'ipotesi alternativa: all'origine dei problemi di efficienza potrebbe esserci un sovradimensionamento della domanda alimentato dalla lentezza della giustizia italiana. L'anomala lunghezza dei processi, causata dalla congestione del settore, produrrebbe una domanda "patologica", alimentata non tanto dall'esigenza di risolvere

una questione giuridica incerta ma da altre considerazioni di carattere opportunistico: "...per un operatore palesemente in torto può essere più conveniente affrontare un giudizio dai tempi incerti, piuttosto che ottemperare alle richieste della parte lesa..." in tempi certi e rapidi²⁰.

L'andamento della produttività dei magistrati nel corso dei decenni porterebbe infatti a escludere la preponderanza di inefficienze dal lato dell'offerta. Dove i carichi di lavoro sono maggiori i magistrati lavorano di più e risultano più produttivi; la distribuzione dei magistrati sul territorio risulta invece poco coerente con la distribuzione della domanda di giustizia. In ogni caso, secondo Daniela Marchesi, l'incremento dell'offerta complessiva di giustizia nel tempo, in termini di addetti, non è trascurabile. D'altra parte, l'accentuarsi di fenomeni di congestione, indicano che la domanda è cresciuta più rapidamente dell'offerta.

Dall'esame dei dati del periodo 1975-1993 emerge che il 60% della domanda espressa è per cause economiche (proprietà e obbligazioni) e di basso valore pecuniario²¹; di questi procedimenti solo il 38% termina il primo grado di giudizio con sentenza; il restante 62% per inattività delle parti e per il raggiungimento di un accordo extragiudiziale. I dati disaggregati, relativi alle due principali categorie di istituti, "obbligazioni" e "lavoro e previdenza", presentano andamenti divergenti: le cause per obbligazioni terminano con l'emissione di una sentenza nel 37% dei casi, mentre quelle per lavoro nel 69% dei casi. Si denoterebbe, quindi, l'effettiva esistenza di una componente di domanda "patologica", espressa per ordini di motivi diversi dall'accertamento di un diritto.

Secondo questa tesi, quindi, prima di aumentare ulteriormente il ritmo di crescita dell'offerta o della produttività dei magistrati, occorrerebbe analizzare il processo di formazione della domanda di giustizia civile. Con questa intenzione, il modello economico impiegato da Daniela Marchesi esprime la relazione tra la domanda patologica e il comportamento razionale degli agenti, considerando la prima come in funzione di tre variabili: il differenziale tra il tasso di interesse legale e quello di mercato; la durata media dei procedimenti; l'ammontare delle spese processuali che la parte pendente in giudizio deve rifondere a quella vincente. Applicando il modello si dimostra come la durata attesa per lo svolgimento dei processi possa determinare un'espansione patologica della domanda di giustizia e indurre un processo di generazione di congestione da congestione.

In particolare, il modello considera gli elementi normativi che regolano l'accesso e il costo del ricorso alla giustizia. Esso prevede due agenti, *A* debitore e *B* creditore, un danno del valore pari a *C*.

²⁰ Cassese S., Galli G., *L'inefficienza della giustizia civile, conseguenze sull'economia* op. cit.

²¹ Il 60% è fino a 10 milioni di lire, il 45% fino a 5 milioni di lire.

Ipotizzando che A sia consapevole che la somma C è equa e dovuta a B , egli ha due scelte possibili: 1. ammettere il debito e pagare la somma; 2. negare il debito e indurre B a citarlo in giudizio.

Nel caso 2 si possono verificare due scenari: 2a. il processo si chiude con una condanna al pagamento della somma C a carico di B ; 2b. il processo termina senza sentenza perché A e B si accordano per una somma inferiore a C oppure perché B abbandona la causa. Le alternative che A ha di fronte sono quindi 1 e 2:

- se sceglie 1, paga tutta la somma C e perde gli interessi di mercato sulla somma C per tutto il tempo della durata del processo;
- se sceglie 2a paga tutta la somma C , gli interessi al tasso legale della somma C per tutta la durata del processo e una parte delle spese processuali di B ; A preferirà 1 a meno che la differenza tra il tasso di interesse di mercato e quello legale non è tale da rendere il costo opportunità di 1 uguale o superiore al costo atteso di 2a;
- se sceglie 2b, paga parte della somma C o nulla. A preferirà 2b a meno che la probabilità che B accetti un accordo o rinunci alla causa sia inferiore alla probabilità che si arrivi a una condanna al pagamento di tutta la somma C con gli interessi legali della somma per la durata del processo.

Dato che non è possibile prevedere esattamente se si verificherà lo stato 2a oppure lo stato 2b le alternative possibili restano 1 e 2. La scelta in ogni caso è in funzione del tasso di interesse di mercato e della probabilità delle due alternative possibili. L'incertezza è connessa alle previsioni che A deve formulare sulla durata del processo, all'andamento delle variabili rilevanti per decidere e alla stima delle previsioni di B in merito alle medesime variabili. Il valore delle probabilità associate agli eventi è in funzione della forza contrattuale di B che, a sua volta, dipende da quattro variabili:

1. la quota delle spese processuali che gli vengono rimborsate da A ,
2. il tasso di interesse legale,
3. il tasso di interesse di mercato,
4. la durata attesa del processo.

Tra queste la maggiore incertezza per A è data dalle attese di B sull'andamento del tasso di interesse di mercato. Un alto grado di imprevedibilità circa l'andamento dei tassi di mercato, per il periodo di durata della causa, introduce un'elevata incertezza circa le previsioni della controparte in merito alle perdite e ai guadagni legati al termine del giudizio, rendendo lo spazio di contrattazione talmente ampio da precludere l'accordo tra le parti.

Si dimostra che vi è una soglia N di durata dei processi oltre la quale il

mercato non può sopravvivere poiché nessuno ritiene profittevole adempiere ai contratti. N è in funzione inversa del tasso di interesse di mercato e in funzione diretta con il rapporto tra le spese processuali e il valore della causa:

$$N^* \leq \frac{L_n (1+S)}{L_n (1+r)}$$

Il flusso dei profitti attesi degli agenti dipenderebbero quindi dalla lunghezza dei processi e dalle spese processuali a carico della parte perdente in giudizio. Se i processi durano oltre una certa soglia allora tutti troveranno conveniente la strategia b e il mercato fallirà. Dato che si osserva che in realtà N è ben al di sotto della durata media dei processi, vi sono due modi di preservare la sopravvivenza del mercato: introdurre le forme di giustizia privata, attraverso l'introduzione nei contratti di una clausola compromissoria, che deferisce all'arbitrato la decisione su eventuali controversie, oppure accettare la sopportazione di una perdita di efficienza. La perdita di efficienza deriva da un sovrapprofitto che lucrano quegli agenti che si sono comportati bene al tempo t e che successivamente riscuotono un premio per l'affidabilità acquisita nel mercato. I nuovi entranti, non avendo ancora acquisito una reputazione, risultano essere meno affidabili di quelli che sono già sul mercato e che hanno acquisito una buona reputazione. Questo fenomeno è del tutto analogo a una barriera all'entrata²².

Le conclusioni del contributo indicano che vi sono opportunità nel comportamento degli agenti, indotte da regole e tempi processuali, che alimentano l'inefficienza della giustizia civile. Rispetto a questi fattori, la riduzione della durata dei procedimenti, del differenziale dei tassi di interesse e dei costi processuali sono tutte forme d'intervento urgente per regolamentare il sistema affinché gli agenti, le imprese e gli individui siano tutelati.

2.7 Effetti della regolamentazione sulla competitività

Numerosi contributi hanno in passato analizzato le ricadute dei *compliance cost*, i cosiddetti costi di complicazione amministrativa, sulla competitività d'impresa, arrivando a dimostrare come il peso dei costi di gestione delle procedure di adempimento alla regolamentazione impo-

²² Per l'approfondimento del modello di analisi si veda *L'inefficienza della giustizia civile: conseguenze sull'economia*, appendice II: *Inefficienza della giustizia e efficienza del mercato. Il modello formale*, pag. 455, op. cit.

sta dal sistema pubblico a quello produttivo è in proporzione superiore per le imprese di medie e piccole dimensioni rispetto a quelle di maggiori dimensioni²³. Di indagini di questo tipo ne sono state prodotte molte, sia in ambito nazionale sia internazionale, da parte di soggetti istituzionali ma anche di rappresentanza, come le associazioni di imprese, giungendo più o meno ai medesimi risultati, tutti certamente utili per sospingere l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni.

Ambiente normativo e competitività è un contributo che, in linea con quanto detto in apertura al capitolo, si propone di misurare gli effetti della regolamentazione e l'eccesso di regolazione sulla concorrenza tra imprese²⁴. L'aspetto connotante dell'analisi è nella ricerca di un nesso causale tra regolamentazione e competitività in termini macro-economici. Il suo approccio di analisi è di tipo comparativo, in quanto si basa sul confronto in alcuni paesi dei valori di indicatori di *performance* economica e di "ambiente normativo".

Partendo dalla considerazione che le difficoltà delle economie europee nel sostenere tassi di crescita dell'occupazione e della produzione siano pari a quelli statunitensi, si sostiene che la capacità di adattamento delle imprese all'ambiente normativo rappresenti una metrica dell'effettivo grado di apertura dei mercati alla libera concorrenza. Si prendono in considerazione soprattutto i dati relativi alle imprese di piccole e medie dimensioni, particolarmente rilevanti per la struttura economico-produttiva italiana oltre che maggiormente esposte ai costi da regolazione. L'ambito di analisi considerato è l'insieme degli adempimenti richiesti alle imprese per la costituzione d'impresa o per il cambiamento di forma societaria e organizzativa; la costituzione interessa tutte le imprese, mentre il cambiamento di forma societaria interessa il mutamento di scala.

Si osservano i dati relativi a otto paesi²⁵, quattro principali tipologie di forma giuridica d'impresa²⁶ e cinque variabili rappresentative dei costi diretti e impliciti per gli adempimenti amministrativi²⁷.

Il metodo di analisi consiste nell'elaborazione di un indicatore sintetico,

²³ Il risultato sarebbe dimostrato da uno studio dello European observatory for Sme del 1999 e viene ribadito, come concetto, in numerosi contributi tra cui L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni, Introduzione a cura di S. Cassese e G. Galli, op. cit.

²⁴ Ambiente normativo e competitività, IV Rapporto trimestrale 2000 Isae.

²⁵ Francia, Germania, Irlanda, Italia, Olanda, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti.

²⁶ Public limited company (SpA), Private limited company (Srl), Prtnership (Snc), Sole trader (Ditte individuali).

²⁷ Si segnala che una prima attuazione della delega richiamata nel testo è avvenuta con il d. lgs. 19 febbraio 2004 n. 59 "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003 n. 53". Di tale decreto non si è potuto tenere conto nella relazione, essendo stato emanato successivamente alla data di svolgimento del convegno.

impiegato per ordinare i paesi considerati in base al grado di complicazione della propria normativa e nel confronto con un indicatore sintetico di *performance* economica dei paesi.

I vincoli amministrativi e di regolamentazione che gravano sul processo di costituzione di impresa risultano individuati attraverso:

- il tempo mediamente intercorrente tra l'avvio delle pratiche e l'effettiva costituzione d'impresa;
- il capitale minimo legale richiesto per la costituzione d'impresa; una variabile che grava sulla costituzione e sul mutamento di forma giuridica e che, contrariamente a quanto vorrebbe la logica della norma, non assicura la solvibilità dell'impresa perché per le norme che stabiliscono un capitale minimo non prevedono un adeguamento automatico del valore a quello di mercato;
- le spese amministrative imposte per la costituzione d'impresa, quali le tasse di costituzione, le imposte di bollo, i diritti di segreteria, eccetera, il cui valore dipende spesso dal numero di adempimenti richiesti e dai livelli amministrativi che coinvolgono la procedura;
- i costi indirettamente legati alla complicazione amministrativa e di regolamentazione, quali i compensi da pagare a legali, consulenti e rappresentanti; come la precedente anche questa componente di costo dipende dal grado di complessità dei rapporti con le pubbliche amministrazioni;
- il grado di efficienza del mercato dei capitali, che rappresenta una variabile che influenza la capacità e il costo per le imprese di reperire i capitali aggiuntivi necessari per fare fronte ai costi elencati sopra; laddove vi sia imperfezione nel mercato dei capitali vi sono costi aggiuntivi che derivano dall'accesso al credito per il finanziamento delle spese.

Gli indicatori di rigidità normativa per forma giuridica sono il risultato della combinazione delle variabili elencate²⁸. Nello stesso modo vengono calcolati quelli sintetici per paese.

Gli esiti di questa applicazione indicano che a valori più alti dell'indicatore per paese corrisponde un più elevato grado di rigidità normativa: i casi estremi sarebbero rappresentati proprio dagli Stati Uniti e dall'Italia.

²⁸ Gli indicatori di rigidità dell'ambiente normativo sono il risultato della combinazione degli indicatori puntuali e conservano e riassumono le informazioni da essi contenute. Per assegnare i pesi da attribuire agli indicatori puntuali nella costruzione dell'indicatore sintetico per forma giuridica ci si serve dell'analisi delle componenti principali. Si tratta di una procedura di calcolo che consente di costruire un indicatore sintetico (la componente principale) che tiene conto del maggior numero possibile di informazioni relative alle variabili sottostanti, seguendo il criterio della massimizzazione della varianza, che consente di individuare le coordinate delle componenti pervenendo alla costruzione di appositi pesi. Il peso assume un valore compreso tra -1 e +1 e la loro varianza dipende dal valore assoluto del peso.

Con la stessa metodologia statistica, l'analisi delle componenti principali, viene calcolato un indicatore sintetico di competitività e di *performance* economica per paese.

Le variabili considerate sono: il tasso di disoccupazione, la quota di esportazioni nel mondo, l'ammontare degli investimenti diretti dall'estero e il tasso di natalità delle imprese. Anche per questo indicatore i casi più estremi sono rappresentati da Stati Uniti e Italia.

Le conclusioni del lavoro mostrerebbero in definitiva una relazione negativa tra rigidità dell'ambiente normativo e *performance* economica, mentre i tre fattori che inciderebbero maggiormente su questa relazione sarebbero proprio l'obbligo del capitale minimo d'impresa, il tempo e i costi indiretti di complicazione per adempimenti amministrativi. Come dire che l'eccesso di regolazione amministrativa induce a effetti distorsivi in quanto depressivi rispetto all'efficiente allocazione delle risorse (scarse) d'impresa (minore per dimensioni, verrebbe da aggiungere, in considerazione del fatto che l'Italia rappresenta l'economia di un paese costituito da Pmi).

3 Cause giudiziarie civili e costi rilevanti per le imprese

Costi diretti e indiretti che ricadono sul sistema economico

di Margherita Burgarella

3.1 Costi connessi all'accesso e alla durata dei procedimenti

39

I contributi teorici citati e le fonti di dati esaminate dal gruppo di lavoro Istat-Mipa nel corso della ricerca applicata realizzata negli anni scorsi, hanno messo in evidenza l'esistenza di una serie di oneri diretti e indiretti che gravano sulle imprese coinvolte in procedimenti giudiziari civili. Si tratta di quattro tipi di costi.

- a. *Spese amministrative per gli atti amministrativi giudiziari*: è la prima componente di costo che grava sulle imprese che si rivolgono al sistema giudiziario civile, che comprende gli oneri di accesso e ogni altro diritto connesso con la procedura amministrativa della causa civile. Una caratteristica, che accomuna sia i costi amministrativi sia i diritti e onorari da corrispondere ai difensori legali, è l'applicazione delle tariffe, che dipendono dal valore della causa. La legge finanziaria per l'anno 2000 ha introdotto il "contributo unificato per gli atti giudiziari". Questo contributo rappresenta un'innovazione del processo civile perché scompaiono i bolli e al loro posto viene introdotto un contributo da versare al momento dell'iscrizione a ruolo della causa. La riforma è entrata in vigore nel marzo del 2002 e vale per tutti i procedimenti iscritti a ruolo dopo tale data. Nel testo definitivo della medesima legge finanziaria sono state introdotte alcune modifiche sostanziali, tra cui: il pagamento del contributo a pena di irricevibilità dell'atto²⁹; la declaratoria di improcedibilità della domanda stessa a opera del giudice, qualora nel corso della causa la domanda aumenti di valore e vi sia manca-

²⁹ Il cancelliere può legittimamente rifiutare un'iscrizione a ruolo di una causa (o un intervento in un'esecuzione) in mancanza della prova del pagamento del contributo stesso. Ciò significa che l'adempimento di un obbligo fiscale è presupposto essenziale ed inderogabile per l'instaurazione compiuta di una causa civile.

ta integrazione del contributo; la rimodulazione della definizione di valore indeterminabile³⁰. A questi costi si aggiungono quelli di diritto fisso per il rilascio di copie autentiche per ogni atto anche se composto di più fogli o pagine.

- b. *Diritti e onorari dei difensori legali, del ricorrente e del convenuto*: il compenso del difensore per l'assistenza legale si compone di due voci:
- gli onorari di avvocato e procuratore, relativi all'attività di studio svolta dal difensore; sono stabiliti in funzione del valore della causa e si riferiscono a specifiche attività, per ognuna delle quali non è stabilita una somma fissa ma una forcella di compensi possibili entro la quale il singolo professionista può scegliere quella da applicare al cliente;
 - le spese non documentate, relative alle attività connesse al lavoro del difensore e ammesse forfettariamente nella misura del 10% della voce precedente.

I costi che si sostengono normalmente per compensi di assistenza legale, i diritti e gli onorari, sono commisurati al valore della causa. Le possibili voci per le quali si corrispondono i diritti sono numerose e si distinguono, essenzialmente, a seconda del tipo di processo, se di cognizione o di esecuzione. Ciascuna, comunque, è commisurata al valore della causa. Le tariffe per ciascuna voce dei diritti sono univocamente stabilite dai manuali delle tariffe forensi; quelle relative all'onorario vengono applicate, come accennato, con riferimento a una forbice che varia tra un valore minimo e un valore massimo della tariffa per ciascuna voce. Di fatto la componente più rilevante del costo complessivo per la difesa processuale è quella relativa all'onorario, di difficile misurazione perché connessa alla complessità della causa, alla sua durata e alla sede competente.

³⁰ I processi di valore indeterminabile si considerano compresi nello scaglione di cui alla lettera d), comma 1 della tabella riportata nel testo della Legge. Nei procedimenti giudiziari contenziosi, il cui valore sia indeterminabile, di competenza esclusiva del giudice di pace, il contributo unificato è dovuto nella misura prevista per lo scaglione di cui alla lettera c) del comma 1 della tabella. Articolo 9 "I processi amministrativi quando non sia determinabile il valore della domanda, si considerano ricompresi nello scaglione di cui alla lettera a) del comma 1 della tabella. I processi di valore indeterminabile si considerano compresi nello scaglione di cui alla lettera d), comma 1 della presente tabella. Nei procedimenti giudiziari contenziosi, il cui valore sia indeterminabile, di competenza esclusiva del giudice di pace, il contributo unificato è dovuto nella misura prevista per lo scaglione di cui alla lettera c) del comma 1 della presente tabella. Il contributo dovuto per i procedimenti speciali previsti nel libro quarto, titolo I e II, del codice di procedura civile, compreso il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, e nei confronti di opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento, è ridotto alla metà. Il contributo non è dovuto per i procedimenti cautelari richiesti in corso di causa ai sensi dell'articolo 669-quater del codice di procedura civile. Per i procedimenti di esecuzione immobiliare è dovuto esclusivamente il contributo alla lettera c) del comma 1 della tabella. Per gli altri procedimenti esecutivi, l'importo del contributo dovuto è quello indicato nella lettera c) del comma 1 della tabella, ridotto alla metà" (rif. tabella riportata in allegato al provvedimento).

La classificazione vigente al momento della realizzazione della ricerca applicata³¹ era la seguente³²:

Diritti

- processo di cognizione e procedimenti speciali davanti ai giudici ordinari, ai giudici amministrativi tributari e speciali, agli arbitri e autorità;
 - processo di esecuzione.
- Onorari per cause avanti a:*
- Giudice di pace;
 - Tribunale, organi equiparati e organi di giustizia tributaria;
 - Organi di giustizia amministrativa di primo grado;
 - Corte d'appello;
 - Corte di cassazione, magistrature superiori, compreso il tribunale comunitario di primo grado;
 - Corte costituzionale, Corte europea per i diritti dell'uomo, Corte di giustizia europea;
 - Procedimenti speciali, procedure esecutive e procedimenti tavolari.

Ai costi che si sostengono per diritti, onorari e compensi vari corrisposti al difensore, si aggiungono, i relativi costi accessori: l'Iva del 20% e il contributo per la cassa di previdenza degli avvocati, corrispondente al 2% degli onorari.

- c. *Costo opportunità*: a danno del ricorrente (vincitore) per mancati profitti derivanti dall'impiego delle risorse oggetto del contendere in giudizio e corrispondente extra-profitto a vantaggio del convenuto (soccumbente) connesso all'inadempimento contrattuale che determina la possibilità di impiegare risorse altrimenti indisponibili. Il costo opportunità è commisurato al flusso di interessi che derivano dall'impiego di un dato capitale in usi alternativi rispetto a quello corrente. Un modo per misurare il costo opportunità può rinvenirsi anche nella differenza nei costi sopportati dall'impresa nel ricorrere a vie giudiziali o extragiudiziali. L'impresa che voglia ottenere il riconoscimento di un diritto o la prestazione indicata in un contratto stipulato, può ricorrere alle vie giudiziali oppure, in alternativa, a quelle extragiudiziali quando ve ne siano i presupposti in termini di valore e materia del contendere. La scelta si pone infatti solo per alcune materie. Ad esempio, per le procedure concorsuali la via giudiziale è obbligata proprio perché si tratta di tutelare, oltre l'impresa, i diritti di numerosi creditori appartenenti a categorie di diverso

³¹ D.M. 05.10.1994, in vigore dal 01.04.1995.

³² Le tabelle relative ai diritti e agli onorari che seguono sono tratte dalla consultazione di "Tariffe forensi".

tipo, tra cui i lavoratori dipendenti, i creditori chirografari, privilegiati e ipotecari. Per molte materie, rilevanti soprattutto per le imprese in termini di frequenza e di valore economico delle cause, è consentito il ricorso alla mediazione, alla conciliazione, all'arbitrato, all'*ombudsman* bancario³³, al difensore civico³⁴. Si tratta di forme non giurisdizionali che possono fare capo a iniziative "pubbliche" in senso lato, in quanto promosse o controllate da enti pubblici, come pure a iniziative private, che offrono un potenziale alleggerimento degli oneri della giustizia ordinaria e che rappresentano un servizio fornito a tempi, costi e garanzie di efficacia concorrenziali rispetto a quelle offerte dallo Stato. Le fonti informative esistenti nelle diverse sedi istituzionali³⁵ indicano che complessivamente questi strumenti sono ancora abbastanza poco utilizzati, probabilmente anche per scarsità di risorse e di pubblicità. L'analisi più attenta però indica anche che l'impiego della giustizia alternativa è in rapida crescita e si avvia a diventare una significativa risposta alla domanda di giustizia "inespressa o latente"³⁶.

Occorre tenere presente che è in atto un lento fenomeno di "diversificazione" dell'offerta di giustizia, originato essenzialmente dall'esistenza di una domanda potenziale superiore all'offerta giudiziale. Il disequilibrio su quel che potremmo definire il "mercato dei servizi di giustizia", sembra potersi in parte riassorbire anche grazie alle spinte della domanda potenziale sull'offerta giudiziale: la domanda potenziale si traduce, in parte, in domanda "effettiva" - che trova soddisfazione soprattutto nell'offerta giudiziale, ma anche extragiudiziale - e in parte in domanda "inespressa" - che inizia a trovare risposta nell'offerta extragiudiziale e quindi a emergere come effettiva.

Un esempio. L'impresa che intenda far valere un proprio diritto deve mettere in conto i costi e i tempi che un procedimento civile di cognizione e di esecuzione può comportare. La domanda di giustizia di questo soggetto può rimanere inespressa soprattutto quando il valore del

³³ Istituito nel 1993 dall'Associazione bancaria italiana, l'*ombudsman* ha lo scopo di migliorare l'informazione e il livello di tutela della clientela con le banche. Il ricorso a tale strumento può avvenire solo dopo avere effettuato un reclamo alla banca e per valori di controversia superiori ad una certa soglia. I costi sono a carico delle banche che hanno aderito all'*Accordo per la costituzione dell'ufficio reclami e dell'ombudsman bancario*.

³⁴ Nel 1990 è stata emanata la legge n. 142/90 sull'*Ordinamento delle autonomie locali*, in cui si prevede la costituzione, da parte dei Comuni e delle Province, dell'ufficio del difensore civico quale garante del buon funzionamento dell'Amministrazione pubblica, sulla base dell'esperienza dei difensori civici regionali di precedente costituzione.

³⁵ Si veda il par. 6.4 *La giustizia civile: verso la differenziazione delle forme di tutela*, Rapporto annuale Istat.

³⁶ Per la definizione di domanda "inespressa o latente" si veda Musy, Simongini e Pizzetti (a cura di), *Un manager in tribunale, costi e tempi della giustizia civile in Italia, analisi economica, riforme e strumenti alternativi*, pubblicato nel 1999 dal Centro di ricerca e documentazione di Luigi Einaudi, op. cit.

contendere è modesto e l'efficienza del sistema giudiziario è bassa. Se la materia lo consente, però, la domanda inespressa dell'impresa può tramutarsi in domanda effettiva che si rivolge al sistema extragiudiziale. I costi e i benefici, indicati all'inizio del capitolo, sono tra i fattori che concorrono a determinare il *pay-off* atteso dall'agente-impresa e quindi il suo comportamento³⁷: l'impresa che voglia far valere un diritto valuta prima di tutto se ricorrere o meno alla giustizia e, in caso affermativo, a quale offerta di giustizia rivolgersi (giudiziale o extragiudiziale). In pratica l'impresa deve valutare la convenienza di intraprendere una causa civile; d'altra parte deve decidere, ad esempio, se rivolgersi ai tribunali oppure alle camere arbitrali, quando ne abbia conoscenza. In questa sequenza di scelte, che non sempre sono del tutto consapevoli, l'impresa valuta sulla base di quello che si attende dal sistema. Se la somma in gioco è bassa e si attende che i tempi siano sufficientemente lunghi (quindi con costi legali proporzionalmente alti) da superare in prospettiva il valore del contendere, allora è molto probabile che l'impresa decida di lasciar perdere e di non ricorrere alle vie legali (non entra nel mercato). Al contrario se essa sa di potersi rivolgere alle camere arbitrali e di poter avere risposta entro poche settimane (con bassi costi) allora è più probabile che decida di chiamare in causa la controparte (entra nel mercato).

Occorre tuttavia registrare che allo stato attuale non vi sono fonti sistematiche di rilevazione della domanda e offerta extragiudiziale. Il confronto tra costo della giustizia ordinaria ed extragiudiziale è, allo stato attuale di informazioni disponibili, un'indicazione per approfondimenti futuri.

Le parti in causa, comunque, sono sempre due e sia che si decida di ricorrere alle vie legali sia che si decida di lasciar perdere, tra le due vi è sempre quella che perde e quella che guadagna. Vi sono rapporti di carattere economico in cui è spesso noto a entrambe le parti quale sia quella in torto e quale quella in ragione. Pur in presenza di questa informazione, è probabile che il debitore decida di non adempiere ai propri obblighi. L'opportunità che gli si presenta è quella di maturare dei veri e propri extraprofiti derivanti dall'inefficienza del sistema giudiziario: la durata eccessiva dei procedimenti (con alti costi da sopportare) possono scoraggiare il creditore dall'intentare una causa oppure possono far passare così tanto tempo da consentire al debitore, nel frattempo, di godere di capitali in forma impropria. A fronte di questa prospettiva, il debitore, prima di decidere se farsi citare, deve mettere in conto la pos-

³⁷ Secondo la cosiddetta "teoria dei giochi", impiegata in economia per teorizzare il comportamento degli attori e il legame con le condizioni di mercato, il *pay-off* è il risultato atteso che l'individuo calcola sulla base della valutazione di una serie di fattori di costo e di beneficio che egli osserva sul mercato. Il *pay-off* è assimilabile al risultato atteso del *trade-off* costi-benefici.

sibilità che la causa si risolva in tempi brevi e/o che il giudice lo condanni al risarcimento delle spese legali sostenute dal creditore.

In questo quadro concettuale, la giustizia alternativa funziona anche come deterrente per tutti quei debitori che contano di godere di extra-profitti proprio per l'alta probabilità che i creditori, che vantano somme di modesta entità, decidano di "lasciar perdere", o di "abbonare" una parte del credito pur di ottenere la parte rimanente, oppure di ricorrere a vie giudiziali di durata imprevedibile.

Il problema non è la stima in sé ma il dato di base. Il problema della stima dei costi indiretti incontra, d'altra parte, come già detto in precedenza, notevoli difficoltà di specificazione. È dimostrato che il flusso di extra-profitto è determinato (D. Marchesi, op. cit.), dalle aspettative del debitore in malafede circa il tempo, il differenziale dei tassi di interesse di mercato e legale e il rapporto tra le spese processuali e il valore della causa. Le variabili sulla cui base il debitore forma le proprie aspettative possono variare nel tempo. Si ritiene utile continuare a ragionare sul modello ma, allo stato attuale, trovare una *proxy* del "vantaggio per i debitori" è poco realizzabile.

d. *Danno eventualmente subito dal ricorrente per durata irragionevole del procedimento giudiziario*³⁸: i ritardi della giustizia civile connessi ai tempi degli esiti dei procedimenti iscritti a ruolo possono essere così importanti da configurare violazioni del cosiddetto diritto alla durata ragionevole del processo di accertamento giudiziario dello stato di diritto del ricorrente. È un diritto da anni riconosciuto dalla Corte di giustizia europea e da pochi anni, dal 2001, anche dal sistema di diritto vigente in Italia, che prevede la possibilità di richiedere il riconoscimento di un risarcimento a carico del sistema giudiziario stesso. Agli approfondimenti su questo tipo di costo è dedicato il paragrafo seguente.

In definitiva, i costi connessi alle cause giudiziarie civili producono una perdita economica netta derivante dalle distorsioni allocative che si generano per via dell'impiego forzato di risorse, altrimenti allocabili, in procedimenti giudiziari che potrebbero talvolta evitarsi e che hanno spesso una durata irragionevole. Come dire che l'inefficienza del sistema giudiziario civile produce costi che alimentano mercati di servizi (es. di difesa legale) che altrimenti non avrebbero motivo di esistere.

Occorre sottolineare che mentre i costi per gli atti amministrativi e per la difesa legale rappresentano dei costi di tipo diretto, i costi opportunità sono di tipo indiretto e misurabili mediante l'applicazione di modelli di stima basati su dati e, laddove questi non siano disponibili, su ipotesi, in particolare relativamente alle preferenze degli individui e

³⁸ Diritto al risarcimento per durata non ragionevole del procedimento giudiziario, rif. alla Legge n. 29/2001, nota come legge "Pinto".

alle metriche da applicarsi per determinarne il valore economico. È proprio quanto si è provato a fare nell'elaborazione e applicazione di modelli di stima dei costi connessi alle cause civili in materia di lavoro e di fallimento riportati nei capitoli seguenti del volume.

I successivi due paragrafi del capitolo propongono un approfondimento sui temi, rispettivamente, del diritto al risarcimento dei danni connessi ai ritardi della giustizia civile e delle forme di ADR (*alternative dispute resolution*). Si tratta di due forme di intervento di cui il legislatore italiano ha previsto l'introduzione soprattutto perché sollecitato, da un lato, dal progressivo accumularsi di cause civili pendenti e, dall'altro lato, di riflesso, dagli ammonimenti degli organismi dell'Unione europea originati dall'inefficienza, e talvolta dall'inefficacia, del sistema giudiziario italiano.

Entrambi, sebbene introdotti oramai alcuni anni fa, sono a oggi ancora poco utilizzati rispetto al loro potenziale. Occorre infatti ricordare che si tratta di due forme diverse di intervento finalizzate, in qualche modo, ad arginare gli effetti distorsivi generati dai ritardi della giustizia. Il primo, il risarcimento per ritardo della giustizia civile, interviene a valle del procedimento, prevedendo, a carico dello Stato, una forma di indennizzo a compensazione di coloro che hanno patito, oltre un termine ragionevole, nell'attesa di vedersi riconosciuto un diritto. Il secondo strumento, la giustizia alternativa, nota nei Paesi anglosassoni come ADR, cerca di intervenire a monte del procedimento, prevenendone l'instaurazione in sede giudiziaria. I costi connessi alle forme alternative di giustizia sono tra l'altro piuttosto "concorrenziali" rispetto a quelli da sostenersi in sede giudiziaria e per questo rilevanti nell'ambito di una ricerca che ha inteso proprio tentare una misurazione dei costi che gravano sul sistema economico, sulle imprese in particolare, per effetto della giustizia civile e dei suoi ritardi soprattutto.

