

Consiglio d'Europa: pubblicato il rapporto CEPEJ 2016 sull'efficienza dei sistemi giudiziari europei

di *Stefania Carrer*

SOMMARIO. 1. Le risorse finanziarie - 2. Personale giudiziario e difensori - 3. Organizzazione degli uffici giudiziari - 4. Efficienza e qualità dell'attività di tribunali e pubblici ministeri - 5. Conclusioni

La Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ) è un organo istituito nel Settembre 2002 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con il fine di migliorare la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari europei (intesi quali membri del Consiglio d'Europa) ed accrescere in tal modo la fiducia degli utenti nei meccanismi di giustizia.

Ogni due anni CEPEJ pubblica i risultati dei propri studi sul funzionamento dei sistemi giudiziari interessati: il 6 ottobre scorso è stato pubblicato il sesto rapporto della Commissione, che analizza i dati forniti dagli Stati relativi al periodo 2010 - 2014.

Il rapporto CEPEJ 2016 si articola in 5 capitoli, di cui il primo è illustrativo dell'approccio metodologico, mentre i restanti raccolgono i risultati relativi ai principali temi di ricerca. L'analisi dei dati si è infatti concentrata sulle seguenti aree: le risorse finanziarie devolute ai sistemi giudiziari (capitolo 2), le risorse umane (tra cui giudici, pubblici ministeri, avvocati e altro personale, al capitolo 3), l'organizzazione degli uffici giudiziari e l'accesso agli stessi (capitolo 4) ed infine la valutazione dell'efficienza e della qualità dell'attività degli uffici giudiziari e dei pubblici ministeri.

Questo contributo intende fare un breve excursus sulle conclusioni tratte dallo studio in relazione a ciascuna area di analisi, rivolgendo particolare attenzione ai dati forniti dall'Italia.

1. Le risorse finanziarie

La Commissione ha in primis analizzato l'entità e la collocazione dei finanziamenti previsti dagli Stati per i rispettivi sistemi giudiziari, dividendo lo studio a seconda della precisa destinazione delle somme: agli organi giurisdizionali, alla difesa d'ufficio ed ai pubblici ministeri.

La valutazione dei budget allocati dagli Stati per il funzionamento della giustizia ha dimostrato che la situazione in Europa è molto variegata. Se è vero infatti che la spesa media nel 2014 è stata di 60 € pro capite, bisogna notare che nello stesso anno circa la metà degli Stati ha investito nella giustizia meno di 45 € pro capite. Sebbene l'ammontare delle somme destinate alla giustizia siano in genere proporzionali al PIL di ogni stato, non sono necessariamente gli stati più ricchi a compiere gli investimenti più importanti nel settore. Ad esempio, Belgio e Spagna contribuiscono alle spese con degli importi pro capite molto simili (rispettivamente 85 e 87,5 €), ma il PIL pro capite del Belgio è circa una volta e mezza quello della Spagna.

Quanto alla distribuzione delle somme, la media si attesta sul 66% dei fondi destinanti agli organi giurisdizionali, 24% ai pubblici ministeri e 10% all'assistenza legale d'ufficio. Si nota che gli stati con un sistema di *common law* e quelli del Nord Europa hanno un diverso approccio nella distribuzione: essi tendono infatti investire maggiormente nella difesa d'ufficio (per circa il 20%), contenendo la spesa per gli uffici giudiziari (50%). Diversamente, gli stati dell'Est e Sud Est Europeo, probabilmente in quanto caratterizzati da un impianto maggiormente inquisitorio, privilegiano il finanziamento degli uffici del pubblico ministero (circa il 30%).

In generale tra il 2010 e il 2014 si attesta una crescita del budget allocato per il sistema giudiziario, nonostante la crisi finanziaria del precedente decennio avesse portato gli Stati ad operare dei tagli sui finanziamenti, che sono ancora ingentemente previsti in Irlanda, Spagna e Portogallo e Grecia.

Venendo all'Italia, le somme destinate al funzionamento della giustizia rappresentano nel 2014 l'1,3 % della sua spesa pubblica e la spesa pro capite è di circa 73 €, superiore quindi alla media degli stati. Tra il 2010-2012 si è registrata una crescita delle risorse finanziarie, che si è poi tramutata in un decremento del 3,4% nel periodo compreso tra il 2012 ed il 2014.

2. Personale giudiziario e difensori

Per quanto riguarda le risorse umane, lo studio si è soffermato dapprima sui membri della magistratura analizzando i dati relativi alle modalità di assunzione o nomina dei giudici, ai programmi di formazione e gli istituti a ciò preposti. Ha inoltre illustrato il numero di operatori giuridici in ogni paese, la distribuzione tra maschi e femmine e nei diversi gradi di istanza.

