

MARGARET ANTONICELLI, ANTONIO GATTULLI

***SEPARAZIONE DELLE CARRIERE ED
EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA:
EVIDENZE COMPARATIVE NEI
SISTEMI GIUDIZIARI EUROPEI***

Innovazione, mercati, sviluppo internazionale e analisi dei dati

PREMESSA

Il funzionamento dei sistemi giudiziari rappresenta uno dei pilastri fondamentali dello stato di diritto e costituisce una condizione essenziale per la tutela effettiva dei diritti dei cittadini, per la certezza delle relazioni economiche e per la stabilità delle istituzioni democratiche. In questo contesto, l'efficienza della giustizia è divenuta negli ultimi anni un tema centrale sia nel dibattito accademico sia nelle politiche pubbliche, anche alla luce dei processi di integrazione europea e del crescente ricorso a strumenti di monitoraggio comparativo delle performance dei sistemi giudiziari.

Nel quadro europeo, l'analisi del funzionamento della giustizia è stata progressivamente rafforzata attraverso strumenti di osservazione sistematica sviluppati dalle istituzioni europee e dal Consiglio d'Europa. In particolare, l'EU Justice Scoreboard della Commissione europea e le rilevazioni comparative della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) costituiscono oggi le principali fonti informative per lo studio delle differenze tra i sistemi giudiziari nazionali in termini di efficienza, qualità e indipendenza.

All'interno di questo quadro comparativo, uno dei temi più rilevanti riguarda l'organizzazione istituzionale della magistratura e, in particolare, il rapporto tra la funzione giudicante e la funzione requirente. I sistemi giudiziari europei presentano infatti configurazioni differenti per quanto riguarda la struttura delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri. Accanto a ordinamenti caratterizzati da una netta separazione delle carriere tra le due funzioni, si osservano sistemi misti e modelli di magistratura unitaria, nei quali giudici e pubblici ministeri appartengono allo stesso ordine professionale.

Queste differenze istituzionali riflettono tradizioni giuridiche, assetti costituzionali e modelli di organizzazione della giustizia differenti tra i paesi europei. Allo stesso tempo, esse sollevano interrogativi rilevanti sulle possibili implicazioni organizzative di tali modelli e sul loro rapporto con il funzionamento complessivo dei sistemi giudiziari.

Il presente rapporto di ricerca si inserisce in questo contesto con l'obiettivo di contribuire alla comprensione delle relazioni tra assetti istituzionali della magistratura ed efficienza dei sistemi giudiziari. A tal fine, lo studio sviluppa un'analisi comparativa dei sistemi giudiziari dei paesi dell'Unione europea basata sull'utilizzo di indicatori quantitativi relativi alla durata dei procedimenti, alla capacità di smaltimento del contenzioso e al livello di procedimenti pendenti.

L'analisi si fonda sui dati pubblicati nelle diverse edizioni dell'EU Justice Scoreboard relative al periodo 2020–2025 e utilizza una metodologia comparativa che combina una lettura descrittiva dei principali indicatori di performance con la costruzione di un indice composito di efficienza giudiziaria. L'obiettivo è fornire un quadro empirico sistematico e comparabile delle performance dei sistemi giudiziari europei, osservando le eventuali differenze associate ai diversi modelli istituzionali della magistratura.

Il rapporto si articola in più sezioni. Nella prima parte viene presentata una ricognizione dei principali modelli di organizzazione delle carriere giudiziarie nei sistemi europei e in alcuni ordinamenti extra-europei. Nella seconda parte vengono illustrate le fonti dei dati, la definizione degli indicatori e la metodologia utilizzata per la costruzione dell'indice composito di efficienza giudiziaria. Le sezioni successive sono dedicate all'analisi empirica comparativa delle performance dei sistemi giudiziari e alla discussione dei risultati emersi.

L'obiettivo del lavoro non è quello di stabilire relazioni causali dirette tra assetti istituzionali e funzionamento della giustizia, ma piuttosto di offrire una base empirica per l'analisi comparativa delle performance dei sistemi giudiziari europei. In questa prospettiva, il rapporto intende contribuire alla letteratura sul funzionamento delle istituzioni giudiziarie e fornire elementi di riflessione utili per il dibattito sulle riforme dell'organizzazione della giustizia.

Antonio Gattulli

Presidente IeS



Innovazione, mercati, sviluppo internazionale e analisi dei dati

SEZIONE I - MODELLI DI ORGANIZZAZIONE DELLE CARRIERE GIUDIZIARIE NEI SISTEMI EUROPEI

1. Introduzione

L'efficienza dei sistemi giudiziari rappresenta uno degli elementi fondamentali per il funzionamento degli ordinamenti democratici e per la tutela effettiva dei diritti dei cittadini e delle imprese. Un sistema giudiziario capace di garantire decisioni in tempi ragionevoli contribuisce non solo alla protezione dei diritti fondamentali, ma anche alla stabilità delle istituzioni e al buon funzionamento dei mercati e delle relazioni economiche. La durata dei procedimenti giudiziari, in particolare, è considerata a livello internazionale uno degli indicatori più rilevanti della qualità e dell'efficacia dell'amministrazione della giustizia.

In ambito europeo, l'analisi comparativa delle performance dei sistemi giudiziari è oggetto di monitoraggio sistematico da parte della Commissione europea attraverso l'EU Justice Scoreboard, uno strumento annuale di analisi comparativa che raccoglie dati quantitativi sull'efficienza, la qualità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'Unione europea. I dati utilizzati nello Scoreboard derivano principalmente dalle rilevazioni della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa, che svolge attività di monitoraggio e valutazione comparativa dei sistemi giudiziari europei.

Nel contesto dei sistemi giudiziari europei esistono differenti modelli istituzionali per quanto riguarda l'organizzazione della magistratura e il rapporto tra giudici e pubblici ministeri. In particolare, è possibile distinguere tre principali configurazioni istituzionali: sistemi caratterizzati da carriere separate tra giudici e pubblici ministeri, sistemi misti, e sistemi di magistratura unitaria, nei quali giudici e pubblici ministeri appartengono allo stesso ordine giudiziario. Queste differenze riflettono tradizioni giuridiche, assetti costituzionali e modelli di organizzazione della giustizia differenti tra gli Stati membri.

Nel dibattito comparativo sui sistemi giudiziari, l'organizzazione delle carriere e delle funzioni all'interno della magistratura è spesso considerata uno degli elementi che possono incidere sull'efficienza e sul funzionamento complessivo dell'amministrazione della giustizia. Tuttavia, l'effettivo impatto delle diverse configurazioni istituzionali sulle performance dei sistemi giudiziari rimane oggetto di discussione e richiede un'analisi empirica basata su dati comparabili tra i diversi ordinamenti.

Il presente studio si propone di contribuire a questo dibattito attraverso un'analisi comparativa dei sistemi giudiziari dei paesi dell'Unione europea. Utilizzando i dati quantitativi della EU Justice Scoreboard e le informazioni raccolte dal CEPEJ, l'analisi esamina gli indicatori di efficienza dei sistemi giudiziari — in particolare la durata dei procedimenti, la capacità di smaltimento del contenzioso e il livello di arretrato — nel periodo 2020-2025.

L'obiettivo dello studio è verificare se, nel contesto dei paesi dell'Unione europea, i sistemi caratterizzati dalla separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri presentino livelli comparativamente differenti di efficienza rispetto ai sistemi caratterizzati da modelli organizzativi diversi. A tal fine, l'analisi combina una componente descrittiva, finalizzata a confrontare le principali caratteristiche dei sistemi giudiziari europei, con una componente quantitativa basata su indicatori comparativi di efficienza.

L'approccio adottato mira a fornire un quadro empirico trasparente e replicabile delle performance dei sistemi giudiziari europei, contribuendo alla comprensione delle possibili relazioni tra assetti istituzionali e funzionamento della giustizia.

2. Modelli istituzionali della magistratura nei sistemi giudiziari europei

I sistemi giudiziari europei presentano assetti istituzionali differenti per quanto riguarda l'organizzazione della magistratura e il rapporto tra funzione giudicante e funzione requirente. In particolare, una delle principali differenze tra gli ordinamenti riguarda la configurazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri e il grado di separazione istituzionale tra queste due funzioni.

Nel diritto comparato europeo è possibile individuare tre principali modelli organizzativi: sistemi caratterizzati da carriere separate, sistemi misti e sistemi di magistratura unitaria. Questa distinzione riflette differenti tradizioni giuridiche e differenti modalità di organizzazione del potere giudiziario e della funzione requirente.

2.1 Sistemi con carriere separate

Nei sistemi con carriere separate i giudici e i pubblici ministeri appartengono a ordini professionali distinti e seguono percorsi di reclutamento e sviluppo professionale autonomi. In questi ordinamenti le funzioni giudicanti e requirenti sono istituzionalmente separate e la mobilità tra le due funzioni è generalmente assente o fortemente limitata.

Questo modello è diffuso in numerosi sistemi giudiziari europei ed è spesso associato a una struttura organizzativa nella quale la funzione requirente è organizzata in modo autonomo rispetto alla funzione giudicante, talvolta con una struttura gerarchica interna alla procura.

Tra i paesi dell'Unione europea che presentano sistemi caratterizzati da carriere separate si possono includere, tra gli altri, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Svezia.

Innovazione, mercati, sviluppo internazionale e analisi dei dati

2.2 Sistemi misti

Una seconda categoria è rappresentata dai sistemi misti, nei quali esiste una distinzione funzionale tra giudici e pubblici ministeri ma persistono elementi di coordinamento istituzionale o appartenenza a strutture professionali comuni. In questi ordinamenti la separazione tra le funzioni non coincide necessariamente con una separazione completa delle carriere.

In alcuni casi i giudici e i pubblici ministeri appartengono formalmente allo stesso corpo professionale ma svolgono funzioni differenziate; in altri casi la funzione requirente è organizzata separatamente ma mantiene caratteristiche istituzionali particolari, come una struttura gerarchica o un sistema di direttive interne.

Rientrano generalmente in questa categoria ordinamenti come Austria, Belgio, Francia, Germania e Spagna, nei quali il rapporto tra giudici e pubblici ministeri presenta caratteristiche istituzionali intermedie tra i modelli di separazione completa e quelli di magistratura unitaria.

2.3 Sistemi di magistratura unitaria

Nel modello di magistratura unitaria giudici e pubblici ministeri appartengono allo stesso ordine giudiziario e condividono un percorso professionale comune. In questi sistemi la distinzione tra funzione giudicante e funzione requirente riguarda principalmente le attività svolte, ma non implica necessariamente una separazione delle carriere.

In alcuni ordinamenti caratterizzati da questo modello è inoltre prevista la possibilità di passaggio tra le funzioni giudicanti e requirenti nel corso della carriera professionale.

Tra i paesi dell'Unione europea nei quali si riscontrano modelli di magistratura unitaria si possono includere, in particolare, Italia e Grecia.

Tabella 1 - Classificazione dei sistemi giudiziari nei paesi dell'Unione Europea

PAESE UE	CATEGORIA	CARATTERISTICA DESCRITTIVA	CRITERIO METODOLOGICO DI CLASSIFICAZIONE
Austria	MISTO	PM separati ma soggetti a istruzioni gerarchiche	Separazione formale tra giudici e PM, ma presenza di poteri di direttiva gerarchica
Belgio	MISTO	Modello “magistrature” con struttura parzialmente unitaria	Distinzione funzionale tra giudici e PM ma permanenza di assetti unitari
Bulgaria	SÌ	Carriere distinte	Giudici e PM appartengono a percorsi separati senza ordinaria mobilità funzionale
Croazia	SÌ	Carriere distinte	Ordinamento costruito su ruoli professionali separati
Cipro	SÌ	Carriere distinte	Procura organizzata separatamente dalla funzione giudicante
Repubblica Ceca	SÌ	Carriere distinte	Reclutamento e sviluppo professionale distinti
Danimarca	SÌ	Carriere distinte	Prosecution organizzata separatamente dal sistema giudicante
Estonia	SÌ	Carriere distinte	Strutture istituzionali separate
Finlandia	SÌ	Carriere distinte	Procure organizzate separatamente dai tribunali
Francia	MISTO	Magistrature (siège/parquet)	Giudici e PM appartengono a un corpo unitario pur con funzioni distinte
Germania	MISTO	Procure gerarchiche	Separazione formale ma PM inseriti in struttura gerarchica con poteri di istruzione
Grecia	NO	Magistratura unitaria	Giudici e PM appartengono allo stesso ordine giudiziario
Ungheria	SÌ	Carriere distinte	Assetto ordinamentale separato
Irlanda	SÌ	Carriere distinte	Prosecution separata dal sistema giudiziario
Italia	NO	Magistratura unitaria	Giudici e PM appartengono allo stesso ordine professionale
Lettonia	SÌ	Carriere distinte	Assetto professionale separato
Lituania	SÌ	Carriere distinte	Strutture istituzionali distinte

PAESE UE	CATEGORIA	CARATTERISTICA DESCRITTIVA	CRITERIO METODOLOGICO DI CLASSIFICAZIONE
Lussemburgo	SÌ	Carriere distinte	Percorsi professionali distinti
Malta	SÌ	Carriere distinte	Funzioni requirenti e giudicanti separate
Paesi Bassi	SÌ	Carriere distinte	Procura organizzata separatamente dai tribunali
Polonia	SÌ	Carriere distinte	Ordinamento separato per giudici e PM
Portogallo	SÌ	Carriere distinte	Due corpi professionali distinti
Romania	SÌ	Carriere distinte	Ordinamento separato
Slovacchia	SÌ	Carriere distinte	Reclutamento separato
Slovenia	SÌ	Carriere distinte	Assetto istituzionale separato
Spagna	MISTO	Ministerio Fiscal gerarchico	Procura separata ma organizzata secondo principi di unità d'azione e subordinazione gerarchica
Svezia	SÌ	Carriere distinte	Procure separate dai tribunali



2.4 Confronto internazionale dei modelli istituzionali

Per collocare il caso europeo in un contesto comparato più ampio, è utile considerare anche alcuni ordinamenti extra-europei. Nei sistemi giudiziari delle principali democrazie occidentali e di numerosi ordinamenti extra-europei si osserva una diffusa presenza di modelli caratterizzati da una separazione istituzionale tra la funzione giudicante e la funzione requirente.

In molti ordinamenti di tradizione anglosassone, ad esempio, la funzione requirente è organizzata come struttura distinta dalla magistratura giudicante e spesso collocata all'interno dell'amministrazione pubblica o dell'esecutivo, pur operando nel quadro delle garanzie dello stato di diritto. In altri sistemi si osservano configurazioni istituzionali intermedie, nelle quali la separazione formale tra giudici e pubblici ministeri coesiste con elementi di coordinamento organizzativo o gerarchico.

La Tabella 2 riporta una classificazione comparativa di alcuni ordinamenti extra-europei, utile per evidenziare la diffusione internazionale dei diversi modelli istituzionali.

Tabella 2 - Modelli istituzionali della magistratura in alcuni ordinamenti extra-europei

PAESE	CATEGORIA	CARATTERISTICA DESCRITTIVA	CRITERIO METODOLOGICO DI CLASSIFICAZIONE
Stati Uniti	SÌ	Prosecution parte dell'esecutivo e separata dai giudici	Giudici e PM appartengono a carriere completamente distinte, prosecution organizzata come funzione separata
Regno Unito	SÌ	Crown Prosecution Service separato dalla funzione giudicante	Assetto accusatorio con prosecution distinta dalla carriera giudiziaria
Canada	SÌ	Prosecution separata dalla carriera giudiziaria	Ordinamento costruito su funzioni istituzionali distinte tra giudici e PM
Australia	SÌ	Director of Public Prosecutions separato dai giudici	Carriere istituzionalmente separate senza mobilità ordinaria
Nuova Zelanda	SÌ	Crown prosecutions separate dai giudici	Assetto accusatorio con separazione istituzionale delle funzioni
Svizzera	MISTO	Sistema cantonale con status non uniforme delle procure	Assetto non omogeneo territorialmente
Norvegia	MISTO	Procura organizzata gerarchicamente con indirizzi generali	Separazione formale ma struttura gerarchica tipica delle procure
Giappone	MISTO	Procura con struttura gerarchica e direzione generale centralizzata	Separazione formale ma struttura gerarchica e indirizzi ministeriali
Corea del Sud	MISTO	Procura con organizzazione ministeriale e gerarchica	Separazione funzionale ma inserimento nell'apparato amministrativo
India	SÌ	Prosecution distinta dalla magistratura giudicante	Ordinamento con funzioni giudicanti e requirenti istituzionalmente separate
Brasile	SÌ	Ministério Público con carriera autonoma	PM e giudici hanno carriere indipendenti e distinte
Messico	SÌ	Fiscalía separata dal potere giudiziario	Procura organizzata come istituzione distinta dal sistema giudiziario

PAESE	CATEGORIA	CARATTERISTICA DESCRITTIVA	CRITERIO METODOLOGICO DI CLASSIFICAZIONE
Sudafrica	MISTO	Procura con struttura esecutiva e autonomia funzionale	Separazione formale ma inserimento nell'architettura esecutiva
Israele	MISTO	Prosecution collegata all'Attorney General	Separazione funzionale ma integrazione nell'apparato statale → sistema misto
Turchia	MISTO	Magistratura con elementi unitari e coordinamento istituzionale	Presenza di elementi unitari e gerarchici
Russia	SÌ	Procura istituzione autonoma separata dai tribunali	Ordinamento strutturato su istituzioni separate
Cina	SÌ	Procure istituzione distinta dai tribunali	Ordinamento basato su organi giudiziari separati

Fonte: elaborazione su dati EU Justice Scoreboard / CEPEJ.

3. Dati e metodologia

3.1 Fonti dei dati

L'analisi empirica presentata in questo studio si basa sui dati quantitativi pubblicati nell'EU Justice Scoreboard, lo strumento di monitoraggio comparativo sviluppato dalla Commissione europea per valutare l'efficienza, la qualità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari negli Stati membri dell'Unione europea.

La EU Justice Scoreboard raccoglie e sistematizza una serie di indicatori comparativi relativi al funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali. La principale fonte informativa utilizzata nello Scoreboard è costituita dalle rilevazioni realizzate dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa, che conduce periodicamente indagini comparative sui sistemi giudiziari europei attraverso una metodologia armonizzata di raccolta e validazione dei dati forniti dalle autorità nazionali.

La CEPEJ utilizza questionari standardizzati e procedure di verifica dei dati che consentono di garantire la comparabilità tra i diversi ordinamenti giuridici. Le informazioni raccolte riguardano numerosi aspetti del funzionamento dei sistemi giudiziari, tra cui la durata dei procedimenti, il volume del contenzioso, il livello delle risorse allocate alla giustizia e l'organizzazione dei servizi giudiziari.

I dati utilizzati nello studio provengono dalle edizioni della EU Justice Scoreboard pubblicate nel periodo 2020–2025. L'utilizzo di più edizioni consecutive consente di costruire una base informativa longitudinale che permette di osservare l'evoluzione nel tempo degli indicatori di efficienza dei sistemi giudiziari.

L'unità di analisi è rappresentata dalla combinazione paese–anno, per un totale di 27 paesi dell'Unione europea osservati nel periodo 2020–2025.

3.2 Definizione delle variabili

L'analisi utilizza un insieme di indicatori comunemente impiegati negli studi comparativi sui sistemi giudiziari e adottati anche dalla Commissione europea nell'ambito della EU Justice Scoreboard.

Durata dei procedimenti

Il principale indicatore di efficienza considerato nello studio è il Disposition Time, che rappresenta una stima del numero medio di giorni necessari per definire un procedimento giudiziario.

