

XVII legislatura

# **Dati statistici relativi all'amministrazione della giustizia in Italia**

maggio 2013  
n. 11



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, sulla giustizia e sulla  
cultura



# Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo \_3613

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi \_3538

Capo ufficio: F. Cavallucci \_3443

#### Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello \_2180

Capo ufficio: A. Sanso' \_2451

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli \_3505

### Documentazione

#### Documentazione economica

Emanuela Catalucci \_2581

Silvia Ferrari \_2103

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Beatrice Gatta \_5563

#### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Anna Henrici \_3696

Gianluca Polverari \_3567

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Dati statistici relativi  
all'amministrazione  
della giustizia in Italia**

maggio 2013  
n. 11

a cura di: F. Cavallucci  
ha collaborato: S. Bonanni



## AVVERTENZA

Il presente *dossier* raccoglie alcune serie di dati statistici in materia di spesa per la giustizia, personale del Ministero della giustizia e movimento dei procedimenti civili e penali.

I dati in questione sono tratti in via quasi esclusiva da fonti pubbliche e ufficiali, fatta eccezione per alcuni limitati casi in cui l'ufficio ha raccolto dati altrimenti non reperibili rivolgendosi direttamente al Ministero della Giustizia, al Consiglio superiore della magistratura ovvero attingendo a pubblicazioni in materia.

Il lavoro di documentazione così svolto si propone di raccogliere e presentare insieme i dati afferenti ai tre profili sopra considerati e di prospettare l'evoluzione lungo archi temporali di estensione significativa, nella convinzione che questa impostazione possa fornire un contributo parziale, ma non irrilevante, in termini di conoscenza della realtà complessiva del sistema giustizia in Italia e dell'evoluzione della medesima a partire dall'inizio degli anni '80 del secolo scorso.

Sono state poi raccolte alcune serie di dati statistici che dovrebbero consentire valutazioni di tipo comparatistico fra il funzionamento del sistema giudiziario italiano e quello degli altri paesi dell'Unione europea.

Nel rinviare alle considerazioni introduttive specificamente relative a ciascuna delle parti in cui è articolato il presente *dossier*, si ritiene comunque opportuno premettere alle stesse - in questa sede - alcune precisazioni di carattere generale.

Va innanzitutto rammentato che le analisi fondate sulla valutazione dei dati statistici hanno carattere quantitativo e quindi esse trascurano - prevalentemente se non completamente - i profili qualitativi. Nel caso dei sistemi giudiziari, quindi, la correttezza delle decisioni rispetto ai casi decisi, il grado di accettazione delle stesse nel contesto sociale considerato, la loro reale effettività, l'incidenza sul funzionamento dei sistemi medesimi delle differenze di ordine economico e sociale sono tutti profili che non vengono - o non vengono adeguatamente - in rilievo in un'esposizione come quella qui presentata e che devono però essere tenuti presenti per la formulazione di un giudizio complessivo sul funzionamento dei predetti sistemi.

Inoltre, una raccolta di dati statistici non può dire nulla circa le interrelazioni fra gli aspetti qualitativi e quelli quantitativi. In altri termini un'esposizione come quella in esame non può fornire alcuna indicazione circa il modo in cui la struttura di un sistema giudiziario - che costituisce il riflesso delle caratteristiche politiche, culturali, sociali ed economiche di un determinato contesto storico - influisce sulla sua capacità di produrre decisioni giudiziarie in numero adeguato alla domanda e in tempi più o meno contenuti. Né le analisi di tipo statistico sono in grado, quantomeno in modo diretto, di determinare il modo in cui l'efficienza "produttiva" di un sistema giudiziario influisce su aspetti quali, ad esempio, il grado di fiducia della collettività nel funzionamento del sistema giudiziario

ovvero la conseguente maggiore o minore propensione dell'utente a rivolgersi al sistema medesimo.

I rilievi sopra esposti risultano ancora più significativi nei riferimenti di tipo comparatistico. Se infatti è innegabile che il confronto con paesi stranieri, soprattutto quando si tratta di realtà di maggiore vicinanza con quella italiana, può e deve costituire materia di riflessione, non va però dimenticato che i contesti storicamente determinati di cui i sistemi giudiziari sono espressione non sono mai sovrapponibili e che sono sempre riscontrabili diversità rilevanti, ancor prima che sul piano istituzionale, economico e sociale, su quello culturale. Più in particolare, come evidenziato anche nel [\*The EU Justice Scoreboard\*](#) della Commissione europea di recente pubblicazione - alcune risultanze del quale sono riportate nella parte del *dossier* relativa ai confronti internazionali - una comparazione di tipo statistico del funzionamento di sistemi giudiziari diversi, laddove evidenzia aspetti a prima vista disfunzionali, non può di per sé costituire la base per pervenire a conclusioni sul punto, rappresentando piuttosto un indicatore della necessità - o quantomeno dell'opportunità - di una più approfondita analisi che tenga conto anche di quelle diversità di ordine economico, sociale, istituzionale e, ancor prima, culturale cui si è fatto riferimento.

Infine, sotto un diverso profilo è opportuno rammentare che i dati raccolti nel presente *dossier*, per evidenti ragioni temporali, non possono tener conto degli effetti delle misure adottate con l'emanazione del [decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155](#), recante "Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero", e del [decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156](#), recante "Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace", con i quali è stata data attuazione alla delega per la modifica della geografia giudiziaria conferita al Governo dalla [legge 14 settembre 2011, n. 148](#). I due provvedimenti in questione hanno operato una profonda riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie, prevedendo rispettivamente la soppressione di 31 tribunali, di 31 procure, di 220 sezioni distaccate di tribunale, e di 667 uffici dei giudici di pace. Trattandosi di un intervento riformatore di vasta portata, sarà di sicuro interesse verificare, nei prossimi anni, se i dati statistici relativi alle pendenze dei procedimenti civili e penali registreranno miglioramenti significativi in conseguenza di un incremento della produttività degli uffici giudiziari derivante da un loro più ottimale dimensionamento. Allo stato, peraltro, sul punto non è possibile effettuare alcuna valutazione. Essenzialmente in considerazione di ciò il presente *dossier* non contiene serie statistiche disaggregate su base territoriale, in quanto la valutazione dell'impatto della nuova geografia degli uffici giudiziari sull'efficienza dei medesimi richiederà il decorso di un apprezzabile lasso di tempo per avere una disponibilità di dati adeguata a tal fine.

# INDICE

1.	EVOLUZIONE DELLA SPESA PER LA GIUSTIZIA.....	9
1.1.	Le spese finali del Ministero della giustizia e del bilancio dello Stato.9	
	<i>Tabella 1</i> - Rapporto fra le spese finali per la giustizia e le spese finali del bilancio dello Stato (1980-2013).....	10
	<i>Tabella 2</i> - Spese finali del Ministero della giustizia per l'Amministrazione penitenziaria e altri Centri di responsabilità (1980-2013).....	12
1.2.	La spesa per la giustizia e le altre spese delle Amministrazioni centrali dello Stato .....	14
2.	PERSONALE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA .....	17
2.1.	Personale del Ministero della giustizia: magistratura ordinaria.....	17
	<i>Tabella 3</i> - Personale della magistratura ordinaria (1979-2013).....	18
2.2.	Personale del Ministero della giustizia: magistratura onoraria.....	20
	<i>Tabella 4</i> - Personale della magistratura onoraria con esclusione dei giudici di pace (2006-2013).....	21
	<i>Tabella 5</i> - Giudici di pace 1995, 2001-2013.....	22
2.3.	Personale del Ministero della giustizia: personale amministrativo .....	24
	<i>Tabella 6</i> - Personale del Ministero della giustizia (1979-2012).....	25
2.4.	Personale del Ministero della giustizia: polizia penitenziaria .....	26
	<i>Tabella 7</i> - Personale di polizia penitenziaria (1979-2012) .....	28
	<i>Tabella 8</i> - Detenuti nelle strutture penitenziarie (1980-2013).....	30
3.	MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI .....	33
3.1.	I procedimenti civili .....	33
	<i>Tabella 9</i> - Procedimenti civili - Primo grado (1980-2010).....	34
	<i>Tabella 10</i> - Procedimenti civili - Grado di appello e Cassazione (1980-2010).....	36
	<i>Tabella 11a</i> - Procedimenti civili di primo grado sopravvenuti ed esauriti 1898-1968 (vari anni) .....	38
	<i>Tabella 11b</i> - Procedimenti civili di primo grado sopravvenuti ed esauriti (1970-2008) .....	40
	<i>Tabella 12a</i> - Procedimenti civili pendenti di 1° grado (2005- 2010).....	42
	<i>Tabella 12b</i> - Procedimenti civili pendenti di 2° grado (2005- 2010).....	42
	<i>Tabella 13a</i> - Procedimenti civili esauriti di primo grado 1898- 2010 (vari anni) .....	43

	<i>Tabella 13b</i> - Procedimenti civili esauriti di primo grado 1898-2010 (vari anni) .....	45
3.1.1.	Procedimenti civili pendenti dinanzi al giudice di pace .....	46
	<i>Tabella 14</i> - Procedimenti civili pendenti al 31 dicembre presso gli uffici del giudice di pace (2000-2011) .....	47
3.1.2.	Dati sulla durata dei procedimenti civili .....	48
	<i>Tabella 15</i> - Procedimenti civili: durata media in giorni per tipologia di ufficio (2005-2011) .....	48
	<i>Tabella 16</i> -Durata stimata dei procedimenti civili di cognizione ordinaria (1994, 2005-2011) .....	54
	<i>Tabella 17</i> - Procedimenti di cognizione ordinaria per alcuni uffici - Durata stimata in giorni (anni 2000-2011) .....	55
3.1.3.	Dati relativi ai procedimenti civili di cognizione ordinaria di appello .....	56
3.2.	I procedimenti penali .....	58
	<i>Tabella 18</i> - Procedimenti penali - Primo grado (1980-2010) .....	59
	<i>Tabella 19</i> - Procedimenti penali - Grado di appello e Cassazione (1980-2010) .....	61
	<i>Tabella 20a</i> - Procedimenti penali pendenti di primo grado (2007-2010) .....	63
	<i>Tabella 20b</i> - Procedimenti penali pendenti di secondo grado (2007-2010) .....	63
	<i>Tabella 21</i> - Procedimenti penali di primo grado sopravvenuti ed esauriti 1951-2010 (vari anni) .....	64
3.3.	Procedimenti penali pendenti dinanzi al giudice di pace .....	65
	<i>Tabella 22</i> - Procedimenti penali di primo grado pendenti presso il giudice di pace (2005-2011) .....	65
3.4.	Dati sulla durata dei procedimenti penali .....	66
	<i>Tabella 23</i> - Procedimenti penali: durata media in giorni per tipologia di ufficio (2005-2011) .....	66
4.	CONFRONTI INTERNAZIONALI .....	69
4.1.	Confronti internazionali su temi vari .....	69
	4.1.1. Dati statistici sulla spesa .....	69
	4.1.2. Tasso di litigiosità .....	71
	4.1.3. Tasso di detenzione e sovraffollamento carcerario .....	71
4.2.	Il documento <i>EU Justice Scoreboard</i> della Commissione europea ....	73
5.	CONSIDERAZIONI FINALI .....	87



## 1. EVOLUZIONE DELLA SPESA PER LA GIUSTIZIA

### 1.1. Le spese finali del Ministero della giustizia e del bilancio dello Stato

La [Tabella 1](#), con il relativo grafico, riporta i dati delle spese finali del Ministero della giustizia per gli anni 1980-2013 e li confronta con le spese complessive del bilancio dello Stato. La successiva [Tabella 2](#) evidenzia, all'interno delle spese finali del Ministero della giustizia, le spese destinate all'amministrazione penitenziaria e la relativa incidenza percentuale. Nelle tabelle, sono considerate le spese finali in termini di competenza quale somma delle spese correnti (Titolo I) e delle spese in conto capitale (Titolo II), al lordo delle regolazioni contabili e debitorie.

A tal fine sono individuate le spese riconducibili al Centro di responsabilità (CdR) "Amministrazione penitenziaria", mentre sono stati sommati gli stanziamenti per gli altri CdR (attualmente: "Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro" e i Dipartimenti "Affari di giustizia", "Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi", "Giustizia minorile"). Per gli anni 1980-1997 non è invece disponibile l'analisi del bilancio per centri di responsabilità e sono stati conseguentemente considerati gli stanziamenti riferiti all'aggregato "Rubrica 3 - Amministrazione penitenziaria" a confronto con le rimanenti "Rubriche" (n. 1 "Servizi generali", n. 2 "Amministrazione giudiziaria" cui si unisce, a partire dal 1994, la Rubrica n. 4 "Amministrazione per la giustizia minorile").

Con riferimento alle spese per l'amministrazione penitenziaria, si osserva che le somme destinate all'edilizia penitenziaria sono parzialmente allocate in stati di previsione della spesa di altri Ministeri. Infatti sono generalmente attribuite al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti tutti i servizi relativi all'esecuzione di opere edilizie da eseguirsi per conto dello Stato, tra i quali rientrano le carceri, già dal Regio Decreto 18 marzo 1931, n. 544. Al Ministero della giustizia sono invece affidate, quale competenza di carattere generale, le funzioni di manutenzione ordinaria e straordinaria, in quanto dicastero titolare della gestione amministrativa degli immobili destinati alla custodia dei detenuti. Si ricorda, inoltre, che nella classificazione delle spese del bilancio dello Stato per missioni e programmi, fino al 2010, la voce "Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile" costituiva specifico programma all'interno della missione n. 6 "Giustizia"; a partire dal 2011 tale programma non compare più all'interno della missione. Occorre sottolineare, comunque, che i capitoli afferenti al programma "Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile", nello stato di previsione del Ministero della giustizia fino all'esercizio finanziario 2010, sono stati ridistribuiti nei seguenti programmi attualmente presenti nel medesimo stato di previsione: "Amministrazione penitenziaria", "Giustizia civile e penale", "Giustizia minorile" e "Giustizia tributaria".

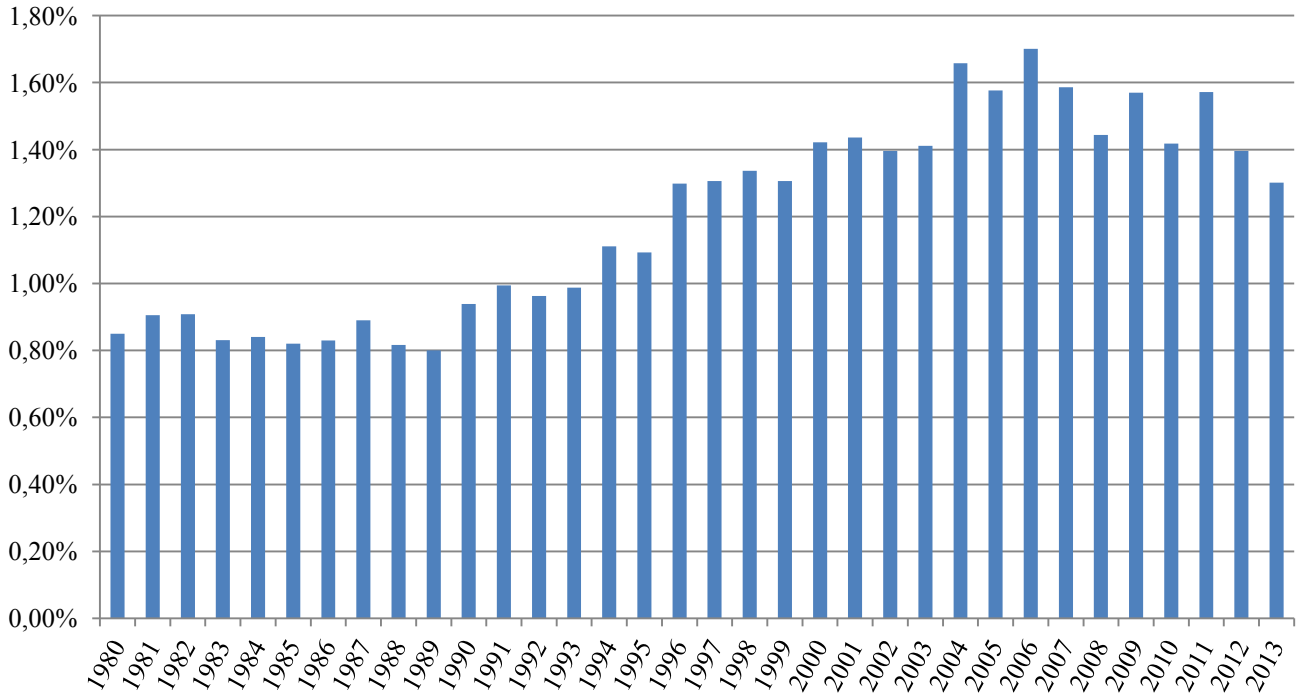
Per quanto riguarda le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'attività di edilizia penitenziaria è attualmente ricondotta alla Missione n. 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", Programma n. 10 " Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità" (vedi documento "[Missioni e programmi delle Amministrazioni dello Stato - anno 2013](#)").

**Tabella 1 - Rapporto fra le spese finali per la giustizia e le spese finali del bilancio dello Stato (1980-2013)**

Anno	Ministero della giustizia		Bilancio dello Stato		Rapporto spese finali giustizia/ Stato %
	Spese finali (milioni di euro)	var. % su anno precedente	Spese finali (milioni di euro)	var. % su anno precedente	
1980	673		79.136		0,85%
1981	876	30,1%	96.670	22,2%	0,91%
1982	993	13,4%	109.349	13,1%	0,91%
1983	1.126	13,5%	135.639	24,0%	0,83%
1984	1.309	16,2%	156.060	15,1%	0,84%
1985	1.551	18,6%	188.743	20,9%	0,82%
1986	1.773	14,3%	213.195	13,0%	0,83%
1987	2.065	16,5%	232.881	9,2%	0,89%
1988	2.129	3,1%	260.702	11,9%	0,82%
1989	2.070	-2,8%	258.665	-0,8%	0,80%
1990	2.680	29,5%	285.544	10,4%	0,94%
1991	3.016	12,5%	303.412	6,3%	0,99%
1992	3.209	6,4%	333.462	9,9%	0,96%
1993	3.425	6,7%	346.973	4,1%	0,99%
1994	3.764	9,9%	338.684	-2,4%	1,11%
1995	4.057	7,8%	371.177	9,6%	1,09%
1996	4.912	21,1%	378.315	1,9%	1,30%
1997	5.182	5,5%	396.842	4,9%	1,31%
1998	5.369	3,6%	401.596	1,2%	1,34%
1999	5.633	4,9%	431.295	7,4%	1,31%
2000	6.050	7,4%	425.599	-1,3%	1,42%
2001	6.315	4,4%	439.854	3,3%	1,44%
2002	6.342	0,4%	454.318	3,3%	1,40%
2003	6.576	3,7%	466.093	2,6%	1,41%
2004	7.832	19,1%	472.412	1,4%	1,66%
2005	7.655	-2,3%	485.684	2,8%	1,58%
2006	8.155	6,5%	479.381	-1,3%	1,70%
2007	8.128	-0,3%	512.540	6,9%	1,59%
2008	8.001	-1,6%	554.042	8,1%	1,44%
2009	8.762	9,5%	558.288	0,8%	1,57%
2010	7.717	-11,9%	544.363	-2,5%	1,42%
2011	8.474	9,8%	539.304	-0,9%	1,57%
2012	7.576	-10,6%	542.716	0,6%	1,40%
2013	7.302	-3,6%	561.056	3,4%	1,30%

Fonte: Rendiconto generale (1980-2011); Assestamento 2012; Legge di bilancio 2013.

**Spese finali Ministero della giustizia rispetto al bilancio dello Stato**  
**anni 1980-2013**  
*Dati percentuali*



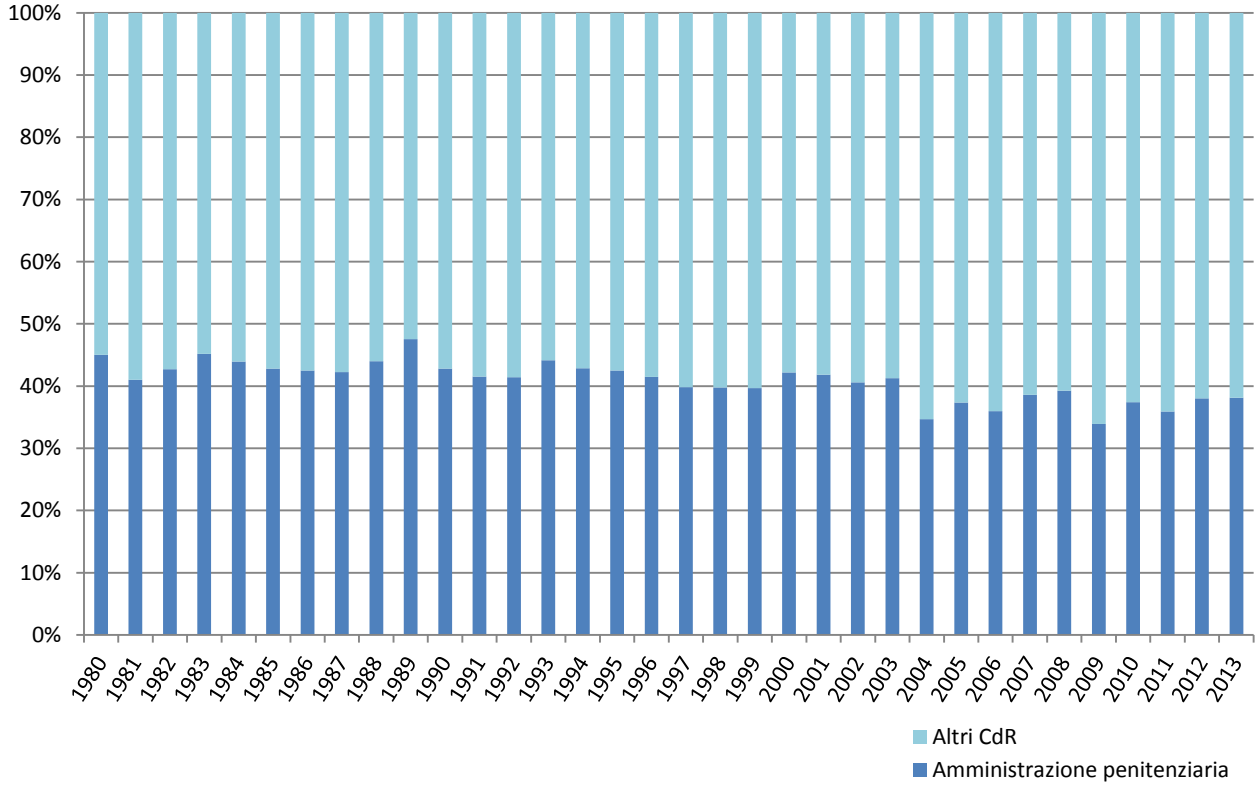
**Tabella 2 - Spese finali del Ministero della giustizia per l'Amministrazione penitenziaria e altri Centri di responsabilità (1980-2013)**

*(milioni di euro)*

	Ministero della giustizia	Amministrazione penitenziaria	Altri CdR	Percentuali Amm.ne penitenziaria
1980	672,8	303,1	369,7	45,1%
1981	875,5	359,0	516,5	41,0%
1982	992,7	423,8	568,9	42,7%
1983	1.126,4	509,1	617,3	45,2%
1984	1.308,6	574,8	733,8	43,9%
1985	1.551,4	663,8	887,6	42,8%
1986	1.772,5	753,2	1.019,3	42,5%
1987	2.065,5	873,0	1.192,5	42,3%
1988	2.129,5	936,7	1.192,8	44,0%
1989	2.070,0	984,1	1.085,9	47,5%
1990	2.680,4	1.147,8	1.532,6	42,8%
1991	3.016,0	1.252,2	1.763,8	41,5%
1992	3.209,0	1.329,7	1.879,3	41,4%
1993	3.425,1	1.511,5	1.913,5	44,1%
1994	3.763,7	1.613,6	2.150,1	42,9%
1995	4.057,3	1.725,2	2.332,1	42,5%
1996	4.912,4	2.036,3	2.876,2	41,5%
1997	5.182,0	2.063,4	3.118,7	39,8%
1998	5.368,7	2.136,3	3.232,4	39,8%
1999	5.633,3	2.236,2	3.397,1	39,7%
2000	6.050,0	2.553,7	3.496,2	42,2%
2001	6.314,6	2.642,9	3.671,6	41,9%
2002	6.341,6	2.574,6	3.767,0	40,6%
2003	6.576,0	2.714,5	3.861,4	41,3%
2004	7.831,8	2.717,4	5.114,4	34,7%
2005	7.655,4	2.860,4	4.795,0	37,4%
2006	8.155,1	2.933,2	5.221,9	36,0%
2007	8.127,8	3.137,1	4.990,7	38,6%
2008	8.000,7	3.142,3	4.858,3	39,3%
2009	8.762,3	2.970,2	5.792,1	33,9%
2010	7.716,8	2.888,4	4.828,5	37,4%
2011	8.474,1	3.044,5	5.429,7	35,9%
2012	7.372,6	2.802,4	4.570,1	38,0%
2013	7.302,1	2.783,6	4.518,6	38,1%

Fonte: Rendiconto generale dello Stato (1980-2011); Legge di bilancio 2012 e 2013.

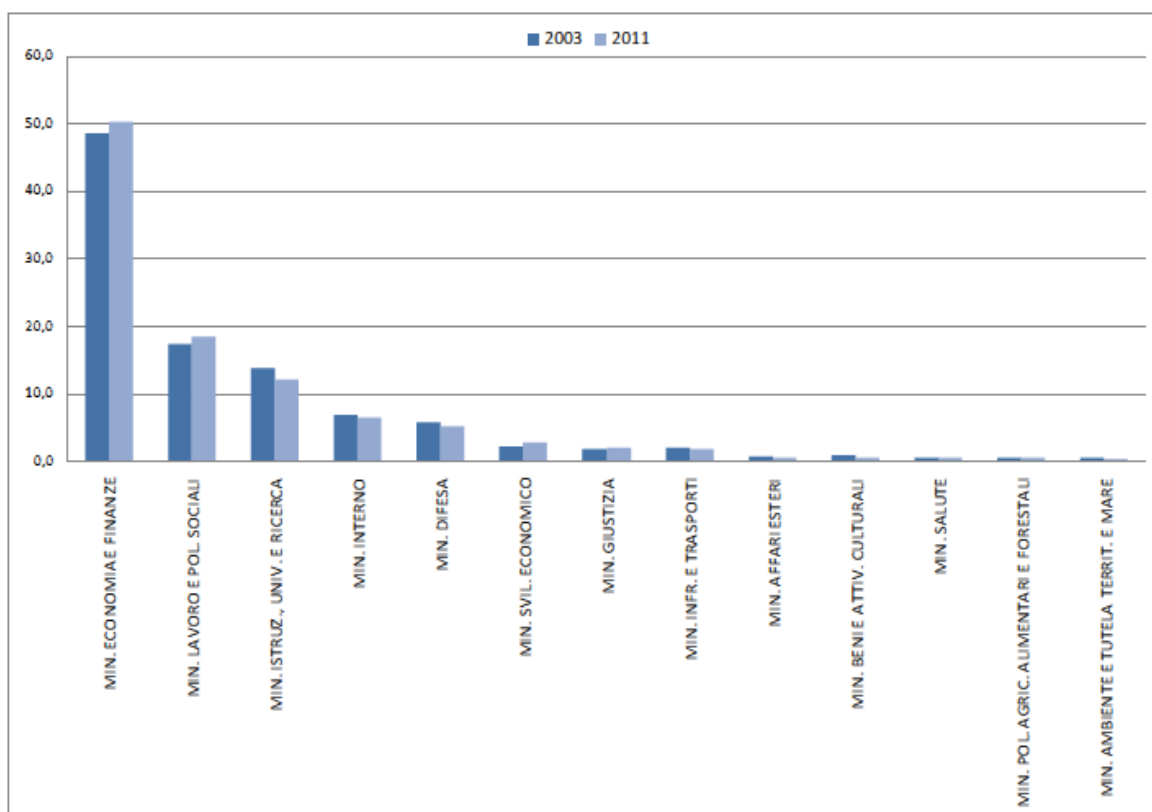
### Rapporto tra le spese dell'Amministrazione penitenziaria con altri CdR (1980-2013)



## 1.2. La spesa per la giustizia e le altre spese delle Amministrazioni centrali dello Stato

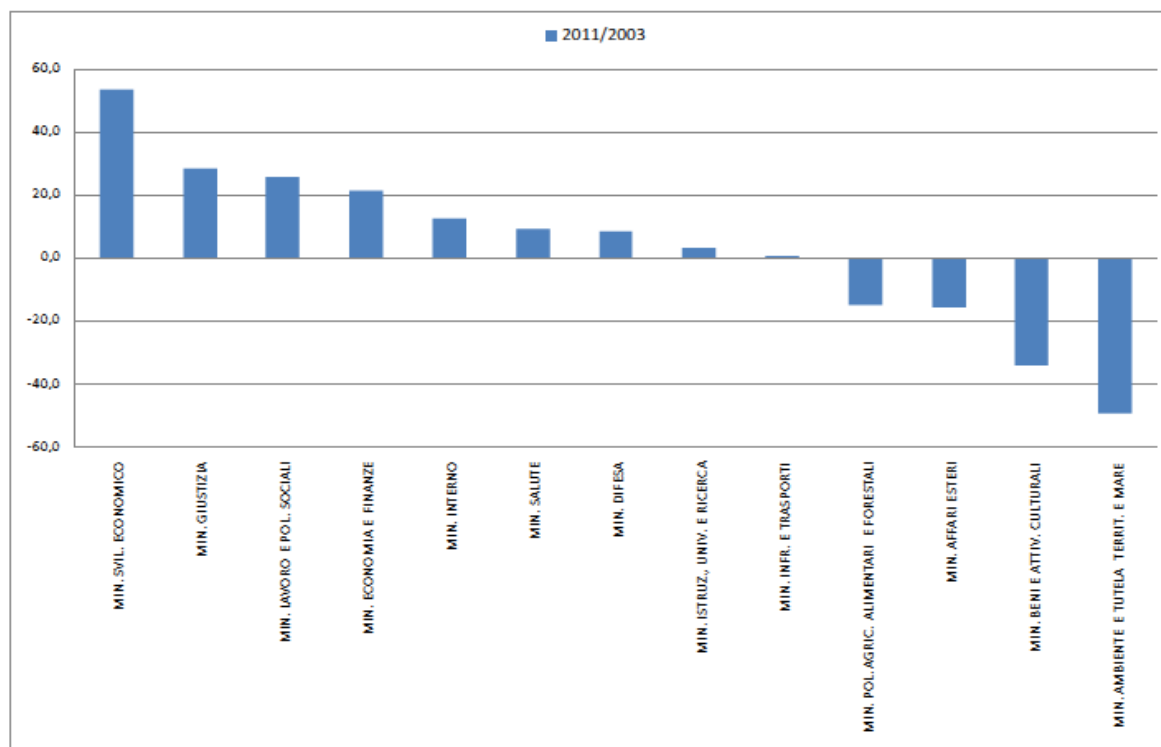
La Ragioneria Generale dello Stato nel "Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato" per il 2012, nella [Parte I, cap. 1](#), riporta alcuni dati riguardanti "Evoluzione e composizione della spesa pubblica". I Grafici 1-22 e 1-23 del "Rapporto", che si riportano qui di seguito, propongono i confronti tra il 2003 e il 2011, per ciascun ministero, relativi rispettivamente alla composizione e alla variazione della spesa finale primaria - spesa pubblica al netto degli oneri per interessi - in percentuale.