3.2 Risarcimento per violazione del termine ragionevole del processo

Fino a cinque anni fa per denunciare la lentezza di un procedimento giudiziario i cittadini italiani avevano come unica via il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, cui potevano rivolgersi denunciando il mancato rispetto dei termini della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*³⁹. A quel tempo,

³⁹ La Convenzione impone agli Stati membri di organizzare il proprio sistema giudiziario in modo tale da consentire ai tribunali di rispettare i criteri imposti dall'art. 6. La responsabilità di uno Stato, ai sensi del richiamato articolo, può quindi discendere dal mancato incremento delle risorse destinate alla soluzione di problemi di sovraccarico di lavoro o di carenze strutturali del sistema giudiziario, principio espresso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

la quasi totalità dei ricorsi individuali contro l'Italia aveva come oggetto la denuncia della lentezza dei processi giudiziari nazionali. A partire dal 1996 la Corte europea iniziò a constatare, in numerose cause, la violazione dell'articolo 6 della Convenzione sotto il profilo del termine non ragionevole della durata dei processi. D'altronde, le migliaia di ricorsi pendenti presso la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, attribuiti al Paese italiano, rischiavano di "ingolfarne" il funzionamento. Basti, infatti, pensare che soltanto tra il 2000 e il 2001, precedentemente all'emanazione della Legge n. 29/01, la Corte europea emise 541 sentenze di condanna al risarcimento a carico del Governo italiano, prevedendo a favore di ogni singolo ricorrente il pagamento di somme che oscillavano da un minimo di 5 a un massimo di 97 milioni di vecchie lire, sempre e soltanto per il danno morale connesso all'eccessiva durata del procedimento giudiziario⁴⁰.

Dopo numerose condanne il Governo italiano, dimostrando al Consiglio d'Europa di voler rimediare a tale prassi e di voler avviare una fase di riforma del sistema giudiziario, riformò l'art. 111 della Costituzione, introducendo il principio dell'equo processo⁴¹ e, successivamente, il 24 marzo 2001, deliberò la Legge n. 89/01, nota come "legge Pinto"⁴².

Con l'entrata in vigore di questo provvedimento, dall'aprile del 2001, chi lamenti l'eccessiva durata dei processi davanti ai giudici italiani può presentare un ricorso⁴³ alla Corte d'appello per ottenere, a carico dello Stato, il risarcimento dei danni morali o patrimoniali conseguenti all'eccessiva durata del processo. Dall'entrata in vigore di questi nuovi provvedimenti, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha sempre mantenuto vivo il potere di controllo politico sul Governo italiano ai fini del rispetto delle regole introdotte, in parti-

⁴⁰ La Corte europea dei diritti dell'uomo ha mediamente valutato, in precedenza all'emanazione della legge Pinto, il danno non patrimoniale derivante dalla lentezza della procedura nel modo seguente: - da 3 a 4 milioni di vecchie lire per ogni anno successivo a quello entro il quale la procedura si sarebbe dovuta concludere; - con durata ragionevole normale e media dei processi di 3 anni per il primo grado e 1 anno per i processi d'appello in Cassazione.

⁴¹ Con la legge di revisione costituzionale n. 2 del 23 novembre 1999, il Parlamento italiano ha deciso d'inserire il principio dell'equo processo nella stessa Costituzione. L'articolo 111 della Costituzione, nella sua nuova formulazione, cita "1. La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge; 2. 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".

⁴² Denominata "Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del Codice di procedura civile".

⁴³ Il ricorso si propone nei confronti del Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario, del Ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare, del Ministro dell'Economia e delle finanze quando si tratta di procedimenti del giudice tributario. Negli altri casi è proposta nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

colare modo con la legge Pinto⁴⁴.

La legge Pinto prevede che la domanda di riparazione venga proposta dinanzi alla Corte d'appello del distretto in cui ha sede il giudice competente, ai sensi dell'art. 11 del Codice di procedura penale, a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati nel cui distretto è concluso o estinto relativamente ai gradi di merito, ovvero pende il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata. La domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva.

È previsto che il risarcimento sia proporzionale al ritardo del processo giudiziario civile, misurato in mesi e anni, parametrato sulla base del numero dei gradi di giudizio e sull'oggetto (in via approssimativa) della lite. Nella categoria delle cause civili ammesse sono classificate anche quelle proposte davanti al giudice amministrativo o alla Corte dei conti. Solamente per le cause di sfratto al danno morale è possibile aggiungere la richiesta di risarcimento per danno materiale, mentre per tutti gli altri casi l'importo liquidato riguarda il solo danno morale.

Considerando a parte tutti gli aspetti di carattere giuridico procedurale, gli effetti di ricaduta della legge Pinto nel sistema giudiziario italiano sono stimabili sotto tre profili: il costo a carico dello Stato, l'incertezza sugli esiti delle domande di risarcimento presentate, l'accrescimento del carico di lavoro connesso all'applicazione del provvedimento.

1. *Danno per l'erario*: un'indagine⁴⁵, condotta nel periodo di emanazione della legge Pinto sulle sentenze emesse in 13 Corti d'appello italiane relative a diverse zone geografiche, che prende in considerazione solo le 15 mila cause pendenti nelle Corti d'appello italiane (che ritornano dalla Corte europea) per un valore medio di risarcimento danni di 10,33 mila euro ciascuna, stima un danno per l'erario che può arrivare a 154 milioni di euro. Se si considera una media di rigetto che oscilla dal 30% al 35% delle cause ammesse, si arriva a una stima di danno "certo" di 100-108 milioni di euro. Vanno poi aggiunte le "nuove" cause presentate direttamente alle Corti d'appello a partire dall'entrata in vigore della legge. L'indagine, in definitiva, sottolinea che la stima del danno è molto superiore allo stanziamento indicato nel testo di legge, per 12 miliardi di vecchie lire circa, corrispondenti a poco più di 6 milioni di euro.

⁴⁴ Ai sensi degli art. 46, 52 e 54 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

⁴⁵ L'indagine è stata condotta dal dott. avv. Giovanni Romano studioso in materia di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, avvocato difensore di numerose cause civili avviate dinanzi alle Corti d'appello italiane per l'applicazione della legge Pinto.

2. *Ulteriori ritardi nei tempi di risposta.* La durata dell'intero procedimento è fissata, in linea teorica, in quattro mesi. Si tratta di un termine, di fatto disapplicato, in ragione dei tempi che servono solo per lo svolgimento della prima udienza rispetto alla data di iscrizione a ruolo della causa. Nei migliori dei casi passano anche sette o otto mesi tra l'iscrizione a ruolo e la prima udienza. A questi si aggiungono i lunghi tempi di esecuzione delle sentenze: quand'anche le cause si esauriscano con sentenza di accoglimento e di riconoscimento del diritto al risarcimento, è possibile che la sentenza non venga eseguita per mancanza di fondi. Vi sono poi dei problemi procedurali non indifferenti per tutti i ricorsi che all'entrata in vigore della legge Pinto erano già stati presentati in Corte europea ma sui quali la stessa non aveva ancora definito l'ammissibilità; tutti questi ricorsi, che non sono pochi, non possono essere ripresentati dinnanzi alle Corti d'appello italiane se prima non vengono decretate ammissibili in sede europea. Le implicazioni, in termini di complessità procedurale e di durata complessiva del ricorso, quindi, possono essere ancor più pesanti per chi ha già, presumibilmente, subito danni per via delle lungaggini della giustizia civile italiana.
3. *Aumento della domanda di giustizia civile.* Le migliaia di cause, che prima erano pendenti presso la Corte europea, ora lo sono presso le Corti d'appello italiane e a queste se ne sono aggiunte altre, relative ai procedimenti che hanno maturato ritardi rispetto ai termini ragionevoli di durata dopo l'entrata in vigore della legge Pinto. Un esempio: la Corte d'appello di Roma, tra le più organizzate in questo contesto, ha disposto, in fase di entrata in vigore della legge, che tutte le cause relative alla sua applicazione venissero trattate nell'ambito della prima Sezione civile, nella quale all'epoca operavano circa trenta magistrati, i quali peraltro si occupavano già di altre procedure civili. I lunghi tempi di risposta che fino a oggi si sono registrati, indicati al punto precedente, sono anche imputabili all'ulteriore carico di lavoro maturato in capo alle Corti d'appello, le quali già prima dell'entrata in vigore della legge Pinto avevano i loro problemi. D'altronde, se così non fosse stato, questo provvedimento non sarebbe certamente nemmeno stato adottato. Il problema è che la sua adozione, paradossalmente, rischia di alimentare un'ulteriore tipologia di circolo vizioso, questa volta però da offerta di giustizia civile. L'inefficienza dell'offerta di giustizia produce l'innalzamento dei livelli di domanda, generando un ulteriore carico ai danni del sistema che offre servizi giudiziari.

L'impressione che emerge è che il provvedimento abbia inteso riconoscere, in via di principio, un diritto al risarcimento ma che di fatto non

abbia previsto i termini ragionevoli per poter dare seguito a questo riconoscimento sotto il profilo economico e morale. I tempi di riconoscimento del risarcimento e i fondi stanziati per la corresponsione dello stesso, infatti, confermano che questa legge, se da un lato riconosce un principio, dall'altro lato accresce l'incertezza di coloro che si rivolgono al sistema giudiziario. Con la conseguenza che il carico di lavoro degli uffici giudiziari accresce, riducendo ulteriormente la possibilità di imboccare una traiettoria di progressivo riassorbimento delle pendenze accumulate. Paradossalmente il provvedimento, nei fatti, anziché riconoscere un risarcimento a coloro che hanno sofferto per i ritardi della giustizia civile impone loro ulteriori patimenti e induce, a cascata, all'aggravarsi dei ritardi del sistema anche a carico di coloro che non hanno ancora nemmeno scelto di rivolgersi al sistema giudiziario. L'effetto scoraggiamento nei singoli, come nelle imprese, non può che consolidarsi, alimentando fenomeni di opportunismo adottati da agenti del mercato mossi dall'aspettativa di maturare extra-profitti a danno altrui. Fenomeni questi già focalizzati con sufficiente chiarezza dalla letteratura economica del diritto di cui si presentano i lineamenti nel capitolo 2 del volume.

3.3 Forme alternative di giustizia civile

Negli ultimi quindici anni tutti i maggiori Paesi europei hanno teso a cercare, per la risoluzione delle controversie, strade alternative al giudizio ordinario. Si tratta di un fenomeno piuttosto diffuso e datato soprattutto nei Paesi di *civil law*, come gli Stati Uniti, dove nasce il movimento ADR per l'*Alternative dispute resolution*, espressione con la quale si fa riferimento alle forme di risoluzione delle liti in modo alternativo rispetto al tradizionale rito civile. La *mediation*, nota da noi dagli anni '90 con il termine mediazione, risale ad esempio alla seconda metà degli anni '70.

L'allineamento dell'ordinamento italiano a quello degli altri Paesi avviene con l'emanazione della Legge n. 580/93, che attribuisce alle C.c.i.a.a. la facoltà di istituire le Commissioni arbitrali e conciliative, organismi deputati alla risoluzione delle liti mediante l'accordo delle parti. Altri provvedimenti, di emanazione successiva, hanno regolamentato l'introduzione delle forme di giustizia alternativa: la previsione, nell'ambito di contratti di subfornitura nelle attività produttive, del tentativo di conciliazione come obbligo per le parti rispetto al ricorso alla magistratura ordinaria (Legge n. 192/98), la disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (Legge n. 281/98).

A oggi gli strumenti extragiudiziari sono:

1. *Conciliazione*: con la quale si cerca di sistemare in via conciliativa o

transattiva una controversia. Spesso la soluzione transattiva viene ricercata con l'intervento di un mediatore, un soggetto terzo neutrale che chiarisce alle parti i punti di contrasto e prospetta i rischi di una lite in sede giudiziaria, prospettando una soluzione di compromesso accettabile per i contendenti. In caso di accettazione del compromesso esso assume efficacia contrattuale. Quando la controversia insorge e risulta vano il tentativo di conciliazione, l'unica via possibile è l'arbitrato rituale.

2. *Arbitrato*: si affida la decisione della controversia a dei giudici privati, gli arbitri. Si tratta di uno strumento alternativo, scarsamente diffusi in Italia analogamente alla conciliazione, utilizzato da una fascia medio alta di rapporti economici e commerciali, caratterizzata da una ancora rara capacità di autoregolazione, talvolta esercitata in autonomia senza l'ausilio di una specifica istituzione. In linea generale, tutte le controversie possono essere sottoposte a un arbitro, tranne quelle riguardanti lo stato delle persone, come ad esempio la separazione tra coniugi e il divorzio, i diritti indisponibili in genere, come ad esempio la potestà e i diritti familiari, taluni aspetti delle controversie di lavoro e assimilate. Le tipologie di arbitrato sono due:
 - *Arbitrato rituale*: con il quale l'arbitro, o un collegio arbitrale, giudica imparzialmente ed emette una decisione secondo diritto ed equità, che ha il valore di vera e propria sentenza vincolante le parti e avente titolo esecutivo immediato.
 - *Arbitrato irrituale*: presente solo in Italia, con il quale la decisione emessa dall'arbitro, o dal collegio arbitrale, assume il valore di un contratto tra le parti.
3. *Arbitraggio*: col quale l'arbitratore determina il contenuto di un elemento contrattuale per mandato congiunto delle parti. Quando le parti non abbiano previsto un elemento del contratto in essere tra loro possono demandarne la determinazione da parte di un terzo soggetto. La decisione di questo soggetto diventa parte integrante del contratto.
4. *Perizia convenzionale*: quando le constatazioni e gli accertamenti vengono effettuati, per mandato congiunto delle parti, da un perito o un esperto. Si tratta di uno strumento che si utilizza quando si renda necessario un accertamento o una valutazione di natura tecnica, afferente a questioni di fatto, che le parti di comune accordo ritengono di volere affidare a un terzo qualificato. È una via che consente la ricerca di un accordo transattivo, soprattutto quando le parti siano consapevoli in partenza dell'incertezza circa i propri rispettivi oneri e diritti e per questo cerchino una soluzione amichevole demandata

all'accertamento sotto il profilo tecnico delle carenze in termini di adempimento dei reciproci obblighi contrattuali.

La giustizia alternativa offre una serie di benefici rispetto al ricorso al giudice, che si possono riassumere in tre punti:

- a. *tempi di risposta brevi*, che nel caso dell'arbitrato raramente superano i tre mesi;
- b. *certezza dei costi*, in quanto i tempi di risposta sono brevi e l'assistenza di un difensore legale, seppure talvolta opportuna, non è necessaria. I costi per onorario degli arbitri e dei conciliatori sono predefiniti, così come il tariffario dei diritti di segreteria da corrispondersi in sede di attivazione della procedura stragiudiziarìa;
- c. *esecutività della decisione*, che determina la possibilità per le parti di vedere una pronta realizzazione di quanto stabilito dalla decisione presa dall'arbitro, senza dover attendere ulteriormente.

Conciliazione e arbitrato, che sono gli strumenti più utilizzati tra quelli extragiudiziali, rispondono a esigenze funzionali differenziate. L'arbitrato, in particolare, costituisce una alternativa forte al processo ordinario ed è prevalentemente utilizzato dal sistema delle imprese. Esso è stato impiegato soprattutto in modo selezionato, per risolvere controversie dal valore elevato in essere tra soggetti che hanno una certa autonomia e capacità di gestione dei conflitti di natura contrattuale. L'arbitrato è spesso utilizzato per risolvere le controversie internazionali. Sono attive numerose convenzioni bilaterali e multilaterali, tra cui la più rilevante è la *Convenzione di New York* del 1958 sul riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali straniere, cui aderiscono più di centoventi Paesi. La conciliazione, viceversa, è utilizzata per liti dal valore economico ridotto, che coinvolgono i consumatori o le piccole imprese, il lavoro e l'ambito socio-familiare.

In tempi più recenti si sta sviluppando, con ancora più lentezza, l'Odr, l'*Online dispute resolution*, un insieme di modi di risoluzione di controversie sviluppate nel *web*. Le forme di giustizia alternativa *online* sono la negoziazione automatica e la mediazione *online*. La negoziazione automatica non prevede l'intervento di un terzo neutrale, in quanto è il *software* che mette in comunicazione le due parti. Il sistema è "cieco" in quanto le parti non vedono mai, fino alla fine, l'ammontare dell'offerta inviata *online* dall'altra parte, ma sanno solo che l'altra parte ha migliorato la propria offerta. Si tratta naturalmente di un sistema adatto alla risoluzione di controversie dal valore economico contenuto, come quelle in materia assicurativa. Il suo punto di forza è nel fatto che esso consente di superare uno dei principali ostacoli alla riuscita di una trattativa tra le due parti, ossia il timore di scoprire le proprie carte e di apparire debole agli occhi dell'altra. La mediazione di un *software* anziché la pre-

senza di un mediatore fisico, fa sì che le due parti trattino senza in realtà negoziare apertamente, senza comunicare direttamente tra loro. Ci sono poi sistemi *web* che partono da una concezione del tutto diversa, basata invece proprio sul principio dello scambio diretto tra le due parti. Si tratta della mediazione *online*, nella quale il mediatore ricorre a una serie di tecniche per indurre le parti ad assumere un atteggiamento di collaborazione e cooperazione reciproca, facendo superare reticenze e diffidenze. Dal punto di vista del *software* si utilizzano sistemi di *chatroom conference*, utili, per quanto possibile, per riprodurre l'ambiente virtuale tipico di un'udienza di conciliazione. Miglioramenti rispetto a queste tecniche potranno venire dalla diffusione di sistemi di *video e audio communication (web cam)*, utili per comunicare anche visivamente a distanza.

L'applicazione di questi strumenti potrà presentarsi utile per la risoluzione di controversie per vie stragiudiziarie e, in virtù del contenimento dei costi, per favorire la necessaria comunicazione tra parti geograficamente lontane che cercano una via breve e poco costosa per redimere la lite. D'altronde questi strumenti potranno probabilmente presentarsi utili anche per redimere controversie relative alle liti da *e-commerce, trading online* bancario, *web marketplaces* (catena verticale tra imprese che scambiano merci tra loro). Certamente l'arbitrato ha ancora necessità di mantenere determinati livelli di formalismo, mentre la conciliazione ha i presupposti per potersi praticare maggiormente nel futuro, anche con l'ausilio di strumenti *online*.

In linea generale, a quasi dieci anni dall'introduzione delle forme extragiudiziali, in Italia sopravvive ancora, a differenza degli altri Paesi, una generalizzata diffidenza nei confronti dei sistemi alternativi di risoluzione delle liti e questo soprattutto per due motivi: la scarsa informazione sul potenziale e sull'applicabilità di questi strumenti, nonché l'approccio assolutista e istituzionale al concetto di giustizia. La lite, in questo senso, viene vissuta come rapporto di forza in cui le parti spesso cercano il riconoscimento, da parte del potere statale, del proprio diritto a ogni costo e in via integrale. Le forme alternative di giustizia, invece, sono basate sul presupposto della conciliazione, della soluzione mediana, forse non assolutista rispetto a un diritto ma, probabilmente, rispetto ai tempi e ai costi connessi alla ricerca del diritto delle parti. La mediazione connessa agli strumenti di giustizia alternativa, infatti, si presenta come particolarmente adatta in tutti quei casi, che sono la maggioranza, nei quali le responsabilità (contrattuali) delle parti sono diffuse e indeterminate e per le quali parrebbe quindi più opportuno addivenire a un riconoscimento reciproco di diritti e oneri.

Al di là delle ricadute in termini di costi e tempi di risoluzione delle liti, per gli imprenditori, ma anche per i cittadini, iniziare a pensare alla

composizione dei conflitti per via arbitrale o conciliativa significherebbe risolvere un problema pratico e inaugurare una nuova visione del concetto di giustizia, meno conflittuale e più collaborativa. D'altra parte, per il sistema giudiziario sarebbe auspicabile che le controversie civili di minore rilevanza potessero demandarsi al sistema extragiudiziale, in modo da poter innalzare il grado di fiducia nel sistema complessivo e ridurre i margini di profittabilità determinati finora dall'incertezza del sistema, in termini di tempi e di opportunità alla difesa da parte dei soggetti passivi di un abuso.

3.4 Indagini Istat in materia di giustizia civile

Analizzata la letteratura economica del diritto (cap. 2) e identificate le categorie di costo che gravano sulle imprese e sul sistema economico per via della lentezza della giustizia civile (par. 3.1-3.2), il gruppo di lavoro Mipa-Istat che ha realizzato la ricerca negli anni scorsi e da cui è tratto il volume ha cercato di capire su quali procedimenti giudiziari concentrare le proprie analisi e con quale metodologia calcolarne i costi per le imprese (cap. segg.).

Con questo scopo sono stati analizzati i dati relativi all'insieme dei procedimenti di giustizia civile di cognizione ordinaria esauriti nel 1999, gli ultimi dati disponibili al momento della realizzazione della ricerca iniziale. Da questa prima esplorazione emergeva che nelle cause esaurite in primo grado di giudizio nel 1999 circa il 40% dei procedimenti si esauriva con sentenza di rigetto, nel merito o per altra motivazione⁴⁶. I dati delle annualità successive non sono molto diversi e confermano sostanzialmente l'esistenza di un effetto di sovradimensionamento da domanda dovuto, almeno in parte, alla carenza dei presupposti formali e sostanziali affinché il soggetto ricorrente possa richiedere il riconoscimento di un diritto in sede giudiziaria civile.

Tra le materie che più frequentemente terminano con sentenza di rigetto vi sono il lavoro, la proprietà, la vendita di beni mobili, i titoli di credito e altre materie relative alla sfera delle obbligazioni, il mutuo, la successione testamentaria, il condominio, le elezioni e le materie di giurisdizione, competenza e procedura trattate nel Codice di procedura civile.

I medesimi dati relativi ai soli procedimenti che vedono le imprese come attore indicano che i procedimenti tendenti ad avere alte percentuali di rigetto hanno per oggetto le materie già indicate: la giurisdizio-

⁴⁶ I procedimenti di cognizione ordinaria iscritti a ruolo si esauriscono con sentenza di accoglimento totale o parziale della domanda del ricorrente, oppure con una sentenza di rigetto nel merito o per altra motivazione.

ne, la competenza e la procedura trattate dal codice di procedura civile, i titoli di credito, il trasporto, il mutuo, il lavoro, la proprietà di beni mobili e altri istituti inerenti la proprietà, le procedure concorsuali, la vendita di immobili, altre materie relative alle obbligazioni e alla tutela dei diritti.

Riscontri di questo tipo indicano che il sistema presenta i sintomi di un sovradimensionamento, dovuto probabilmente alla scarsa selezione all'ingresso della domanda nel mercato giudiziario civile: con questa espressione ci si riferisce evidentemente all'ipotesi che i difensori legali non effettuino sempre un'efficace valutazione dei termini di fattibilità di un ricorso giudiziario oppure che tendano talvolta a sovrastimare le probabilità di successo di una citazione in giudizio.

Con questa constatazione, sono stati selezionati i procedimenti le cui materie fossero più "rilevanti" per le imprese, intendendo per rilevanza la numerosità dei procedimenti che vedono coinvolta un'impresa come attore o convenuto, oppure il cui valore economico della causa in questione è mediamente alto. La selezione dei procedimenti aveva lo scopo di scegliere due delle tipologie più rilevanti per il sistema delle imprese e di sperimentare su queste dei metodi di stima dei costi connessi ai ritardi della giustizia civile.

Da questa prima analisi emerge, in linea generale, che i procedimenti più frequentemente iscritti a ruolo sono riconducibili, per le annualità di dati analizzate, al *risarcimento per fatto illecito*, mentre l'istituto più rilevante in termini di valore economico della causa riguarda le *procedure concorsuali*.

Se si osservano i procedimenti che coinvolgono le imprese, si nota come quelli che vedono un'impresa come soggetto ricorrente sono soprattutto quelli in materia di *altre materie relative alle obbligazioni*, con riferimento alle materie indicate negli art. 2060 e seguenti del codice civile; mentre le più rilevanti dal punto di vista del valore economico riguardano gli *istituti concorsuali* e tutti gli *istituti del lavoro*.

Lavoro e fallimento, quindi, rappresentavano e ancora rappresentano due delle materie di diritto civile di maggiore rilevanza per il sistema delle imprese, materie sulle quali l'Istat effettua rilevazioni annuali dedicate: in *lavoro*, *previdenza e assistenza obbligatoria* e per *procedure fallimentari* dichiarate e chiuse nell'anno.

Su questi due insiemi di procedimenti sono stati condotti degli approfondimenti con l'applicazione di metodi di stima dei costi, che ricadono sulle imprese e sul sistema per effetto dei ritardi da durata. I risultati tratti da queste applicazioni sono riportati nei capitoli successivi del volume, con riferimento ai dati aggiornati, relativi ai procedimenti esauriti nel 2003, ultima annualità disponibile al momento dell'elaborazione dei dati.

Occorrono alcune premesse. Nell'ambito delle rilevazioni annuali di Istat e Ministero della giustizia previste dal Piano statistico nazionale, le rilevazioni sui procedimenti in materia di *lavoro, previdenza e assistenza obbligatoria* riguardano molteplici istituti⁴⁷:

- Lavoro subordinato
 - corresponsione di retribuzione e di altre indennità di natura retributiva
 - determinazione delle mansioni e riconoscimento di qualifica o grado superiore
 - impugnazione di trasferimento o di provvedimento disciplinare del lavoratore
 - estinzione del rapporto di lavoro subordinato
 - tutela della libertà (di opinione ecc.) e della dignità
 - tutela della salute e della integrità fisica del lavoratore
 - tutela della libertà e dell'attività sindacale
 - permessi, congedi per cariche pubbliche, elettive, sindacali e motivi di studio
 - risarcimento danni su lavoro subordinato
 - tutela della maternità
 - altri oggetti relativi al lavoro subordinato
- Lavoro autonomo
 - corresponsione di provvigioni, onorari e di altro corrispettivo
 - adempimento di altri obblighi contrattuali
 - estinzione del rapporto di lavoro autonomo
 - risarcimento danni su lavoro autonomo
 - altri oggetti relativi al lavoro autonomo
- Previdenza e assistenza obbligatoria
 - corresponsione di pensione di vecchiaia
 - corresponsione di pensione di invalidità
 - corresponsione di pensione ai superstiti
 - corresponsione di altre prestazioni previdenziali
 - corresponsione di prestazioni assistenziali
 - corresponsione di indennità o rendita per infortunio
 - corresponsione di indennità o rendita per malattie professionali
 - pagamento contributi previdenziali
 - altri oggetti relativi alla previdenza e all'assistenza obbligatoria.

⁴⁷ Mod Istat M.222.

Tra le tipologie di soggetti indicati, ricorrenti e convenuti, infine, sono rilevati i soggetti imprenditoriali che operano con forma societaria, ma non tutti gli altri, quali le imprese individuali e le imprese *no profit*. Questa indisponibilità di informazioni sulla forma d'impresa ha vincolato le successive analisi, i cui risultati sono riportati nei capitoli seguenti, in quanto le imprese individuali, non identificabili nell'attuale *dataset* disponibile, sono presumibilmente quelle che hanno spesso una dimensione medio piccola e che, come tali, rappresenterebbero una parte importante del *target* d'analisi dei costi della giustizia civile oggetto del volume.

Le elaborazioni, effettuate sui dati dei procedimenti in materia di lavoro, indicano che, tra quelli esauriti con sentenza, maggiormente frequenti sono quelli riferibili alla *corresponsione di pensione di invalidità e ad altri oggetti relativi alla previdenza e assistenza obbligatoria*. Mentre il valore più alto, in media, delle somme liquidate con sentenza è rappresentato dai procedimenti in materia di *tutela della salute e dell'integrità fisica del lavoratore*. Sia nel caso in cui l'impresa fosse attore sia nel caso in cui essa fosse soggetto convenuto, l'istituto più frequentemente oggetto di causa civile è quello della *corresponsione di retribuzione e altre indennità di natura retributiva*. Quando invece l'impresa è soggetto convenuto sono prevalenti le cause esaurite con sentenza di condanna al pagamento per risarcimenti sulla *salute e integrità fisica del lavoratore, il risarcimento danni sul lavoro subordinato, la determinazione delle mansioni e il riconoscimento di grado o qualifica superiore* e, infine, una categoria residuale riguardante *altri oggetti sul lavoro subordinato*.

I capitoli 4 e 5 del volume sono dedicati all'analisi dei dati sui procedimenti in materia di lavoro e alla sperimentazione applicata, rispettivamente, di un modello di stima della probabilità degli esiti dei procedimenti, e di stima dei costi diretti connessi ai procedimenti in materia di lavoro, in particolare di quelli che hanno per oggetto una causa in materia di lavoro subordinato, per la corresponsione di *retribuzione e altre indennità di natura retributiva*.

Per quel che riguarda le *procedure fallimentari*⁴⁸, anch'esse oggetto di rilevazione annuale Istat, i dati sono rilevati per ciascuna procedura concorsuale in due momenti distinti: al deposito dell'istanza di fallimento e all'atto della chiusura della procedura di fallimento.

I dati rilevati nei due momenti sono analoghi. Ai fini dell'analisi dei costi della procedura emergono essenzialmente i dati tratti dalla chiusura delle procedure concorsuali. Sempre a questo scopo, l'indagine offre un ritorno informativo notevole, superiore a quello che si trae dalle rilevazioni in materia di lavoro. Le variabili fondamentali sono tre: le spese di retribuzione corrisposte al curatore fallimentare, le spese di

⁴⁸ Mod Istat M.224.

procedura e l'ammontare delle attività e passività, distinte tra crediti chirografari e privilegiati. Si tratta evidentemente di un dettaglio informativo che consente, per alcune procedure, di stimare la relazione tra l'ammontare delle attività e delle passività e l'ammontare delle spese della procedura, nonché la percentuale delle perdite subite dai creditori, a seconda del tipo di esito del procedimento.

Osservando i dati relativi alle modalità di chiusura della procedura fallimentare⁴⁹, si nota come gran parte dei procedimenti si esplichino in *liquidazione e ripartizione dell'attivo* e in *insufficienza o mancanza di attivo*, che spesso significa solo mancanza di attivo. Le restanti procedure hanno valori nulli nei campi del modello di rilevazione dedicati ad attivo, passivo e spese. Le modalità di chiusura più frequenti, comunque, che presentano valori positivi di attivo, passivo e relative spese, sono pari all'oltre 95% dei procedimenti rilevati.

In merito al profilo delle imprese coinvolte è altresì possibile conoscere la sede legale, le dimensioni in numero di addetti, la forma giuridica, l'anno di costituzione e soprattutto l'attività economica esercitata.

All'analisi dei dati relativi alle diverse tipologie di procedure fallimentari (chiusure) e all'applicazione di un modello di stima della perdita economica che si genera a carico del sistema Paese è dedicato il capitolo 6 del volume.

3.5 Conclusioni

I costi connessi all'accesso e alla durata dei procedimenti giudiziari civili sono di quattro tipi. Da un lato ci sono costi diretti per spese amministrative, atti amministrativi giudiziari e per diritti e onorari del difensore legale, dall'altro ci sono costi indiretti, misurabili con l'applicazione di modelli di stima, quali i costi opportunità. Un altro tipo di costo, che grava sul sistema economico anziché sugli individui, è connesso al risarcimento dei danni per violazione del termine ragionevole di durata dei procedimenti giudiziari civili.

⁴⁹ Si rilevano sette modalità di chiusura del fallimento:

1. Concordato fallimentare, quando l'attivo è sufficiente per pagare almeno tutti i crediti privilegiati e le spese; può essere avanzato solo dall'impresa.
2. Liquidazione e ripartizione dell'attivo, quando l'attivo è sufficiente per pagare le spese e la restante parte viene divisa tra i creditori intervenuti.
3. Insufficienza o mancanza di attivo, quando l'attivo non è sufficiente per pagare tutte o parte delle spese.
4. Pagamento integrale dei debiti, quando l'impresa paga tutti i crediti.
5. Mancanza di massa passiva, quando non vengono presentate istanze di ammissione al passivo e quindi non si procede alla liquidazione delle attività dell'impresa.
6. Revoca a seguito di opposizione, quando viene revocata la sentenza di fallimento.
7. Rinvio ad altro magistrato per competenza territoriale, quando la dichiarazione di fallimento può essere fatta dal tribunale competente dove l'impresa ha la sua sede principale.

I costi opportunità sono connessi agli extraprofitto che il soggetto convenuto di una causa matura a seguito del mancato rispetto dei propri obblighi contrattuali, nella consapevolezza che la citazione in giudizio richiede tempi sufficientemente lunghi per poter disporre di risorse altrimenti indisponibili. Questa componente di costo si genera spesso anche per i procedimenti che terminano con sentenza di rigetto, nel merito o per altre motivazioni. Si osserva, infatti, che in media il 40% dei procedimenti civili termina con sentenza di rigetto, con evidente manifestazione di un fenomeno di sovra-domanda di giustizia civile. L'elevato tasso di procedimenti giudiziari che si instaurano, pur non avendone i corretti presupposti formali o di merito, è sintomo della rilevanza dei costi opportunità che maturano determinati segmenti di agenti che operano nel mercato, ma è anche sintomo della scarsa e inefficace selezione all'ingresso del mercato giudiziario civile a opera dei difensori legali.

I costi connessi all'instaurazione e alla conduzione di un procedimento giudiziario civile hanno indotto il Governo italiano a introdurre innovazioni normative di due tipi: la previsione del riconoscimento di un diritto al risarcimento per violazione del termine ragionevole delle cause civili e le forme di giustizia extragiudiziaria. La sollecitazione all'adozione di questi provvedimenti è venuta dalla Corte di giustizia europea, alla quale facevano ricorso fino a cinque anni fa sempre più numerosi cittadini italiani che pativano per eccessiva durata dei procedimenti instaurati innanzi agli organi giudiziari nazionali.