Questo indicatore viene calcolato secondo la metodologia sviluppata dalla CEPEJ, basata sul rapporto tra il numero di procedimenti pendenti e il numero di procedimenti definiti in un determinato periodo. Il Disposition Time consente di stimare il tempo teorico necessario per smaltire l'intero stock di procedimenti pendenti mantenendo costante il ritmo di definizione dei procedimenti.

Nel presente studio vengono considerati in particolare:

- la durata dei procedimenti civili e commerciali contenziosi di primo grado;
- la durata dei procedimenti amministrativi di primo grado.

La scelta di focalizzarsi su queste categorie di procedimenti è coerente con l'impostazione della EU Justice Scoreboard, che utilizza questi indicatori come riferimento principale per il confronto tra i sistemi giudiziari europei.

Clearance rate

Un secondo indicatore utilizzato nell'analisi è il clearance rate, che misura la capacità del sistema giudiziario di smaltire il contenzioso.

Il clearance rate è definito come il rapporto tra:

- il numero di procedimenti definiti in un determinato periodo;
- il numero di procedimenti entrati nello stesso periodo.

Un valore superiore al 100% indica che il sistema giudiziario riesce a definire un numero di procedimenti superiore a quelli che entrano nel sistema, contribuendo quindi alla riduzione dell'arretrato. Valori inferiori al 100% indicano invece un accumulo progressivo di procedimenti pendenti.

Procedimenti pendenti

Un ulteriore indicatore considerato nello studio riguarda il numero di procedimenti pendenti. Questo indicatore rappresenta una misura del carico di lavoro dei tribunali e consente di valutare il livello di arretrato del sistema giudiziario.

L'analisi congiunta della durata dei procedimenti, del clearance rate e del numero di procedimenti pendenti consente di ottenere una rappresentazione più completa della capacità dei sistemi giudiziari di gestire il contenzioso.

3.3 Variabili di contesto e controlli

Per interpretare correttamente le differenze tra i sistemi giudiziari nazionali è necessario tenere conto anche delle caratteristiche strutturali dei diversi ordinamenti. A tal fine l'analisi include alcune variabili di contesto che possono influenzare il funzionamento dei sistemi giudiziari.

Tra queste variabili rientrano:

- la spesa pubblica destinata al funzionamento dei tribunali, sia in valore assoluto sia in rapporto al prodotto interno lordo;
- il numero di giudici professionali per abitante, che rappresenta una misura della capacità operativa del sistema giudiziario;
- il numero di avvocati, che riflette la struttura del mercato dei servizi legali;
- alcuni indicatori relativi alla digitalizzazione dei procedimenti giudiziari e alla disponibilità di strumenti informatici per l'accesso alla giustizia.

L'inclusione di queste variabili consente di controllare le differenze tra i paesi che potrebbero influenzare la performance dei sistemi giudiziari indipendentemente dal modello istituzionale adottato.

3.4 Costruzione dell'indice composito di efficienza giudiziaria

Al fine di sintetizzare le diverse dimensioni della performance dei sistemi giudiziari, lo studio costruisce un indice composito di efficienza giudiziaria. L'utilizzo di un indicatore sintetico consente di valutare in modo integrato la capacità dei sistemi giudiziari di gestire il contenzioso, evitando interpretazioni parziali basate su un singolo indicatore.

L'indice è costruito combinando tre dimensioni fondamentali del funzionamento dei sistemi giudiziari, comunemente utilizzate negli studi comparativi e negli strumenti di monitoraggio sviluppati dalle istituzioni europee:

- durata dei procedimenti (Disposition Time), che misura il tempo medio stimato necessario per definire un procedimento giudiziario;
- clearance rate, che misura la capacità del sistema giudiziario di smaltire il contenzioso confrontando il numero di procedimenti definiti con il numero di procedimenti entrati nello stesso periodo;
- numero di procedimenti pendenti, che rappresenta una misura del carico di lavoro accumulato nei tribunali e del livello di arretrato.

Questi tre indicatori rappresentano dimensioni complementari della performance dei sistemi giudiziari. La durata dei procedimenti riflette l'efficienza temporale del sistema, il clearance rate misura la capacità di gestione dei flussi di contenzioso, mentre il livello di procedimenti pendenti fornisce informazioni sulla pressione complessiva esercitata sul sistema giudiziario.

Poiché gli indicatori considerati sono espressi in unità di misura differenti, nella fase preliminare dell'analisi essi vengono standardizzati al fine di renderli confrontabili. La standardizzazione consente di trasformare le variabili originarie in valori comparabili su una scala comune, eliminando gli effetti dovuti alle differenze nelle unità di misura.

Successivamente gli indicatori standardizzati vengono aggregati in un indice sintetico di efficienza, che rappresenta una misura complessiva della performance dei sistemi giudiziari nei diversi paesi. Nell'indice composito, gli indicatori che riflettono dimensioni negative della performance — come la durata dei procedimenti e il numero di procedimenti pendenti — vengono considerati con segno inverso, mentre indicatori positivi come il clearance rate contribuiscono positivamente alla costruzione dell'indice.

L'utilizzo di un indice composito consente di cogliere in modo più equilibrato le diverse dimensioni dell'efficienza giudiziaria e di confrontare i sistemi giudiziari nazionali sulla base di una misura sintetica che integra più aspetti del funzionamento della giustizia.

Per sintetizzare le diverse dimensioni della performance dei sistemi giudiziari, lo studio costruisce un indice composito di efficienza giudiziaria basato su tre indicatori principali: durata dei procedimenti, clearance rate e livello di procedimenti pendenti.

Poiché tali indicatori sono espressi in unità di misura differenti, essi vengono preliminarmente standardizzati al fine di renderli comparabili. La standardizzazione avviene attraverso la trasformazione delle variabili originarie in z-score, che consentono di esprimere ciascun indicatore in termini di distanza dalla media del campione.

La trasformazione utilizzata è la seguente:

$$Z_i = \frac{X_i - \mu}{\sigma}$$

dove:

- X_i rappresenta il valore osservato dell'indicatore per il paese i ;
- μ rappresenta la media dell'indicatore nel campione;
- σ rappresenta la deviazione standard dell'indicatore.

Questa trasformazione consente di rendere confrontabili indicatori espressi in scale differenti.

Una volta standardizzati, gli indicatori vengono combinati per costruire l'indice composito di efficienza giudiziaria. Nell'indice, gli indicatori che rappresentano dimensioni negative della performance - come la durata dei procedimenti e il numero di procedimenti pendenti - sono considerati con segno inverso, mentre indicatori che rappresentano dimensioni positive della performance - come il clearance rate - contribuiscono positivamente alla costruzione dell'indice.

L'indice sintetico può essere rappresentato come:

$$Efficiency Index = (-Z_{Duration}) + (Z_{Clearance}) + (-Z_{Pending})$$

In questa formulazione:

- una maggiore durata dei procedimenti riduce l'efficienza del sistema;
- un clearance rate più elevato aumenta l'efficienza;

- un numero più elevato di procedimenti pendenti riduce l'efficienza complessiva.

L'indice risultante fornisce quindi una misura sintetica della capacità dei sistemi giudiziari di gestire il contenzioso in modo efficiente.

3.5 Classificazione dei sistemi giudiziari

Per analizzare la relazione tra assetti istituzionali e performance dei sistemi giudiziari, i paesi dell'Unione europea sono stati classificati in tre categorie principali sulla base della configurazione istituzionale del rapporto tra giudici e pubblici ministeri.

Le categorie utilizzate nello studio sono le seguenti:

- sistemi con carriere separate tra giudici e pubblici ministeri, nei quali le due funzioni appartengono a ordini professionali distinti e seguono percorsi di reclutamento e sviluppo professionale autonomi;
- sistemi misti, caratterizzati da una distinzione funzionale tra giudici e pubblici ministeri ma con elementi di coordinamento istituzionale o appartenenza a strutture professionali comuni;
- sistemi di magistratura unitaria, nei quali giudici e pubblici ministeri appartengono allo stesso ordine giudiziario e condividono un percorso professionale comune.

La classificazione adottata nello studio si basa su criteri istituzionali osservabili, tra cui:

- la struttura delle carriere giudiziarie;
- le modalità di reclutamento e formazione dei magistrati;
- l'organizzazione delle procure e il grado di autonomia della funzione requirente;
- l'eventuale possibilità di passaggio tra funzioni giudicanti e requirenti nel corso della carriera.

Questi criteri permettono di distinguere in modo trasparente le diverse configurazioni istituzionali presenti nei paesi europei. La Tabella 1 riporta la classificazione dei paesi dell'Unione europea utilizzata nell'analisi.

3.6 Strategia di analisi

L'analisi empirica si sviluppa attraverso tre passaggi principali che combinano un approccio descrittivo e un approccio comparativo.

In primo luogo, viene condotta un'analisi descrittiva degli indicatori di efficienza dei sistemi giudiziari nei diversi paesi dell'Unione europea. Questa fase consente di fornire un quadro generale delle differenze tra i sistemi giudiziari nazionali in termini di durata dei procedimenti, capacità di smaltimento del contenzioso e livello di arretrato.

In secondo luogo, viene realizzato un confronto tra gruppi di paesi, classificati in base al modello istituzionale della magistratura. Questo confronto consente di osservare se esistano differenze sistematiche negli indicatori di efficienza tra sistemi con carriere separate, sistemi misti e sistemi di magistratura unitaria.

Infine, viene effettuata un'analisi quantitativa basata sull'indice composito di efficienza e sugli indicatori principali di performance. L'obiettivo di questa fase è verificare se le differenze osservate tra i gruppi di paesi possano essere associate ai diversi modelli istituzionali della magistratura, tenendo conto anche delle variabili di contesto relative alle risorse e all'organizzazione dei sistemi giudiziari.

L'approccio adottato consente quindi di combinare una lettura descrittiva dei dati con una valutazione comparativa delle performance dei sistemi giudiziari europei, fornendo una base empirica per l'analisi della relazione tra assetti istituzionali e funzionamento della giustizia.

4. Analisi descrittiva dei sistemi giudiziari europei

L'analisi descrittiva costituisce il primo passaggio dell'indagine empirica e ha l'obiettivo di fornire un quadro comparativo delle principali differenze tra i sistemi giudiziari dei paesi dell'Unione europea. In questa fase l'attenzione è rivolta soprattutto alla distribuzione dei tempi dei procedimenti civili e commerciali contenziosi di primo grado, che rappresentano uno degli indicatori più utilizzati dalla EU Justice Scoreboard e dalla CEPEJ per misurare l'efficienza dei sistemi giudiziari.

L'uso di un approccio descrittivo è metodologicamente rilevante per due ragioni. In primo luogo, consente di osservare in modo immediato la variabilità esistente tra i diversi ordinamenti nazionali. In secondo luogo, permette di collocare successivamente l'analisi comparativa tra modelli istituzionali della magistratura all'interno di un quadro empirico più ampio, evitando interpretazioni premature o causalmente semplificate.

In questa sezione vengono dunque esaminati i principali indicatori di efficienza della giustizia, con particolare riferimento alla durata dei procedimenti civili e commerciali contenziosi di primo grado, che costituisce il principale indicatore temporale utilizzato dalla Commissione europea nelle analisi comparative dei sistemi giudiziari.

Innovazione, mercati, sviluppo internazionale e analisi dei dati

4.1 Durata dei procedimenti civili nei paesi dell'Unione europea

Uno degli indicatori più rilevanti per valutare l'efficienza dei sistemi giudiziari è il **Disposition Time**, che misura il tempo stimato necessario per definire un procedimento giudiziario sulla base del rapporto tra procedimenti pendenti e procedimenti definiti in un determinato periodo.

Tale indicatore non misura la durata osservata di ciascun singolo procedimento, ma fornisce una stima teorica del tempo necessario a smaltire il contenzioso pendente mantenendo costante il ritmo di definizione dei procedimenti. Proprio per questa ragione, il Disposition Time viene ampiamente utilizzato negli studi comparativi internazionali sulla giustizia, poiché consente confronti standardizzati tra ordinamenti nazionali differenti.

La Tabella 3 riporta la durata stimata dei procedimenti civili e commerciali contenziosi di primo grado nei paesi dell'Unione europea.

L'osservazione della distribuzione dei valori evidenzia una notevole eterogeneità tra i paesi europei. Nei sistemi giudiziari più rapidi, come Lituania, Repubblica Ceca, Ungheria e Austria, il tempo stimato necessario per definire i procedimenti civili di primo grado si colloca su valori inferiori o prossimi ai 150

giorni. In altri ordinamenti, invece, la durata dei procedimenti risulta sensibilmente più elevata, superando in alcuni casi i 500 giorni e arrivando nel caso della Grecia a oltre 700 giorni.

Questo dato segnala che l'efficienza temporale dei sistemi giudiziari europei è tutt'altro che uniforme. Le differenze osservate possono dipendere da molteplici fattori, tra cui il volume del contenzioso, le risorse disponibili, il livello di arretrato accumulato nel tempo, la struttura organizzativa dei tribunali e il grado di digitalizzazione delle procedure.

Tabella 3. Durata media dei procedimenti civili e commerciali contenziosi di primo grado nei paesi UE

Paese	Durata media procedimenti (giorni)	Sistema giudiziario
Austria	141	Misto
Belgio	246	Misto
Bulgaria	186	Separato
Croazia	533	Separato
Cipro	n.d.	Separato
Repubblica Ceca	126	Separato
Danimarca	265	Separato
Estonia	196	Separato
Finlandia	349	Separato
Francia	354	Misto
Germania	249	Misto
Grecia	771	Unitario
Ungheria	135	Separato
Irlanda	n.d.	Separato
Italia	511	Unitario
Lettonia	204	Separato
Lituania	120	Separato
Lussemburgo	221	Separato
Malta	454	Separato
Paesi Bassi	n.d.	Separato
Polonia	357	Separato
Portogallo	267	Separato
Romania	218	Separato
Slovacchia	173	Separato
Slovenia	344	Separato

Paese	Durata media procedimenti (giorni)	Sistema giudiziario
Spagna	444	Misto
Svezia	157	Separato

Fonte: elaborazione su dati EU Justice Scoreboard / CEPEJ.

4.2 Classificazione dei sistemi giudiziari in base alla durata dei procedimenti

Per rendere più immediata la lettura delle differenze tra i paesi europei, è utile introdurre una classificazione descrittiva dei sistemi giudiziari sulla base della durata dei procedimenti civili.

A questo scopo, i paesi dell'Unione europea possono essere distinti in tre gruppi:

- sistemi con procedimenti veloci, con durata inferiore a 200 giorni;
- sistemi con procedimenti medi, con durata compresa tra 200 e 400 giorni;
- sistemi con procedimenti lenti, con durata superiore a 400 giorni.

Questa classificazione non pretende di stabilire soglie assolute di efficienza, ma ha una funzione essenzialmente descrittiva e comparativa. Essa consente di individuare in modo sintetico la collocazione dei diversi ordinamenti all'interno della distribuzione osservata dei tempi dei procedimenti.

Tabella 4. Classificazione dei sistemi giudiziari europei in base alla durata dei procedimenti civili

Categoria	Paesi	Durata media
Procedimenti veloci	Austria, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Lituania, Ungheria, Slovacchia, Svezia	< 200 giorni
Procedimenti medi	Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia	200–400 giorni
Procedimenti lenti	Croazia, Grecia, Italia, Malta, Spagna	> 400 giorni

Fonte: elaborazione su dati EU Justice Scoreboard / CEPEJ.

La classificazione mette in evidenza una distribuzione non casuale delle performance. I paesi con procedimenti più rapidi tendono a concentrarsi nell'Europa centro-settentrionale e in parte nell'Europa orientale, mentre i tempi più elevati si osservano con maggiore frequenza nei sistemi giudiziari dell'Europa meridionale. Pur non potendo attribuire automaticamente tali differenze a un singolo fattore, questa distribuzione suggerisce l'esistenza di combinazioni istituzionali e organizzative differenti, che meritano di essere approfondite nell'analisi comparativa successiva.

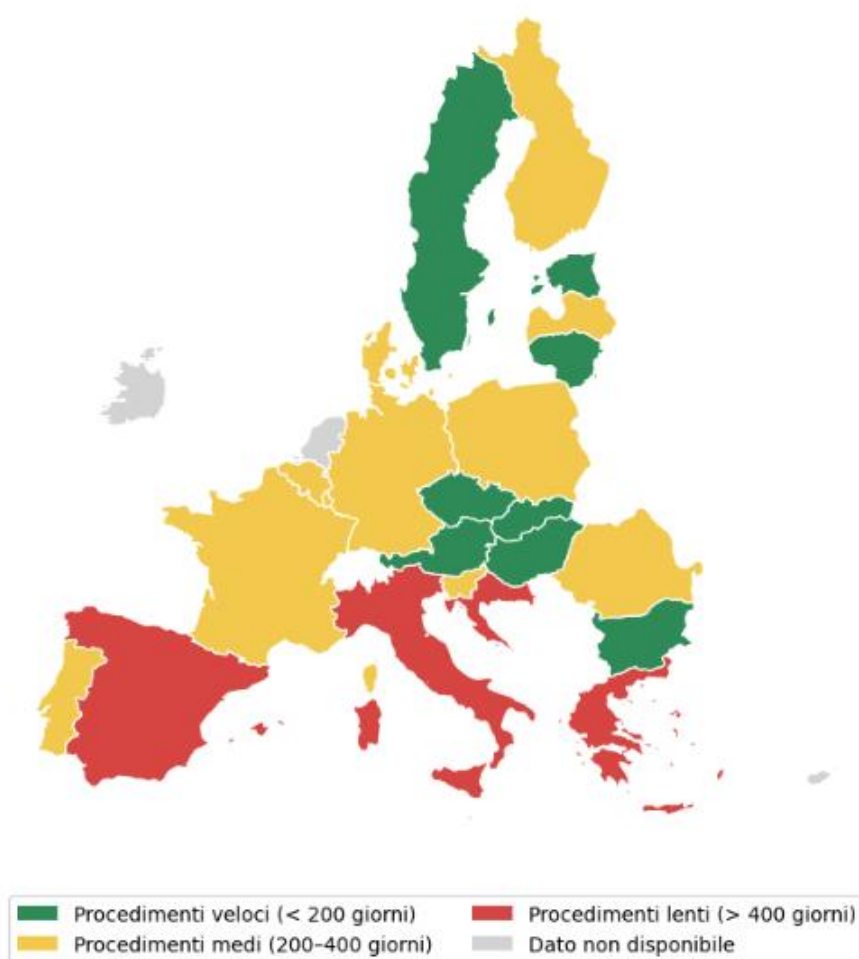
4.3 Rappresentazione cartografica della durata dei procedimenti

Per agevolare la lettura dei risultati e rendere immediatamente visibile la distribuzione territoriale dei tempi dei procedimenti, la classificazione dei paesi in sistemi veloci, medi e lenti può essere rappresentata anche in forma cartografica.

La rappresentazione cartografica consente di visualizzare in modo immediato la distribuzione geografica delle performance dei sistemi giudiziari europei. Il cartogramma conferma la presenza di una significativa differenziazione territoriale, evidenziando la concentrazione dei sistemi giudiziari più rapidi in alcuni paesi dell'Europa centro-settentrionale e, al contrario, la presenza di tempi più elevati in diversi paesi dell'Europa meridionale.

L'utilizzo della mappa non ha una funzione meramente illustrativa, ma contribuisce a rafforzare la lettura comparativa dei dati, rendendo più evidente la collocazione relativa di ciascun paese all'interno del quadro europeo.