**Grafico 1-22 La composizione della spesa finale primaria per Ministeri: confronto 2003-2011. Valori percentuali**



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Grafico 1-23 Variazioni 2003-2011 della spesa finale primaria per Ministeri. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Il medesimo capitolo del "Rapporto" della Ragioneria generale contiene un prospetto (Tavola 1-24) che espone i dati delle somme impegnate a rendiconto e il totale pagato negli anni 2008-2011 per Missioni. Qui di seguito si riporta il dato per la Missione "Giustizia" come esposto nella citata Tavola, avvertendo che tali dati non sono direttamente confrontabili con quelli della Tabella 1 del presente dossier, essendo diversa la natura delle spese considerate.

	2008		2009		2010		2011	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Giustizia	7.345,1	7.462,0	8.132,7	8.058,9	7.409,6	7.823,7	8.459,7	8.254,2

Fonte: elaborazione RGS su dati bilancio dello Stato





## 2. PERSONALE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Le Tabelle e i grafici seguenti riportano i dati relativi al personale del Ministero della giustizia negli anni 1979-2012. Essi sono ottenuti sommando le unità di personale riportate per Centro di responsabilità o per diverso aggregato di spesa dai disegni di legge di bilancio degli anni 1980-2013, negli allegati allo stato di previsione del Ministero della giustizia relativi a "Spese per le competenze fisse al personale".

Salvo diversa indicazione, i dati relativi alla magistratura, al personale amministrativo e al Corpo di polizia penitenziaria, devono intendersi riferiti al 31 dicembre per gli anni 1994-2012; al 3 aprile per il 1993; al 1° aprile per il periodo 1980-1992.

Si rammenta che una rilevazione complessiva del personale della pubblica amministrazione è operata anche dal "[Conto annuale](#)" della Ragioneria Generale dello Stato. Rispetto a tale pubblicazione si può notare qualche scostamento rispetto ai dati qui riportati estratti dai documenti di bilancio.

### 2.1. Personale del Ministero della giustizia: magistratura ordinaria

La [Tabella 3](#) che segue, con il relativo grafico, riporta i dati relativi al personale della magistratura ordinaria negli anni 1979-2012. I dati sono ottenuti sommando le unità di personale riportate dai disegni di legge di bilancio per Centro di responsabilità (*vedi sopra*) o per diverso aggregato di spesa (in particolare, gli aggregati "Amministrazioni centrali" e "Magistratura giudiziaria" dal 1979 al 1996).

Per il 2013 è stato inserito il dato riportato sul sito del Consiglio Superiore della Magistratura: il numero dei magistrati in servizio al 6 maggio 2013 risulta essere pari a 8.878 unità<sup>1</sup> (<http://astra.csm.it/organicoOrdinari/orgord.php>).

Per il solo 1999 non è presente la specificazione del personale della magistratura nel disegno di legge di bilancio; si riporta quindi il dato del "Conto annuale" (*vedi sopra*). Per il 1997 il dato è approssimato in quanto non è chiaramente desumibile dai documenti di bilancio il numero dei magistrati in servizio in relazione al CdR "Servizio ispettivo".

---

<sup>1</sup> Si segnala che il 30 aprile 2013, con la registrazione del decreto di variazione di bilancio da parte della Corte dei conti, sono state concluse le procedure per l'assunzione dei 324 vincitori - nominati magistrati ordinari con d.m. 8 giugno 2012 - del concorso bandito con d.m. 15 dicembre 2009.

Inoltre, con decreto ministeriale 14 dicembre 2012, è stata approvata la graduatoria, e conseguentemente dichiarati vincitori 325 candidati, del concorso a 360 posti di magistrato ordinario, indetto con decreti ministeriali 12 ottobre 2010 e 19 ottobre 2010 (vedi [Bollettino ufficiale del Ministero della giustizia n. 2 del 2013](#)).

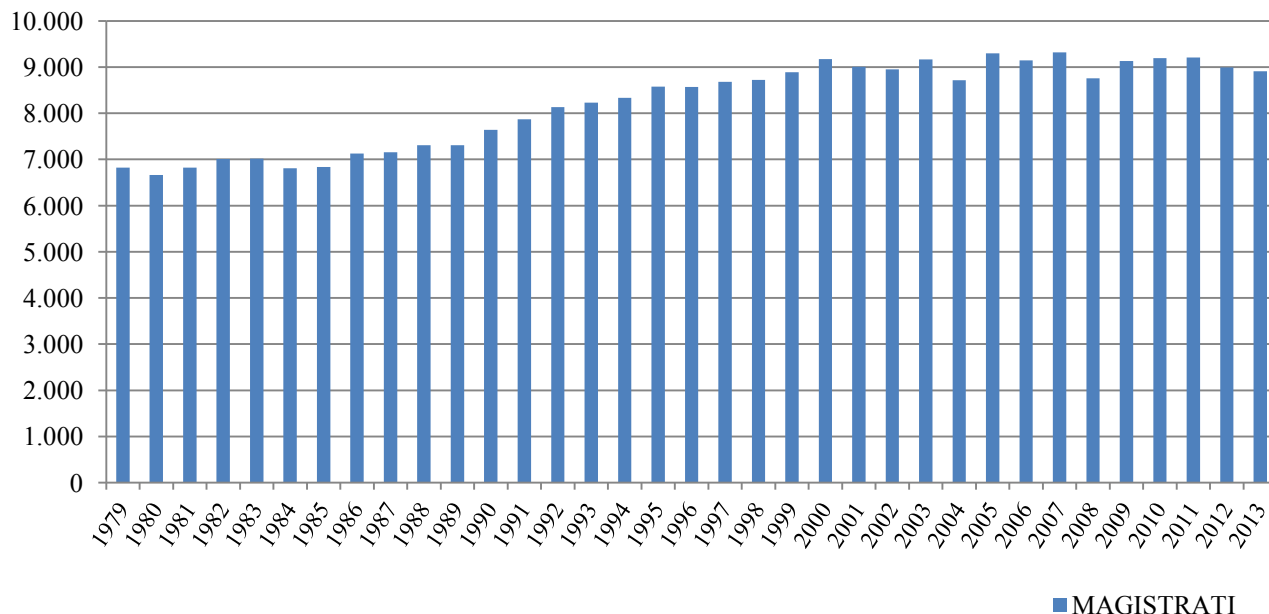
Si segnala, infine, che sono in corso le prove per l'espletamento del concorso a 370 posti di magistrato ordinario indetto con d.m. 22 settembre 2011.

**Tabella 3 - Personale della magistratura ordinaria (1979-2013)**

MAGISTRATI	
1979	6.822
1980	6.661
1981	6.822
1982	7.007
1983	7.016
1984	6.808
1985	6.836
1986	7.130
1987	7.154
1988	7.309
1989	7.305
1990	7.639
1991	7.869
1992	8.136
1993	8.230
1994	8.336
1995	8.580
1996	8.570
1997	8.682
1998	8.721
1999	8.892
2000	9.172
2001	9.007
2002	8.949
2003	9.169
2004	8.713
2005	9.295
2006	9.145
2007	9.322
2008	8.759
2009	9.134
2010	9.193
2011	9.211
2012	8.993
2013	8.878

Fonte: disegni di legge di bilancio 1980-2013; CSM per il solo 2013.

### Magistratura ordinaria (1979-2013)



Per una più completa valutazione dei dati sopra riportati può essere utile rammentare le modifiche apportate negli ultimi quattro decenni alle previsioni normative in tema di determinazione del ruolo organico della magistratura ordinaria. In particolare, il ruolo organico della magistratura ordinaria risultava nel 1973 pari a 7.202 unità ([legge n. 533 del 1973](#)), nel 1981 pari a 7.352 unità ([legge n. 27 del 1981](#)), nel 1989 pari a 8.409 unità ([legge n. 32 del 1989](#), [decreto-legge n. 166 del 1989](#), [decreto-legge n. 232 del 1989](#) e [decreto-legge n. 327](#) sempre dello stesso anno), per arrivare nel 1991 a 8.509 unità ([decreto-legge n. 367 del 1991](#)). Nel 1993 il ruolo organico venne quindi portato a 9.109 unità ([legge n. 295 del 1993](#)) e nel 2001 fu ulteriormente aumentato a 10.109 unità ([legge n. 48 del 2001](#)). Infine, a partire dal 2008, il ruolo organico è stato rideterminato nelle sue attuali dimensioni pari a 10.151 unità ([decreto-legge n. 143 del 2008](#) e [legge n. 244 del 2007](#)).

## 2.2. Personale del Ministero della giustizia: magistratura onoraria

La [Tabella 4](#) riporta i dati relativi ai giudici onorari di tribunale, vice procuratori onorari<sup>2</sup> e giudici onorari aggregati<sup>3</sup>, dal 2006 al 2013. I dati sono stati forniti dal Ministero della giustizia e dal Consiglio superiore della magistratura. Il Ministero della giustizia ha reso inoltre disponibili alcuni ulteriori dati relativi al 1998; per tale anno risultavano in servizio 1.601 giudici onorari di tribunale e 1.099 vice procuratori onorari.

In [Tabella 5](#) viene riportato il numero dei giudici di pace su un arco temporale più lungo, integrato con ulteriori dati tratti da contributi di dottrina<sup>4</sup>. Il Ministero della giustizia ha inoltre reso disponibile il dato dei giudici di pace in servizio al 31 dicembre 1995, pari a 3.267 unità.

Si riporta, infine, qui di seguito la tabella relativa all'organico della magistratura onoraria riportata dal sito del Consiglio Superiore della Magistratura alla data del 6 maggio 2013<sup>5</sup>:

---

<sup>2</sup> Si rammenta che il decreto legislativo n. 51 del 1998 ha, tra l'altro, previsto nell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto n. 12 del 1941 i giudici onorari di tribunale (GOT) e i vice procuratori onorari (VPO) quali magistrati onorari addetti, rispettivamente, al tribunale ordinario e alla procura della Repubblica presso il tribunale ordinario, in relazione a specifiche materie (si vedano gli articoli 42-bis e seguenti, e gli articoli 71 e seguenti del regio decreto n. 12 del 1941). Peraltro, ai sensi dell'articolo 245 del predetto decreto legislativo n. 51 del 1998, le sopra richiamate disposizioni del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, in forza delle quali possono essere addetti al tribunale ordinario e alla procura della Repubblica presso il tribunale ordinario i suddetti magistrati onorari, hanno carattere provvisorio e si applicheranno fino a quando non sarà attuato il complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria a norma dell'articolo 106, secondo comma, della Costituzione, e comunque non oltre il 31 dicembre 2013. Tale termine era originariamente fissato al 2 giugno 2004 ed è stato poi prorogato da vari provvedimenti d'urgenza e, da ultimo, differito al 31 dicembre 2013 dal comma 395 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012.

<sup>3</sup> Si rammenta che la legge 22 luglio 1997, n. 276, recante "Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari", prevede, per la definizione dei procedimenti civili pendenti davanti ai tribunali alla data del 30 aprile 1995, la nomina di giudici onorari aggregati nel numero di mille, stabilendo che potessero essere chiamati a ricoprire tale ufficio: gli avvocati anche se a riposo o iscritti negli albi speciali e i magistrati a riposo; gli avvocati e procuratori dello Stato a riposo; i professori universitari e i ricercatori universitari confermati in materie giuridiche, laureati in giurisprudenza; i notai anche in pensione. La stessa legge prevedeva quindi le modalità per la nomina dei giudici onorari aggregati, la durata dell'incarico, le incompatibilità e le ineleggibilità, nonché i casi di decadenza, dimissioni e revoca. Si ricorda in particolare che gli incarichi in questione avevano carattere temporaneo, quattro anni con la possibilità di proroga di un anno ai sensi dell'articolo 4 della citata legge n. 276, in coerenza con la natura di intervento straordinario del provvedimento legislativo in questione. Gli incarichi di giudice onorario aggregato sono stati peraltro ulteriormente prorogati, prima fino al 31 dicembre 2005 dall'articolo 18 del decreto legge n. 266 del 2004 e poi fino al 31 dicembre 2006 dall'articolo 18 del decreto legge n. 273 del 2005.

<sup>4</sup> In particolare per gli anni 2001-2005 i dati sono tratti dalla pubblicazione ASTRID "Amministrazione della giustizia, crescita e competitività del Paese", a cura di Giovanni Salvi e Renato Finocchi Ghersi, Passigli editore (2012).

<sup>5</sup> Si osserva che tra i dati riportati dal sito del CSM in data 6 maggio 2013 e quelli forniti dal Ministero della giustizia alla data del 25 febbraio 2013 vi sono alcuni scostamenti.

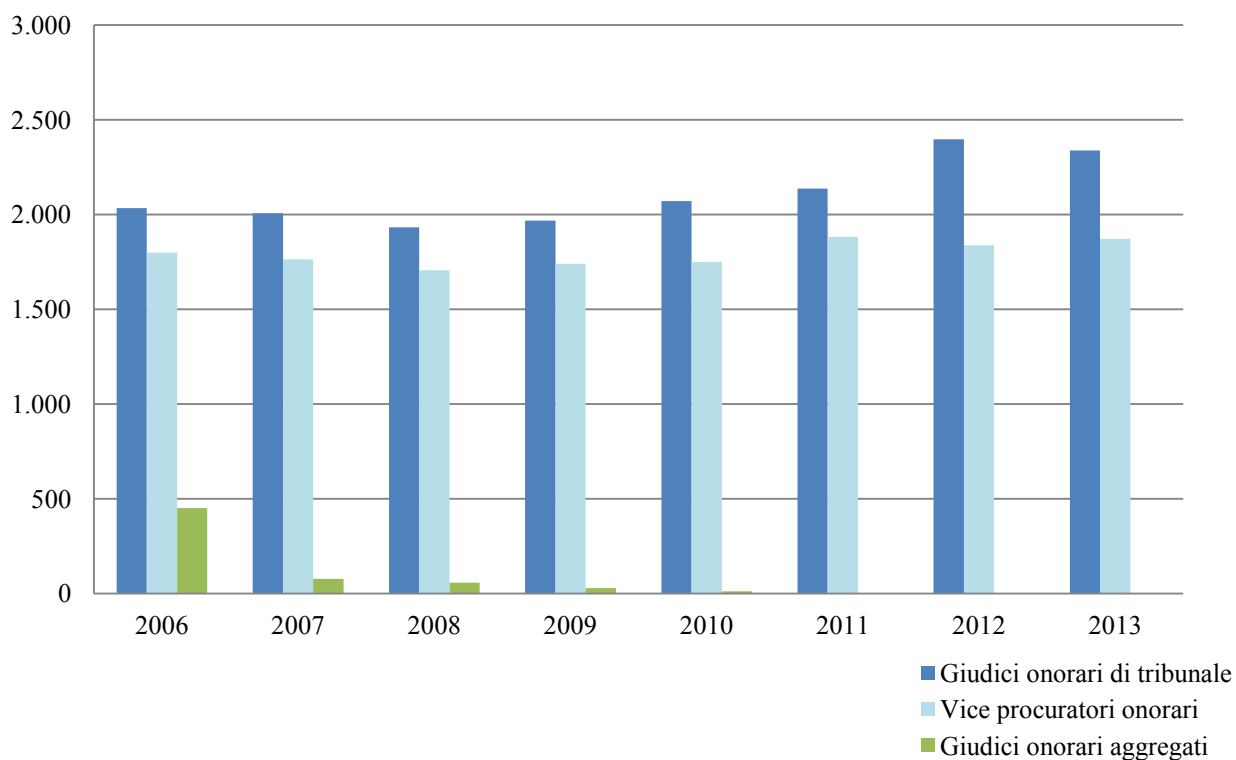
Qualifica	Posti in organico	Posti coperti
Componente privato corte appello minorenni	352	329
Componente privato tribunale minorenni	733	731
Esperto di sorveglianza	485	447
Esperto di tribunale		23
Giudice di pace	4690	2131
Giudice onorario di tribunale	2628	1970
Vice procuratore onorario	2039	1719

**Tabella 4 - Personale della magistratura onoraria con esclusione dei giudici di pace (2006-2013)**

	Giudici onorari di tribunale	Vice procuratori onorari	Giudici onorari aggregati	<i>totale</i>
<b>2006</b>	2.033	1.799	450	<b>4.282</b>
<b>2007</b>	2.007	1.763	78	<b>3.848</b>
<b>2008</b>	1.933	1.706	57	<b>3.696</b>
<b>2009</b>	1.967	1.740	28	<b>3.735</b>
<b>2010</b>	2.071	1.750	12	<b>3.833</b>
<b>2011</b>	2.136	1.881	0	<b>4.017</b>
<b>2012</b>	2.397	1.838	0	<b>4.235</b>
<b>2013</b>	2.338	1.872	0	<b>4.210</b>

Fonte: Ministero della giustizia; CSM.

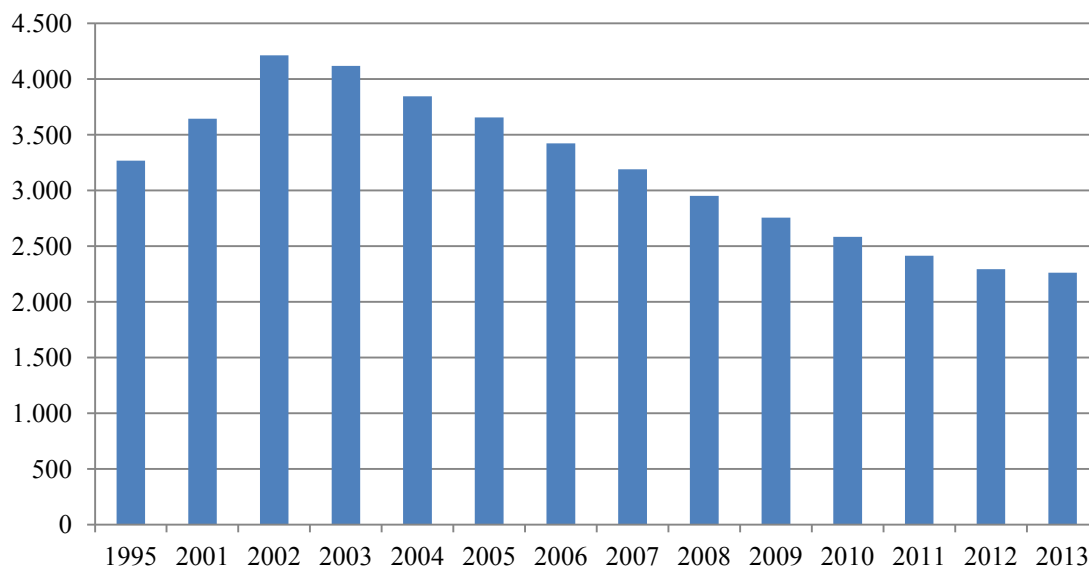
**Personale della magistratura onoraria con esclusione dei giudici di pace (2006-2013)**



**Tabella 5 - Giudici di pace 1995, 2001-2013**

Giudici di pace	
1995	3.267
2001	3.644
2002	4.213
2003	4.118
2004	3.845
2005	3.654
2006	3.422
2007	3.188
2008	2.951
2009	2.754
2010	2.583
2011	2.412
2012	2.293
2013	2.261

### Giudici di pace 1995, 2001-2013



Con specifico riferimento alle problematiche concernenti la copertura degli uffici dei giudici di pace, si rammenta che, ai sensi dell'[articolo 3, comma 1, della legge 21 novembre 1991, n. 374](#), il ruolo organico dei magistrati onorari addetti agli stessi è fissato in 4.700 unità. Nella misura di tale limite, la pianta organica degli uffici viene determinata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro della giustizia, sentito il Consiglio Superiore della magistratura. I commi 2 e 3 dell'articolo citato precisano, inoltre, che in caso di vacanza dell'ufficio o di impedimento temporaneo del magistrato titolare, il presidente del tribunale può affidare temporaneamente la reggenza dell'ufficio al giudice di pace di un ufficio contiguo, provvedendo a nuova nomina se la vacanza o l'impedimento si protrae per oltre sei mesi. Va altresì ricordato che l'assunzione dell'incarico di giudice di pace è subordinata all'esito dello svolgimento del tirocinio di cui all'[articolo 4 della legge n. 374 del 1991](#) - tirocinio che il Consiglio superiore della magistratura può deliberare di riservare ad un numero non superiore al doppio dei magistrati da nominare - e ad un giudizio di idoneità. La nomina, ai sensi dell'[articolo 4-bis](#) della legge richiamata, è disposta con decreto del Ministro della giustizia, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura. Peraltro in materia di nomine di nuovi giudici di pace, a partire dal 2004, si è realizzata una vera e propria situazione di blocco a seguito dell'introduzione della modifica dell'[articolo 10-ter della predetta legge n. 374](#) disposta dall'articolo 1, comma 6-ter, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241. Infatti, l'articolo 10-ter della legge n. 374 del 1991, oltre a disporre che i giudici di pace in servizio possono chiedere il trasferimento presso altri uffici del giudice di pace che presentino vacanze in organico e che le domande di trasferimento hanno la priorità sulle domande di ammissione al tirocinio e sulle nuove nomine, stabilisce altresì - per effetto della modifica

apportata nel 2004 - che, in attesa delle revisioni delle dotazioni organiche delle sedi dei giudici di pace, le ammissioni al tirocinio e le nuove nomine ai sensi degli articoli 4 e 4-*bis* della legge medesima, anche in corso di definizione, sono sospese fino alla definizione delle nuove dotazioni organiche ed ai conseguenti trasferimenti dei giudici di pace in servizio da effettuarsi con carattere di priorità non oltre sei mesi dalla comunicazione dei posti vacanti nelle nuove dotazioni. Per la conseguente rideterminazione delle piante organiche del personale della magistratura onoraria addetto agli uffici del giudice di pace, era quindi stato emanato dal Ministro della Giustizia, il decreto ministeriale 23 aprile 2008, che è stato successivamente oggetto di una pronuncia di annullamento da parte della magistratura amministrativa. In particolare, con la sentenza n. 3290 del 10 febbraio 2010, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Sezione Prima, accolse il ricorso proposto dall'Unione nazionale dei giudici di pace per l'annullamento del predetto decreto ministeriale 23 aprile 2008, rilevando l'incompetenza del Ministro della Giustizia all'emanazione dell'atto ai sensi del citato articolo 3, comma 1, della legge n. 374. Con l'emanazione del successivo Decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 2011, si è quindi provveduto con una fonte di rango superiore alla rideterminazione delle piante organiche del personale della magistratura onoraria addetto agli Uffici del Giudice di pace, conformemente alle determinazioni del giudice amministrativo. Il decreto citato ha così aggiornato la pianta organica del personale della magistratura onoraria addetto agli Uffici del Giudice di pace fissandola in 4.653 posti.

Da ultimo si rammenta che un'ulteriore revisione della pianta organica degli uffici del giudice di pace dovrà aver luogo prossimamente ai sensi [dell'articolo 4 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156](#), recante la revisione delle circoscrizioni giudiziarie degli uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148.

### **2.3. Personale del Ministero della giustizia: personale amministrativo**

La [Tabella 6](#), con il grafico, riporta i dati relativi al personale amministrativo negli anni 1979-2012. Le unità sono riferite al personale di ruolo e non di ruolo, poiché non sempre nei documenti considerati è sembrato possibile operare una netta distinzione tra le due categorie. Come nel caso della magistratura, le unità di personale sono ottenute sommando quanto riportato dai disegni di legge di bilancio per Centro di responsabilità (*vedi sopra*) o per diverso aggregato di spesa.

Per il solo 1999, non essendo chiaramente desumibile il dato dallo stato di previsione del Ministero della giustizia, è stato utilizzato un dato fornito dal Rendiconto generale dello Stato.

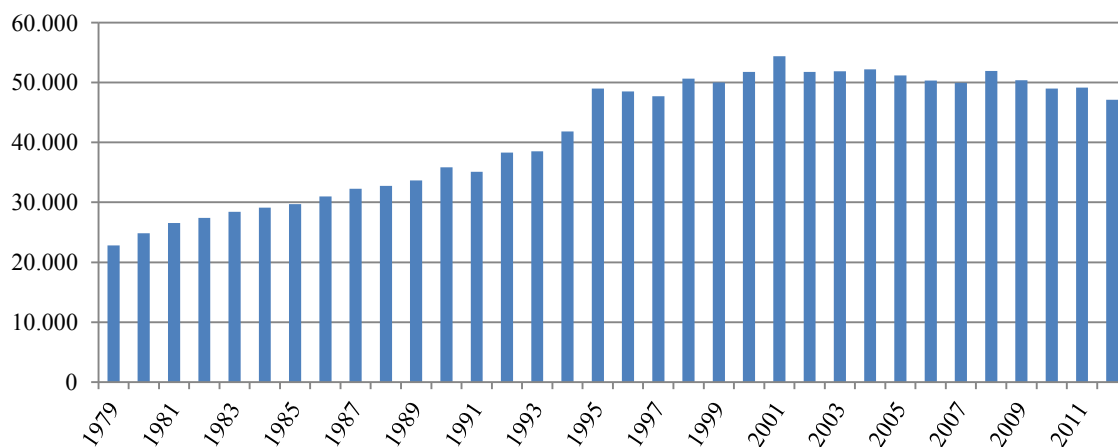


**Tabella 6 - Personale del Ministero della giustizia  
(1979-2012)**

<b>Personale del Ministero della giustizia</b>	
<b>1979</b>	22.834
<b>1980</b>	24.853
<b>1981</b>	26.538
<b>1982</b>	27.398
<b>1983</b>	28.415
<b>1984</b>	29.138
<b>1985</b>	29.685
<b>1986</b>	31.007
<b>1987</b>	32.275
<b>1988</b>	32.727
<b>1989</b>	33.679
<b>1990</b>	35.835
<b>1991</b>	35.093
<b>1992</b>	38.284
<b>1993</b>	38.543
<b>1994</b>	41.809
<b>1995</b>	49.010
<b>1996</b>	48.517
<b>1997</b>	47.692
<b>1998</b>	50.626
<b>1999</b>	50.006
<b>2000</b>	51.783
<b>2001</b>	54.415
<b>2002</b>	51.751
<b>2003</b>	51.864
<b>2004</b>	52.219
<b>2005</b>	51.203
<b>2006</b>	50.337
<b>2007</b>	49.952
<b>2008</b>	51.926
<b>2009</b>	50.391
<b>2010</b>	49.016
<b>2011</b>	49.180
<b>2012</b>	47.135

*Fonte: disegni di legge di bilancio; per il solo 1999, Rendiconto generale dello Stato.*

## Personale del Ministero della giustizia (1979-2012)



### 2.4. Personale del Ministero della giustizia: polizia penitenziaria

La [Tabella 7](#), con il relativo grafico, riporta i dati relativi al numero degli agenti di polizia penitenziaria negli anni 1979-2012. Vale quanto sopra detto per le tabelle relative alle unità di personale del Ministero.

Si segnala quanto segue: il dato dell'anno 1989 non è chiaramente desumibile ed è stato quindi omesso; i dati del 1990 e del 1999 sono stati ricavati dal Rendiconto generale dello Stato; il numero degli agenti per l'anno 2011 è risultato anomalo ed è stato riportato il dato del "Conto annuale della PA" della Ragioneria generale dello Stato.

In relazione al dato sulle unità di personale della Polizia penitenziaria, si ritiene utile riportare anche il dato dei detenuti adulti presenti nelle strutture penitenziarie a fine anno ([Tabella 8](#)). I dati, per il periodo 1980-1990, sono ottenuti dalle "Serie storiche" dell'ISTAT (["Istituti di prevenzione e di pena: detenuti entrati dallo stato di libertà, usciti in libertà e presenti a fine anno secondo il sesso. Anni 1863-2009"](#)) sommando i detenuti presenti a fine anno negli istituti di custodia cautelare e negli istituti per l'esecuzione delle pene. Per il periodo 1991-2013 sono stati utilizzati i dati complessivi sui detenuti riportati sul sito del Ministero della giustizia (["Detenuti presenti italiani e stranieri - Anni 1991- 2012"](#) e ["Detenuti presenti - aggiornamento al 31 gennaio 2013"](#)). Si deve sottolineare come i dati ISTAT e quelli del Ministero presentino alcuni leggeri scostamenti (in particolare, le statistiche ministeriali comprendono i detenuti in semilibertà).

Si osserva come i provvedimenti recanti indulto o amnistia (si tratta, nel periodo considerato, dei Decreti del Presidente della Repubblica [n. 413 del 1978](#), [n. 744 del 1981](#), [n. 75 del 1990](#) e [n. 394 del 1990](#), nonché della [legge n. 241 del 2006](#)) hanno comportato, nei periodi immediatamente successivi alla loro emanazione, un aumento delle uscite dalle carceri e una corrispondente diminuzione dei presenti.

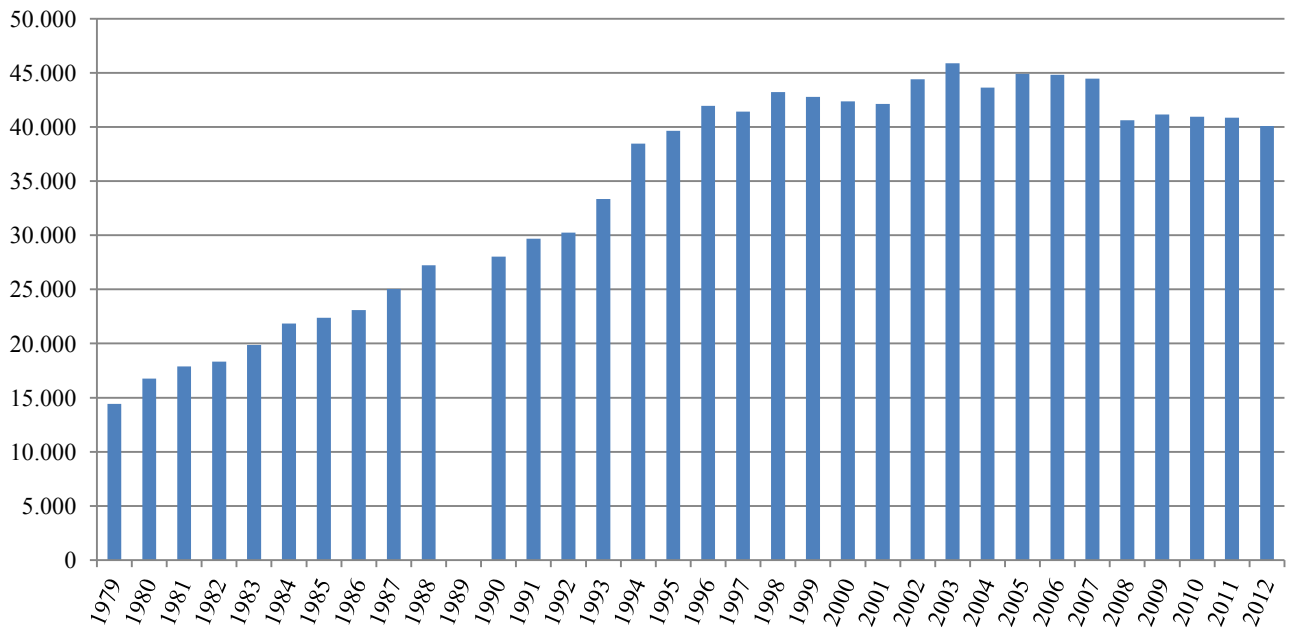
Si segnala infine la pubblicazione, in data 3 maggio 2013, sul sito del Ministero della giustizia, delle rilevazioni dei [Detenuti presenti](#), al 30 aprile 2013 (a tale data i detenuti presenti risultano essere 65.917).

