

FB – Index 2012

Indice sintetico di comparazione dell'efficienza di 42 sistemi giudiziari europei, realizzato tramite gli indicatori misurati dalla Banca Mondiale e dalla Cepej.

Introduzione

I punti di riferimento riconosciuti a livello internazionale per la valutazione della qualità e dell'efficienza del sistema giudiziario di un Paese sono due rapporti: il Doing Business della Banca Mondiale – in particolare, la sezione *Enforcing Contracts* - e il rapporto European judicial systems, elaborato dalla CEPEJ, commissione specializzata in valutazione dei sistemi giudiziari presso il Consiglio d'Europa.

Mentre la World Bank con il rapporto Doing Business realizza un vero e proprio *ranking* tra i sistemi giudiziari esaminati, il rapporto Cepej redige una rassegna di numerosi indicatori, riportando per ciascuno vari grafici e tabelle di valutazione, ma nella sostanza, senza formulare una vera e propria comparazione dei sistemi esaminati.

Il rapporto Doing Business presenta numerosi punti di forza. Innanzitutto, mette a confronto 183 sistemi giudiziari, realizzando in questo modo un *benchmark* di portata mondiale. Inoltre, gli indicatori considerati (nella sezione *Enforcing Contracts* sono tre: la durata di una controversia commerciale, il numero di procedure attivate per la soluzione della controversia e il costo della stessa) sono misurati attraverso la testimonianza di un numero elevato di protagonisti della vita giudiziaria di ciascun Paese. Questa metodologia minimizza il rischio di errore della misurazione. Ad esempio, se si guarda la durata del *case study* per l'Italia (pari a 1.266 giorni nell'edizione 2012) ottenuto attraverso la valutazione della media delle durate riportate dagli osservatori intervistati, si può verificare come il dato sia molto prossimo a quello ufficialmente rilevato per gli affari di Cognizione ordinaria dalla Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia. Tuttavia, l'unico limite del rapporto Doing Business può essere rilevato nel numero esiguo di indicatori, sono solo tre come detto, peraltro riferiti a un caso di studio molto specifico che consiste nel contenzioso relativo a un fornitore che dopo la consegna di un ordine non riceve il pagamento dal suo cliente e, una volta adite le vie giudiziarie, pur vincendo la causa di primo grado, riesce a ottenere il pagamento del suo credito solo all'esito di una procedura di esecuzione forzata.

Questo punto di (relativa) debolezza del Doing Business è invece il punto di forza del rapporto Cepej dal momento che la commissione passa in rassegna un numero molto elevato di indicatori: dalla spesa pubblica in materia di giustizia, al budget per il *legal aid*, dal numero di corti e di magistrati di un Paese ai flussi di procedimenti trattati, dal tasso di litigiosità a quello di criminalità, dai sistemi di risoluzione alternativa delle controversie

(ADR) al numero degli avvocati, solo per citarne alcuni. Il limite del rapporto Cepej sta nel fatto, a nostro avviso, che la valorizzazione degli indicatori abbia quale unica fonte quella ufficiale dei rappresentanti istituzionali dei Paesi presso il Consiglio d'Europa, ragion per cui appaiono più elevati i rischi di non omogeneità, di parzialità e di errore.

Obiettivo dello studio presentato in questo documento è quello di costruire un indice, denominato FB-Index, che metta a confronto oltre agli indicatori del rapporto Doing Business anche un selezionato numero di indicatori del rapporto Cepej realizzando così un rating rappresentativo di un maggior numero di elementi su cui si fondano i sistemi giudiziari.

Lo studio è sperimentale e aperto a ogni tipo di commento e di contributo che possa col tempo migliorarne l'accuratezza e il valore informativo.

FB-Index 2012

(dati da Cepej, *European judicial systems - Edition 2012* - e da Doing Business 2012)

Si riporta di seguito il *ranking* ottenuto tramite l'FB-Index applicato ai 42 Paesi europei per i quali è stato possibile ricavare gli indicatori nei due rapporti di riferimento.