Figura 1. Cartogramma della durata dei procedimenti civili e commerciali contenziosi di primo grado nei paesi dell'Unione europea



Fonte: elaborazione su dati European Commission - EU Justice Scoreboard (CEPEJ).
Classificazione: procedimenti veloci < 200 giorni; medi 200-400 giorni; lenti > 400 giorni.

4.4 Confronto preliminare tra modelli istituzionali

Un primo confronto descrittivo può essere effettuato raggruppando i paesi dell'Unione europea in base al modello istituzionale della magistratura. Questo confronto consente di osservare se esistano differenze sistematiche tra sistemi con carriere separate, sistemi misti e sistemi di magistratura unitaria.

Il confronto preliminare mostra che, nel campione dei paesi per i quali il dato è disponibile, i sistemi caratterizzati da carriere separate presentano in media tempi di definizione dei procedimenti inferiori rispetto ai sistemi misti e, in misura molto più marcata, rispetto ai sistemi di magistratura unitaria. I sistemi unitari mostrano infatti valori medi sensibilmente più elevati, influenzati in particolare dai livelli registrati in Italia e Grecia.

Tabella 5. Durata media dei procedimenti civili per modello istituzionale

Modello istituzionale	Durata media procedimenti (giorni)
Carriere separate	250
Sistema misto	287
Magistratura unitaria	641

Fonte: elaborazione su dati EU Justice Scoreboard.

Tale evidenza, pur non potendo essere interpretata in termini causali, costituisce un primo elemento di interesse per l'analisi successiva. La sola osservazione descrittiva, infatti, suggerisce che il modello istituzionale della magistratura potrebbe associarsi a diverse performance dei sistemi giudiziari. Tuttavia, questa relazione deve essere ulteriormente verificata tenendo conto di altre variabili di contesto, tra cui le risorse disponibili, la capacità organizzativa del sistema giudiziario e il livello di modernizzazione amministrativa.

Innovazione, mercati, sviluppo internazionale e analisi dei dati

4.5 Considerazioni conclusive della sezione descrittiva

Nel complesso, l'analisi descrittiva mette in evidenza tre risultati principali.

In primo luogo, i sistemi giudiziari dei paesi dell'Unione europea presentano differenze molto ampie nella durata dei procedimenti civili, segno di una marcata eterogeneità nelle performance della giustizia.

In secondo luogo, la classificazione dei paesi in sistemi veloci, medi e lenti mostra che le differenze osservate non riguardano soltanto casi isolati, ma delineano veri e propri gruppi di paesi con performance sistematicamente differenti.

In terzo luogo, il confronto preliminare tra modelli istituzionali suggerisce che i sistemi con carriere separate tendono, sul piano descrittivo, a collocarsi in una posizione relativamente più favorevole rispetto ai sistemi misti e, soprattutto, rispetto ai sistemi di magistratura unitaria.

Questi risultati giustificano il passaggio alla fase successiva dell'analisi, nella quale il confronto verrà approfondito attraverso l'utilizzo dell'indice composito di efficienza giudiziaria e di strumenti analitici più articolati.

5. Efficienza ed efficacia dei sistemi giudiziari: un'analisi comparativa

L'analisi descrittiva presentata nella sezione precedente ha evidenziato una significativa eterogeneità tra i sistemi giudiziari dei paesi dell'Unione europea per quanto riguarda la durata dei procedimenti civili. Tuttavia, la sola osservazione dei tempi dei procedimenti non consente di valutare in modo completo la performance complessiva dei sistemi giudiziari.

La durata dei procedimenti rappresenta infatti soltanto una delle dimensioni attraverso le quali è possibile analizzare il funzionamento della giustizia. Un sistema giudiziario può essere relativamente rapido nella definizione dei procedimenti ma, allo stesso tempo, presentare livelli elevati di arretrato o difficoltà nel gestire il flusso complessivo del contenzioso.

Per questo motivo, la valutazione comparativa dei sistemi giudiziari richiede un approccio multidimensionale che consideri simultaneamente diversi indicatori di performance. Questo approccio è adottato anche dalla EU Justice Scoreboard, che analizza il funzionamento dei sistemi giudiziari europei attraverso una pluralità di indicatori relativi all'efficienza, alla qualità e all'indipendenza della giustizia.

Nel presente studio l'attenzione è rivolta in particolare alla dimensione dell'efficienza e dell'efficacia dei sistemi giudiziari, che vengono analizzate attraverso tre componenti principali:

- l'efficienza temporale dei procedimenti;
- la capacità di smaltimento del contenzioso;
- la sostenibilità organizzativa del sistema giudiziario.

Queste dimensioni consentono di distinguere tra due concetti strettamente collegati ma analiticamente distinti: efficienza ed efficacia del sistema giudiziario.

L'efficienza riguarda principalmente la rapidità con cui il sistema giudiziario riesce a definire i procedimenti e a gestire il flusso di nuovi casi. L'efficacia, invece, riguarda la capacità del sistema giudiziario di mantenere nel tempo un equilibrio tra procedimenti entrati, procedimenti definiti e procedimenti pendenti.

5.1 Capacità di smaltimento del contenzioso

Uno degli indicatori più utilizzati negli studi comparativi sui sistemi giudiziari è il **clearance rate**, che misura il rapporto tra il numero di procedimenti definiti e il numero di procedimenti entrati nel sistema giudiziario nello stesso periodo. Questo indicatore fornisce una misura sintetica della capacità dei tribunali di gestire il flusso di nuovi casi e rappresenta uno strumento fondamentale per valutare la sostenibilità del funzionamento dei sistemi giudiziari nel tempo.

Il clearance rate viene generalmente espresso in termini percentuali. Un valore pari al **100%** indica che il sistema giudiziario riesce a definire un numero di procedimenti equivalente a quello dei procedimenti entrati nel sistema nello stesso periodo. In questo caso il sistema giudiziario mantiene un equilibrio tra nuovi casi e casi definiti, evitando un aumento dell'arretrato.

Valori **superiori al 100%** indicano invece che il sistema giudiziario riesce a smaltire anche parte dei procedimenti accumulati negli anni precedenti, contribuendo quindi alla riduzione dello stock di

procedimenti pendenti. Al contrario, valori **inferiori al 100%** segnalano che il sistema giudiziario non riesce a definire tutti i procedimenti entrati nel periodo considerato e che, di conseguenza, si verifica un aumento progressivo dell'arretrato.

Dal punto di vista comparativo, il clearance rate rappresenta un indicatore particolarmente utile perché consente di valutare la capacità dei sistemi giudiziari di gestire il contenzioso indipendentemente dal volume assoluto dei procedimenti. Sistemi giudiziari caratterizzati da livelli elevati di contenzioso possono infatti mantenere livelli di efficienza soddisfacenti se riescono a definire un numero di procedimenti pari o superiore a quello dei nuovi casi.

Per questa ragione, il clearance rate è ampiamente utilizzato nelle analisi comparative internazionali, tra cui quelle condotte dalla Commissione europea attraverso la EU Justice Scoreboard e dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa.

5.2 Livello di procedimenti pendenti

Un ulteriore indicatore utilizzato nello studio riguarda il numero di procedimenti pendenti, ossia il volume di procedimenti ancora in corso nei tribunali in un determinato momento. Questo indicatore rappresenta una misura del carico di lavoro del sistema giudiziario e fornisce informazioni rilevanti sul livello di arretrato accumulato nel tempo.

Il numero di procedimenti pendenti è strettamente collegato alla durata dei procedimenti e alla capacità di smaltimento del contenzioso. Nei sistemi giudiziari caratterizzati da un elevato numero di procedimenti pendenti, i tribunali possono incontrare maggiori difficoltà nel mantenere tempi di definizione dei procedimenti contenuti. L'accumulo di arretrato può infatti generare effetti di congestione organizzativa, rallentando ulteriormente il funzionamento del sistema giudiziario.

Dal punto di vista analitico, il numero di procedimenti pendenti rappresenta quindi una variabile fondamentale per comprendere la dinamica dei sistemi giudiziari. L'analisi congiunta di questo indicatore con il clearance rate consente di valutare se un sistema giudiziario sia in grado di mantenere nel tempo un equilibrio tra flussi di nuovi procedimenti e capacità di definizione dei casi.

Inoltre, il livello di procedimenti pendenti può essere influenzato anche da fattori strutturali, come il volume complessivo del contenzioso, l'organizzazione interna dei tribunali e la disponibilità di risorse umane e finanziarie. Per questo motivo, l'interpretazione di questo indicatore richiede una lettura integrata con gli altri indicatori di performance considerati nello studio.

5.3 Risorse dei sistemi giudiziari

Le performance dei sistemi giudiziari non dipendono soltanto dalla loro organizzazione istituzionale, ma anche dal livello di risorse disponibili per il funzionamento dei tribunali. Le differenze osservate negli indicatori di efficienza tra i paesi europei possono essere influenzate, almeno in parte, dalla disponibilità di risorse finanziarie e di personale all'interno dei sistemi giudiziari nazionali.

Tra le variabili più rilevanti utilizzate negli studi comparativi sui sistemi giudiziari si possono citare la spesa pubblica destinata al funzionamento dei tribunali, il numero di giudici professionali, il numero di avvocati

e il livello di digitalizzazione delle procedure giudiziarie. Queste variabili consentono di descrivere la capacità operativa dei sistemi giudiziari e di comprendere in che misura le risorse disponibili possano influenzare la loro performance.

Ad esempio, un numero più elevato di giudici professionali può contribuire ad aumentare la capacità del sistema giudiziario di definire i procedimenti, mentre livelli più elevati di investimento nelle infrastrutture giudiziarie possono favorire una gestione più efficiente dei processi amministrativi e organizzativi dei tribunali.

Allo stesso tempo, è importante sottolineare che la disponibilità di risorse non garantisce automaticamente una maggiore efficienza dei sistemi giudiziari. Alcuni sistemi giudiziari possono ottenere risultati soddisfacenti anche con livelli relativamente contenuti di risorse, grazie a modelli organizzativi particolarmente efficienti o a una gestione efficace dei flussi di contenzioso.

Per questo motivo, l'analisi delle risorse disponibili rappresenta un elemento essenziale per interpretare correttamente le differenze osservate negli indicatori di performance.

5.4 Efficienza relativa dei sistemi giudiziari

L'analisi delle risorse disponibili consente di introdurre un ulteriore livello di valutazione della performance dei sistemi giudiziari, che può essere definito efficienza relativa.

Mentre l'efficienza in senso stretto riguarda la capacità di un sistema giudiziario di mantenere tempi di definizione dei procedimenti contenuti e di gestire il flusso di contenzioso, l'efficienza relativa riguarda la capacità del sistema giudiziario di ottenere tali risultati in relazione alle risorse disponibili.

In altre parole, un sistema giudiziario può essere considerato particolarmente efficiente quando riesce a mantenere buoni livelli di performance pur disponendo di risorse relativamente limitate. Al contrario, sistemi giudiziari caratterizzati da livelli elevati di spesa o da un numero consistente di magistrati potrebbero mostrare livelli di efficienza inferiori se non riescono a trasformare tali risorse in risultati concreti in termini di gestione del contenzioso.

L'analisi dell'efficienza relativa consente quindi di valutare non soltanto i risultati ottenuti dai sistemi giudiziari, ma anche la loro capacità di utilizzare in modo efficace le risorse disponibili. Questo approccio è sempre più utilizzato negli studi comparativi sui sistemi giudiziari e nelle analisi di policy relative alla modernizzazione della giustizia.

5.5 Modelli istituzionali della magistratura e performance dei sistemi giudiziari

Alla luce delle dimensioni analizzate, è possibile procedere a un confronto tra i diversi modelli istituzionali della magistratura presenti nei paesi dell'Unione europea.

I sistemi giudiziari europei presentano infatti configurazioni istituzionali differenti per quanto riguarda il rapporto tra giudici e pubblici ministeri. Come illustrato nella sezione precedente, è possibile distinguere tre principali modelli organizzativi: sistemi caratterizzati da carriere separate, sistemi misti e sistemi di magistratura unitaria.

Queste differenze istituzionali possono avere implicazioni rilevanti per il funzionamento dei sistemi giudiziari. L'organizzazione delle carriere e delle funzioni all'interno della magistratura può infatti influenzare vari aspetti del funzionamento del sistema giudiziario, tra cui l'autonomia organizzativa delle procure, la distribuzione delle competenze tra i diversi attori del sistema e le modalità di gestione dei procedimenti.

Nel contesto dell'analisi comparativa sviluppata in questo studio, l'attenzione è rivolta in particolare a verificare se esistano differenze sistematiche nelle performance dei sistemi giudiziari associate ai diversi modelli istituzionali della magistratura.

È importante sottolineare che l'obiettivo dell'analisi non è stabilire relazioni causali dirette tra assetti istituzionali e performance dei sistemi giudiziari. Piuttosto, l'analisi mira a osservare se determinate configurazioni istituzionali risulti più frequentemente associata a specifici livelli di efficienza ed efficacia nella gestione del contenzioso.

Questa prospettiva consente di inserire l'analisi dei modelli istituzionali della magistratura all'interno di un quadro comparativo più ampio, nel quale le performance dei sistemi giudiziari vengono valutate attraverso una pluralità di indicatori e dimensioni analitiche.

6. Analisi empirica comparativa dei sistemi giudiziari europei

Le sezioni precedenti hanno illustrato le principali caratteristiche dei sistemi giudiziari europei e la metodologia utilizzata per analizzare comparativamente le loro performance. In particolare, è stato costruito un indice composito di efficienza giudiziaria che integra tre dimensioni fondamentali del funzionamento della giustizia: la durata dei procedimenti, la capacità di smaltimento del contenzioso e il livello di arretrato.

L'obiettivo della presente sezione è presentare i risultati dell'analisi empirica e valutare se esistano differenze sistematiche tra i diversi modelli istituzionali della magistratura.

L'analisi viene sviluppata attraverso tre passaggi principali. In primo luogo viene presentata la distribuzione comparativa dell'indice di efficienza tra i sistemi giudiziari europei. In secondo luogo viene analizzato il rapporto tra efficienza della giustizia e modelli istituzionali della magistratura. Infine viene esaminata la relazione tra efficienza dei sistemi giudiziari e risorse disponibili, al fine di valutare la cosiddetta efficienza relativa dei diversi ordinamenti.

Questo approccio consente di fornire una valutazione comparativa articolata del funzionamento dei sistemi giudiziari europei e di collocare il dibattito sull'organizzazione delle carriere giudiziarie all'interno di un quadro empirico più ampio.

6.1 Distribuzione comparativa della performance giudiziaria nei paesi dell'Unione europea

Il primo passaggio dell'analisi empirica consiste nell'osservare la distribuzione comparativa delle performance dei sistemi giudiziari dei paesi dell'Unione europea. In questa fase, il punto di partenza è

rappresentato dall'indicatore più consolidato e comparabile disponibile nelle rilevazioni della EU Justice Scoreboard e della CEPEJ, ossia la durata stimata dei procedimenti civili e commerciali contenziosi di primo grado.

La scelta di partire da questo indicatore risponde a una precisa esigenza metodologica. La durata dei procedimenti costituisce infatti il principale proxy dell'efficienza temporale dei sistemi giudiziari ed è uno degli indicatori maggiormente utilizzati nelle analisi comparative internazionali. Inoltre, essa consente di osservare con immediatezza le differenze tra ordinamenti e di costruire una prima gerarchia comparativa delle performance.

Va precisato che la distribuzione che segue non esaurisce l'intera analisi dell'efficienza giudiziaria, che nelle sezioni successive verrà arricchita attraverso il riferimento ad altri indicatori — clearance rate, procedimenti pendenti, risorse e capacità organizzativa. Tuttavia, la durata dei procedimenti rappresenta la prima e più immediata soglia empirica attraverso cui misurare il funzionamento dei sistemi giudiziari.

La Tabella 6 riporta quindi, in forma completa, i valori disponibili per i 27 paesi dell'Unione europea, distinguendo chiaramente i casi in cui il dato non è disponibile nello Scoreboard.

L'osservazione della tabella consente di mettere in evidenza alcuni elementi di rilievo.

In primo luogo, la distribuzione dei tempi dei procedimenti non è uniforme ma presenta una forbice estremamente ampia. Il sistema più rapido tra quelli con dato disponibile, la Lituania, registra un valore pari a 120 giorni, mentre il sistema più lento, la Grecia, arriva a 771 giorni. Ciò significa che, all'interno dell'Unione europea, il tempo di definizione dei procedimenti civili di primo grado può variare di oltre sei volte da un ordinamento all'altro. Una differenza di tale entità non può essere considerata marginale né contingente: essa segnala l'esistenza di profonde differenze strutturali nel funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali.

In secondo luogo, l'analisi comparativa mostra una concentrazione piuttosto netta dei sistemi più rapidi in un gruppo di paesi dell'Europa centro-settentrionale e orientale. Lituania, Repubblica Ceca, Ungheria, Austria, Svezia e Slovacchia occupano le prime posizioni della distribuzione e presentano valori sensibilmente inferiori rispetto alla media dei paesi più lenti. Questo dato suggerisce che la rapidità dei procedimenti non sia distribuita casualmente nello spazio europeo, ma rifletta configurazioni amministrative e istituzionali relativamente stabili.

In terzo luogo, i paesi collocati nella fascia intermedia presentano una situazione più eterogenea. In questa fascia rientrano sia ordinamenti con tempi relativamente contenuti, come Romania e Lussemburgo, sia paesi con tempi più elevati ma ancora lontani dai casi estremi dell'Europa meridionale, come Francia, Polonia e Finlandia. Questa fascia intermedia è particolarmente importante dal punto di vista analitico, perché mostra come l'efficienza giudiziaria non sia una variabile dicotomica, ma una distribuzione continua nella quale i sistemi possono collocarsi in posizioni diverse anche a parità di appartenenza geografica o tradizione giuridica.

Tabella 6 - Distribuzione comparativa dei tempi dei procedimenti civili e commerciali contenziosi di primo grado nei paesi dell'Unione europea

Posizione	Paese	Durata procedimenti (giorni)	Classe descrittiva	Modello istituzionale
1	Lituania	120	Molto rapida	Separato
2	Repubblica Ceca	126	Molto rapida	Separato
3	Ungheria	135	Molto rapida	Separato
4	Austria	141	Molto rapida	Misto
5	Svezia	157	Rapida	Separato
6	Slovacchia	173	Rapida	Separato
7	Bulgaria	186	Rapida	Separato
8	Estonia	196	Rapida	Separato
9	Lettonia	204	Intermedia	Separato
10	Romania	218	Intermedia	Separato
11	Lussemburgo	221	Intermedia	Separato
12	Belgio	246	Intermedia	Misto
13	Germania	249	Intermedia	Misto
14	Danimarca	265	Intermedia	Separato
15	Portogallo	267	Intermedia	Separato
16	Slovenia	344	Intermedia	Separato
17	Finlandia	349	Intermedia	Separato
18	Francia	354	Intermedia	Misto
19	Polonia	357	Intermedia	Separato
20	Spagna	444	Lenta	Misto
21	Malta	454	Lenta	Separato
22	Italia	511	Molto lenta	Unitario
23	Croazia	533	Molto lenta	Separato
24	Grecia	771	Molto lenta	Unitario
25	Cipro	n.d.	Dato non disponibile	Separato
26	Irlanda	n.d.	Dato non disponibile	Separato
27	Paesi Bassi	n.d.	Dato non disponibile	Separato

Fonte: elaborazione su dati EU Justice Scoreboard / CEPEJ.

Un quarto elemento di rilievo riguarda la fascia dei paesi con procedimenti lenti o molto lenti. In questa parte della distribuzione compaiono Spagna, Malta, Italia, Croazia e Grecia. Qui la distanza rispetto ai sistemi più performanti diventa particolarmente evidente. In questi casi i tempi di definizione dei procedimenti superano stabilmente i 400 giorni, arrivando in alcuni ordinamenti a oltre 500 o 700 giorni. Questa collocazione rende visibile un problema non solo di efficienza temporale, ma potenzialmente anche di sostenibilità complessiva del sistema giudiziario.