**Tabella 7 - Personale di polizia penitenziaria  
(1979-2012)**

<b>Polizia penitenziaria</b>	
<b>1979</b>	14.410
<b>1980</b>	16.747
<b>1981</b>	17.898
<b>1982</b>	18.318
<b>1983</b>	19.879
<b>1984</b>	21.850
<b>1985</b>	22.371
<b>1986</b>	23.098
<b>1987</b>	25.042
<b>1988</b>	27.236
<b>1989</b>	n.d.
<b>1990</b>	28.035
<b>1991</b>	29.696
<b>1992</b>	30.254
<b>1993</b>	33.351
<b>1994</b>	38.465
<b>1995</b>	39.644
<b>1996</b>	41.967
<b>1997</b>	41.436
<b>1998</b>	43.221
<b>1999</b>	42.800
<b>2000</b>	42.382
<b>2001</b>	42.133
<b>2002</b>	44.414
<b>2003</b>	45.899
<b>2004</b>	43.639
<b>2005</b>	44.921
<b>2006</b>	44.822
<b>2007</b>	44.486
<b>2008</b>	40.615
<b>2009</b>	41.172
<b>2010</b>	40.962
<b>2011</b>	40.865
<b>2012</b>	40.090

*Fonte: disegni di legge di bilancio 1980-2012; per il 1990 e il 1999 Rendiconto generale dello Stato; per il 2011 "Conto annuale della PA" (RGS).*

### Polizia penitenziaria (1979-2012)

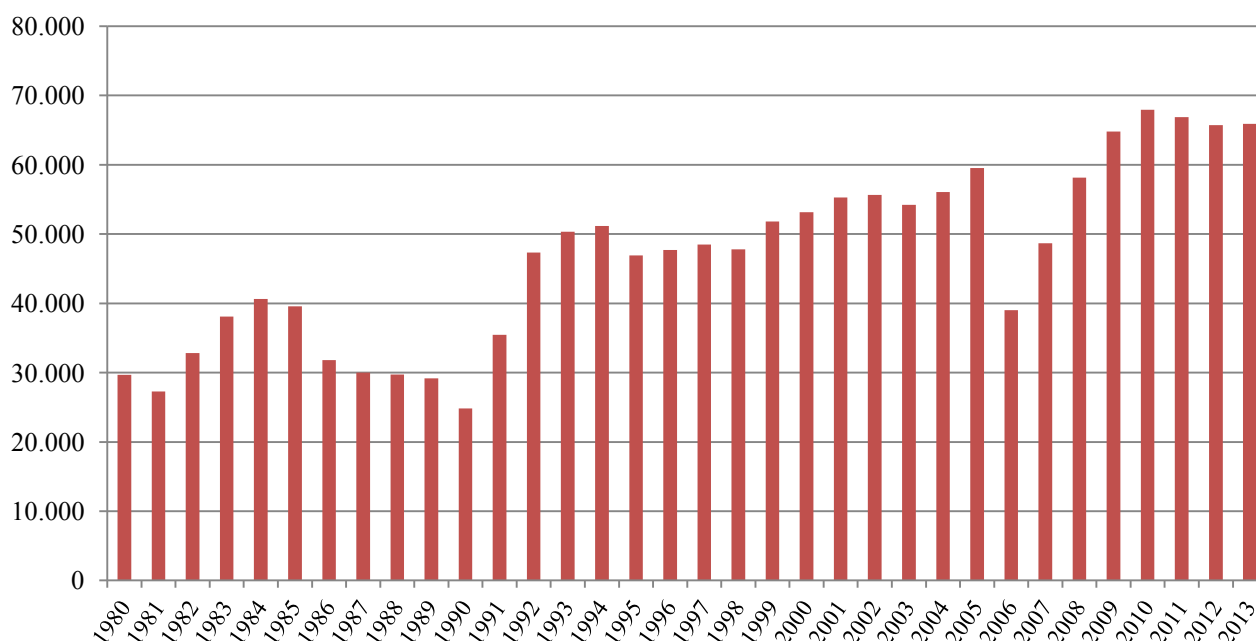


**Tabella 8 - Detenuti nelle strutture penitenziarie (1980-2013)**

Detenuti	
1980	29.682
1981	27.303
1982	32.818
1983	38.096
1984	40.618
1985	39.594
1986	31.829
1987	29.999
1988	29.742
1989	29.157
1990	24.844
1991	35.469
1992	47.316
1993	50.348
1994	51.165
1995	46.908
1996	47.709
1997	48.495
1998	47.811
1999	51.814
2000	53.165
2001	55.275
2002	55.670
2003	54.237
2004	56.068
2005	59.523
2006	39.005
2007	48.693
2008	58.127
2009	64.791
2010	67.961
2011	66.897
2012	65.701
2013	65.905

*Fonte: Ministero dell'interno (anni 1863-1918); Ministero di grazia e giustizia (anni 1919-1935); ISTAT, Movimento dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e pena (anni 1936-1998); Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (dal 1999).*

## Detenuti adulti presenti nelle strutture penitenziarie (1980-2013)



Per ulteriori elaborazioni statistiche relative alla popolazione carceraria si rimanda al *report* ISTAT ["I detenuti nelle carceri italiane" \(anno 2011\)](#).

Per gli scopi limitati della presente trattazione, si ritiene utile qui solamente accennare ad alcune considerazioni sulle misure alternative alla detenzione contenute nel citato *report* ISTAT. A tale proposito sembra utile affiancare ai dati qui sopra esposti, il numero dei detenuti per posizione giuridica - condannati, a disposizione dell'autorità e sottoposti a misure di sicurezza - come esposti nel *report* per gli anni 2000-2011:

Anno	A disposizione dell'autorità	Condannati	Sottoposti a misure di sicurezza	Totale
2000	24.295	27.414	1.456	53.165
2001	23.302	30.658	1.315	55.275
2002	21.682	32.854	1.134	55.670
2003	20.225	32.865	1.147	54.237
2004	20.036	35.033	999	56.068
2005	21.662	36.676	1.185	59.523
2006	22.145	15.468	1.392	39.005
2007	28.188	19.029	1.476	48.693
2008	29.901	26.587	1.639	58.127
2009	29.809	33.145	1.837	64.791
2010	28.782	37.432	1.747	67.961
2011	27.325	38.023	1.549	66.897

L'ISTAT osserva come le rilevazioni sulle misure alternative, che hanno avuto inizio dal 2006<sup>6</sup>, ne evidenziano il progressivo incremento: al 31 dicembre 2011 i soggetti in esecuzione penale esterna risultavano 22.423, a fronte di 5.933 soggetti nel 2006 e di 10.220 soggetti nel 2008. Osserva il *report* come la quota del 2011 costituisca un numero di non molto superiore della metà dei condannati reclusi, pari a 38.023 unità al 31 dicembre 2011 (nel 2006 e nel 2008 i soggetti in esecuzione alternativa erano circa il 38% dei condannati reclusi). Tuttavia, osserva ancora l'ISTAT, "Negli altri paesi europei, invece, il numero di beneficiari di misure alternative è doppio rispetto ai condannati presenti negli Istituti penitenziari"<sup>7</sup>. Per quanto riguarda gli anni precedenti al 2006 si osserva che nel periodo 1997-2006 le misure alternative risultavano essere più elevate. Nel 2004 esse oltrepassavano le 50.000 unità, a fronte di 35.033 condannati presenti nelle carceri alla fine di quell'anno.

Si segnala infine la pubblicazione, in data 6 maggio 2013, sul sito del Ministero della giustizia, delle rilevazioni dei [Soggetti in esecuzione penale esterna](#), al 30 aprile 2013. A tale data i soggetti in esecuzione penale esterna risultano essere 22.169.

---

<sup>6</sup> Per gli anni precedenti al 2006, il *report* espone i dati forniti dagli uffici dell'Esecuzione penale esterna.

<sup>7</sup> "L'Italia, quindi, pur avendo un tasso di detenzione più basso di altri paesi europei, ricorre meno alle misure alternative al carcere: nel 2010 in Italia vi erano 30,5 soggetti in misura alternativa per 100.000 abitanti contro i 199,2 (per 100.000 abitanti) della media europea. A titolo di esempio si consideri che, in Francia nel 2010, a fronte di 59.856 detenuti in carcere, i soggetti in esecuzione penale esterna erano 173.022 e che nel Regno Unito, a fronte di 81.627 detenuti, i soggetti in misura alternativa sono 237.507. In Italia tali valori nel 2010 erano, rispettivamente, 67.961 e 18.435. Nel 2011 i valori sono 66.897 e 22.423 con un tasso pari al 37,5 per 100.000 abitanti" (p. 4 del *report*).



### 3. MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI

Le Tabelle che seguono riportano il numero dei procedimenti civili e penali, distinti in relazione ai diversi gradi, sopravvenuti, esauriti e pendenti a fine anno, per gli anni 1980-2010.

La fonte dei dati è costituita dalle "[Serie storiche](#)" *Movimento dei procedimenti civili e penali* dell'ISTAT, per quanto riguarda i procedimenti sopravvenuti ed esauriti fino al 2008. Per i procedimenti pendenti alla fine di ogni anno - oltre che per i procedimenti sopravvenuti ed esauriti nel 2009 e 2010 - la fonte è costituita dall'"Annuario statistico italiano" dell'ISTAT.

A tale proposito si segnala come il dato relativo alle pendenze non sia sempre ricavabile come bilancio dei procedimenti sopravvenuti ed esauriti a causa di possibili difetti nella rilevazione. Inoltre, il dato dei procedimenti pendenti, non essendo ricavato dalle stesse tavole delle serie storiche ed essendo soggetto alle approssimazioni a cui sopra si è fatto cenno, non sempre presenta un andamento conforme a quello dei procedimenti sopravvenuti ed esauriti e per questo ha un carattere meramente indicativo degli andamenti generali dei procedimenti considerati.

#### 3.1. I procedimenti civili

Per una corretta lettura dei dati sui procedimenti civili ([Tabella 9](#) e seguenti), occorre premettere che le fonti ISTAT utilizzate riportano i dati complessivi relativi ai procedimenti di cognizione ordinaria, ai procedimenti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza e ai procedimenti in tema di controversie agrarie. Per quanto riguarda la Cassazione, le serie ISTAT riportano i procedimenti ordinari, esclusi i conflitti di giurisdizione ed i regolamenti di competenza.

Il dato totale qui considerato non è quindi confrontabile direttamente con quelli riportati nelle statistiche del Ministero della giustizia. Le tabelle contenute sul sito del Ministero della giustizia comprendono, infatti, anche le altre tipologie di procedimenti e offrono quindi un dato complessivamente ben superiore. Si è ritenuto quindi utile fornire ulteriori tabelle ([12a](#) e [12b](#)) con dati estratti dal sito del Ministero della giustizia (in particolare: [Procedimenti civili pendenti al 31 dicembre di ogni anno per ufficio giudiziario e grado](#)) seppure con riferimento ad un arco temporale assai più limitato.

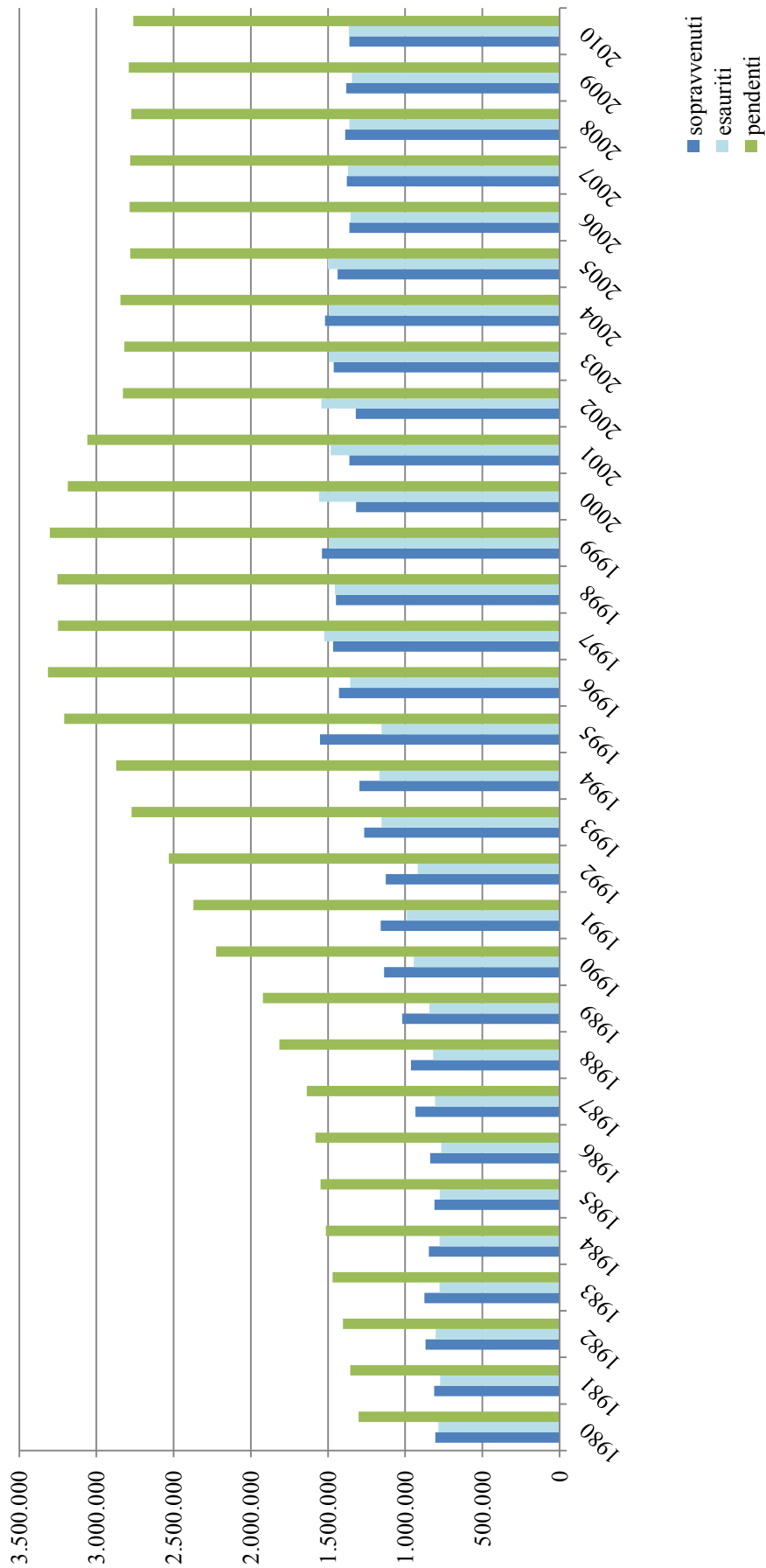
Per quanto riguarda i procedimenti civili di primo grado si è voluto evidenziare, oltre all'andamento generale, anche la percentuale relativa ai soli procedimenti innanzi agli Uffici di conciliazione e al Giudice di pace ([Tabelle 13a](#) e [13b](#)) in vari periodi storici.

**Tabella 9 - Procedimenti civili - Primo grado  
(1980-2010)**

	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti
1980	805.658	785.837	1.301.080
1981	812.062	773.581	1.355.653
1982	868.919	802.830	1.403.632
1983	875.402	778.583	1.469.789
1984	847.080	777.591	1.514.250
1985	810.612	776.743	1.547.864
1986	837.912	767.207	1.581.612
1987	933.090	807.200	1.638.073
1988	962.182	820.318	1.814.303
1989	1.019.298	842.654	1.921.712
1990	1.137.245	944.963	2.225.496
1991	1.159.140	990.839	2.372.141
1992	1.125.843	919.273	2.532.055
1993	1.264.885	1.152.521	2.772.428
1994	1.295.935	1.168.075	2.872.393
1995	1.552.398	1.152.879	3.209.624
1996	1.429.371	1.355.564	3.313.941
1997	1.466.641	1.524.634	3.248.334
1998	1.449.365	1.455.577	3.252.009
1999	1.539.498	1.493.523	3.301.316
2000	1.317.544	1.558.075	3.185.181
2001	1.361.774	1.483.185	3.058.032
2002	1.320.195	1.543.584	2.828.409
2003	1.462.921	1.493.612	2.820.158
2004	1.520.076	1.492.632	2.844.636
2005	1.437.390	1.502.066	2.781.696
2006	1.362.116	1.353.825	2.784.214
2007	1.377.807	1.371.574	2.781.131
2008	1.388.688	1.362.481	2.773.921
2009	1.381.378	1.345.768	2.790.287
2010	1.360.827	1.364.740	2.761.588

Fonte: ISTAT.

**Procedimenti civili - Primo grado (1980-2010)**

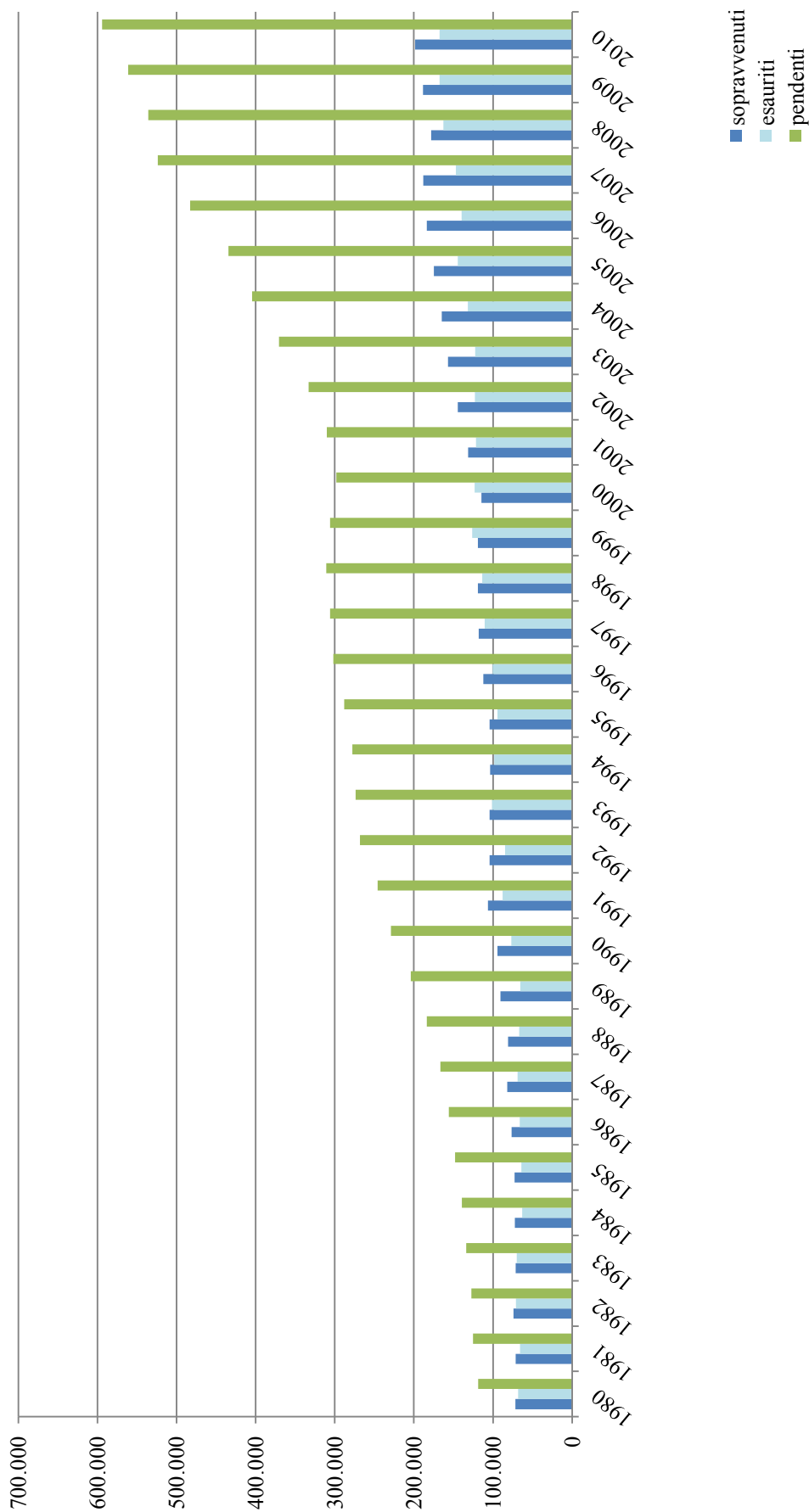


**Tabella 10 - Procedimenti civili - Grado di appello e Cassazione (1980-2010)**

	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti
1980	71.663	68.259	118.879
1981	71.498	65.816	125.167
1982	74.102	70.829	127.388
1983	71.372	69.802	133.949
1984	72.239	62.924	139.208
1985	72.562	64.089	148.016
1986	76.380	66.054	155.932
1987	82.093	68.763	166.444
1988	80.987	66.849	183.499
1989	90.700	65.334	203.855
1990	94.193	76.775	229.058
1991	106.292	87.914	245.680
1992	104.285	84.753	268.132
1993	104.394	101.365	273.600
1994	103.447	98.622	277.910
1995	104.295	94.233	287.948
1996	112.096	100.433	301.935
1997	118.161	110.644	305.746
1998	119.232	113.557	310.661
1999	119.202	126.332	305.743
2000	114.590	123.270	297.907
2001	131.518	121.516	310.090
2002	144.355	122.987	333.123
2003	156.824	122.511	370.547
2004	164.745	131.712	404.306
2005	174.657	144.642	434.511
2006	183.537	139.836	482.850
2007	188.015	146.831	523.614
2008	178.163	162.712	535.515
2009	188.405	167.430	561.240
2010	198.366	167.626	593.993

Fonte: ISTAT.

**Procedimenti civili - Grado di appello e Cassazione (1980-2010)**

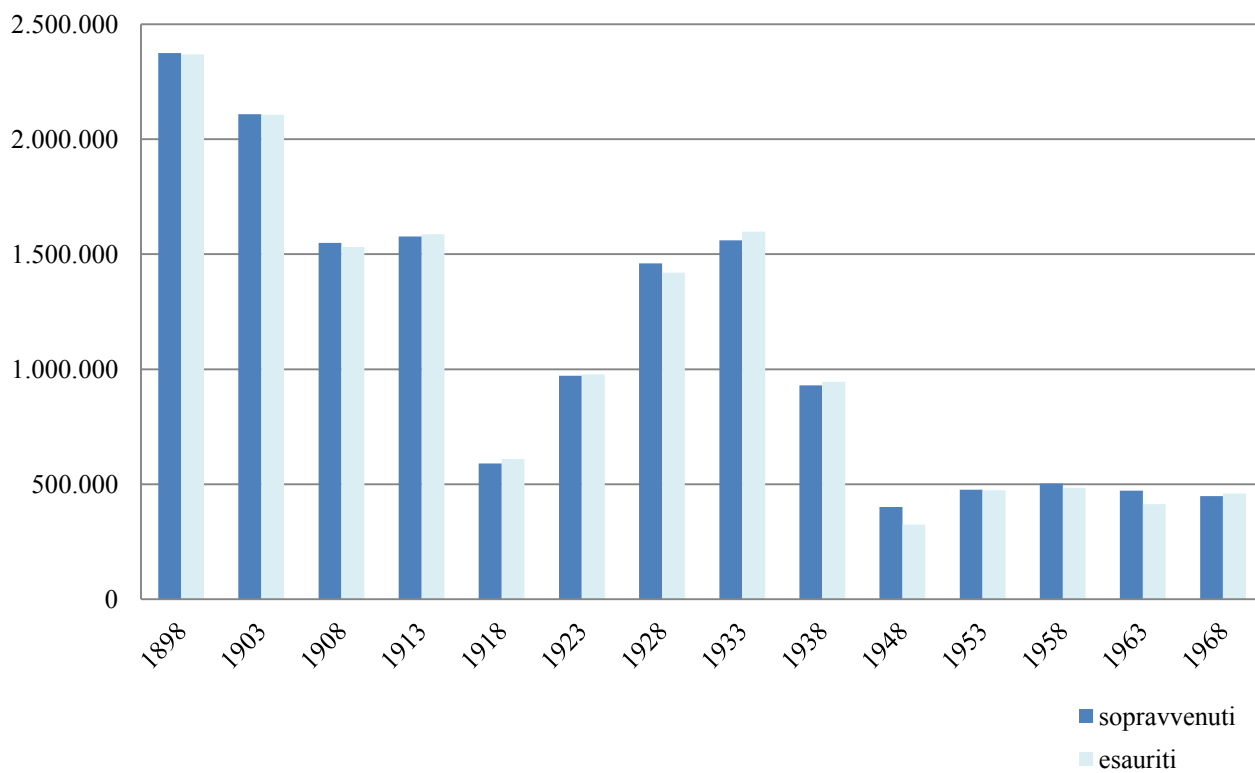


**Tabella 11a - Procedimenti civili di primo grado sopravvenuti ed esauriti 1898-1968 (vari anni)**

	sopravvenuti	esauriti
<b>1898</b>	2.374.274	2.368.659
<b>1903</b>	2.109.127	2.105.725
<b>1908</b>	1.548.609	1.531.089
<b>1913</b>	1.577.752	1.587.148
<b>1918</b>	590.666	610.359
<b>1923</b>	971.521	977.438
<b>1928</b>	1.460.486	1.419.517
<b>1933</b>	1.560.117	1.598.535
<b>1938</b>	930.386	945.630
<b>1948</b>	401.608	323.936
<b>1953</b>	476.760	473.388
<b>1958</b>	503.176	485.167
<b>1963</b>	472.028	413.342
<b>1968</b>	447.765	460.149

Fonte: ISTAT.

**Procedimenti civili di primo grado sopravvenuti ed esauriti  
1898-1968 (vari anni)**



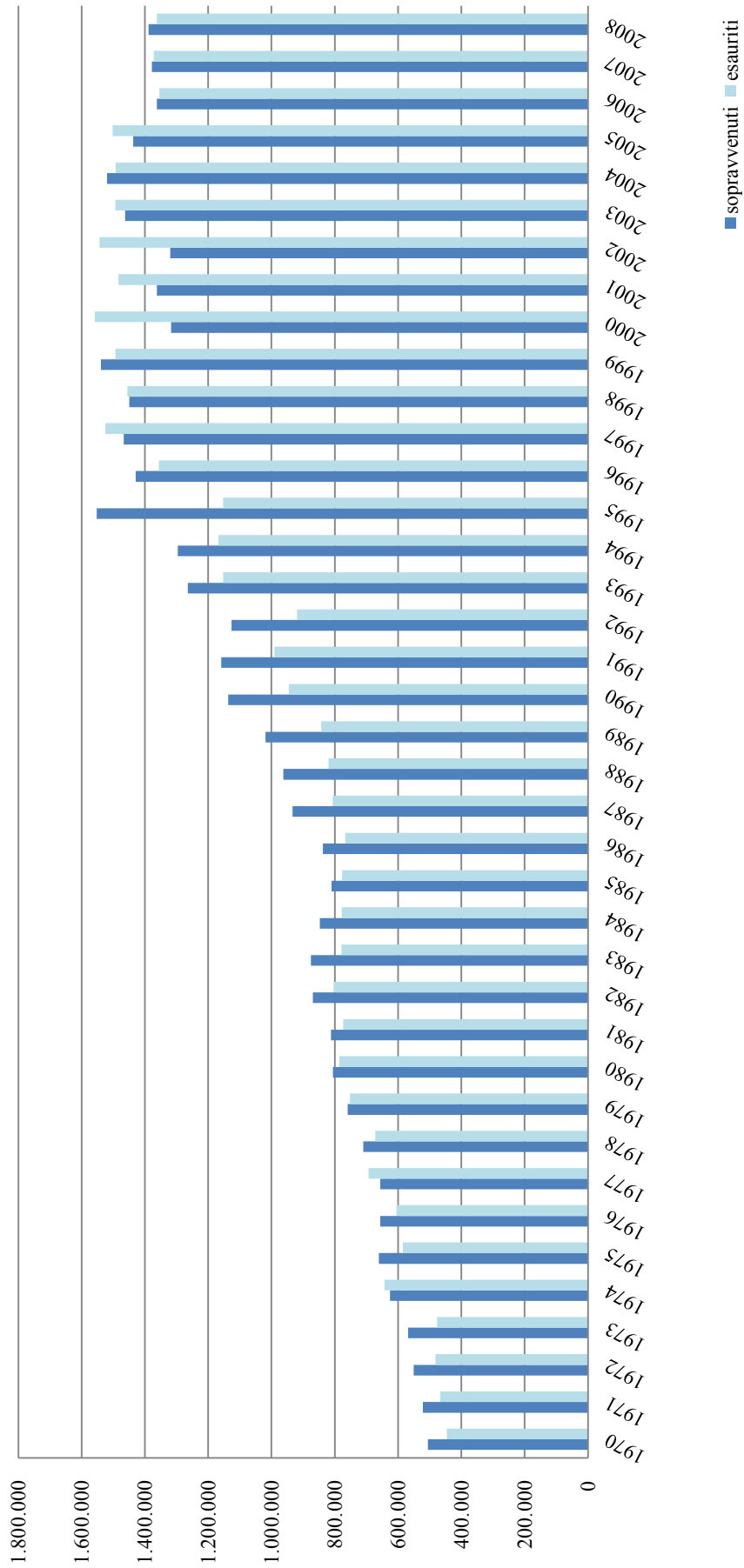
**Tabella 11b - Procedimenti civili di primo grado sopravvenuti ed esauriti (1970-2008)**

	sopravvenuti	esauriti
1970	505.788	445.665
1971	521.188	466.846
1972	551.056	482.163
1973	567.976	477.013
1974	625.291	642.964
1975	660.848	585.077
1976	656.010	605.028
1977	656.539	693.234
1978	709.590	672.442
1979	759.288	751.980
1980	805.658	785.837
1981	812.062	773.581
1982	868.919	802.830
1983	875.402	778.583
1984	847.080	777.591
1985	810.612	776.743
1986	837.912	767.207
1987	933.090	807.200
1988	962.182	820.318
1989	1.019.298	842.654
1990	1.137.245	944.963
1991	1.159.140	990.839
1992	1.125.843	919.273
1993	1.264.885	1.152.521
1994	1.295.935	1.168.075
1995	1.552.398	1.152.879
1996	1.429.371	1.355.564
1997	1.466.641	1.524.634
1998	1.449.365	1.455.577
1999	1.539.498	1.493.523
2000	1.317.544	1.558.075
2001	1.361.774	1.483.185
2002	1.320.195	1.543.584
2003	1.462.921	1.493.612
2004	1.520.076	1.492.632
2005	1.437.390	1.502.066
2006	1.362.116	1.353.825
2007	1.377.807	1.371.574
2008	1.388.688	1.362.481

Fonte: ISTAT "Serie storica".