Il diritto al risarcimento per danni derivanti dai ritardi della giustizia civile è stato sancito con l'entrata in vigore della nota legge Pinto, la cui applicazione ha prospettato fin da subito non pochi problemi. Se da un lato, infatti, questa previsione normativa cerca di riconoscere il diritto alla durata ragionevole dei procedimenti giudiziari, dall'altro lato genera ricadute negative sul sistema, giudiziario ed economico. Un primo tipo di ricaduta si ha in termini di costo per lo Stato: i costi stimati per l'applicazione di questa legge, in termini di corresponsione dei risarcimenti per ritardi della giustizia civile, sono ben superiori agli stanziamenti effettuati. L'indisponibilità di risorse consolida altri tipi di ricadute negative connesse all'applicazione di questo provvedimento normativo: i tempi di esplicazione e di esecuzione di questi procedimenti sono di fatto ben superiori a quanto normativamente stabilito, con conseguente aggravarsi dell'incertezza in capo ai ricorrenti. Di fatto, l'applicazione della legge Pinto ha determinato un ulteriore carico di lavoro in capo agli organi giudiziari italiani, che rischia di generare una spirale di instaurazione di cause civili da cause civili.

L'altra importante innovazione intervenuta sul sistema della giustizia civile riguarda l'introduzione delle forme di giustizia alternativa, avve-

nuta nei primi anni '90, con notevole ritardo rispetto agli altri Paesi, dove strumenti di ADR sono praticati più diffusamente e da più tempo. Strumenti quali la conciliazione e l'arbitrato, due dei più conosciuti, sono ancora scarsamente utilizzati in Italia e questo nonostante comportino benefici di innegabile interesse rispetto alla via giudiziaria: durata certa e molto ridotta, costi minimi connessi alla tipologia di contenzioso, esecutività della decisione. I principali ostacoli all'uso della giustizia alternativa sono di due tipi: uno di natura informativa, data l'ancora scarsa conoscenza di questi strumenti e del loro potenziale, l'altro di natura culturale, dovuto all'approccio alla giustizia mediamente diffuso nel cittadino italiano, che vede nel ricorso al sistema giudiziario la via per eccellenza per vedersi riconosciuto in esclusiva un diritto pieno, senza compromesso alcuno, al di là di quanto ciò possa comportare. L'auspicio è che la giustizia alternativa possa diffondersi molto più di quanto non abbia fatto finora, quantomeno per quel che comporterebbe in termini di alleggerimento del sistema giudiziario, che così potrebbe dedicarsi con maggiore celerità a favore di determinate categorie di cause, e di nuova concezione della giustizia.

Nel frattempo il numero delle cause giudiziarie è aumentato negli ultimi anni, almeno per alcune materie. Per chi volesse tentare un'analisi dei tempi e dei relativi costi connessi alla durata dei procedimenti giudiziari, focalizzandosi su un particolare tipo di attore quale l'impresa, è possibile attingere dalle fonti dati Istat. L'Istituto nazionale di statistica rilevava annualmente, fino al 2002, secondo quanto previsto dal Piano statistico nazionale, i dati sui procedimenti di giustizia civile di cognizione ordinaria dai quali si evincono importanti informazioni su alcuni dei fenomeni più rilevanti oggetto di analisi da parte dell'economia del diritto. Un dato importante riguarda, come già detto, la percentuale dei procedimenti che si esauriscono per rigetto, dai quali si evince un malfunzionamento del sistema di accesso alla giustizia. Altri dati rilevanti riguardano la tipologia di procedimenti che annualmente si instaurano e la loro rilevanza per il sistema delle attività produttive. Due dei procedimenti più rilevanti, oggetto anche di recenti riforme, riguardano gli istituti delle *procedure fallimentari* e del *lavoro per corresponsione di retribuzione e altre indennità di natura retributiva*. Su questi due insiemi di procedimenti l'Istat, con l'ausilio del Consorzio Mipa, ha effettuato delle analisi di stima dei costi che ricadono sul sistema delle imprese e sul sistema economico nel suo complesso, i cui risultati aggiornati ai dati del 2003 sono riportati nei capitoli successivi del volume.

4 Analisi di sopravvivenza nei procedimenti civili in materia di lavoro

Modello di analisi econometria e risultati empirici

di Enza Caruso

Come le probabilità di estinzione dei procedimenti civili in materia di lavoro e previdenza sono influenzate dalla durata della risoluzione delle controversie, e quanto le singole caratteristiche osservate dei diversi procedimenti contribuiscono ad aumentare o ridurre queste probabilità? A queste domande proviamo a dare una risposta svolgendo un semplice esercizio econometrico nell'ambito della metodologia statistica nota come *survival analysis*.

L'obiettivo in questa sede non è quello di dare indicazioni di *policy* (che lasciamo agli esperti di settore), né addentrarci nel merito delle cause che producono inefficienza nel sistema giudiziario italiano. Semplicemente si vuole qui dimostrare che l'approccio probabilistico dell'analisi di sopravvivenza può essere considerato un utile strumento per indagare empiricamente il "come" e il "quanto" delle probabilità di estinzione dei procedimenti civili esaminati date le informazioni disponibili. La scelta è quindi quella di lasciar parlare i dati. L'obiettivo di questa parte è analizzare l'andamento delle probabilità di chiusura dei procedimenti civili in materia di lavoro e previdenza in funzione della durata delle controversie e di un insieme di caratteristiche dei procedimenti stessi.

L'esercizio si basa sul complesso dei processi oggetto dell'analisi che si sono conclusi nel 1997, selezionando tra questi le controversie che vedono un'impresa come attore o un'impresa come convenuto tra le parti in causa. L'esercizio è stato inoltre ripetuto per questi ultimi due casi sui dati del 1990.

Il capitolo è organizzato come segue. Nella sezione 2 si introducono brevemente i modelli di durata. La sezione 3 descrive invece le operazioni di adattamento dei dati alla metodologia di analisi. Le stime ottenute utilizzando specificazioni flessibili dei modelli di durata sono riportate nella sezione 4. Le conclusioni chiudono il capitolo.

4.1 Analisi della durata nei modelli di rischi in competizione

La chiusura dei procedimenti giudiziari in materia di lavoro è stata empiricamente studiata attraverso l'analisi di sopravvivenza o analisi di durata, una classe di metodi statistici utilizzati per studiare le probabilità di transizione tra i diversi stati di un fenomeno seguito nel tempo (ad esempio nel nostro caso processo in corso/processo chiuso).

Per implementare l'analisi di durata non è sufficiente sapere se un evento si verifica ma è necessario sapere quando si realizza. Ciò significa in sintesi che le osservazioni che appartengono a un *set* di rischio sono inizialmente definite in un dato punto nel tempo e quindi seguite finché non si realizzano gli eventi che si vogliono analizzare. In sostanza, per ogni istante appartenente all'intervallo di tempo scelto si rapportano i procedimenti esauriti ai procedimenti non ancora conclusi.

Nel caso specifico, l'attenzione è focalizzata sui procedimenti civili in materia di lavoro rilevati dall'Istat con il modello M.222 che si concludono entro la fine del 1997, distinguendo tra due esiti alternativi (accoglimento/rigetto). I procedimenti ancora in corso a fine 1997, ma che si concluderanno entro la fine del 2000, sono invece considerati come osservazioni censurate a destra. L'obiettivo dell'analisi consiste nel verificare se la durata dei procedimenti sia in qualche modo influenzata dal diverso esito di chiusura, controllando per un insieme di caratteristiche osservate dei procedimenti. I dati sono quindi immessi nei modelli considerando una doppia dimensione: longitudinale continua e sezionale.

L'utilizzo di modelli di rischi in competizione si adatta inoltre alle stime di dati di durata con destinazione multipla e in presenza di osservazioni censurate. Ciò che caratterizza un modello *competing risks* è la necessità di censurare tutti gli eventi alternativi a quello preso in considerazione: la realizzazione della probabilità che un procedimento si concluda con una sentenza o un decreto di accoglimento esclude la probabilità che lo stesso si concluda con una sentenza o un decreto di rigetto.

In generale, la distribuzione del tempo T nei procedimenti esaminati può essere specificata in termini di funzione cumulata $F(t) = \Pr(T \leq t)$ o equivalentemente in termini di funzione di sopravvivenza $S(t) = \Pr(T \geq t) = 1 - F(t)$.

Derivando $F(t)$ rispetto al tempo t si ottiene la funzione di densità di probabilità $f(t) = \frac{dF(t)}{dt} = \frac{-dS(t)}{dt}$, che rapportata alla funzione di sopravvivenza definisce una funzione di rischio $h(t) = f(t)/S(t)$.

Indichiamo quindi con T_{ij} una variabile casuale che misura il tempo

dell' i -esimo procedimento prima che si verifichi un determinato evento j ($j=1, \dots, J$). La distribuzione di T_{ij} può essere specificata tramite la generica funzione di rischio,

Equazione 1

$$h_{ij}(t) = \lim_{dt \rightarrow 0^+} \frac{\Pr(t \leq T_i < t + dt, J_i = j | T_i \geq t)}{dt}$$

che esprime, in un modello in forma ridotta, la probabilità di chiusura nell'intervallo $(t, t+dt)$ per l' i -esimo procedimento nella destinazione j (esito), condizionata all'essere ancora in corso al tempo t . Ne segue che la funzione di rischio complessiva per un generico provvedimento i di estinguersi è espressa dalla somma delle singole e alternative funzioni di

rischio, ovvero $h_i(t) = \sum h_{ij}(t)$.

Date n osservazioni e introducendo un indicatore di censura c_{ij} , tale che $c_{ij}=1$ se l'osservazione i -esima non è censurata con riferimento all'evento j -esimo, altrimenti $c_{ij}=0$, la distribuzione di probabilità nella j -esima destinazione può essere rappresentata come una funzione di massima verosimiglianza, che in termini logaritmici assume la seguente forma funzionale:

Equazione 2

$$\ln L_j = \sum_{i=1}^n c_{ij} \ln f_j(t_i) + \sum_{i=1}^n (1 - c_{ij}) \ln S_j(t_i) = \sum_{i=1}^n c_{ij} \ln h_j(t_i) + \sum_{i=1}^n \ln S_j(t_i)$$

dove la prima sommatoria si riferisce ai procedimenti chiusi in una data destinazione j , mentre la seconda riguarda tutti gli altri procedimenti, censurati e non, che sopravvivono in un dato tempo t_j . La distribuzione di probabilità congiunta è quindi espressa come somma delle singole

funzioni di massima verosimiglianza $\ln L = \sum_{j=1}^J \ln L_j$ ⁵⁰

Nell'analisi empirica la probabilità di chiusura dei procedimenti in una determinata destinazione può essere stimata seguendo diversi approcci. In un modello di rischi in competizione il tasso istantaneo di chiusura può dipendere, oltre che dal tempo t , da un vettore $\boldsymbol{\zeta}$ di variabili espli-

⁵⁰ Per una presentazione teorica dei modelli di rischi competitivi si veda Cox e Oakes (1984), Lancaster (1990), Han e Hausman (1990) e Allison (1995).

cative, che possono essere invarianti o varianti nel tempo, rappresentativo dell'eterogeneità osservata tra i procedimenti e la funzione di rischio, data la non negatività di $h[t, z(t)]$, è convenientemente espressa come: $h[t, z(t)] = h_0(t) \exp[z'(t)\beta]$. La funzione di rischio di base, $h_0(\cdot)$, può essere rappresentata secondo diverse forme funzionali, le quali dipendono dalla distribuzione di durata specificata per la variabile dipendente T , oppure assumere una specificazione flessibile. Nella nostra analisi, l'impatto delle variabili esogene sulla durata dei procedimenti e sulle probabilità di chiusura verrà stimato utilizzando un modello di rischio proporzionale semi-parametrico, secondo l'approccio di Cox.

4.2 Trattamento dei dati per l'implementazione dell'analisi di durata

L'Istat rileva attraverso il modello M.222 i procedimenti civili in materia di lavoro, previdenza e assistenza obbligatoria esauriti con sentenza o con decreto di accoglimento oppure di rigetto nel merito o per altri motivi. Per gli anni 1990-2000 l'Istat ci ha fornito i dati sulla cui base produce annualmente le sue statistiche descrittive.

Le rilevazioni sono limitate al primo grado di giudizio (su nostra richiesta) e contengono le seguenti informazioni:

- 1 l'anno di rilevazione;
- 2 il codice ufficio che permette di individuare il tribunale di competenza;
- 3 la data di iscrizione a ruolo;
- 4 la data della prima udienza;
- 5 la data del provvedimento definitivo;
- 6 il grado di giudizio (=1 sempre);
- 7 il ricorrente o appellante;
- 8 il convenuto o appellato;
- 9 il rito;
- 10 il tipo di sentenza (condanna generica o condanna al pagamento di una somma di denaro);
- 11 l'eventuale valore della somma di denaro per la condanna al pagamento;
- 12 le modalità di esaurimento del procedimento (accoglimento o rigetto);
- 13 il numero di udienze tenute (dal 2000);
- 14 il numero dei procedimenti riuniti nella sentenza;
- 15 il numero dei ricorrenti nel procedimento;

16 l'istituto giuridico oggetto della domanda principale dell'attore;
 17 la data di pubblicazione della sentenza (dal 2000).

Va innanzi tutto osservato che le variabili relative al tipo di sentenza e al valore per la condanna al pagamento di una somma di denaro non possono essere considerate nelle nostre analisi perché presenti solo nel *file* dell'anno 2000. Per gli altri anni il valore corrispondente a queste variabili non ci è stato fornito. Le variabili numero di udienze e data di pubblicazione della sentenza sono analogamente presenti solo nel *file* 2000, ma questa volta a causa di una variazione del questionario. Ne segue che queste variabili sono state eliminate.

Prima di eseguire la fusione dei *file* relativi ai diversi anni abbiamo proceduto a una verifica tra le statistiche rese pubbliche dall'Istat e i dati ricevuti. Le frequenze annuali relative all'attore, al convenuto, alle modalità di esaurimento e alla materia del contendere sono perfettamente conformi a quelle pubblicate dall'Istituto nazionale di statistica negli anni 1990-2000.

Prima di implementare l'analisi econometria, è stato necessario allineare e rendere coerenti i dati (eliminando anche le osservazioni con dati mancanti). Nella prima fase della nostra analisi abbiamo proceduto a riorganizzare per ciascun anno di rilevazione i *file* come segue:

- a. dalla data del provvedimento definitivo è stato estratto l'anno;
- b. tutte le osservazioni che presentano un anno diverso dal *file* di riferimento sono state eliminate (per esempio per l'anno 2000 tutte le osservazioni in cui l'anno estratto è diverso dal 2000);
- c. indicando inoltre con *data1* la data di iscrizione a ruolo, con *data2* la data della prima udienza e con *data3* la data del provvedimento definitivo, abbiamo dunque proceduto a eliminare tutte le osservazioni per cui:
 - 1 $data1 > data2$;
 - 2 $data2 > data3$;
 - 3 $data1 > data3$;
- d. infine, sono state escluse tutte le osservazioni contenenti *missing value* nelle variabili qualitative (codice ufficio, grado di giudizio, attore, convenuto, rito, modalità di esaurimento, materia della controversia) e nelle date rilevate.

Da questa prima fase di "ripulitura" dei dati osserviamo che negli anni 1990-2000 la presenza di errori o valori mancati ha un peso superiore all'8% sulla popolazione dei procedimenti civili in materia di lavoro, previdenza e assistenza esauriti in primo grado con sentenza o decreto con un *range* che varia dall'1,2% nel 1992 al 14,32% nel 1995. Il numero dei procedimenti esauriti dal 1990 al 2000 è aumentato del 37% (con

un incremento medio del 4%) e la durata media calcolata sui dati puliti è passata da 14 a 31 mesi circa.

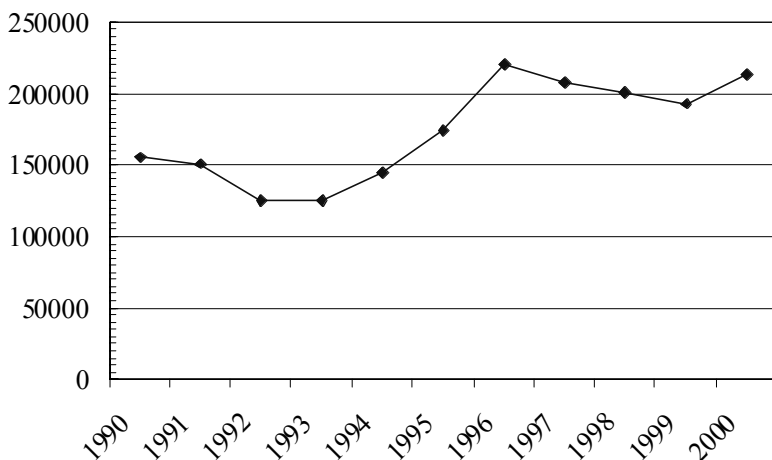
Tabella 1 - Procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza esauriti con sentenza di primo grado - Anni 1990-2000 (prima e dopo il controllo dei dati)

Anno	Prima	Dopo	Differenza	% degli errori	numeri indice base90	numeri indice a base mobile	Durata Media (mesi)	Std gg
1990	165.128	155.358	9.770	5,92	1,000	-	411 (14)	268
1991	156.902	151.151	5.751	3,67	0,973	0,973	401 (13)	266
1992	126.559	125.039	1.520	1,20	0,805	0,827	519 (17)	589
1993	136.243	124.797	11.446	8,40	0,803	0,998	588 (19)	727
1994	164.485	145.024	19.461	11,83	0,933	1,162	636 (21)	576
1995	203.219	174.109	29.110	14,32	1,121	1,201	609 (20)	492
1996	244.053	220.529	23.524	9,64	1,419	1,267	679 (20)	523
1997	224.242	208.023	16.219	7,23	1,339	0,943	666 (22)	517
1998	213.382	200.731	12.651	5,93	1,292	0,965	746 (25)	587
1999	220.512	192.892	27.620	12,53	1,242	0,961	875 (29)	656
2000	226.023	212.993	13.030	5,76	1,371	1,104	935 (31)	727
Totale	2.080.748	1.910.646	170.102	8,18	0,037	-	663 (22)	584

Nella seconda fase i dati sono stati organizzati per implementare l'analisi di durata. Il limite che caratterizza ancora fortemente il *dataset* è costituito dal fatto che l'Istat rileva solo i procedimenti chiusi, tralasciando quelli ancora in corso in ciascun anno. Ne deriva che questa condizione può influenzare in misura più o meno considerevole il calcolo delle probabilità di chiusura dei procedimenti. In altre parole, nell'analisi di durata è necessario operare nel *set* di rischio una distinzione tra le osservazioni cosiddette "non censurate", le cui probabilità di estinzione del procedimento sono oggetto di stima, e quelle cosiddette "censurate" o ancora in corso nell'intervallo di osservazione.

Al fine di concentrare la nostra indagine sul periodo che va dal 1° gennaio 1997 al 31 dicembre 1997, si è proceduto a una fusione verticale tra i *file* di interesse (1997, 1998, 1999, 2000), ottenendo così un *dataset* con 814.639 osservazioni. L'adattamento è stato quindi costruito considerando come osservazioni non censurate quelle chiuse entro la fine del 1997 e come osservazioni censurate quelle ancora in corso a fine 1997, ma che si concluderanno entro la fine del 2000. Pertanto tutti i procedimenti con data di iscrizione a ruolo successiva al 31 dicembre 1997 sono stati esclusi dall'analisi, mentre tutti

Figura 1. Numero dei procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza esauriti con sentenza di primo grado - Anni 1990-2000



i procedimenti iscritti entro tale data, ma che si chiuderanno negli anni successivi (entro il 2000), sono trattati come osservazioni censurate e per essi la data di chiusura del procedimento è stata troncata al 31 dicembre 1997. In sintesi, è come se noi osservassimo a tale data tutti i procedimenti per cui la probabilità dell'evento certo (l'estinzione) si verifica e li distinguiamo da quelli ancora in corso, ipotizzando per questi ultimi di non sapere quando l'evento oggetto di stima si verificherà. La tecnica adottata è nota nella modellistica econometrica dell'analisi di durata come censura a destra e la programmazione di queste operazioni restringe il *dataset* a 595.825 osservazioni, che saranno utilizzate nelle successive stime dei modelli di rischio semiparametrici di Cox.

Resta tuttavia il limite che le osservazioni censurate non rappresentano l'universo dei procedimenti ancora in corso a fine 1997, ma possono tuttavia approssimarli⁵¹. Per implementare i modelli di rischi competitivi le procedure di esaurimento sono state semplificate nelle due modalità di accoglimento (con sentenza di accoglimento totale o parziale o con decreto di accoglimento) e di rigetto (con sentenza di rigetto nel merito,

⁵¹ Il 90% circa dei procedimenti chiusi nel 1997 ha una data di iscrizione a ruolo successiva al 1993. Quindi i procedimenti censurati, ma iscritti a ruolo prima della fine del 1997 (estrapolati dai file 1998, 1999, 2000), possono essere considerati come una buona proxy dei procedimenti in corso nell'anno 1997.

per altri motivi, o rimessione ad altra autorità o con decreto di rigetto). L'analisi di durata è stata dapprima sviluppata considerando il complesso dei procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza obbligatoria e, successivamente, è stata ristretta ai soli procedimenti che coinvolgono un'impresa come principale attore o convenuto.

Nelle stime dei modelli la variabile dipendente è espressa dalla durata di risoluzione della controversia, ottenuta come differenza tra la data di iscrizione a ruolo e quella di chiusura del procedimento. Le variabili esplicative si suddividono invece in variabili numeriche, quali il numero dei procedimenti riuniti nella sentenza e il numero dei ricorrenti nei procedimenti, e variabili *dummy* quali il codice ufficio, l'attore, il convenuto, il rito⁵² e la materia del contendere.

Infine, attraverso il metodo *kernel smoothing*, per le stime dei modelli semi-parametrici sono state tracciate le curve di rischio che permettono di valutare la dipendenza delle probabilità di estinzione delle controversie dalla durata dei procedimenti stessi, controllando l'effetto dell'eterogeneità osservata.

4.3 Evidenze empiriche tratte dall'applicazione del modello

Date le informazioni disponibili con i modelli M.222 dell'Istat a fine 1997, il 35% dei procedimenti si chiude entro l'anno 1997 (il 59% con accoglimento e il 41% con rigetto e circa il 90% di questi non è iniziato prima del 1994), il restante 65% si riferisce ai procedimenti censurati che si concluderanno entro la fine del 2000.

Nel complesso Napoli e Bari rappresentano gli uffici con una maggiore concentrazione dei procedimenti. Napoli raccoglie il 17% circa dei procedimenti accolti e il 27% circa di quelli rigettati, seguita da Bari, con il 16% e il 9,2% rispettivamente, e da Torino con il 9,3% per l'accoglimento e Palermo con il 9% circa per il rigetto. A Torino si evidenzia inoltre la minore durata media per i procedimenti accolti, a Reggio Calabria quella massima. Complessivamente negli uffici del nord la durata media dei procedimenti è inferiore a quella riscontrata nei tribunali del sud.

L'attore è una persona fisica nel 95,4% dei casi di accoglimento e nel 93,4% in quelli di rigetto. La durata media dei procedimenti raggiunge il suo valore minimo quando l'attore è un'associazione sindacale.

⁵² La variabile rito è stata ricondotta a due modalità, ordinario e non ordinario, includendo in quest'ultima l'opposizione a decreto ingiuntivo, il rito urgente (art. 700 c.p.c.) e i riti speciali (art. 28 L. 300 del 1970, art. 15 L. 903 del 1977).

Il convenuto è invece rappresentato, in primo luogo, dalla Pubblica Amministrazione (53% circa per i processi accolti e 56% per i processi conclusi con rigetto), seguita dall'Amministrazione dello Stato (23,5% e 24% rispettivamente) e dalle società di capitali (11,3% e 8,9%).

Lo svolgimento dei procedimenti secondo un rito non ordinario è marginale. Le materie della controversia sono particolarmente concentrate nell'area della previdenza e assistenza obbligatoria tra le voci "altre prestazioni previdenziali", "altri oggetti" e "corresponsione di pensioni di invalidità" e ciò giustifica anche il forte coinvolgimento dell'Amministrazione Pubblica come convenuto. Le pensioni di invalidità riguardano il 17,7% dei procedimenti accolti e il 27% di quelli rigettati e queste percentuali sono indicative di un maggior rigore nella concessione di questo tipo di prestazione, in passato utilizzata anche come strumento di sostegno del reddito.

L'area del lavoro subordinato è sovra-rappresentata dalle controversie per la corresponsione di retribuzione e altre indennità di natura retributiva, seguita dai procedimenti relativi all'estinzione del rapporto di lavoro - il 4% del complesso dei procedimenti accolti che salgono al 6,1% tra i procedimenti chiusi con sentenza o decreto di rigetto.

Nella tabella 2 sono riportate sia le stime di massima verosimiglianza del modello semiparametrico di Cox a uno Stato (*single risk*) sia le stime *competing risks* che permettono di distinguere tra due destinazioni alternative di chiusura dei procedimenti (accoglimento/rigetto). L'adozione di questo tipo di modelli flessibili di rischio proporzionale risente meno dell'eterogeneità non osservata. A fianco alle stime sono riportati gli *hazard ratios*. Sottraendo 1 e moltiplicando per 100 si ottengono gli effetti marginali di ciascun regressore considerando costanti gli altri.

Il numero dei procedimenti riuniti nella sentenza è statisticamente significativo e riduce le probabilità di estinzione delle controversie nel modello a uno Stato, ma la significatività è strettamente legata ai procedimenti conclusi con rigetto. Tuttavia, l'aumento di un'unità nel numero dei procedimenti riduce l'*hazard* solo nella misura del 2%. Il numero dei ricorrenti nella controversia è significativo solo al 5% nei procedimenti accolti, ma riduce le probabilità di chiusura in misura inferiore all'1%.

Le stime della variabile *dummy* "codice ufficio", calcolate come combinazione lineare rispetto al tribunale di Ancona, ci confermano che in genere la durata dei procedimenti è inferiore al nord rispetto al sud. Torino, Trento e Milano evidenziano i più elevati rapporti di probabilità di chiusura dei procedimenti. La durata dei procedimenti risulta invece particolarmente prolungata a Reggio Calabria.

Tabella 2 - Procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza: stime di massima verosimiglianza del modello di Cox

Variabili	Single risk	$h=\exp(B)$	Accoglimento	$h=\exp(B)$	Rigetto	$h=\exp(B)$
n. procedimenti nella sentenza	-0.005 (0.001)***	0,995	0.000 (0.001)	1.000	-0.018 (0.003)***	0,982
n. ricorrenti nel procedimento	-0.003 (0.002)	0,997	-0.006 (0.002)*	0,995	0.001 (0.002)	1.001
<i>Ufficio</i>						
Torino	1.430 (0.018)***	4.179	1.69 (0.023)***	5.443	0.714 (0.033)***	2.042
Milano	0.927 (0.021)***	2.526	0.953 (0.027)***	2.592	0.910 (0.034)***	2.484
Brescia	0.308 (0.027)***	1.361	0.456 (0.034)***	1.577	0.088 (0.043)*	1.092
Trento	1.497 (0.060)***	4.469	1.563 (0.074)***	4.774	1.404 (0.105)***	4.072
Bolzano	0.661 (0.048)***	1.936	0.969 (0.054)***	2.636	-0.206 (0.118)	0,814
Venezia	0.038 (0.022)	1.039	0.103 (0.029)***	1.108	-0.042 (0.036)	0,959
Trieste	0.490 (0.025)***	1,32	0.125 (0.036)***	1.134	0.873 (0.036)***	2.395
Genova	0.077 (0.022)***	1.080	0.108 (0.028)***	1.114	0.045 (0.035)	1.046
Bologna	0.151 (0.021)***	1.163	0.299 (0.027)***	1.349	-0.082 (0.035)*	0,921
Firenze	0.447 (0.021)***	1.563	0.548 (0.026)***	1.730	0.270 (0.034)***	1.309
Perugia	-0.211 (0.028)***	0,81	-0.236 (0.037)***	0,79	-0.166 (0.043)***	0,847
Ancona	-	-	-	-	-	-
Roma	-0.418 (0.019)***	0,658	-0.285 (0.024)***	0,752	-0.625 (0.031)***	0,535
L'Aquila	-0.361 (0.021)***	0,697	-0.098 (0.026)***	0,907	-0.904 (0.037)***	0,405
Campobasso	-0.395 (0.038)***	0,674	-0.486 (0.051)***	0,615	-0.243 (0.056)***	0,784
Napoli	-0.352 (0.017)***	0,704	-0.569 (0.022)***	0,566	-0.079 (0.027)**	0,924
Salerno	-0.360 (0.021)***	0,698	-0.499 (0.027)***	0,607	-0.117 (0.032)***	0,89
Bari	-0.378 (0.017)***	0,685	-0.185 (0.022)***	0,831	-0.718 (0.028)***	0,488
Lecce	-0.083 (0.019)***	0,92	-0.415 (0.026)***	0,66	0.267 (0.029)***	1.306
Potenza	-0.106 (0.021)***	0,9	0.172 (0.025)***	1.187	-0.750 (0.039)***	0,472
Catanzaro	-0.766 (0.019)***	0,465	-0.957 (0.026)***	0,384	-0.483 (0.030)***	0,617
Reggio di Calabria	-2.086 (0.026)***	0,124	-2.166 (0.035)***	0,115	-1.973 (0.040)***	0,139
Palermo	0.041 (0.019)*	1.042	-0.578 (0.027)***	0,561	0.592 (0.028)***	1.808

Messina	-0.052 (0.020)**	0,949	0.006 (0.025)	1.006	-0.121 (0.032)***	0,886
Caltanissetta	0.027 (0.028)	1.027	-0.597 (0.047)***	0,55	0.456 (0.037)***	1.578
Catania	-0.331 (0.022)***	0,718	-0.351 (0.028)***	0,704	-0.279 (0.035)***	0,757
Cagliari	0.204 (0.022)***	1.227	0.019 (0.029)	1.019	0.478 (0.033)***	1.613
Sassari	-0.380 (0.026)***	0,684	-0.597 (0.037)***	0,55	-0.138 (0.038)***	0,871
Taranto	-0.559 (0.022)***	0,572	-0.184 (0.027)***	0,832	-1.474 (0.045)***	0,229
<i>Attore</i>						
Dipendente di PA	-	-	-	-	-	-
Altra persona fisica	1.447 (0.038)***	4.251	1.525 (0.054)***	4.597	1.374 (0.055)***	3.952
Erte o ass.ricon.	1.230 (0.059)***	3.420	1.248 (0.079)***	3.482	1.237 (0.090)***	3.445
Ass. sindacale	2.163 (0.087)***	8.701	2.023 (0.124)***	7.562	2.375 (0.124)***	10.748
Società di persone	1.226 (0.046)***	3.408	1.154 (0.064)***	3.171	1.374 (0.067)***	3.951
Società di capitali	1.326 (0.044)***	3.766	1.305 (0.060)***	3.686	1.402 (0.064)***	4.063
Amm. dello Stato	-	-	-	-	-	-
Altra Amm. Pubb.	1.567 (0.041)***	4.791	1.178 (0.058)***	3.249	2.051 (0.059)***	7.776
Comb.per.fis.-ass.sind.	1.797 (0.150)***	6.030	1.608 (0.225)***	4.995	2.017 (0.201)***	7.514
Altre combinazioni	0.986 (0.092)***	2.680	1.039 (0.117)***	2.826	0.919 (0.153)***	2.507
<i>Convenuto</i>						
Dipendente di PA	-	-	-	-	-	-
Altra persona fisica	-0.300 (0.013)***	0,741	-0.320 (0.017)***	0,726	-0.268 (0.020)***	0,765
Erte o ass.ricon.	-1.076 (0.029)***	0,341	-1.156 (0.038)***	0,315	-0.954 (0.047)***	0,385
Ass. sindacale	-0.355 (0.097)***	0,701	-0.490 (0.140)***	0,613	-0.254 (0.136)	0,776
Società di persone	-0.451 (0.015)***	0,637	-0.382 (0.019)***	0,682	-0.601 (0.026)***	0,548
Società di capitali	0.084 (0.012)***	1.088	0.123 (0.015)***	1.131	-0.023 (0.019)	0,978
Amm. dello Stato	-	-	-	-	-	-
Altra Amm. Pubb.	-0.190 (0.006)***	0,827	-0.325 (0.008)***	0,722	-0.026 (0.009)**	0,974
Comb.per.fis.-ass.sind.	-0.593 (0.123)***	0,553	-1.021 (0.196)***	0,36	-0.208 (0.159)	0,812
Altre combinazioni	-0.448 (0.030)***	0,639	-0.520 (0.039)***	0,594	-0.379 (0.046)***	0,685

Corresp. indennità malattie prof.	0.281 (0.010)***	1.324	0.150 (0.014)***	1.162	0.469 (0.016)***	1.598
Pagamento contributi previd.	-0.018 (0.018)	0,982	0.341 (0.020)***	1.407	-0.842 (0.039)***	0,431
Altri oggetti	-	-	-	-	-	-
Intercetta	-	-	-	-	-	-
Numero di osservazioni	595825	-	595825	-	595825	-
Osservazioni non censurate	208023	-	122650	-	85373	-
-2 Log-likelihood	5048535,9	-	2969207,6	-	2052490,3	-

Le probabilità di chiusura delle controversie aumentano sempre quando l'attore è un soggetto diverso dall'Amministrazione dello Stato e all'opposto diminuiscono sempre quando il convenuto è un soggetto diverso dall'Amministrazione dello Stato (fatta eccezione per le società di capitali nei procedimenti accolti, dove le probabilità di chiusura aumentano del 13%). Dunque, quando è lo Stato che chiama in giudizio i procedimenti sono particolarmente lunghi, diversamente quando lo Stato è chiamato in giudizio la durata dei procedimenti si riduce. L'*hazard* è particolarmente elevato quando l'attore è rappresentato da un'associazione sindacale o dalla combinazione di persona fisica e associazione sindacale o comunque coinvolge un'altra Amministrazione Pubblica, mentre si riduce in misura maggiore quando il convenuto è un ente o un'associazione riconosciuta.