Sulla **selezione dei giudici**, CEPEJ conclude che gli standard europei sembrano essere ben radicati nelle legislazioni nazionali e nelle costituzioni degli stati membri. In generale, sono presenti le garanzie di indipendenza relative alle autorità preposte al reclutamento dei giudici, alle procedure e al ruolo degli organi superiori. Particolare interesse riveste la comune tendenza degli stati ad attribuire sempre maggior importanza all'esperienza dei candidati giudici nei processi di selezione, requisito che un tempo veniva valorizzato precipuamente dai paesi di *common law*. Inoltre, si rileva come i programmi di formazione destinati ai giudici vengano tendenzialmente estesi a livello geografico (soprattutto europeo) e promuovano un approccio multidisciplinare alla materia giuridica.

Quanto al **numero dei giudici**, si osserva una generale stabilità nell'assunzione dei giudici negli ultimi quattro anni, con una media europea di 21 giudici ogni 100000 abitanti. Tuttavia, facendo riferimento ai dati provenienti dai singoli stati membri, emerge una situazione molto variegata, in base alle specificità dei vari sistemi giuridici e del contesto culturale, storico e socio-politico di ciascuno di essi. Per esempio, i paesi dell'Europa centrale e soprattutto orientale sono dotati di un numero di giudici pro capite generalmente più elevato rispetto ai paesi dell'Europa occidentale.

Poco meno della metà degli stati europei conosce l'istituto della giuria, caratteristica dei sistemi giudiziari degli stati occidentali, mentre nei paesi dell'Europa centrale ed orientale tale istituto è spesso stato abbandonato nei periodi di transizione democratica. In numerosi sistemi è presente la figura del giudice

popolare (lay judge), che può affiancare o meno l'attività di un giudice professionale.

Nel 2014 il sistema giudiziario italiano contava di 6939 giudici, ossia 11 ogni 100000 abitanti (dato inferiore alla media), numero cresciuto del 4% nel periodo compreso tra il 2010 e il 2014.

Interessante è dare uno sguardo ai dati sulla distribuzione dei magistrati: il 78% opera negli organi di primo grado, il 17% in quelli di secondo e il 5% nelle corti di ultima istanza, con percentuali vicine a quelle della media europea.

Quanto poi alla **distribuzione di genere**, se negli organi di prima istanza italiani lo studio rivela una leggera maggioranza di donne (52% a fronte del 48% di colleghi uomini), con l'aumentare dei gradi di giudizio la maggioranza degli uomini diventa netta, sino ad un 75% di uomini impiegati nelle corti di ultima istanza a fronte del 25% di donne (la media europea si attesta sul 33% di donne). La medesima percentuale si riscontra fra i presidenti degli organi giurisdizionali, per il 75% di sesso maschile.

Tali dati rispecchiano la tendenza generale europea, che ha visto negli ultimi anni un maggior impiego di donne nella magistratura, specialmente negli organi di primo grado. Tuttavia, la netta maggioranza di uomini nelle posizioni apicali, rinforza l'idea che le donne, nonostante il loro numero e le qualifiche professionali, incontrino più difficoltà nell'accedere a posizioni di maggiore responsabilità.

Le cifre relative alla presenza dei **pubblici ministeri** in Italia sono inferiori a quelle della media degli stati membri: il nostro paese ne conta circa 3 ogni 100000 abitanti, ove la media europea si aggira intorno all'11%. Tuttavia, tale dato ha subito un aumento del 5% tra il 2010 e il 2014. Andando ad indagare le differenze di genere, il divario tra uomini e donne va via via accrescendosi con il salire di grado di giurisdizione, da un 60% uomini-40% donne negli organi di primo grado ad uno schiacciante 91% di presenza maschile negli organi superiori.

In generale, lo studio ha affermato che il contesto istituzionale in cui operano i pubblici ministeri in Europa varia molto da stato a stato. Tuttavia, il principio di indipendenza funzionale del pubblico ministero si è radicato quale vero standard europeo, a cui le legislazioni nazionali tendono sempre più ad armonizzarsi.

Tale ufficio ha poteri e funzioni differenti nei diversi sistemi giudiziari: ad esempio, così come in Italia, a Cipro e in Norvegia, Svezia, Russia ed Israele il pubblico ministero non può compiere autonomamente attività investigative, ma si limita a supervisionare il lavoro della polizia giudiziaria. In quasi tutti i paesi, con l'eccezione di Italia, Andorra, Russia e Spagna, il pubblico ministero ha la facoltà di abbandonare un procedimento penale senza la necessità di una decisione del giudice.