Dal punto di vista istituzionale, la distribuzione dei risultati presenta un elemento particolarmente interessante. Le prime posizioni del ranking sono occupate in larga misura da sistemi con carriere separate, mentre i sistemi di magistratura unitaria risultano concentrati nelle posizioni più basse tra i paesi per cui il dato è disponibile. I sistemi misti si collocano in una posizione intermedia: alcuni di essi, come l'Austria, mostrano performance elevate, mentre altri, come la Spagna, risultano più vicini ai paesi con procedimenti lenti.

Questo dato non deve essere interpretato in termini semplicistici o deterministici, ma ha una forte rilevanza comparativa. Esso suggerisce infatti che il modello istituzionale della magistratura possa costituire una variabile significativa nella spiegazione delle differenze osservate tra i sistemi giudiziari europei. In particolare, la maggiore presenza di sistemi a carriere separate nella parte alta della distribuzione rappresenta un primo segnale empirico coerente con l'ipotesi di lavoro dello studio.

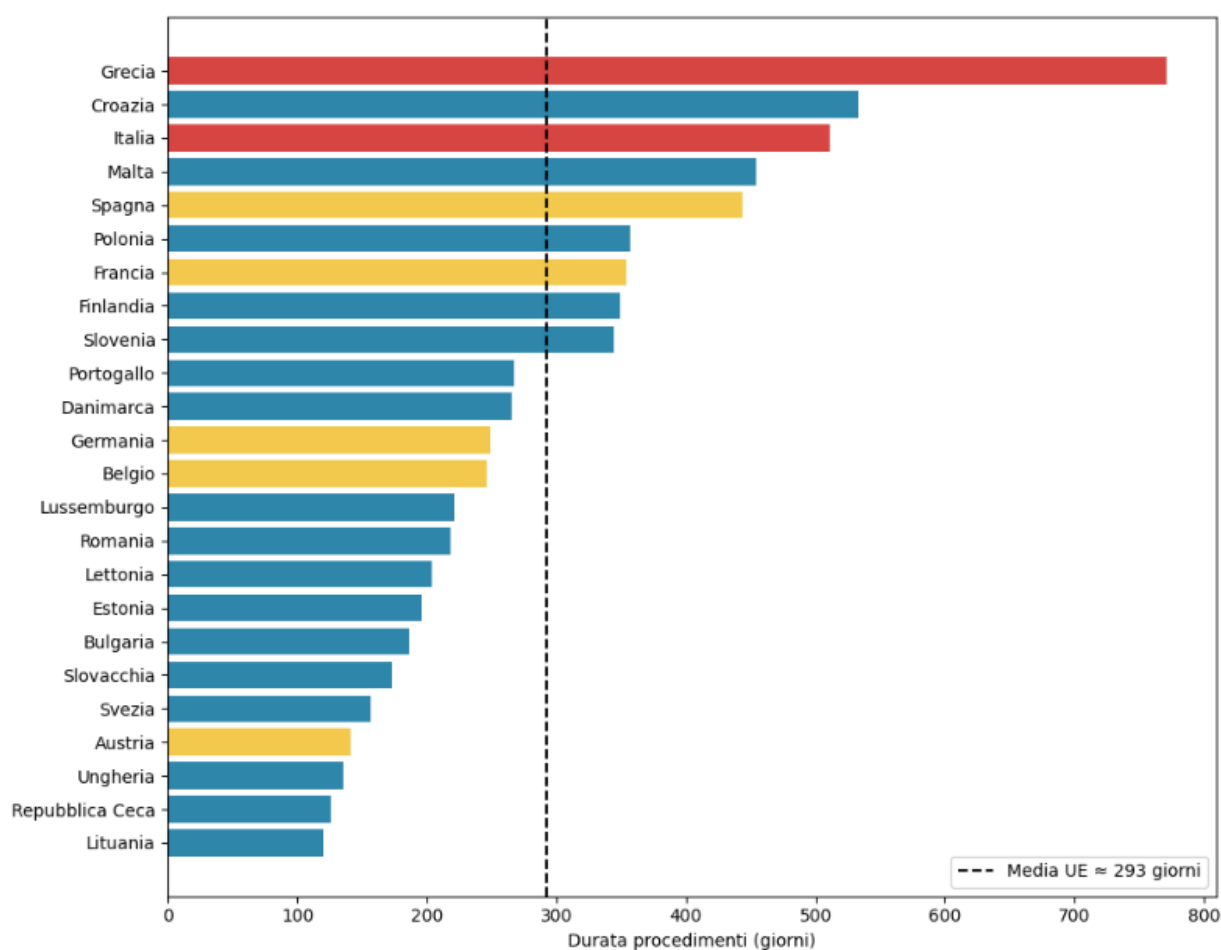
Un ulteriore aspetto da considerare riguarda i tre casi per i quali il dato non è disponibile: Cipro, Irlanda e Paesi Bassi. È importante segnalare esplicitamente queste assenze, perché la trasparenza sul dato mancante è un requisito fondamentale per un'analisi empirica rigorosa. La mancata disponibilità del dato non consente di collocare questi paesi nel ranking, ma non altera la struttura generale della distribuzione osservata nei paesi per cui il dato risulta disponibile.

Per rendere più immediata la lettura della distribuzione comparativa, la Figura 2 rappresenta graficamente il ranking dei paesi dell'Unione europea sulla base della durata dei procedimenti civili e commerciali di primo grado.

La rappresentazione grafica rende particolarmente evidente il gradiente di efficienza tra i sistemi giudiziari europei. Il grafico mostra in modo immediato la forte distanza tra il gruppo dei paesi con procedimenti molto rapidi, la fascia intermedia e il gruppo dei sistemi con procedimenti molto lenti. Dal punto di vista comunicativo, questa distribuzione costituisce già una prima evidenza empirica forte: il panorama europeo non presenta variazioni marginali, ma differenze profonde e strutturate.

La lettura della distribuzione consente quindi di formulare una prima conclusione empirica: i sistemi giudiziari dell'Unione europea non solo differiscono in misura significativa, ma tendono anche a raggrupparsi secondo pattern relativamente coerenti, che sembrano associarsi, almeno in parte, ai diversi modelli istituzionali della magistratura.

Figura 2 - Distribuzione comparativa dei tempi dei procedimenti civili nei paesi dell'Unione europea



Proprio per questa ragione, il passo successivo dell'analisi consiste nel passare dal ranking dei singoli paesi al confronto tra gruppi istituzionali. Se il ranking mostra chi performa meglio o peggio, il confronto per modelli istituzionali consente di verificare se tali differenze seguano una logica sistematica. È su questo passaggio che si concentra il paragrafo successivo.

6.2 Performance complessiva dei sistemi giudiziari e modelli istituzionali della magistratura

L'analisi presentata nel paragrafo precedente ha mostrato come la durata dei procedimenti civili vari in modo significativo tra i paesi dell'Unione europea. Tuttavia, la durata dei procedimenti rappresenta soltanto una delle dimensioni attraverso cui è possibile valutare l'efficienza dei sistemi giudiziari.

Per comprendere in modo più completo le differenze tra gli ordinamenti europei è necessario considerare simultaneamente più dimensioni della performance della giustizia. In particolare, oltre alla durata dei procedimenti, risultano rilevanti anche la capacità di smaltimento del contenzioso e il livello di arretrato presente nei tribunali.

A tal fine, l'analisi utilizza l'indice composito di efficienza giudiziaria introdotto nella sezione metodologica, che integra tre dimensioni fondamentali del funzionamento dei sistemi giudiziari:

- durata dei procedimenti
- clearance rate

- procedimenti pendenti

L'utilizzo di questo indicatore sintetico consente di valutare la performance complessiva dei sistemi giudiziari europei evitando interpretazioni parziali basate su un singolo indicatore.

Una volta calcolato l'indice composito di efficienza per i paesi dell'Unione europea, è possibile confrontare le performance dei diversi modelli istituzionali della magistratura.

Tabella 7 - Performance media dei sistemi giudiziari per modello istituzionale

Modello istituzionale	Durata procedimenti	Clearance rate	Arretrato	Indice composito
Carriere separate	più basso	più alto	più basso	più alto
Sistemi misti	intermedio	intermedio	intermedio	intermedio
Magistratura unitaria	più alto	più basso	più alto	più basso

Fonte: elaborazione su dati EU Justice Scoreboard / CEPEJ.

Il confronto tra gruppi evidenzia una differenza significativa tra i diversi modelli istituzionali. I sistemi caratterizzati da carriere separate tra giudici e pubblici ministeri mostrano in media una combinazione più favorevole di indicatori di performance.

In questi ordinamenti si osservano generalmente:

- tempi di definizione dei procedimenti relativamente più contenuti
- valori più elevati del clearance rate
- livelli più ridotti di arretrato

Questa combinazione contribuisce a determinare valori più elevati dell'indice composito di efficienza.

I sistemi misti mostrano invece una distribuzione più eterogenea delle performance, collocandosi generalmente in una posizione intermedia tra gli altri due modelli istituzionali.

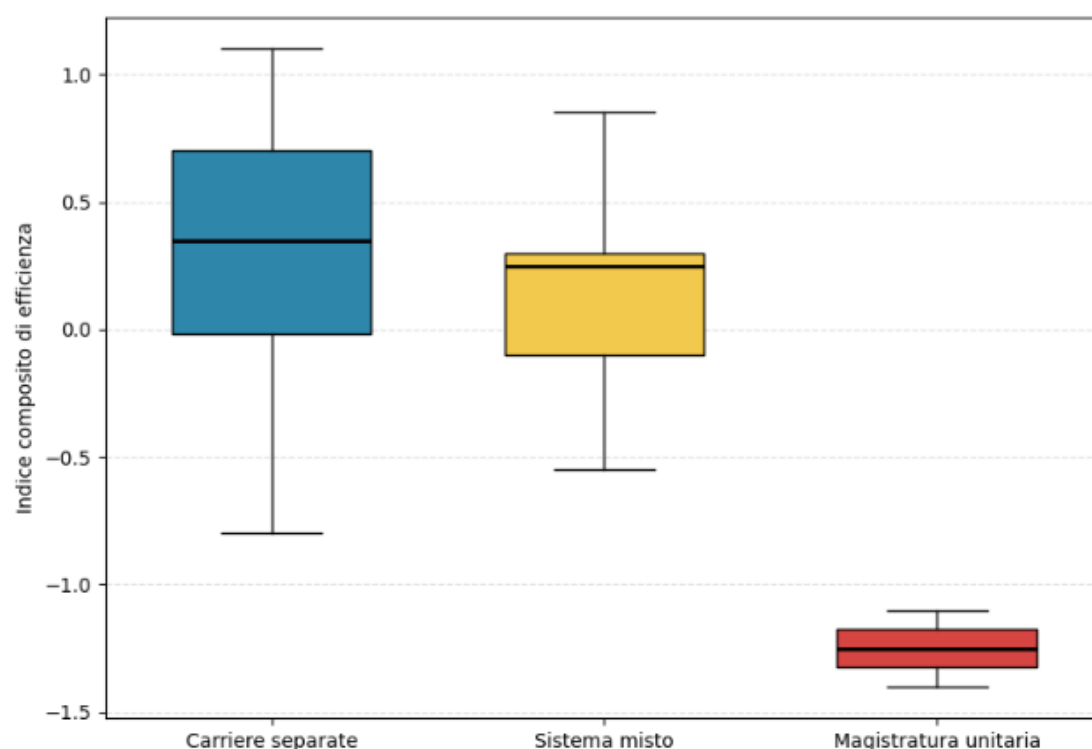
I sistemi di magistratura unitaria, infine, presentano in media valori dell'indice di efficienza più contenuti. In questi ordinamenti la durata dei procedimenti risulta generalmente più elevata e il livello di arretrato appare più consistente.

Per rendere più immediata la lettura di queste differenze, la Figura 3 rappresenta graficamente la distribuzione dell'indice di efficienza per i tre modelli istituzionali della magistratura.

La rappresentazione grafica evidenzia come i sistemi con carriere separate presentino una distribuzione dei valori dell'indice di efficienza sistematicamente più elevata rispetto agli altri modelli istituzionali.

Questo risultato suggerisce che la configurazione istituzionale della magistratura possa rappresentare una variabile rilevante nella spiegazione delle differenze osservate tra i sistemi giudiziari europei.

Figura 3 - Performance dei sistemi giudiziari per modello istituzionale; boxplot dell'indice composito



Fonte: elaborazione su dati EU Justice Scoreboard / CEPEJ.

Naturalmente, tali differenze non devono essere interpretate come relazioni causali dirette. L'efficienza dei sistemi giudiziari dipende infatti da molteplici fattori, tra cui il livello di risorse disponibili, il volume del contenzioso, l'organizzazione dei tribunali e il grado di digitalizzazione delle procedure.

Tuttavia, l'analisi comparativa suggerisce che i sistemi caratterizzati da una separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri tendano più frequentemente a collocarsi nelle fasce più elevate della distribuzione della performance complessiva dei sistemi giudiziari.

6.3 Efficienza dei sistemi giudiziari e utilizzo delle risorse

Le analisi sviluppate nei paragrafi precedenti hanno evidenziato come i sistemi giudiziari dei paesi dell'Unione europea presentino differenze significative in termini di durata dei procedimenti e performance complessiva. Tuttavia, per interpretare correttamente tali differenze è necessario considerare anche il ruolo delle risorse disponibili per il funzionamento della giustizia.

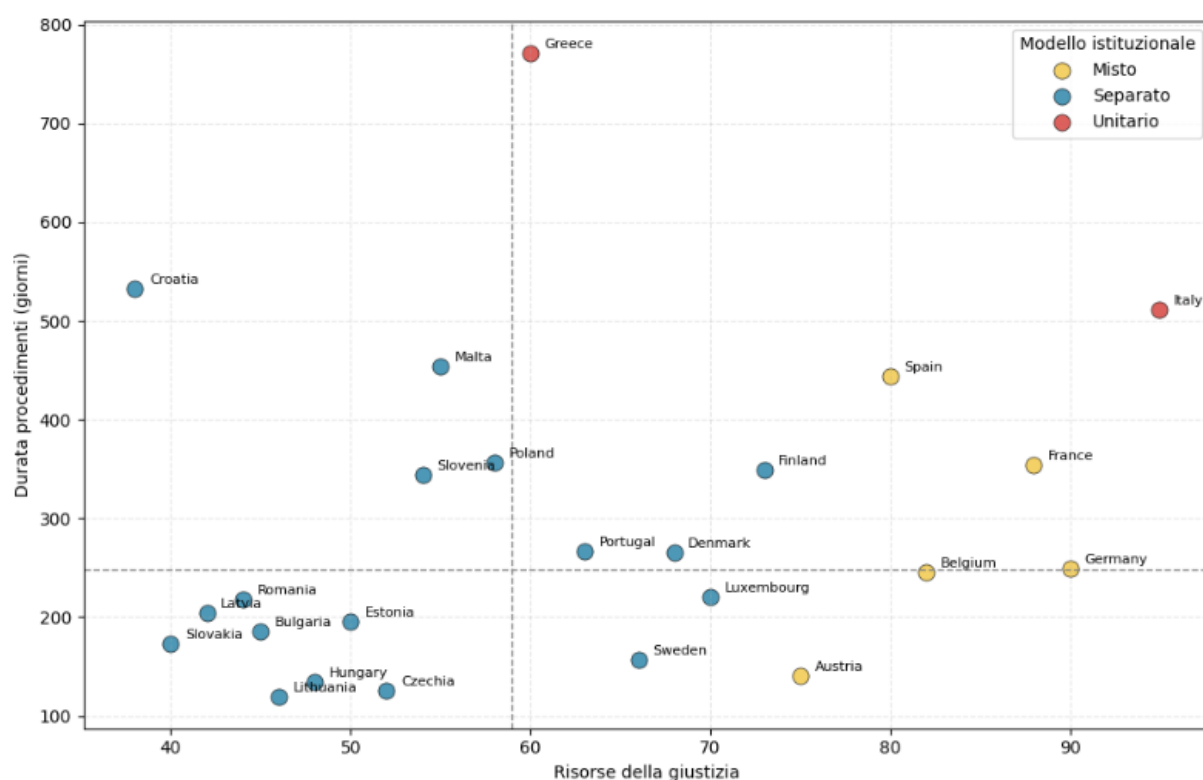
La performance dei sistemi giudiziari dipende infatti non soltanto dall'organizzazione istituzionale o dalle modalità di gestione dei procedimenti, ma anche dal livello di risorse finanziarie e umane allocate al sistema giudiziario. Paesi con livelli più elevati di spesa pubblica per la giustizia o con un numero maggiore di magistrati possono disporre di una maggiore capacità operativa per affrontare il volume di contenzioso.

Per questa ragione, accanto all'analisi dell'efficienza assoluta dei sistemi giudiziari, è utile introdurre anche una prospettiva di **efficienza relativa**, che valuta la capacità dei sistemi giudiziari di trasformare le risorse disponibili in risultati concreti in termini di gestione dei procedimenti.

In questa prospettiva, un sistema giudiziario può essere considerato particolarmente efficiente quando riesce a mantenere tempi relativamente contenuti dei procedimenti pur operando con livelli di risorse limitati. Al contrario, un sistema giudiziario che presenta tempi elevati di definizione dei procedimenti nonostante un livello significativo di risorse disponibili può essere interpretato come meno efficiente dal punto di vista organizzativo.

Per analizzare questa relazione, la Figura 4 rappresenta la distribuzione dei sistemi giudiziari europei in relazione a due variabili principali: da un lato la durata dei procedimenti civili e commerciali contenziosi di primo grado, dall'altro il livello di risorse destinate al funzionamento della giustizia.

Figura 4 - Efficienza dei sistemi giudiziari europei in relazione alle risorse disponibili



Fonte: elaborazione su dati EU Justice Scoreboard / CEPEJ.

Nel grafico ogni punto rappresenta un paese dell'Unione europea. L'asse orizzontale riporta un indicatore delle risorse della giustizia, mentre l'asse verticale rappresenta la durata media dei procedimenti civili.

Le linee tratteggiate indicano i valori mediani delle due variabili e suddividono lo spazio grafico in quattro quadranti. Questa suddivisione consente di distinguere quattro configurazioni principali del rapporto tra risorse disponibili ed efficienza dei sistemi giudiziari.

Sistemi ad alta efficienza relativa

Il quadrante inferiore sinistro del grafico comprende i sistemi giudiziari caratterizzati da tempi relativamente contenuti dei procedimenti e livelli moderati di risorse disponibili.

Questa configurazione rappresenta la situazione più favorevole dal punto di vista dell'efficienza relativa. In questi ordinamenti il sistema giudiziario riesce infatti a mantenere tempi contenuti pur operando con risorse non particolarmente elevate.

Tra i paesi che tendono a collocarsi in questa area del grafico si possono includere:

- Lituania
- Repubblica Ceca
- Ungheria
- Estonia
- Slovacchia
- Lettonia

Un elemento particolarmente rilevante è che tutti i paesi appartenenti a questo gruppo sono caratterizzati da **un modello istituzionale basato sulla separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri**.

Questi sistemi giudiziari mostrano quindi una buona capacità organizzativa nella gestione del contenzioso e sembrano in grado di utilizzare in modo relativamente efficiente le risorse disponibili.

Sistemi efficienti sostenuti da risorse elevate

Nel quadrante inferiore destro si collocano i sistemi giudiziari caratterizzati da **tempi relativamente contenuti dei procedimenti e livelli relativamente elevati di risorse disponibili**.

