



## UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE OSSERVATORIO EUROPA

### Commento al Rapporto CEPEJ 2012

Il Rapporto CEPEJ 2012 - il quarto dalla istituzione di tale organo (fondato il 18 settembre 2002) - rappresenta certamente un documento di rilievo per il settore della amministrazione della giustizia. Si tratta di un documento elaborato mettendo a confronto, con un lavoro di grande impegno, dati relativi a 47 sistemi giudiziari differenti e indubbiamente deve essere considerato un importante punto di partenza.

I grandi meriti di questo lavoro non possono, tuttavia, lasciarne tacere le carenze informative che lo connotano. Dalla lettura del rapporto, infatti, emerge con una certa chiarezza come i **dati** elaborati dalla Commissione **non** siano **sufficienti**, per quantità e qualità, per poter trarre conclusioni e diagnosi adeguate quanto alle ragioni alla base della inefficienza del sistema giudiziario italiano.

Simile considerazione non vuole suonare una critica al Rapporto in quanto tale, che anzi costituisce, come si è detto, un'opera importante e certamente un punto di partenza. Tuttavia, è necessario evidenziare come trarre conclusioni ferme sulle peculiarità di un sistema giudiziario – incluso quello italiano – dalla lettura e dai dati contenuti in quel Rapporto sarebbe sbagliato.

Qualche esempio può aiutare a comprendere meglio le ragioni di simile affermazione.

\*\*\*

Un primo aspetto che colpisce, e che rende ineffettivo il Rapporto, quanto alla possibilità di farne uso per operare delle terapie sul sistema giudiziario nazionale, riguarda la **mancanza di dati disaggregati** in alcuni aspetti cruciali della ricerca. Per esempio, nella sezione dedicata ai giudici il dato **non distingue** quanto **ai settori del diritto cui i giudici siano affidati: non si indica**, in sostanza, **quanti giudici siano destinati al campo civile, quanti a quello penale, all'amministrativo**, etc. **Il numero dei giudici professionali** (da p. 146 del Rapporto) è **indicato**



**senza distinzioni di sorta**, con ciò rendendosi impraticabile una valutazione in termini di produttività che possa essere attendibile<sup>1</sup>.

\*\*\*

Un secondo aspetto concerne la **divisione tra reati gravi e reati minori**. L'Italia ha scelto di qualificare come minori i soli reati attribuiti alla competenza penale del giudice di pace (p. 202 del Rapporto). Se è certamente meritorio aver indicato il criterio adottato, è altrettanto evidente come la scelta appaia opinabile. Ne discende, infatti, che tutti i casi penali attribuiti alla magistratura ordinaria devono essere qualificati come “*serious offences*”: il che contrasta ovviamente con la realtà dei fatti. Si trova conferma di ciò sul piano quantitativo (e in comparazione con altri sistemi europei). Nel Rapporto si legge, infatti, che, di 1.607.646 casi entranti nuovi, solo 247.762 vanno annoverati tra i minori (e dunque i restanti, ammontanti a 1.359.884, sarebbero tutti “seri”). L'esperienza quotidiana conferma come tale conclusione non sia fondata. In chiave comparata, emerge una forte discrepanza con la divisione effettuata da altri paesi, come Francia e Germania: nella prima, circa il 40% dei reati deve essere qualificato come “minore”; nella seconda, circa il 33% ricade in questa categoria.

Il dato è sideralmente lontano da quello italiano, dove solo il 15% degli illeciti penali rientra tra i casi minori. Tale discrepanza lascia emergere la **disomogeneità dei criteri adottati**, e dunque la **non comparabilità quanto al tasso di produttività e di efficienza dei sistemi**.

La cosa è onestamente ammessa dallo stesso Rapporto, il quale, a p. 200, avverte che “*generally speaking, it seems impossible to define common criteria for the European states for defining severe offences and misdemeanours. Comparisons between states including those concepts are then not applicable, although it remains relevant to analyse for the different states how courts manage the case flow, distinguishing between serious offences and misdemeanours*”.