**Procedimenti civili di primo grado sopravvenuti ed esauriti (1970-2008)**



**Tabella 12a - Procedimenti civili pendenti di 1° grado (2005-2010)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>TOTALE</b>	<b>4.519.608</b>	<b>4.718.653</b>	<b>4.894.456</b>	<b>5.045.800</b>	<b>5.302.824</b>	<b>4.974.696</b>
di cui Corte di appello	23.098	35.231	38.958	44.350	55.204	61.111
di cui trib. ordinari	3.423.847	3.434.059	3.413.825	3.401.428	3.427.063	3.356.221
di cui giudice di pace	960.606	1.129.477	1.316.767	1.477.917	1.700.668	1.440.595
di cui trib. minorenni	112.057	119.886	124.906	122.105	119.889	116.769

**Tabella 12b - Procedimenti civili pendenti di 2° grado (2005-2010)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>TOTALE</b>	<b>349.830</b>	<b>393.979</b>	<b>432.066</b>	<b>449.363</b>	<b>479.884</b>	<b>512.590</b>
di cui Corte di appello	300.018	323.780	337.561	353.892	366.621	382.324
di cui trib. ordinari	49.812	70.199	94.505	95.471	113.263	130.266

*Fonte: Ministero della giustizia. Si ribadisce quanto già evidenziato nelle considerazioni introduttive alle serie statistiche relative ai procedimenti civili, e cioè che i dati relativi ai procedimenti pendenti disponibili sul sito del Ministero della giustizia riguardano tutte le tipologie procedimentali, mentre quelli sui quali sono costruite le serie statistiche dell'ISTAT sono limitati ai procedimenti di cognizione ordinaria, ai procedimenti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza e ai procedimenti in tema di controversie agrarie.*

**Tabella 13a - Procedimenti civili esauriti di primo grado 1898-2010 (vari anni)**

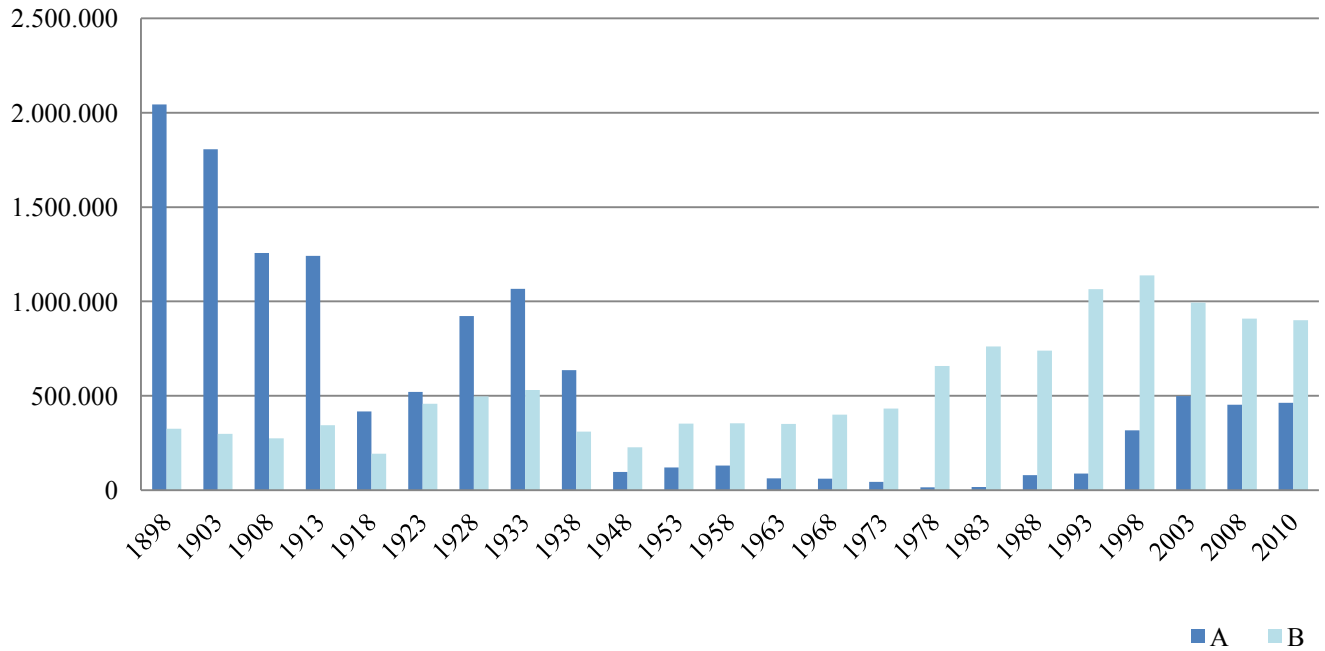
<b>A: Uffici di conciliazione e giudici di pace</b> <b>B: Preture, Tribunali, Corti d'appello</b> <i>(valori assoluti)</i>		
	<b>A</b>	<b>B</b>
<b>1898</b>	2.043.155	325.504
<b>1903</b>	1.806.371	299.354
<b>1908</b>	1.256.346	274.743
<b>1913</b>	1.242.387	344.761
<b>1918</b>	417.827	192.532
<b>1923</b>	520.131	457.307
<b>1928</b>	923.389	496.128
<b>1933</b>	1.066.900	531.635
<b>1938</b>	635.284	310.346
<b>1948</b>	97.130	226.806
<b>1953</b>	121.098	352.290
<b>1958</b>	131.339	353.828
<b>1963</b>	62.802	350.540
<b>1968</b>	60.597	399.552
<b>1973</b>	44.839	432.174
<b>1978</b>	15.027	657.415
<b>1983</b>	17.562	761.021
<b>1988</b>	80.548	739.770
<b>1993</b>	87.882	1.064.639
<b>1998</b>	317.203	1.138.374
<b>2003</b>	499.225	994.387
<b>2008</b>	452.742	909.739
<b>2010</b>	463.402	901.338

Fonte: ISTAT.

**Procedimenti civili esauriti di primo grado 1898-2010 (vari anni)**

**A: Uffici di conciliazione e giudici di pace**

**B: Preture, Tribunali, Corti d'appello**



**Tabella 13b - Procedimenti civili esauriti di primo grado 1898-2010 (vari anni)**

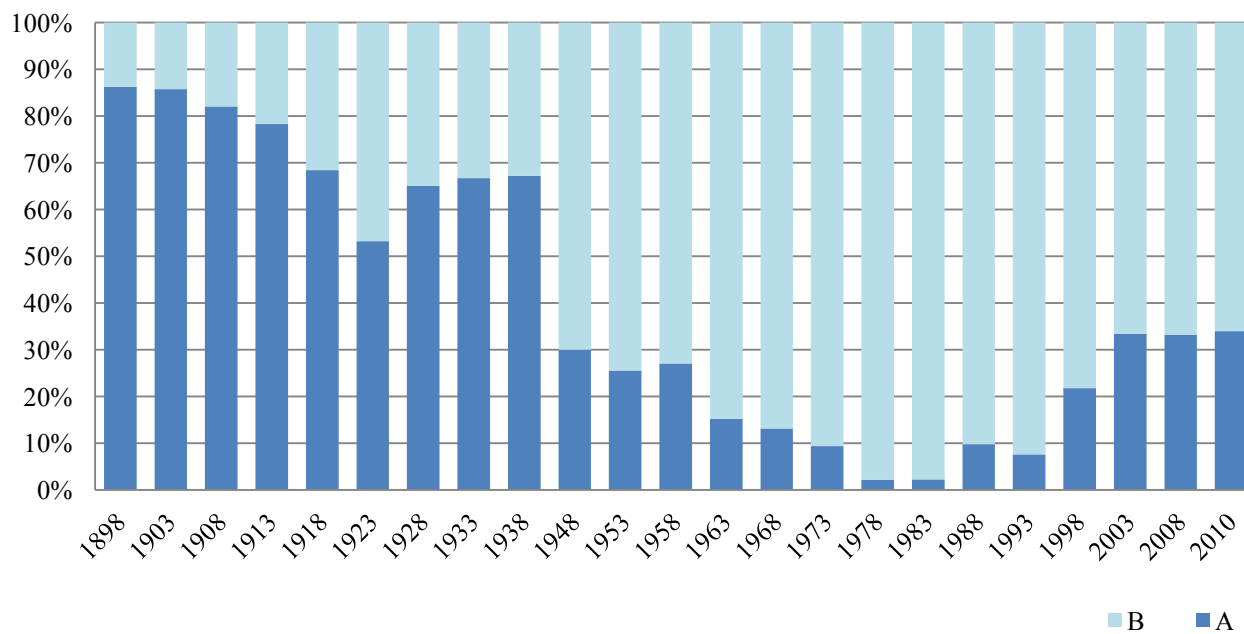
<b>A: Uffici di conciliazione e giudici di pace</b> <b>B: Preture, Tribunali, Corti d'appello</b> <i>(Percentuali di A e B rispetto al totale)</i>		
	<b>A</b>	<b>B</b>
<b>1898</b>	86%	14%
<b>1903</b>	86%	14%
<b>1908</b>	82%	18%
<b>1913</b>	78%	22%
<b>1918</b>	68%	32%
<b>1923</b>	53%	47%
<b>1928</b>	65%	35%
<b>1933</b>	67%	33%
<b>1938</b>	67%	33%
<b>1948</b>	30%	70%
<b>1953</b>	26%	74%
<b>1958</b>	27%	73%
<b>1963</b>	15%	85%
<b>1968</b>	13%	87%
<b>1973</b>	9%	91%
<b>1978</b>	2%	98%
<b>1983</b>	2%	98%
<b>1988</b>	10%	90%
<b>1993</b>	8%	92%
<b>1998</b>	22%	78%
<b>2003</b>	33%	67%
<b>2008</b>	33%	67%
<b>2010</b>	34%	66%

Fonte: ISTAT.

## Procedimenti civili esauriti di primo grado 1898-2010 (vari anni)

A: Uffici di conciliazione e giudici di pace

B: Preture, Tribunali, Corti d'appello



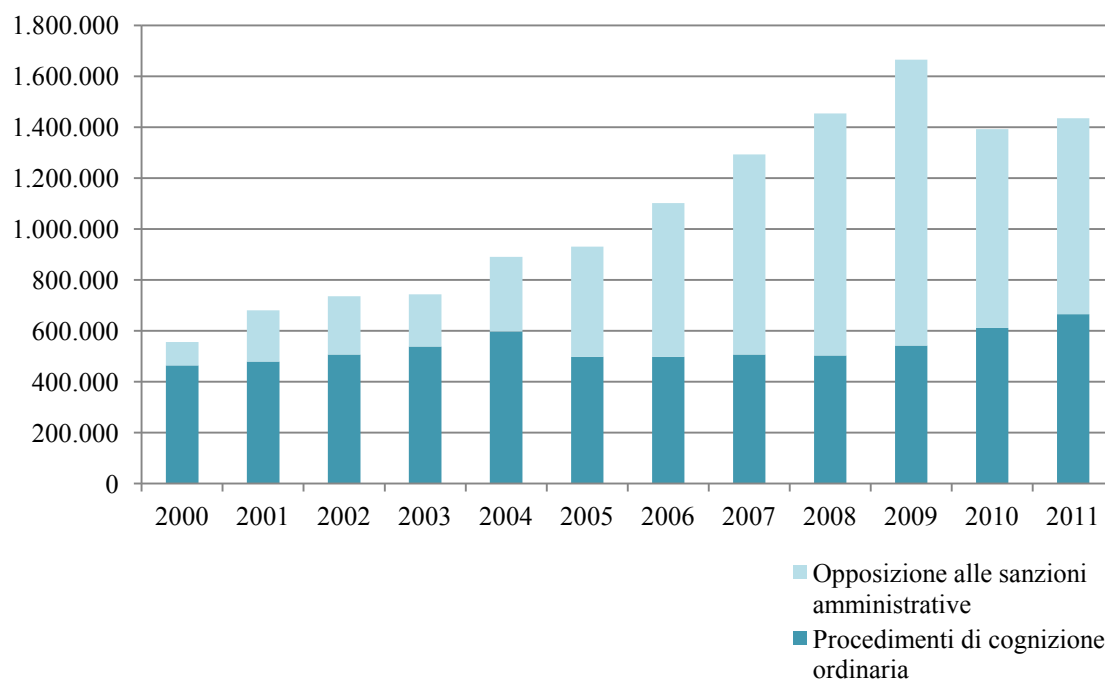
### 3.1.1. Procedimenti civili pendenti dinanzi al giudice di pace

La [Tabella 14](#) che segue, con il relativo grafico, mostra i procedimenti civili pendenti dinanzi al giudice di pace negli anni 2000-2011 evidenziando il dato delle opposizioni alle sanzioni amministrative rispetto agli altri procedimenti di cognizione ordinaria. Per gli anni 2005-2011 la fonte dei dati sono le [statistiche giudiziarie del Ministero della giustizia](#) (*Procedimenti civili pendenti al 31 dicembre di ogni anno per ufficio giudiziario e grado*). Per gli anni precedenti sono riportati i dati ISTAT delle "Statistiche giudiziarie civili" (tavola "Movimento dei procedimenti di cognizione ordinaria presso gli uffici del giudice di pace") e, con riferimento alle opposizioni alle sanzioni amministrative, le relative tavole reperibili presso il sito ISTAT <http://giustiziaincifre.istat.it/>.

**Tabella 14 - Procedimenti civili pendenti al 31 dicembre presso gli uffici del giudice di pace (2000-2011)**

	Procedimenti di cognizione ordinaria	Opposizione alle Sanzioni Amministrative	Totale
2000	463.875	92.151	556.026
2001	479.128	201.684	680.812
2002	506.598	229.440	736.038
2003	538.728	204.187	742.915
2004	597.665	292.225	889.890
2005	497.762	432.801	960.606
2006	497.617	604.292	1.129.477
2007	506.698	786.732	1.316.767
2008	503.312	950.243	1.477.917
2009	542.177	1.122.557	1.700.668
2010	611.577	781.033	1.440.595
2011	665.892	769.257	1.485.699

Fonte: ISTAT (2000-2004); Ministero della giustizia (2005-2011).



### 3.1.2. Dati sulla durata dei procedimenti civili

La [Tabella 15](#) che segue riporta dati sulla durata dei procedimenti civili negli anni 2005-2011, resi disponibili dal Ministero della giustizia, [Direzione generale di statistica](#) (DG-Stat). Sono qui presentati i dati suddivisi per ufficio.

La stessa DG-Stat avverte che per il settore civile essa "non rileva i dati sulla durata effettiva e che pertanto si ricorre alla giacenza media che viene calcolata attraverso la seguente formula, già utilizzata dall'ISTAT:

$$\text{Giacenza media in giorni} = (\text{pendenti iniziali} + \text{pendenti finali}) / (\text{Iscritti} + \text{Definiti}) \times 365$$

La giacenza media indica il periodo medio di permanenza di un procedimento sopravvenuto presso l'Ufficio giudiziario; si fa presente che potrebbe non essere attendibile come stima della durata nel caso in cui il numero dei procedimenti del movimento (pendenti, sopravvenuti e definiti) sia esiguo"<sup>8</sup>.

**Tabella 15 - Procedimenti civili: durata media in giorni per tipologia di ufficio (2005-2011)**

	Corte suprema di Cassazione	Corte di appello	Tribunale per i minorenni	Tribunale ordinario	Giudice di pace
<b>2005</b>	1.082	845	641	485	240
<b>2006</b>	1.104	956	666	497	264
<b>2007</b>	1.192	999	699	479	291
<b>2008</b>	1.144	1.007	696	457	305
<b>2009</b>	1.195	981	667	456	324
<b>2010</b>	1.192	986	662	467	367
<b>2011</b>	1.105	1.060	627	470	376

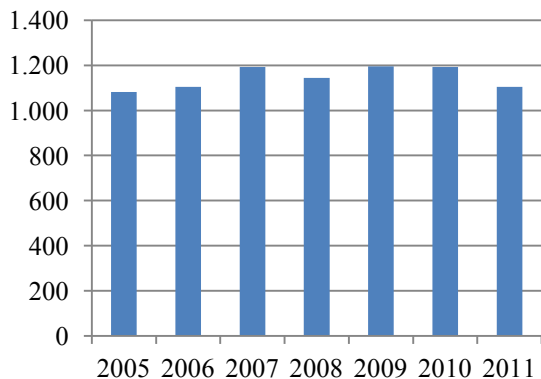
Fonte: Ministero della giustizia.

<sup>8</sup> Dall'avvertenza al *report* "Durata media dei procedimenti civili suddivisione per ufficio e materia" elaborabile sul sito della DG-Stat (<http://webstat.giustizia.it/AreaPubblica/default.aspx>).

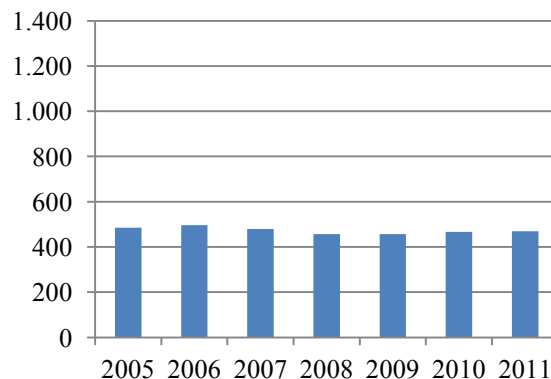


**Procedimenti civili: durata media in giorni per tipologia di ufficio  
(2005-2011)**

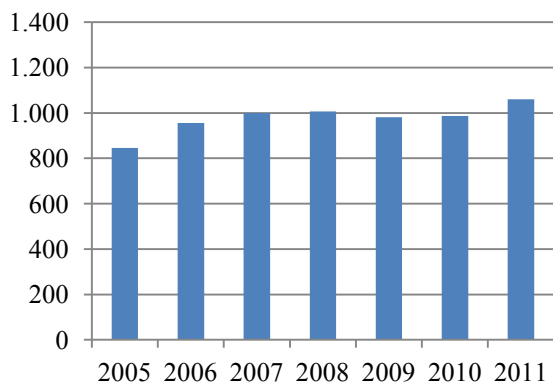
**Corte di cassazione**



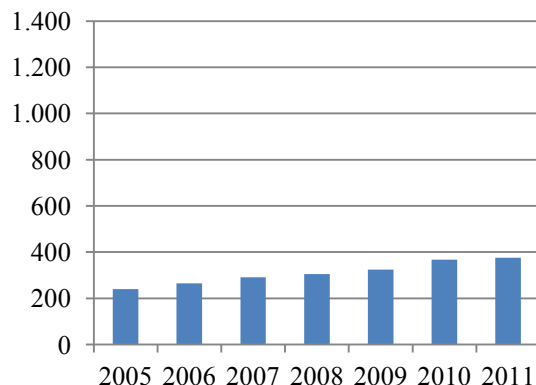
**Tribunale ordinario**



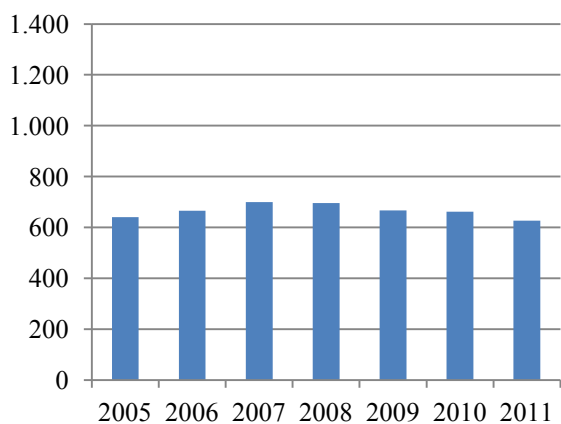
**Corte di appello**



**Giudice di pace**



**Tribunale per i minorenni**



Occorre sottolineare che i dati sulla durata del procedimento civile qui sopra riportati riguardano diverse tipologie di procedimenti le cui stime di durata risultano essere disomogenee. In particolare:

- il dato sulla Corte d'appello comprende le seguenti materie: cognizione ordinaria; lavoro pubblico; lavoro non pubblico; previdenza; equa riparazione; separazioni consensuali; separazioni giudiziali; divorzi a firma congiunta; divorzi giudiziali;
- il dato sul tribunale comprende le seguenti materia: cognizione ordinaria; lavoro pubblico; lavoro non pubblico; previdenza; fallimenti (istanze); fallimenti; separazioni consensuali; separazioni giudiziali; divorzi a firma congiunta; divorzi giudiziali; esecuzioni mobiliari; esecuzioni immobiliari; procedimenti speciali;
- il dato sul giudice di pace comprende: opposizione alle sanzioni amministrative; ricorsi in materia di immigrazione; cause relative a beni mobili fino ad una certa soglia di valore; risarcimento danni circolazione; opposizione a decreti ingiuntivi; procedimenti speciali;
- tribunale per i minorenni: adozione internazionale; adozione nazionale; procedimenti contenziosi, volontaria giurisdizione.

I dati qui sopra riportati, essendo formulati come durata media di una molteplicità di tipi di procedimento, non tengono ovviamente conto delle notevoli differenze riscontrabili tra le tipologie di procedimento stesse. Per dare conto della diversa durata media relativa a ciascuna tipologia di procedimento, si forniscono qui di seguito alcune tabelle riepilogative suddivise per ufficio e materia riguardanti gli anni 2005-2011, tratte dal medesimo sito DG-Stat.

### Corte d'Appello - Durata in giorni per materia (2005-2011)

Materie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cognizione ordinaria	1.185	1.380	1.509	1.549	1.576	1.557	1.602
Lavoro pubblico	560	788	905	873	921	957	944
Lavoro non pubblico	724	806	857	1.039	982	851	971
Previdenza	873	978	960	1.021	916	964	994
Equa riparazione	282	359	455	399	476	549	698
Separazioni consensuali	251	233	202	250	252	287	294
Separazioni giudiziali	529	496	443	429	455	479	509
Divorzi a firma congiunta	229	328	268	270	274	351	310
Divorzi Giudiziali	497	513	512	473	461	453	485

**Tribunale - Durata in giorni per materia (2005-2011)**

<b>Materie</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Cognizione ordinaria	914	961	960	977	1.022	1.066	1.127
Lavoro pubblico	599	798	632	740	682	658	536
Lavoro non pubblico	722	740	675	628	640	608	604
Previdenza	793	857	815	837	846	851	856
Fallimenti (istanze)	140	138	157	138	129	133	148
Fallimenti	2.970	3.266	3.730	3.324	2.955	2.681	2.567
Separazioni consensuali	121	116	116	113	114	111	103
Separazioni giudiziali	676	711	670	740	707	663	637
Divorzi a firma congiunta	137	143	148	143	139	133	128
Divorzi giudiziali	636	653	652	654	634	653	640
Esecuzioni mobiliari	314	317	297	270	261	263	256
Esecuzioni immobiliari	1.647	1.702	1.439	1.213	1.248	1.196	1.218
Procedimenti speciali	79	82	77	67	67	72	71

**Giudice di pace - Durata in giorni per materia (2005-2011)**

<b>Materie</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Opposizione alle Sanzioni Amministrative	229	282	330	360	417	582	585
Ricorsi in materia di immigrazione	45	51	99	112	114	136	227
Cause relative a Beni Mobili fino a euro 2582 e cent 28	304	287	287	291	315	341	372
Risarcimento Danni Circolazione	479	533	542	502	512	528	578
Opposizione a decreti ingiuntivi	440	524	524	519	545	498	581
Procedimenti speciali	393	392	388	388	394	400	402

### Tribunale per minorenni - Durata in giorni per materia (2005-2011)

Materie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Adozione internazionale	410	406	425	421	404	388	383
Adozione nazionale	1.043	1.076	1.176	1.228	1.049	1.033	1.103
Procedimenti contenziosi	677	758	787	806	772	768	761
Volontaria giurisdizione	912	937	953	938	944	957	899

Dati relativi alla durata media in mesi dei procedimenti definiti davanti alla Cassazione civile sono forniti dalle rilevazioni dell'Ufficio statistico della Suprema Corte. Viene qui riportata la serie storica, anni 2000-2012, per tipologia, fornita dalla pubblicazione [Rapporto statistico del settore civile](#) (periodo: 1/1/2012 - 31/12/2012):

**Tab.7.1: Serie storica annuale delle durate medie dei procedimenti definiti classificati per tipologia di provvedimento (in mesi)**

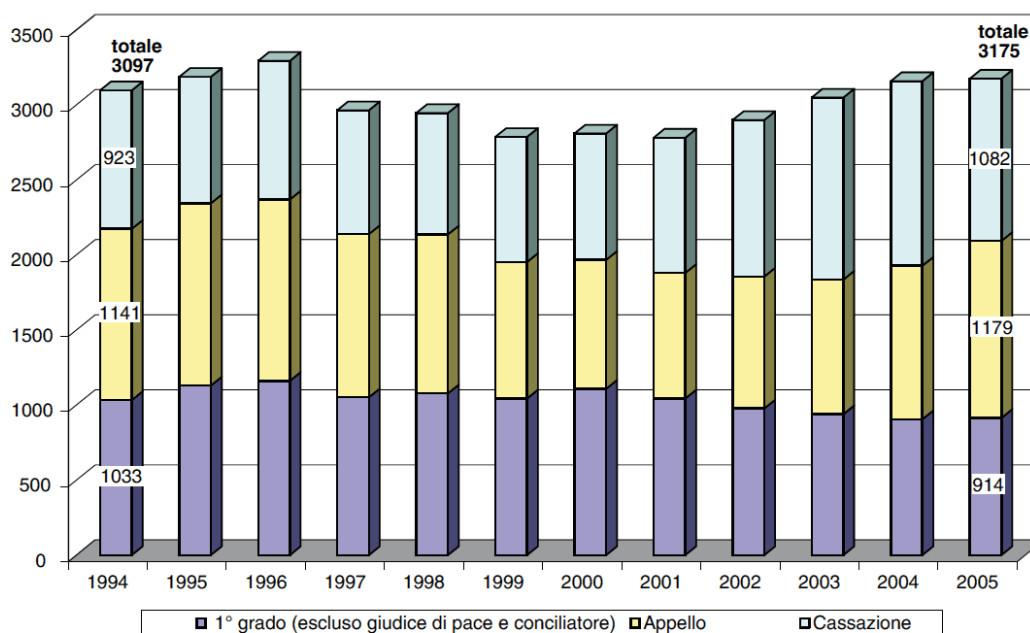
Anni dal 2000 al 2012

Anno di definizione	Tipologia di provvedimento			Durata media (in mesi)	Variazione assoluta (in mesi)
	Sentenza	Ordinanza	Decreto		
2000	28,0	23,3		27,7	
2001	26,8	22,4		26,4	-1,2
2002	29,5	24,4		28,9	2,5
2003	32,9	24,0		32,2	3,3
2004	31,0	27,8		30,6	-1,6
2005	31,9	33,9		32,2	1,6
2006	35,3	28,5	57,3	36,1	3,9
2007	38,1	25,8	58,3	39,8	3,7
2008	40,4	20,7	62,2	38,0	-1,8
2009	43,1	21,2	41,2	36,8	-1,2
2010	44,9	20,7	28,3	35,4	-1,4
2011	44,7	21,9	28,8	36,7	1,3
2012	40,1	21,5	31,9	34,1	-2,7

Fonte: Corte Suprema di Cassazione – Ufficio di Statistica

Uno studio della Banca d'Italia del luglio 2008, dedicato al tema delle impugnazioni, fornisce dati sulla durata dei procedimenti di cognizione ordinaria<sup>9</sup>. In particolare, tale contributo fornisce la durata in giorni dei procedimenti civili di cognizione ordinaria di primo grado, di appello e presso la Cassazione dal 1994 al 2005<sup>10</sup>. Qui di seguito si riporta il grafico sulla durata stimata dei tre gradi di giudizio, sempre con riferimento alle cause civili di cognizione ordinaria (Figura 10, p. 29):

**Durate stimate, 3 gradi di giudizio**  
(n° di giorni)



I dati relativi agli appelli si riferiscono ai tempi medi dei procedimenti di cognizione ordinaria presso le Corti d'appello dal 2000; prima di questa data si riferiscono ai tempi medi dei procedimenti di cognizione ordinaria di tutto il 2° grado (Corti d'appello e Tribunali come giudice dell'appello). I dati relativi alla Cassazione si riferiscono a tutto il contenzioso civile.  
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili, e dati Corte di Cassazione - vari anni.

Secondo tale elaborazione, le variazioni della durata stimata in giorni seguirebbero tali andamenti:

<sup>9</sup> B. Szego, *Le impugnazioni in Italia: perché le riforme non hanno funzionato?*, "Quaderni di ricerca giuridica della consulenza legale", n. 61, luglio 2008.

<sup>10</sup> Peraltro lo stesso studio della Banca d'Italia avverte su alcuni possibili effetti distorsivi della stima della durata: " Questa seconda misura presenta due ordini di problemi. Innanzitutto, esso stima il tempo necessario all' "esaurimento" di una causa a prescindere dalla modalità con cui essa si è conclusa (sentenza, transazione, rinuncia di una delle parti, riunione, etc.): non è quindi un indicatore del tempo necessario a ottenere un giudizio. In secondo luogo, la formula rappresenta una valida approssimazione del tempo di permanenza della causa nel sistema solo se sono soddisfatte alcune condizioni. In particolare, è necessario che i flussi in entrata e in uscita siano relativamente simili nell'intervallo di tempo considerato e che (di conseguenza) il numero dei procedimenti pendenti sia relativamente stabile. Quando queste condizioni non sono soddisfatte l'indicatore risulta distorto" (p. 26).

- il primo grado (escluso giudice di pace e conciliatore) varia da 1.033 giorni nel 1994 a 914 giorni nel 2005;
- l'appello varia da 1.141 giorni nel 1994 a 1.179 nel 2005;
- la Cassazione varia da 923 giorni nel 1994 a 1.082 nel 2005.