Lo svolgimento del processo secondo il rito ordinario fa aumentare i termini di risoluzione della controversia del 22% se la modalità di esaurimento è l'accoglimento e del 39% in caso di rigetto.

La *dummy* associata alla materia del contendere è espressa come combinazione lineare della modalità "altri oggetti" dell'area previdenza e assistenza obbligatoria. Si osserva che, in caso di accoglimento, particolarmente lunghi sono i procedimenti associati alla tutela della salute del lavoratore, alla corresponsione della pensione ai superstiti, alla determinazione delle mansioni e al risarcimento dei danni, mentre più veloci sono quelli legati all'estinzione del rapporto di lavoro o legati alla tutela della libertà e attività sindacale. Anche nei casi di rigetto l'*hazard* cresce soprattutto quando si tratta di estinzione del rapporto di lavoro o tutela della libertà e attività sindacale oltre che nelle controversie relative ai permessi e congedi, si riduce invece in misura maggiore quando l'oggetto della controversia è il pagamento dei contributi previdenziali. Tutti i risultati trovati sono coerenti con le durate medie riscontrate nelle analisi descrittive, che in questa sede non vengono riportate per non appesantire il lavoro.

Restringendo le nostre valutazioni ai procedimenti in cui l'attore è un'impresa (società di persone o società di capitali), seppure la proporzione tra le osservazioni non censurate e censurate resta per lo più invariata, il quadro descrittivo subisce alcune modifiche. Napoli, Venezia, Milano, Roma, Torino e Bari rappresentano gli uffici con più procedimenti in corso o conclusi. Anche in questo caso i tribunali del nord appaiono più efficienti in termini di durata media dei procedimenti rispetto a quelli del Sud.

Il convenuto nei procedimenti chiusi è rappresentato nella gran parte dei casi da una persona fisica (42% circa nei processi accolti e 54% circa nei processi rigettati) o dalla Amministrazione pubblica (45% circa in caso di accoglimento e 35% circa in caso di rigetto).

Il rito non ordinario è anche in questo caso residuale, mentre le materie della controversia in tutte le aree sono concentrate nelle voci “altri oggetti”. Tuttavia, quando l’impresa è attore i lavoratori subordinati sono spesso chiamati in giudizio per controversie relative alla corresponsione di retribuzione e altre indennità di natura retributiva o anche all’estinzione del rapporto di lavoro, molto probabilmente in seguito a un mancato accordo nelle vertenze sindacali. In questi ultimi due casi i procedimenti che si concludono con sentenza o decreto di rigetto superano quelli accolti, ovvero la parte in torto è il più delle volte l’impresa, ma citare in giudizio il lavoratore può significare per l’impresa ritardare l’adempimento delle obbligazioni nei suoi confronti.

La Tabella 3 evidenzia le stime di massima verosimiglianza dei modelli semiparametrici in cui l’attore è sempre un’impresa.

Le variabili numeriche non sono statisticamente significative a eccezione del numero dei procedimenti riuniti nella sentenza quando il primo grado di giudizio si chiude con il rigetto che riduce le probabilità di chiusura del 9%.

La variabile *dummy* “codice ufficio”, calcolata sempre come combinazione lineare rispetto ai procedimenti del tribunale di Ancona, ci conferma che nel modello a uno stato le probabilità di chiusura dei procedimenti sono maggiori al Nord rispetto al Sud. Tuttavia, passando da un modello di rischio singolo a un modello *competing risks*, l’*hazard rate* aumenta anche nei tribunali meridionali, seppure in misura inferiore rispetto agli uffici dell’area settentrionale quando si tratta di procedimenti esauriti con accoglimento. Diversamente i procedimenti di rigetto, fatta eccezione per i tribunali di Milano e Caltanissetta, appaiono in genere relativamente lunghi soprattutto nel Mezzogiorno.

Rispetto all’Amministrazione dello Stato la durata dei procedimenti accolti per gli altri soggetti chiamati in giudizio non è in genere statisticamente significativa. Nei casi di rigetto, invece, le probabilità di esaurimento aumentano soprattutto quando il convenuto è una società di capitali.

Particolarmente elevato è l’*hazard* associato al rito ordinario, ma in questo caso il segno dei coefficienti stimati non è coerente con la durata media osservata nelle descrittive.

Osservando gli istituti giuridici oggetto della controversia, la durata dei procedimenti è abbastanza conforme alle durate medie. La maggioranza delle materie non risulta statisticamente significativa, in particolare nei procedimenti rigettati, indicando che le durate dei procedimenti non si discostano molto tra loro. Abbastanza elevato è l’*hazard* associato all’estinzione del rapporto di lavoro sia nei casi di rigetto che di accoglimento mentre più prolungata appare la risoluzione delle controversie legate alla determinazione delle mansioni.

Tabella 3 - Procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza in cui l'attore è un'impresa: stime di massima verosimiglianza del modello di Cox

Variabili	Single risk	h=exp(B)	Accoglimento	h=exp(B)	Rigetto	h=exp(B)
n. procedimenti nella sentenza	-0.009 (0.012)	0,991	0.010 (0.010)	1.010	-0.094 (0.040)*	0,91
n. ricorrenti nel procedimento	-0.055 (0.030)	0,947	-0.076 (0.046)	0,927	-0.033 (0.040)	0,968
<i>Ufficio</i>						
Torino	0.444 (0.124)**	1.559	1.460 (0.199)**	4.306	-0.065 (0.165)	0.937
Milano	0.968 (0.121)**	2.633	1.990 (0.196)**	7.317	0.457 (0.156)**	1.579
Brescia	0.452 (0.137)**	1.571	1.622 (0.210)**	5.066	-0.328 (0.202)	0,721
Trento	1.354 (0.209)**	3.871	2.719 (0.274)**	15.162	0.145 (0.403)	1.156
Bolzano	0.104 (0.260)	1.109	1.062 (0.367)**	2.892	-0.327 (0.380)	0,721
Venezia	0.016 (0.121)	1.016	1.143 (0.195)**	3.137	-0.693 (0.165)**	0,5
Trieste	0.013 (0.149)	1.013	1.210 (0.221)**	3.354	-0.818 (0.231)**	0,441
Genova	0.112 (0.137)	1.119	0.817 (0.224)**	2.264	-0.064 (0.175)	0,938
Bologna	0.134 (0.127)	1.143	1.251 (0.202)**	3.493	-0.539 (0.176)**	0,583
Firenze	0.369 (0.127)**	1.447	1.476 (0.202)**	4.375	-0.280 (0.175)	0,756
Perugia	0.068 (0.156)	1.070	0.737 (0.252)**	2.089	-0.070 (0.201)	0,932
Ancona	-	-	-	-	-	-
Roma	-0.292 (0.127)*	0,746	0.340 (0.211)	1.405	-0.438 (0.160)**	0,645
L'Aquila	-0.775 (0.212)**	0,461	0.098 (0.314)	1.103	-1.110 (0.289)**	0,33
Campobasso	-0.668 (0.244)**	0.513	0.312 (0.333)	1.366	-1.125 (0.379)**	0,325
Napoli	-0.425 (0.121)**	0,654	0.653 (0.197)**	1.921	-1.005 (0.157)**	0,366
Salerno	-0.139 (0.203)	0,871	0.618 (0.318)	1.854	-0.389 (0.264)	0,678
Bari	-0.431 (0.128)**	0,65	0.634 (0.203)**	1.886	-0.984 (0.170)**	0,374
Lecce	-0.645 (0.209)**	0,525	0.273 (0.306)	1.314	-1.028 (0.294)**	0,358
Potenza	-1.702 (0.245)**	0,182	-0.852 (0.367)*	0,427	-2.016 (0.333)**	0,133
Catanzaro	-1.608 (0.395)**	0,2	-0.881 (0.607)	0,414	-1.813 (0.521)**	0,163
Reggio di Calabria	-3.960 (1.007)**	0,019	-	-	-3.551 (1.013)**	0,029
Palermo	-0.186 (0.140)	0,831	0.769 (0.220)**	2.158	-0.617 (0.187)**	0,539
Messina	-0.557 (0.180)**	0,573	0.518 (0.264)*	1.680	-1.140 (0.260)**	0,32
Caltanissetta	0.496 (0.202)*	1.641	0.363 (0.420)	1.438	0.768 (0.234)**	2.156
Catania	-0.156 (0.133)	0,856	0.939 (0.209)**	2.557	-0.775 (0.184)**	0,46

Cagliari	0.130 (0.159)	1.139	1.365 (0.230)***	3.915	-0.711 (0.244)**	0.491
Sassari	-0.664 (0.189)***	0,515	0.248 (0.278)	1.281	-1.032 (0.267)***	0,356
Taranto	-0.976 (0.182)***	0,377	0.142 (0.259)	1.153	-1.637 (0.276)***	0,195
<i>Convenuto</i>						
Dipendente di PA	0.480 (0.093)***	1.616	0.177 (0.114)	1.194	0.977 (0.165)***	2.655
Altra persona fisica	-0.131 (0.223)	0,877	-0.014 (0.281)	0.986	-0.133 (0.370)	0,875
Ernte o ass. ricon.	0.064 (0.283)	1.066	-0.611 (0.445)	0,543	0.875 (0.374)*	2.400
Ass. sindacale	0.561 (0.134)***	1.752	0.506 (0.162)**	1.658	0.701 (0.238)**	2.016
Soc. di persone	0.742 (0.124)***	2.099	0.258 (0.169)	1.294	1.424 (0.198)***	4.155
Soc. di capitali	-	-	-	-	-	-
Amm. dello Stato	-0.023 (0.084)	0,977	-0.145 (0.101)	0,865	0.230 (0.155)	1.259
Altra Amm. Pubbl.	0.214 (0.473)	1.238	-0.163 (0.628)	0,85	0.744 (0.740)	2.104
Comb.per.fis.- ass.sind.	0.231 (0.214)	1.259	0.324 (0.247)	1.383	0.009 (0.437)	1.009
Altre combinazioni	0.480 (0.093)***	1.616	0.177 (0.114)	1.194	0.977 (0.165)***	2.655
<i>Rito</i>						
Ordinario	2.328 (0.336)***	10.254	2.053 (0.382)***	7.791	2.900 (0.710)***	18.179
Non ordinario	-	-	-	-	-	-
<i>Istituto giuridico: lavoro subordinato</i>						
Corresp. di retribuzione	-0.099 (0.070)	0,906	-0.190 (0.095)*	0,827	-0.023 (0.105)	0,977
Determinazione delle mansioni	-1.278 (0.205)***	0,279	-1.407 (0.289)***	0,245	-1.146 (0.293)***	0,318
Impugn. di transf. o di prov. Discipl.	-0.444 (0.201)*	0,641	-0.793 (0.326)*	0,452	-0.164 (0.259)	0,848
Estinzione del rapporto	0.926 (0.088)***	2.523	0.777 (0.121)***	2.174	1.070 (0.129)***	2.916
Tutela libertà e dignità del lavoratore	2.488 (1.031)*	12.031	3.814 (1.065)***	45.333	.	.
Tutela salute del lavoratore	0.907 (0.718)	2.477	1.097 (1.013)	2.994	0.684 (1.016)	1.982
Tutela libertà e attività sindacale	0.897 (0.364)*	2.452	1.425 (0.524)**	4.156	0.337 (0.526)	1.400
Permessi e congedi	0.664 (1.008)	1.942	.	.	1.366 (1.022)	3.919
Risarcimento danni	-0.369 (0.140)**	0,692	-0.198 (0.176)	0,82	-0.638 (0.231)**	0,528
Tutela maternità	.	.	.	.	.	.
Altri oggetti	0.085 (0.064)	1.088	0.114 (0.084)	1.121	0.037 (0.097)	1.038

Estinzione del rapporto	-0.177 (0.504)	0.838	0.054 (0.584)	1.055	-0.643 (1.005)	0.526
Risarcimento danni	0.045 (0.230)	1.046	-0.300 (0.360)	0.741	0.377 (0.302)	1.458
Altri oggetti	0.419 (0.068)***	1.521	0.422 (0.090)***	1.525	0.396 (0.105)***	1.486
<i>Previdenza e assistenza obbligatoria</i>						
Corresp. pensione di vecchiaia	0.053 (0.243)	1.054	0.225 (0.268)	1.252	-0.565 (0.586)	0,568
Corresp. pensione di invalidità	0.445 (0.232)	1.560	0.395 (0.300)	1.485	0.472 (0.367)	1.602
Corresp. pensione ai superstiti	0.125 (0.450)	1.133	0.343 (0.504)	1.409	-0.456 (1.004)	0,634
Corresp. altre prest. previd.	-0.092 (0.107)	0.912	-0.137 (0.135)	0,872	-0.116 (0.176)	0,89
Corresp. prest. assist.	.	.	.	.	.	.
Corresp. indennità infortunio	.	.	.	.	.	.
Corresp. indennità malattie prof.	-0.073 (0.318)	0.929	-0.042 (0.412)	0.959	-0.113 (0.503)	0.893
Pagamento contributi previd.	-0.250 (0.089)**	0,779	-0.209 (0.109)	0,811	-0.327 (0.154)*	0,721
Altri oggetti	-	-	-	-	-	-
<hr/>						
Intercetta	-	-	-	-	-	-
Numero di osservazioni	10622		10622		10622	
Osservazioni non censurate	3770		2158		1612	
-2 Log-likelihood	60628,815		34458,966		25930,043	

Nota: livelli di significatività: *<0.05, **<0.01, ***<0.001. Errore standard tra parentesi

Se si passa infine a valutare la situazione in cui il convenuto è sempre rappresentato da un'impresa innanzitutto si nota l'aumento delle osservazioni non censurate rispetto ai casi precedenti. A Torino si concentrano particolarmente i procedimenti accolti (36,5%), seguono Napoli (17,6%) e Milano (8,1%). Napoli primeggia tra i procedimenti esauriti con sentenza di rigetto (37,5%) seguita da Milano (9,5%), Bari (8,9%) e Torino (7%). Tra i procedimenti in corso a fine '97: 13.247 processi su 40.441 (il 33% circa) si svolgono a Napoli, 3.310 a Torino e 2.031 a Bari.

A citare in giudizio l'impresa è in genere una persona fisica (nel 97% circa di tutti i casi). Il peso del rito non ordinario è quasi nullo.

Tra le materie della controversia per cui le imprese sono chiamate in giudizio (in genere dai lavoratori), le frequenze si concentrano nelle voci "corresponsione di retribuzione e altre indennità di natura retributiva" e "estinzione del rapporto di lavoro", che rispettivamente raggiungono il 67% e il 18,3% nei procedimenti accolti e il 38,5% e il 37,2% in quelli rigettati. Tra i procedimenti censurati, e quindi ancora aperti a fine '97, il 57,1% è ancora associato alla corresponsione di retribuzione, il 19,4% si riferisce alla determinazione delle mansioni, mentre l'estinzione dei rapporti di lavoro scende al 6,4%. Le aree del lavoro autonomo e della previdenza e assistenza obbligatoria giocano invece un ruolo molto marginale.

Le stime dei parametri nei modelli in cui il convenuto è un'impresa sono evidenziate nella Tabella 4.

La durata dei procedimenti accolti aumenta all'aumentare del numero dei ricorrenti in giudizio, ma le probabilità di chiusura si riducono solo in misura inferiore al 2%.

Resta lo squilibrio che caratterizza i tribunali del nord rispetto a quelli meridionali. Particolarmente efficienti si dimostrano i tribunali di Torino (accoglimento) e di Milano (rigetto) che non solo evidenziano un maggior carico di processi con minori durate medie, ma anche i più elevati rapporti di probabilità. Napoli, invece, si dimostra, tra i tribunali meridionali, l'ufficio più efficiente nonostante la grosse mole di processi da seguire.

Anche quando i procedimenti sono ristretti ai casi in cui l'impresa è convenuto, le probabilità di chiusura delle controversie aumentano se a citare in giudizio è un'associazione sindacale, un ente o un'associazione riconosciuta o la combinazione tra persona fisica e associazione sindacale. In questi procedimenti l'*hazard* è comunque più elevato quando l'attore è una persona fisica rispetto alla Amministrazione Pubblica o dello Stato.

Il segno del coefficiente stimato per il rito ordinario torna in questo modello a essere quello atteso.

Tabella 4 - Procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza in cui il convenuto è un'impresa: stime di massima verosimiglianza del modello di Cox

Variabili	Single risk	$h=\exp(B)$	Accoglimento	$h=\exp(B)$	Rigetto	$h=\exp(B)$
n. procedimenti nella sentenza	0.002 (0.001)	1.002	0.001 (0.002)	1.001	0.003 (0.001)	1.003
n. ricorrenti nel procedimento	-0.007 (0.005)	0.993	-0.016 (0.007)*	0.984	0.002 (0.004)	1.002
			<i>Ufficio</i>			
Torino	1.554 (0.056)***	4.728	1.691 (0.068)***	5.427	0.608 (0.102)***	1.837
Milano	0.561 (0.058)***	1.752	0.373 (0.071)***	1.452	0.953 (0.101)***	2.593
Brescia	0.111 (0.070)	1.117	0.033 (0.086)	1.034	0.252 (0.1226)*	1.286
Trento	0.717 (0.123)***	2.049	0.706 (0.145)***	2.027	0.739 (0.233)**	2.094
Bolzano	0.486 (0.100)***	1.626	0.579 (0.113)***	1.785	0.026 (0.229)	1.026
Venezia	-0.315 (0.0623)***	0.730	-0.394 (0.077)***	0.674	-0.164 (0.107)	0.849
Trieste	-0.197 (0.074)**	0.821	-0.206 (0.089)*	0.814	-0.183 (0.133)	0.833
Genova	-0.560 (0.069)***	0.571	-0.609 (0.084)***	0.544	-0.464 (0.119)***	0.629
Bologna	0.051 (0.065)	1.052	-0.024 (0.080)	0.976	0.185 (0.111)	1.203
Firenze	0.044 (0.065)	1.045	0.044 (0.079)	1.044	0.021 (0.116)	1.021
Perugia	-0.054 (0.075)	0.948	-0.313 (0.095)***	0.731	0.393 (0.122)**	1.481
Ancona	-	-	-	-	-	-
Roma	-0.534 (0.063)***	0.586	-0.599 (0.077)***	0.549	-0.405 (0.108)***	0.667
L'Aquila	-0.709 (0.077)***	0.492	-0.585 (0.089)***	0.557	-1.177 (0.161)***	0.308
Campobasso	-0.920 (0.108)***	0.398	-0.899 (0.129)***	0.407	-0.983 (0.201)***	0.374
Napoli	-0.425 (0.056)***	0.654	-0.751 (0.069)***	0.472	0.037 (0.097)	1.038
Salerno	-1.193 (0.083)***	0.303	-1.401 (0.105)***	0.246	-0.783 (0.138)***	0.457
Bari	-0.827 (0.061)***	0.437	-1.484 (0.080)***	0.227	-0.083 (0.100)	0.920
Lecce	-0.987 (0.082)***	0.373	-0.978 (0.099)***	0.376	-1.014 (0.148)***	0.363
Potenza	-1.116 (0.076)***	0.328	-1.041 (0.089)***	0.353	-1.361 (0.145)***	0.257
Catanzaro	-1.179 (0.084)***	0.308	-1.642 (0.116)***	0.194	-0.526 (0.129)***	0.591
Reggio di Calabria	-3.697 (0.447)***	0.025	-4.894 (1.002)***	0.007	-2.879 (0.509)***	0.056
Palermo	-0.655 (0.069)***	0.519	-0.841 (0.086)***	0.431	-0.313 (0.116)**	0.732
Messina	-0.731 (0.076)***	0.481	-1.165 (0.104)***	0.312	-0.150 (0.119)	0.861
Caltanissetta	-0.906 (0.141)***	0.404	-1.397 (0.207)***	0.247	-0.255 (0.199)	0.775
Catania	-0.662 (0.068)***	0.516	-0.702 (0.082)***	0.496	-0.585 (0.120)***	0.557

Cagliari	-0.725 (0.079)***	0.484	-0.856 (0.099)***	0.425	-0.499 (0.132)***	0.607
Sassari	-0.568 (0.087)***	0.566	-0.566 (0.104)***	0.568	-0.603 (0.164)***	0.547
Taranto	-1.254 (0.078)***	0.285	-2.008 (0.115)***	0.134	-0.354 (0.118)**	0.702
<i>Attore</i>						
Dipendente di PA						
Altra persona fisica	1.562 (0.243)***	4.770	1.731 (0.354)***	5.646	1.341 (0.334)***	3.824
Ernte o ass.ricon.	2.251 (0.268)***	9.493	2.657 (0.374)***	14.252	0.850 (0.506)	2.339
Ass. sindacale	2.147 (0.275)***	8.563	1.975 (0.404)***	7.207	2.240 (0.379)***	9.396
Società di persone	1.659 (0.265)***	5.254	1.769 (0.382)***	5.864	1.527 (0.370)***	4.602
Società di capitali	1.616 (0.256)***	5.035	1.649 (0.372)***	5.201	1.741 (0.354)***	5.703
Amm. dello Stato	-	-	-	-	-	-
Altra Amm. Pubb.	0.936 (0.252)***	2.551	1.055 (0.365)**	2.871	0.966 (0.352)**	2.629
Comb.per fis.-ass.sind.	2.177 (0.322)***	8.823	1.903 (0.503)***	6.706	2.235 (0.425)***	9.345
Altre combinazioni	0.738 (0.478)	2.092	0.585 (0.681)	1.794	1.366 (0.672)*	3.921
<i>Rito</i>						
Ordinario	-0.879 (0.098)***	0.415	-1.075 (0.128)***	0.341	-0.643 (0.149)***	0.526
Non ordinario	-	-	-	-	-	-
<i>Istituto giuridico: lavoro subordinato</i>						
Corresp. di retribuzione	0.061 (0.052)	1.063	0.398 (0.074)***	1.489	-0.507 (0.075)***	0.602
Determinazione delle mansioni	-1.090 (0.061)***	0.336	-1.051 (0.087)***	0.350	-1.127 (0.086)***	0.324
Impugn. di trasf. o di provv. discipl.	-0.171 (0.068)*	0.843	-0.181 (0.095)	0.834	-0.045 (0.097)	0.956
Estinzione del rapporto	0.729 (0.054)***	2.074	0.735 (0.076)***	2.086	0.763 (0.076)***	2.144
Tutela libertà e dignità del lavoratore	0.014 (0.284)	1.015	0.201 (0.388)	1.223	-0.147 (0.419)	0.863
Tutela salute del lavoratore	-0.431 (0.157)**	0.650	-0.680 (0.242)**	0.507	-0.135 (0.209)	0.874
Tutela libertà e attività sindacale	0.701 (0.156)***	2.016	0.576 (0.230)*	1.779	0.966 (0.213)***	2.626
Permessi e congedi	0.737 (0.307)*	2.089	0.534 (0.455)	1.706	1.070 (0.417)*	2.914
Risarcimento danni	-0.638 (0.067)***	0.528	-0.626 (0.092)***	0.535	-0.451 (0.098)***	0.637
Tutela maternità	-	-	-	-	-	-
Altri oggetti	-0.037 (0.057)	0.963	-0.009 (0.080)	0.991	0.053 (0.082)	1.054

Estinzione del rapporto	-0.416 (0.321)	0.660	-0.327 (0.415)	0.721	-0.387 (0.506)	0.679
Risarcimento danni	-0.450 (0.229)*	0.638	-0.258 (0.287)	0.773	-0.622 (0.385)	0.537
Altri oggetti	0.087 (0.098)	1.091	0.318 (0.126)*	1.375	-0.214 (0.160)	0.808
<i>Previdenza e assistenza obbligatoria</i>						
Corresp. pensione di vecchiaia	0.354 (0.142)*	1.424	0.237 (0.204)	1.268	0.567 (0.199)**	1.762
Corresp. pensione di invalidità	0.237 (0.107)*	1.268	0.504 (0.143)**	1.655	-0.093 (0.163)	0.911
Corresp. pensione ai superstiti	-0.731 (0.337)*	0.482	-1.201 (0.582)*	0.301	-0.324 (0.415)	0.724
Corresp. altre prest. previd.	-0.241 (0.104)*	0.785	-0.164 (0.150)	0.849	-0.384 (0.144)**	0.681
Corresp. prest. assist.	.	.	.	.	.	.
Corresp. indennità infortunio	.	.	.	.	.	.
Corresp. indennità malattie prof.	-0.392 (0.096)**	0.676	-0.425 (0.144)**	0.654	-0.434 (0.129)**	0.648
Pagamento contributi previd.	0.550 (0.106)***	1.734	0.953 (0.125)***	2.595	-0.455 (0.247)	0.634
Altri oggetti	.	.	.	.	.	.
<hr/>						
Intercetta						
Numero di osservazioni	68710		68710		68710	
Osservazioni non censurate	28269		18558		9711	
-2 Log-likelihood	550773.54		359005.28		187043.56	

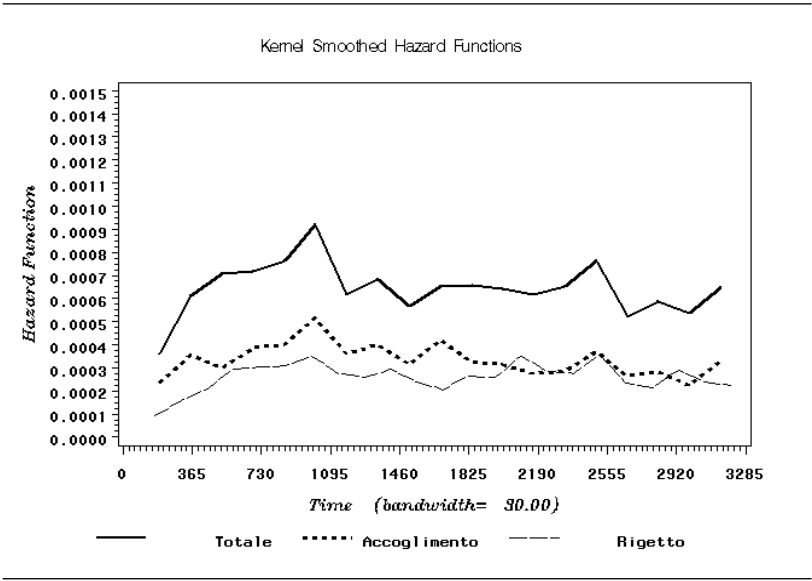
Nota: livelli di significatività: *<0.05, **<0.01, ***<0.001. Errore standard tra parentesi

Dal lato della materia del contendere, se concentriamo l'attenzione sulle tre voci più rilevanti e particolarmente significative, osserviamo che la durata dei procedimenti si prolunga notevolmente quando si tratta di determinare le mansioni del lavoratore, mentre l'*hazard* è più elevato quando si tratta di accogliere o rigettare le controversie relative all'estinzione del rapporto di lavoro. Per la corresponsione di retribuzione e altre indennità di natura retributiva la risoluzione delle controversie è più breve in caso di accoglimento e più lenta nei casi di rigetto. Il segno positivo e significativo del coefficiente stimato associato al pagamento dei contributi previdenziali e la misura dell'*hazard* nei procedimenti di accoglimento possono essere indicativi di una regolazione non troppo prolungata di questo tipo di controversia.

Le Figure 2, 3 e 4 mostrano per le stime dei tre modelli semi-parametrici sopra descritti le curve di rischio *kernel smoothing* (calcolate a intervalli mensili), che permettono di valutare la dipendenza delle probabilità di esaurimento dei procedimenti dalla durata degli stessi, tenendo sotto controllo l'eterogeneità osservata.

Quando si considera il complesso dei procedimenti, le probabilità di chiusura dei procedimenti evidenziano nel modello a uno stato (*single*

Figura 2 - Procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza - Anno 1997



risk) un andamento dapprima crescente, raggiungendo un picco significativo in prossimità della fine del terzo anno. La funzione di rischio comincia quindi a decrescere tra la fine del terzo anno e l'inizio del quarto per poi mostrare un *hazard* abbastanza costante a parte il successivo ma minore picco in corrispondenza del settimo anno. Passando però a un modello di rischi competitivi, si osserva che nei casi di rigetto, dopo un'iniziale crescita, lenta e graduale, la funzione di rischio resta per lo più costante. Diversamente per i procedimenti di accoglimento: dopo il picco iniziale l'ipotesi di una funzione di rischio decrescente non può essere totalmente esclusa.

Restringendo le valutazioni ai procedimenti in cui l'impresa è attore, il comportamento delle funzioni di rischio, caratterizzato da continui e successivi picchi, seppure apparentemente più caotico e meno lineare, è comunque più chiaro: le ipotesi di funzioni di rischio crescenti o decrescenti possono essere verosimilmente rifiutate.

Infine, l'andamento è meno chiaro quando l'impresa è convenuto. Il modello a uno stato sembrerebbe mostrare una graduale crescita della funzione di rischio che tende a spostare avanti nel tempo le probabilità di chiusura dei procedimenti. Questo andamento è influenzato maggiormente dai procedimenti che si concludono con una sentenza o un

Figura 3 - Procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza in cui l'attore è un'impresa - Anno 1997

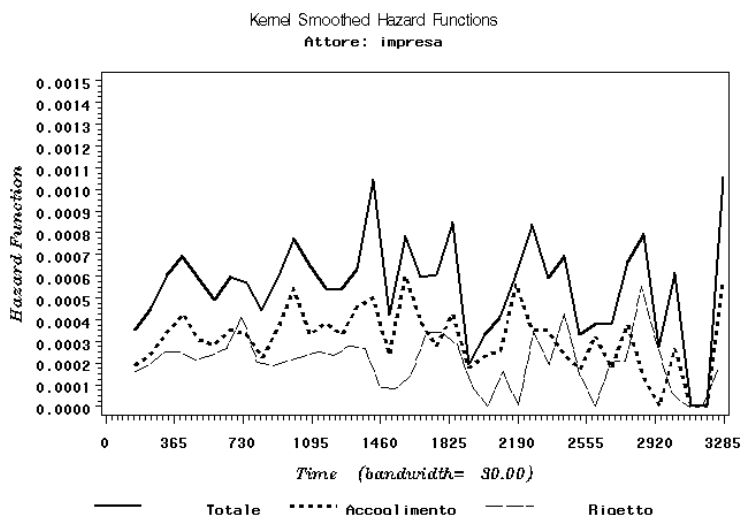
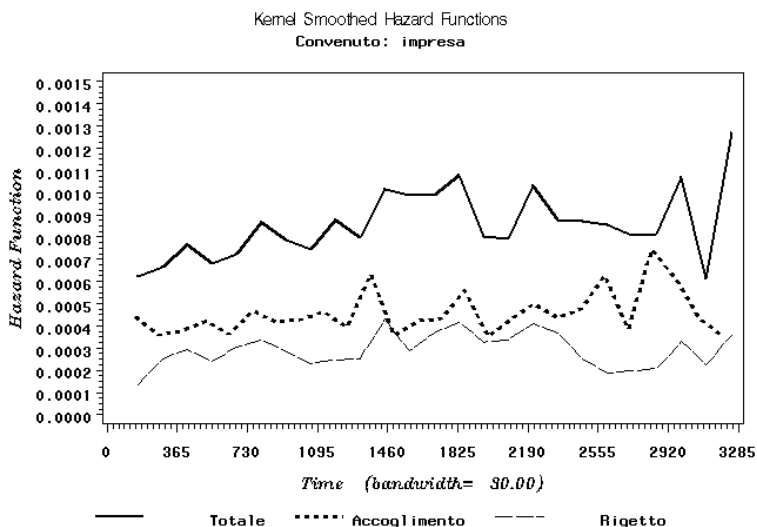


Figura 4 - Procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza in cui il convenuto è un'impresa - Anno 1997



decreto di accoglimento, dato che l'ipotesi di crescita dell'*hazard* nei casi di rigetto può essere esclusa.

Le funzioni di rischio, tralasciando l'eterogeneità osservata (la cui mancata considerazione provoca una distorsione della funzione di rischio di base verso la dipendenza negativa delle probabilità di chiusura dalla durata), sono state disegnate anche per i procedimenti conclusi nel 1990 in cui l'attore o il convenuto è un'impresa e censurando quelli ancora aperti fino al 2000 (ma comunque iniziati prima della fine del 1990) in modo da avvicinarci maggiormente alla popolazione dei procedimenti in corso nel 1990. In tal modo, si è operata una verifica della bontà delle funzioni di rischio stimate nel periodo 1997.