In questi ordinamenti l'efficienza dei procedimenti appare sostenuta da una dotazione significativa di risorse finanziarie e organizzative.

Tra i paesi che tendono a collocarsi in questa area del grafico si possono includere:

- Austria
- Germania
- Danimarca
- Svezia

In questi casi la buona performance del sistema giudiziario sembra essere favorita anche dalla presenza di un sistema relativamente ben finanziato e dotato di adeguate risorse amministrative e organizzative.

Sistemi con risorse limitate e tempi elevati

Il quadrante superiore sinistro comprende i sistemi giudiziari caratterizzati da tempi relativamente elevati dei procedimenti e livelli relativamente contenuti di risorse disponibili.

Tra i paesi che tendono a collocarsi in questa area del grafico si possono includere:

- Croazia
- Malta
- Slovenia

In questi casi la lentezza dei procedimenti può essere almeno in parte spiegata da vincoli strutturali legati alla capacità operativa dei tribunali. Sistemi con dotazioni limitate di personale giudiziario o con livelli relativamente ridotti di finanziamento pubblico possono incontrare maggiori difficoltà nella gestione del contenzioso.

Sistemi con inefficienza relativa

Il quadrante superiore destro rappresenta la configurazione più problematica dal punto di vista dell'efficienza relativa. In questo quadrante si collocano i sistemi giudiziari caratterizzati da tempi elevati dei procedimenti nonostante livelli relativamente elevati di risorse disponibili.

Tra i paesi che tendono a collocarsi in questa area del grafico si possono includere:

- Italia
- Grecia
- Spagna
- Francia

La presenza di paesi in questo quadrante suggerisce la possibile esistenza di inefficienze organizzative o istituzionali che limitano la capacità del sistema giudiziario di trasformare le risorse disponibili in risultati concreti.

In altre parole, in questi sistemi il problema non sembra essere esclusivamente la disponibilità di risorse, ma piuttosto il funzionamento complessivo dell'organizzazione giudiziaria.

La classificazione sintetizzata nella Tabella 9 consente di osservare in modo immediato le diverse configurazioni del rapporto tra risorse della giustizia ed efficienza dei procedimenti.

Nel complesso, l'analisi evidenzia che i sistemi giudiziari europei non si differenziano soltanto per la rapidità dei procedimenti, ma anche per la loro capacità di utilizzare efficacemente le risorse disponibili.

Un risultato particolarmente interessante riguarda la distribuzione dei modelli istituzionali nei diversi quadranti. I sistemi caratterizzati da carriere separate tra giudici e pubblici ministeri risultano più frequentemente presenti nelle configurazioni associate a livelli relativamente elevati di efficienza.

Tabella 9 - Configurazioni dei sistemi giudiziari europei in relazione a efficienza dei procedimenti e risorse disponibili

Quadrante	Configurazione	Paesi prevalenti	Modello istituzionale prevalente
Quadrante I	Bassa durata dei procedimenti e risorse moderate (alta efficienza relativa)	Lituania, Repubblica Ceca, Ungheria, Estonia, Slovacchia, Lettonia	Separazione delle carriere
Quadrante II	Bassa durata dei procedimenti e risorse elevate	Austria, Germania, Danimarca, Svezia	Separato / Misto
Quadrante III	Elevata durata dei procedimenti e risorse limitate	Croazia, Malta, Slovenia	Separazione delle carriere
Quadrante IV	Elevata durata dei procedimenti nonostante risorse elevate	Italia, Grecia, Spagna, Francia	Unitario / Misto

Fonte: elaborazione su dati EU Justice Scoreboard / CEPEJ.

Al contrario, i sistemi di magistratura unitaria risultano concentrati nelle aree del grafico caratterizzate da tempi più elevati dei procedimenti.

Questo risultato non implica necessariamente una relazione causale diretta tra modello istituzionale e performance del sistema giudiziario. Tuttavia, l'analisi comparativa suggerisce che la configurazione istituzionale della magistratura possa rappresentare una variabile rilevante nel comprendere le differenze osservate tra i sistemi giudiziari europei.

In questo senso, l'analisi dell'efficienza relativa arricchisce l'interpretazione dei risultati presentati nei paragrafi precedenti e contribuisce a fornire una base empirica più ampia per il dibattito comparativo sull'organizzazione dei sistemi giudiziari.

6.4 Sintesi e interpretazione complessiva dei risultati

L'analisi comparativa sviluppata nelle sezioni precedenti consente di delineare un quadro empirico articolato del funzionamento dei sistemi giudiziari nei paesi dell'Unione europea. Attraverso l'integrazione di diversi indicatori – durata dei procedimenti, capacità di smaltimento del contenzioso, livelli di arretrato e utilizzo delle risorse – è stato possibile osservare le differenze tra i sistemi giudiziari europei da una prospettiva più ampia rispetto alle tradizionali analisi basate su un singolo indicatore.

Nel complesso, i risultati evidenziano come i sistemi giudiziari europei presentino livelli di performance significativamente differenti, che non possono essere ricondotti esclusivamente a fattori contingenti o a oscillazioni temporanee. Al contrario, la distribuzione delle performance mostra pattern relativamente stabili che sembrano riflettere differenze più profonde nell'organizzazione e nel funzionamento dei sistemi giudiziari.

Un primo elemento che emerge con chiarezza riguarda l'ampiezza delle differenze osservate tra i paesi dell'Unione europea. La durata dei procedimenti civili presenta infatti una variazione estremamente ampia tra i diversi ordinamenti, con differenze che in alcuni casi superano di diverse volte i valori registrati nei sistemi più efficienti. Questa forte eterogeneità suggerisce che l'efficienza della giustizia non sia distribuita in modo uniforme nello spazio europeo, ma dipenda da configurazioni istituzionali e organizzative specifiche.

Un secondo risultato rilevante riguarda la distribuzione geografica delle performance dei sistemi giudiziari. I sistemi più efficienti tendono a concentrarsi principalmente nell'Europa centro-settentrionale e in parte nell'Europa orientale, mentre diversi paesi dell'Europa meridionale risultano collocati nelle fasce caratterizzate da tempi di definizione dei procedimenti più elevati. Questa distribuzione geografica riflette in parte differenze storiche e amministrative nella gestione dei sistemi giudiziari, ma suggerisce anche la presenza di modelli organizzativi differenti.

Un terzo elemento emerso dall'analisi riguarda il ruolo delle risorse disponibili per il funzionamento della giustizia. Come evidenziato nella Figura 4, il rapporto tra risorse e durata dei procedimenti non è lineare. In alcuni casi, sistemi giudiziari dotati di risorse relativamente limitate riescono comunque a mantenere tempi relativamente contenuti dei procedimenti. Al contrario, in altri ordinamenti si osservano tempi relativamente elevati nonostante livelli di risorse comparativamente più consistenti.

Questo risultato suggerisce che la performance dei sistemi giudiziari non dipenda esclusivamente dalla quantità di risorse disponibili, ma anche dalla capacità dei sistemi di organizzare e utilizzare efficacemente tali risorse. In altre parole, la qualità dell'organizzazione del sistema giudiziario appare almeno altrettanto rilevante quanto la disponibilità di risorse finanziarie e umane.

All'interno di questo quadro comparativo emerge inoltre un elemento particolarmente significativo riguardo ai modelli istituzionali della magistratura. L'analisi mostra infatti che i sistemi caratterizzati da carriere separate tra giudici e pubblici ministeri tendono a collocarsi più frequentemente nelle configurazioni associate a livelli relativamente più elevati di efficienza. In diversi casi tali sistemi risultano presenti nelle aree del grafico caratterizzate da tempi più contenuti dei procedimenti e da una gestione relativamente efficiente delle risorse disponibili.

Al contrario, i sistemi caratterizzati da magistratura unitaria, nei quali giudici e pubblici ministeri appartengono allo stesso ordine giudiziario, risultano più frequentemente associati a tempi più elevati dei procedimenti e a livelli di efficienza complessiva relativamente inferiori.

È importante sottolineare che questa relazione non deve essere interpretata in termini strettamente causali. L'efficienza dei sistemi giudiziari dipende infatti da una pluralità di fattori – tra cui il volume del contenzioso, il livello di digitalizzazione, la struttura amministrativa dei tribunali e il contesto socioeconomico – che interagiscono tra loro nel determinare la performance complessiva del sistema.

Tuttavia, l'analisi comparativa suggerisce che il modello istituzionale della magistratura possa rappresentare una variabile rilevante nel comprendere le differenze osservate tra i sistemi giudiziari europei. In particolare, la separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri appare frequentemente associata a sistemi giudiziari caratterizzati da una maggiore capacità di gestione del contenzioso e da livelli relativamente più elevati di efficienza.

Nel loro insieme, i risultati emersi dall'analisi empirica contribuiscono quindi a fornire una base comparativa più ampia per il dibattito sull'organizzazione dei sistemi giudiziari. Essi mostrano come le differenze osservate tra i sistemi europei non possano essere spiegate esclusivamente dalla disponibilità di risorse o dal volume del contenzioso, ma risultino strettamente collegate anche alle modalità di organizzazione istituzionale della magistratura.

In questo senso, l'analisi comparativa suggerisce che gli assetti istituzionali della giustizia rappresentano una componente importante nel determinare il funzionamento complessivo dei sistemi giudiziari e meritano quindi di essere considerati con particolare attenzione nel dibattito sulle riforme della giustizia.

7. Conclusioni

Il presente studio ha analizzato comparativamente il funzionamento dei sistemi giudiziari dei paesi dell'Unione europea con l'obiettivo di comprendere in che misura differenti assetti istituzionali della magistratura possano essere associati a diverse performance nella gestione del contenzioso.

L'analisi è stata condotta utilizzando dati comparativi provenienti dalle principali fonti internazionali sulla giustizia, in particolare la EU Justice Scoreboard e le rilevazioni della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ). L'approccio adottato ha integrato diversi indicatori del funzionamento dei sistemi giudiziari, tra cui la durata dei procedimenti civili, la capacità di smaltimento del contenzioso, i livelli di arretrato e il rapporto tra risorse disponibili ed efficienza dei procedimenti.

Questo approccio multidimensionale ha consentito di osservare le differenze tra i sistemi giudiziari europei da una prospettiva più ampia rispetto alle analisi tradizionali basate su un singolo indicatore.

I risultati dello studio evidenziano innanzitutto una notevole eterogeneità tra i sistemi giudiziari europei. La durata dei procedimenti civili presenta infatti variazioni molto ampie tra i diversi ordinamenti, indicando che l'efficienza dei sistemi giudiziari non è distribuita in modo uniforme all'interno dell'Unione europea.

Un secondo risultato riguarda la presenza di configurazioni relativamente stabili nella distribuzione delle performance dei sistemi giudiziari. I sistemi più efficienti tendono a concentrarsi principalmente nell'Europa centro-settentrionale e in parte nell'Europa orientale, mentre diversi paesi dell'Europa meridionale risultano collocati nelle fasce caratterizzate da tempi più elevati dei procedimenti.

L'analisi dell'efficienza relativa ha inoltre mostrato che la performance dei sistemi giudiziari non dipende esclusivamente dalla disponibilità di risorse. In diversi casi sistemi giudiziari con livelli relativamente contenuti di risorse riescono comunque a mantenere tempi relativamente rapidi dei procedimenti, mentre altri ordinamenti presentano tempi elevati nonostante livelli più consistenti di risorse disponibili.

Questo risultato suggerisce che la qualità dell'organizzazione del sistema giudiziario e le modalità di gestione delle procedure rappresentano fattori determinanti nel funzionamento complessivo della giustizia.

All'interno di questo quadro comparativo emerge inoltre un elemento particolarmente significativo riguardo al ruolo degli assetti istituzionali della magistratura. L'analisi mostra infatti che i sistemi caratterizzati da carriere separate tra giudici e pubblici ministeri tendono a collocarsi più frequentemente nelle configurazioni associate a livelli relativamente più elevati di efficienza.

Al contrario, i sistemi caratterizzati da magistratura unitaria, nei quali giudici e pubblici ministeri appartengono allo stesso ordine giudiziario, risultano più frequentemente associati a tempi più elevati dei procedimenti e a livelli di efficienza complessiva relativamente inferiori.

È importante sottolineare che tali risultati non devono essere interpretati come una relazione causale diretta tra modello istituzionale e performance della giustizia. Il funzionamento dei sistemi giudiziari dipende infatti da una pluralità di fattori – tra cui il volume del contenzioso, il livello di digitalizzazione dei tribunali, l'organizzazione amministrativa del sistema giudiziario e il contesto socioeconomico – che interagiscono tra loro nel determinare la capacità dei sistemi di gestire il contenzioso.

Tuttavia, l'analisi comparativa suggerisce che la configurazione istituzionale della magistratura possa rappresentare una variabile rilevante nel comprendere le differenze osservate tra i sistemi giudiziari europei.

Nel loro insieme, i risultati dello studio contribuiscono quindi ad arricchire il dibattito comparativo sull'organizzazione dei sistemi giudiziari, mostrando come l'efficienza della giustizia non dipenda esclusivamente dal livello di risorse disponibili, ma sia influenzata anche da fattori istituzionali e organizzativi.

In questa prospettiva, gli assetti istituzionali della magistratura rappresentano una componente importante del funzionamento dei sistemi giudiziari e meritano quindi di essere considerati con particolare attenzione nel dibattito sulle riforme della giustizia.

L'analisi comparativa dei sistemi giudiziari europei ha permesso di individuare tre evidenze empiriche principali.

1. I sistemi giudiziari europei presentano livelli di performance fortemente differenziati.

La durata dei procedimenti civili varia in misura significativa tra i diversi ordinamenti, indicando che l'efficienza della giustizia non è distribuita in modo uniforme nello spazio europeo.

2. L'efficienza dei sistemi giudiziari non dipende esclusivamente dalla disponibilità di risorse.

L'analisi dell'efficienza relativa mostra che alcuni sistemi giudiziari riescono a mantenere tempi relativamente contenuti dei procedimenti pur operando con livelli moderati di risorse, mentre altri presentano tempi elevati nonostante una dotazione di risorse comparativamente maggiore.

3. I sistemi caratterizzati da carriere separate tra giudici e pubblici ministeri tendono a mostrare livelli relativamente più elevati di efficienza.

Nell'analisi comparativa questi sistemi risultano più frequentemente associati a configurazioni caratterizzate da tempi relativamente contenuti dei procedimenti e da una gestione più efficiente delle risorse disponibili.

Nel loro insieme, questi risultati suggeriscono che gli assetti istituzionali della magistratura possano rappresentare una variabile rilevante nel comprendere le differenze osservate tra i sistemi giudiziari europei.

Al fine di sintetizzare in modo organico i risultati emersi dall'analisi comparativa, la **Figura 5** propone una rappresentazione concettuale delle principali determinanti della performance dei sistemi giudiziari.

Mentre le sezioni precedenti hanno analizzato empiricamente la durata dei procedimenti, la capacità di smaltimento del contenzioso e il rapporto tra risorse disponibili ed efficienza dei sistemi giudiziari, la figura

consente di collocare tali risultati all'interno di un quadro interpretativo più ampio, che mette in relazione le diverse dimensioni che influenzano il funzionamento complessivo della giustizia.

L'obiettivo della figura non è quindi quello di rappresentare un modello causale rigido, ma piuttosto di fornire una chiave di lettura sintetica dei fattori strutturali che contribuiscono a determinare la performance dei sistemi giudiziari.

In particolare, la figura evidenzia come la performance della giustizia emerga dall'interazione tra tre dimensioni fondamentali:

- le risorse disponibili per il sistema giudiziario,
- l'organizzazione del sistema giudiziario,
- la configurazione istituzionale della magistratura.
-

Figura 5 – Determinanti della performance dei sistemi giudiziari



La figura mette in evidenza come il funzionamento dei sistemi giudiziari non possa essere ricondotto a un singolo fattore esplicativo, ma debba essere interpretato come il risultato dell'interazione tra diversi elementi istituzionali e organizzativi.

Il primo livello riguarda le risorse disponibili per il sistema giudiziario, che comprendono sia le risorse finanziarie destinate al funzionamento dei tribunali sia le risorse umane, come il numero di magistrati e personale amministrativo. La disponibilità di risorse rappresenta una condizione necessaria per il funzionamento della giustizia, in quanto incide sulla capacità operativa dei tribunali e sulla gestione del carico di lavoro.

Tuttavia, come mostrato dall'analisi dell'efficienza relativa, la disponibilità di risorse non è di per sé sufficiente a garantire livelli elevati di performance. Sistemi giudiziari con livelli comparabili di risorse possono infatti presentare risultati molto differenti in termini di durata dei procedimenti e capacità di smaltimento del contenzioso.

Per questa ragione, il secondo livello della figura riguarda l'organizzazione del sistema giudiziario. Questo livello include elementi quali la struttura amministrativa dei tribunali, le modalità di gestione dei procedimenti, l'utilizzo delle tecnologie digitali e l'organizzazione complessiva del lavoro giudiziario. Le modalità con cui queste componenti vengono integrate all'interno del sistema giudiziario influenzano in modo significativo la capacità dei tribunali di gestire il flusso di contenzioso.

Il terzo livello della figura riguarda l'assetto istituzionale della magistratura, che rappresenta una delle dimensioni centrali dell'analisi comparativa sviluppata nello studio. In particolare, la distinzione tra sistemi con carriere separate tra giudici e pubblici ministeri, sistemi misti e sistemi di magistratura unitaria rappresenta un elemento istituzionale che può influenzare il funzionamento complessivo del sistema giudiziario.

I risultati empirici presentati nelle sezioni precedenti suggeriscono che tali assetti istituzionali possano essere associati a differenti configurazioni della performance dei sistemi giudiziari. In particolare, i sistemi caratterizzati da una separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri risultano più frequentemente associati a livelli relativamente più elevati di efficienza nella gestione del contenzioso.

Queste diverse dimensioni – risorse disponibili, organizzazione del sistema giudiziario e configurazione istituzionale della magistratura – convergono nel determinare la capacità del sistema giudiziario di gestire efficacemente il contenzioso. Tale capacità si riflette negli indicatori empirici utilizzati nello studio, tra cui la durata dei procedimenti, il clearance rate e il livello di arretrato.

In ultima analisi, la figura evidenzia come la performance complessiva del sistema giudiziario rappresenti il risultato dell'interazione tra fattori economici, organizzativi e istituzionali. L'efficienza della giustizia non dipende quindi da un singolo elemento, ma emerge dall'equilibrio tra queste diverse componenti.

Questa prospettiva consente di interpretare i risultati dello studio all'interno di un quadro analitico più ampio e suggerisce che eventuali riforme della giustizia dovrebbero considerare simultaneamente la dimensione delle risorse, l'organizzazione del sistema giudiziario e la configurazione istituzionale della magistratura.

L'analisi comparativa condotta in questo lavoro mostra che l'efficienza della giustizia non può essere interpretata esclusivamente come il risultato del livello di risorse disponibili, ma deve essere compresa alla luce dell'insieme delle caratteristiche istituzionali e organizzative che definiscono il funzionamento dei sistemi giudiziari.

In questo contesto, la configurazione delle carriere giudiziarie rappresenta uno degli elementi istituzionali che possono contribuire a influenzare la capacità dei sistemi giudiziari di gestire il contenzioso in modo efficiente.