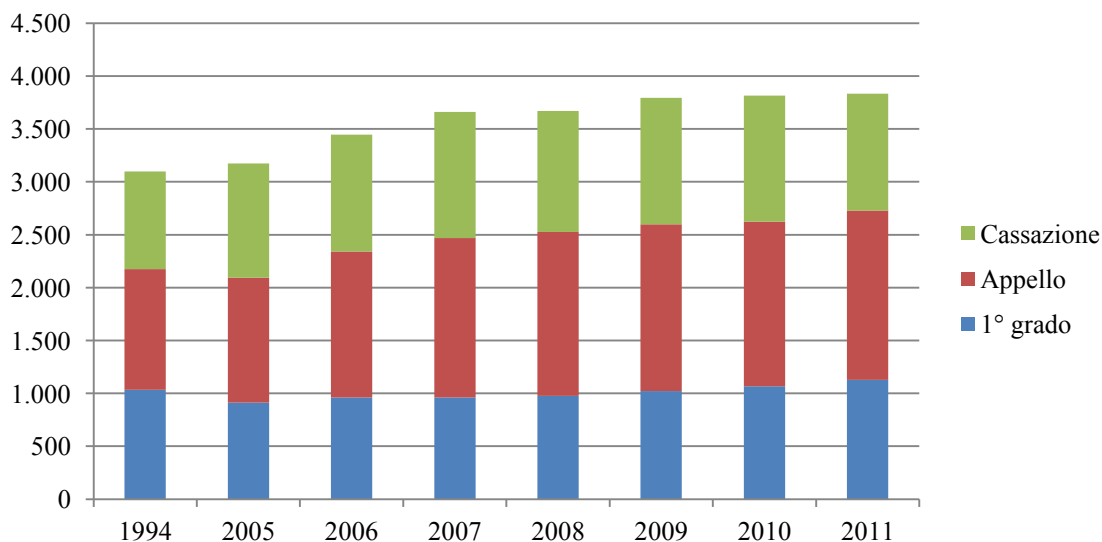
Segue [Tabella 16](#) sulla durata stimata in giorni dei procedimenti civili di cognizione ordinaria, anni 1994, 2005-2011, basata sulle rilevazioni fornite dal sito della DG-Stat e sui dati qui sopra richiamati dello studio della Banca d'Italia. I dati sulla durata dei procedimenti di primo grado si riferiscono al tribunale; di secondo grado alla Corte di appello.

**Tabella 16 -Durata stimata dei procedimenti civili di cognizione ordinaria (1994, 2005-2011)**

	1994	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1° grado	1.033	914	961	960	977	1.022	1.066	1.127
Appello	1.141	1.179	1.380	1.509	1.549	1.576	1.557	1.602
Cassazione	923	1.082	1.104	1.192	1.144	1.195	1.192	1.105

Fonte: elaborazione Banca d'Italia su dati ISTAT (1994, 2005); Ministero della giustizia (2006-2011)

**Durata stimata dei procedimenti civili di cognizione ordinaria (1994, 2005-2011)**



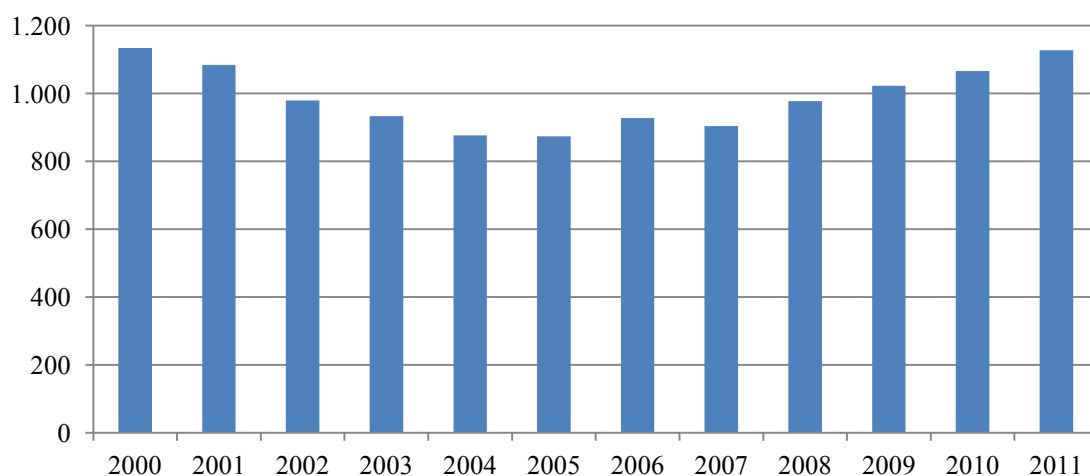
La [Tabella 17](#), cui seguono i relativi grafici e che coincide in parte con la precedente Tabella 16, espone dati sulla durata dei procedimenti di cognizione ordinaria di primo grado per il tribunale e il giudice di pace; di secondo grado per la Corte di appello. I dati sono riferiti al periodo 2000-2011 e sono ottenuti confrontando i dati sulla durata stimata forniti dal sito ISTAT <http://giustiziaincifre.istat.it/> e dal sito della [Direzione generale di statistica](#) (DG-Stat). Per il giudice di pace sono stati considerati, per gli anni 2008-2011, i dati delle cause relative a beni mobili fino a 2.582,28 euro, risarcimento danni circolazione e opposizione ai decreti ingiuntivi.

**Tabella 17 - Procedimenti di cognizione ordinaria per alcuni uffici - Durata stimata in giorni (anni 2000-2011)**

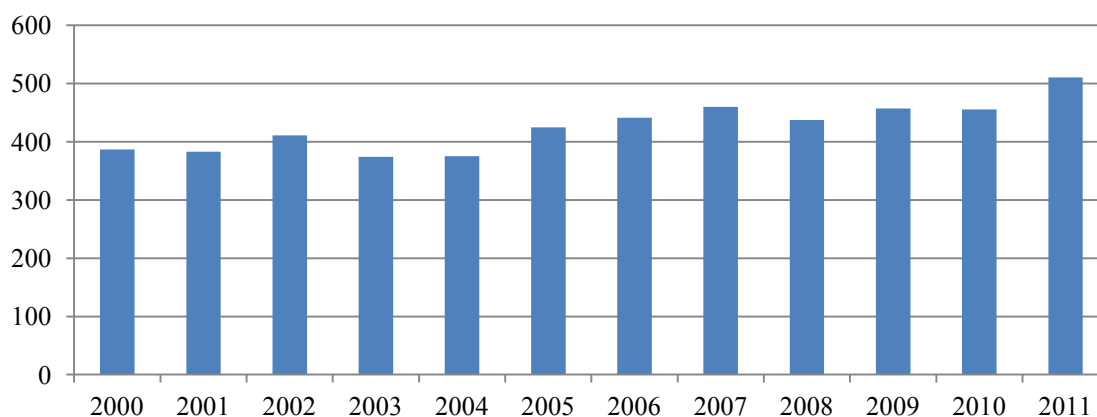
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>primo grado</i>												
tribunale	1.134	1.084	979	933	876	873	927	904	977	1.022	1.066	1.127
giudice di pace	387	383	411	374	375	425	441	460	437	457	456	510
<i>secondo grado</i>												
corte di appello	858	836	879	896	1.022	1.179	1.397	1.501	1.549	1.576	1.557	1.602

Fonte: ISTAT (2000-2007); Ministero della giustizia (2008-2011).

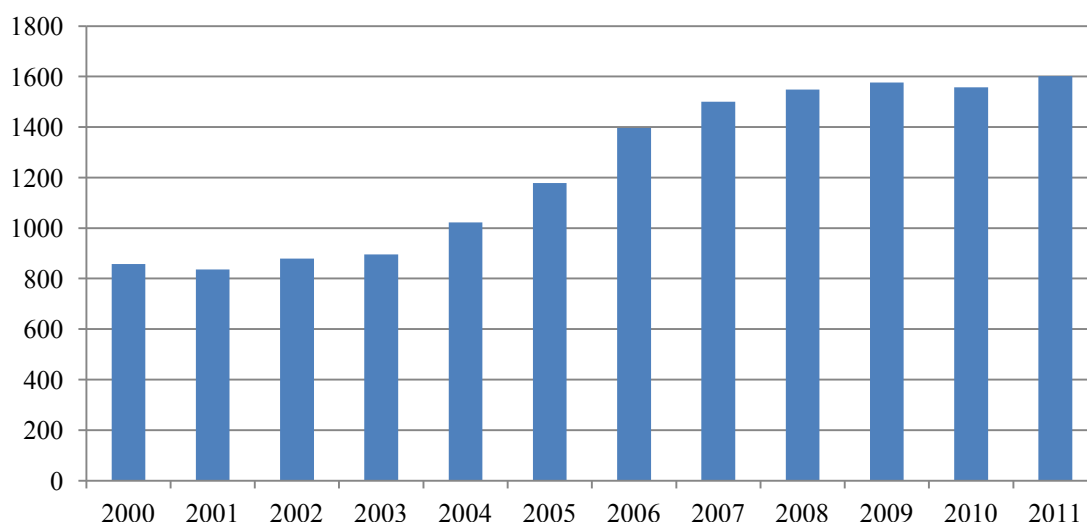
**Durata in giorni dei procedimenti di cognizione ordinaria di primo grado - Tribunale (2000-2011)**



### Durata in giorni dei procedimenti di cognizione ordinaria di primo grado - Giudice di pace (2000-2011)



### Durata in giorni dei procedimenti di cognizione ordinaria di secondo grado - Corte di appello (2000-2011)



### 3.1.3. Dati relativi ai procedimenti civili di cognizione ordinaria di appello

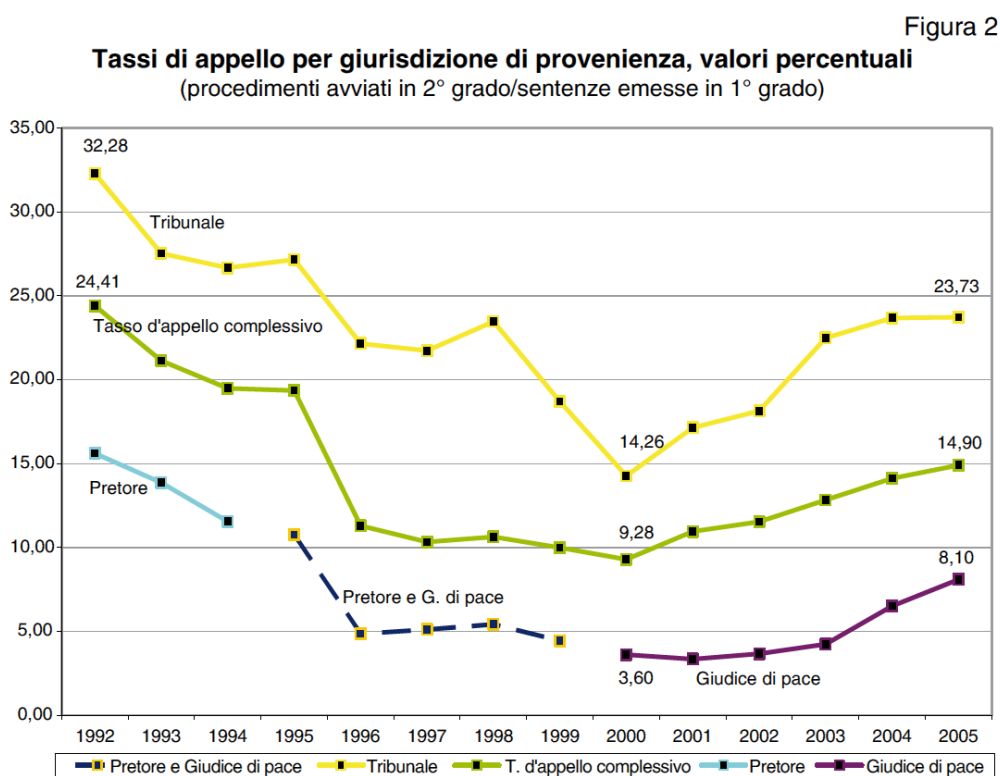
Il citato studio della Banca d'Italia sulle impugnazioni ([\*Le impugnazioni in Italia: perché le riforme non hanno funzionato?\*](#)) espone dati relativi ai tassi di appello e alle percentuali di accoglimento delle impugnazioni relative al processo civile di cognizione ordinaria.

Il tasso di appello viene calcolato considerando il rapporto tra i procedimenti esauriti con sentenza in primo grado (tribunali, sezioni distaccate e giudice di pace) e i procedimenti di secondo grado sopravvenuti, nello stesso periodo di tempo. Secondo quanto riportato nello studio, "il tasso d'appello complessivo è passato da 24,4% nel 1992 ad un minimo di 9,2% nel 2000; nel 2005 è del 14,9%. In particolare, il tasso d'appello complessivo diminuisce drasticamente (si dimezza) nell'anno 1995-1996 (periodo di entrata in vigore della riforma dell'appello, limitatamente alla parte concernente l'eliminazione dell'effetto



sospensivo dell'efficacia della sentenza di primo grado); continua a scendere fino al 2000 per poi risalire a partire da quella data" (p. 17). Considerando un simile valore per gli anni 2006 e 2007 - non compresi nello studio e basandosi su quanto esposto nel sito ISTAT <http://giustiziaincifre.istat.it> - il tasso di appello complessivo avrebbe conosciuto un incremento salendo al 18% circa nel 2006 e al 20,19% nel 2007.

Inoltre, come emerge dallo citato studio, l'andamento dei tassi di appello risulta differente a seconda dell'organo giudicante in 1° grado. Di seguito si riporta la "Figura 2" del medesimo studio dedicata ai tassi di appello per giurisdizione di provenienza.



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche Giudiziarie Civili, vari anni.

Per quanto riguarda l'accoglimento delle impugnazioni, lo studio della Banca d'Italia fornisce dati fino al 2001: in quell'anno la percentuale degli accoglimenti rispetto alle sentenze di merito si attestava al 46,82%, mantenendo peraltro nel tempo un andamento complessivamente stazionario (il medesimo valore nel 1992 si attesta al 47,35%).

### 3.2. I procedimenti penali

Quanto sopra detto per i procedimenti civili in materia di fonti e dati riportati, si applica in via generale anche alle tabelle sui procedimenti penali: la fonte dei dati è costituita dalle ["Serie storiche"](#) sul sito dell'ISTAT, relative ai procedimenti sopravvenuti ed esauriti fino al 2008; l'"[Annuario statistico italiano](#)" dell'ISTAT costituisce la fonte dei dati dei procedimenti pendenti alla fine di ogni anno (con tutte le avvertenze relative a tale dato già segnalate sopra) e per i procedimenti esauriti e sopravvenuti relativi al 2009 e al 2010.

Si è ritenuto utile fornire altresì i dati ([Tabelle 20a](#) e [20b](#)) del sito internet del Ministero della giustizia relativi ai procedimenti [penali pendenti al 31 dicembre](#), seppure con riferimento ad un arco temporale assai più limitato. Si deve osservare che tali dati non sono direttamente confrontabili con quelli estratti dalle fonti ISTAT sia per scostamenti statistici - le fonti utilizzate avvertono di tali successive variazioni in tutte le elaborazioni statistiche - che portano a successivi affinamenti dell'uno o dell'altro dato, sia, in alcuni casi, per la diversa costruzione del dato stesso. In particolare, con riferimento ai procedimenti penali di primo grado nel complesso le tabelle del Ministero della giustizia sembrano tener conto solamente dei procedimenti "con autore noto", mentre le tabelle dell'Annuario ISTAT riportano anche i dati relativi ai procedimenti nei confronti di "ignoti".

Si osserva, inoltre, come alcune notevoli variazioni nei dati relativi ai procedimenti penali sono da attribuirsi agli effetti di specifici interventi legislativi. In particolare l'ISTAT segnala:

- le notevoli variazioni del 1985 rispetto agli anni precedenti (soprattutto in istruttoria e in 1° grado) per le preture, le procure, gli uffici istruzione e i tribunali sono in massima parte da attribuire ai mutamenti previsti dalle leggi n. 399 e n. 400 del 30 e 31 luglio 1984 che trasferirono dai tribunali alle preture le competenze per alcuni delitti;
- il nuovo codice di procedura penale (decreto del Presidente della Repubblica del 22 settembre 1988, n. 447, in vigore dal 24 ottobre 1989), ha comportato effetti le cui ricadute sono visibili a partire dagli anni 1989-1990: per gli anni 1990 e 1991 si è tentato di sommare i procedimenti di vecchio e nuovo rito;
- per effetto del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, dal primo gennaio 2002 è stata attribuita al Giudice di pace competenza penale per alcuni reati, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468.

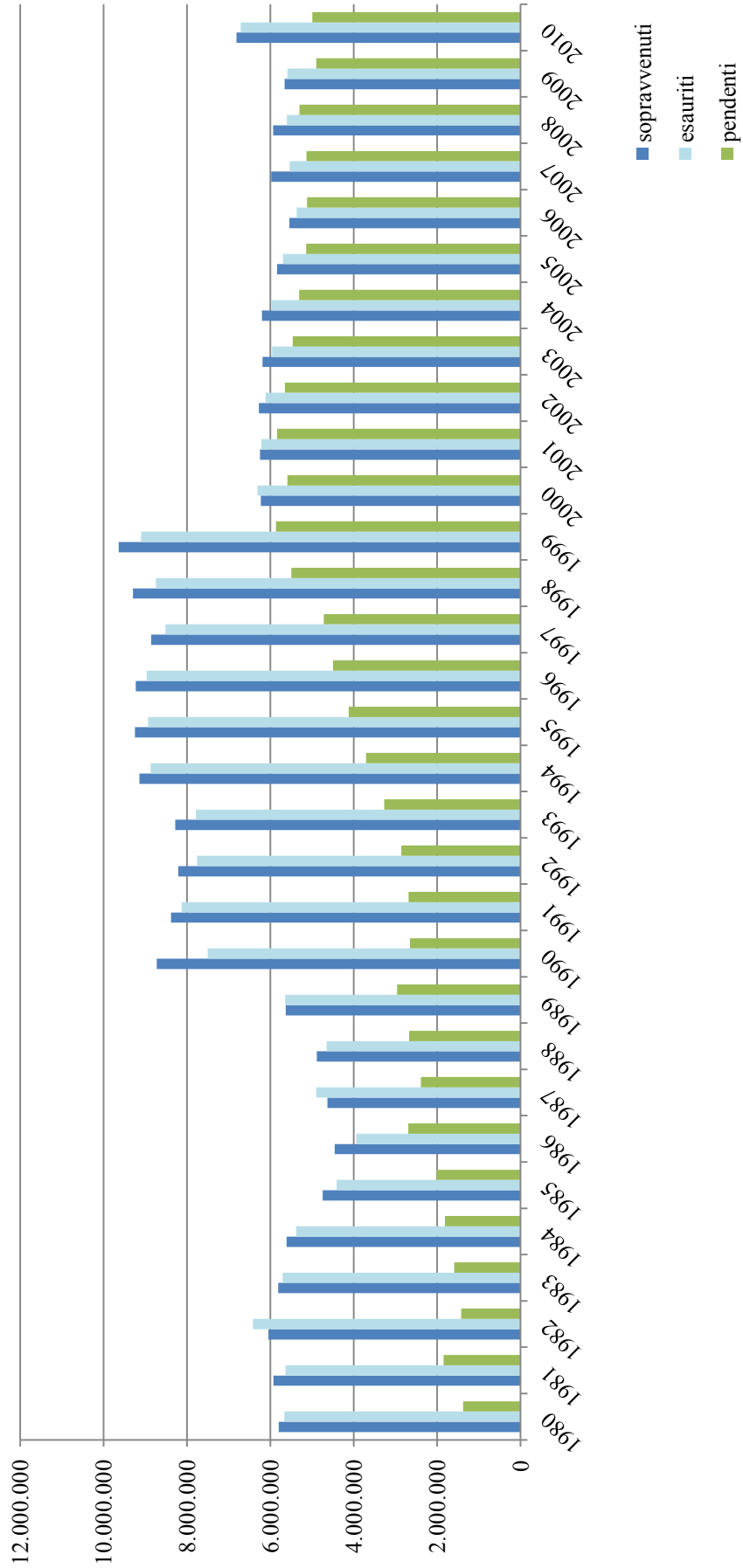
Si segnala, infine, che i dati relativi al grado di appello per gli anni 1980-1983 non comprendono i dati sulla Cassazione: il confronto con gli anni successivi è quindi puramente indicativo.

**Tabella 18 - Procedimenti penali - Primo grado  
(1980-2010)**

	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti
1980	5.799.784	5.666.474	1.374.272
1981	5.923.680	5.638.116	1.846.317
1982	6.045.136	6.417.652	1.420.463
1983	5.810.643	5.703.618	1.589.449
1984	5.608.839	5.382.104	1.809.534
1985	4.746.634	4.411.923	2.013.954
1986	4.457.512	3.940.620	2.692.044
1987	4.633.190	4.897.924	2.392.006
1988	4.883.102	4.649.959	2.674.637
1989	5.629.679	5.641.825	2.957.553
1990	8.724.746	7.500.771	2.648.427
1991	8.386.023	8.128.142	2.686.422
1992	8.205.868	7.760.235	2.862.896
1993	8.283.346	7.788.634	3.267.241
1994	9.139.198	8.870.135	3.707.176
1995	9.249.982	8.934.266	4.124.162
1996	9.225.235	8.965.883	4.497.835
1997	8.860.320	8.516.072	4.715.466
1998	9.297.810	8.742.137	5.495.201
1999	9.638.365	9.104.091	5.868.485
2000	6.226.472	6.309.346	5.588.120
2001	6.247.815	6.214.641	5.839.542
2002	6.277.343	6.114.097	5.652.694
2003	6.185.642	5.957.465	5.463.757
2004	6.202.476	5.977.505	5.309.053
2005	5.836.994	5.700.757	5.138.713
2006	5.543.911	5.366.359	5.123.987
2007	5.983.147	5.538.167	5.135.329
2008	5.934.209	5.601.485	5.301.488
2009	5.658.747	5.594.105	4.898.769
2010	6.809.914	6.713.644	4.996.951

Fonte: ISTAT, "Serie storiche"; "Annuario statistico italiano" (per il 2009 e il 2010).

**Procedimenti penali - Primo grado (1980-2010)**

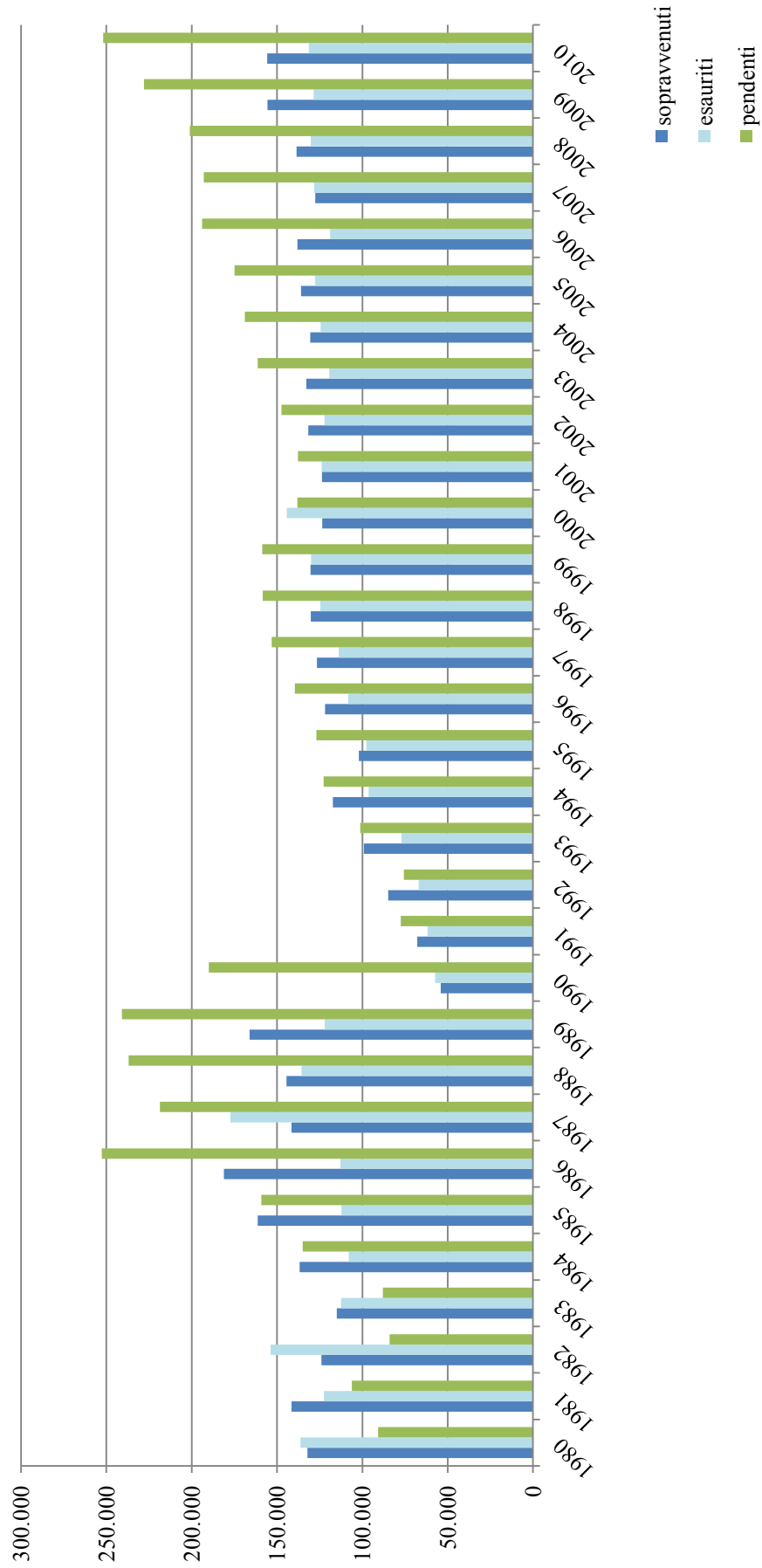


**Tabella 19 - Procedimenti penali - Grado di appello e Cassazione (1980-2010)**

	sopravvenuti	esauriti	pendenti
1980	132.162	136.319	90.792
1981	141.544	122.570	106.128
1982	124.023	153.807	84.099
1983	115.043	112.479	88.016
1984	136.805	107.923	134.960
1985	161.321	112.139	159.128
1986	181.220	112.852	252.642
1987	141.517	177.447	218.680
1988	144.485	135.545	236.996
1989	166.065	121.969	240.967
1990	54.046	57.397	189.923
1991	67.902	61.716	77.420
1992	84.789	67.047	75.672
1993	99.111	76.997	101.230
1994	117.244	96.398	122.656
1995	102.015	97.686	126.900
1996	121.895	108.289	139.616
1997	126.638	113.785	153.185
1998	130.281	124.608	158.315
1999	130.408	130.074	158.766
2000	123.516	144.248	138.074
2001	123.605	123.883	137.742
2002	131.716	122.151	147.401
2003	132.880	119.441	161.343
2004	130.540	124.434	168.839
2005	135.895	127.846	174.879
2006	138.133	118.976	193.910
2007	127.560	128.328	192.919
2008	138.568	130.196	201.158
2009	155.659	128.562	227.888
2010	155.698	131.313	251.947

Fonte: ISTAT, "Serie storiche"; "Annuario statistico italiano" (per il 2009 e il 2010).

**Procedimenti penali - Grado di appello e Cassazione (1980-2010)**



**Tabella 20a - Procedimenti penali pendenti di primo grado (2007-2010)**

	2007	2008	2009	2010
<b>TOTALE</b>	<b>4.435.568</b>	<b>4.379.904</b>	<b>4.351.653</b>	<b>4.430.250</b>
di cui trib. ordinari	1.216.655	1.195.300	1.182.822	1.223.840
di cui Proc. della Repubblica	1.789.718	1.785.558	1.759.050	1.742.259

**Tabella 20b - Procedimenti penali pendenti di secondo grado (2007-2010)**

	2007	2008	2009	2010
<b>TOTALE</b>	<b>160.931</b>	<b>174.181</b>	<b>203.783</b>	<b>224.413</b>
di cui Corte di appello	157.996	170.318	199.470	219.392
di cui dib. monocratico	2.935	3.863	4.313	5.021

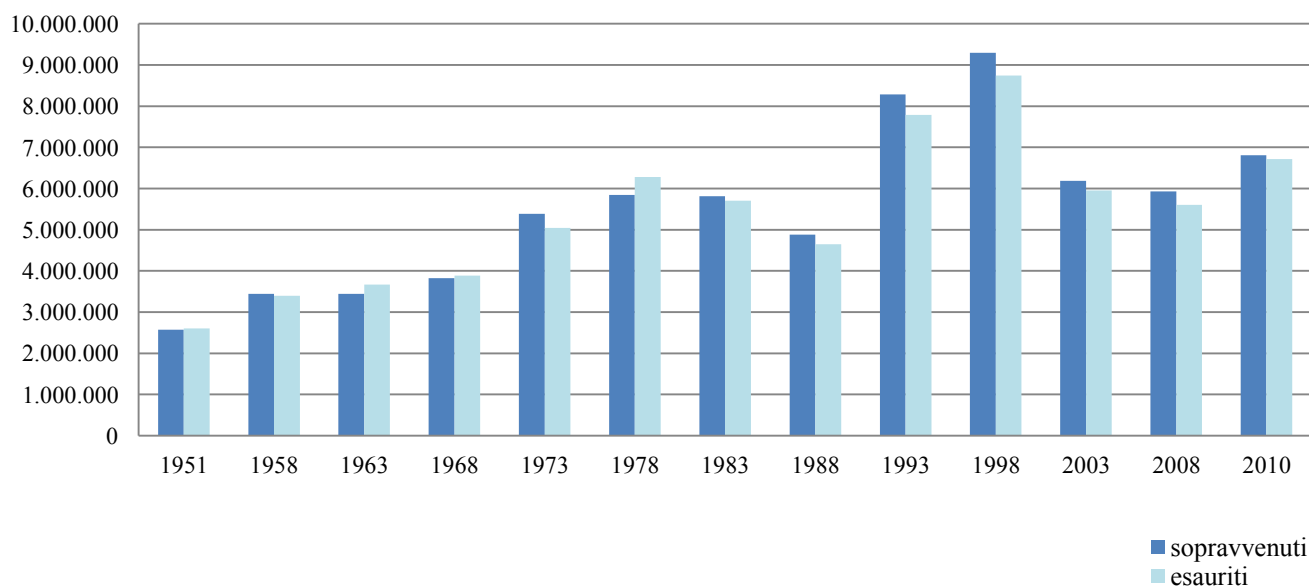
*Fonte: Ministero della giustizia. Si ribadisce quanto già evidenziato nelle considerazioni introduttive alle serie statistiche relative ai procedimenti penali, e cioè che i dati relativi ai procedimenti pendenti disponibili sul sito del Ministero della giustizia non sono direttamente confrontabili con quelli estratti dalle fonti ISTAT sia per scostamenti statistici, sia, in alcuni casi, per la diversa costruzione del dato stesso. In particolare, con riferimento ai procedimenti penali di primo grado nel complesso, le tabelle del Ministero della giustizia sembrano tener conto solamente dei procedimenti "con autore noto", mentre le tabelle dell'Annuario ISTAT riportano anche i dati relativi ai procedimenti nei confronti di "ignoti".*

**Tabella 21 - Procedimenti penali di primo grado sopravvenuti ed esauriti 1951-2010 (vari anni)**

	Sopravvenuti	Esauriti
<b>1951</b>	2.572.923	2.607.434
<b>1958</b>	3.440.207	3.396.420
<b>1963</b>	3.442.878	3.668.418
<b>1968</b>	3.824.337	3.883.099
<b>1973</b>	5.388.680	5.043.654
<b>1978</b>	5.846.095	6.283.825
<b>1983</b>	5.810.643	5.703.618
<b>1988</b>	4.883.102	4.649.959
<b>1993</b>	8.283.346	7.788.634
<b>1998</b>	9.297.810	8.742.137
<b>2003</b>	6.185.642	5.957.465
<b>2008</b>	5.934.209	5.601.485
<b>2010</b>	6.809.914	6.713.644

Fonte: ISTAT, "Serie storiche"; "Annuario statistico italiano" (per il 2010).