FB Index 2012

rnk	Country	Indx	rnk	Country	Indx
1	Denmark	110,5	22	Slovenia	59,6
2	Portugal	105,3	23	Austria	59,0
3	Finland	94,9	24	Slovakia	58,3
4	Norway	94,7	25	The FYRO Macedonia	57,5
5	Czech Republic	92,9	26	Montenegro	56,4
6	Luxembourg	91,7	27	Albania	54,9
7	Sweden	83,8	28	Netherlands	54,5
8	France	83,3	28	Romania	54,5
9	Lithuania	82,2	30	Serbia	51,3
10	Croatia	79,9	31	Greece	49,0
11	Azerbaijan	78,5	32	Bosnia Herzegovina	48,2
12	Switzerland	78,3	33	Malta	46,5
13	Germany	75,3	34	Ireland	45,4
14	Cyprus	75,3	35	Italy	45,1
15	Russian Federation	75,0	36	Armenia	44,3
16	Estonia	74,3	37	Georgia	40,9
17	Latvia	72,9	38	Bulgaria	40,8
18	Hungary	68,5	38	Turkey	40,8
19	Iceland	66,7	40	Moldova	39,7
19	Ukraine	66,7	41	Poland	37,4
21	Belgium	65,2	42	Spain	27,1

Costruzione dell' FB-Index

L'FB-Index è la media aritmetica dei punteggi ottenuti da ciascun sistema giudiziario nei 14 indicatori selezionati tra quelli rilevati dal Doing Business e dalla Cepej. I 14 indicatori sono stati suddivisi in due gruppi in base a quella che è stata reputata la rilevanza: il gruppo di indicatori di base (weight 2) assegna punteggi da 0 a 180; il gruppo di indicatori più rilevanti (weight 1) assegna punteggi doppi per ciascuna posizione e quindi da 0 a 360. In entrambi i gruppi, per ciascun indicatore, prendono un punteggio positivo gli Stati che si classificano tra la prima e la 30° posizione. A quelli dalla 31° alla 42° posizione viene assegnato un punteggio pari a zero.

I Paesi che hanno contribuito al rapporto Cepej non hanno inviato i dati per tutti gli indicatori richiesti, pertanto, anche nella costruzione dell'FB-Index per taluni indicatori, alcuni Paesi non si sono classificati. In conseguenza di ciò, è stato deciso di non utilizzare il valore totale dei punteggi acquisiti, poiché questo metodo avrebbe premiato i sistemi con il maggior numero di rilevazioni, bensì la media aritmetica dei punteggi calcolata solo per gli indicatori in cui è disponibile la rilevazione statistica.

Dei 48 Paesi che fanno parte del rapporto Cepej ne sono stati esclusi sei: tre - Andorra, San Marino e Monaco - perché avendo una popolazione inferiore al milione di persone sono stati considerati troppo piccoli per un confronto con le altre nazioni; gli altri tre, che sono quelli del Regno Unito - Inghilterra-Galles, Scozia e Irlanda del Nord - sono stati esclusi per l'impossibilità di mettere insieme i dati del rapporto Cepej, appunto suddivisi su tre sub-regioni e quelli del Doing Business che riporta semplicemente la *performance* del Regno Unito.

Per ciascun indicatore selezionato è stato stabilito un criterio di valutazione in base al quale stilare una classifica dei sistemi giudiziari. Sono stati individuati tre criteri di ordinamento: 1) ordinamento dal valore più alto a quello più basso (*highest*), 2) ordinamento dal valore più basso al più alto (*lowest*) e infine 3) minore distanza dal valor medio (*distance from average*). Per esempio, la percentuale di copertura dei costi della giustizia attraverso la tassazione (per l'Italia si tratta del contributo unificato) è un indicatore il cui *rating* premia maggiormente i Paesi a più alta copertura (*highest*). E ancora, la durata delle procedure civili e commerciali è un indicatore la cui classifica premia maggiormente i sistemi giudiziari che fanno registrare i tempi minori (*lowest*). Infine, ci sono degli indicatori per i quali appare più corretto stilare una classifica sulla base della maggiore vicinanza alla media europea. Ad esempio, l'indicatore che misura il numero di corti ogni 100.000 abitanti non denota un sistema migliore di altri nell'essere più basso (minor numero di corti) o più alto (maggior numero di corti). Piuttosto, appare più opportuno considerare maggiormente "virtuosi" quei sistemi giudiziari che più si avvicinano al valor medio europeo. La metà degli indicatori è misurata con il metodo

della distanza dalla media europea e l'altra metà con i valori ordinati dal massimo al minimo e viceversa.

È di tutta evidenza che, nonostante la scelta dei criteri di ordinamento si sia basata su considerazioni ragionevoli, si tratta pur sempre di valutazioni soggettive, in alcuni casi non necessariamente condivisibili da tutti gli esperti di settore. D'altra parte, sembra legittimo pensare che la maggior parte degli studi di questo tipo si fondi su assunti e ipotesi di lavoro non condivise universalmente.

Si riporta di seguito l'elenco degli indicatori con il peso, la misura e la fonte.