Il *dataset* nel 1990 per i procedimenti in cui l'impresa è attore è costituito da 4.650 osservazioni (706 procedimenti accolti, 510 rigettati, 3.434 ancora aperti). Per i procedimenti in cui l'impresa è convenuto il *dataset* conta 43.543 osservazioni (11.190 procedimenti chiusi in primo grado con accoglimento, 5.204 estinti con rigetto e 27.149 osservazioni censurate e quindi chiuse entro il 2000). Si riscontra immediatamente che nel 1997 il numero dei procedimenti che vedono l'impresa come attore è approssimativamente più che raddoppiato in sette anni, e analogamente

Figura 5 - Procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza in cui l'attore è un'impresa - Anno 1990

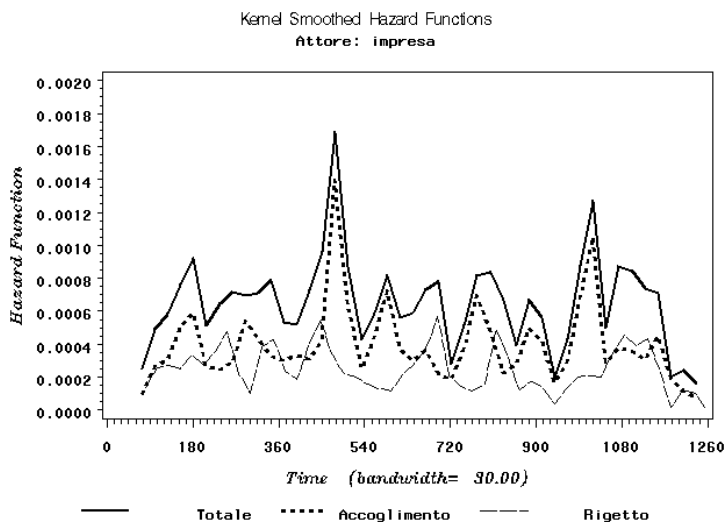
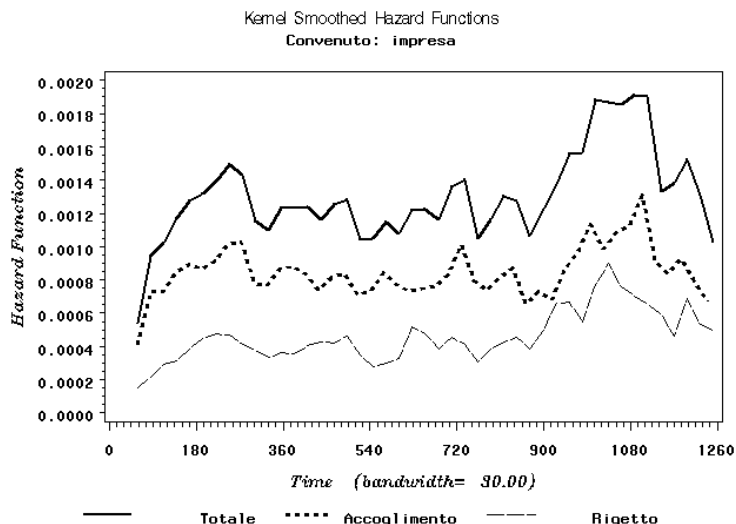


Figura 6 - Procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza in cui il convenuto è un'impresa - Anno 1990



i procedimenti in cui l'impresa è convenuto è più di sei volte superiore. Queste condizioni influenzano anche la durata dei procedimenti che si considera nelle funzioni di rischio, ovvero le probabilità di chiusura dei procedimenti si dilatano nel tempo. Quando è l'impresa a chiamare in giudizio, nel modello a uno stato l'*hazard* raggiunge un picco molto accentuato verso la metà del secondo anno, in seguito l'andamento delle funzioni continua a essere caratterizzato da minori ma successivi picchi soprattutto verso la fine del terzo anno. Questi picchi possono essere attribuiti principalmente ai procedimenti che si esauriscono con sentenza o decreto di accoglimento.

Le probabilità di chiusura per le controversie in cui l'impresa è convenuto, nonostante la mancata considerazione dell'eterogeneità osservata, sembrano riprodurre quanto osservato nelle funzioni di rischio del 1997: l'ipotesi di un *hazard* crescente e, quindi, la traslazione in avanti nel tempo delle probabilità di chiusura dei procedimenti, in prossimità della fine del terzo anno, non può essere esclusa.

4.4 Conclusioni

L'esercizio econometrico svolto in questo capitolo è stato limitato ai soli procedimenti civili in materia di lavoro e previdenza e ci permette di segnalare alcuni risultati. Innanzi tutto, in questo comparto della giustizia il numero dei procedimenti esauriti in primo grado con sentenza o decreto si è accresciuto notevolmente (+37% nell'arco di 10 anni) e allo stesso tempo la durata media degli stessi si è più che raddoppiata (da 14 a 31 mesi).

Le variabili numeriche "numero di procedimenti riuniti nella sentenza" e "numero dei ricorrenti in giudizio" determinano un effetto molto marginale sulle probabilità di chiusura dei procedimenti. È invece molto significativa la localizzazione dei processi. La durata dei procedimenti nei tribunali del nord è infatti sensibilmente più breve. Ma allo stesso tempo devono essere sottolineate le differenze tra i tribunali del nord e tra i tribunali del sud. Resta infatti da spiegare perché alcuni uffici con un maggior carico di processi evidenziano performance migliori in termini di probabilità di chiusura dei procedimenti in primo grado (tra questi Torino, Milano, Napoli).

Le parti in giudizio e le materie del contendere contribuiscono a spiegare la durata dei procedimenti di questo comparto della giustizia. Le materie della controversia sono particolarmente concentrate nell'area della previdenza e questo spiega il forte coinvolgimento dell'Amministrazione Pubblica e dello Stato. L'essere rappresentati dalle associazioni sindacali concorre a ridurre i tempi di risoluzione

delle controversie. Lavoratori e imprese sono invece generalmente le parti in giudizio nell'area del lavoro. La corresponsione di retribuzione e altre indennità di natura retributiva, l'estinzione del rapporto di lavoro e la determinazione delle mansioni identificano le materie per cui un'impresa è il più delle volte chiamata in giudizio.

I modelli specificati in questa sezione potrebbero essere migliorati se venissero incluse alcune variabili che aiutano a misurare l'efficienza del sistema. Dal lato dell'offerta, il numero dei giudici che operano nei diversi tribunali rapportato ai procedimenti seguiti e alla popolazione servita ci permetterebbe di considerare nelle stime gli indicatori locali di produttività e di distribuzione dei magistrati. Dal lato della domanda, invece, la stima del differenziale tra il tasso di interesse di mercato e il tasso di interesse legale come regressore variante nel tempo potrebbe contribuire a spiegare la lentezza dei procedimenti e quindi la congestione che caratterizza il mercato della giustizia.

Tuttavia, ipotizzando che la distribuzione dei magistrati sia equa sul territorio nazionale, le funzioni di rischio, tracciate controllando l'eterogeneità osservata, ci hanno comunque permesso di evidenziare questa congestione. Ma la domanda immediata che ci si pone è: quale è il motivo che tende a far spostare in avanti le chiusure dei procedimenti quando l'impresa è chiamata in giudizio? L'evidenza empirica rivela, in questo caso, la non esclusione dell'ipotesi di crescita della funzione di rischio e quindi la traslazione in avanti nel tempo della chiusura dei procedimenti (riconfermata anche dalla ripetizione dell'esercizio sui dati del 1990). Dunque, sembra verosimilmente che esista un interesse da parte dei soggetti coinvolti nella gestione dei processi a prolungare la durata della risoluzione delle controversie, contribuendo a congestionare il sistema.

5 Analisi dei costi dei procedimenti civili in materia di lavoro

Lavoro subordinato, istituto di corresponsione di retribuzione e altre indennità di natura retributiva

di Margherita Burgarella

Nell'ambito delle cause civili in materia di *lavoro, previdenza e assistenza obbligatoria*, si analizzano i procedimenti esauriti nel 2003, in primo grado, con decreto o ordinanza, che hanno per oggetto il lavoro subordinato, con specifico istituto giuridico la *corresponsione di retribuzione e di altre indennità di natura retributiva*⁵³. Per i dati più significativi si riportano anche i confronti rispetto alle cause esaurite nel 2000.

L'analisi intende pervenire a una stima dei costi diretti che gravano sulla parte riconosciuta in torto al termine della controversia giudiziale. Alla sommaria descrizione delle procedure segue l'analisi esplorativa dei dati, finalizzata all'individuazione delle variabili del modello di analisi dei costi, la cui presentazione successiva è corredata dalle evidenze empiriche tratte dalla sua applicazione sui dati del 2003.

Di seguito si riportano alcune informazioni preliminari sulle modalità di svolgimento dei procedimenti in materia di lavoro, utili per la comprensione delle successive analisi, nella consapevolezza che al momento della pubblicazione del presente volume vigono regole riformate a seguito del 2003, annualità di riferimento delle analisi condotte.

5.1 Principali caratteristiche della procedura

Il procedimento giudiziario inizia sempre con un ricorso al tribunale. Il ricorso equivale alla citazione, con la differenza che il ricorso è diretto al tribunale mentre la citazione è diretta alla parte citata in giudizio. Il ricorso si attiva con la presentazione di un atto (iscrizione a ruolo della causa) e la notifica al convenuto della data di prima udienza. Il ricorso viene effettuato in carta semplice, per cui il costo sopportato dal ricor-

⁵³ Dati Istat, modello di rilevazione M.222

rente è relativo alla sola difesa legale. Il difensore, infatti, anticipa le spese per conto del proprio assistito.

Il rito è in funzione dell'oggetto del contendere e delle esigenze del ricorrente: può essere ordinario, di opposizione a decreto ingiuntivo, urgente o speciale.

L'opposizione a decreto ingiuntivo si ha nei casi in cui il ricorrente chiede la sentenza di un giudice rispetto a una situazione di diritto già chiara, comprovata da documentazione. In questi casi il ricorrente ha interesse perché vi sia un atto del tribunale che formalizza giuridicamente l'accordo intrapreso tra le parti. È una procedura che si svolge senza contraddittorio, nella quale non vi è contendere in quanto la situazione di diritto è provata per iscritto tra le parti e termina con decreto del giudice. L'eventuale opposizione al decreto ingiuntivo fa nascere una nuova procedura con rito ordinario di opposizione.

Il rito urgente riguarda i procedimenti provvisori e cautelari a cui si ricorre quando vi sia una situazione di urgenza che richiede un intervento di tutela di un diritto soggetto a minaccia di pregiudizio irreparabile. L'urgenza viene chiesta per il riconoscimento immediato del diritto dalla parte che si ritiene potenzialmente soggetta a lesione. Può esaurirsi con un'udienza, al massimo due. Al termine di un procedimento con rito urgente, l'ordinanza può essere di accoglimento o rigetto. In ogni caso entrambe le parti possono presentare un reclamo. In caso di accoglimento, il ricorrente ha l'obbligo di iniziare, entro un termine prestabilito per legge, una nuova procedura per il giudizio ordinario di merito. Il rito urgente quindi, se vi è presupposto di merito formalizzato con ordinanza di accoglimento, fa sempre nascere un successivo procedimento ordinario. Un procedimento con rito urgente, che termina con ordinanza, può concludersi entro pochi giorni nel caso in cui il giudice decida di dichiarare la situazione di diritto e rimandare a una successiva udienza di conferma il giudizio espresso. Rientrano in questa fattispecie i pochi casi giudiziari osservabili che hanno una durata complessiva inferiore ai cinque giorni.

Il rito speciale viene applicato alle vertenze sindacali, nello specifico per intervento giudiziario a comportamenti antisindacali del datore di lavoro⁵⁴, e viene seguito in pochissime procedure aventi per oggetto l'intervento su situazioni di discriminazione di genere⁵⁵.

Il numero delle udienze di una causa dipende dalla fase istruttoria. Un esempio: se non ci sono molte prove da produrre la causa si può chiudere anche in una sola udienza. Il numero delle udienze è sempre da

⁵⁴ Statuto dei lavoratori, art. 28 della Legge n. 300/70.

⁵⁵ Art. 15 della Legge n. 903/77.

associarsi alla complessità dell'istruttoria, all'interpretazione della situazione di diritto delle parti in causa, al tipo di rito del procedimento⁵⁶. La sentenza può essere di condanna generica o di condanna al pagamento di una somma di denaro. Le procedure con rito speciale si concludono con decreto o con ordinanza del giudice. Il rito ordinario termina con sentenza dichiarativa o di condanna.

Ci sono procedure che riuniscono due o più capi di domanda, i quali non è detto che abbiano il medesimo epilogo, dato che uno può essere accolto mentre l'altro rigettato. In questi casi la somma liquidata con sentenza può quindi riferirsi a uno dei capi della domanda. Lo stesso ricorso può riguardare più capi di domanda. La sentenza può essere sia di accoglimento che di rigetto, riferiti ai due capi di ricorso.

La sentenza può riunire più procedimenti o, viceversa, un procedimento può riunire più ricorrenti: nel primo caso più ricorrenti chiamano in causa un medesimo soggetto convenuto, nel secondo caso più persone possono fare causa congiuntamente a un medesimo convenuto.

L'allungamento dei tempi e/o l'innalzamento del valore della causa può essere influenzato da comportamenti dettati, in qualche modo, da convenienza. Sul nesso causale tra scelta di procedere in giudizio, scelta di farsi citare in giudizio e tempi e costi delle cause giudiziarie civili sono oramai evidenti più riscontri empirici, alcuni dei quali sono oggetto di modelli di analisi descritti nel capitolo 2 del volume.

Il valore della causa non è tra le variabili che vengono rilevate correntemente sulle procedure civili in materia di lavoro. Poter disporre di dati sul valore della causa e sulla differenza tra questo e quello dichiarato in liquidazione dal giudice favorirebbe l'analisi più puntuale dei costi che ricadono sul sistema e sugli individui per effetto di comportamenti opportunistici. Ci si aspetta, infatti, di poter rilevare che il valore di liquidazione della causa possa essere inferiore al valore dichiarato all'inizio della causa e/o che il tempo di accertamento in giudizio dello stato di diritto del soggetto ricorrente sia sufficientemente lungo da fare maturare una ulteriore perdita, spesso economicamente rilevante soprattutto se commisurata al valore del contendere. A fronte della perdita del ricorrente c'è normalmente un guadagno a favore del convenuto.

Il legame tra durata e costo della causa giudiziaria è piuttosto complesso. Ancora prima che inizi una causa di lavoro in materia di *corresponsione di retribuzione*, infatti, normalmente la persona fisica che si ritiene lesa si reca,

⁵⁶ Ad esempio, se ci sono molti testimoni che non possono essere sentiti in una sola o medesima udienza allora si dovrà rinviare ad un'altra udienza, poi ci sono casi in cui i testimoni non si presentano; in questi casi aumenta il numero delle udienze. Poi ci sono casi in cui servono delle perizie, ad esempio calligrafiche, che richiedono dei normali tempi per la produzione e il deposito degli esiti della perizia al tribunale. Queste le regole vigenti per i procedimenti esauriti con sentenza entro il 2003.

in prima istanza, presso il sindacato di categoria per ottenere una stima di massima sul valore del contendere. In questa fase, che avviene prima ed esternamente alla procedura civile vera e propria, sembra maturare la prima criticità: le stime vengono talvolta effettuate sulla base delle dichiarazioni del lavoratore e quindi non tengono conto di una serie di circostanze che invece vengono chiarite nel corso di quella che successivamente diventa la fase istruttoria della causa. In questo delicato momento, il sindacato offre assistenza al lavoratore effettuando una stima sulla base delle poche informazioni disponibili e viene definito quello che poi sarà il valore della causa. Il valore che viene stimato dal sindacato è molto spesso il risultato di un'asimmetria informativa, che non tiene conto delle informazioni che può produrre l'impresa. Altre volte la stima viene fatta con criteri ottimistici e per eccesso. Quando il lavoratore si reca presso uno studio legale per un consulto, normalmente lo fa fornendo già una perizia di stima del valore della causa.

Una volta su quattro il difensore legale considera valida la stima presentata, sia perché non conosce a priori tutte le circostanze del contendere, sia perché il lavoratore ha già aspettative molto alte difficilmente modificabili verso il basso. Quando il valore è indeterminabile, invece, la causa viene considerata, dal punto di vista tariffario, tra quelle di valore indeterminabile di modesta o grande entità (5-25 mila euro, 50-100 mila euro). Rispetto ai comportamenti opportunistici che caratterizzano la differenza tra il valore della causa e quello della sentenza, è difficile identificare esattamente quale sia l'apporto di ciascuno degli attori: il sindacato, il lavoratore, l'impresa, i legali.

La somma di condanna al pagamento è relativa al risarcimento del danno, a cui vanno aggiunte una quota per il risarcimento delle spese sostenute per difesa legale, la rivalutazione e gli interessi legali.

5.2 Metodologia di analisi e trattamento del dato

Ai fini dell'analisi dei costi delle cause di lavoro oggetto di questo capitolo si considerano i procedimenti che:

- terminano nel 2003 con sentenza di condanna al pagamento di una somma di denaro; sono escluse quelle che terminano con sentenza generica dichiarativa⁵⁷ (Tabella 8, pari a 26.127 procedimenti);

⁵⁷ Si deve ricordare che alcuni procedimenti possono riunire più di un capo di ricorso, di cui uno può essere accolto (con sentenza di condanna al pagamento a carico del soccombente) e uno rigettato o rimesso al giudizio di un'altra autorità. Questo spiega perché si osservano casi che hanno al contempo modalità di esaurimento diversa dall'accoglimento e valore della sentenza di condanna al pagamento diverso da zero. Questa evidenza ha favorito l'ulteriore selezione dei casi da utilizzare per la sperimentazione della metodologia di misurazione dei costi delle procedure civili di lavoro. Sono stati esclusi i casi esauriti con condanna generica e quelli esauriti con condanna di pagamento che hanno un valore indicato uguale a zero.

- coinvolgono attori ricorrenti e convenuti quali le persone fisiche e le imprese, che rispetto ai dati rilevati si distinguono semplicemente in società di persone e società di capitali (Tabella 8, pari a 13.457 procedimenti).

L'istituto giuridico della *corresponsione di retribuzione e di altre indennità di natura retributiva* è stato scelto sulla base della rilevanza: sul totale dei procedimenti in materia di lavoro, esauriti in primo grado nel 2000, il 13,9% riguarda questo istituto, distinguendo tra impresa ricorrente e impresa convenuta si osservano valori percentuali pari, rispettivamente, al 35,2% e 57,2% del totale dei procedimenti esauriti. La rilevanza di questo istituto giuridico rispetto alle cause esaurite con sentenza è confermata anche dai dati del 2003.

Se si osserva la modalità di esaurimento dei procedimenti, si nota come la distribuzione sia tendenzialmente dicotomica tra l'accoglimento totale, nel 42,4% dei casi, e il rigetto nel merito, nel 34,4% dei casi. In particolare, i ricorsi rigettati nel merito sono abbastanza equo distribuiti tra sen-

Tabella 5 - Procedimenti in materia di lavoro, distribuzione per tipologia di rito - Anno 2003

	Frequenza	Percentuale
Ordinario, opposizione a decreto ingiuntivo	13.925	53,3
Ordinario di cui: opposizione a decreto	12.176	46,6
Speciale (art. 28 L. n. 300 del 1977)	7	0,0
Speciale (art. 15 L. n. 903 del 1997)	4	0,0
Urgente (art. 700 c.p.c.)	15	0,1
Totale	26.127	100,0

Tabella 6 - Procedimenti in materia di lavoro, distribuzione per modalità di esaurimento - Anno 2003

	Frequenza	Percentuale
Accoglimento parziale	4.437	17,0
Accoglimento totale	11.090	42,5
Rigetto nel merito	8.999	34,4
Rigetto per altri motivi	1.355	5,2
Rimessione ad altra autorità	246	0,9
Totale	26.127	100,0

tenze di condanna al pagamento e sentenze di condanna generica, mentre quelli accolti totalmente sono nell'oltre 70% dei casi procedimenti conclusi con sentenza di condanna al pagamento.

Rispetto alle modalità di conclusione, il 72,6% dei procedimenti si conclude con una sentenza dichiarativa o generica di condanna. Il dato del 2003 restituisce, a tale proposito, una fotografia inversa rispetto a quella scattata con riferimento al 2000: in questa annualità i procedimenti che si concludono con sentenza generica sono solamente il 37,7% del totale.

Tabella 7 - Procedimenti in materia di lavoro, distribuzione per tipo di sentenza - Anno 2003

	Frequenza	Percentuale
Sentenza condanna al pagamento	7.163	27,4
Sentenza dichiarativa o di condanna generica	18.964	72,6
Totale	26.127	100,0

La durata dei procedimenti (periodo che intercorre tra la data di iscrizione a ruolo del procedimento e la data di definizione del provvedimento) è una delle variabili utilizzate per indagare il legame fondamentale tra le principali variabili considerate dal modello di rilevazione Istat M.222 e sulla cui base è stata sperimentata la metodologia di misurazione dei costi delle procedure in materia di lavoro.

I procedimenti che coinvolgono le imprese (13.457 procedimenti) in cause in materia di *corresponsione di retribuzione e di altre indennità di natura retributiva* durano in media più di 29 mesi ovvero 2 anni e 5 mesi. Il 95% di essi ha una durata che varia entro i 2 anni e 4 mesi e i 2 anni e 5 mesi, mentre la minoranza del 5% dei restanti procedimenti dura mediamente 2 anni e 2 mesi. Il numero delle udienze oscilla tra le 4 e le 5 per procedimento.

Se si considerano tutti i procedimenti, qualunque siano gli attori, che si esauriscono in un percorso che vede almeno la celebrazione di una seduta (26.127 procedimenti) si nota che c'è una correlazione pari al 58% tra la durata e il numero delle udienze. Il numero dei capi di domanda e dei soggetti ricorrenti non dimostrano, invece, di avere alcuna influenza rilevante sulla durata effettiva dei procedimenti.

Considerando i procedimenti il cui numero di udienze è, in particolare, compreso tra 1 e 20 (13.284 procedimenti), si nota che la durata media si innalza sensibilmente, arrivando a 4 anni e 6 mesi circa. L'innalzamento della durata media è dovuto alle differenze tra gruppi di procedimenti, raggruppati per numero di udienze e durata. Ci sono quattro gruppi omogenei, rappresentati nella tabella che segue, dalla quale si evince che numero dei casi e numero di udienze tenute per caso

Tabella 8 - Procedimenti in materia di lavoro, distribuzione per soggetti ricorrenti e convenuti - Anno 2003

Ricorrente	Convenuto	Altra Amministrazione pubblica	Altra persona fisica	Altre combinazioni di casi precedenti	Amministrazione dello Stato	Dipendente di pubblica amministrazione
Altra Amministrazione pubblica		34	5.003	0	0	1.811
Altra persona fisica		9	3.747	2	3	39
Altre combinazioni di casi precedenti		0	354	0	0	23
Amministrazione dello Stato		0	517	0	3	367
Associazione sindacale		0	24	0	0	0
Combinazione di persona fisica e associazione sindacale		0	21	0	0	2
Dipendente di pubblica amministrazione		5	26	0	1	26
Ente o associazione riconosciuta o priva di personalità giuridica		0	363	0	0	28
Società di capitali		1	9.673	1	0	126
Società di persone		0	3.728	0	0	33
Totale		49	23.456	3	7	2.455
<i>segue</i>						
Ricorrente	Convenuto	Ente o associazione riconosciuta o priva di personalità giuridica	Società di capitali	Società di persone	Totale	
Altra Amministrazione pubblica		0	2	2	6.852	
Altra persona fisica		1	45	11	3.857	
Altre combinazioni di casi precedenti		1	1	0	379	
Amministrazione dello Stato		0	0	1	888	
Associazione sindacale		0	0	0	24	
Combinazione di persona fisica e associazione sindacale		0	0	0	23	
Dipendente di pubblica amministrazione		0	5	2	65	
Ente o associazione riconosciuta o priva di personalità giuridica		1	0	0	392	
Società di capitali		4	27	3	9.835	
Società di persone		1	1	49	3.812	
Totale		8	81	68	26.127	

sono due variabili inversamente proporzionali, con incidenza conseguente sulla durata dei procedimenti considerati.

Quando il numero dei ricorrenti intervenuti nel procedimento è limitato a 0-20 soggetti (13.419 procedimenti), la durata media si riduce a 1

Tabella 9 - Procedimenti in materia di lavoro, distribuzione per *cluster* di udienze - Anno 2003

	<i>Cluster</i>			
	1	2	3	4
Numero di udienze	15,75	10,62	5,45	1,89
Numero di casi	431	1.321	4.749	6.783

anno e 2 mesi, ma senza che questo comporti una correlazione tra numero di ricorrenti e durata. Sono infatti solamente 140 i procedimenti che vedono un numero importante di ricorrenti: 19; e ancora inferiore i procedimenti che vedono un numero di ricorrenti superiore ai 20 soggetti, esattamente 89; il resto coinvolge un solo soggetto. Da qui la spiegazione della scarsa influenza di questo carattere sulla durata complessiva del tipo di causa giudiziaria osservato.

Tra la data di iscrizione a ruolo della causa e la data della prima udienza intercorrono quasi 12 mesi: 11 mesi e 10 giorni (Figura 7). Mentre tra la data della prima udienza e la conclusione del procedimento intercorrono in media 1 anno e 9 mesi circa.

Figura 7 - Procedimenti in materia di lavoro, distribuzione per durata di tempo intercorrente tra l'iscrizione a ruolo della causa e la data della prima udienza - Anno 2003

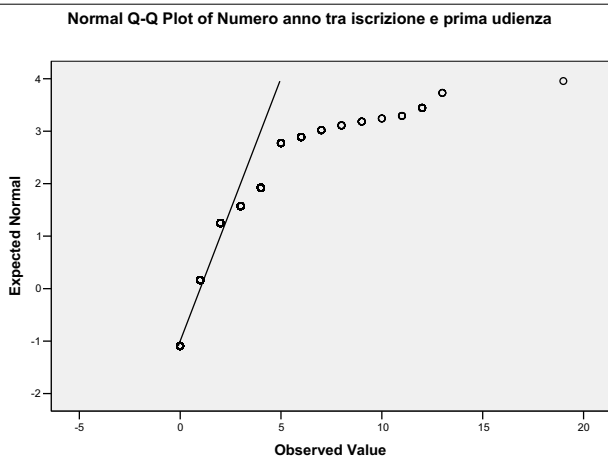
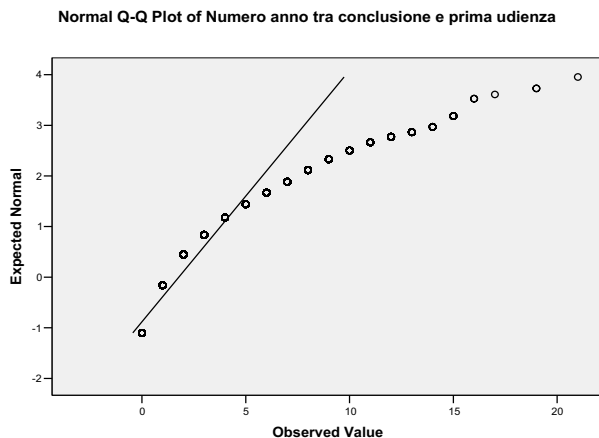
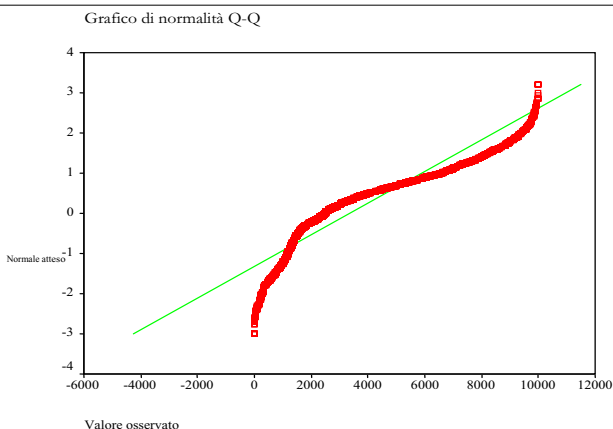


Figura 8 - Procedimenti in materia di lavoro, distribuzione per durata di tempo intercorrente tra la data della prima udienza e la data di conclusione - Anno 2003



Il 40,6% dei procedimenti termina con rigetto o rimessione di giudizio ad altra autorità. Il tasso di incidenza sul totale dei procedimenti considerati è alto. Sono solo il 27,4% di casi (7.153) i procedimenti che terminano con accoglimento, totale o parziale, dell'istanza e al contempo terminano con sentenza di condanna al pagamento a carico del soccombente. Se di questi procedimenti si considerano soltanto quelli il cui valore arriva ai 200 mila euro (pari a 4.396 casi), si nota che il valore della sentenza oscilla tra

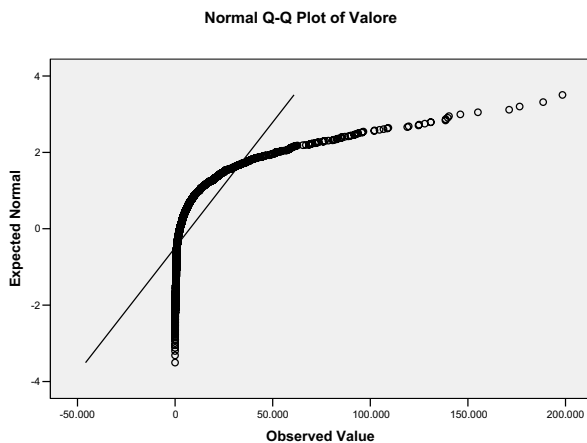
Figura 9 - Procedimenti in materia di lavoro, distribuzione per valore della causa - Anno 2000 (*valori in milioni di lire*)



i 7.099 e gli 8.000 euro, attestandosi in media sui 7.550 euro.

Rispetto ai dati dei procedimenti esauriti nel 2000 si nota il forte cambiamento della curva di normalità del valore delle cause esaurite con sentenza di condanna: i dati del 2003 hanno una distribuzione molto più anormale, denotando che c'è un gruppo consistente di procedimenti il cui valore è molto basso e un altro gruppo il cui valore è invece vicino ai 50.000 euro; mentre i dati del 2000 indicavano che c'era una distribuzione molto più omogenea tra i diversi valori.

Figura 10 - Procedimenti in materia di lavoro, distribuzione per valore della causa - Anno 2003 (*valori in migliaia di euro*)



5.3 Modello di analisi di costi e durata

Il concetto di costo preso a riferimento per la sperimentazione di una metodologia di misurazione dei costi delle procedure di lavoro è riferito alle componenti di costo diretto che i soggetti coinvolti devono sostenere nel corso dell'intera procedura.

Le componenti considerate sono essenzialmente due:

1. *il contributo unificato*, introdotto dalla legge finanziaria per l'anno 2000, emanata il 23 dicembre 1999, che sostituisce i bolli e viene applicato, a partire dal 1 marzo 2002, su tutti i procedimenti iscritti a ruolo a partire da tale data. La metodologia viene testata per favorire l'applicazione futura su altre procedure e/o su altre basi dati riferite ad annualità diverse da quella del 2000. Per questo motivo, si è cercato di sperimentare un modello che consentisse di misurare i costi che ricadono sugli attori che intendano, a oggi, ricorrere alle

vie giudiziarie per risolvere una causa di lavoro. Tutte le procedure in materia di lavoro, di fatto, sono esenti dal pagamento di bolli e contributo unificato; questa variabile assume valore diverso da zero nelle procedure per le quali il contributo è dovuto; per esigenza di completezza viene comunque indicato nel modello;

2. *i diritti e gli onorari corrisposti al difensore legale* si misurano sulla base del tariffario forense e, nel caso specifico della sperimentazione, si compongono delle voci tariffarie applicate per condurre una causa in materia di *corresponsione di retribuzione e di altre indennità di natura retributiva*.

Il costo totale del singolo procedimento è così misurato:

Equazione 3

$$\text{Costo}_i = \text{Contrib}_{\text{UNIFIC}} + \text{Onorario} + \text{Diritti}$$

dove i = singolo procedimento.

Le singole componenti che compongono il costo sono calcolate:

1. *Contributo unificato*

Equazione 4

$$\text{Contrib}_{\text{UNIFIC}} + K_{ij}$$

Con K costante al variare delle classi i di valore della causa e l'indice j che varia al variare dell'istituto giuridico oggetto della domanda. Nel caso in esame j è relativo alla materia "Corresponsione di retribuzione e di altre indennità di natura retributiva". Di fatto le cause in materia di lavoro sono esenti dal contributo unificato e da qualsiasi spesa amministrativa per bolli. Nel caso in esame, questa componente assume valore pari a zero.

Per completezza, comunque, occorre precisare che il contributo unificato va versato al momento dell'iscrizione a ruolo della causa ed è commisurato alla classe di valore della causa.