La Francia è il paese in cui i pubblici ministeri si trovano a gestire il maggior carico di lavoro, dovendo smaltire il più grande numero di procedimenti tra gli stati a fronte di un numero esiguo di professionisti. A seguire vi sono Austria, Irlanda e Italia.

Venendo agli **avvocati**, lo studio CEPEJ non fa che confermare quanto risaputo sulle alte cifre riportate dall'Italia: con 223842 difensori contati nel 2014 (368 ogni 100000 abitanti), l'Italia si aggiudica il primo posto, seguita dal Regno Unito e Galles con circa 180000 professionisti, a fronte di una media europea di 24.900.

3. Organizzazione degli uffici giudiziari

Il quarto capitolo del rapporto CEPEJ si sofferma sulla c.d. **mappa giudiziaria** degli Stati membri, ossia sulla dislocazione ed organizzazione degli organi giurisdizionali all'interno dei rispettivi territori.

Si è riscontrato che un terzo degli stati, tra il 2010 e il 2014, ha intrapreso un processo di concentrazione del sistema giudiziario, diminuendo anche significativamente il numero dei propri organi. Tra questi stati, fra i quali si annoverano, fra gli altri, Turchia, Regno Unito, Grecia e Austria, quello che ha compiuto la riduzione più drastica è stato l'Italia, che nel periodo menzionato ha dimezzato il numero di tribunali. Come in Austria, la riduzione del numero delle sedi si è accompagnato da un aumento dei tribunali specializzati.

Le riforma della geografia giudiziaria si è accompagnata in molti stati alla redistribuzione dei giudici e degli altri operatori del diritto presso gli uffici giudiziari rimasti operanti. Ciò è avvenuto in particolare in Italia, Belgio, Georgia, Paesi Bassi e Scozia, dove il numero di giudici per ogni corte è significativamente aumentato. In Svizzera e in Regno Unito invece, i tagli alle sedi giudiziarie hanno comportato anche decurtazioni al personale.

Un altro indice molto significativo del funzionamento del sistema giudiziario che lo studio CEPEJ ha monitorato, è stato il rispetto del principio racchiuso nell'art. 6 CEDU, che sancisce il **diritto ad un equo processo**. In particolare, si è riaffermato che un'organizzazione del sistema giudiziario efficiente ed efficace non può prescindere dall'adozione di misure volte al contenimento dei tempi dei procedimenti, come sottolineato dall'espressione "termine ragionevole" adottata dal Consiglio d'Europa.

Lo studio CEPEJ ha rilevato che solo 27 stati tra quelli valutati hanno posto in essere un sistema di monitoraggio delle violazioni all'art. 6 CEDU in riferimento all'eccessiva durata dei procedimenti. Ancor più ridotto è il numero degli stati che ha attuato un meccanismo di controllo sull'esecuzione delle sentenze CEDU in materia. Sulla base di tali riscontri, CEPEJ ha invitato gli stati a continuare a lavorare su questo aspetto, sottolineando che i dati relativi ai processi CEDU sull'art. 6 sono fondamentali per rimediare alle disfunzioni evidenziate dalla Corte e prevenire ulteriori violazioni della Convenzione.

4. Efficienza e qualità dell'attività di tribunali e pubblici ministeri

Il tema della **ragionevole durata dei processi** viene ripreso nell'ultimo capitolo dello studio, quale elemento per valutare il grado di efficienza dei sistemi giudiziari dei 47 stati oggetto di ricerca. La Commissione ha evidenziato che l'efficienza degli uffici giudiziari ha un ruolo fondamentale nel rafforzamento dello stato di diritto (*rule of law*), in quanto assicura la responsabilità di tutte le persone, istituzioni ed organi, pubblici e privati, e garantisce l'esistenza di rimedi giusti, equi e tempestivi. In tal modo, si combatte la corruzione e si crea fiducia nelle istituzioni.

Nel misurare l'efficienza dei sistemi giudiziari, la Commissione si è basata su due indicatori di performance: il tasso di risoluzione dei casi (*clearance rate*), basato

sul rapporto tra i casi risolti e quelli ricevuti dai tribunali ed il tempo in astratto necessario per la risoluzione degli stessi (*disposition time*), facendo riferimento soprattutto al primo grado di giudizio.

Per quanto riguarda il **contenzioso civile e commerciale**, la situazione è particolarmente critica per i sistemi che hanno un basso numero di casi risolti accompagnato da lunghi tempi di risoluzione. L'Italia è purtroppo menzionata fra gli stati che presentano tali caratteristiche, soprattutto per quanto riguarda il *disposition time*, che per il nostro sistema si attesta su una media di 532 giorni nel 2014.

