

Rapporto Cepej

In data odierna (22 ottobre 2020) è stato pubblicato il **CEPEJ Evaluation Report - 2020 cycle** (annualità di riferimento 2018). Il Rapporto ha lo scopo di confrontare il funzionamento dei sistemi giudiziari nei vari Paesi Membri del Consiglio d'Europa.

Di seguito si segnalano le principali evidenze emerse con riguardo al nostro Paese, nel confronto con quanto evidenziato nel precedente Rapporto riferito all'anno 2016.

1. Efficienza (durata dei procedimenti, pendenza, clearance rate..)

CIVILE

Premessa di metodo

I dati pubblicati dalla Cepej non sono confrontabili con le statistiche ufficiali del Ministero in quanto la metodologia utilizzata: i) distingue i procedimenti per grado di giudizio (I grado, II grado, III grado) non per tipologia di ufficio (Giudice di Pace, Tribunali, Corti d'appello; Corte di Cassazione) e ii) fa riferimento a una diversa aggregazione per materie. **Nel I grado sono compresi i procedimenti trattati in prima istanza dal Giudice di Pace, dai Tribunali ordinari e dalle Corti di appello; nel II grado gli appelli trattati dai Tribunali avverso le decisioni del Giudice di pace e quelli trattati dalle Corti d'appello.**

Con riguardo alle materie, la distinzione è tra procedimenti contenziosi (indicati come "*civil and commercial litigious cases*") e procedimenti non contenziosi (denominati "*non litigious cases*").

I procedimenti **non contenziosi** ("*non litigious cases*") **di primo grado** comprendono i procedimenti in materia di volontaria giurisdizione (compresa l'attività del giudice tutelare), le separazioni e i divorzi consensuali, i procedimenti speciali e sommari che includono i decreti ingiuntivi, le procedure esecutive e concorsuali.

In procedimenti **non contenziosi** ("*non litigious cases*") **di secondo grado** comprendono perlopiù i procedimenti in materia di volontaria giurisdizione.

- ✓ Rispetto al 2016, l'Italia fa registrare un leggero aumento della durata stimata ("*disposition time*") dei procedimenti contenziosi ("*civil and commercial litigious cases*") **in primo grado**, che passa dai 514 gg del 2016 ai 527 gg del 2018 (+2%). Il dato del 2018 è comunque significativamente inferiore a quello del 2012, anno in cui il *disposition time* aveva sfiorato i 600 gg (=590).

- ✓ Per i procedimenti classificati nel Rapporto come non contenziosi (“*non litigious cases*”) l’Italia fa registrare invece una diminuzione del *disposition time* pari all’8%, la durata stimata passa infatti da 250 gg nel 2016 a 231 nel 2018. Una riduzione della durata pari al 4% è osservabile anche se si considera il totale dei procedimenti civili (contenziosi e non contenziosi) e di quelli amministrativi:

Variazioni % 2018 vs 2016 primo grado	Pending	Incoming	Resolved	Pending	DT
GRAN TOTAL	-10%	-4%	-5%	-9%	-4%
1 - Civil and commercial LITIGIOUS	-13%	-1%	-10%	-8%	2%
2 - Non litigious	0%	-6%	-1%	-8%	-8%
3 - Administrative	-24%	-8%	-19%	-22%	-4%