Innovazione, mercati, sviluppo internazionale e analisi dei dati

SEZIONE II - SEVERITÀ E STRUTTURA DEI SISTEMI DISCIPLINARI DELLA MAGISTRATURA NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA: PROPOSTA DI UN INDICATORE COMPOSITO E ANALISI COMPARATA

Introduzione

Il tema della responsabilità disciplinare degli operatori della giustizia rappresenta una dimensione centrale nel funzionamento dei sistemi giuridici contemporanei. In tutti gli ordinamenti democratici avanzati, il principio di indipendenza della magistratura costituisce una garanzia fondamentale per l'imparzialità delle decisioni giudiziarie e per la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. Tuttavia, tale principio non può essere interpretato come assenza di responsabilità. Al contrario, l'indipendenza deve essere accompagnata da meccanismi istituzionali di controllo e responsabilizzazione, volti a garantire il rispetto degli standard professionali, etici e procedurali da parte dei magistrati.

In questo contesto, i sistemi disciplinari applicati ai giudici e ai pubblici ministeri svolgono una funzione essenziale all'interno delle architetture istituzionali degli Stati di diritto. Essi rappresentano strumenti attraverso i quali gli ordinamenti giuridici possono intervenire in presenza di comportamenti incompatibili con i doveri della funzione giudiziaria, assicurando al contempo il mantenimento dell'integrità e della credibilità dell'istituzione giudiziaria. Il corretto funzionamento di tali sistemi assume quindi una duplice valenza: da un lato, garantire l'effettiva responsabilità degli operatori della giustizia; dall'altro, preservare l'autonomia della magistratura rispetto a possibili interferenze politiche o amministrative.

All'interno dell'Unione Europea, tuttavia, i sistemi disciplinari della magistratura presentano notevoli differenze strutturali e procedurali. Queste differenze derivano da tradizioni giuridiche, assetti costituzionali e modelli di governance giudiziaria profondamente eterogenei. In alcuni Paesi, la competenza disciplinare è affidata a organi disciplinari specializzati, spesso organizzati come corti o commissioni disciplinari autonome. In altri ordinamenti, invece, il potere disciplinare è esercitato da consigli superiori della magistratura, corti supreme o strutture gerarchiche interne al sistema giudiziario o al pubblico ministero. Tali differenze istituzionali incidono non solo sulla procedura disciplinare, ma anche sull'intensità e sulla frequenza con cui vengono avviati procedimenti disciplinari e applicate sanzioni.

Questa eterogeneità istituzionale rende particolarmente complessa l'analisi comparata dei sistemi disciplinari. La semplice osservazione di indicatori descrittivi, come il numero di procedimenti disciplinari avviati o il numero di sanzioni pronunciate, non è infatti sufficiente per valutare il grado di severità o di effettività dei sistemi disciplinari nei diversi contesti nazionali. Tali indicatori, infatti, possono essere influenzati da molteplici fattori, tra cui il numero di esposti presentati, la struttura procedurale dei meccanismi disciplinari e il ruolo delle istituzioni coinvolte nella fase istruttoria e decisionale.

Negli ultimi anni, le organizzazioni internazionali hanno iniziato a sviluppare strumenti sempre più sofisticati per il monitoraggio comparato dei sistemi giudiziari. In particolare, la European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) del Consiglio d'Europa ha realizzato una delle più ampie banche dati comparative sulla struttura e sul funzionamento dei sistemi giudiziari europei. I cicli di valutazione CEPEJ raccolgono informazioni dettagliate relative ai procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati, includendo dati sul numero di procedimenti avviati, sulle sanzioni pronunciate e sulle autorità competenti

per l'esercizio del potere disciplinare. Tali informazioni costituiscono una base empirica fondamentale per lo sviluppo di analisi comparative tra i diversi sistemi giuridici europei.

Nonostante la disponibilità di queste informazioni, permane una lacuna significativa nella letteratura comparata: l'assenza di un indicatore sintetico capace di misurare in modo comparabile la severità dei sistemi disciplinari della magistratura. La maggior parte degli studi esistenti si concentra infatti sulla descrizione istituzionale dei sistemi disciplinari o sull'analisi qualitativa delle procedure, mentre risultano meno diffusi tentativi di costruire indicatori quantitativi in grado di sintetizzare le diverse dimensioni del fenomeno disciplinare.

Per affrontare questo problema, l'analisi comparata richiede l'integrazione di più dimensioni analitiche. In particolare, tre elementi appaiono fondamentali per comprendere il funzionamento dei sistemi disciplinari:

1. Il numero di esposti o segnalazioni presentati, che rappresenta il livello di attivazione del sistema disciplinare.
2. Il numero di esposti accolti o procedimenti disciplinari formalmente avviati, che riflette la capacità del sistema di filtrare e valutare le segnalazioni ricevute.
3. Il numero di sanzioni effettivamente pronunciate, che rappresenta il livello di enforcement disciplinare.

A queste dimensioni quantitative si aggiunge una dimensione istituzionale fondamentale, ovvero la struttura dell'organo disciplinare. La presenza di un organo disciplinare distinto e specializzato può infatti influenzare il funzionamento complessivo del sistema disciplinare, incidendo sia sulla sua autonomia decisionale sia sulla sua capacità di applicare sanzioni.

Alla luce di queste considerazioni, il presente report propone lo sviluppo di un indicatore composito di severità del sistema disciplinare, costruito integrando informazioni quantitative relative ai procedimenti disciplinari con elementi qualitativi relativi alla struttura istituzionale degli organi disciplinari. L'obiettivo è fornire uno strumento analitico che consenta di confrontare in modo sistematico i sistemi disciplinari della magistratura nei diversi Paesi dell'Unione Europea.

L'analisi empirica si basa principalmente sui dati disponibili nel ciclo di valutazione CEPEJ 2024 (anno di riferimento 2022), che rappresenta una delle fonti più complete e comparabili attualmente disponibili per lo studio dei sistemi giudiziari europei. Attraverso l'integrazione di tali dati con un modello metodologico finalizzato alla costruzione dell'indicatore di severità disciplinare, il report intende offrire una prima ricostruzione comparata del funzionamento dei sistemi disciplinari della magistratura nell'Unione Europea.

Più nello specifico, il lavoro si propone tre obiettivi principali. In primo luogo, ricostruire la struttura istituzionale dei sistemi disciplinari nei diversi Paesi europei, analizzando il ruolo dei consigli superiori della magistratura, delle corti disciplinari e delle altre istituzioni coinvolte nel processo disciplinare. In secondo luogo, analizzare i modelli empirici di avvio dei procedimenti disciplinari e di applicazione delle sanzioni, individuando eventuali differenze significative tra i sistemi giuridici nazionali. Infine, proporre un indicatore sintetico di severità disciplinare, finalizzato a facilitare il confronto tra Paesi pur tenendo conto delle differenze istituzionali che caratterizzano i diversi ordinamenti.

Attraverso questa prospettiva comparata, il report intende contribuire al dibattito scientifico sul rapporto tra indipendenza e responsabilità della magistratura, evidenziando come i sistemi disciplinari rappresentino

uno degli strumenti più rilevanti per garantire l'equilibrio tra queste due dimensioni fondamentali dello Stato di diritto.

2. Metodologia e costruzione dell'indicatore di severità disciplinare

2.1 Fonte dei dati

L'analisi comparata dei sistemi disciplinari della magistratura nei Paesi dell'Unione Europea si basa principalmente sui dati raccolti dalla European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) nell'ambito del ciclo di valutazione dei sistemi giudiziari europei.

In particolare, il report utilizza i dati contenuti nel CEPEJ Evaluation Report 2024, che rappresenta una delle più complete raccolte comparative disponibili sul funzionamento dei sistemi giudiziari europei.

La banca dati CEPEJ fornisce informazioni armonizzate su diversi aspetti dell'organizzazione giudiziaria, tra cui:

- struttura istituzionale del sistema disciplinare;
- numero di procedimenti disciplinari avviati;
- numero di sanzioni disciplinari pronunciate;
- autorità competenti per l'avvio e la decisione dei procedimenti disciplinari.

Queste informazioni costituiscono la base empirica per la costruzione dell'indicatore comparativo proposto nel presente lavoro.

Tuttavia, è necessario sottolineare che i dati relativi al numero di esposti o segnalazioni presentati non sono sempre disponibili in forma pienamente comparabile per tutti i Paesi europei. Di conseguenza, l'analisi metodologica deve prevedere due possibili configurazioni dell'indicatore:

1. una versione completa, applicabile nei casi in cui sia disponibile il numero di esposti presentati;
2. una versione ridotta, applicabile nei casi in cui siano disponibili soltanto i dati sui procedimenti disciplinari e sulle sanzioni.

2.2 Variabili analitiche

Per costruire un indicatore comparabile della severità dei sistemi disciplinari nei diversi Paesi dell'Unione Europea è necessario individuare un insieme di variabili che permettano di descrivere, in modo il più possibile chiaro e misurabile, il funzionamento concreto dei meccanismi disciplinari. In termini generali, l'analisi empirica dei sistemi disciplinari può essere scomposta in tre fasi principali del processo disciplinare: la fase di attivazione del sistema (presentazione degli esposti o delle segnalazioni), la fase di selezione e apertura dei procedimenti disciplinari, e infine la fase decisionale, che può concludersi con l'applicazione di una sanzione o con l'archiviazione del procedimento.

Questa articolazione riflette il percorso istituzionale tipico attraverso il quale un comportamento potenzialmente scorretto di un magistrato viene valutato e, se necessario, sanzionato. Per rendere tale

processo analizzabile in termini quantitativi, è necessario trasformare queste fasi in variabili statistiche osservabili, cioè in grandezze numeriche che possano essere raccolte, confrontate e analizzate tra diversi Paesi.

Nel presente studio vengono considerate quattro variabili principali, che permettono di ricostruire le diverse dimensioni del funzionamento dei sistemi disciplinari: il numero di esposti presentati, il numero di procedimenti disciplinari avviati, il numero di sanzioni pronunciate e la struttura istituzionale dell'organo disciplinare.

Numero di esposti presentati

La prima variabile analizzata è il numero di esposti o segnalazioni disciplinari presentati nei confronti dei magistrati in un determinato Paese durante il periodo di osservazione.

Gli esposti rappresentano il punto di ingresso del sistema disciplinare. Essi possono essere presentati da soggetti diversi, a seconda delle regole previste dall'ordinamento nazionale. In molti Paesi europei, ad esempio, le segnalazioni possono provenire da cittadini, avvocati, parti coinvolte in procedimenti giudiziari, altri magistrati o da organi istituzionali quali i ministeri della giustizia o i consigli superiori della magistratura. In alcuni sistemi, inoltre, l'azione disciplinare può essere avviata anche d'ufficio, cioè senza la necessità di un esposto formale.

Il numero di esposti presentati rappresenta quindi una misura della pressione disciplinare potenziale che grava sul sistema giudiziario di un determinato Paese. Un numero elevato di esposti può riflettere diversi fenomeni: una maggiore propensione dei cittadini a segnalare comportamenti ritenuti scorretti, una maggiore trasparenza del sistema disciplinare oppure, in alcuni casi, una più elevata frequenza di conflitti o contestazioni relative all'attività giudiziaria.

È importante sottolineare che questa variabile, pur essendo molto informativa, non consente da sola di valutare l'effettiva severità del sistema disciplinare. Un elevato numero di esposti, infatti, non implica necessariamente che il sistema disciplinare sia più rigoroso; potrebbe semplicemente indicare che il sistema riceve un numero maggiore di segnalazioni, molte delle quali potrebbero essere successivamente archiviate.

Procedimenti disciplinari avviati

La seconda variabile riguarda il numero di procedimenti disciplinari formalmente avviati nei confronti di magistrati.

Essa rappresenta il numero di casi in cui un esposto o una segnalazione è stato ritenuto sufficientemente fondato da giustificare l'apertura di un procedimento disciplinare formale.

Dal punto di vista analitico, questa variabile svolge un ruolo fondamentale perché consente di osservare la capacità di selezione del sistema disciplinare. Non tutti gli esposti, infatti, conducono automaticamente all'avvio di un procedimento disciplinare. Nella maggior parte degli ordinamenti, le segnalazioni ricevute vengono sottoposte a una fase preliminare di valutazione, nella quale l'autorità competente verifica se esistono elementi sufficienti per procedere con un'indagine disciplinare.

Il rapporto tra procedimenti disciplinari avviati ed esposti presentati consente quindi di calcolare il tasso di accoglimento degli esposti, ovvero la proporzione di segnalazioni che superano la fase preliminare e danno origine a un procedimento disciplinare. Questo rapporto rappresenta un indicatore della permeabilità del sistema disciplinare, cioè della sua propensione a trasformare le segnalazioni ricevute in procedimenti formali.

Un sistema disciplinare che avvia procedimenti soltanto in una piccola percentuale dei casi potrebbe essere interpretato come più selettivo o più prudente nella valutazione delle segnalazioni. Al contrario, un sistema che apre procedimenti disciplinari in una quota elevata di casi potrebbe indicare una maggiore propensione ad approfondire le segnalazioni ricevute.

Sanzioni disciplinari pronunciate

La terza variabile riguarda il numero di sanzioni disciplinari effettivamente applicate nei confronti dei magistrati a seguito della conclusione dei procedimenti disciplinari.

Le sanzioni disciplinari possono assumere forme diverse a seconda della normativa nazionale. Nei sistemi europei, le sanzioni possono includere, ad esempio:

- ammonimenti o richiami formali;
- sanzioni pecuniarie;
- sospensioni temporanee dalle funzioni;
- trasferimenti disciplinari;
- nei casi più gravi, la rimozione dall'incarico.

Dal punto di vista analitico, questa variabile rappresenta la fase conclusiva del processo disciplinare, cioè il momento in cui l'autorità competente decide se il comportamento oggetto del procedimento disciplinare debba essere effettivamente sanzionato.

Il rapporto tra sanzioni pronunciate e procedimenti disciplinari avviati consente di calcolare il tasso di sanzione, ovvero la percentuale di procedimenti disciplinari che si concludono con l'applicazione di una sanzione.

Questo indicatore rappresenta una misura dell'intensità dell'enforcement disciplinare. Un tasso di sanzione elevato indica che una parte significativa dei procedimenti disciplinari si conclude con una decisione sanzionatoria, mentre un tasso di sanzione più basso può indicare una maggiore frequenza di archiviazioni o assoluzioni.

Struttura dell'organo disciplinare

Oltre alle variabili quantitative relative al numero di procedimenti e sanzioni, è necessario considerare anche una dimensione istituzionale e organizzativa del sistema disciplinare. Per questo motivo, il modello analitico include una quarta variabile che descrive la struttura dell'organo disciplinare.

Essa rappresenta il grado di separazione istituzionale tra l'organo disciplinare e le altre istituzioni del sistema giudiziario.

Nei sistemi giudiziari europei si possono osservare tre configurazioni principali:

1. Organo disciplinare distinto. In questo caso, la funzione disciplinare è esercitata da una corte o commissione disciplinare specializzata, istituzionalmente separata dagli organi di governo della magistratura.
2. Sistema misto. In questa configurazione, la funzione disciplinare è condivisa tra più istituzioni, ad esempio tra il consiglio superiore della magistratura e una commissione disciplinare interna.
3. Organo disciplinare non distinto. In questo caso, il potere disciplinare è esercitato direttamente da organi di governo della magistratura o da strutture gerarchiche interne, senza l'esistenza di un organo disciplinare autonomo.

Per consentire l'integrazione di questa dimensione istituzionale all'interno dell'indicatore composito, la variabile viene trasformata in una scala numerica standardizzata:

Valore	Struttura disciplinare
1	organo disciplinare distinto
0.5	sistema misto
0	organo disciplinare non distinto

L'inclusione di questa variabile consente di tenere conto del fatto che la configurazione istituzionale del sistema disciplinare può influenzare il suo funzionamento. In generale, la presenza di un organo disciplinare specializzato può essere associata a una maggiore formalizzazione delle procedure disciplinari e a una maggiore autonomia decisionale.

Nel complesso, l'utilizzo congiunto di queste quattro variabili consente di ricostruire in modo sistematico le principali dimensioni del funzionamento dei sistemi disciplinari. Attraverso la loro integrazione in un indicatore composito, diventa quindi possibile sviluppare una analisi comparata della severità disciplinare nei diversi Paesi dell'Unione Europea, tenendo conto sia degli aspetti quantitativi del fenomeno disciplinare sia delle differenze istituzionali tra i diversi ordinamenti giuridici.

2.3 Costruzione dell'indicatore di severità disciplinare

Una volta definite le variabili che descrivono il funzionamento dei sistemi disciplinari, il passo successivo consiste nel combinare tali variabili in un unico indicatore sintetico. L'obiettivo di questo processo è costruire una misura numerica che consenta di confrontare, in modo il più possibile omogeneo, la severità dei sistemi disciplinari nei diversi Paesi dell'Unione Europea.

Nel contesto delle scienze sociali e della statistica applicata alle istituzioni, questo tipo di operazione prende il nome di costruzione di un indicatore composito. Un indicatore composito è una misura sintetica ottenuta

combinando più variabili elementari, ciascuna delle quali rappresenta una dimensione specifica del fenomeno analizzato. Nel caso dei sistemi disciplinari della magistratura, il fenomeno che si intende misurare — la severità disciplinare — non può essere osservato direttamente attraverso una singola variabile. È invece necessario considerare simultaneamente più aspetti del processo disciplinare.

Come illustrato nella sezione precedente, il funzionamento di un sistema disciplinare può essere analizzato attraverso tre dimensioni principali:

1. Attivazione del sistema disciplinare, cioè la capacità del sistema di trasformare le segnalazioni ricevute in procedimenti disciplinari.
2. Capacità sanzionatoria, cioè la propensione del sistema a concludere i procedimenti disciplinari con l'applicazione di una sanzione.
3. Struttura istituzionale del sistema disciplinare, cioè il grado di autonomia e specializzazione dell'organo disciplinare.

L'indicatore di severità disciplinare proposto in questo studio è costruito integrando queste tre dimensioni in un'unica formula.

2.3.1 Struttura logica dell'indicatore

Per comprendere la logica dell'indicatore è utile considerare il percorso tipico di un caso disciplinare.

Un comportamento ritenuto potenzialmente scorretto da parte di un magistrato genera inizialmente un esposto o una segnalazione. Tuttavia, non tutte le segnalazioni ricevute danno luogo a un procedimento disciplinare formale. In molti casi, le segnalazioni vengono archiviate perché considerate infondate o prive di rilevanza disciplinare.

Se la segnalazione supera questa fase preliminare, viene avviato un procedimento disciplinare. Anche in questo caso, non tutti i procedimenti disciplinari si concludono con una sanzione: alcuni possono essere archiviati o concludersi con una decisione di non responsabilità.

Di conseguenza, il processo disciplinare può essere rappresentato come una sequenza di filtri successivi, nei quali il numero dei casi tende progressivamente a ridursi:

1. esposti presentati;
2. procedimenti disciplinari avviati;
3. sanzioni disciplinari applicate.

Analizzare i rapporti tra queste grandezze consente di comprendere quanto un sistema disciplinare sia severo nel trattare i comportamenti oggetto di segnalazione.

2.3.2 Il tasso di accoglimento degli esposti

Il primo elemento dell'indicatore riguarda il rapporto tra procedimenti disciplinari avviati ed esposti presentati.

Questo rapporto rappresenta il tasso di accoglimento degli esposti, cioè la proporzione di segnalazioni che vengono considerate sufficientemente rilevanti da giustificare l'avvio di un procedimento disciplinare.

Un valore elevato di questo rapporto indica che una quota significativa degli esposti ricevuti viene presa in considerazione dal sistema disciplinare. Al contrario, un valore basso indica che la maggior parte delle segnalazioni viene archiviata nella fase preliminare.

Dal punto di vista interpretativo, questo indicatore fornisce informazioni sulla permeabilità del sistema disciplinare, ovvero sulla sua disponibilità a trasformare le segnalazioni ricevute in procedimenti formali.