**Procedimenti penali di primo grado sopravvenuti ed esauriti 1951-2010 (vari anni)**





### 3.3. Procedimenti penali pendenti dinanzi al giudice di pace

Il [decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274](#), recante "Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468", ha previsto, su talune materie, una competenza del giudice di pace anche in campo penale, che è entrata in vigore a partire dal gennaio 2002.

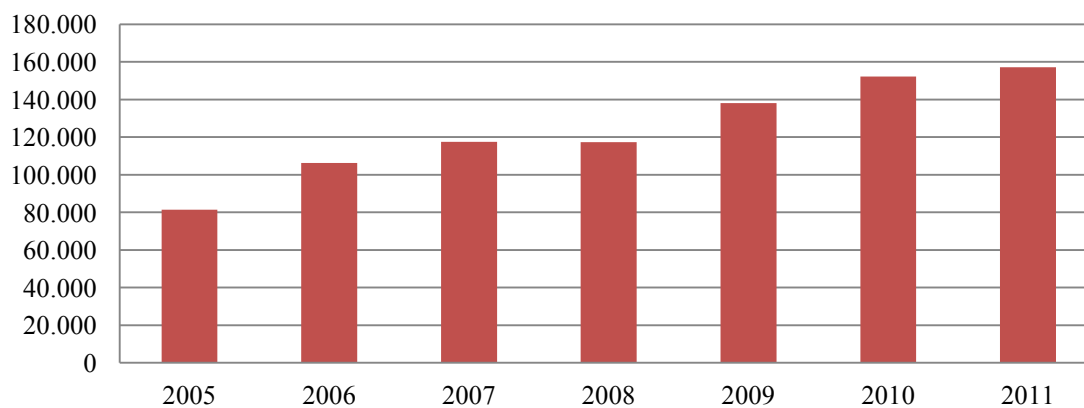
Qui di seguito si riporta una tabella relativa ai procedimenti penali di primo grado pendenti dinanzi al giudice di pace dal 2005 al 2011. I dati comprendono i procedimenti presso il giudice di pace in funzione di giudice per le indagini preliminari e il dibattimento monocratico.

**Tabella 22 - Procedimenti penali di primo grado pendenti presso il giudice di pace (2005-2011)**

<b>2005</b>	81.342
<b>2006</b>	106.201
<b>2007</b>	117.437
<b>2008</b>	117.321
<b>2009</b>	138.164
<b>2010</b>	152.272
<b>2011</b>	157.180

*Fonte: Ministero della giustizia.*

**Procedimenti penali di primo grado pendenti presso il giudice di pace 2005-2011**



### 3.4. Dati sulla durata dei procedimenti penali

La [Tabella 23](#) che segue riporta dati sulla durata dei procedimenti penali, con autore noto, negli anni 2005-2011, resi disponibili dal Ministero della giustizia, [Direzione generale di statistica](#) (DG-Stat). Sono qui presentati i dati della durata in giorni suddivisi per ufficio. A differenza dei procedimenti civili, la DG-Stat presenta anche dati derivanti da rilevazioni dirette sulla durata effettiva alla quale, però, non tutti gli uffici hanno dato risposta. Pertanto per motivi di completezza e di omogeneità con gli analoghi dati riportati per i procedimenti civili, si prende anche qui in considerazione il dato sulla giacenza media (vedi sopra par. 3.1.2). Anche in questo caso la DG-Stat fa presente che "la giacenza media potrebbe essere una stima non attendibile della durata dei procedimenti in presenza di un numero esiguo di procedimenti del movimento (pendenti, sopravvenuti e definiti)"<sup>11</sup>.

**Tabella 23 - Procedimenti penali: durata media in giorni per tipologia di ufficio (2005-2011)**

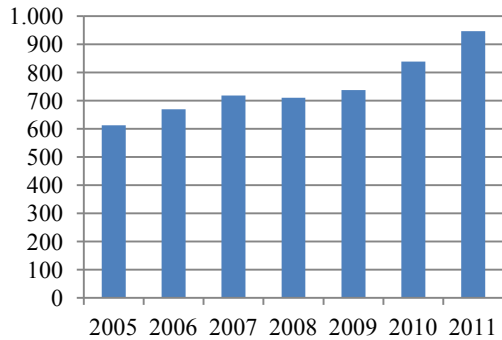
	Corte di appello	Tribunale e relative sezioni	Giudice di pace	Tribunale per i minorenni	Procura della Repubblica presso la Corte di Appello	Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni
<b>2005</b>	612	335	120	345	97	469	179
<b>2006</b>	670	356	154	373	114	457	184
<b>2007</b>	719	351	179	364	147	426	201
<b>2008</b>	710	339	190	311	139	420	202
<b>2009</b>	738	323	203	299	203	400	212
<b>2010</b>	839	326	220	301	237	384	185
<b>2011</b>	947	342	245	336	319	403	167

Fonte: Ministero della giustizia.

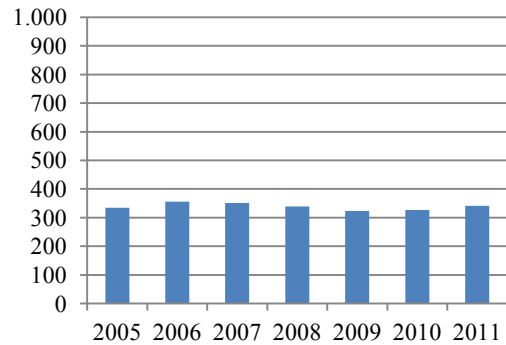
<sup>11</sup> Dall'avvertenza riportata nel *report* "Giacenza media dei procedimenti penali con autore noto" elaborabile sul sito della DG-Stat (<http://webstat.giustizia.it/AreaPubblica/default.aspx>).

**Procedimenti penali: durata media in giorni per tipologia di ufficio (2005-2011)**

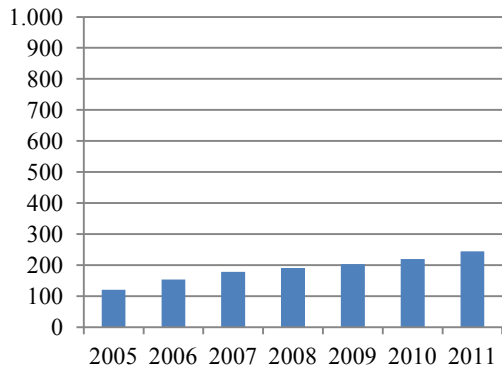
**Corte di appello**



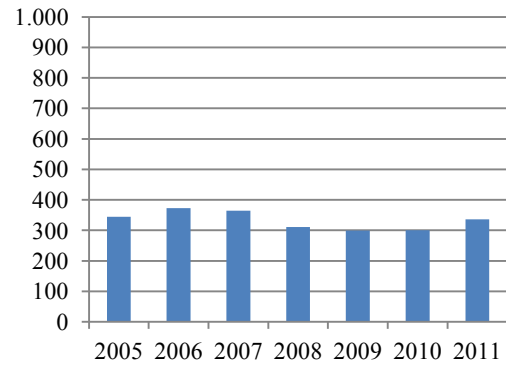
**Tribunale e sezioni**



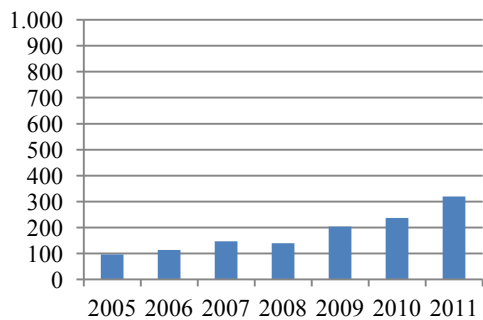
**Giudice di pace**



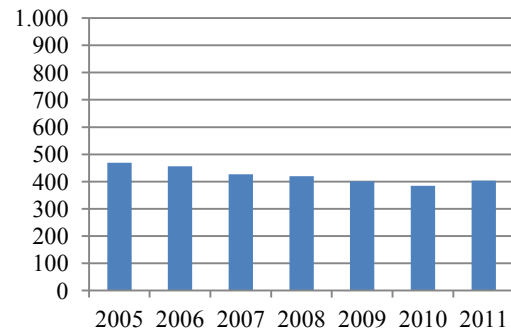
**Tribunale per i minorenni**



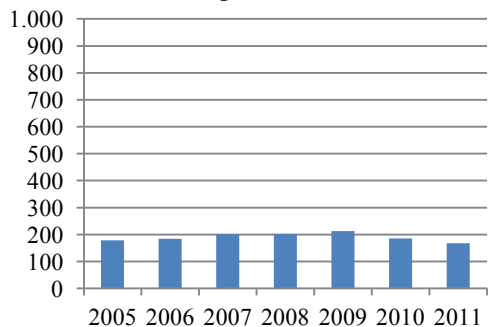
**Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello**



**Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario**



**Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni**



Con riferimento ai dati qui sopra esposti sulla durata dei procedimenti penali, occorre precisare quanto segue:

- i dati relativi alla Corte d'appello comprendono la Sezione Assise, la Sezione Minorenni e la Sezione Penale;
- i dati relativi al Tribunale comprendono il dibattimento Assise, il dibattimento collegiale, il dibattimento monocratico appello giudice di pace, il dibattimento monocratico di primo grado, la Sezioni GIP e GUP;
- i dati relativi al Giudice di pace comprendono il dibattimento penale e il giudice di pace in funzione di giudice delle indagini preliminari;
- i dati relativi al Tribunale per i minorenni comprendono il dibattimento, iGIP e GUP;
- i dati relativi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario comprendono i procedimenti per reati di competenza del giudice di pace, della direzione nazionale antimafia, e per i reati ordinari.

Dati relativi alla durata media in mesi dei procedimenti definiti davanti alla Cassazione penale sono forniti dalle rilevazioni dell'Ufficio statistico della Suprema Corte. Viene qui riportata la serie storica, anni 2000-2012, per Sezione, fornita dalla pubblicazione [Rapporto statistico del settore penale](#) (periodo: 1/1/2012 - 31/12/2012):

Tab.6.1:

**Durata media in mesi dei procedimenti definiti per sezione: serie storica annuale**

Anni: 2000-2012. Valori medi annui (in mesi)

Anno	SU	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	SF	TOT
2000	11,4	5,3	5,7	7,0	7,6	5,9	6,2			6,3
2001	9,9	6,2	7,7	7,0	7,5	7,8	7,5	5,4	2,7	7,1
2002	10,5	5,9	9,6	7,7	8,5	8,2	11,7	7,1	2,7	7,9
2003	9,9	6,5	9,0	6,7	8,9	6,7	8,4	6,5	2,5	7,1
2004	11,5	6,9	8,8	10,6	11,1	7,5	8,4	4,9	2,1	7,0
2005	10,9	4,9	11,7	12,6	14,6	9,3	8,4	5,1	2,6	7,7
2006	12,5	5,2	10,1	10,7	15,5	9,2	9,6	6,3	3,5	8,0
2007	13,7	5,3	11,3	8,9	17,5	8,7	8,0	6,7	3,0	8,3
2008	14,0	5,3	15,3	6,8	20,7	7,7	9,0	6,3	2,5	8,9
2009	21,6	3,6	21,5	8,0	19,5	4,4	12,8	6,1	2,8	10,2
2010	11,7	4,9	8,1	6,3	8,2	6,1	9,2	6,6	2,3	6,9
2011	10,7	6,6	5,1	7,9	6,8	7,1	7,8	7,5	2,3	7,1
<b>2012</b>	<b>11,2</b>	<b>7,5</b>	<b>5,3</b>	<b>7,2</b>	<b>6,9</b>	<b>8,1</b>	<b>6,9</b>	<b>7,6</b>	<b>2,2</b>	<b>7,2</b>

Fonte: Corte Suprema di Cassazione - Ufficio di statistica

## 4. CONFRONTI INTERNAZIONALI

### 4.1. Confronti internazionali su temi vari

Si riportano, in questa prima sezione, elementi di confronto con alcuni Paesi europei che si ritengono più significativamente comparabili con l'esperienza italiana, per popolazione, territorio e appartenenza all'Europa continentale. In proposito si è, in particolare, scelto di non utilizzare, in linea di massima, i dati relativi ai paesi di *common law* sia per le rilevanti differenze esistenti fra questi e i sistemi di *civil law*, sia per alcuni problemi di aggregazioni e di incompletezza dei dati disponibili nelle fonti qui considerate.

Una successiva sezione è invece dedicata al documento della Commissione europea [The EU Justice Scoreboard](#) del marzo 2013.

#### 4.1.1. Dati statistici sulla spesa

Le tabelle che seguono sono tratte dal sito dell'EUROSTAT<sup>12</sup> e riportano le spese per il sistema giudiziario e penitenziario, in percentuale rispetto al PIL, di Germania, Spagna, Francia, Italia e Polonia. Tali dati si basano sulla classificazione internazionale della spesa pubblica recata dal sistema COFOG (vedi <http://www3.istat.it/strumenti/definizioni/cofog.pdf>). Sono riportati i dati della divisione 03 ("Ordine pubblico e sicurezza"), gruppo 3.3 (tribunali) e gruppo 3.4 (carceri).

Il gruppo 3.3 (*law courts*) include:

Amministrazione, funzionamento o supporto ai tribunali civili e penali e al sistema giudiziario, compresa l'applicazione di sanzioni e di concordati imposti dai tribunali e funzionamento dei sistemi di libertà sulla parola e di libertà vigilata; rappresentanza e consulenza legale per conto dello Stato o di altri, offerta, in denaro o in servizi, dal governo stesso.

Incluso: tribunali amministrativi, difensore civico e simili.

Escluso: amministrazione delle carceri (03.4.1).

(% sul PIL)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GERMANIA	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
SPAGNA	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	<i>n.d.</i>
FRANCIA	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
ITALIA	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
POLONIA	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5

Fonte: EUROSTAT.

---

<sup>12</sup> In particolare alla sezione: [General government expenditure by function \(COFOG\)](#).

Il gruppo 3.4 (*prisons*) include:

Amministrazione, funzionamento o supporto del sistema carcerario e degli altri luoghi per la detenzione o la riabilitazione dei detenuti quali colonie penali, case di correzione, case di lavoro, riformatori e ospedali psichiatrici, ecc.

(% sul PIL)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GERMANIA	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
SPAGNA	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	<i>n.d.</i>
FRANCIA	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
ITALIA	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
POLONIA	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Fonte: EUROSTAT.

Ulteriori elementi di confronto sono offerti dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ - *European Commission for the Efficiency of Justice*) del Consiglio d'Europa. Essa produce un "Rapporto di valutazione", a cadenza biennale, che confronta la situazione del sistema giudiziario dei Paesi europei. Gli ultimi rapporti - [Rapporti 2012](#) e [2010](#), con riferimento rispettivamente a dati 2010 e 2008 - contengono dati relativi al "sistema giudiziario" in senso stretto - comprendente corti, pubblico ministero e gratuito patrocinio - e alle spese per la giustizia nel suo complesso (comprendente altresì la materia penitenziaria e le spese complessive di funzionamento dei dicasteri):

*Stanziamenti complessivi per la giustizia in alcuni Paesi europei - Anno 2010*

	Sistema giudiziario	Spese complessive
Francia	3.935.548.101	7.517.535.561
Germania	8.171.552.490	13.320.680.442
Italia	4.427.485.116	7.716.811.123
Spagna	4.202.016.219	4.632.278.011
Polonia	1.700.843.570	2.821.561.570

Fonte: Rapporto CEPEJ.

*Stanziamenti complessivi per la giustizia in alcuni Paesi europei - Anno 2008*

	Sistema giudiziario	Spese complessive
Francia	3.692.145.526	6.497.010.000
Germania	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Italia	4.282.629.598	7.278.169.362
Spagna	3.906.088.640	4.040.218.130
Polonia	1.560.094.000	2.428.891.000

Fonte: Rapporto CEPEJ.

#### 4.1.2. Tasso di litigiosità

Sulla base dei Rapporti CEPEJ sopra menzionati è possibile operare dei confronti internazionali relativi al tasso di litigiosità espresso in termini di procedimenti sopravvenuti nell'anno per 100.000 abitanti. Sono considerati i procedimenti di civili - compresi i commerciali - di natura contenziosa di primo grado. Con riferimento ai grandi Paesi continentali considerati nella presente trattazione, gli ultimi Rapporti CEPEJ<sup>13</sup>, con riferimento agli anni 2008 e 2010, riportano i dati sintetizzati nella tabella che segue.

*Tasso di litigiosità*

	2010	2008
Germania	1.935	<i>n.d.</i>
Polonia	2.146	1.959
Francia	2.758	2.728
Italia	3.958	4.768
Spagna	4.219	3.579

Fonte: Rapporti CEPEJ 2010 e 2012.

I Paesi con minori tassi di litigiosità nel 2010, tra i 42 considerati dalle rilevazioni del CEPEJ, risultano essere la Finlandia (202 casi sopravvenuti per 100.000 abitanti) e la Norvegia (367 casi).

#### 4.1.3. Tasso di detenzione e sovraffollamento carcerario

Il *report* ISTAT "[I detenuti nella carceri italiane](#)" (anno 2011), già richiamato in relazione ai dati sulla popolazione carceraria e sulle pene alternative, riporta alcuni dati comparativi sul tasso di detenzione e sul sovraffollamento delle carceri.

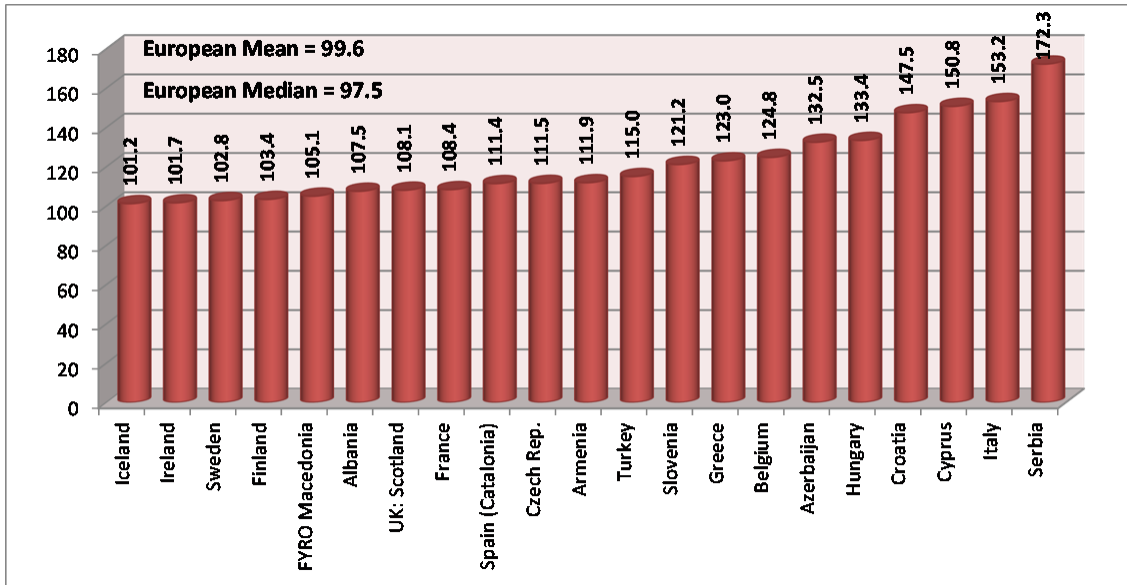
In particolare il citato *report* fissa il tasso medio nella UE di detenzione per 100.000 abitanti a 127,7; rispetto a tale media, l'Italia registra un tasso più basso, pari a 112,6. A fronte di un tasso di detenzione relativamente basso, l'Italia registra un tasso di sovraffollamento delle carceri piuttosto alto<sup>14</sup>. A tale riguardo il *report* cita un'ulteriore fonte, il documento [Space I. Council of Europe annual penal statistics, survey 2010](#) dell'Università di Losanna, riportando i dati relativi

<sup>13</sup> Grafici 9.5 nelle pagine 143 e 175 rispettivamente nei Rapporti 2010 (dati 2008) e 2012 (dati 2010).

<sup>14</sup> Tale circostanza si verifica, secondo il *report* ISTAT, "a causa sia dei detenuti in attesa di giudizio, che rappresentano il 43,1% nel 2010 contro una media europea del 27,1%, sia del minor utilizzo delle misure alternative al carcere (30,5 soggetti in misura alternativa per 100.000 abitanti contro i 199,2 per 100.000 abitanti della media europea)"

al sovraffollamento sintetizzati dal *Grafico 1-B* di quel documento, che appare utile riportare anche qui di seguito.

*Grafico 1-B: Paesi che si trovano in situazione di sovraffollamento carcerario (più di 100 detenuti per 100 posti)*



Il *Survey 2010* rileva che rispetto al 2009, nel 2010 si registra un leggero aumento nella media europea (da 96,6 nel 2009 a 97,5 nel 2010), mentre il numero di Paesi (tra cui l'Italia) in sovraffollamento grave con più di 130 detenuti per 100 posti rimane sostanzialmente stabile dal 2008 (sei Paesi nel 2008 e 2010, sette nel 2009). Occorre sottolineare, però, come lo stesso *Survey* avverta che i dati relativi al presente confronto devono essere considerati con cautela a causa delle differenze, tra i vari Paesi, nelle modalità di calcolo dei posti a disposizione nelle strutture penitenziarie.



#### 4.2. Il documento *EU Justice Scoreboard* della Commissione europea

Sulla base dei principali risultati forniti dal Rapporto del CEPEJ (*vedi sopra*), la Commissione europea ha elaborato il documento [\*The EU Justice Scoreboard\*](#), presentato il 27 marzo 2013<sup>15</sup>. Lo *Scoreboard* si prefigge di presentare dati tendenziali sui sistemi giudiziari di tutti gli Stati membri, riferiti all'anno 2010: lo stesso documento avverte di come non si sia potuto quindi tener conto di effetti di riforme eventualmente avviate in alcuni Stati. La rilevazione prende in considerazione solamente la giustizia civile e amministrativa e, in tal modo, intende avviare una riflessione sugli effetti negativi delle inefficienze dei sistemi giudiziari sull'economia dei vari Paesi, sulla scorta di quanto già indicato dalla Comunicazione della Commissione "Analisi annuale della crescita 2013" ([COM\(2012\) 750 final](#)). Lo *Scoreboard*, inoltre, è uno strumento non vincolante: esso presenta alcune caratteristiche salienti dei sistemi giudiziari che richiedono, laddove la *performance* del sistema preso in considerazione non risulti soddisfacente, una più approfondita analisi in vista di rimedi possibili. Occorre tenere presente, in ogni caso, che le differenze esistenti tra sistemi giudiziari possono anche rendere problematica la comparazione di alcuni dati. Si tratta, poi, di uno strumento in evoluzione che mirerà a considerare, nei prossimi anni, ulteriori parametri utili per il giudizio sull'efficienza dei sistemi medesimi, anche attraverso i suggerimenti delle istituzioni degli Stati membri.

Lo *Scoreboard* fa riferimento a tutti i 27 paesi membri dell'Unione europea. Nella presente trattazione si cercherà altresì di dare conto di ulteriori dati relativi alla Germania, alla Francia, alla Spagna e alla Polonia, sia per la già evidenziata maggiore comparabilità delle dimensioni territoriali e della popolazione di questi Paesi con la realtà italiana, sia per la loro comune appartenenza all'area dell'Europa continentale che, almeno tendenzialmente, implica, se non una maggiore vicinanza, una minore distanza dei rispettivi sistemi giuridici. Tali ulteriori dati di confronto sono contenuti nello studio del CEPEJ [\*The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States\*](#) - di seguito "documento CEPEJ" - sulla base del quale sono stati costruiti i principali dati dello *Scoreboard*.

Qui di seguito si riportano alcuni grafici dello *Scoreboard*<sup>16</sup>. Si ribadisce che i dati, ripresi dal "documento CEPEJ", sono riferiti al 2010. In generale i grafici

---

<sup>15</sup> COM(2013) 160 final - *Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*.

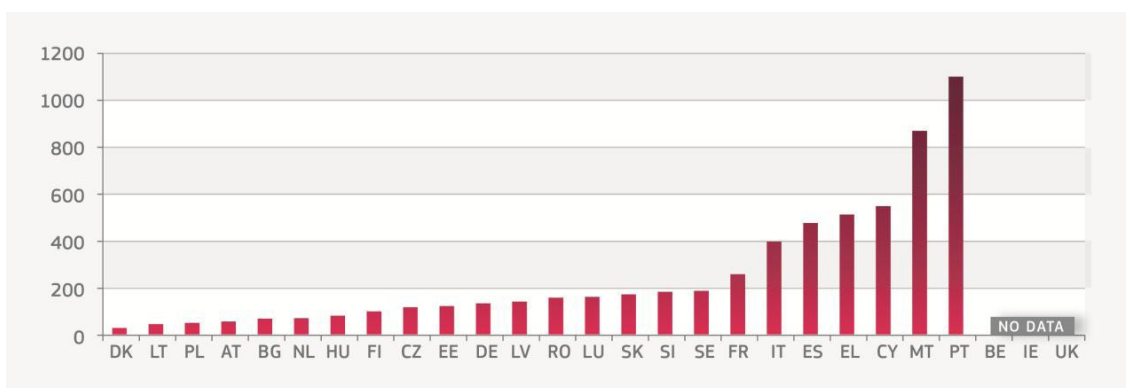
<sup>16</sup> Si riporta qui la legenda delle sigle utilizzate per i vari Paesi: BE Belgio; BG Bulgaria; CZ Repubblica Ceca; DK Danimarca; DE Germania; EE Estonia; IE Irlanda; EL Grecia; ES Spagna; FR Francia; IT Italia; CY Cipro; LV Lettonia; LT Lituania; LU Lussemburgo; HU Ungheria; MT Malta; NL Paesi Bassi; AT Austria; PL Polonia; PT Portogallo; RO Romania; SI Slovenia; SK Slovacchia; FI Finlandia; SE Svezia; UK Regno Unito. Con riferimento al Regno Unito: EN Inghilterra; WL Galles; SC Scozia; NI Irlanda del Nord.

fanno riferimento alle cause non penali, comprendenti le cause civili e commerciali, di esecuzione, nonché quelle in materia di catasto, registro delle imprese e relative a procedimenti amministrativi (si tratta della categoria denominata dallo *Scoreboard* “non-criminal cases”); ulteriori grafici fanno riferimento in modo specifico ai procedimenti civili e commerciali di natura contenziosa.

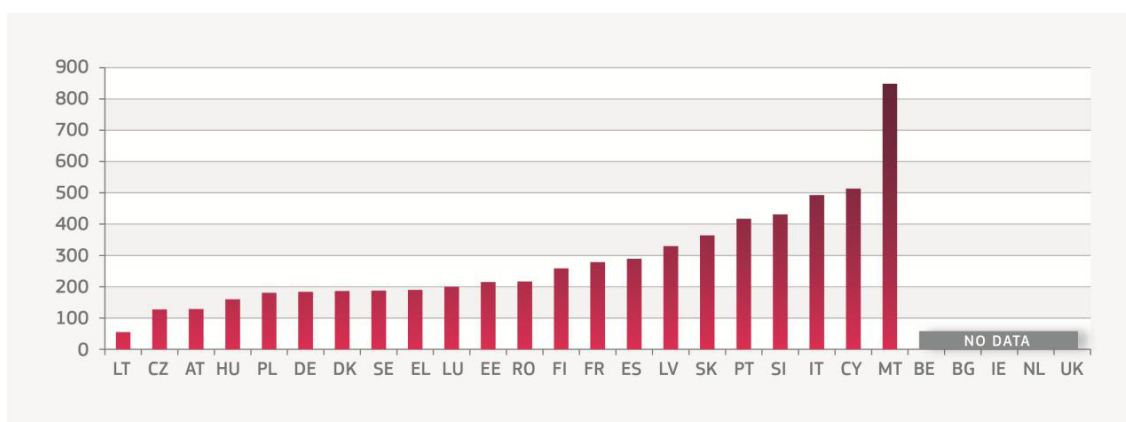
Tutti i grafici dello *Scoreboard* si riferiscono al primo grado, tranne il *Grafico 4*.

I grafici di seguito riportati offrono una serie di dati comparativi sulla lunghezza, in giorni, rispettivamente, dei procedimenti non penali in generale - come sopra definiti - (*Grafico 1*) e dei procedimenti civili e commerciali di natura contenziosa (*Grafico 2*). Si riporta un ulteriore grafico (*Grafico 4*<sup>17</sup>) che offre poi una comparazione della durata in anni delle cause di insolvenza.

*Grafico 1 - Durata dei procedimenti non penali (in giorni)*

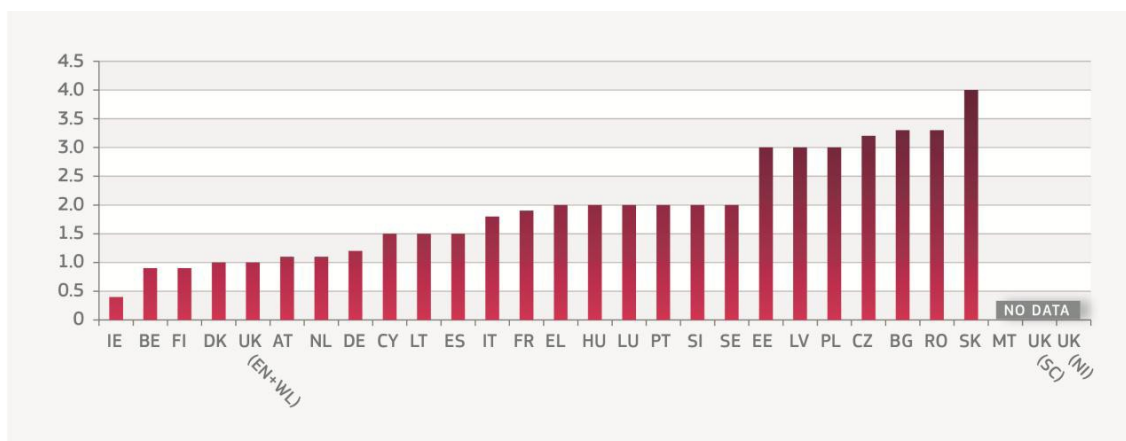


*Grafico 2 - Durata delle cause civili e commerciali di natura contenziosa (in giorni)*



<sup>17</sup> Si segue la numerazione originale dello *Scoreboard*.