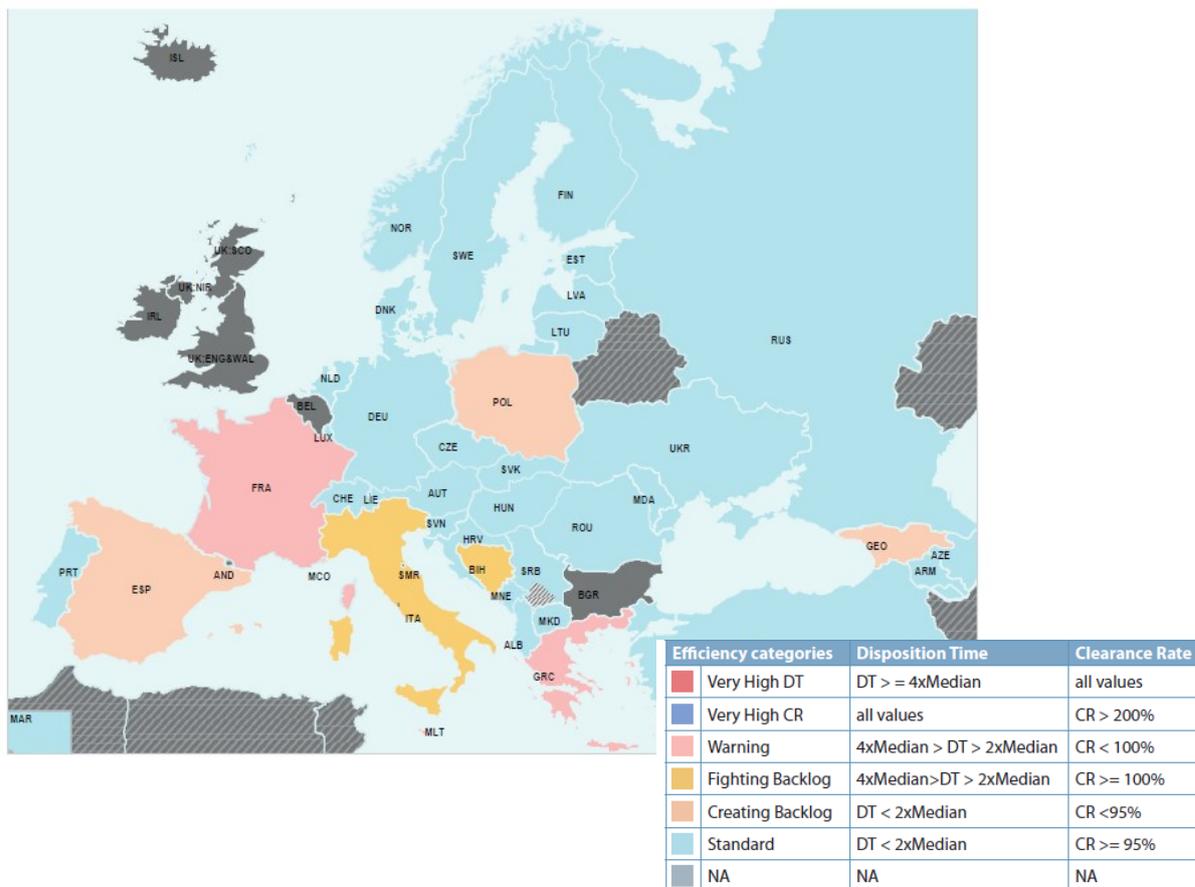
- ✓ Per il **secondo grado** rispetto al 2016, l’Italia fa registrare una diminuzione della durata stimata (“*disposition time*”) dei procedimenti contenziosi (“*civil and commercial litigious cases*”), che passa dai 993 gg del 2016 agli 863 gg del 2018 (-13%). Per i procedimenti non contenziosi (“*non litigious cases*”) fa registrare invece un lieve aumento del *disposition time* pari al 4%, la durata stimata passa infatti da 222 gg nel 2016 a 230 nel 2018. In totale si osserva una riduzione pari al 12%:

Variazioni % 2018 vs 2016 secondo grado	Pending	Incoming	Resolved	Pending	DT
GRAN TOTAL	-9%	-6%	1%	-12%	-12%
1 - Civil and commercial LITIGIOUS	-9%	-6%	1%	-12%	-13%
2 - Non litigious	-8%	-7%	-9%	-5%	4%

- ✓ Nel confronto internazionale le durate dell’Italia risultano più elevate, soprattutto in secondo grado e in Corte di Cassazione.
- ✓ **L’Italia si conferma tra i Paesi con un elevato *clearance rate***, ovvero un elevato rapporto tra procedimenti definiti e procedimenti iscritti in un dato anno. Anche nel 2018, il *clearance rate* è stato infatti superiore al 100% (sebbene in riduzione rispetto agli anni precedenti). Ciò significa che nell’anno sono stati definiti più procedimenti di quelli iscritti e pertanto si è avuta una **erosione delle pendenze**, come peraltro evidenziato nello stesso Rapporto dove l’Italia è collocata tra i Paesi con un buon CR e un DT superiore al valore mediano (Efficiency category: ‘**fighting backlog**’, Map 5.8):

Anno 2018	CR
GRAN TOTAL	103%
1 - Civil and commercial LITIGIOUS	103%
2 - Non litigious	102%
3 - Administrative	136%

Map 5.8 Clearance Rate vs Disposition Time for civil and commercial litigious cases at first instance in 2018 (Q91)



PENALE

Premessa di metodo

Come per il settore civile, anche nel penale la metodologia di calcolo della Cepej fa riferimento ai gradi di giudizio anziché alla tipologia di ufficio. Nel **I grado è compreso il contenzioso in prima istanza dinanzi al Giudice di pace e quello in tribunale – sezioni GIP/GUP, dibattimento e Assise**. Nel **II grado sono compresi gli appelli trattati dai Tribunali avverso le decisioni del Giudice di pace e quelli trattati dalle Corti d'appello - sezioni ordinaria e Assise**; differentemente dalle statistiche del Ministero, **non è invece inclusa la sezione minorenni**.