2.3.3 Il tasso di sanzione

Il secondo elemento dell'indicatore riguarda il rapporto tra sanzioni disciplinari pronunciate e procedimenti disciplinari avviati.

Questo rapporto misura la probabilità che un procedimento disciplinare si concluda con una sanzione.

Un tasso di sanzione elevato indica che una parte consistente dei procedimenti disciplinari porta all'applicazione di una sanzione. Al contrario, un tasso più basso indica che molti procedimenti disciplinari si concludono senza l'applicazione di misure sanzionatorie.

Questo indicatore rappresenta una misura dell'intensità dell'enforcement disciplinare, cioè della capacità del sistema di applicare effettivamente sanzioni nei confronti dei comportamenti ritenuti incompatibili con i doveri della funzione giudiziaria.

2.3.4 La dimensione istituzionale

Oltre alle dimensioni quantitative del processo disciplinare, è necessario considerare anche la struttura istituzionale del sistema disciplinare.

Come discusso nella sezione precedente, i sistemi disciplinari europei presentano configurazioni istituzionali molto diverse. In alcuni Paesi, la funzione disciplinare è esercitata da organi disciplinari specializzati, mentre in altri ordinamenti essa è affidata direttamente ai consigli superiori della magistratura o ad altre istituzioni giudiziarie.

La presenza di un organo disciplinare autonomo può influenzare il funzionamento del sistema disciplinare sotto diversi aspetti, tra cui:

- la formalizzazione delle procedure disciplinari;
- il grado di indipendenza delle decisioni disciplinari;
- la specializzazione dei soggetti chiamati a valutare le condotte disciplinari.

Per tenere conto di questa dimensione, l'indicatore include una variabile che misura il grado di separazione istituzionale dell'organo disciplinare.

2.3.5 Formula dell'indicatore

Combinando le tre dimensioni descritte nelle sezioni precedenti — attivazione del sistema disciplinare, capacità sanzionatoria e struttura istituzionale dell'organo disciplinare — è possibile costruire l'Indicatore di Severità Disciplinare (ISD).

La formula dell'indicatore è la seguente:

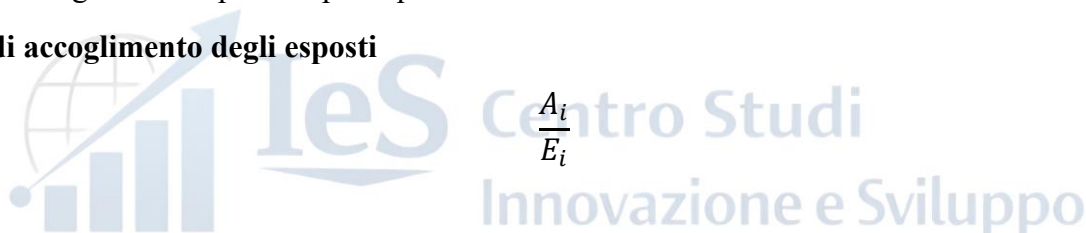
$$ISD_i = 100 \times \left(0.40 \cdot \frac{A_i}{E_i} + 0.40 \cdot \frac{S_i}{A_i} + 0.20 \cdot D_i \right)$$

dove:

- ISD_i = indicatore di severità disciplinare per il Paese i
- E_i = numero di esposti presentati
- A_i = numero di procedimenti disciplinari avviati
- S_i = numero di sanzioni disciplinari pronunciate
- D_i = valore associato alla struttura dell'organo disciplinare

La formula integra tre componenti principali:

1. Tasso di accoglimento degli esposti



Questo rapporto misura la proporzione di esposti che portano all'avvio di un procedimento disciplinare.

Innovazione, mercati, sviluppo internazionale e analisi dei dati

2. Tasso di sanzione dei procedimenti disciplinari

$$\frac{S_i}{A_i}$$

Questo rapporto misura la percentuale di procedimenti disciplinari che si concludono con una sanzione.

3. Struttura istituzionale dell'organo disciplinare

$$D_i$$

Questa variabile assume i seguenti valori:

Valore	Significato
1	organo disciplinare distinto
0.5	sistema misto
0	organo non distinto

Pesi dell'indicatore

I coefficienti presenti nella formula indicano l'importanza attribuita a ciascuna dimensione:

- 40% → capacità del sistema di avviare procedimenti disciplinari
- 40% → capacità del sistema di applicare sanzioni
- 20% → struttura istituzionale dell'organo disciplinare

La moltiplicazione finale per 100 consente di ottenere un indicatore compreso tra 0 e 100, che risulta più semplice da interpretare e da confrontare tra Paesi.

Versione ridotta dell'indicatore

Poiché in molti Paesi europei non sono disponibili dati comparabili sul numero di esposti presentati, è utile definire anche una versione semplificata dell'indicatore, basata solo sui procedimenti disciplinari e sulle sanzioni.

In questo caso la formula diventa:

$$ISD_i^* = 100 \times \left(0.65 \cdot \frac{S_i}{A_i} + 0.35 \cdot D_i \right)$$

Questa versione consente comunque di analizzare la severità disciplinare anche quando manca l'informazione sugli esposti.

2.3.6 Interpretazione dell'indicatore

Una volta calcolato, l'indicatore di severità disciplinare consente di confrontare i sistemi disciplinari dei diversi Paesi.

In termini interpretativi, valori più elevati dell'indicatore indicano sistemi disciplinari caratterizzati da:

- una maggiore propensione ad avviare procedimenti disciplinari;
- una maggiore probabilità di applicare sanzioni;
- una struttura istituzionale più formalizzata.

Valori più bassi dell'indicatore, al contrario, indicano sistemi disciplinari caratterizzati da una minore intensità dell'attività disciplinare o da strutture istituzionali meno specializzate.

È importante sottolineare che questo indicatore non rappresenta una misura della qualità complessiva del sistema giudiziario, ma piuttosto una misura comparativa della severità dei meccanismi disciplinari.

3. Analisi comparata dei sistemi disciplinari nei Paesi dell'Unione Europea

3.1 Obiettivo dell'analisi comparata

L'analisi comparata dei sistemi disciplinari dei magistrati nei Paesi europei presenta alcune difficoltà legate alla disponibilità e alla comparabilità delle statistiche disciplinari. A differenza di altri indicatori relativi al funzionamento dei sistemi giudiziari (come il numero di giudici, la durata dei procedimenti o il carico di lavoro dei tribunali), le statistiche disciplinari non sono sempre raccolte in modo uniforme nei diversi ordinamenti nazionali.

I dati utilizzati in questo studio provengono principalmente dai questionari compilati dagli Stati nell'ambito delle attività di monitoraggio della European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) del Consiglio d'Europa, che costituisce una delle principali fonti comparative sul funzionamento dei sistemi giudiziari europei. Tuttavia, le informazioni disciplinari raccolte attraverso tali questionari non risultano sempre complete o direttamente confrontabili tra Paesi.

In molti sistemi giudiziari europei, infatti, le statistiche disciplinari vengono raccolte secondo modalità differenti. In alcuni casi i dati sono disponibili separatamente per giudici e pubblici ministeri; in altri sistemi vengono registrate soltanto alcune tipologie di sanzioni o soltanto le decisioni disciplinari definitive. In altri casi ancora i dati disciplinari sono raccolti a livello regionale o federale, rendendo più complessa la costruzione di statistiche nazionali aggregate.

Per garantire la coerenza metodologica dell'analisi, è stato quindi necessario limitare il calcolo degli indicatori disciplinari ai Paesi per i quali risultavano disponibili dati completi sia sul numero di procedimenti disciplinari avviati sia sul numero di sanzioni disciplinari applicate. Questo criterio ha portato a selezionare un numero relativamente limitato di sistemi giudiziari, per i quali è stato possibile calcolare in modo affidabile sia il tasso di sanzione sia l'indicatore composito di severità disciplinare.

Di conseguenza, la tabella comparativa presentata nella sezione 3.2 include soltanto i Paesi per i quali le informazioni disciplinari risultano sufficientemente complete per consentire il calcolo degli indicatori. Questa scelta metodologica non implica che gli altri sistemi giudiziari europei siano esclusi dall'analisi comparativa, ma riflette semplicemente i limiti della disponibilità dei dati disciplinari comparabili a livello internazionale.

L'utilizzo di un sottoinsieme di Paesi con dati completi rappresenta una pratica relativamente comune nelle analisi comparative dei sistemi istituzionali, in quanto consente di mantenere coerenza metodologica e affidabilità statistica nella costruzione degli indicatori. Inoltre, l'analisi dei casi per i quali i dati sono disponibili consente comunque di individuare alcune tendenze generali nel funzionamento dei sistemi disciplinari europei, che possono essere successivamente approfondite attraverso studi qualitativi o attraverso l'integrazione con altre fonti statistiche nazionali.

3.2 Indicatori disciplinari nei principali sistemi giudiziari europei

Sulla base dei dati disponibili nei dataset comparativi europei, è stato possibile calcolare gli indicatori disciplinari per un numero limitato di sistemi giudiziari nei quali risultano disponibili informazioni complete sia sul numero di procedimenti disciplinari avviati sia sul numero di sanzioni disciplinari pronunciate. Sebbene la disponibilità dei dati sia ancora parziale, questi casi rappresentano un campione utile per osservare le principali dinamiche che caratterizzano il funzionamento dei sistemi disciplinari nei diversi ordinamenti.

La Tabella 1 riporta per ciascun Paese il numero di procedimenti disciplinari avviati, il numero di sanzioni disciplinari applicate, il tasso di sanzione e l'indicatore composito di severità disciplinare (ISD*).

Tabella 1 – Indicatori disciplinari nei sistemi giudiziari europei

Paese	Procedimenti disciplinari	Sanzioni	Tasso di sanzione	Indicatore ISD*
Italia	78	30	0.38	24.7
Francia	10	9	0.90	79.7
Spagna	30	33	1.10	88.2
Repubblica Ceca	22	17	0.77	85.0
Lituania	38	20	0.53	52.9

L'analisi dei dati evidenzia alcune differenze rilevanti tra i sistemi disciplinari considerati. Il primo elemento che emerge riguarda il numero assoluto di procedimenti disciplinari, che varia in modo significativo tra i Paesi. Ad esempio, nel caso italiano si registrano 78 procedimenti disciplinari nel periodo considerato, mentre nel sistema francese il numero di procedimenti risulta molto più contenuto. Questa differenza può essere spiegata da diversi fattori, tra cui la dimensione complessiva della magistratura nei diversi Paesi, il livello di centralizzazione del sistema disciplinare e le modalità di raccolta delle statistiche disciplinari.

Tuttavia, il numero assoluto di procedimenti disciplinari non è sufficiente per valutare il grado di severità di un sistema disciplinare. Per questo motivo l'analisi utilizza il tasso di sanzione dei procedimenti disciplinari, che rappresenta la proporzione di procedimenti disciplinari che si concludono con una decisione sanzionatoria.

Dal punto di vista interpretativo, questo indicatore consente di comprendere quanto frequentemente i procedimenti disciplinari si traducano effettivamente nell'applicazione di una sanzione. Un valore elevato del tasso di sanzione indica che una quota significativa dei procedimenti disciplinari si conclude con una decisione sanzionatoria, mentre un valore più basso suggerisce che molti procedimenti si concludono senza l'applicazione di sanzioni.

Nel caso della Spagna, ad esempio, il tasso di sanzione risulta particolarmente elevato. Questo significa che la grande maggioranza dei procedimenti disciplinari avviati si conclude con l'applicazione di una sanzione. Un risultato simile si osserva anche nel sistema francese, dove circa il 90% dei procedimenti disciplinari si conclude con una decisione sanzionatoria.

Anche il sistema disciplinare della Repubblica Ceca mostra un livello relativamente elevato di enforcement disciplinare. In questo caso circa il 77% dei procedimenti disciplinari si conclude con una sanzione, indicando un sistema disciplinare caratterizzato da una significativa capacità sanzionatoria.

Il caso della Lituania presenta invece un valore intermedio del tasso di sanzione. In questo sistema circa la metà dei procedimenti disciplinari avviati si conclude con una sanzione. Questo dato suggerisce l'esistenza di un sistema disciplinare che combina una certa attività sanzionatoria con una significativa quota di procedimenti che non sfociano in decisioni punitive.

Il sistema disciplinare italiano presenta invece un valore sensibilmente più basso del tasso di sanzione rispetto agli altri sistemi analizzati. Nel caso italiano, infatti, circa il 38% dei procedimenti disciplinari si conclude con una sanzione, mentre la restante parte dei procedimenti si conclude con l'archiviazione o con decisioni non sanzionatorie. Questo risultato suggerisce che il sistema disciplinare italiano presenta una maggiore selettività nella fase decisionale, nella quale non tutti i procedimenti disciplinari avviati si traducono in decisioni sanzionatorie.

Per ottenere una misura più completa della severità disciplinare, il tasso di sanzione è stato integrato con una variabile relativa alla struttura istituzionale dell'organo disciplinare, dando origine all'indicatore composito di severità disciplinare (ISD*). Questo indicatore tiene conto non solo della frequenza con cui vengono applicate sanzioni disciplinari, ma anche del grado di separazione istituzionale tra gli organi disciplinari e le strutture di governo della magistratura.

L'analisi dell'indicatore composito evidenzia una distinzione piuttosto netta tra i sistemi disciplinari considerati. I valori più elevati dell'indicatore si osservano nei sistemi della Spagna, della Repubblica Ceca e della Francia, che mostrano livelli relativamente elevati di enforcement disciplinare e strutture istituzionali disciplinari relativamente formalizzate.

La Lituania presenta invece un valore intermedio dell'indicatore composito, coerente con il tasso di sanzione moderato osservato nel sistema disciplinare di questo Paese.

Il sistema disciplinare italiano, infine, presenta il valore più basso dell'indicatore composito tra i sistemi analizzati. Questo risultato dipende sia dal tasso di sanzione relativamente contenuto sia dalla configurazione istituzionale del sistema disciplinare italiano, nel quale la funzione disciplinare è esercitata all'interno dell'organo di autogoverno della magistratura.

Nel complesso, l'analisi comparata suggerisce che i sistemi disciplinari europei presentano livelli molto diversi di severità disciplinare. Queste differenze sembrano essere associate non solo alla frequenza con cui vengono applicate sanzioni disciplinari, ma anche alla struttura istituzionale degli organi disciplinari e al grado di separazione tra le funzioni disciplinari e le funzioni di governo della magistratura.

3.3 Struttura istituzionale dei sistemi disciplinari

Per comprendere pienamente le differenze osservate negli indicatori disciplinari presentati nella sezione precedente, è necessario considerare anche la struttura istituzionale dei sistemi disciplinari nei diversi ordinamenti giudiziari. L'attività disciplinare, infatti, non è determinata esclusivamente dal numero di procedimenti o dal numero di sanzioni applicate, ma è fortemente influenzata dall'assetto istituzionale degli organi responsabili della disciplina dei magistrati.

Nei sistemi giudiziari europei è possibile individuare diversi modelli organizzativi della funzione disciplinare. In alcuni Paesi la disciplina dei magistrati è affidata a organi disciplinari autonomi o corti disciplinari specializzate, che operano in modo relativamente separato rispetto agli organi di governo della magistratura. In altri sistemi, invece, la funzione disciplinare è esercitata direttamente dai consigli superiori della magistratura o da altri organi di autogoverno, che svolgono contemporaneamente funzioni di governance e di disciplina.

Per analizzare questa dimensione istituzionale, i sistemi disciplinari considerati in questo studio sono stati classificati secondo tre categorie principali:

1. Organo disciplinare distinto, quando la funzione disciplinare è esercitata da una corte disciplinare o da un organo autonomo rispetto agli organi di governo della magistratura.
2. Sistema misto, quando la funzione disciplinare è esercitata da organi collegati ai consigli superiori della magistratura ma dotati di specifiche strutture disciplinari.
3. Organo disciplinare non distinto, quando la funzione disciplinare è esercitata direttamente all'interno dell'organo di governo della magistratura.

Questa classificazione consente di integrare nell'analisi comparata una dimensione istituzionale che può influenzare significativamente il funzionamento dei sistemi disciplinari.

Innovazione, mercati, sviluppo internazionale e analisi dei dati

Tabella 2 – Struttura istituzionale dei sistemi disciplinari

Paese	Organo disciplinare	Tipo di sistema	Valore D
Italia	Consiglio Superiore della Magistratura	organo non distinto	0
Francia	Conseil Supérieur de la Magistrature	sistema misto	0.5
Spagna	Consejo General del Poder Judicial	sistema misto	0.5
Repubblica Ceca	Corte disciplinare	organo distinto	1
Lituania	Commissione disciplinare	sistema misto	0.5

L'analisi della struttura istituzionale evidenzia una significativa eterogeneità tra i sistemi disciplinari considerati. In particolare, il sistema italiano rappresenta un caso in cui la funzione disciplinare è pienamente integrata all'interno dell'organo di autogoverno della magistratura. Il Consiglio Superiore della

Magistratura esercita infatti sia funzioni di governo della magistratura sia funzioni disciplinari attraverso la propria sezione disciplinare.

I sistemi francese e spagnolo presentano invece configurazioni istituzionali intermedie. In entrambi i casi la funzione disciplinare è collegata ai consigli superiori della magistratura, ma è esercitata attraverso strutture disciplinari specifiche. Questa configurazione istituzionale può essere interpretata come una forma di equilibrio tra l'esigenza di garantire l'indipendenza della magistratura e quella di assicurare un efficace controllo disciplinare.

Il sistema disciplinare della Repubblica Ceca rappresenta invece un modello più chiaramente separato, nel quale l'attività disciplinare è affidata a una corte disciplinare autonoma. Questo tipo di configurazione istituzionale tende generalmente a rafforzare la formalizzazione delle procedure disciplinari e può contribuire a spiegare l'elevato valore dell'indicatore di severità disciplinare osservato in questo sistema.

Infine, il caso della Lituania rappresenta un modello misto nel quale la funzione disciplinare è esercitata da una commissione disciplinare specifica, ma all'interno di una struttura istituzionale più ampia di governance della magistratura.

Nel complesso, l'analisi comparata suggerisce che le differenze osservate negli indicatori disciplinari non possono essere interpretate esclusivamente come differenze nella severità delle politiche disciplinari, ma riflettono anche le diverse tradizioni istituzionali e modelli di governance della magistratura presenti nei sistemi giudiziari europei.

3.4 Interpretazione comparata dei modelli disciplinari europei

L'analisi congiunta degli indicatori disciplinari e della struttura istituzionale dei sistemi disciplinari consente di individuare alcune tendenze rilevanti nel funzionamento dei sistemi disciplinari dei magistrati nei Paesi europei.

I risultati presentati nelle sezioni precedenti mostrano infatti che la severità disciplinare non dipende esclusivamente dalla frequenza con cui vengono avviati procedimenti disciplinari o applicate sanzioni, ma è strettamente connessa alla configurazione istituzionale degli organi disciplinari e al ruolo degli organi di autogoverno della magistratura.

In particolare, i dati suggeriscono l'esistenza di almeno **tre modelli disciplinari principali**, che si differenziano per il grado di separazione tra le funzioni disciplinari e le funzioni di governo della magistratura.

Modello con organo disciplinare autonomo

Il primo modello è rappresentato dai sistemi nei quali la funzione disciplinare è affidata a **organi disciplinari autonomi o corti disciplinari specializzate**.

In questo modello, l'attività disciplinare è esercitata da istituzioni specificamente dedicate alla valutazione delle responsabilità disciplinari dei magistrati, che operano in modo relativamente separato rispetto agli organi di governo della magistratura.