Grafico 4 - Durata delle cause di insolvenza (in anni)



Altri grafici riportano l'indice di smaltimento delle cause per i procedimenti non penali (*Grafico 5*) e per i procedimenti civili e commerciali di natura contenziosa (*Grafico 6*). L'indice di smaltimento equivale al rapporto, espresso in percentuale, tra il numero di procedimenti esauriti in un anno e il numero di procedimenti sopravvenuti nello stesso periodo. Tale misura fornisce una misurazione della capacità del sistema giudiziario di definire i procedimenti sopravvenuti: un tasso di smaltimento pari al 100% annuo equivale ad un sistema che riesce ad esaurire nel predetto periodo un numero di procedimenti pari al numero dei procedimenti sopravvenuti nell'anno medesimo. I due valori utilizzati - lunghezza e indice di smaltimento - sono ovviamente legati e devono essere letti contestualmente: un indice di smaltimento basso in presenza di una durata lunga del processo costituiscono un deciso segnale di inefficienza del sistema giudiziario considerato. Il *Grafico 5* dello *Scoreboard*, che si riporta qui di seguito, mostra l'indice di smaltimento per i procedimenti non penali. Dal grafico risulta che l'Italia registra un indice di smaltimento tra i più alti: è superata solamente dal Lussemburgo e dall'Estonia. Il successivo *Grafico 6* mostra lo stesso indice con riferimento alle cause civili e commerciali di natura contenziosa. Anche in questo caso l'Italia presenta una capacità di smaltimento dei procedimenti al di sopra delle medie europee ed è superata dal solo Lussemburgo.

Grafico 5 - Indice di smaltimento dei procedimenti non penali

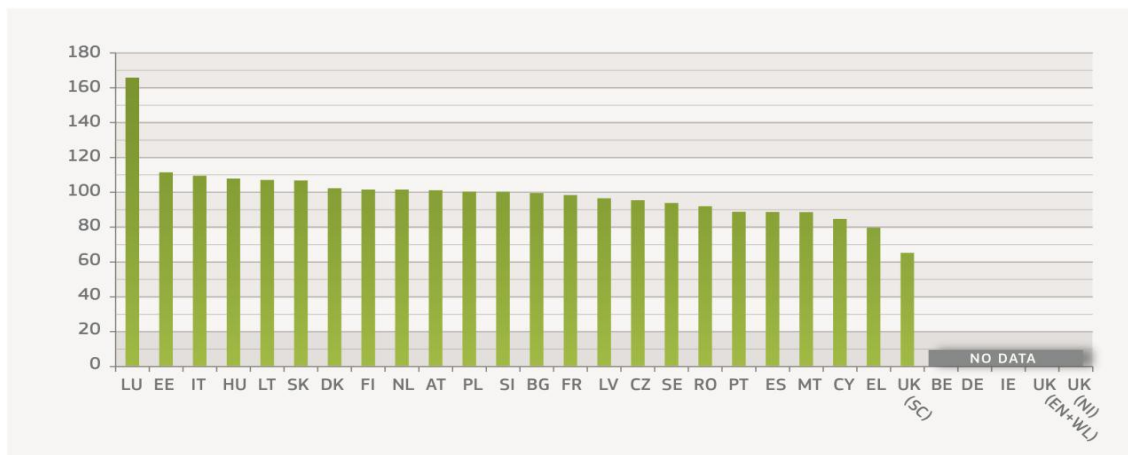
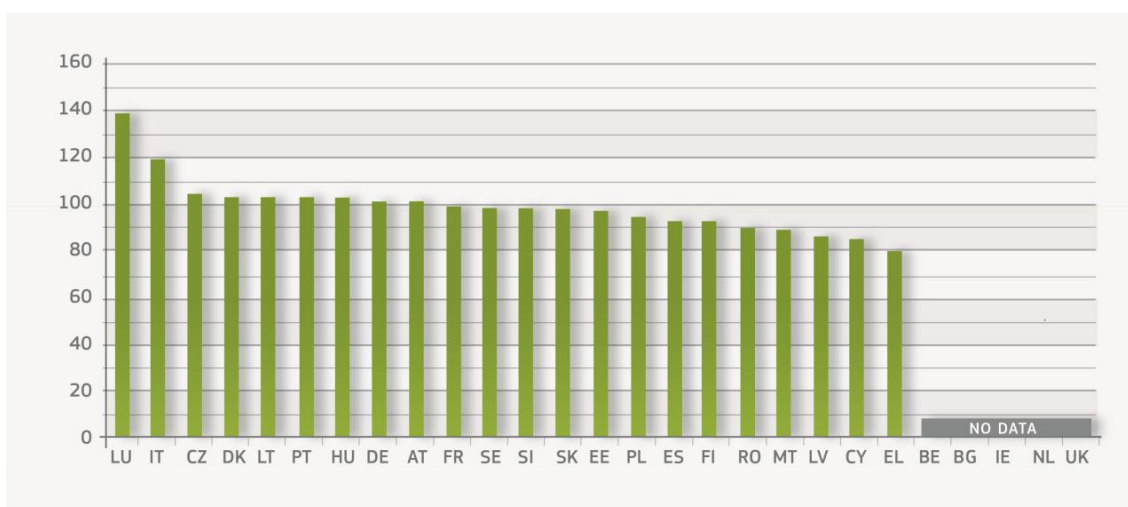


Grafico 6 - Indice di smaltimento delle cause civili e commerciali di natura contenziosa



Gli indicatori di efficienza utilizzati dallo studio del CEPEJ - e dallo *Scoreboard* - riportano quindi per il sistema giudiziario civile italiano due dati non omogenei: limitandosi al caso dei procedimenti "non penali", sul versante della lunghezza dei processi in giorni, infatti, l'Italia si colloca ad un valore ben superiore alla media europea (249 giorni), come alla mediana<sup>18</sup> (147 giorni); per quanto riguarda invece l'indice di smaltimento, l'Italia, con il 109%, si colloca positivamente al di sopra della media e della mediana, pari entrambe al 99%<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> I dati medi dell'Europa a 27 sono espressi dal documento CEPEJ in termini di media aritmetica e di mediana, "il valore dell'unità che si trova a metà della distribuzione, in modo che il 50 per cento del collettivo abbia un valore della variabile uguale o inferiore a esso e il restante 50 per cento un valore superiore". L'utilità del valore mediano consiste nel fatto che esso attenua le distorsioni sulla media aritmetica indotte da valori molto grandi o molto piccoli.

<sup>19</sup> La media e la mediana dell'indice di smaltimento nei casi in questione si possono quindi sostanzialmente considerare entrambe rappresentative di un sistema che nell'anno esaurisce un numero di procedimenti pari a tutti i procedimenti sopravvenuti. Si osserva inoltre che mentre per il dato relativo alla lunghezza dei procedimenti in giorni si registrano una media e una mediana sensibilmente differenti (rispettivamente 249 e 147), l'insieme degli indici di smaltimento riportano una media e una mediana

Considerazioni di tenore simile possono inoltre farsi anche per i procedimenti di natura contenziosa, ove l'Italia mostra un indice di smaltimento superato dal solo Lussemburgo e si colloca agli ultimi posti per la lunghezza dei procedimenti.

Qui di seguito si fornisce un confronto più puntuale sui procedimenti non penali e per quelli civili e commerciali di natura contenziosa, tratto dal documento CEPEJ<sup>20</sup>, per i grandi Paesi dell'Europa continentale (Francia, Germania, Polonia, Spagna) posti a confronto con la mediana dei Paesi dell'Europa a 27. Si osserva come anche la Francia presenti uno scostamento sensibile rispetto alla mediana per la lunghezza dei procedimenti e un indice di smaltimento pari alla mediana. La Polonia, invece, riporta un buon risultato sia in termini di lunghezza, sia in termini di indice di smaltimento, mentre la Spagna presenta un valore alto per la lunghezza (che si abbassa notevolmente per le cause di natura contenziosa) e un indice di smaltimento basso. Si osserva che per la Germania si espone un dato per la lunghezza al di sotto della mediana europea mentre l'indice di smaltimento - solo contenzioso - è al di sopra della mediana.

*Lunghezza dei procedimenti in giorni*

	<b>Non penali</b>	<b>Contenziosi</b>
Polonia	49	180
Germania	131	184
<i>mediana</i>	147	216
Francia	256	279
Italia	395	493
Spagna	473	289

*Indice di smaltimento (%)*

	<b>Non penali</b>	<b>Contenziosi</b>
Italia	109%	118%
Polonia	100%	95%
Francia	99%	98%
<i>mediana</i>	99%	98%
Spagna	88%	94%
Germania	<i>n.d.</i>	100%

Seguono i dati dello *Scoreboard* sui procedimenti pendenti (*Grafici 8 e 9*).

*Grafico 8 - Procedimenti non penali pendenti (per 100 abitanti)*

sostanzialmente identiche, segnale di un andamento più omogeneo dei valori, ben rappresentato dal *Grafico n. 5*.

<sup>20</sup> Documento CEPEJ, pp. 624-626.

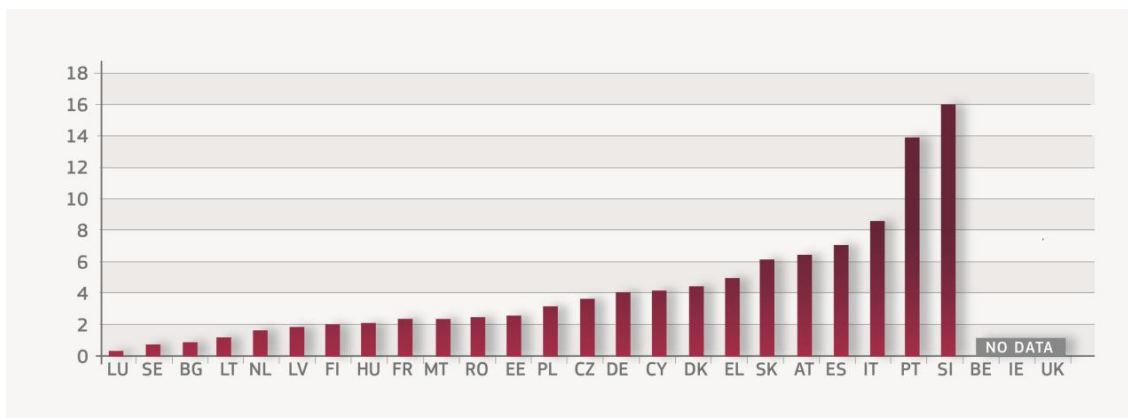
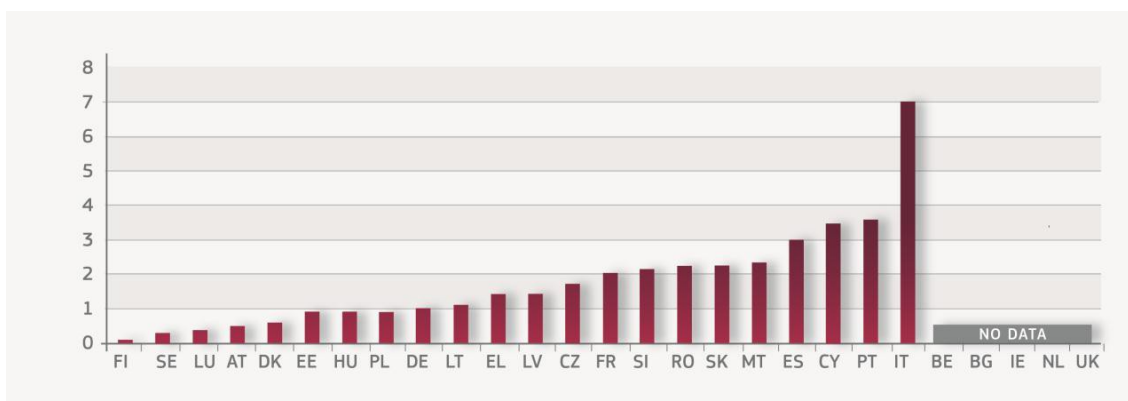


Grafico 9 - Procedimenti civili e commerciali di natura contenziosa pendenti (per 100 abitanti)



Il numero dei procedimenti pendenti (per 100 abitanti) si riferisce al 1° gennaio 2010. Nello specifico, secondo il documento CEPEJ (p. 629):

	Non penali
Francia	2,4
<i>mediana</i>	3
Polonia	3,2
Germania	4
Spagna	7,2
Italia	8,7

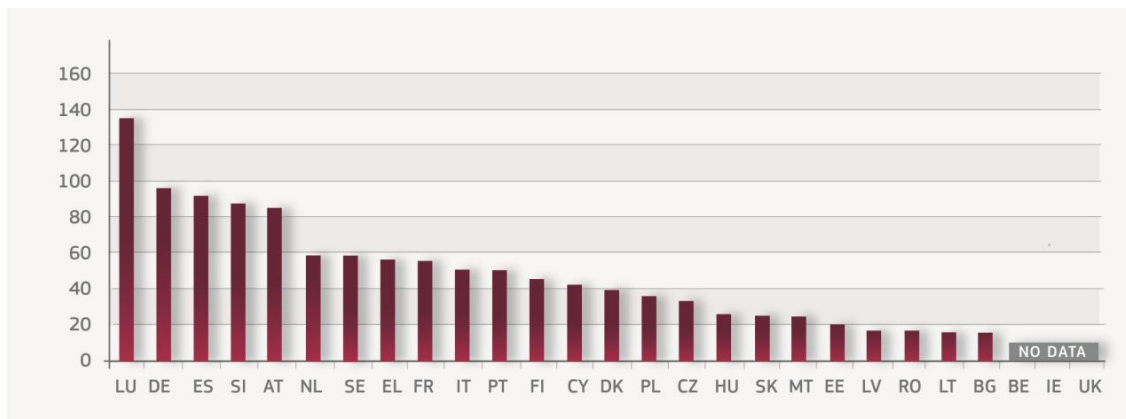
	Contenziosi
Polonia	0,9
Germania	1
<i>mediana</i>	1,4
Francia	2
Spagna	3
Italia	7

Come si vede, in tale rilevazione l'Italia si colloca ben al di sopra della mediana insieme alla Spagna. Se si considerano, però, le cause civili e commerciali di natura contenziosa, i dati registrano una sensibile diminuzione: l'Italia si attesta a 7 e la Spagna a 3, tenendo comunque presente che anche la mediana, pari a 1,4, diminuisce sensibilmente. Si noti come la Francia, per la

categoria più generale delle cause non penali, si collochi al di sotto della mediana, mentre per i procedimenti di natura contenziosa si colloca al di sopra di essa, facendo registrare il minor scarto tra i due dati per i Paesi qui considerati.

Il *Grafico 20* che segue illustra le risorse in bilancio per il sistema giudiziario in euro per abitante<sup>21</sup>. Le cifre si riferiscono alle corti civili, penali e commerciali e non comprendono le funzioni di pubblico ministero e gratuito patrocinio<sup>22</sup>.

*Grafico 20 - Stanziamenti per il sistema giudiziario (in euro per abitante)*



Con riferimento alle risorse finanziarie stanziare per il funzionamento del sistema giudiziario, il documento CEPEJ riporta i dati medi dell'Europa a 27, come al solito, espressi in termini di media aritmetica, pari a 41,7 euro per abitante, e di mediana, pari a 39,6 euro per abitante. Quest'ultimo corrisponde peraltro alla spesa *pro capite* della Francia<sup>23</sup>.

Il documento fornisce anche la media aritmetica ed il valore mediano della percentuale della spesa per il sistema giudiziario rispetto alla spesa complessiva dello Stato, pari rispettivamente a 0,44% e 0,40%.

Con riferimento all'Italia, la cifra indicata per il funzionamento del sistema giudiziario (diversa, quindi, dalla somma delle spese finali del Ministero della

<sup>21</sup> Si deve sottolineare che le cifre di bilancio riportate dai documenti europei qui considerate non sono direttamente confrontabili con quelle esposte nella prima parte del presente fascicolo. Per quanto riguarda l'Italia, ad esempio, il dato complessivo indicato dal documento CEPEJ fa riferimento alle spese finali di competenza nel Rendiconto generale dello Stato 2010. Il dato riferito al funzionamento del sistema giudiziario in senso stretto è un sottoinsieme del totale delle spese finali del Ministero della giustizia.

<sup>22</sup> Lo *Scoreboard* avverte, in nota al Grafico 20, come non sempre sia possibile operare tali distinzioni. In particolare, per Germania, Grecia, Francia, e Lussemburgo, il grafico riporta lo stanziamento complessivo comprendente le funzioni di pubblico ministero; per Belgio, Spagna e Austria, oltre al pubblico ministero, sono riportati i dati per il gratuito patrocinio. I bilanci comprendono le spese a livello statale e a livello di enti territoriali, laddove ciò sia di interesse.

<sup>23</sup> Si deve osservare che la media e il valore mediano sono calcolati a p. 631 del documento CEPEJ considerando anche valori per Belgio, Irlanda e Regno Unito (articolato come al solito in: Inghilterra e Galles; Irlanda del Nord; Scozia) che non sono riportati nel Grafico 20 tratto dallo *Scoreboard*. Per questo motivo il valore mediano (come anche la media aritmetica) risulta essere differente dal valore mediano dello stesso grafico.

giustizia riportate dalla Tabella 1 del presente fascicolo) pari a 3.501,4 milioni circa corrisponde ad una spesa pro capite di 50,3 euro; la spesa in percentuale rispetto alla spesa complessiva dello Stato risulta essere pari allo 0,39%.

Qui di seguito si riportano in maniera riassuntiva i valori della spesa per abitante e della percentuale rispetto alla spesa complessiva dello Stato con riferimento ai Paesi la cui comparazione appare, per le ragioni già esposte, più significativa con l'Italia<sup>24</sup>. Si riporta, inoltre, il valore mediano tra quelli considerati per i Paesi membri dell'Unione europea per agevolare il confronto.

	<b>Spesa per abitante (€)</b>
Germania	68,8
Spagna	62,1
Italia	50,3
Francia = <i>mediana</i>	39,6
Polonia	35,7
	<b>% rispetto alla spesa dello Stato</b>
Polonia	0,85
Spagna	0,60
Germania	0,47
<i>mediana</i>	0,40
Italia	0,39
Francia	0,23

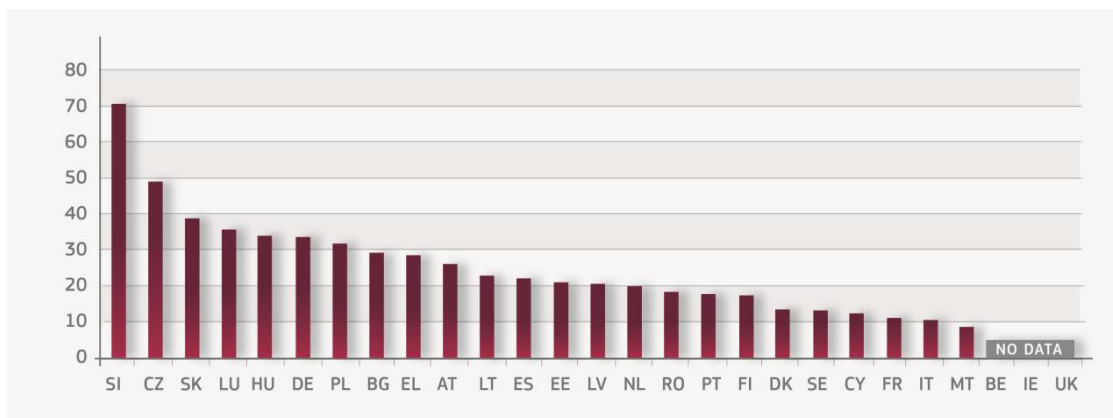
Nel *Grafico 21*, qui di seguito, si riportano i dati relativi al numero dei giudici e al numero degli avvocati per 100.000 abitanti. La categoria comprende i magistrati professionali che lavorano a tempo pieno<sup>25</sup>, con funzioni giudicanti civili e amministrative.

<sup>24</sup> Si riprendono i dati riepilogativi della citata p. 631 del documento CEPEJ.

<sup>25</sup> Nonché quelli che vengono indicati come *Rechtspfleger* o *court clerks*, intendendosi per questi funzionari giudiziari che hanno l'autorità di assumere decisioni o emettere giudizi in condizioni di autonomia. Si tratta di figure rinvenibili in alcuni soltanto degli ordinamenti dei paesi membri dell'Unione europea.



Grafico 21 - Numero dei giudici (per 100.000 abitanti)



Con riferimento all'Italia, il documento CEPEJ sopra menzionato riporta 6.654 giudici professionali (11 ogni 100.000 abitanti: si tratta del dato effettivamente riportato nel grafico 21) e 3.121 giudici non professionali. La somma restituisce il numero di complessivi 9.775 giudici, pari a 16,1 giudici per 100.000 abitanti. *Poiché tale dato considera i magistrati - sia ordinari, sia onorari - che esercitano funzioni giudicanti, nonché i magistrati amministrativi che esercitano le stesse, si osserva che il dato medesimo non è comparabile con quello, ben superiore, riportato nella Tabella 3 del presente fascicolo riferito alla totalità dei magistrati ordinari in servizio.*

Per le ragioni già in precedenza evidenziate si ritiene utile riportare altresì alcuni dati più specifici relativi alla Francia, alla Germania, alla Polonia e alla Spagna<sup>26</sup>.

In Francia, il dato dei giudici professionali a tempo pieno (pari a 6.945 giudici in valore assoluto, 10,7 per 100.000 abitanti) - riportato nella tabella che segue deve essere valutato considerando che ad essi si aggiungono 28.859 giudici non professionali e 578 giudici professionali non a tempo pieno. La somma di giudici professionali e non-professionali comporterebbe una presenza di 55,9 giudici ogni 100.000 abitanti<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Si osserva inoltre che il grafico dello *Scoreboard* relativo al numero dei giudici non presenta dati per alcuni Paesi, ad esempio per il Regno Unito. Si segnala peraltro che il documento CEPEJ riporta i dati relativi a Inghilterra e Galles e, separatamente, alla Scozia, mentre non sono effettivamente disponibili i dati relativi all'Irlanda del Nord. Limitandosi - per brevità ma anche per la relativamente bassa incidenza percentuale dei dati scozzesi - a Inghilterra e Galles, vengono riportati i seguenti dati: 1.984 giudici professionali (3,6 ogni 100.000 abitanti) e 35.716 giudici tra professionali e non (64,7 ogni 100.000 abitanti). Tale ultima cifra comprende, oltre ai giudici professionali non a tempo pieno, anche 26.300 *justices of the peace*, magistrati volontari che ricoprono varie funzioni giudiziali cui sono attribuiti circa il 95% dei procedimenti penali, oltre a procedimenti civili e sul diritto di famiglia. Tali funzionari *part-time* hanno comunque l'obbligo di tenere almeno 13 sedute l'anno. I *justice of the peace* sono tenuti ad una speciale formazione al momento della nomina e sono assistiti da avvocati qualificati (*solicitor* o *barrister*, questi ultimi abilitati all'azione legale per la difesa o pubblica accusa nei tribunali di grado superiore).

<sup>27</sup> Documento CEPEJ, pp. 182-103.

In Germania la giurisdizione ordinaria e amministrativa è esercitata da 19.831 giudici professionali (24,3 ogni 100.000 abitanti). Il numero dei giudici professionali include una quota di giudici che non esercitano a tempo pieno le loro funzioni. Il dato complessivo tiene conto di queste figure calcolandole come frazione dell'unità sulla base del rapporto fra le ore di lavoro di ciascuna di queste figure e le ore di lavoro di un giudice che esercita le sue funzioni a tempo pieno. In aggiunta ai giudici professionali nel sistema tedesco operano 98.107 giudici non professionali (154,6 ogni 100.000 abitanti) che esercitano varie funzioni giurisdizionali.

Per quanto riguarda la Spagna, invece, nella *Grafico 21* dello *Scoreboard* viene riportato un dato leggermente superiore ai 20 giudici ogni 100.000 abitanti: tale dato non è perfettamente coincidente né con il valore esposto dal documento CEPEJ per i giudici professionali (pari a 4.689 giudici, 10,2 ogni 100.000 abitanti), né con il dato che somma i giudici professionali e non professionali (18.184, pari a 39,5 ogni 100.000 abitanti).

In Polonia vi sono, secondo il documento CEPEJ, 10.625 giudici professionali (27,8 ogni 100.000 abitanti) e 22.076 giudici non professionali: nel complesso i giudici professionali e non ammonterebbero a 90,5 unità ogni 100.000 abitanti.

Si riporta una sintesi dei dati riportati dal documento CEPEJ (vedi p. 631 del documento).

	<b>Numero dei giudici professionali per 100.000 abitanti</b>
Polonia	27,8
Germania	24,3
<i>mediana</i>	17,9
Italia	11,0
Francia	10,7
Spagna	10,2
	<b>Numero dei giudici professionali e non per 100.000 abitanti</b>
Germania	154,6
Polonia	90,5
Francia	55,9
Spagna	39,5
<i>mediana</i>	29,8
Italia	16,1

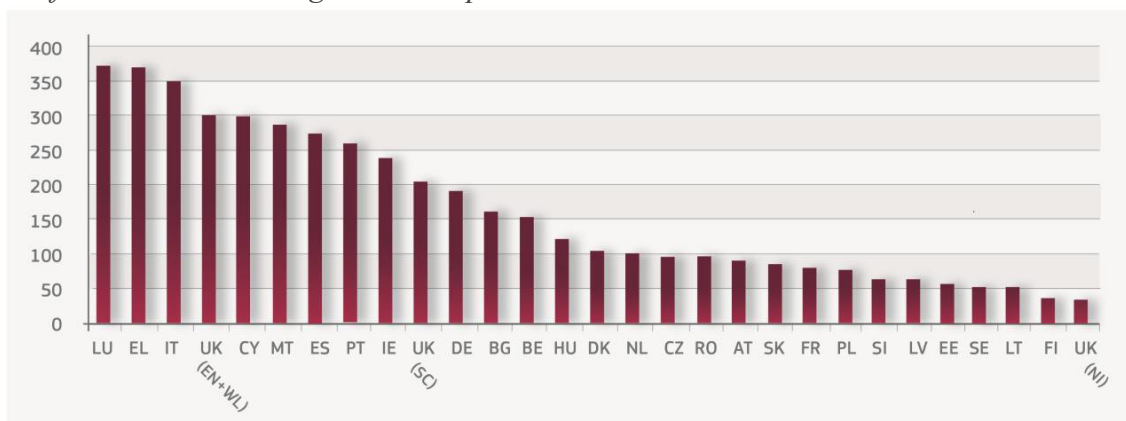
Il documento CEPEJ fornisce anche dati relativi al personale non giudicante dei tribunali (p. 660). Limitandoci, come al solito, ai grandi Paesi continentali, si riportano i dati relativi al personale giudicante e non giudicante dei tribunali.

	<b>Personale complessivo dei tribunali per 100.000 abitanti</b>
Italia	56,8
Francia	88,4
<i>mediana</i>	92,3
Polonia	179,7
Germania	209,9
Spagna	<i>n.d.</i>

	<b>Personale non giudicante per 100.000 abitanti</b>
Francia	32,5
Italia	40,7
<i>mediana</i>	61,1
Germania	65,6
Polonia	94,1
Spagna	<i>n.d.</i>

Si riporta, infine, qui di seguito il *Grafico 22* dello *Scoreboard* relativo al numero degli avvocati<sup>28</sup>.

*Grafico 22 - Numero degli avvocati per 100.000 abitanti*



Come sopra evidenziato, lo *Scoreboard* si concentra essenzialmente sui procedimenti civili di primo grado. Il più volte citato documento CEPEJ fornisce ulteriori indicazioni con riferimento ai procedimenti civili per il secondo grado e

<sup>28</sup> Annotazione dello *Scoreboard* al grafico di cui alla *Figure 22*: "Lawyer is a person qualified and authorised according to national law to plead and act on behalf of his or her clients, to engage in the practice of law, to appear before the courts or advise and represent his or her clients in legal matters" (Raccomandazione del Consiglio d'Europa Rec(2000)21 del 25 ottobre del 2000, sulla libertà d'esercizio della professione di avvocato).

per la massima istanza. Un ulteriore documento CEPEJ-SATURN<sup>29</sup> del giugno 2011 *Study on Council of Europe Member States Appeal and Supreme Courts' Lengths of Proceedings* fornisce ulteriori indicazioni, in particolare per la durata dei procedimenti, anche in materia penale.

Sulla base delle indicazioni fornite dai suddetti documenti è possibile evidenziare ulteriori informazioni comparative, in particolare sulla durata dei procedimenti. La lunghezza dei procedimenti è espressa in termini di "Disposition time" (DT), grandezza - espressa in giorni -ottenuta come rapporto tra casi non esauriti e casi esauriti in un anno, moltiplicato per 365. Tale grandezza dovrebbe quindi offrire (analogamente alle durate stimate per i procedimenti considerate in altre parti del presente *dossier* con riferimento all'Italia) un'indicazione della lunghezza dei procedimenti

Prendendo in considerazione i dati riferiti al 2010 per i procedimenti civili di natura contenziosa, per tutti e tre i gradi di giudizio e per i Paesi europei che sono stati generalmente presi in considerazione nei presenti confronti, il documento CEPEJ fornisce, in appendice alle sezioni dedicate ai singoli Paesi, i dati riassunti nella tabella qui di seguito:

*Durata stimata in giorni dei procedimenti civili e commerciali di natura contenziosa nei tre gradi di giudizio (2010)*

	1° grado	2° grado	Ultimo grado
Francia	279	359	342
Germania <sup>30</sup>	184	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Italia <sup>31</sup>	493	1.268	1.231
Polonia	180	45	<i>n.d.</i>
Spagna	289	189	273

Dal documento CEPEJ-SATURN è possibile ricavare dati sulla durata dei procedimenti (calcolata in maniera analoga a quella dei procedimenti civili) per i procedimenti penali nei tre gradi di giudizio (si veda in particolare la tabella 23 , p. 85). I dati, in questo caso, sono riferiti al 2008 e si riferiscono alla totalità dei procedimenti penali (in altre rilevazioni il rapporto CEPEJ-SATURN distingue i reati minori). Occorre sottolineare che i dati riportati dal suddetto documento non comprendono i tempi pre-processuali. Non sono resi disponibili i dati per la

<sup>29</sup> "SATURN Guidelines on judicial time management" è uno strumento specifico all'interno del CEPEJ per la valutazione della durata dei procedimenti negli Stati membri del Consiglio d'Europa.

<sup>30</sup> Per la Germania sono disponibili dati completi con riferimento all'anno 2006: 125 giorni per il 1° grado; 84 giorni per il 2° grado; ultimo grado 659 giorni.

<sup>31</sup> I dati relativi all'Italia non sono direttamente comparabili con quelli contenuti nella terza parte del presente *dossier* in quanto si riferiscono ad un insieme procedimentale non sovrapponibile.

Francia e la Germania. Per agevolare il confronto si riporta anche il valore mediano (riportato a p. 83 del medesimo documento).

*Durata stimata in giorni dei procedimenti penali nei tre gradi di giudizio (2008)*

	<b>1° grado</b>	<b>2° grado</b>	<b>Ultimo grado</b>
Francia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Germania	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Italia <sup>32</sup>	334	805	212
Polonia	93	56	103
Spagna	144	70	267
<i>mediana</i>	101	70	81

---

<sup>32</sup>. Presumibilmente la non completa sovrapposibilità con i dati riportati nella tabella 23 contenuta nella terza parte del presente *dossier* dipende soprattutto dalla mancata considerazione dei tempi legati alla fase preprocessuale delle indagini. Altre differenze sono probabilmente legate al modo in cui sono computati (o non computati) i tempi intermedi fra il primo e il secondo grado e fra il secondo grado e la cassazione.