2. *Diritti*

Equazione 5

$$\text{Diritti} = Y_{ij} + U_{ij} * \text{Num}_{\text{Udienze}}, \forall i, j$$

Con Y_{ij} costante al variare di i e j ; nel caso considerato l'indice j varia al variare dell'istituto giuridico oggetto della domanda, che in questo caso è fisso e corrispondente all'istituto osservato e l'indice i varia al variare della classe di valore della causa considerata, mentre il coefficiente v_{ij} rappresenta il costo della voce diritti per "partecipazione

Tabella 10 - Tabella diritti per il processo di cognizione e i procedimenti speciali davanti ai giudici ordinari, giudici amministrativi tributari e speciali, agli arbitri e autorità

	Voci imputabili a una causa tipo in materia di lavoro, con istituto giuridico "Corresponsione di retribuzione e di altre indennità di natura retributiva"	Modalità ricorrente di imputazione
1	Posizione archivio, oltre al rimborso delle spese	
2	Disamina	
3	Domanda introduttiva, comparsa di risposta e per l'intervento	
4	Autentica di firma	
5	Iscrizione della causa a ruolo	
6	Costituzione in giudizio	
7	Esame documenti controparte	
8	Per ogni scritto difensivo (deduzioni scritte di udienza, memorie finali, note illustrative)	
9	Per ogni istanza, ricorso o reclamo	
10	Formazione fascicolo e indice	
11	Partecipazione all'udienza e per ogni intervento alle operazioni del consulente tecnico	Ogni volta che si tiene un'udienza
12	Assistenza alla parte	Almeno 1 volta
13	Consultazioni col cliente	Ogni volta, fino a un massimo di 3
14	Corrispondenza informativa	
15	Notificazione di atti Esame relazioni di consulenti tecnici o di documenti contabili Notificazione di atti per ogni persona in più	
16	Esame relata di notifica	
17	Collaborazione alla conciliazione	1 volta su 4
18	Intimazione a testimoni	Almeno 3 testimoni
19	Designazione del consulente tecnico di parte	1 volta su 2
20	Assistenza agli atti di istruzione probatoria	
21	Richiesta documenti e certificazioni	
22	Richiesta copie di atti alla cancelleria	
23	Esame delle prove testimoniali o dell'interrogatorio	Mediamente 5 volte
24	Precisazione conclusioni	
25	Esame conclusioni controparte	
26	Redazione della nota spese	
27	Assegnazione della causa a sentenza	
28	Accesso agli uffici	

all'udienza" (voce n. 11 indicata nella Tabella 10) e varia al variare della classe della causa.

Gli scaglioni di valore della causa vanno da 129.114 a 1.549.370 euro; quando il valore è indeterminabile viene fatto rientrare entro uno dei due appositi scaglioni, rispettivamente di valore "indeterminabile-modesto" e di valore "indeterminabile-rilevante".

Noto il valore della causa, vanno identificate le voci da imputare. La Tabella 10 riporta l'elenco delle voci imputabili per diritti da riconoscere al difensore legale per una causa tipo in materia di *corresponsione di retribuzione e altre indennità di natura retributiva*. Le voci selezionate sono quelle che ricorrono, salvo i casi particolari, e che vengono imputate secondo criteri guida indicati nella colonna di sinistra della medesima tabella.

La voce 17. *Collaborazione alla conciliazione* viene imputata ogni qualvolta il difensore legale sia chiamato a una mediazione per espressa richiesta di una delle due parti. Secondo le indagini condotte in sede di ricerca, emerge una certa regolarità: quando il valore della causa è piuttosto alto e/o la durata inizia ad allungarsi, arrivando a superare i 4-5 anni, nel 25% dei casi il ricorrente tende a desistere. In casi come questi le parti concordano di chiudere la causa con un accordo conciliativo per una cifra risarcitoria più bassa rispetto a quella inizialmente prevista. Tale voce è stata aggiunta solamente per le cause che presentano un valore della causa maggiore di 5 mila euro.

Tutte le voci elencate in tabella vengono imputate, nel modello di analisi qui adottato, secondo criteri definiti "ricorrenti", tratti dalle indicazioni fornite da esperti intervistati in merito a una causa tipo, che non presenta caratteri di eccezionalità.

3. Onorari del difensore legale

Equazione 6

$$\text{Onorari}_{\text{BASE}} = F_{ij}, \forall i, j$$

L'indice i varia al variare della classe di valore della causa, mentre l'indice j varia al variare dell'istituto giuridico oggetto della domanda; nella sperimentazione del modello viene posto costante in quanto la materia e l'istituto giuridico oggetto del procedimento sono ben identificati.

Anche l'onorario è commisurato al valore della causa, con la differenza, rispetto ai diritti, che ciascuna voce viene imputata entro un valore minimo e massimo. Prendendo a riferimento il valore minimo di ciascuna voce dell'onorario come "onorario base", si aggiungono saggi marginali di onorario, riferiti alle caratteristiche della procedura, fino ad arrivare al massimo al valore massimo corrispondente all'onorario.

L'onorario base F_i si compone di una serie di voci riferite alla presta-

zione professionale del difensore legale. Complessivamente, ciascuna di queste voci assume un valore entro un limite minimo e un limite massimo, secondo quanto stabilito dal tariffario vigente⁵⁸. A seconda del valore della causa, dello scaglione di valore di appartenenza entro il tariffario, l'onorario ha un valore univocamente identificato.

Teoricamente, quando il difensore legale emette parcella applica gli onorari previsti dal tariffario e corrispondenti al valore della causa che ha trattato. D'altra parte la prassi dice che quando il valore della causa non supera i 4-5 mila euro, il difensore legale tende ad applicare il minimo corrispondente alle voci di onorario. Stessa cosa avviene quando la causa ha una complessità molto bassa. Considerato, però, che non vi sono per ora sufficienti riscontri empirici, si ipotizza che le tariffe per onorari vengano sempre e comunque applicate corrispondentemente al valore della causa, anche quando questa sia di modesta entità.

Analogamente a quanto avviene per misurare la componente di costo per diritti, la componente F degli onorari viene calcolata a partire da un valore minimo corrispondente alle cause di valore minimo e aumenta sulla base del valore assunto da un coefficiente; il coefficiente si compone di tre fattori che stimano, rispettivamente, l'influenza della complessità, della durata e dell'esito, sulla scelta di imputare la componente addizionale di onorario all'onorario base.

Sostanzialmente, si ipotizza che il difensore legale, nel definire il proprio compenso entro i limiti stabiliti dal tariffario, sia orientato, da una parte, dal valore della causa, dall'altro, da altri fattori che caratterizzano la causa. Le indicazioni pervenute da esperti indicano che i fattori di valutazione sono molteplici. Entro quelli indicati, con i dati disponibili, è però possibile misurarne solamente tre: il numero delle udienze (come *praxy* della complessità), la durata e l'esito.

Anche rispetto all'esito, in particolare, vi sono prassi che fanno discostare i comportamenti reali da quelli teorici: non è raro che l'esito negativo della causa faccia rivedere, verso il basso, la richiesta di onorario da parte dell'avvocato, seppure in misura minima. Questa ipotesi viene accettata dal modello qui proposto.

Nel contesto delineato, si ipotizza che l'onorario possa essere ragionevolmente calcolato come:

Equazione 7

$$\text{Onorario} = \text{Onorari}_{\text{BASE}} + \left[\frac{\alpha_1 + \alpha_2 + \alpha_3}{\max(\alpha_1) + \max(\alpha_2) + \max(\alpha_3)} \right] \cdot \Delta \text{Onorari}$$

⁵⁸ La tariffa utilizzata risulta quella indicata nel D.M. 05/10/1994 in vigore dal 01/04/1995.

dove:

1. $Onorari_{BASE}$: calcolati in base all'Equazione 6;
2. $\alpha_1 = \frac{1}{\mu_{Udienze} + 2\sigma_{udienze}} \cdot Num_{Udienze}$: fattore della complessità, che varia tra 0 e 1 (*proxy* della complessità misurato con il numero delle udienze tenute nel corso dell'intera causa; il numero delle udienze viene normalizzato mediante l'inverso di $\mu_{Udienze} + 2\sigma_{Udienze}$);
3. $\alpha_2 = (1-Exp^{-1/4})$ fattore della durata della causa, che varia tra 0,22 e 1 (la durata minima è 1 anno, da 0 giorni a 364 giorni);
4. $\alpha_3 = 0,05 \cdot D_{modalità}$: fattore relativo all'esito della causa, che varia tra -0,05 e 0 (la variabile *dummy* $D_{modalità}$ è posta uguale a 0, in caso di successo della causa, mentre è pari a -1 se la causa si esaurisce con esito negativo). Il coefficiente così composto varia entro un minimo di 0,17 e un massimo di 1.

Riassumendo, l'equazione mostra come gli onorari siano determinati da:

1. valore base, teoricamente corrispondente a un minimale stabilito per scaglione di valore della causa;
2. margine aggiuntivo, fino a un massimale stabilito per scaglione di valore della causa, determinabile sulla base della valutazione dei seguenti fattori:
3. grado di complessità della procedura, misurato con il numero di udienze della procedura;
4. durata della procedura;
5. esito della causa, presumendo che l'esito positivo sia associabile a una ragionevole richiesta di maggiore onorario da parte del difensore legale piuttosto che in caso di esito negativo.

La Tabella 11 presenta le voci per onorari applicate per redigere una parcella al termine di un causa tipo.

Vale un'ultima considerazione: alla somma liquidata dal giudice, a titolo risarcitorio del danno e delle spese legali, sono da aggiungersi la quota interessi e la rivalutazione monetaria. Il risarcimento per spese legali viene quantificato dal giudice sulla base della nota spese presentata dal difensore legale (comprensiva di diritti e onorari); l'importo liquidato, di prassi, riduce di un terzo il compenso per onorari richiesto dalla parte; la nota spese, al contempo, viene normalmente preparata avendo a riferimento dei valori che si attestano mediamente rispetto al valore minimo e massimo di ciascuna voce di onorario. Quel che si

Tabella 11 - Tabella onorari per procedimenti speciali, procedure esecutive e procedimenti tavolari

Voci imputabili a una causa tipo in materia di lavoro, con istituto giuridico "Corresponsione di retribuzione e di altre indennità di natura retributiva"	
1	Studio della controversia
2	Consultazioni con il cliente
3	Ispezioni luoghi - Ricerca documenti
4	Preparazione e redazione dell'atto introduttivo o della comparsa di risposta
5	Assistenza a ciascuna udienza di trattazione escluse quelle di semplice rinvio
6	Assistenza ai mezzi di prova disposti dal giudice (per ogni mezzo istruttorio)
7	Redazione delle difese (note conclusionali)
8	Discussione in pubblica udienza
9	Opera prestata per la conciliazione

Fonte: Tariffe forensi.

desume, alla fine, è che il difensore tende a chiedere la quota intera per diritti e una quota media per onorari, mentre il giudice tende a riconoscere per intero i diritti e per i 2/3 i compensi per onorari richiesti dal difensore. Il difensore, da parte sua, spesso accetta il compenso liquidato a titolo definitivo.

Il modello si basa sul valore della causa, purtroppo, però, sia le rilevazioni dell'Istat, che del Ministero della giustizia e del sistema camerale, non riportano informazioni sul valore della causa; tale valore deve quindi, per ora, essere stimato sulla base delle indicazioni fornite da esperti consultati in sede di applicazione del modello di analisi delineato. Il risultato è indicato nell'equazione:

Equazione 8

$$Val_{CAUSA} = y Val_{SENTENZA}$$

dove y è un parametro che moltiplica il valore della sentenza e assume un valore pari a 4.

D'altra parte nemmeno i dati sulle imprese coinvolte nelle cause di lavoro sono disponibili in quanto non rilevati. Attraverso la base dati a disposizione è possibile stabilire solo se le imprese siano costituite sotto forma di società di persone o di società di capitali, mentre non si sa nulla circa le altre forme giuridiche e la dimensione, né per addetti né per fatturato. L'assenza di dati riferiti alle dimensioni d'impresa, tra l'altro, non consente di effettuare ulteriori approfondimenti per

stabilire il nesso tra questo carattere e l'onere derivante dalla causa. Per lo studio della variabile tempo si considera che, in base al D.M. 5.10.1994 in vigore dal 1.4.95, l'onorario dovuto per le cause avanti al tribunale, agli organi equiparati e agli organi di giustizia tributaria è commisurato al valore della causa, entro i valori minimi e massimi previsti per ogni singola voce.

Non essendo disponibili i dati relativi a ogni singola causa e alle considerazioni che fa l'avvocato "normale" per attribuire ogni singola voce di onorario, la variabile "onorario" viene attribuita come componente di costo così determinata: onorario base, distinto per classi di valore delle cause, più un differenziale dovuto a fattori correlati alla complessità alla durata e, ovviamente, alla materia della causa; il differenziale ha un limite massimo stabilito dal tariffario forense per ciascuna voce e materia, commisurato al valore della causa.

Occorre, a questo punto, stimare in che modo interviene, e con quale effetto complessivo, il fattore *durata della causa*⁵⁹ nella determinazione del differenziale tra minimo e massimo. A questo fine si ipotizza che la variabile tempo influenzi l'onorario nel modo che segue:

- in maniera crescente, cioè che al crescere del tempo il differenziale tra costo minimo e massimo cresce (prima derivata positiva, all'aumentare di una unità di tempo aumenta di una unità l'onorario): $\frac{\partial \Delta \text{Onorario}}{\partial t} > 0$;
- in maniera decrescente in ordine 2, cioè più dura la causa nel tempo più l'incremento di costo è minore (seconda derivata negativa, all'aumentare di unità successive di tempo l'aumento dell'onorario è meno che proporzionale): $\frac{\partial^2 \Delta \text{Onorario}}{\partial t} < 0$;

In questo modo il fattore moltiplicativo dovuto al tempo è nullo se $=0$ e si avvicina tendenzialmente al valore 1 al crescere di t . Si propone quindi la formulazione seguente:

$$\alpha_2 = (1 - \text{Exp}^{-t/k})$$

dove k = parametro di smorzamento.

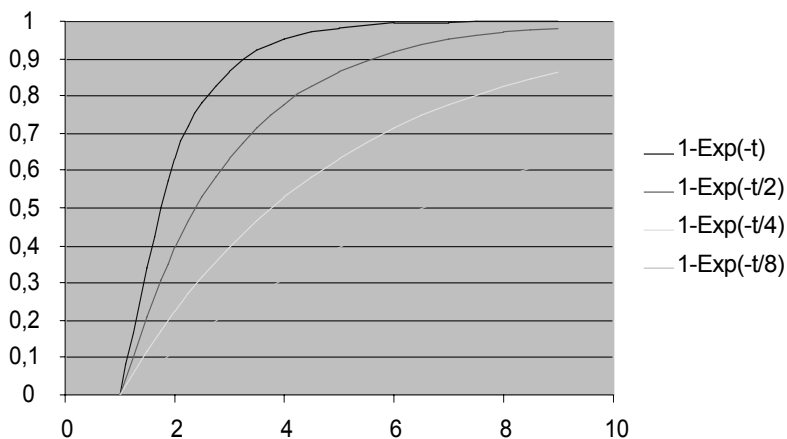
⁵⁹ Nel modello proposto, in un primo momento, la variabile tempo subentra come variabile esogena, non determinata dal comportamento degli attori in gioco.

La Tabella 12 riporta i risultati dello studio dello smorzamento dell'effetto della variabile tempo.

Tabella 12 - Simulazione di curve del tipo $1-\exp(-t/k)$ con $k=1,2,4,8$

Anni	$1-\text{Exp}(-t)$	$1-\text{Exp}(-t/2)$	$1-\text{Exp}(-t/4)$	$1-\text{Exp}(-t/8)$
0	0	0	0	0
1	0,632121	0,393469	0,221199	0,117503
2	0,864665	0,632121	0,393469	0,221199
3	0,950213	0,77687	0,527633	0,312711
4	0,981684	0,864665	0,632121	0,393469
5	0,993262	0,917915	0,713495	0,464739
6	0,997521	0,950213	0,776870	0,527633
7	0,999088	0,969803	0,826226	0,583138
8	0,999665	0,981684	0,864665	0,632121

Figura 11 - Simulazione di curve del tipo $1-\exp(-t/k)$ con $k=1,2,4,8$

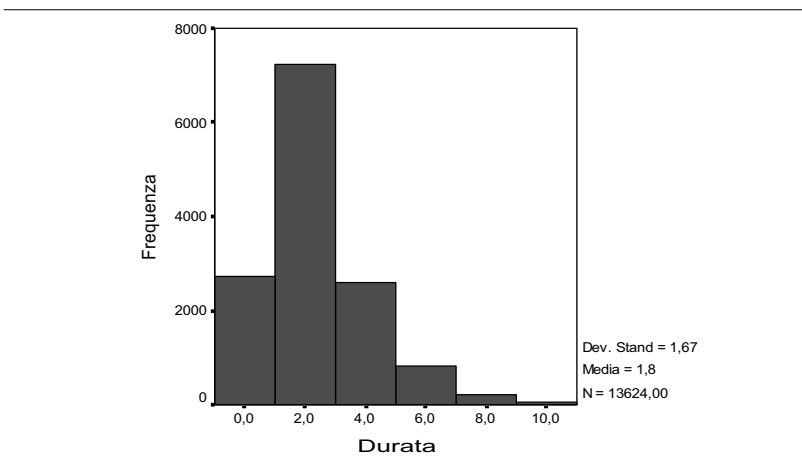


Per individuare il valore corretto del parametro di *smooth* per i dati elaborati sono state calcolate le statistiche relative alla variabile durata.

Tabella 13 - Procedimenti in materia di lavoro, analisi descrittiva per la variabile durata

Durata	Statistica	Errore std.
Media	1,8634	1,579E-02
Intervallo di confidenza per la media al 95%	Limite inferiore	1,8324
	Limite superiore	1,8943
Media 5% trim	1,6688	
Mediana	1,0000	
Varianza	3,421	
Deviazione std.	1,8497	
Minimo	0	
Massimo	23,00	
Intervallo	23,00	
Distanza interquartilica	2,00	
Asimmetria	1,978	0,021
Curtosi	7,409	0,042

Trascurando le cause con durata superiore a 10 anni (meno dell'1%), si evince che nella maggior parte dei casi il procedimento ha durata media pari a 2 anni.



Si ritiene, quindi, ipotizzabile misurare l'apporto della variabile tempo alla determinazione dell'onorario, attribuendo a K il valore 4, come mostra l'equazione che segue:

Equazione 9

$$\alpha_2 = (1 - \text{Exp}^{-1/4})$$

5.4 Evidenze empiriche tratte dall'applicazione del modello

Il modello delineato nel paragrafo precedente è stato applicato sull'insieme delle cause di lavoro esaurite nel 2003, con oggetto del contendere l'istituto giuridico relativo alla *corresponsione di retribuzione e di altre indennità di natura retributiva*. Occorre però fare dei distinguo. Sull'insieme dei 13.457 procedimenti in materia di lavoro, che coinvolgono, relativamente all'istituto prescelto, un'impresa, come attore o convenuto, sono solamente 4.395 quelle che terminano con sentenza di accoglimento, totale o parziale. Se si considerano, poi, i procedimenti che terminano con una sentenza di condanna al pagamento, con una somma inferiore ai 200 mila euro (come limite superiore), la numerosità scende ulteriormente, fino a comprendere 3.991 procedimenti.

Nella Tabella 14 sono indicate le statistiche relative al costo totale delle cause di lavoro, prodotte applicando ai 3.991 procedimenti il modello di stima dei costi precedentemente descritto. Il valore medio è di poco più di 5.600 euro. I costi connessi al procedimento possono variare da un minimo di 1.730 euro circa a un massimo di 32.200 euro circa. Da notarsi come rispetto ai dati del 2000, il costo totale del procedimento tenda ad attestarsi su valori quasi doppi: mentre nel 2000 in media il costo per procedimento era di 3.500 euro circa, nel 2003 si arriva a 5.600 euro.

Se si effettua un calcolo del costo totale medio per procedimento analizzando nel dettaglio la tipologia di impresa coinvolta come soggetto convenuto, si nota come per le imprese costituite sotto forma di società di capitali il costo raggiunga i 10.600 euro, a fronte di un costo di 4.170 euro circa per le imprese costituite sotto forma di società di per-

Tabella 14 - Procedimenti in materia di lavoro, statistiche relative al costo totale (*valori in euro*)

Durata	Statistica	Errore std.
Media	5.669,5165	70,67984
Intervallo di confidenza per la media al 95%	Limite inferiore	5.530,9446
	Limite superiore	5.808,0885
Media 5% trim	5.019,4087	
Mediana	4.276,4050	
Varianza	19.937.596,546	
Deviazione std.	4.465,15359	
Minimo	1.734,95	
Massimo	32.265,03	
Intervallo	30.530,07	
Distanza interquartilica	3.936,68	
Asimmetria	2,444	0,039
Curtosi	6,920	0,077

sione. Quando invece è l'impresa a essere soggetto ricorrente la situazione si ribalta: è la società di persone a sopportare un costo maggiore rispetto alla società di capitali, sebbene il differenziale tra le due tipologie in termini di costo totale medio del procedimento sia più ridotto rispetto al caso nel quale esse siano soggetti convenuti.

Tabella 15 - Procedimenti in materia di lavoro, statistiche relative al costo totale, distribuzione per tipologia di attore convenuto (*valori in euro*)

Convenuto	Ricorrente	Media	N
Altra persona fisica	Società di capitali	4.937,5632	2.864
	Società di persone	7.538,8170	1.122
	Totale	5.669,7776	3.986
Società di capitali	Altra persona fisica	10.599,3684	1
	Totale	10.599,3684	1
Società di persone	Altra persona fisica	4.176,8490	4
	Totale	4.176,8490	4
Totale	Altra persona fisica	5.461,3529	5
	Società di capitali	4.937,5632	2.864
	Società di persone	7.538,8170	1.122
	Totale	5.669,5165	3.991

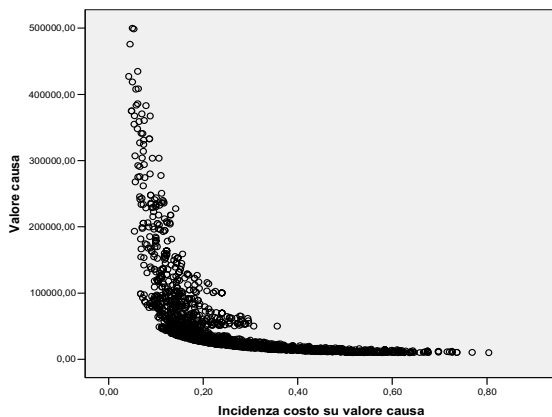
I costi dei procedimenti risultano correlati alla durata degli stessi: quando raggiungono una durata di almeno 3 anni comportano un costo medio di 9.300 euro circa. I picchi di costo si hanno quando il procedimento arriva a durare 4 anni o più di 6 anni. In linea generale, comunque, la maggiore parte dei procedimenti (2.610 su 3.991) dura fino a un anno e costa poco meno di 5.000 euro.

Tabella 16 - Procedimenti in materia di lavoro, statistiche relative al costo totale, distribuzione per classi di durata dei procedimenti (*valori in euro*)

Classi di durata	Media	N
Fino a 1 anno	4.099,76	2.610
Fino a 2 anni	7.457,88	676
Fino a 3 anni	9.294,83	352
Fino a 4 anni	10.833,72	178
Fino a 5 anni	9.363,56	95
Fino a 6 anni	9.789,94	52
Da 6 a 11 anni	10.846,53	25
Da 11 a 15 anni	5.005,99	1
Oltre 15 anni	5.091,84	2
Totale	5.669,52	3.991

L'incidenza dei costi totali della procedura sono naturalmente alti, dato che solamente il 37% delle cause termina con l'emanazione di una sentenza che condanna al pagamento di una somma superiore ai 10.000 euro. È possibile porre il costo totale del procedimento a confronto con il valore della sentenza di condanna al pagamento.

Figura 12 - Procedimenti in materia di lavoro, distribuzione per valore della sentenza e per incidenza del costo totale della causa sul valore della sentenza



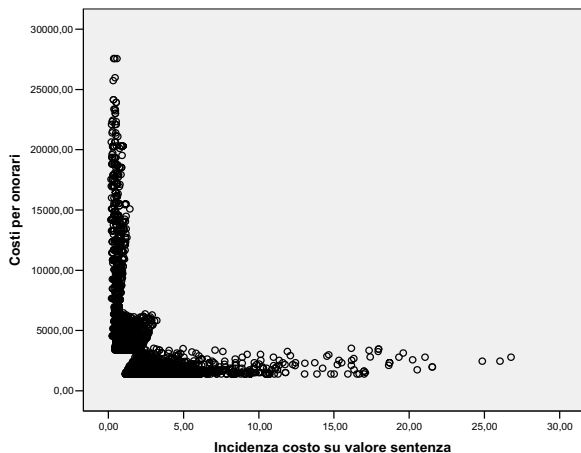
È anche possibile indagare meglio il rapporto tra il valore della sentenza e il costo della procedura, sulla base dell'analisi delle sue due principali componenti di costo: diritti e onorari.

Analizzando il contributo dei costi per onorari (Figura 13) e per diritti (Figura 14), si nota come, per cause con valori modesti, le due componenti non contribuiscano significativamente alla crescita del costo totale della procedura rispetto al valore della sentenza.

Ciò significa che un valore di incidenza del costo della procedura sul valore della sentenza maggiore o uguale all'unità è imputabile interamente al complesso delle tariffe relative ai diritti e agli onorari. Le tariffe forensi, in questo senso, prevedono un limite minimo di valore della causa che determina già di per sé una sorta di soglia minima di ingresso nel "mercato della giustizia civile", oltre la quale non vi è convenienza economica alla formulazione di una domanda.

Il rapporto 1:1 tra il costo del procedimento e il valore della sentenza che talvolta si osserva è tipico delle cause che hanno un valore modesto, che non supera i 5 mila euro. Casi come questi confermano quanto testimoniato dagli esperti intervistati nel corso della ricerca: quando

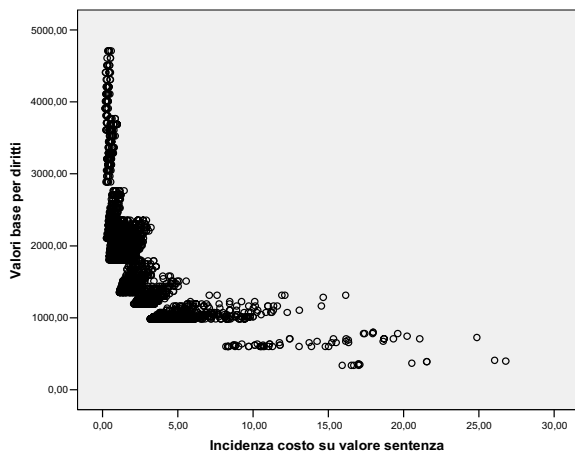
Figura 13 - Procedimenti in materia di lavoro, incidenza del costo totale sulla sentenza per costi per onorari



il valore della causa è di modesta entità, le spese legali hanno un'incidenza minima di partenza, a cui si aggiungono altre componenti marginali ogni qualvolta si effettui un'udienza e tanto quanto si protrae la controversia.

Le controversie di questa entità economica sembrano risentire delle aspettative che vengono ingenerate nel ricorrente e nel convenuto circa

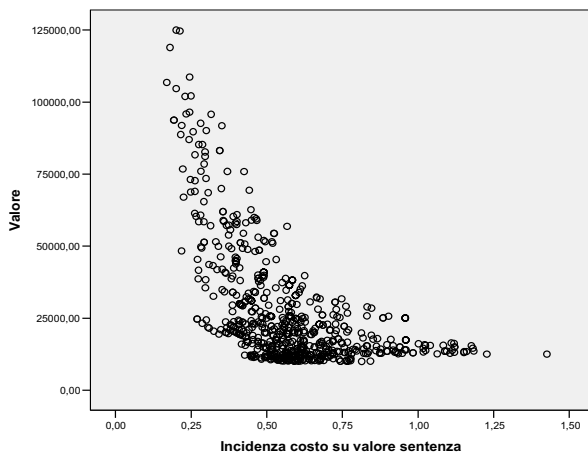
Figura 14 - Procedimenti in materia di lavoro, incidenza del costo totale sulla sentenza per costi per diritti



la somma corrispondente al risarcimento per danni. Se gli attori fossero maggiormente consapevoli della differenza che intercorre tra il valore dell'effettiva sentenza e il valore della causa (rapporto 1:4), probabilmente, sarebbero disincentivati a iniziare cause giudiziarie che durano, nella maggior parte dei casi, fino a 2 anni e terminano con una condanna al pagamento delle spese processuali che pesa almeno quanto la condanna al pagamento del danno. Sostanzialmente, alla parte in torto viene imputato l'esborso di una somma di denaro doppia rispetto a quello che era inizialmente il valore del danno. Purtroppo, però, controversie di questo tipo sfociano in cause giudiziarie civili proprio perché nella maggiore parte dei casi si genera una scorretta formazione delle aspettative circa la somma che si può ottenere con il ricorso al giudice: ad esempio, quando il lavoratore si reca dal sindacato e successivamente dall'avvocato, dovrebbe ottenere informazioni più realistiche circa l'effettivo valore del danno e gli scenari possibili nell'ambito di un percorso giudiziario.

Tenendo presente che non si sa a priori chi abbia torto o ragione, non è sempre detto che convenga incorrere o farsi citare in giudizio, sia per il tempo che richiede una causa, che per il valore del contendere (che alla fine termina con un obbligo, in capo alla parte in torto, al pagamento di una somma doppia rispetto a quella inizialmente riferibile al solo danno). D'altra parte vale la pena di ricordare come la forma extragiudiziale, che rappresenterebbe nei casi più modesti la soluzione migliore, non viene praticamente utilizzata. Questo essenzialmente perché la sentenza che

Figura 15 - Procedimenti in materia di lavoro, incidenza del costo totale sulla sentenza per valore della sentenza, valori limitati a sentenze maggiori di 10 mila euro



scaturisce da un dibattimento extragiudiziale risulta impugnabile entro sei mesi dalla data di sentenza stessa, rendendo quindi tale soluzione, più veloce per convenuto, ricorrente e sistema giustizia, fundamentalmente inutilizzata.

Chiarita l'interpretazione dei risultati relativi al costo totale della procedura, si è proceduto ad analizzarne l'incidenza sul valore di sentenza limitatamente, però, alle cause esaurite con condanna al pagamento di una somma di denaro superiore ai 10 mila euro (687 procedimenti).

Quando il valore della sentenza è superiore ai 10 mila euro, l'andamento dell'incidenza diminuisce al crescere del valore assoluto della sentenza. La Tabella 17 conferma come il modello di misurazione del costo totale del procedimento inglobi correttamente la variabile durata, in quanto evidenzia l'esistenza di una correlazione positiva tra le due variabili. Le ipotesi sulle quali è stato costruito il modello, si ricorda, sono che la durata determina l'aumento del costo attraverso l'aumento del numero delle udienze.

Tabella 17 - Procedimenti in materia di lavoro, distribuzione del costo totale del procedimento per classi di durata, media e numerosità di ciascuna classe

Classi di durata	Media	N
Fino a 1 anno	0,4737	248
Fino a 2 anni	0,5591	185
Fino a 3 anni	0,6423	127
Fino a 4 anni	0,6775	80
Fino a 5 anni	0,7861	27
Fino a 6 anni	0,7162	10
Da 6 a 11 anni	0,8163	10
Totale	0,5724	687

In conclusione, si creano classi omogenee di valori delle sentenze e quindi di cause, in considerazione della relazione diretta tra questi ultimi e i primi, attraverso una *cluster analysis*. Questo con lo scopo di ottenere delle incidenze medie per classi di valore omogenee di sentenza.

Tabella 18 - Procedimenti in materia di lavoro, classi omogenee del valore di sentenza

Cluster	Centro del cluster	Numerosità
1	62.645,62	99
2	2.984,13	3.451
3	22.354,05	433

Tabella 19 - Procedimenti in materia di lavoro, incidenza del costo totale sulla sentenza per classi del valore di sentenza

Classi di valore delle sentenze	Media	N	Std. Deviation	Varianza
1	2,8973	3.451	2,53661	6,434
2	0,3567	99	0,08891	0,008
3	0,6078	433	0,19270	0,037
Totale	2,5852	3.983	2,49239	6,212

Si evince che, escludendo la classe delle sentenze riferibile al *cluster* n° 2, l'incidenza media dei costi totali sul valore delle sentenza varia da circa il 35% al 60%, proporzione che cresce al crescere dei valori stessi.

5.5 Conclusioni

I procedimenti che coinvolgono le imprese in cause in materia di corresponsione di retribuzione e di altre indennità di natura retributiva durano in media 2 anni e 5 mesi. Solamente il 5% di questi procedimenti ha una durata media inferiore, che si attesta su 2 anni e 2 mesi. Le udienze sono mediamente 4 o 5 per procedimento. Tra durata e numero delle udienze c'è una correlazione significativa, al 60% circa.

Rilevante è che tra la data di iscrizione a ruolo della causa e la data della prima udienza intercorra mediamente quasi 1 anno, mentre tra la prima udienza e la conclusione del procedimento passino 1 anno e 9 mesi. Se ne evince che i ritardi della giustizia civile, almeno per la materia lavoro e l'istituto esaminato in questo capitolo, siano da attribuirsi per un terzo alle attese della prima udienza. Se si potessero accorciare i tempi di esecuzione della prima udienza, si potrebbe ragionevolmente pensare di ridurre i ritardi giudiziari di un terzo.