Tuttavia, dallo studio emerge che vi è stato un miglioramento per quanto riguarda il tasso di risoluzione di casi in Italia, così come in Grecia, Monaco e Macedonia. La Commissione nota che in Italia tale miglioramento è dovuto da molti fattori che spesso non riguardano l'efficienza dei tribunali in senso stretto, ad esempio un diverso metodo di classificazione dei casi di contenzioso civile introdotto nel 2012 che ha migliorato l'elaborazione dei dati statistici. A ciò si aggiungono la previsione di tributi relativi a specifiche tipologie di procedimento e il ricorso a metodi alternativi di risoluzione delle controversie.

Nonostante una graduale diminuzione tra il 2010 e il 2014, in Italia si registra il numero più elevato di casi di contenzioso civile e commerciale pendenti, seguita da Ucraina, Francia e Spagna. Per farsi un'idea sulle cifre, basti pensare che nel 2014 i procedimenti di primo grado pendenti erano 2.758.091, a fronte di una media europea di soli circa 314.000.

Il rapporto si sofferma sul grado di risoluzione di procedimenti civili su determinate materie: si è riscontrato ad esempio che nei procedimenti riguardanti i divorzi giudiziali, l'Italia è giunta ad un tasso di risoluzione prossimo al 100%.

Il nostro sistema è tenuto sotto osservazione anche per quanto riguarda il settore della **giustizia amministrativa**, in cui si registrano un alto numero di arretrati a fronte di lunghi tempi di risoluzione dei casi: la media italiana si attesta su 984 giorni necessari per la chiusura di un grado di giudizio.

Sul **contenzioso penale**, la Commissione ribadisce l'importanza di un rapido svolgimento dei procedimenti, purché in accordo con i principi del giusto processo. E' noto che tale requisito è cruciale per la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo, soprattutto nei casi di applicazione di misure preventive di privazione della libertà.

Considerando che la giurisdizione del pubblico ministero varia da paese a paese, è necessario analizzare i dati tenendo conto di tali differenze. In generale, si può comunque osservare che nel 2014 i pubblici ministeri hanno ricevuto in media 3,4 casi ogni 100 abitanti. Circa il 45% di questi procedimenti viene abbandonato dal PM, mentre il 25% è portato a giudizio. Il restante 30% è chiuso dallo stesso pubblico ministero che commina una pena o negozia altra misura sanzionatoria (negli stati ove detiene tale potere).

Ancora una volta, l'Italia è segnalata fra gli stati in cui il grado di efficienza degli organi giudiziari per quanto riguarda i procedimenti penali è da ritenersi preoccupante, sia quanto a numero di procedimenti conclusi sia alla lunghezza

degli stessi. I dati riguardanti l'Italia sono da esaminare anche alla luce del fatto che più dell'85% dei procedimenti riguarda crimini gravi.

5. Conclusioni

Riassumendo i dati forniti dagli stati sull'efficienza dei rispettivi sistemi giudiziari, la Commissione invita gli stessi a continuare a monitorare l'attività dei propri organi, specialmente alla luce dei principi fondamentali CEDU, quanto alla gestione dei casi trattati e alla lunghezza dei procedimenti.

Lo studio dimostra che uno dei fattori che più hanno inciso sull'aumento dei casi ricevuti dai tribunali e sulla lunghezza per la trattazione degli stessi è stata la recessione economica, i cui risvolti sono da monitorare nel prossimo futuro. La crisi economica ha di certo influito sulle risorse a disposizione degli uffici giudiziari e su quelle destinate alle difese d'ufficio.

L'attuazione di metodi alternativi di risoluzione delle controversie (come la mediazione e la conciliazione) è in generale aumentata in Europa, così come la predisposizione di procedimenti online per la trattazione di alcuni tipi di processo. Entrambe le misure sono valutate positivamente dalla Commissione, in quanto hanno contribuito a migliorare l'efficienza dei sistemi giudiziari.

CEPEJ invita inoltre gli stati a curare con attenzione la raccolta dei dati utili allo studio, al fine di sviluppare una comprensione sempre più approfondita del grado di efficienza dei sistemi giudiziari e delle ragioni sottese alle relative variazioni nel tempo.

Per maggior completezza, si segnala che il rapporto oggetto del presente contributo si accompagna ad altri due strumenti predisposti dalla Commissione. Uno di questi è il "*Thematic report: Use of information technology in European courts*", rapporto specificatamente dedicato al tema dell'uso delle tecnologie informatiche all'interno dei sistemi giudiziari.

Novità assoluta di quest'anno è invece la predisposizione di una banca dati informatica aperta alla consultazione del pubblico, il "*CEPEJ-STAT dynamic database*", che permette a chiunque ne abbia interesse di consultare i dati raccolti dagli stati, facilitandone la ricerca e la comparazione.