Efficienza (durata dei procedimenti, pendenza, clearance rate..)

- ✓ Rispetto al 2016, l'Italia fa registrare un aumento della durata stimata (“*disposition time*”) dei procedimenti penali rilevati presso gli Uffici giudicanti in primo grado, che passa dai 310 gg del 2016 ai 361 gg del 2018 (+17%). Va comunque evidenziato che il dato del 2016 è influenzato dall'aumento dei procedimenti definiti con sentenza di non doversi procedere sul quale hanno influito le misure di depenalizzazione introdotte nell'anno. Il dato del 2018

è comunque significativamente inferiore a quello del 2014, anno in cui il *disposition time* aveva raggiunto i 386 gg.

Variazioni % 2018 vs 2016 first instance				
instance	Pending	Incoming	Resolved	Pending
Total criminal cases	-13%	-10%	-18%	-4%
1 - Severe criminal cases	-12%	-7%	-16%	-2%
2 - Misdemeanour criminal cases	-24%	-26%	-29%	-20%

- ✓ Per il secondo grado rispetto al 2016, l'Italia fa registrare una diminuzione della durata stimata ("*disposition time*") dei procedimenti penali rilevati presso gli Uffici giudicanti, che passa dai 876 gg del 2016 agli 851 gg del 2018 (-3%).

Variazioni % 2018 vs 2016 second instance				
instance	Pending	Incoming	Resolved	Pending
Total criminal cases	6%	-8%	4%	1%
1 - Severe criminal cases	7%	-8%	5%	1%
2 - Misdemeanour criminal cases	-20%	-9%	-18%	-13%

- ✓ Per il terzo grado di giudizio rispetto al 2016, l'Italia fa registrare una diminuzione della durata stimata ("*disposition time*") dei procedimenti penali, che passa dai 191 gg del 2016 a 156 gg del 2018 (-18%).
- ✓ Nel confronto internazionale le durate dell'Italia risultano più elevate, soprattutto in primo e in secondo grado.
- ✓ Nel valutare l'indice *clearance rate*, ovvero il rapporto tra procedimenti definiti e procedimenti iscritti in un dato anno, nel 2018 l'Italia fa registrare valori superiori al 100% sia per il secondo grado sia e soprattutto per il terzo grado; diversamente, per il primo grado il *clearance rate* si attesta al 98,4%, un valore di poco inferiore al valore mediano (100%). Complessivamente, considerato il peso del primo grado sul totale dei procedimenti penali rilevati presso gli Uffici giudicanti, il valore del *clearance rate* risulta pari a 99,2%. Ciò significa che nell'anno sono stati definiti meno procedimenti di quelli iscritti; situazione posta in evidenza nello stesso Rapporto (Efficiency category: '**warning**', Map 5.22):

Anno 2018	CR
Total criminal	99%
First instance	98%
Second instance	102%
Cassation	111%

Map 5.22 Clearance Rates vs Disposition Time for criminal cases at first instance in 2018 (Q94)



MEDIAZIONI CIVILI E COMMERCIALI

- ✓ Confrontando l'anno 2016 e 2018 si rileva una leggera flessione nelle iscrizioni (-4%) e nelle definizioni (-3%), ma anche una sensibile riduzione del numero degli Organismi (da 778 nel 2016 a 597 nel 2018) dovuta alla chiusura di quelli con scarsa attività. Contestualmente si assiste ad un aumento del numero di mediatori, (da 23.612 nel 2016 a 24.010 nel 2018) che, unitamente al dato sul numero degli Organismi, indica che vi è stato un aumento della dimensione media.