Altra informazione rilevante, che conferma quanto già anticipato in relazione ai procedimenti di cognizione ordinaria, è che i procedimenti in materia di lavoro, per l'istituto esaminato, terminino per oltre il 40% dei casi con rigetto o rimessione di giudizio ad altra autorità. Se si considera, poi, che solo un procedimento su tre termina con accoglimento, totale o parziale, del ricorso e che il valore medio della sentenza di condanna al pagamento, per quei procedimenti che terminano con sentenza di condanna, è per gran parte dei procedimenti di 7.500 euro circa, allora si traccia un quadro sufficientemente chiaro del problema dei ritardi della giustizia civile. Fermo restando che i dati citati fanno riferimento alla materia del lavoro e al particolare istituto analizzato, è possibile presumere che vi sia una cattiva selezione all'ingresso nel mercato della giustizia da parte degli attori. Molte delle cause evidentemente

non hanno i caratteri per divenire tali, almeno non in sede processuale. Se si potesse divergere almeno parte di quel 40% (se non oltre) dei soggetti che si rivolgono al sistema giudiziario verso forme alternative di giustizia, quali la conciliazione o l'arbitrato, si potrebbe pensare di compiere un significativo passo avanti verso il riassorbimento dell'arretrato. D'altronde, il valore del contendere è spesso esiguo, raramente supera i 10 mila euro e ancora più raramente i 200 mila euro, mentre i costi totali del procedimento condotto in sede giudiziaria tendono a essere proporzionalmente alti.

L'adozione di un modello di stima dei costi totali per procedimento, basato su tre componenti di costo correlate, indica a tale proposito che il costo per procedimento arriva a oscillare tra un minimo di 1.730 euro circa e un massimo di 32.200 euro circa. Se si osserva la tipologia di imprese coinvolte, si nota che quelle costituite come società di capitali tendano a sopportare costi mediamente doppi rispetto a quelli sopportati dalle imprese di persone. Se l'impresa è soggetto ricorrente allora la situazione è inversa.

Un aspetto che induce a riflettere riguarda le false aspettative che spesso si ingenerano presso gli attori ricorrenti, che per motivi diversi tendono ad aspettarsi risarcimenti superiori di quanto la realtà non induca a pensare. Questa falsa aspettativa probabilmente è ulteriore riprova della scarsa o cattiva selezione all'ingresso nel mercato giudiziario civile. Probabilmente, molte cause potrebbero essere evitate, almeno in sede giudiziaria, se molti attori fossero al corrente del fatto che i procedimenti instaurati possono durare facilmente più di due anni e generare costi che arrivano a eguagliare il risarcimento stabilito dal giudice o viceversa possono generare, in capo al soccombente, spese che duplicano l'onere connesso al contendere. Una maggiore informazione circa le probabilità di esito dei procedimenti instaurati e dei loro costi, in capo a ciascuna delle parti, potrebbe rappresentare una via efficace per ridurre il numero dei procedimenti annualmente instaurati.

6 Analisi dei costi delle procedure in materia di fallimento

Sperimentazione dell'indicatore di perdita economica

di Francesco Vidoli

6.1 Analisi statistico-descrittiva

117

L'analisi della procedura fallimentare basata sulla rilevazione corrente dell'Istat *Rilevazione dei fallimenti chiusi: scheda individuale*⁶⁰ viene condotta e aggiornata sull'ultima annualità disponibile ovvero l'anno 2003, mettendo in risalto le differenze e le analogie rispetto all'analisi relativa all'anno 2000.

I procedimenti esecutivi di fallimento esauriti al 31 dicembre 2003 ammontano a 11.974 casi e risulta quindi una numerosità molto stabile negli anni. L'incidenza percentuale, entro le principali ripartizioni geografiche, non presenta differenze particolari, anche se, comunque, le imprese si concentrano maggiormente nelle aree del centro e del nord ovest.

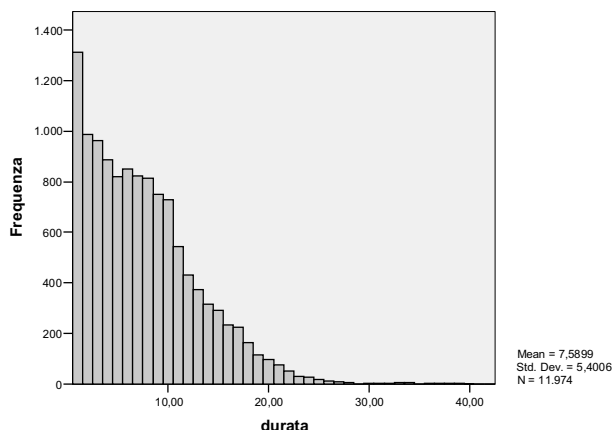
La durata media delle procedure si attesta intorno ai sette anni e mezzo, di circa un anno più alta che nell'anno 2000. La distribuzione per durata risulta essere piuttosto asimmetrica: si osservano valori che variano entro un minimo di zero (fino a un anno) e un massimo di trent'anni. Per esplorare i dati secondo la variabile durata si sono utilizzati quattro *cluster* come nell'analisi relativa all'anno 2000 per meglio confrontare i risultati; anche per il 2003 i principali per numerosità sono i primi tre, riferiti, rispettivamente ai seguenti valori medi di durata: il 50% circa con durata media di 3,2 anni, il 34% 9,2 anni, il 15% 16 anni circa e il restante dei casi, meno del 2%, 24 anni.

Si nota quindi come le durate siano notevolmente aumentate in tutte le classi di procedimento, sia quelli di breve durata sia nei procedimenti più complessi.

⁶⁰ Modello Istat di rilevazione M.225.

Durata dei procedimenti. La Figura 16 mostra come la distribuzione della durata appaia asimmetrica verso destra a testimonianza del fatto che in non pochi casi (1.383 casi contro i 946 casi del 2000), i procedimenti hanno una durata maggiore di quindici anni (e di questi 358 casi oltre i 20 anni).

Figura 16 - Procedimenti in materia di fallimento, distribuzione per durata espressa in anni - Anno 2003



Per indagare le relazioni che intercorrono tra le variabili effettivamente disponibili e la durata, anche per il 2003 sono state create, in primo luogo, classi omogenee di durata dei procedimenti osservati⁶¹. La Tabella 20 indica i valori centrali di durata e la numerosità di ciascun *cluster*.

Il quarto gruppo di durata, quello dei procedimenti con durata media pari a 24 anni (nel 2000 era 20 anni), ha al suo interno solamente 261

Tabella 20 - Procedimenti in materia di fallimento, centri finali e numerosità dei *cluster*, variabile durata

	<i>Cluster</i> di durata			
	1	2	3	4
Valore centrale, anni di durata	3,25	9,16	15,58	24,27
Numerosità	5.816	4.086	1.811	261

⁶¹ Per maggiori informazioni riguardo la *cluster analysis* si veda il glossario disponibile presso l'Istat.

casi e può, quindi anche in questo caso, essere considerato residuale rispetto agli altri gruppi.

Durata dei procedimenti e ampiezza dei comuni (abitanti). Considerato che è possibile stabilire una relazione tra durata del procedimento e carico di lavoro, si ipotizza che esista una relazione tra ampiezza demografica del comune e dotazione organica dell'ufficio giudiziario di competenza. Il numero dei procedimenti è stato così confrontato per *cluster* di durata e classi di ampiezza dei comuni sede dell'impresa fallita (Tabella 21).

Tabella 21 - Procedimenti in materia di fallimento, numero di fallimenti per classi di ampiezza demografica del comune e classi di durata del procedimento - Anno 2003

Popolazione del comune	Classi di durata				Totale
	1	2	3	4	
Fino a 50.000	2.151	1.811	946	129	5.037
Da 50.001 a 100.000	672	606	271	37	1.586
Da 100.001 a 500.000	906	788	348	57	2.099
Oltre 500.000	2.087	881	246	38	3.252
Totale	5.816	4.086	1.811	261	11.974

Anche nel 2003 viene confermato il fatto che i comuni di minori dimensioni hanno complessivamente un maggiore numero di procedimenti in carico. Guardando la numerosità dei procedimenti per ciascun *cluster* di durata, si osserva che nei comuni di piccole dimensioni, e in quelli con popolazione superiore ai 500 mila abitanti, si concentra il 70% dei procedimenti che si distribuiscono in tutti e quattro i *cluster* considerati. Osservando, invece, la distribuzione per ampiezza demografica e per classi di durata, si nota che sono i comuni di grande dimensione a esaurire più del 90% dei procedimenti che rientrano nei primi due *cluster* di durata.

La variabile ampiezza demografica dei comuni anche nel 2003 non sembra essere una buona *proxy* del carico di lavoro. In particolare, notiamo una correlazione negativa, di debole entità, tra le due variabili messe a confronto: - 0,179 (livello di significatività pari a 0,01). La lettura di questi risultati va fatta con cautela, soprattutto perché l'area di competenza di ciascun tribunale comprende più comuni e quindi la corrispondenza univoca comune – tribunale, qui utilizzata, è parziale rispetto alla realtà.

Tabella 22 - Procedimenti in materia di fallimento, percentuale di fallimenti per classi di ampiezza demografica del comune e classi di durata del procedimento - Anno 2003 (*percentuali di colonna*)

Popolazione del comune	Classi di durata				Totale
	1	2	3	4	
Fino a 50.000	37,0	44,3	52,2	49,4	42,1
Da 50.001 a 100.000	11,6	14,8	15,0	14,2	13,2
Da 100.001 a 500.000	15,6	19,3	19,2	21,8	17,5
Oltre 500.000	35,8	21,6	13,6	14,6	27,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 23 - Procedimenti in materia di fallimento, percentuale di fallimenti per classi di ampiezza demografica del comune e classi di durata del procedimento - Anno 2003 (*percentuali di riga*)

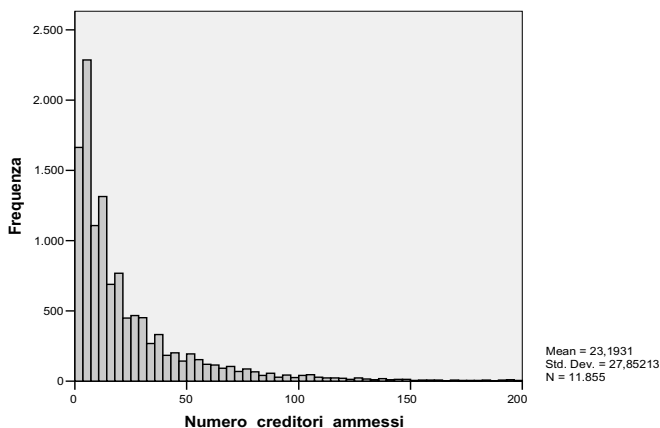
Popolazione del comune	Classi di durata				Totale
	1	2	3	4	
Fino a 50.000	42,6	36,0	18,8	2,6	100,0
Da 50.001 a 100.000	42,4	38,2	17,1	2,3	100,0
Da 100.001 a 500.000	43,2	37,5	16,6	2,7	100,0
Oltre 500.000	64,1	27,1	7,6	1,2	100,0
Totale	48,6	34,1	15,1	2,2	100,0

Durata dei procedimenti e numero dei creditori ammessi. La complessità del procedimento di fallimento, e conseguentemente la sua durata, dipende anche dalla composizione e dal relativo grado di liquidabilità dell'attivo dell'impresa.

Le informazioni utilizzabili per stimare la complessità della procedura sono molto poche. Anche in questo caso, per ovviare all'impossibilità di stimare una relazione diretta, si deve ricorrere a variabili che si presumano essere correlate a quelle di interesse.

La Figura 17 prende in esame il numero dei creditori ammessi nella procedura; circa l'1% dei casi è stato escluso dall'elaborazione in quanto presentava valori anomali per l'analisi, corrispondente a un numero di creditori ammessi superiore a 200 e in 1.664 casi più di 50 creditori. L'ipotesi che il numero dei creditori ammessi sia un indicatore significativo del grado di complessità dei procedimenti, confermata dall'indice di correlazione pari al 0,325, molto stabile rispetto al 2000, spinge a dedurre che la complessità interna dei procedimenti fallimentari risulti

Figura 17 - Procedimenti in materia di fallimento, distribuzione per numero di creditori ammessi - Anno 2003



molto alta: circa 23 creditori ammessi in media per ciascun caso (22 nel 2000); anche in questo frangente il valore presenta varianza consistente e valori limite abbastanza numerosi.

Durata dei procedimenti e forma giuridica dell'impresa. Un altro fattore che può direttamente o indirettamente influire sulla durata del fallimento è la forma giuridica dell'impresa.

La distribuzione dei casi per forma giuridica - subordinata ai *cluster* di durata, Tabella 24 – mostra risultati molto simili al 2000 a testimo-

Tabella 24 - Procedimenti in materia di fallimento, fallimenti per forma giuridica e classe di durata - Anno 2003 (percentuali di colonna)

Forma giuridica dell'impresa	Classi di durata				Totale
	1	2	3	4	
Impresa individuale	8,6	15,9	30,9	36,4	15,1
Società a responsabilità limitata	60,5	48,5	35,8	29,5	52,0
Società cooperativa	2,3	1,4	1,0	0,4	1,8
Società di fatto	0,7	3,3	6,7	11,1	2,7
Società in accomandita	17,3	15,3	9,3	6,5	15,2
Società in nome collettivo	9,6	13,2	11,9	6,9	11,1
Società mutua assicuratrice	0,0	-	-	-	0,0
Società per azioni	0,9	2,3	4,4	9,2	2,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

nianza di relazioni profonde tra le dimensioni di analisi.

Analizzando, invece, l'incidenza della forma giuridica di impresa in relazione alle classi di durata, si osserva che sono le società di fatto (46% contro il 62% del 2000) e le imprese individuali (36% contro il 40% del 2000) ad avere la più alta possibilità di incorrere in procedure dalla durata eccessiva (Tabella 25).

Tabella 25 - Procedimenti in materia di fallimento, fallimenti per forma giuridica e classe di durata - Anno 2003 (*percentuali di riga*)

Forma giuridica dell'impresa	Classi durata				Totale
	1	2	3	4	
Impresa individuale	27,7	36,0	31,0	5,3	100,0
Società a responsabilità limitata	56,5	31,9	10,4	1,2	100,0
Società cooperativa	63,4	27,7	8,5	0,5	100,0
Società di fatto	12,8	41,3	37,0	8,9	100,0
Società in accomandita	55,4	34,4	9,2	0,9	100,0
Società in nome collettivo	41,8	40,6	16,2	1,4	100,0
Società mutua assicuratrice	100,0	-	-	-	100,0
Società per azioni	21,9	36,7	31,9	9,6	100,0
Totale	48,6	34,1	15,1	2,2	100,0

Per sintetizzare l'effetto della forma giuridica d'impresa sulla durata, si riportano i valori mediani:

Tabella 26 - Procedimenti in materia di fallimento, classificazione per forma giuridica e durata mediana - Anni 2000 e 2003 e variazione percentuale

Forma giuridica dell'impresa	Durata anno 2000	Durata anno 2003	Variazione percentuale
Società mutua assicuratrice	3,5	3,0	-14,3
Società cooperativa	4	5,7	43,0
Società in accomandita per azioni	4	6,5	62,3
Società a responsabilità limitata	5	6,5	31,2
Società in nome collettivo	6	8,0	34,3
Impresa individuale	9	10,6	18,0
Società per azioni	10	11,7	17,3
Società di fatto	11	12,7	15,3

Durata dei procedimenti e attività economica dell'impresa (Ateco). In termini di sola durata dei procedimenti, entro l'insieme delle imprese fallite nel 2000 e nel 2003, si notano ottime stabilità delle relazioni. Dei tre settori più importanti per numero di imprese fallite (commercio, attività manifatturiere, fornitura di servizi ricreativi, culturali, sportivi e alla persona), tutte sembrano avere una distribuzione abbastanza equilibrata entro le quattro classi di durata dei procedimenti e tutte presentano percentuali simili al 2000.

In sintesi, le imprese attive nel settore dei servizi ricreativi presentano un peso percentuale, sul totale, via via decrescente, quelle del commercio e della manifattura presentano un peso, entro ciascuna classe di durata, via via crescente.

Tabella 27 - Procedimenti in materia di fallimento, fallimenti per ateco e classe di durata - Anno 2003 (*percentuali di colonna*)

Ateco	Classi durata				Totale
	1	2	3	4	
Agricoltura, caccia, silvicoltura e pesca	0,6	1,0	0,6	0,8	0,7
Alberghi, ristoranti e bar	8,0	6,4	4,1	2,3	6,8
Altri servizi ricreativi, culturali, sportivi e personali	11,9	9,2	9,4	10,0	10,6
Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre professionali	10,7	7,4	4,9	3,4	8,5
Attività manifatturiere	16,6	22,7	27,2	29,1	20,6
Commercio	34,9	37,2	36,5	31,8	35,8
Costruzioni	10,5	9,7	11,0	18,4	10,5
Estrazione di minerali	0,2	0,2	0,6	0,4	0,2
Intermediazione monetaria e finanziaria	1,4	1,8	1,5	0,8	1,6
Istruzione	0,4	0,2	0,1		0,3
Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3
Sanità	1,0	0,5	0,4		0,7
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	3,4	3,5	3,4	2,7	3,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Durata dei procedimenti e modalità di chiusura. La variabile che presenta la relazione più diretta con la durata dei procedimenti risulta la modalità di chiusura della procedura fallimentare. La Tabella 28 mostra che, come nel 2000, oltre il 90% dei fallimenti si chiudono per insufficienza o per ripartizione dell'attivo. Guardando, tuttavia, alla distribuzione

per modalità di chiusura entro ciascun *cluster* di durata, emerge che il peso della modalità "liquidazione e ripartizione dell'attivo", rispetto a tutte le altre, cresce al crescere del valore centrale delle cluster di durata.

Risulta, in particolare, e questo è una conferma anche dei risultati del 2000, che l'andamento dei tempi medi del procedimento fallimentare, almeno nelle due modalità di chiusura più ricorrenti, è inverso: mentre in caso di chiusura per "insufficienza o mancanza di attivo" la durata del procedimento appare contenuta, nel momento in cui il procedimento riguarda la "liquidazione e ripartizione dell'attivo" i tempi, in media, crescono sensibilmente.

Tabella 28 - Procedimenti in materia di fallimento, fallimenti per modo di chiusura e classe di durata - Anno 2003 (*percentuali di colonna*)

Modalità di chiusura	Classi durata				Totale
	1	2	3	4	
Concordato	1,4	1,2	1,0	1,1	1,3
Insufficienza o mancato attivo	53,5	34,8	26,2	22,6	42,3
Liquidazione e ripartizione attivo	36,3	60,8	67,8	65,9	50,1
Mancanza di massa passiva	4,1	0,8	0,9	0,4	2,4
Pagamento integrale dei debiti	3,3	2,0	3,8	10,0	3,1
Revoca a seguito di opposizione	1,1	0,3	0,4	-	0,7
Rinvio ad altro magistrato per competenza territoriale	0,3	-	-	-	0,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Durata in vita dell'impresa in relazione ad attività economica, modalità di chiusura, zona geografica e forma giuridica. A partire dalla base dati disponibile si ricava un'informazione preziosa: l'età delle imprese che sono oggetto della procedura fallimentare. Dall'incrocio tra questa variabile e tutte le altre variabili che connotano l'impresa e contraddistinguono la procedura fallimentare, si possono ottenere informazioni circa le condizioni favorevoli e sfavorevoli dettate dall'età dell'impresa.

La base dati contiene qualche caso riferito a imprese che sembrano essere state costituite prima del 1800; questi casi sono stati esclusi dall'analisi. Per leggere i dati secondo classi omogenee di durata in vita delle imprese è stata effettuata una *cluster analysis*.

Rispetto al 2000, i primi due centroidi si sono leggermente alzati, anche se si confermano tendenzialmente i risultati precedenti, che suddividono le classi in imprese giovani, con 10 anni di vita in media, e imprese mature, che presentano un'età media di 20 anni. Meno importanti in

Tabella 29 - Procedimenti in materia di fallimento, centri dei cluster e numerosità della variabile "durata in vita dell'impresa" - Anno 2003

	Cluster durata in vita delle imprese			
	1	2	3	4
Valore centrale, vita dell'impresa espressa in anni	10,7	21,1	34,9	71,4
Numerosità	7.036	4.065	844	23

termini di numerosità, ma comunque non trascurabili in quanto a età media, sono la terza e quarta classe che riguardano imprese che hanno, rispettivamente, una vita media di 35 e 72 anni circa. Da questa distribuzione si intuisce che le imprese relativamente più giovani sono anche quelle maggiormente soggette alla crisi d'impresa.

Dalla Tabella 30 si ricavano informazioni relative all'attività economica delle imprese fallite per *cluster* di età: il 70% delle imprese della prima classe appartiene al settore del commercio, delle attività manifatturiere e altri servizi ricreativi, culturali e sportivi. Nella seconda classe di età si aggiungono quelle attive nelle costruzioni.

Tabella 30 - Procedimenti in materia di fallimento, fallimenti per ateco e classi di vita dell'impresa - Anno 2003 (*percentuali di colonna*)

Ateco	Classi durata				Totale
	1	2	3	4	
Agricoltura, caccia, silvicoltura e pesca	0,6	0,9	1,1		0,7
Alberghi, ristoranti e bar	8,6	4,6	1,9	4,3	6,8
Altri servizi ricreativi, culturali, sportivi e personali	11,6	9,7	6,0		10,6
Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre professionali	9,0	8,1	6,0	13,0	8,5
Attività manifatturiere	17,7	23,3	30,8	39,1	20,6
Commercio	36,3	35,9	32,5	21,7	35,9
Costruzioni	10,0	10,4	15,0	8,7	10,5
Estrazione di minerali	0,2	0,3	0,5		0,2
Intermediazione monetaria e finanziaria	1,4	1,8	1,2	4,3	1,6
Istruzione	0,4	0,2	0,1		0,3
Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua	0,3	0,2	0,2		0,3
Sanità	0,8	0,6	0,5	4,3	0,7
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	3,1	3,9	4,1	4,3	3,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

In generale, comunque, le imprese che sono coinvolte in procedure fallimentari sono, il più delle volte, di "recente" costituzione, hanno infatti, mediamente, circa 10 anni di vita. Sembrerebbe che all'aumentare dell'età, l'impresa riduca le probabilità di entrare in crisi e di essere coinvolta in una procedura fallimentare; se poi l'attività economica è legata alla produzione o fornitura di beni e servizi di prima necessità (Tabella 30) – come ad esempio l'agricoltura, l'estrazione mineraria, l'istruzione, la produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua – allora le probabilità di entrare in crisi si riducono ulteriormente.

Come nel 2000, i diversi settori sembrano seguire logiche di sviluppo differenti; se ad esempio il settore manifatturiero deve affrontare logiche di ristrutturazione continue, il settore alberghiero invece trae forza dalla durata in vita dell'impresa.

Proseguendo nell'esplorazione dei dati, si osserva la distribuzione rispetto a classi di vita delle imprese e modalità di chiusura della procedura (Tabella 31). L'incrocio tra le variabili offre un'informazione aggiuntiva sulle imprese giovani soggette a fallimento: la modalità di chiusura più ricorrente è quella dell' "insufficienza o mancanza di attivo". Considerando che le due modalità di chiusura sono l'insufficienza e mancanza di attivo e la liquidazione e ripartizione dell'attivo, si nota che mentre la prima modalità è più frequente nelle imprese giovani – il 51% entro la prima classe di vita media – la seconda lo è nelle imprese mature.

Tabella 31 - Procedimenti in materia di fallimento, fallimenti per modo di chiusura e classi di vita dell'impresa - Anno 2003 (*percentuali di colonna*)

Modalità di chiusura	Classi vita impresa				Totale
	1	2	3	4	
Concordato	1,0	1,2	3,3	4,3	1,3
Insufficienza o mancato attivo	50,7	32,5	20,0	21,7	42,3
Liquidazione e ripartizione attivo	41,5	60,9	68,8	69,6	50,1
Mancanza di massa passiva	3,1	1,6	1,3	0,0	2,4
Pagamento integrale dei debiti	2,6	3,3	5,8	4,3	3,1
Revoca a seguito di opposizione	0,9	0,4	0,7	0,0	0,7
Rinvio ad altro magistrato per competenza territoriale	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

La Tabella 32 mette a confronto le classi di vita dell'impresa con la forma giuridica delle stesse: le imprese più soggette a procedura fallimentare, di età mediamente giovane, sono prevalentemente società a

responsabilità limitata. Le società per azioni e le ditte individuali, due forme giuridiche teoricamente associabili alle grandi e piccole imprese, anche quando sono giovani sembrano essere meno soggette alle procedure fallimentari.

Tabella 32 - Procedimenti in materia di fallimento, fallimenti per forma giuridica dell'impresa e classi di vita dell'impresa - Anno 2003 (*percentuali di colonna*)

Forma giuridica dell'impresa	Classi vita impresa				Totale
	1	2	3	4	
Impresa individuale	10,9	19,0	31,4	4,3	15,1
Società a responsabilità limitata	57,1	46,1	37,6	34,8	52,0
Società cooperativa	1,7	2,0	1,2	4,3	1,8
Società di fatto	1,3	4,3	6,9	4,3	2,7
Società in accomandita	18,0	11,7	7,6	30,4	15,2
Società in nome collettivo	9,8	13,8	9,4	4,3	11,1
Società mutua assicuratrice	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Società per azioni	1,0	3,1	6,0	17,4	2,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Infine, la Tabella 33 mette a confronto l'area geografica con le classi di durata in vita dell'impresa, al fine di individuare regolarità tra la solidità delle imprese e la ripartizione territoriale. In prima analisi, non sembrano emergere differenze consistenti tra i due fenomeni, né differenze tra l'anno 2000 e il 2003, ma risulta che un terzo delle imprese fallite è localizzato nel centro e un altro terzo nel nord-ovest.

Tabella 33 - Procedimenti in materia di fallimento, fallimenti per area geografica e classi di vita dell'impresa - Anno 2003 (*percentuali di colonna*)

Area geografica	Classi vita impresa				Totale
	1	2	3	4	
Nord-ovest	27,1	26,0	26,3	60,9	26,7
Nord-est	18,5	19,1	21,0	8,7	18,9
Centro	26,2	26,2	30,0	26,1	26,4
Sud	22,4	20,7	17,2	4,3	21,4
Isole	5,9	8,1	5,6	0,0	6,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

D'altra parte, la percentuale di fallimenti che interessano le imprese del sud e delle isole è molto bassa, a testimonianza, probabilmente, anche delle diverse caratteristiche economico produttive che connotano le due zone geografiche rispetto alle altre.

6.2 Modello di analisi per indicatori di perdita del sistema economico

Nell'elaborazione degli indicatori di perdita, tenendo presenti le variabili disponibili, sono stati presi a riferimento tre "fonti" di perdita di ricchezza che originano dalla procedura fallimentare e dall'incidenza della durata del procedimento. L'indicatore di perdita per il sistema economico riflette tre componenti di costo:

- il costo per l'imprenditore, che per tutto il periodo della procedura non può esercitare l'attività imprenditoriale e comunque non può scegliere di allocare diversamente l'eventuale attività che supera le passività e comunque è indisponibile per tutta la durata della procedura;
- il costo per i creditori, privilegiati e chirografari, che per tutta la durata della procedura non possono rientrare in possesso delle risorse corrispondenti ai propri crediti (perdita per interesse) e, per alcune modalità di chiusura, subiscono una perdita netta corrispondente alla differenza tra quanto gli viene riconosciuto e quanto gli viene liquidato;
- il costo della procedura, che non si identifica con le spese processuali nel loro complesso ma si identifica con il compenso del curatore fallimentare e le spese di procedura. Secondo questa modalità di lettura delle poche variabili a disposizione, si considera che la ricchezza spesa per coprire le spese e il compenso del curatore rappresenti come una dissipazione netta di diretta derivazione della procedura; in mancanza della stessa tale ricchezza sarebbe stata a disposizione dell'imprenditore e/o dei creditori e dello stato. Questa componente di costo dovrebbe comprendere una serie di altri costi indiretti che in questo modello vengono esclusi in quanto di difficile misurazione, soprattutto per la mancanza di informazioni sufficienti. Il vincolo è posto dalla base informativa disponibile.

Per queste tre fonti di perdita di ricchezza economica, il concetto di perdita preso in considerazione è relativo a due componenti:

- le perdite nette derivanti dai crediti che non vengono liquidati per un importo sufficiente a coprire i crediti esigibili e dalla perdita di ricchezza relativa alle spese e alla retribuzione da corrispondere al

- gli interessi per indisponibilità delle risorse dell'imprenditore e dei creditori.

L'approccio al concetto di perdita economica utilizzato per la sperimentazione del metodo di misurazione, prende in considerazione la perdita generata da ciascuna "fonte" e non anche il guadagno che può derivare da comportamenti opportunistici o da finanziamenti occulti generati dalla lunghezza temporale dei procedimenti. Ad esempio: a fronte della perdita per interessi dell'imprenditore che non può impiegare diversamente l'attivo eventualmente residuo dal pagamento delle spese e dei debiti, si osserva una perdita netta subita dai creditori che non rientrano del valore complessivo corrispondente al credito vantato. Non si prende in considerazione, inoltre, l'eventuale differenziale tra saggio di interesse legale e di mercato, anche in considerazione del fatto che recentemente il tasso legale è stato parificato a quello di mercato. Il set di indicatori è stato elaborato a partire dalla variabile chiave che riflette l'appartenenza dei dati elaborati a sette gruppi distinti: la modalità di chiusura del procedimento. In questo modo ciascun indicatore offre un ritorno informativo che si riferisce univocamente a una modalità di chiusura.

Ciascun indicatore, infine, può essere osservato per gruppi di dati secondo variabili chiave: per area geografica, per attività economica, altro.

Di seguito si presentano le equazioni utilizzate per il calcolo dell'indicatore di perdita associato a ciascuna modalità di chiusura. Con l'applicazione di queste equazioni, entro ciascuna modalità di chiusura del fallimento e adottando gli opportuni filtri di selezione dei dati, è possibile ricavare il valore di ciascun indicatore di perdita, suddiviso per ripartizione geografica, attività economica e forma giuridica d'impresa. Viceversa, sommando il valore di perdita di ciascuno degli indicatori associati alle diverse modalità di chiusura, si ottiene il valore complessivo di perdita subita dal sistema economico in un determinato anno per via della procedura fallimentare.

Concordato preventivo - L'indicatore che misura la perdita per il sistema economico derivante da una procedura fallimentare che termina con il concordato preventivo è una sommatoria di cinque componenti di costo:

Equazione 10: Perdita per il sistema, indicatore di perdita per modalità di chiusura "Concordato"

$$\begin{aligned} \text{Perdita} = I \cdot (&Amm_{Attivo} - Pass^P - Conc^C - Spese^{PRO} - Retr^{CUR}) + \\ &I \cdot Pass^{TOT} + Spese^{PRO} + Retr^{CUR} + (Pass^C - Conc^C) \end{aligned}$$

dove:	
Amm_{Attivo}	Ammontare attivo
$Pass^P$	Passivo crediti privilegiati
$Pass^C$	Passivo crediti chirografari
$Conc^C$	Somma attribuita ai creditori chirografari
$Spese^{PRO}$	Spese di procedura
$Retr^{CUR}$	Retribuzione del curatore
$Pass^{TOT}$	Totale passivo
I	Fattore di moltiplicazione del capitale per il calcolo degli interessi di mercato

Equazione 11

$$I = (1 + i)^{Durata}$$

dove:

i Tasso di interesse di mercato a oggi, euribor a 6 mesi rilevato al 1 settembre, pari al 3,284%

Le componenti di costo dell'equazione sono:

- la perdita per interessi subita dall'imprenditore, che per tutto il periodo di durata della procedura non può diversamente impiegare le risorse del patrimonio d'impresa al netto dei debiti per passività nei confronti dei creditori, del curatore e dei interessi di mercato:
 $I \cdot (Amm_{Attivo} - Pass^P - Conc^C - Spese^{PRO} - Retr^{CUR})$;
- la perdita per interessi subita dall'insieme dei creditori, tra cui anche il curatore fallimentare, che per tutto il periodo della procedura non possono godere delle risorse per cui vantano un credito nei confronti dell'impresa: $I Pass^{TOT}$;
- la perdita connessa ai costi diretti $I Pass^{TOT}$ della procedura fallimentare, le spese e la retribuzione del curatore: $Spese^{PRO} + Retr^{CUR}$;
- la perdita netta subita dai creditori, che nel caso della chiusura con il concordato preventivo sono solamente i creditori chirografari (i creditori privilegiati vengono risarciti in toto). Se l'ammontare dell'attivo, per accedere al concordato, deve essere almeno sufficiente per coprire le passività dei creditori privilegiati e le spese della procedura, non è detto che vi siano attività residue sufficienti per coprire parte o tutte le passività corrispondenti ai crediti chirografari. La componente è: $Pass^P - Conc^C$.