## 5. CONSIDERAZIONI FINALI

Sulla base dei dati esposti nel presente *dossier* si ritiene utile formulare, in via conclusiva, alcune valutazioni di carattere generale.

Il primo aspetto che si intende sottolineare è rappresentato dal fatto che i problemi di efficienza del sistema processuale civile e di quello penale sono in misura prevalente problemi "ereditati dal passato". La crisi di efficienza della giustizia in Italia - come emerge dai dati sui movimenti dei procedimenti - è una crisi che ha inizio negli anni '70 del secolo scorso, si aggrava nel corso dei successivi anni '80, per raggiungere il suo momento di maggiore difficoltà nella prima metà degli anni '90. E' in questo arco temporale che il sistema processuale civile e penale registra un incremento delle pendenze progressivamente sempre più rilevante e per un periodo estremamente lungo. A fronte di questa situazione, a partire dalla fine degli anni '80, vengono effettuati una serie di interventi che operano su piani diversi - da quello propriamente organizzativo a quello ordinamentale<sup>33</sup>, da quello sostanziale a quello processuale<sup>34</sup> - e che determinano

---

<sup>33</sup> Fra questi interventi, senza alcuna pretesa di esaustività, si rammentano sul piano organizzativo e ordinamentale gli interventi di incremento del ruolo organico della magistratura ordinaria ricordati nella seconda parte del presente *dossier* effettuati nel 1989, nel 1993 e 2001, l'eliminazione delle preture mandamentali e la loro sostituzione con le preture circondariali nel 1989 (legge n. 30 del 1989), l'istituzione del giudice di pace nel 1991 (con avvio della sua operatività limitatamente all'ambito civilistico nel 1995) in attuazione delle previsioni di cui alla legge n. 374 del 1991, l'istituzione del giudice unico di primo grado (legge n. 254 del 1997 e decreto legislativo n. 51 del 1998, le cui disposizioni hanno acquistato efficacia a decorrere dal 2 giugno 1999), l'istituzione delle sezioni stralcio di cui alla legge n. 276 del 1997, gli interventi modificativi della citata legge n. 374 del 1991 e l'attribuzione di una competenza penale al giudice di pace contenuti nella legge n. 468 del 1999 (l'attribuzione della predetta competenza penale era oggetto di una previsione di delega che venne esercitata con il decreto legislativo n. 274 del 2000 le cui disposizioni entrarono in vigore il 2 gennaio 2002), per arrivare infine ai già citati decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012 attuativi della revisione della geografia degli uffici giudiziari. I limiti di questa esposizione consentono di non soffermarsi sugli interventi di carattere settoriale fra i quali ci si limita a ricordare la legge n. 133 del 1998 - in tema di incentivi ai magistrati trasferiti d'ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradistrettuali - per la particolare rilevanza delle disposizioni in essa contenute

<sup>34</sup> In ordine agli aspetti sostanziali e processuali ci si limita a citare, a titolo esemplificativo, solo alcuni interventi. Per quanto concerne l'ambito del processo civile può innanzitutto farsi riferimento a quei provvedimenti legislativi che nel corso degli ultimi venticinque anni hanno cercato di aumentarne l'efficienza, tra l'altro, dando più stringente attuazione ai principi di concentrazione, oralità e immediatezza, prevedendo l'immediata esecutività della sentenza di primo grado, rivedendo la disciplina dell'appello e del ricorso per cassazione, nonché introducendo e favorendo il ricorso a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie civili (dalla legge n. 353 del 1990, al decreto legge n. 35 del 2005, alla legge n. 263 del 2005, al decreto legislativo n. 40 del 2006, per arrivare alla legge n. 69 del 2009, questa ultima contenente le deleghe nell'esercizio delle quali sono stati emanati il decreto legislativo n. 150 del 2011 in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione e il decreto legislativo n. 28 del 2010 in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali). Per quanto riguarda l'ambito penalistico, sul piano sostanziale, può farsi riferimento, in particolare, ai provvedimenti legislativi di depenalizzazione e, fra questi, alle leggi n. 499, n. 561 e n. 562 del 1993, nonché soprattutto alla legge n. 205 del 1999 e ai decreti legislativi n. 507 del 1999 e n. 74 del 2000 adottati sulla base delle deleghe contenute nella medesima legge n. 205, mentre sul versante processuale sono numerosi gli interventi normativi che hanno avuto di mira una riduzione dei tempi processuali, soprattutto attraverso il potenziamento del ruolo dei riti speciali e della funzione di

un'importante recupero di efficienza. Dalla seconda metà degli anni '90 del secolo scorso, per proseguire nella prima decade del nuovo secolo - seppur limitatamente al primo grado - la crescita delle pendenze si arresta, sia nel civile sia nel penale, e il volume complessivo dell'arretrato subisce inoltre una riduzione apprezzabile.

Quanto precede non significa però negare la permanenza di alcune importanti aree di criticità.

La prima è costituita dal fatto che nonostante i ricordati interventi di riforma - sempre con riferimento al primo grado - l'arretrato accumulatosi nel tempo non diminuisce adeguatamente ed anzi negli ultimi anni le sue dimensioni complessive sono rimaste sostanzialmente immutate.

La seconda area di criticità - relativa ad un contesto specifico nell'ambito degli uffici di primo grado - è quella della giustizia di pace sulla quale ci si è soffermati sia nella seconda, sia nella terza parte, del presente *dossier*. I dati disponibili rendono evidente che - tanto nel civile, quanto nel penale - la situazione davanti agli uffici del giudice di pace, a fronte della progressiva riduzione del personale giudicante a partire dal 2003, registra un tendenziale peggioramento, con aumenti delle pendenze e dei tempi procedurali.

La terza area di criticità è, infine, rappresentata dalla situazione dei giudizi di impugnazione davanti alle corti di appello e davanti alla Corte di cassazione - sia nel civile, sia nel penale - dove l'incremento delle pendenze non si è mai arrestato e sta progressivamente raggiungendo livelli sempre più rilevanti, con una durata media dei tempi procedurali pervenuta a livelli insostenibili e in continuo aumento.

Si tratta di tre ambiti problematici di indubbia rilevanza rispetto ai quali appare indispensabile valutare l'opportunità di misure correttive. Peraltro, in concreto, la necessità di simili misure dovrà essere valutata anche tenendo conto di alcuni interventi già adottati nel corso della XVI legislatura che, però, devono ancora produrre compiutamente i loro effetti. Fra questi interventi di riforma si richiamano, in particolare:

a) le misure contenute nei provvedimenti legislativi con i quali è stata data attuazione alla delega per la modifica della geografia giudiziaria conferita al Governo dalla [legge n. 148](#) del 2011. Si tratta, in particolare, del [decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155](#), recante "Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero", e del [decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156](#), recante "Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace;

b) le misure contenute nei provvedimenti legislativi con i quali nel corso degli ultimi anni è stata portata avanti l'informatizzazione del sistema

---

filtra dell'udienza preliminare (a partire quindi dallo stesso nuovo codice di procedura penale, per arrivare agli interventi contenuti nella legge n. 479 del 1999, alla legge n. 134 del 2003, al decreto legge n. 92 del 2008).



processuale<sup>35</sup>. Si tratta, in particolare, degli interventi in materia effettuati con l'[articolo 2 del decreto-legge n. 138 del 2011](#), con l'[articolo 25 della legge di stabilità 2012](#) (legge n. 183 del 2011), con gli articoli 16, 16-bis, 16-ter, 16-quater, 16-quinquies e 17 del [decreto-legge n. 179 del 2012](#), e con l'articolo 1 della legge di stabilità 2013 ([legge n. 228 del 2012](#))<sup>36</sup>;

c) le misure contenute nell'[articolo 37 del decreto-legge n. 98 del 2011](#), in tema di programmazione e supporto dell'attività degli uffici giudiziari<sup>37</sup>;

d) gli interventi volti a potenziare l'efficienza del processo civile contenuti nel capo IV della [legge n. 69 del 2009](#), con cui sono state introdotte molteplici innovazioni quali, tra le altre, l'ampliamento della competenza del giudice di pace, la semplificazione del contenuto della sentenza, la previsione di nuove modalità di assunzione della prova testimoniale, l'abbreviazione dei termini processuali, la modifica della disciplina relativa all'ammissibilità dei ricorsi in cassazione;

e) le modifiche apportate alla disciplina dell'appello e del ricorso per cassazione nel processo civile dall'[articolo 27 della legge n. 183 del 2011](#) (legge di stabilità 2012) e dall'[articolo 54 del decreto legge n. 83 del 2012](#);

f) le misure contenute nel decreto legislativo n. 150 del 2011, emanato in attuazione della delega di cui all'articolo 54 della citata legge n. 69 del 2009, in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione;

g) le misure contenute nel [decreto legislativo n. 28 del 2010](#), emanato in attuazione della delega di cui all'articolo 60 della citata legge n. 69 del 2009, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, la cui portata è risultata però sensibilmente modificata per effetto della [sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 2012](#)<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Per ulteriori dettagli sui progressi nell'informatizzazione della giustizia, si veda inoltre il documento "[Digitalizzazione del processo](#)", nei "Temi dell'attività parlamentare" a cura del Servizio studi della Camera dei deputati.

<sup>36</sup> Sull'importanza dei processi di informatizzazione e sul cosiddetto processo telematico si rinvia anche alle considerazioni contenute nella parte relativa all'Italia del documento [The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States](#), già in precedenza citato.

<sup>37</sup> Su modalità e limiti di applicazione dell'articolo 37 citato in relazione al cosiddetto Programma di Strasburgo per l'abbattimento dei tempi processuali, si veda, più in particolare, la Relazione del Presidente della Corte d'Appello di Torino in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario 2012 [http://www.giustizia.piemonte.it/stato\\_giustizia.aspx?pnl=9](http://www.giustizia.piemonte.it/stato_giustizia.aspx?pnl=9).

<sup>38</sup> Al riguardo spetterà al legislatore valutare se l'impianto del provvedimento in questione dovrà rimanere immutato per come oggi risultante a seguito della citata sentenza della Corte costituzionale o se sarà preferibile reintrodurre l'impostazione originaria - essendo stata adottata la dichiarazione di illegittimità costituzionale per eccesso di delega - volta a configurare la mediazione o la conciliazione nei casi previsti dal citato decreto legislativo come condizioni di procedibilità della domanda giudiziale ovvero ancora se dovrà adottarsi una nuova soluzione.

Gli interventi sopra richiamati, per le più diverse ragioni, non sono ancora compiutamente valutabili nei loro effetti sul funzionamento della macchina giudiziaria. In particolare, però, quelli indicati nelle lettere a), b), c), d), e) ed f) dovrebbero contribuire ad aumentare la funzionalità degli uffici giudiziari e, quindi, la loro capacità di smaltimento del carico di lavoro complessivo, mentre quello indicato nella lettera g) parrebbe, in linea di principio, suscettibile di contribuire ad una riduzione del numero dei procedimenti civili sopravvenuti. Pur potendosi senz'altro prevedere che tali interventi avranno un impatto positivo sull'efficienza generale del sistema processuale, sembra però improbabile che essi possano da soli risultare sufficienti ad affrontare in modo risolutivo il complesso delle problematiche specifiche sopra evidenziate<sup>39</sup>.

In proposito una particolare sottolineatura parrebbe meritare la situazione della giustizia di pace. Nel vigente quadro ordinamentale - delineato nei suoi tratti essenziali dalla [legge n. 374 del 1991](#) e dalla [legge n. 468 del 1999](#) - la giustizia

---

<sup>39</sup> La riflessione circa la necessità di ulteriori interventi correttivi presuppone una valutazione dei dati disponibili - relativi alle dimensioni dell'arretrato e ai tempi dei procedimenti - alla luce di parametri specifici che consentano di distinguere i diversi ambiti problematici a seconda della loro maggiore o minore criticità. In proposito possono, in via di prima approssimazione, utilizzarsi congiuntamente due approcci distinti. Da un lato è possibile avvalersi, pur con tutte le cautele necessarie, della comparazione con altri ordinamenti e, in particolare, con quelli più vicini all'ordinamento italiano e, da questo punto di vista, può quindi farsi rinvio ai dati contenuti nella quarta parte del presente *dossier*. Dall'altra possono essere utilizzate le indicazioni desumibili dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di ragionevole durata del processo, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. A questo ultimo riguardo è sinteticamente possibile riassumere tali indicazioni rifacendosi al Rapporto del CEPEJ, [Analyse des délais judiciaires dans l'Etats membres du Conseils de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme](#). Il Rapporto citato richiama in primo luogo i criteri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per determinare se in concreto, nei casi sottoposti al suo esame, si è verificata una violazione del principio della ragionevole durata del processo. I criteri in questione sono: 1) la complessità dell'affare; 2) il comportamento processuale della parte che assume essersi verificata la violazione del predetto principio; 3) il comportamento delle autorità competenti; 4) la rilevanza del bene oggetto della procedura giurisdizionale. In aggiunta a tali criteri la Corte europea dei diritti dell'uomo si riserva inoltre un apprezzamento globale delle circostanze specifiche del caso per stabilire in via conclusiva se una violazione abbia effettivamente avuto luogo. Per quanto la valutazione della Corte sia quindi sempre legata alle specificità del caso concreto, l'elevato numero delle pronunce dalla medesima rese sul punto in questione rende possibile estrapolare dalla sua giurisprudenza alcune indicazioni di massima sui tempi delle procedure giurisdizionali. La giurisprudenza della Corte europea evidenzia una valutazione differenziata dei casi a seconda che si tratti di "affari normali", "affari prioritari" o "affari complessi". Per quanto riguarda il civile, la Corte ha escluso la violazione del principio della ragionevole durata, nel caso di affari semplici, per una procedura di un anno e dieci mesi in primo grado, un anno e otto mesi in appello e un anno e nove mesi in cassazione. Per gli affari civili prioritari la Corte ha escluso la sussistenza della violazione per una procedura (in materia lavoristica) di un anno e sette mesi in primo grado, di un anno e otto mesi in appello e di un anno e nove mesi in Cassazione. Per gli affari complessi la Corte ha ritenuto in un caso sussistente la violazione per la parte della procedura (considerata nel suo insieme) eccedente il periodo di otto anni. Per quanto riguarda invece la materia penale, in linea di massima, la Corte è solita constatare la violazione quando la durata del processo penale per gli affari normali eccede un lasso di tempo di circa 5 anni; più specificamente si oscilla tra i 3 anni e 6 mesi e 4 anni e 3 mesi dall'inizio delle indagini sino alla celebrazione del terzo grado di giudizio. Per i casi che palesano una certa complessità la Corte ha considerato ragionevole una durata di 8 anni e 3 mesi per arrivare alla sentenza attraverso i tre gradi di giudizio, compresa la fase inquirente.

di pace costituisce una componente essenziale del sistema di amministrazione della giustizia civile e penale. L'attuale scopertura, superiore al 50 per cento, del relativo ruolo organico di magistratura non può non compromettere la funzionalità di questa componente, con rischi elevati per l'equilibrio del sistema ove tale situazione permanesse nel tempo e ad essa non si ponesse rimedio. Va sottolineato che il fatto che gli uffici del giudice di pace abbiano iniziato la loro attività relativamente di recente (nel 1995 per il civile e nel 2002 per il penale) fa sì che i tempi medi di giacenza dei procedimenti presso di essi siano ancora inferiori a quelli dei procedimenti presso il tribunale ordinario. I dati evidenziano però una tendenza al peggioramento della situazione non solo marcata ma, nelle attuali condizioni, apparentemente inarrestabile, anche in considerazione dei recenti interventi legislativi che hanno ulteriormente ampliato la competenza di tale giudice<sup>40</sup>. L'emanazione del Decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 2011 - con cui si è provveduto alla rideterminazione delle piante organiche del personale della magistratura onoraria addetto agli Uffici del Giudice di pace, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 10-ter della citata legge n. 374 come modificato dall'articolo 1, comma 6-ter, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, all'esito di una vicenda brevemente riepilogata nella seconda parte del presente *dossier* - dovrebbe permettere di porre termine a quella situazione che ha portato il numero dei giudici di pace dai 3845 del 2004 agli attuali 2261<sup>41</sup>. Ma ulteriori ritardi potrebbe derivare dal fatto - anche questo evidenziato nella seconda parte del *dossier* - che un'ulteriore revisione della pianta organica degli uffici del giudice di pace dovrà aver luogo prossimamente per effetto dei provvedimenti di riforma della geografia giudiziaria sopra citati. Sul punto l'adozione delle necessarie misure amministrative, ed eventualmente legislative, dovrebbe comunque costituire - alla luce di quanto esposto - una priorità.

L'altra priorità sul versante di una maggiore efficienza della macchina processuale dovrebbe essere rappresentata dal sistema delle impugnazioni. Fermo restando che non spetta a questa sede fornire indicazioni sul contenuto delle misure da adottare - se processuali ovvero organizzative ovvero ancora sia dell'uno sia dell'altro genere - non è possibile però non segnalare la gravità di una situazione che vede un incremento delle pendenze che, nel civile, è sostanzialmente ininterrotto nell'arco di un trentennio (sul rilievo negativo di questa situazione si vedano anche le considerazioni contenute nel citato documento [\*The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States\*](#), nella parte specificamente relativa

---

<sup>40</sup> Nel corso della XVI legislatura sono stati adottati provvedimenti che hanno ampliato in modo significativo la competenza del giudice di pace. Fra questi si ricordano, in particolare, quelli di cui all'articolo 45 della citata legge n. 69 del 2009, in materia civile, e quelli di cui all'articolo 1 del decreto legge n. 94 del 2009 e di cui all'articolo 4 del decreto legge n. 89 del 2011, in materia di immigrazione.

<sup>41</sup> Come si è già rilevato, stando ai dati reperibili sul sito *internet* del Consiglio superiore della magistratura alla data del 6 maggio 2013 il numero dei giudici di pace in servizio è ancora inferiore ed è pari a 2131 unità.

all'Italia) e che, nel penale, presenta il lieve vantaggio di registrare un andamento analogo "solo" nell'arco dell'ultimo ventennio<sup>42</sup>, mentre la lunghezza dei tempi procedurali relativi ai giudizi di impugnazione continua ad aumentare risultando incompatibile sia con le esigenze di un efficace funzionamento della macchina processuale, sia con il principio costituzionale della ragionevole durata del processo. Le dimensioni del problema - quantitativamente più rilevante nel civile ma con una ricaduta sull'effettività delle decisioni giudiziarie ovviamente maggiore nel penale - risultano poi confermate anche dalla persistente incapacità, costante nell'ultima decade, di assicurare un tasso di smaltimento almeno equivalente alle sopravvenienze.

Considerazioni in parte diverse sembrerebbero doversi fare, invece, in ordine alla situazione davanti agli uffici giudiziari di primo grado che, dai dati raccolti, emerge tendenzialmente come una situazione di stallo e quindi, nell'insieme, non preoccupante come quella riguardante la materia delle impugnazioni, per quanto non valutabile positivamente per le rilevanti dimensioni dell'arretrato e per le conseguenze dello stesso sulla durata dei procedimenti. In particolare, per quel che riguarda l'ambito civilistico, negli ultimi quindici anni si è registrata una complessiva riduzione dell'arretrato alla quale sembra corrispondere anche una riduzione dei tempi procedurali medi valutati sul complesso dei procedimenti. A fronte di ciò deve però rilevarsi che in riferimento ad alcuni ambiti specifici - quali in particolare la cognizione ordinaria - ad una fase in cui si è registrata una riduzione dei tempi in questione ne è seguita un'altra, a partire dal 2005, in cui la tendenza si è invertita e gli stessi risultano costantemente in aumento. Anche per l'ambito penalistico gli ultimi quindici anni hanno visto un'importante riduzione delle pendenze, alla quale però non sembrano corrispondere dati altrettanto positivi sul versante dei tempi procedurali che, pur con leggere variazioni in senso positivo o negativo, rimangono tendenzialmente stabili. Parrebbe in ogni caso indubbia l'esigenza di una significativa riduzione del carico pendente degli uffici di primo grado, ma in proposito - fatta eccezione per quanto sopra rilevato in ordine all'urgenza di interventi correttivi relativi all'ambito della giustizia di pace - potrebbe ritenersi opportuno far precedere l'adozione di eventuali ulteriori misure deflattive da un'attenta valutazione dell'impatto dei provvedimenti adottati nel corso della XVI legislatura, a cominciare da quelli attinenti alla revisione della geografia giudiziaria, in quanto questi dovrebbero incidere soprattutto - anche se non esclusivamente - sulla funzionalità proprio degli uffici di primo grado. I dati esposti nel presente *dossier* inducono infatti a ritenere che, risolte le problematiche esistenti in relazione al funzionamento della giustizia di pace garantendo in questo ambito un grado di efficienza equivalente in termini di tasso di smaltimento a quello dei tribunali, il sistema verrebbe posto in condizioni tali da assicurare una tendenziale ed omogenea diminuzione dell'arretrato esistente<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Fatta eccezione per gli anni 2000, 2001, 2002 e 2007.

<sup>43</sup> Come già evidenziato - limitatamente agli uffici di primo grado - negli ultimi quindici anni si è registrata un' apprezzabile riduzione delle pendenze che si è però arrestata nella parte finale di tale

Ciò non toglie che si potrebbero però ritenere insufficienti le modalità e i tempi con cui avverrebbe questa diminuzione dell'arretrato. Si tratterebbe in ogni caso di una valutazione che, allo stato, non sembra possibile effettuare sulla base dei dati disponibili e che per di più implicherebbe anche talune considerazioni di carattere esclusivamente politico<sup>44</sup>.

Passando a considerare i dati contenuti nelle prime tre parti del *dossier* alla luce di quelli contenuti nella quarta parte, dedicata ai confronti internazionali, sulla base dei medesimi sembra possibile formulare alcune ulteriori valutazioni che peraltro - come già osservato in sede di avvertenza introduttiva - non devono intendersi come conclusioni sui punti specificamente affrontati, quanto piuttosto come indicazioni di temi meritevoli di ulteriore riflessione.

Il primo profilo da evidenziare è quello relativo all'entità delle risorse finanziarie destinate alla giustizia nell'ambito del bilancio dello Stato. Il volume di queste risorse sembrerebbe - pur con alcune incertezze - collocarsi in una dimensione media, o comunque non troppo distante dalla media, nel confronto con gli altri paesi europei e, in particolare, con quelli che, per popolazione, territorio e appartenenza all'Europa continentale, sono stati considerati come i più significativamente comparabili con la realtà italiana (e cioè Germania, Francia, Spagna e Polonia). Dai dati esposti nella prima parte del presente *dossier* emerge inoltre che l'attuale livello della spesa in materia di giustizia è stato raggiunto in seguito agli incrementi della relativa quota di bilancio verificatisi, in particolare, nella prima metà degli anni '90 del secolo scorso. I livelli di spesa così raggiunti sono stati mantenuti inalterati fino ad oggi - con una fase compresa fra il 2004 e il 2009 in cui sono stati anche superati in modo non trascurabile - e parrebbero rappresentare un risultato positivo nella prospettiva dell'attribuzione al sistema giustizia di una quota adeguata delle risorse del bilancio dello Stato. Quanto precede lascia peraltro impregiudicato lo spazio per eventuali valutazioni politiche che ritenessero necessario un impegno finanziario aggiuntivo, magari temporalmente limitato, per risolvere ovvero per risolvere con maggiore celerità i problemi concernenti alcuni ambiti specifici.

Per quanto concerne invece il tema delle risorse umane, i dati desumibili dallo *Scoreboard* e dal documento [\*The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States\*](#) - con specifico riferimento

---

periodo. I dati statistici relativi al medesimo periodo concernenti gli uffici dei giudici di pace fanno invece rilevare un aumento delle pendenze. Ciò implica che, escludendo gli uffici dei giudici di pace, gli altri uffici giudiziari di primo grado hanno una percentuale di esaurimento dei sopravvenuti superiore al 100 per cento e che pertanto, in condizioni ordinarie, tali uffici sono già oggi in grado di assicurare una riduzione del loro arretrato, sempre che vengano mantenute le attuali condizioni di efficienza (una conclusione questa che vale soprattutto per il civile, poiché in questo ambito i giudici di pace svolgono una parte più rilevante del lavoro giudiziario).

<sup>44</sup> Basti pensare che fra gli strumenti deflattivi che si potrebbe utilizzare con riferimento all'ambito penalistico vi è, ad esempio, l'adozione di un provvedimento di amnistia, per avere conferma della natura politica assorbente di alcuni aspetti della questione in esame. Non dissimili considerazioni devono farsi per l'eventuale adozione di provvedimenti legislativi di depenalizzazione sul modello di quanto già avvenuto in passato. Ovviamente la valutazione circa l'adozione di queste misure dovrebbe essere effettuata anche tenendo conto del loro rilievo in rapporto alla situazione esistente nei gradi di giudizio diversi dal primo grado.

al personale di magistratura - fanno emergere un aspetto che non è possibile non sottolineare. Sulla base dei dati predetti si rileva che il numero dei giudici professionali in Italia<sup>45</sup>, in rapporto ad una base di centomila abitanti, è al di sotto della media europea, ma sostanzialmente in linea con i dati relativi alla Francia e alla Spagna, pur risultando significativamente inferiore ai dati corrispondenti relativi alla Germania e alla Polonia. Se da questo punto di vista si potrebbe quindi ipotizzare un lieve sottodimensionamento del personale giudicante, l'entità del problema appare potenzialmente ben diversa se si passa a considerare il numero complessivo dei giudici, includendo in questo anche il personale non professionale. I dati in tale ipotesi mostrano un rilevante sottodimensionamento del personale giudicante in Italia che appare la conseguenza diretta di un impiego delle figure giudicanti onorarie assai al di sotto della media europea e inferiore in modo significativo rispetto ai già citati quattro maggiori paesi europei continentali diversi dall'Italia. Su questo specifico aspetto sarebbe una conclusione affrettata stabilire - rimanendo sempre ai dati dei due documenti sopra considerati - una correlazione diretta fra le *performance*<sup>46</sup> tendenzialmente - e a volte significativamente - migliori dei sistemi giudiziari di Germania, Francia, Spagna e Polonia, rispetto al sistema giudiziario italiano, da un lato, e la presenza di un numero proporzionalmente più alto di figure giudicanti professionali e non, con una maggiore valorizzazione del ruolo della magistratura onoraria, dall'altro. Appare però innegabile, al riguardo, l'esigenza di una riflessione specifica sul punto, esigenza ulteriormente confermata anche dai dati ISTAT riportati nella seconda parte del presente *dossier*, i quali evidenziano come storicamente l'arco temporale in cui il sistema giudiziario italiano ha registrato i più significativi problemi di efficienza - e cioè l'arco temporale compreso fra la metà degli anni '70 e la metà degli anni '90 - ha coinciso con quello di minore incidenza del contributo delle figure onorarie nel funzionamento della macchina giudiziaria.

Da ultimo, a chiusura di queste brevi note finali, sia consentito soffermarsi su una delle considerazioni conclusive contenute nella parte dedicata all'Italia del citato documento [\*The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States\*](#) (considerazioni analoghe sono contenute anche nelle parti del documento rispettivamente relative a Germania, Francia, Spagna e Polonia). In particolare, il predetto documento rileva come,

---

<sup>45</sup> Si ricorda che i documenti in questione considerano solo il personale di magistratura investito di funzioni propriamente giurisdizionali.

<sup>46</sup> Questa conclusione vale sostanzialmente per tutti e quattro i paesi considerati. Va però precisato che la situazione spagnola è solo leggermente migliore di quella italiana, mentre quella polacca parrebbe - delle quattro prese in esame - la meno significativa, se non altro a causa del carattere relativamente recente dell'ingresso di tale paese nel contesto dell'economia di mercato. Più significative sono invece sicuramente la Germania e la Francia. Peraltro per la Germania deve tenersi conto anche delle maggiori risorse proporzionalmente destinate da questo paese al sistema giustizia. La Francia appare in ultima analisi il paese con cui la comparazione risulterebbe più significativa anche in considerazione del fatto che, come evidenziato nella quarta parte del *dossier*, qui gli stanziamenti per il settore giustizia nell'ultima decade sono inferiori a quelli italiani.

con riferimento al tema delle risorse umane e materiali destinate al sistema giustizia, l'analisi comparativa non evidenzia una chiara correlazione fra l'entità delle stesse e l'efficienza del sistema medesimo e che ciò conduce ad ipotizzare non che l'entità delle risorse in questione sia irrilevante, ma piuttosto che uguale importanza hanno le modalità con cui le stesse sono utilizzate. In altri termini - prosegue il documento citato - le risorse allocate nel sistema giustizia dovrebbero essere adeguate, né troppo alte - per evitare sprechi - né troppo basse, per non essere di ostacolo all'efficace funzionamento del sistema medesimo. Così determinata l'entità delle risorse umane e materiali, l'attività di governo dovrebbe concentrare il proprio impegno sulla corretta distribuzione delle stesse e sulla razionalità del loro impiego. Pur trattandosi di un rilievo formulato in via ipotetica - e contenuto nei limiti di oggetto del citato documento - esso non sembra contraddetto, quanto piuttosto avvalorato dall'insieme delle risultanze delle serie statistiche raccolte nelle pagine che precedono e, da questo punto di vista, potrebbe costituire, sul piano metodologico, un utile base di partenza per l'analisi e l'ulteriore approfondimento della tematiche sulle quali il presente *dossier* ha cercato di richiamare l'attenzione.







# Ultimi dossier del Servizio Studi

## XVI LEGISLATURA

422

Testo a fronte

Atto del Governo n. 538 "Schema di decreto ministeriale concernente modifiche al regolamento di cui al decreto ministeriale 21 giugno 2010, n. 132 recante norme di attuazione del Fondo di solidarietà per l'acquisto della prima casa"

## XVII LEGISLATURA

1

Dossier

La legge elettorale per il Senato: la terza applicazione - Edizione provvisoria

2

Schede di lettura

Disegno di legge A.S. n. 298 "Conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia sanitaria"

3

Schede di lettura

Atto del Governo n. 1 Schema di decreto ministeriale di attuazione di deroghe in materia pensionistica

4

Dossier

Atto del Governo n. 0 Testo dello schema, con modificazioni, di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma Capitale, corredato dalle osservazioni del Governo (Trasmesso ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42)

5

Dossier

Atto del Governo n. 2 "Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, in materia di criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'Irpef devoluta alla diretta gestione statale"

6

Dossier

La riforma universitaria a due anni dalla legge n. 240 del 2010

7

Dossier

Infrastrutture e trasporti. Dossier di inizio della XVII Legislatura

8

Schede di lettura

Disegno di legge A.S. n. 576 Conversione in legge del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015

9

Dossier

Atto del Governo n. 7 "Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento in materia di riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio"

10

Dossier

Atto del Governo n. 9 "Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".

Senato della Repubblica  
[www.senato.it](http://www.senato.it)