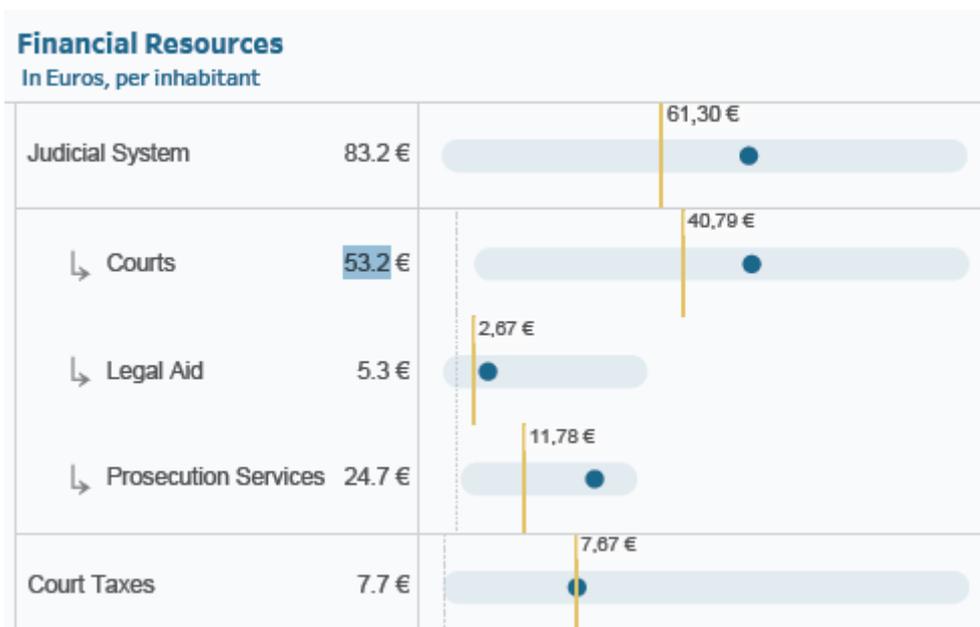
- ✓ L'attenzione della Commissione è stata posta nel 2018 sul numero dei procedimenti di mediazione in cui le parti hanno deciso di utilizzare l'istituto e sugli accordi raggiunti, piuttosto che sul numero complessivo dei procedimenti iscritti in mediazione (come invece nel 2016). Con riferimento al nostro Paese, si assiste ad un trend crescente degli accordi raggiunti in rapporto al totale dei procedimenti iscritti in mediazione (da 23,7% nel 2016 al 27,3% nel 2018); stesso andamento si osserva con riferimento alle mediazioni in cui le parti hanno deciso di utilizzare l'istituto (ovvero, nel caso italiano, di proseguire dopo il primo incontro), in questo caso la percentuale di accordi è pari nel 2018 al 44,8% rispetto al 43,6% nel 2016.

2. Qualità (accessibilità del sistema giudiziario per cittadini e imprese, disponibilità di risorse finanziarie e umane e di strumenti di valutazione dell'attività)

- ✓ Il Rapporto documenta un lieve incremento delle presenze del personale di magistratura togata: il numero dei giudici per 100.000 abitanti passa da 11,4 del 2016 a 11,6 del 2018, quello dei pubblici ministeri da 3,4 del 2016 a 3,7 del 2018.
- ✓ **Il confronto tra Paesi rischia di essere poco significativo a causa delle profonde differenze esistenti tra i sistemi giudiziari.** Avendo in mente queste cautele, il Rapporto segnala per l'Italia un rapporto giudici togati per 100.000 abitanti (11.6) paragonabile a quello di Francia (10.9) e Spagna (11.5), mentre per i pubblici ministeri il Rapporto segnala per l'Italia un valore (3,7) paragonabile a quello della Francia (3,0) e dell'Austria (4,3).
- ✓ Per quanto riguarda le presenze di personale amministrativo, rispetto al 2016 non si registrano differenze di rilievo. Nel confronto con gli altri Paesi l'Italia si posiziona nella soddisfacente fascia 3-5 per quanto riguarda il rapporto personale amministrativo/giudici, mentre si posiziona nella fascia più alta >2 relativamente al rapporto personale amministrativo/pubblici ministeri.
- ✓ Per quanto riguarda l'istituto del patrocinio a spese dello Stato, si rileva nel 2018 un incremento complessivo del 36%: +29% per la materia penale e +48% per la materia civile. L'incremento, che potrebbe riflettere l'andamento dell'economia, è paragonabile a quello di Francia (42%) e Slovenia (29%).
- ✓ In crescita il numero degli avvocati, + 2%. La densità degli avvocati varia notevolmente tra Paesi: per l'Italia il rapporto avvocati per 100.000 abitanti resta elevato (388), paragonabile a quello della Grecia (400).