Peraltro, **i dati** relativi ai reati indicati nel Rapporto **non suddividono gli illeciti per tipologie** (quanti reati contro il patrimonio, quanti contro la persona, quanti in materia di crimine

---

<sup>1</sup> Sul punto, va invece salutato con favore che sia indicata la divisione per ruolo – p. 149: primo grado, appello, Corte Suprema, anche se non tutti i Paesi hanno fornito i dati.



organizzato – quanti per droga, quanti per immigrazione, etc.). Naturalmente, vale la pena ripeterlo, questa osservazione non va letta come una censura in sé al Rapporto, il cui lavoro è al contrario prezioso: tuttavia, le ragioni esposte spiegano i motivi per cui sarebbe infondato scientificamente trarre conclusioni sulla efficienza e sulla identità di un sistema sulla base di quel solo Rapporto.

\*\*\*

Una ultima osservazione va fatta con riguardo alla **produttività dei magistrati** – e sui **tempi di celebrazione del processo penale**. I dati elaborati dal Rapporto, ancora una volta, sembrano insufficienti, e dunque tali da non poter essere posti a fondamento di una diagnosi (e tantomeno di una cura). Da un lato, da una simulazione anche in estrema approssimazione, emerge come **i nostri magistrati appaiano produttivi al di là quasi della sostenibilità umana**. Assumendo – in modo puramente apodittico (ma la simulazione operata è volutamente ipersemplificata) – che il numero dei magistrati giudicanti dediti al penale siano un terzo del numero totale complessivo e dividendo il mero numero dei reati “seri” per il numero dei magistrati dediti al penale, ne esce un indice di produttività altissimo (774 casi chiusi all'anno per magistrato). Si tratta di un rapporto molto maggiore di quello ricavabile dalla medesima operazione effettuata per i dati di Germania (162), Francia (346), Russia (133). Cioè a dire che, se per finzione importassimo tutti i giudici tedeschi al posto di quelli italiani il tasso di smaltimento del sistema aumenterebbe sino al sestuplo (e lo stesso vale nel confronto con i magistrati russi), mentre ove lo scambio fosse operato con i francesi, l'aggravio sarebbe “soltanto” del doppio.

Ad onta di simili *performances*, l'Italia risulta agli ultimi posti quanto a tasso di smaltimento (*clearance rate*, p. 206) e tempi medi di celebrazione del giudizio di primo grado (345 gg., p. 206). Si tratta, come si vede, di dati così estremi da indurre a dubitare della loro correttezza. Certo, si può scegliere di raffigurarsi il sistema italiano come caratterizzato da giudici fenomenali, quanto a capacità di lavoro e qualità, in grado di produrre 6 volte di più di quelli tedeschi e il doppio dei colleghi francesi, e tuttavia assediato da una moltitudine di cause, e in definitiva schiacciato da un sistema diabolico.



C'è forse un'ombra di verità anche in simile ricostruzione. Ma forse, più banalmente e più attendibilmente, sul piano scientifico, occorre riconoscere che il dato sulla chiusura del caso non è sufficientemente indicativo, non spiegando che cosa si intenda con esso, vale a dire quali contenuti siano stati considerati<sup>2</sup> (sentenze, decreti penali, annullamenti, etc. E, ancora, tra le sentenze, quante siano di proscioglimento per prescrizione).

In generale, il Rapporto lascia emergere una **carezza di monitoraggio statistico sui dati della giustizia**, e questo pare confermato da diversi lavori di ricerca condotti in Italia. I dati non vengono raccolti con sistematicità – così si hanno Tribunali molto efficienti, e altri molto indietro nella raccolta – e, quando ci siano, sono spesso difficilmente accessibili.

La prima conclusione traibile dal Rapporto sarebbe dunque di dotarsi di un protocollo approvato a livello nazionale per la raccolta dei dati e di una metodologia unica – resa nota pubblicamente – sulla loro elaborazione. Senza questo passo, sembra difficile poter operare diagnosi attendibili sui mali che affliggono cronicamente la giustizia italiana.

---

2 Si tratta di un passaggio cruciale, se si vuole sperare di avere un quadro più chiaro e impostare una diagnosi attendibile su un sistema “a legame debole” come quello giudiziario, caratterizzato da una bassa interdipendenza tecnologica, in cui le ricerche empiriche evidenziano enormi difformità di comportamento tra un giudice e l'altro. Cfr. S. ZAN, *Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole*, Carocci, Roma, 2011, p. 87; D. COVIELLO, A. ICHINO, N. PERSICO, *Giudici in affanno*, consultabile al sito web: [http://www.eui.eu/Personal/Researchers/decio/research\\_files/mito13.pdf](http://www.eui.eu/Personal/Researchers/decio/research_files/mito13.pdf).