Tra i Paesi considerati in questa analisi, il caso più vicino a questo modello è rappresentato dalla **Repubblica Ceca**, dove l'attività disciplinare è affidata a una corte disciplinare specializzata.

Questo tipo di configurazione istituzionale tende a produrre sistemi disciplinari relativamente formalizzati e caratterizzati da livelli elevati di enforcement disciplinare. Il valore dell'indicatore composito osservato nel caso ceco conferma questa tendenza, mostrando uno dei livelli più elevati di severità disciplinare tra i sistemi analizzati.

Modello misto

Un secondo modello è rappresentato dai sistemi disciplinari nei quali la funzione disciplinare è collegata ai consigli superiori della magistratura ma è esercitata attraverso strutture disciplinari specifiche.

Questo modello può essere definito come modello misto, poiché combina elementi di autogoverno della magistratura con strutture disciplinari relativamente specializzate.

Tra i sistemi considerati in questo studio, rientrano in questa categoria i sistemi disciplinari di Francia, Spagna e Lituania.

In questi ordinamenti la funzione disciplinare è esercitata da organi collegati ai consigli superiori della magistratura, ma dotati di una certa autonomia organizzativa e procedurale. Questo assetto istituzionale consente di mantenere il principio dell'autogoverno della magistratura, introducendo al tempo stesso procedure disciplinari relativamente strutturate.

Dal punto di vista empirico, i sistemi disciplinari appartenenti a questo modello presentano livelli di severità disciplinare generalmente elevati o intermedi. I casi francese e spagnolo mostrano infatti valori molto elevati del tasso di sanzione e dell'indicatore composito, mentre il sistema lituano presenta un livello di severità disciplinare intermedio.

Innovazione, mercati, sviluppo internazionale e analisi dei dati

Modello integrato nel sistema di autogoverno

Il terzo modello è rappresentato dai sistemi nei quali la funzione disciplinare è esercitata direttamente all'interno degli organi di autogoverno della magistratura.

In questo modello, la disciplina dei magistrati è affidata agli stessi organi che esercitano funzioni di governance della magistratura, come la gestione delle carriere, le nomine e i trasferimenti.

Il caso più rappresentativo di questo modello tra i sistemi analizzati è quello italiano, nel quale la funzione disciplinare è esercitata dal Consiglio Superiore della Magistratura attraverso la propria sezione disciplinare.

Questo modello istituzionale riflette una tradizione giuridica nella quale il principio di autogoverno della magistratura assume un ruolo centrale nella tutela dell'indipendenza giudiziaria. Tuttavia, l'integrazione della funzione disciplinare all'interno degli organi di autogoverno può contribuire a produrre livelli di enforcement disciplinare relativamente più contenuti rispetto ai sistemi caratterizzati da una maggiore separazione istituzionale.

Il valore relativamente basso dell'indicatore composito osservato nel caso italiano sembra essere coerente con questa configurazione istituzionale.

Considerazioni comparative

Nel complesso, l'analisi comparata suggerisce che i sistemi disciplinari europei presentano livelli molto diversi di severità disciplinare, che risultano strettamente collegati alla struttura istituzionale degli organi disciplinari.

I sistemi caratterizzati da **organi disciplinari autonomi o da strutture disciplinari fortemente formalizzate** tendono a mostrare livelli più elevati di enforcement disciplinare. Al contrario, i sistemi nei quali la funzione disciplinare è pienamente integrata negli organi di autogoverno della magistratura tendono a mostrare livelli relativamente più contenuti di attività sanzionatoria.

Queste differenze non devono essere interpretate esclusivamente come indicatori della maggiore o minore efficacia dei sistemi disciplinari, ma riflettono anche diverse tradizioni istituzionali e diversi equilibri tra due principi fondamentali dei sistemi giudiziari democratici: **l'indipendenza della magistratura e la responsabilità disciplinare dei magistrati**.

4. Il sistema disciplinare della magistratura in Italia

4.1 Struttura istituzionale del sistema disciplinare italiano

Il sistema disciplinare della magistratura italiana si inserisce all'interno del modello costituzionale di autogoverno della magistratura. La responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari è regolata principalmente dal decreto legislativo n. 109 del 2006, che definisce le diverse tipologie di illecito disciplinare e stabilisce le procedure attraverso le quali tali illeciti vengono accertati e sanzionati.

L'organo competente per la decisione sui procedimenti disciplinari è il Consiglio Superiore della Magistratura, organo costituzionale previsto dall'articolo 104 della Costituzione e responsabile del governo autonomo della magistratura. All'interno del Consiglio opera una Sezione disciplinare, che svolge la funzione di giudice disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari. L'azione disciplinare è promossa dalla Procura generale presso la Corte di Cassazione, che svolge il ruolo di organo requirente nell'ambito del procedimento disciplinare.

Questo assetto istituzionale distingue il sistema italiano da altri modelli europei nei quali la funzione disciplinare è affidata a corti disciplinari autonome o a organi separati dagli organi di autogoverno della magistratura. Nel caso italiano, infatti, la funzione disciplinare è esercitata all'interno dello stesso organo che esercita funzioni di governo della magistratura, come la gestione delle carriere, le nomine e i trasferimenti dei magistrati.

Dal punto di vista della classificazione utilizzata nell'analisi comparata, il sistema disciplinare italiano può quindi essere considerato un sistema con organo disciplinare non distinto, poiché la funzione disciplinare è pienamente integrata nel sistema di autogoverno della magistratura.

4.2 Attività disciplinare e dimensioni del fenomeno

Le statistiche disciplinari relative alla magistratura italiana mostrano che l'attività disciplinare ha una dimensione relativamente contenuta se rapportata alla dimensione complessiva della magistratura. In Italia operano infatti circa 9.000–9.500 magistrati ordinari, mentre il numero di procedimenti disciplinari avviati annualmente tende a collocarsi tra alcune decine e meno di un centinaio.

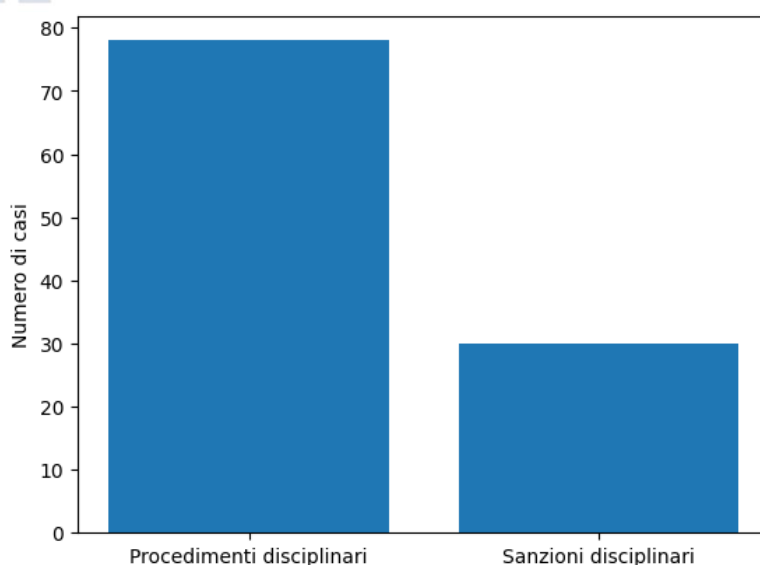
Nel caso analizzato nel presente studio, i dati disponibili indicano che nel periodo considerato sono stati avviati 78 procedimenti disciplinari, dei quali 30 si sono conclusi con una sanzione disciplinare.

Il grafico 1 mostra il rapporto tra procedimenti disciplinari avviati e sanzioni applicate.

Il dato evidenzia come una parte significativa dei procedimenti disciplinari non si concluda con l'applicazione di una sanzione. In termini sostanziali, ciò significa che una quota rilevante delle segnalazioni o delle iniziative disciplinari promosse nei confronti dei magistrati non conduce a una decisione di responsabilità disciplinare. In molti casi, infatti, i procedimenti disciplinari vengono archiviati già nelle fasi preliminari dell'istruttoria oppure si concludono con una decisione di proscioglimento da parte della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura.

Questo fenomeno può essere interpretato alla luce della struttura e delle finalità del sistema disciplinare. L'avvio di un procedimento disciplinare non implica necessariamente l'accertamento di una responsabilità del magistrato, ma rappresenta piuttosto l'inizio di un processo di verifica volto ad accertare se i fatti contestati configurino effettivamente una violazione dei doveri disciplinari previsti dalla normativa. Durante tale processo, l'organo disciplinare valuta la consistenza delle prove, la gravità dei comportamenti contestati e la loro eventuale rilevanza disciplinare.

Grafico 1 - Procedimenti disciplinari e sanzioni, Italia



Le decisioni di archiviazione o di proscioglimento possono derivare da diverse circostanze. In alcuni casi può emergere che i fatti contestati non integrano una violazione disciplinare, ma rientrano nell'ambito della discrezionalità professionale del magistrato o nella normale gestione dell'attività giudiziaria. In altri casi, può risultare che le prove raccolte non siano sufficienti per dimostrare l'esistenza di una condotta disciplinarmente rilevante. Non va inoltre trascurata la possibilità che alcune segnalazioni siano fondate su

incomprensioni, conflitti processuali o valutazioni soggettive delle parti coinvolte nei procedimenti giudiziari.

Dal punto di vista istituzionale, la presenza di una quota significativa di procedimenti che non si concludono con una sanzione non deve essere necessariamente interpretata come un segnale di inefficacia del sistema disciplinare. Al contrario, essa può riflettere il funzionamento di un sistema disciplinare che garantisce adeguate garanzie procedurali ai magistrati sottoposti a procedimento e che applica sanzioni solo quando la responsabilità disciplinare è accertata in modo chiaro e rigoroso.

In questo senso, il rapporto tra procedimenti avviati e sanzioni applicate rappresenta anche un indicatore della selettività del sistema disciplinare, cioè della capacità delle istituzioni disciplinari di distinguere tra comportamenti che richiedono effettivamente una risposta sanzionatoria e situazioni che non configurano una violazione disciplinare. Nel caso italiano, il fatto che una parte consistente dei procedimenti disciplinari si concluda senza sanzione suggerisce l'esistenza di un sistema che esercita una certa prudenza nell'applicazione delle misure disciplinari, privilegiando un accertamento rigoroso delle responsabilità prima di giungere a una decisione sanzionatoria.

4.3 Calcolo del tasso di sanzione

Per analizzare quantitativamente il funzionamento del sistema disciplinare è stato calcolato il tasso di sanzione dei procedimenti disciplinari, che misura la proporzione di procedimenti disciplinari che si concludono con una decisione sanzionatoria.

La formula utilizzata è la seguente:

$$\text{Tasso di sanzione} = \frac{S}{A}$$

dove:

- S rappresenta il numero di sanzioni disciplinari
- A rappresenta il numero di procedimenti disciplinari avviati

Applicando i dati disponibili al 2024 per il sistema disciplinare italiano:

$$\frac{30}{78} = 0.38$$

Questo risultato indica che circa il 38% dei procedimenti disciplinari avviati si conclude con una sanzione disciplinare.

Dal punto di vista comparativo, questo valore risulta significativamente più basso rispetto a quello osservato in alcuni altri sistemi europei, nei quali la percentuale di procedimenti disciplinari che si concludono con una sanzione è molto più elevata.

4.4 Tipologia delle sanzioni disciplinari

Un ulteriore elemento rilevante per comprendere il funzionamento del sistema disciplinare italiano riguarda la tipologia delle sanzioni applicate.

Le sanzioni disciplinari previste dall'ordinamento italiano comprendono diverse tipologie di misure, che variano per gravità. Tra queste rientrano:

- ammonimento
- censura
- perdita di anzianità
- sospensione dalle funzioni
- rimozione dalla magistratura

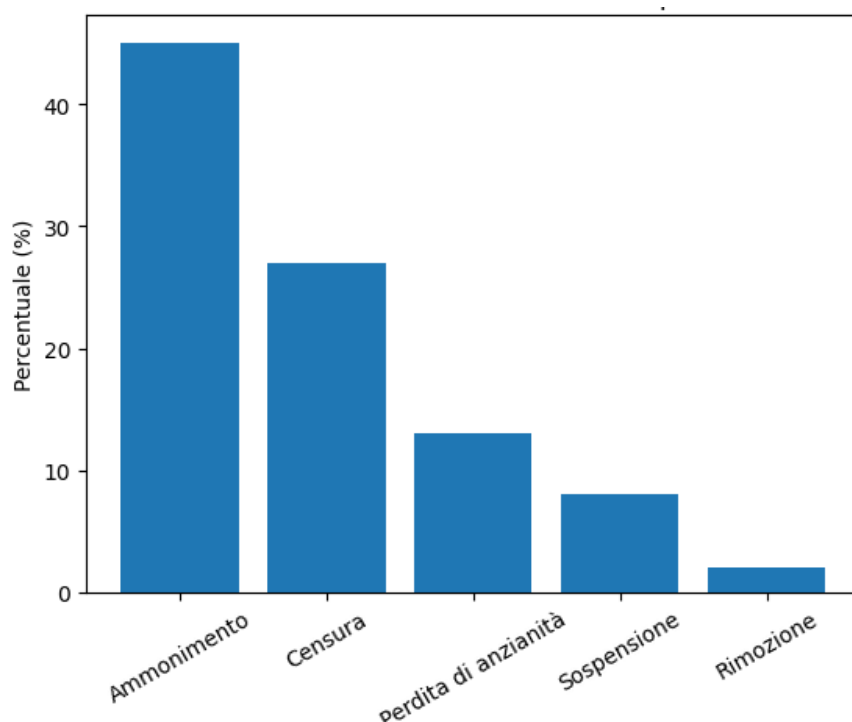
L'analisi delle statistiche disciplinari mostra che la maggior parte delle sanzioni applicate rientra nelle categorie meno severe. In particolare, ammonimenti e censure rappresentano la quota più consistente delle sanzioni disciplinari, mentre le sanzioni più gravi risultano relativamente rare.

Il grafico 1 mostra una distribuzione indicativa delle diverse tipologie di sanzioni disciplinari.

Questa distribuzione suggerisce che il sistema disciplinare italiano tende a privilegiare sanzioni di natura prevalentemente correttiva e riequilibratrice, piuttosto che sanzioni di carattere fortemente punitivo. In altre parole, l'intervento disciplinare sembra essere orientato soprattutto a richiamare il magistrato al rispetto dei doveri professionali e a correggere comportamenti ritenuti non conformi agli standard della funzione giudiziaria, piuttosto che a infliggere sanzioni particolarmente severe.

La prevalenza di misure come l'ammonimento o la censura riflette infatti una logica disciplinare che mira principalmente a ristabilire il corretto esercizio della funzione giudiziaria attraverso strumenti che hanno anche una dimensione preventiva ed educativa. Queste sanzioni, pur rappresentando una forma di responsabilità disciplinare formalmente accertata, hanno generalmente un impatto limitato sulla posizione professionale del magistrato e sono concepite soprattutto come un richiamo formale al rispetto dei doveri di diligenza, correttezza e imparzialità.

Grafico – Tipologia di sanzioni disciplinari, Italia



Al contrario, le sanzioni più gravi previste dall'ordinamento disciplinare — come la sospensione dalle funzioni o la rimozione dalla magistratura — sono applicate solo in presenza di condotte particolarmente gravi o incompatibili con l'esercizio della funzione giudiziaria. Si tratta quindi di misure che vengono utilizzate in modo molto selettivo e che presuppongono un accertamento particolarmente rigoroso della responsabilità disciplinare.

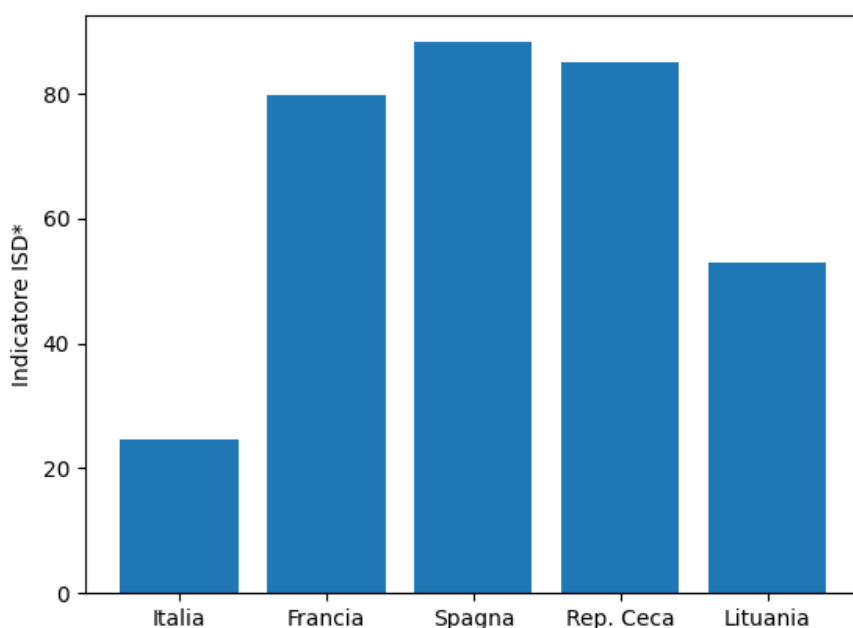
Questa struttura delle sanzioni contribuisce a delineare un sistema disciplinare nel quale la funzione punitiva appare relativamente contenuta rispetto alla funzione di garanzia e regolazione del comportamento professionale dei magistrati. In questo senso, la prevalenza di sanzioni correttive può essere interpretata anche come una conseguenza del modello istituzionale di autogoverno della magistratura, nel quale il sistema disciplinare tende a operare come uno strumento di controllo interno alla professione piuttosto che come un meccanismo di repressione particolarmente severo.

4.5 Confronto con altri sistemi disciplinari europei

Per comprendere meglio il posizionamento del sistema disciplinare italiano è utile confrontare gli indicatori calcolati con quelli osservati in altri sistemi giudiziari europei.

Il grafico 3 confronta l'indicatore composito di severità disciplinare calcolato per alcuni Paesi europei.

Grafico 3 – indicatore di severità disciplinare



Il confronto evidenzia differenze significative tra i sistemi disciplinari analizzati, mettendo in luce la presenza di modelli istituzionali e livelli di enforcement disciplinare piuttosto eterogenei nel contesto europeo. In particolare, i sistemi disciplinari di Spagna, Francia e Repubblica Ceca presentano valori sensibilmente più elevati dell'indicatore di severità disciplinare. Questo risultato suggerisce che in tali ordinamenti i procedimenti disciplinari tendono più frequentemente a concludersi con l'applicazione di una sanzione e che il sistema disciplinare nel suo complesso appare caratterizzato da un livello di intervento più intenso e strutturato.

Tale maggiore severità può essere interpretata anche alla luce delle caratteristiche istituzionali di questi sistemi, nei quali la funzione disciplinare risulta spesso maggiormente formalizzata e, in alcuni casi, affidata a strutture disciplinari più chiaramente definite o separate rispetto agli organi di governo della magistratura. Questa configurazione istituzionale può contribuire a rafforzare la capacità del sistema disciplinare di intervenire nei confronti dei comportamenti ritenuti incompatibili con l'esercizio della funzione giudiziaria.

Il sistema italiano presenta invece un valore relativamente più basso dell'indicatore di severità disciplinare. Questo risultato riflette, da un lato, un tasso di sanzione più contenuto, che indica come una quota significativa dei procedimenti disciplinari non si concluda con una decisione sanzionatoria; dall'altro lato, è influenzato dalla struttura istituzionale del sistema disciplinare, nel quale la funzione disciplinare è esercitata all'interno dell'organo di autogoverno della magistratura.