Risorse finanziarie

- ✓ L'ammontare di risorse finanziarie destinate alla giustizia è in generale più elevato che in altri paesi. Nel 2018 il budget del settore giustizia nel suo complesso (il dato include anche la Giustizia amministrativa e comprende il settore Minorile e quello Penitenziario) è stato di 8.7 miliardi di euro.



- ✓ Escludendo il settore Minorile e quello Penitenziario (cd *Judicial System* in senso stretto), la spesa per l'anno 2018 è stata di 5 miliardi di euro, pari a 83,2 euro per abitante (contro una media europea di 61,3), così suddivisa: 53,2 euro per abitante per il settore giudicante (contro i 40,79 della media CoE), 24,7 euro per il settore requirente (contro i 11,78 della media CoE) e 5,3 euro per il patrocinio a spese dello Stato (contro i 2,67 della media CoE).
- ✓ Gli introiti derivanti dal contributo unificato sono stati nel 2018 pari a 464 milioni di euro, corrispondenti a 7,7 euro per abitante (in linea con la media CoE).

Informatizzazione della giustizia

Premessa di metodo

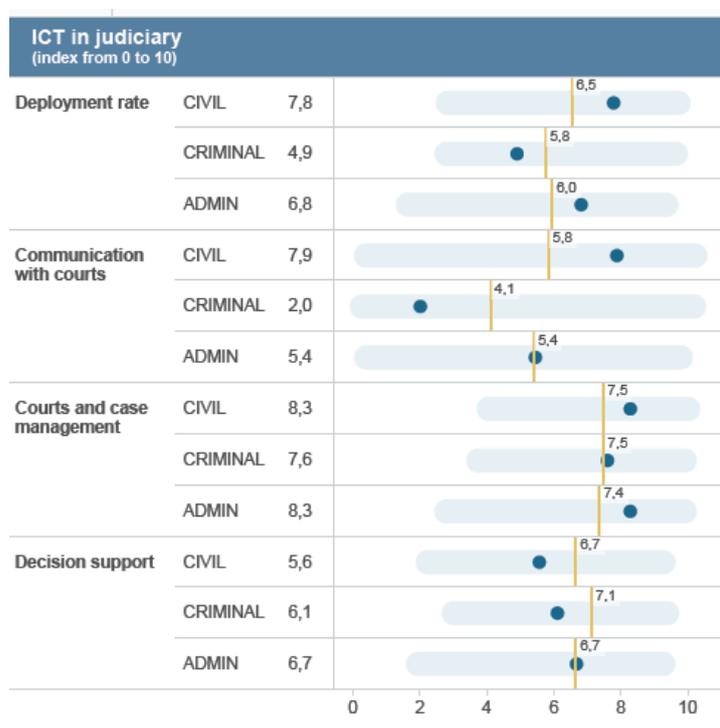
La digitalizzazione della giustizia è stata oggetto di indagine tramite una serie di domande qualitative finalizzate a misurare il grado di **diffusione dei sistemi di ICT** nei Paesi membri. Le domande sono riferite a tre distinte aree tematiche:

- **Communication with courts:** i canali di comunicazione tra gli uffici giudiziari e gli utenti del sistema giustizia (parti, avvocati, CTU,...). Ad esempio la possibilità di avviare un procedimento in via telematica, le comunicazioni e notifiche telematiche, i depositi telematici, i sistemi di video conferenza per lo svolgimento delle udienze da remoto e per la registrazione delle udienze;
- **Court and case management:** i sistemi informativi e il loro grado di interoperabilità, le funzioni di reportistica dei registri elettronici, i gestionali per la misurazione del lavoro svolto dal personale amministrativo e di magistratura;

- **Decision support:** gli strumenti a supporto delle decisioni, ad esempio le banche dati della giurisprudenza, il casellario, i sistemi di registrazione e riconoscimento vocale.

Per ciascuna area tematica sono stati costruiti indicatori sintetici, successivamente aggregati in un indicatore complessivo, denominato **deployment rate**, costruito come media ponderata dei tre indicatori tematici. Gli stessi indicatori sono stati calcolati anche per settore della giustizia: civile, penale e amministrativa.

- ✓ I punteggi raggiunti dall'Italia sono in generale positivi; il settore penale è un po' indietro sia nei confronti del settore civile che nel confronto internazionale. **Il PCT è da considerarsi sicuramente come uno strumento all'avanguardia e impatta positivamente sugli indici del settore civile.**



Punteggi dell'Italia nel confronto internazionale su scala 0-10, dove 0 rappresenta il valore minimo e 10 quello massimo.