#	indicator	weight	measure	source
1	Whole cost of justice per inhabitant (excluding legal aid)	1	Distance from average	Cepej 2012
2	Budget allocated to legal aid per inhabitant	1	Highest	Cepej 2012
3	Proportion of court fees to the budget of courts	2	Highest	Cepej 2012
4	Number of inhabitants per first instance court	1	Distance from average	Cepej 2012
5	Level of computerization	2	Highest	Cepej 2012
6	Number of judges	1	Distance from average	Cepej 2012
7	Non judge staff	2	Distance from average	Cepej 2012
8	Number of prosecutors	1	Distance from average	Cepej 2012
9	Non prosecutor staff	2	Distance from average	Cepej 2012
10	Civil litigious cases - Disposition time	1	Lowest	Doing Business 2012
11	Clearance rate of civil litigious cases	1	Highest	Cepej 2012
12	Cost of justice as a % of claim's value	2	Lowest	Doing Business 2012
13	Clearance rate of severe criminal cases	1	Highest	Cepej 2012
14	Number of practicing lawyers per 100.000 inhabitants	2	Distance from average	Cepej 2012

Commento ai risultati

Un dato tendenziale che sembra emergere dall'FB-Index è quello che l'Europa, per quanto riguarda il livello di efficienza e di *performance* dei sistemi giudiziari, può essere suddivisa in tre macro-aree geografiche. L'area più virtuosa appare quella del nord-Europa con Danimarca, Finlandia, Norvegia, Lussemburgo e Svezia nelle prime 10 posizioni. L'Europa centro-occidentale segue a ruota con Repubblica Ceca 5°, Francia 8° e Germania 13°. Infine, l'Europa mediterranea scivola in fondo alla classifica, con Malta 33°, Italia 35°, Turchia 38° e ultima la Spagna.

La Danimarca si posiziona ai primissimi posti in vari indicatori. Ha uno dei budget pro-capite più cospicui per il patrocinio a spese dello Stato, mostra un eccellente rapporto tra pubblici magistrati e popolazione e fa registrare degli ottimi indici di smaltimento degli affari civili e penali, entrambi sopra il 100% su base annuale.

Molto interessante il profilo del Portogallo che si posiziona al secondo posto del *ranking* senza eccellere in poche aree ma facendo registrare un elevato punteggio in almeno 12 indicatori su 14. Anche per il Portogallo sono ottimi i tassi di smaltimento dei nuovi affari civili e penali in ingresso nel sistema ogni anno.

Si osservi che per Islanda e Ucraina, che condividono la 19° posizione con il medesimo punteggio, è stato possibile valorizzare solo 9 indicatori su 14, mentre per tutti gli altri Paesi è stato possibile misurare un minimo di 11 indicatori su 14.

L'Azerbaijan, che è 11° nel ranking, vanta il primato della minore durata media delle cause nel settore civile (237 giorni per la risoluzione di una controversia commerciale). Si tratta dell'indicatore chiave del rapporto Doing Business ma anche del fattore più comunemente utilizzato per misurare l'efficacia del "servizio giustizia".

La Serbia ha il più alto tasso di copertura dei costi di funzionamento da parte dei contributi pagati dai cittadini (77% contro il 10,7% dell'Italia).

La Svizzera ha il rapporto più equilibrato fra avvocati e popolazione (130 avvocati ogni 100.000 abitanti). L'Italia, con i suoi 211.962 avvocati ha uno dei rapporti pro-capite più alti e condivide questa bassa posizione nel ranking con Spagna, Islanda, Polonia, Grecia e Lussemburgo.

L'Italia nell'FB-Index

Nell'FB-Index l'Italia si colloca alla 35° posizione sui 42 Paesi valutati che non rappresenta certamente un piazzamento di rilievo. Tuttavia, se si guarda il *ranking* degli stessi sistemi giudiziari nel *Doing Business*, si noterà che l'Italia si colloca all'ultima posizione. In altre parole, se oltre al tempo di risoluzione delle controversie commerciali e al costo sostenuto dalle parti per condurre una causa rilevati dalla Banca Mondiale si considerano anche altri indicatori della Cepej, l'Italia scala qualche posizione.

Il sistema giudiziario italiano nel 2010 ha fatto registrare una *performance* di eccellenza in un unico indicatore, quello di smaltimento delle controversie civili dovuto principalmente al forte calo delle nuove iscrizioni di Opposizioni alle sanzioni amministrative. Un discreto valore è anche assunto dall'indicatore sul budget di spesa pro-capite per la giustizia, non molto distante dalla media europea. Su tutti gli altri indicatori la *performance* è modesta, confermando con i dati, la percezione di una scarsa qualità del servizio giustizia italiano.