Liquidazione e ripartizione dell'attivo - L'indicatore che misura la perdita per il sistema economico derivante da una procedura fallimentare che termina con la liquidazione e la ripartizione dell'attivo è una

sommatoria delle seguenti componenti:

Equazione 12: Perdita per il sistema, indicatore di perdita per modalità di chiusura "Liquidazione e ripartizione dell'attivo"

$$\text{Perdita} = I \cdot (\text{Amm}_{Attivo} - \text{Pass}^P - \text{Liquid}^P - \text{Spese}^{PRO} - \text{Retr}^{CUR}) + I \cdot \text{Pass}^{TOT} + \text{Spese}^{PRO} + \text{Retr}^{CUR} + (\text{Pass}^C - \text{Liquid}^C) + (\text{Pass}^P - \text{Liquid}^P)$$

dove:

Amm_{Attivo}	Ammontare attivo
Pass^P	Passivo crediti privilegiati
Pass^C	Passivo crediti chirografari
Pass^{TOT}	Totale passivo
Liquid^P	Somma pagata per crediti privilegiati
Liquid^C	Somma pagata per crediti chirografari
Spese^{PRO}	Spese di procedura
Retr^{CUR}	Retribuzione del curatore
I	Fattore di moltiplicazione del capitale per il calcolo degli interessi di mercato

Le componenti di costo dell'equazione sono:

- la perdita per interessi subita dall'imprenditore, che per tutto il periodo di durata della procedura non può diversamente allocare le risorse del patrimonio d'impresa al netto dei debiti per passività nei confronti dei creditori, del curatore e dei relativi oneri per interessi di mercato: $I(\text{Amm}_{Attivo} - \text{Pass}^P - \text{Conc}^C - \text{Spese}^{PRO} - \text{Retr}^{CUR})$;
- la perdita per interessi subita dall'insieme dei creditori, tra cui anche il curatore fallimentare, che per tutto il periodo della procedura non possono godere delle risorse per cui vantano un credito nei confronti dell'impresa: $I \text{Pass}^{TOT}$;
- la componente relativa ai costi diretti della procedura fallimentare, le spese e la retribuzione del curatore: $\text{Spese}^{PRO} + \text{Retr}^{CUR}$;
- la perdita netta subita dai creditori, che nel caso della chiusura con liquidazione e ripartizione dell'attivo, corrisponde al differenziale tra l'attivo, al netto delle spese e della retribuzione al curatore, e l'ammontare delle somme pagate per crediti privilegiati e chirografari. Le due componenti sono rispettivamente: $\text{Pass}^P - \text{Liquid}^P$ e $\text{Pass}^C - \text{Liquid}^C$.

Insufficienza o mancanza di attivo - L'indicatore che misura la perdita per il sistema economico derivante da una procedura fallimentare

che termina con "Insufficienza o mancanza di attivo" è una sommatoria di quattro componenti di costo:

Equazione 13: Perdita per il sistema, indicatore di perdita per modalità di chiusura "Insufficienza o mancanza di attivo"

$$Perdita = I \cdot Pass^{TOT} + Spese^{PRO} + Retr^{CUR} + Pass^{TOT}$$

$Pass^{TOT}$ Totale passivo

$Spese^{PRO}$ Spese di procedura

$Retr^{CUR}$ Retribuzione del curatore

I Fattore di moltiplicazione del capitale per il calcolo degli interessi di mercato

132

Le componenti di costo dell'equazione sono:

- la perdita per interessi subita dall'insieme dei creditori, tra cui anche il curatore fallimentare, che per tutto il periodo della procedura non possono godere delle risorse per cui vantano un credito nei confronti dell'impresa: $I \cdot Pass^{TOT}$;
- la componente relativa ai costi diretti della procedura fallimentare, le spese e la retribuzione del curatore: $Spese^{PRO} + Retr^{CUR}$;
- la perdita netta subita dai creditori, che nel caso della chiusura per mancanza o insufficienza dell'attivo corrisponde al totale dei crediti: $Pass^{TOT}$.

Pagamento integrale dei debiti - L'indicatore che misura la perdita per il sistema economico derivante da una procedura fallimentare che termina con "Pagamento integrale dei debiti" è una sommatoria di quattro componenti di costo:

Equazione 14: Perdita per il sistema, indicatore di perdita per modalità di chiusura "Pagamento integrale dei debiti"

$$Perdita = I \cdot (Amm_{Attivo} - Pass^{TOT} - Spese^{PRO} - Retr^{CUR}) + I \cdot Pass^{TOT} + Spese^{PRO} + Retr^{CUR}$$

Amm_{ATTIVO} Ammontare attivo

$Pass^{TOT}$ Totale passivo

$Spese^{PRO}$ Spese di procedura

$Retr^{CUR}$ Retribuzione del curatore

I Fattore di moltiplicazione del capitale per il calcolo degli interessi di mercato

Le componenti di costo dell'equazione sono:

- la perdita per interessi subita dall'imprenditore, che per tutto il periodo di durata della procedura non può diversamente allocare le risorse del patrimonio d'impresa al netto dei debiti per passività nei confronti dei creditori, del curatore e dei relativi oneri: $I \cdot (Amm_{Attivo} - Pass^{TOT} - Spese^{PRO} - Retr^{CUR})$
- la perdita per interessi subita dall'insieme dei creditori, tra cui anche il curatore fallimentare, che per tutto il periodo della procedura non possono godere delle risorse per cui vantano un credito nei confronti dell'impresa: $I \cdot Pass^{TOT}$;
- la componente relativa ai costi diretti della procedura fallimentare, le spese e la retribuzione del curatore: $Spese^{PRO} + Retr^{CUR}$.

Mancanza di massa passiva, revoca a seguito di opposizione e rinvio ad altro magistrato per competenza territoriale -

133

L'indicatore che misura la perdita per il sistema economico derivante da una procedura fallimentare che termina per le restanti modalità di chiusura viene indistintamente calcolato come:

Equazione 15: Perdita per il sistema, indicatore di perdita per le modalità di chiusura, Mancanza di massa passiva, Revoca a seguito di opposizione e Rinvio ad altro magistrato per competenza territoriale

$$Perdita = I \cdot (Amm_{Attivo} + Spese^{PRO} + Retr^{CUR})$$

Amm_{ATTIVO}	Ammontare attivo
$Spese^{PRO}$	Spese di procedura
$Retr^{CUR}$	Retribuzione del curatore

Le componenti di costo dell'equazione sono:

- la perdita per interessi subita dall'imprenditore, che per tutto il periodo di durata della procedura non può diversamente allocare le risorse del patrimonio d'impresa: $I \cdot Amm_{Attivo}$;
- la dissipazione di ricchezza del patrimonio d'impresa che viene sottratta alle attività e quindi alle risorse che dovrebbero andare a rimborso dei creditori privilegiati e chirografari. Questa componente di perdita è relativa ai costi diretti della procedura fallimentare, le spese e la retribuzione del curatore: $Spese^{PRO} + Retr^{CUR}$.

Per ciascuna modalità, l'indicatore di perdita si calcola selezionando i casi relativi alla modalità per la quale si vuole calcolare l'indicatore. Per le tre modalità indicate, comunque, l'equazione di calcolo è la 5. Il risultato dell'indicatore per queste modalità di chiusura è, comunque, pari a zero in quanto i valori relativi all'attivo, al totale dei crediti riconosciuti

e liquidati e alle spese sono indicati, nel data set del 2000 come in quello del 2003, come nulli.

6.3 Evidenze empiriche tratte dall'applicazione del modello

Dopo aver esaurito la fase di controllo del dato statistico e l'analisi esplorativa sui dati delle procedure chiuse nel 2003, l'attenzione è stata rivolta, come per l'anno 2000, alla costruzione di un *set* di indicatori di perdita per il sistema economico.

Non si riportano le ipotesi alla base del modello che rimangono invariate rispetto all'analisi del 2000.

Una prima informazione sulla rilevanza dei fallimenti in termini monetari si ha raffrontando il Pil, l'insieme delle passività accertate e il valore complessivo della perdita per procedimenti fallimentari chiusi sia per il 2000 che per il 2003 (Tabella 34).

Tabella 34 - Confronto tra Pil, massa debitoria passiva e perdita per il sistema - Anni 2000 e 2003 (*milioni di euro*)

	Anno 2000	%Pil	Anno 2003	%Pil
Prodotto interno lordo	1.166.548	-	1.300.926	-
Massa debitoria passiva	8.071	0,69	10.538	0,81
Perdita per il sistema	11.466	0,98	15.372	1,18

Sia con riferimento alla massa passiva accertata che alla perdita stimata per il sistema economico – che tiene conto in parte degli effetti della durata dei procedimenti – la proporzione in base al Pil è elevata. La perdita per il sistema ammonta a circa l'1% del Pil nel 2000 e all'1,2% nel 2003.

Se si osservano i valori degli indicatori di perdita, calcolati per insiemi omogenei per modalità di chiusura del procedimento fallimentare, si ottengono i risultati indicati nella Tabella 35.

Nella Tabella 36 l'indicatore di perdita (complessivo, senza distinzione per modalità di chiusura) appare, in prima analisi, non molto stabile in quanto non normalmente distribuito; la media pari a circa 516.457 euro nel 2000 cresce moltissimo nel 2003 arrivando a un dato medio pari a 760.000 euro e a un dato mediano che cresce del 50%.

Tabella 35 - Confronto tra perdita media, perdita totale e Pil, per modalità di chiusura - Anni 2000 e 2003 (*perdita in euro*)

Modalità di chiusura	Numerosità	Perdita media	Perdita totale	Perdita totale / Pil
Anno 2000				
Liquidazione e ripartizione attivo	5.414	1.143.152	6.189.023.703	0,53
Insufficienza o mancato attivo	5.388	920.311	4.958.637.442	0,43
Mancanza di massa passiva	389			
Pagamento integrale dei debiti	369	400.014	47.605.169	
Concordato	158	1.082.877	171.094.547	0,01
Revoca a seguito di opposizione	104			
Rinvio ad altro magistrato per competenza territoriale	47			
Totale	11.869	966.076	11.466.360.861	0,98
Anno 2003				
Liquidazione e ripartizione attivo	5.993	1.459.471	8.746.607.796	0,67
Insufficienza o mancato attivo	5.067	1.161.189	5.883.742.567	0,45
Mancanza di massa passiva	291			
Pagamento integrale dei debiti	367	644.787	236.636.890	0,02
Concordato	152	3.328.050	505.863.653	0,04
Revoca a seguito di opposizione	84			
Rinvio ad altro magistrato per competenza territoriale	20			
Totale	11.976	1.283.638	15.372.850.905	1,18

Analisi dell'indicatore di perdita per area geografica e forma giuridica. L'analisi dei risultati degli indicatori di perdita per il sistema economico, come nel 2000, viene fatta sulla base delle variabili più significative per spiegare la durata, emerse nel corso dell'analisi esplorativa dei dati. Entro classi omogenee di valore della perdita per il sistema, si indagano le regolarità esistenti per forma giuridica e area geografica dell'impresa. L'obiettivo perseguito è osservare le differenze, in termini di

Tabella 36 - Procedimenti in materia di fallimento, statistiche descrittive per la variabile perdita per il sistema (*valori di euro*)⁶²

	Media	5% media trimmed	Mediana
Perdita per il sistema	760.457	554.497	311.691

impatto sul sistema, prodotte da procedure originate da imprese con caratteristiche diverse.

La prima analisi riguarda l'indicatore di perdita per ripartizione geografica e forma giuridica dell'impresa. La Tabella 37 mette a confronto la distribuzione per le tre principali forme giuridiche: la perdita associabile a imprese individuali incorse nella procedura fallimentare è inferiore rispetto a quella associabile alle società a responsabilità limitata e alle società per azioni; quelle che, in particolare, avevano sede nel nord, qualsiasi fosse la forma giuridica, hanno prodotto perdite maggiori rispetto a quelle del centro, del sud e delle isole.

Tabella 37 - Procedimenti in materia di fallimento, indicatore di perdita per il sistema per area geografica e forma giuridica. Statistica: media 5% trimmed, (*valori in euro*)

Area geografica	Impresa individuale	Società a responsabilità limitata	Società per azioni
Nord-ovest	618.179	753.304	8.349.945
Nord-est	637.454	717.082	5.731.325
Centro	468.727	592.251	4.322.816
Sud	276.238	444.844	1.428.871
Isole	281.410	517.238	1.294.736

Anche le società per azioni, pur presentando perdite per il sistema notevolmente superiori in assoluto, presentano la stessa distribuzione fortemente caratterizzata da vincoli geografici. Meno evidente risulta la differenza all'interno delle società a responsabilità limitata, anche se si intravedono sempre differenze nel comportamento dell'indicatore per ripartizione geografica.

Risulta comunque evidente in tutti i casi un notevole aumento della perdita del sistema a ogni livello di analisi.

⁶² Per una maggiore stabilità dei risultati sono state escluse in questa tabella i fallimenti che presentavano la variabile perdita per il sistema pari a zero e maggiori di € 10.000.000.

Analisi dell'indicatore di perdita per area geografica e Ateco. Con lo stesso criterio, i dati sono stati utilizzati per calcolare l'indicatore di perdita per classi di attività ateco e ripartizione geografica. Le classi di attività economica su cui si concentra l'analisi sono le tre maggiormente ricorrenti per le imprese soggette a fallimento sia nel 2000 che nel 2003: commercio, attività manifatturiere e costruzioni.

La differente realtà strutturale emerge chiaramente anche dallo studio della perdita generata dal fallimento delle imprese per ateco e segue gli andamenti del 2000.

Sia nel settore del commercio, infatti, sia, ancora più chiaramente, nel settore costruzioni, al sud e nelle isole, falliscono imprese medio - piccole, mentre al centro e soprattutto al nord le imprese appaiono economicamente più grandi e il loro fallimento provoca quasi il doppio delle perdite medie del sud.

La differenziazione geografica appare meno evidente, ma comunque sempre importante, per il settore delle attività manifatturiere.

Tabella 38 - Procedimenti in materia di fallimento, indicatore di perdita per il sistema per area geografica e ateco. Statistica: media 5% trimmed (valori in euro)

Area geografica	Attività manifatturiere	Commercio	Costruzioni
Nord-ovest	1.152.986	614.226	945.511
Nord-est	1.085.524	582.685	949.635
Centro	889.020	454.982	678.519
Sud	582.486	315.667	438.788
Isole	359.546	325.666	621.666

Analisi dell'indicatore di perdita per classi di valore. Al fine di descrivere i comportamenti all'interno di classi omogenee, anche per il calcolo dell'indicatore di perdita si è ritenuto corretto applicare la *cluster analysis* per classi di valore dell'indicatore.

Il risultato più evidente oltre la forte differenziazione tra il centro del 1° *cluster* e gli altri, come nel 2000, emerge dal confronto delle somme in gioco; tutti i centroidi infatti aumentano almeno del 50% a testimonianza di un radicale aumento del costo per il sistema.

Il diagramma della Figura 18 mostra, sull'asse delle ordinate, la perdita per il sistema e sull'asse delle ascisse la distanza del punto dal relativo centro. Più i punti si addensano attorno al relativo centroide e sono lontani dai punti di altri gruppi, maggiore risulta essere la qualità dei risultati della

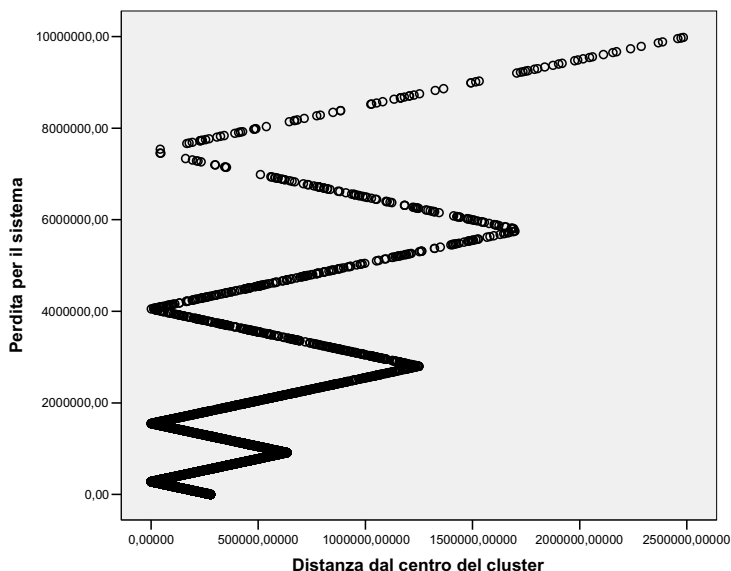
Tabella 39 - Procedimenti in materia di fallimento, centri di cluster finali per la variabile perdita per il sistema (valori in euro)

	Cluster di valore della perdita			
	1	2	3	4
Anno 2000				
Valore centrale dell'indicatore di perdita per il sistema	190.000	993.000	2.242.000	4.009.000
Numerosità	8.165	1.806	649	282
Anno 2003				
Valore centrale dell'indicatore di perdita per il sistema	270.351	1.497.624	3.935.601	7.397.235
Numerosità	8.692	2.038	486	183

138

cluster analysis; nel nostro caso si nota come la distanza media dai centri cresce al crescere dei gruppi individuati dalla *cluster analysis*. La distanza inoltre dei centroidi, misurabile sull'asse delle y, cresce al crescere della perdita per il sistema; si nota inoltre una netta differenza tra le distanze del quarto centroide e le distanze intercorrenti tra i primi tre, a testimonianza del fatto che il quarto gruppo omogeneo sembra residuale.

Figura 18 - Procedimenti in materia di fallimento, distanza dal centro del cluster per perdita del sistema



Si nota come rispetto al grafico del 2000 il quarto gruppo sia ancora meno omogeneo e la rappresentazione dei *cluster* ancora più aperta.

Questo significa che la rappresentazione fornita dalla *cluster analysis* risulta meno buona della precedente, essenzialmente perché i dati sono più "distanti" fra loro, risultato testimoniato anche dalla varianza dell'indicatore.

Infine, l'analisi dell'indicatore di perdita per classi di valore che ha permesso di indagare maggiormente la presenza di regolarità o tendenze nelle distribuzioni delle variabili chiave all'interno di classi omogenee di perdita, non ha mostrato significative differenze tra l'analisi svolta a partire dai dati 2000 e quella del 2003.

6.4 Conclusioni

139

Dall'analisi precedentemente esposta si ricavano le seguenti evidenze principali:

1. La durata media delle procedure si attesta intorno ai sette anni e mezzo, di circa un anno più alta che nell'anno 2000. Si nota inoltre come le durate siano notevolmente aumentate in tutte le classi di procedimento, sia quelli di breve durata sia nei procedimenti più complessi.
2. Anche nel 2003 viene confermato il fatto che i comuni di minori dimensioni hanno complessivamente un maggiore numero di procedimenti in carico.
3. Sono le società di fatto (46% contro il 62% del 2000) e le imprese individuali (36% contro il 40% del 2000) ad avere la più alta possibilità di incorrere in procedure dalla durata eccessiva.
4. Risulta, in particolare, e questo è una conferma anche dei risultati del 2000, che l'andamento dei tempi medi di durata, almeno nelle due modalità di chiusura più ricorrenti, è inverso: mentre in caso di chiusura per "insufficienza o mancanza di attivo" la durata del procedimento appare contenuta, nel momento in cui il procedimento riguarda la "liquidazione e ripartizione dell'attivo" i tempi, in media, crescono sensibilmente.
5. In generale, comunque, le imprese coinvolte in procedure fallimentari sono per la maggior parte di "recente" costituzione. Hanno, infatti, mediamente circa 10 anni di vita. Sembrerebbe che all'aumentare dell'età, l'impresa riduca le probabilità di entrare in crisi e di essere coinvolta in una procedura fallimentare; se poi l'attività economica è legata alla produzione o fornitura di beni e servizi di prima necessità – come ad esempio l'agricoltura, l'estrazione mine-

riaria, l'istruzione, la produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua – allora le probabilità di entrare in crisi si riducono ulteriormente. Se ne deduce che i diversi settori sembrano seguire logiche di sviluppo differenti; se ad esempio il settore manifatturiero deve affrontare logiche di ristrutturazione continue, il settore alberghiero invece trae forza dalla durata in vita dell'impresa.

6. Sia con riferimento alla massa passiva accertata che alla perdita stimata per il sistema economico – che tiene conto in parte degli effetti della durata dei procedimenti – la proporzione in base al Pil è elevata. La perdita per il sistema ammonta a circa l'1% del Pil nel 2000 e all'1,2% nel 2003.
7. L'indicatore di perdita, pari a circa 516.457 euro nel 2000, cresce moltissimo nel 2003 arrivando ad un dato medio pari a 760.000 euro ed ad un dato mediano che cresce del 50%.

Bibliografia



- Allison P. D., *Survival Analysis Using the SAS System. A Practical Guide*, Cary, NC, SAS Institute, 1995
- Alworth J., Colombo A. e Di Laurea D., *I costi dell'adempimento fiscale per le imprese italiane*, in *L'inefficienza della giustizia civile, conseguenze sull'economia, L'Italia da semplificare. II. Le regole e le procedure*, De Carpariis G. e Vesperini G. (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1998
- Antonelli M. A. e Marchesi D., *Dimensione e composizione ottimali degli uffici giudiziari e effetti dell'introduzione del giudice unico*, Ministero del Tesoro del bilancio e della programmazione economica, Commissione tecnica per la spesa pubblica, 1999
- Argiolas B., *I vincoli amministrativi all'ampliamento delle attività industriali*, Isae, Rapporto trimestrale *Priorità nazionali: dimensioni aziendali, competitività, regolamentazione*, Seconda parte, 2004
- Arsi M., Coronas M. G. e De Luca P., *L'inefficienza della giustizia civile, conseguenze sull'economia. L'Italia da semplificare. III. Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, Il Mulino, Bologna, 1998
- Banca d'Italia, *Il recupero dei crediti: costi, tempi e comportamenti delle banche*, *Temi di discussione*, n. 265, 1996
- Bortolotti B., Fantini M. e Siniscalco D., *Privatisation and institutions: a cross country analysis*, disc. Paper JEL class L33, D72, G15, H6, K22, 1999
- Bugamelli M. e Tedeschi R., *Pricing to market and market structure*, Banca d'Italia, Servizio Studi, 2003
- Burgarella M., *Indirizzi e iniziative nazionali per l'integrazione*, in *Politiche per l'internazionalizzazione e competitività del sistema economico italiano*, Sportello Italia, in *Quaderni del Mipa, Istat-Consortio Mipa*, Roma, 2005
- Camagni R., *Competitività territoriale, milieux locali e apprendimento collettivo: una contro-riflessione critica*, in R. Camagni e R. Capello (a cura di), *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*, Franco Angeli, Milano, 2002

- Camera di commercio del Piemonte, atti del convegno *L'altra giustizia: arbitrato e conciliazione nel contenzioso tra imprese*, Torino, 2002
- Cassese S. e Galli G. (a cura di), *L'Italia da semplificare. I. Le istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1998
- Ciocca P., *L'economia italiana: un problema di crescita*, Società italiana degli economisti, 44a riunione scientifica annuale, Salerno, 2003
- Confartigianato, *La crisi della giustizia civile: artigianato, piccola impresa e mercato*, del Vecchio (a cura di), Il sole 24 ore, 2001
- Confindustria, *Indagine sulle piccole imprese italiane*, Atti del convegno "Saper crescere, poter crescere", Parma, 2001
- Consorzio canadese export, Atti del seminario "Il ritardo nei pagamenti: l'arbitrato e il recupero crediti all'estero", Torino, 2000
- Cox D.R. e Oakes D., *Analysis of Survival Data*, London, Chapman and Hall, 1984
- Demirgüç-Kunt A. e Levine R. (a cura di), *Financial structure and economic growth. A cross-country comparison of banks, markets and development*, Cambridge, MA, MIT Press, 2002
- Ferrucci P. e Proietti A., *Aggiornamento e articolazione della CMSA applicata alla quota di mercato italiana*, Ice, 2003
- Gambero A., *L'analisi economica del diritto nel contesto della tradizione giuridica occidentale*, in Alpa G., Chiassoni P., Pericu A., Pulitini F., Rodotà S. e F. Romani (a cura di), *Analisi economica del diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1999
- Guiso L., *Small Business Finance in Italy*, in *European investment bank papers*, vol. 8, n. 2, 2003
- Guiso L., Jappelli T., Padula M. e Pagano M., *Financial market integration and economic growth in the EU*, in *Economic policy*, 2003
- Han A. e Hausman J. A., *Flexible Parametric Estimation of Duration and Competing Risk Models*, in *Journal of Applied Econometrics*, vol. 5, 1990
- Iammarino S. e Iapadre L., *La collocazione internazionale dell'economia italiana: commercio e produzione*, in Guerrieri P. (a cura di), *Processi e politiche per l'internazionalizzazione del sistema Italia*, Istituto affari internazionali, *LAI Quaderni*, n. 19, Roma, 2002
- Iapadre L., *Distretti industriali, specializzazione internazionale e quote di mercato delle esportazioni italiane*, in *Sviluppo locale*, vol. IX, n. 21, 2003
- Ice, *L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto Ice 2002-2003*, Roma, 2003
- International institute for management development, *The world competitiveness yearbook 2002*, Imd, Losanna, 2002
- Ipi, Ministero delle Attività produttive, *L'esperienza italiana dei distretti industriali*, Roma, 2002
- Isae, *Ambiente normativo e competitività*, Rapporto trimestrale "Priorità nazionali: dimensioni aziendali, competitività, cittadinanza", Roma, 2000

- Istat, *Il rapporto dei cittadini con la giustizia civile*, Indagine multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana", 2002
- Istat, Unioncamere, *Rilevazione sui costi sostenuti dalle imprese per adempimenti amministrativi*, 2001
- Lancaster T., *The Econometric Analysis of Transition Data*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990
- Marchesi D. e Felici M., *Regole per la crisi d'impresa e scelte dimensionali*, Isae, Rapporto trimestrale "Priorità nazionali: dimensioni aziendali, competitività, regolamentazione", Prima parte, 2003
- Marchesi D. e Pappalardo C., *Competitività delle imprese industriali e rilevanza dell'enforcement dei contratti*, Isae, Rapporto trimestrale "Priorità nazionali: dimensioni aziendali, competitività, regolamentazione", Seconda parte, 2004
- Marconi P. e Frollà C., *I compliance cost nei Paesi Ocse e in Italia*, in *L'inefficienza della giustizia civile, conseguenze sull'economia. L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, De Carpariis G. e Vesperi G. (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1998
- Masciandaro D., *La giustizia civile è efficiente? Costi ed effetti per il mercato del credito, le famiglie e le imprese*, Bancaria Editrice, 2001
- Melitz M. J., *The Impact of Trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity*, in *Econometrica*, vol. 71, n. 6, 2003
- Menghinello S., *Le esportazioni dei sistemi locali del lavoro. Dimensione locale e competitività dell'Italia sui mercati internazionali*, Argomenti, n. 22, Istat, Roma, 2002
- Minucci G., *Distretti industriali ed esportazioni italiane: il caso di S. Croce sull'Arno*, tesi di laurea, Facoltà di Scienze politiche, Università di Roma "La Sapienza", Anno accademico 1999-2000
- Modiano P., *La collocazione internazionale dell'industria italiana: un tentativo di interpretazione di alcune tendenze recenti*, in *Economia italiana*, n. 3, 1984
- Musy M. A., Simongini M., Pizzetti F. G. e Monateri P. G. (a cura di), *Un manager in tribunale: costi e tempi della giustizia civile in Italia: analisi economica, riforme e strumenti alternativi*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, 1999
- Musy M. A., Simongini M. e Monateri P. G. (a cura di), *Fallimento: una riforma per le imprese, costi e tempi della giustizia civile in Italia, le procedure concorsuali nella competizione tra modelli giuridici ed economici*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2001
- Nicoletti G., Scarpetta S. e Boylaud O., *Summary indicators of products market regulation with an extension to employment protection legislation*, Oecd, Economic department working papers, n. 226, 2000
- Ordine degli avvocati, Ordine dei dottori commercialisti e Collegio dei ragionieri di Genova, *Atti del VI seminario di studi sulle procedure*

- concorsuali "Garanzie reali e fallimento", Genova, 2002
- Réseau européen d'arbitrage et médiation, Centre d'arbitrage et de médiation Rhone-Alpes e Tribunal arbitral de Bacellona, Atti del convegno "Euroarbitrage et euromediation", Lione, 2002
- Rossi S., *Il vantaggio competitivo: di un'impresa, di una nazione*, in Rossi S. (a cura di), *Competere in Europa, Mercato unico e capacità competitiva dell'industria italiana*, Bologna, il Mulino, 1993
- Krugman P., *Pop internationalism*, Cambridge, MA, MIT Press, 1996

VOLUMI PUBBLICATI

Quaderni del MIPA

1. *New public management. Ciclo di seminari sulle nuove tendenze della riforma dell'amministrazione*, Istat, 2000
2. *La "customer satisfaction nei servizi pubblici". Casi ed esperienze a confronto*, Istat, 2001
3. *Banche dati e tutela della privacy nelle pubbliche amministrazioni. I primi risultati di una ricerca interdisciplinare*, Istat, 2001
4. *Introduzione dell'Isee nel servizio nidi del Comune di Roma. Volume primo*, Istat, 2001
5. *L'esperienza dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche*, Istat, 2002
6. *Applicazione dell'Isee al servizio nidi del Comune di Roma. Volume secondo*, Istat, 2002
7. *La gestione dei reclami. Studi di caso nei servizi pubblici e nelle amministrazioni locali*, Istat, 2003
8. *L'impatto delle riforme amministrative. Relazioni e materiali per l'analisi dei processi innovativi nella Pubblica Amministrazione*, Istat, 2004
9. *Sistemi giudiziari e statistiche in Europa. Indicatori di funzionamento e statistiche ufficiali: un confronto tra paesi europei*, Istat, 2004
10. *L'innovazione di frontiera. Relazioni ai seminari organizzati dal Foromez e dal Consorzio Mipa su quattro temi di particolare interesse*, Istat, 2005
11. *Politiche per l'internazionalizzazione e competitività del sistema economico italiano. Sportello Italia*, Istat, 2005
12. *Capitale intellettuale e amministrazioni pubbliche. Riferimenti metodologici e studi di caso per la gestione e la valorizzazione*, Istat, 2006
13. *Ritardi della giustizia civile e ricadute sul sistema economico. Costi della giustizia civile rilevanti per il sistema delle attività produttive*, Istat, 2006

Altre pubblicazioni

1. *Razionalizzazione del processo di regolazione. Introduzione della valutazione economica*, a cura del Consorzio Mipa e dell'Area metodi e strumenti della programmazione della Giunta regionale della Toscana, in "Quaderni della programmazione. n. 5", Collana della Regione Toscana - Giunta regionale - Ufficio programmazione e controlli, 2000
2. *Questioni aperte sul federalismo*, a cura di A. Maccanico (con la collaborazione di M. Balsamo, R. Bifulco, S. Cassese, A. Celotto, G. Da Empoli, T. E. Frosini, C. Franchini, M. Olivetti, P. Pasquino, C. Pinelli, N. Risaliti, P. Siconolfi e del Consorzio Mipa), Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per le riforme istituzionali, 2001
3. *Rilevazione sullo stato d'attuazione degli URP nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di A. M. Ambrosiani, Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per l'innovazione nella pubblica amministrazione, Rubbettino, 2001
4. *I percorsi di innovazione all'interno del Ministero del tesoro*, a cura del Consorzio Mipa, Ministero del tesoro - Servizio affari centrali e dell'organizzazione, 2001
5. *Decentramento amministrativo: la qualità nel rapporto tra Regione ed enti locali*, a cura di R. De Vecchis e S. Bracci, Regione Lazio - Direzione regionale sistemi informativi e statistici, provveditorato e patrimonio. Area statistica, 2002
6. *Le procedure amministrative: gestione e razionalizzazione*. a cura di S. Angeletti, S. Baldassarri, P. Battaglia, E. Bevilacqua, M. Biondi, G. Cirilli, K. D'Ercoli, A. Natalini e E. Poloni, Regione Marche, 2003
7. *Programmare e valutare la formazione. Una guida per le amministrazioni pubbliche*, a cura di E. Lattanzio e A. Zuliani, Editore Lattanzio e Associati Srl, 2004

Quaderni del MIPA

Il Consorzio Mipa svolge attività di ricerca sulle amministrazioni pubbliche, a sostegno dei processi di riforma e delle iniziative di federalismo e decentramento funzionale.

Favorisce la diffusione della cultura economica e organizzativa nel settore, sviluppa metodologie per la valutazione dell'azione amministrativa, diffonde la conoscenza dei processi innovativi.

Il Consorzio opera senza scopo di lucro. È stato costituito nel 1997 e ne fanno parte Formez, Istat, le Università di Cagliari, Roma "La Sapienza", "Roma Tre", Siena nonché la Scuola superiore di perfezionamento e studi S. Anna di Pisa.

Il volume presenta i principali risultati di una ricerca finalizzata all'analisi dei costi che ricadono sul sistema economico per effetto dei ritardi della giustizia civile.

Lo studio, realizzato dal Consorzio Mipa con la collaborazione e per conto dell'Istat, si propone di contribuire al dibattito sulle diseconomie prodotte dalle disfunzioni del sistema giudiziario.

Il lavoro si sviluppa secondo tre percorsi di indagine: i legami causali tra la durata dei procedimenti e gli esiti degli stessi; la stima dei costi sostenuti dalle imprese a causa dell'eccessiva durata dei processi civili; la misurazione della perdita di ricchezza economica dovuta ai tempi lunghi per la chiusura delle procedure fallimentari.

20012006006000000

ISBN 88-458-1352-5



9 1788845 813528

€ 14,00