

## La giustizia italiana è davvero sottofinanziata?

di Edoardo Frattola

18 marzo 2020

*Secondo alcuni la giustizia italiana è molto lenta perché lo Stato spende troppo poco per il settore. Ma è davvero così? I dati ci dicono che in realtà l'Italia non spende meno risorse per la giustizia rispetto alla media europea. È però vero che il personale a disposizione (giudici, PM e staff amministrativo) è inferiore alla media UE, mentre (sia pure con i caveat richiesti dalla incompletezza delle affermazioni) le retribuzioni pro capite di giudici e pubblici ministeri sono più elevate che all'estero in rapporto al salario medio nazionale.*

\* \* \*

È cosa nota che i tempi della giustizia italiana siano molto più lunghi rispetto a quanto avviene negli altri principali paesi europei.<sup>1</sup> In merito alle cause di questa lentezza esistono però tesi diverse. In particolare, alcuni sostengono che la giustizia italiana sia molto lenta perché lo Stato spende troppo poco per il settore e i tribunali soffrono quindi di una carenza di personale e di risorse. Ma è davvero così?

### La spesa complessiva

I dati Eurostat sulla spesa per “Law Courts”, cioè per il funzionamento dei tribunali, indicano che nel 2018 l'Italia ha speso per i propri tribunali lo 0,33 per cento del Pil (5,8 miliardi di euro), in linea con la media UE (Tavola 1); anche la Spagna ha speso lo stesso ammontare in rapporto al Pil (0,34 per cento), la Francia leggermente meno (0,24 per cento) e la Germania poco di più (0,39 per cento). A prima vista non sembra quindi che la nostra spesa sia anomala e tale da giustificare la lentezza dei nostri processi.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Della lentezza dei processi civili in Italia ci siamo occupati in una nota pubblicata nei mesi scorsi e disponibile al link: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-gli-insufficienti-passi-avanti-di-una-giustizia-civile-lumaca>.

<sup>2</sup> Inoltre, le serie storiche Eurostat mostrano anche che la spesa media di ciascun paese nell'ultimo ventennio (in rapporto al Pil) è in linea con il valore del 2018, per cui la situazione attuale non si discosta da quella del recente passato.

Un altro database disponibile, anche se meno recente, è quello di Cepej, un organismo del Consiglio d'Europa che si occupa di monitorare l'efficienza della giustizia. L'ultimo rapporto Cepej, relativo al 2016, riporta i dati di spesa di ciascun paese per l'intero sistema giudiziario ("Whole Justice System"), quindi non solo i tribunali ma anche le carceri, il Ministero della Giustizia, la Corte costituzionale, l'Avvocatura di Stato ecc.<sup>3</sup> Sulla base di questa classificazione, nel 2016 l'Italia ha speso lo 0,5 per cento del proprio Pil, come Germania e Spagna e più della Francia (0,4 per cento). Anche in termini di spesa pro capite (133 euro) siamo in linea con gli altri paesi. Si potrebbe sostenere che la nostra spesa dovrebbe essere più alta perché, solitamente, la spesa pubblica pro capite cresce al crescere del livello del reddito. Ma anche tenendo conto del nostro livello di reddito pro capite, la nostra spesa appare in linea con l'esperienza degli altri paesi europei (Figura 1).

## Pochi giudici e PM, ma ben retribuiti

Vediamo ora meglio da cosa è composta la spesa per la giustizia, perché se non è vero che spendiamo troppo poco, è possibile che spendiamo "male" le risorse messe a disposizione.

I 5,8 miliardi spesi dall'Italia nel 2018 per il funzionamento dei tribunali sono composti per due terzi da redditi da lavoro dipendente (una quota analoga alla media europea). Qui esistono però alcune differenze con gli altri paesi. La Tavola 2 riporta i dati Cepej sulla consistenza del personale ogni 100mila abitanti nel 2016, distinguendo tra giudici e pubblici ministeri da un lato e staff amministrativo (cioè il personale che supporta l'attività di giudici e PM) dall'altro. Per quanto riguarda il numero di giudici e PM, l'Italia si colloca al 24esimo posto in classifica con sole 15 unità ogni 100mila abitanti:<sup>4</sup> è meno della metà rispetto alla media UE (31). Soltanto Malta, Francia, Regno Unito e Irlanda ne hanno meno di noi.<sup>5</sup> Le cose non cambiano se consideriamo la consistenza dello staff amministrativo: siamo al 23esimo posto con sole 49 unità ogni 100mila abitanti, contro una media UE pari a 79.

---

<sup>3</sup> L'ultimo rapporto Cepej (2018), contenente dati relativi al 2016, è disponibile al link: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.

<sup>4</sup> In particolare, abbiamo 11 giudici ogni 100mila abitanti (23esimo posto) e 4 PM ogni 100mila abitanti (26esimo posto).

<sup>5</sup> Nel commentare i valori della Tavola 2 occorre tenere presente che esistono profonde differenze nella struttura e nel funzionamento del settore giudiziario tra un paese e l'altro. Per esempio, il numero di giudici ogni 100mila abitanti qui riportato considera soltanto i giudici professionisti e non i giudici non-professionisti o i "giudici popolari", che – come ricordato nel rapporto Cepej – hanno invece un ruolo rilevante in alcuni paesi di diritto comune e del Nord Europa. Pertanto, è possibile che le cifre riportate per paesi come il Regno Unito o l'Irlanda siano sottostimate a causa di questa classificazione, il che peggiorerebbe ulteriormente la posizione in classifica dell'Italia.

Com'è possibile allora che l'Italia spenda tanto quanto la media europea, pur impiegando un personale molto più ridotto? La Tavola 3, sempre sulla base dei dati Cepej relativi al 2016, ci dice che in Italia un giudice a inizio carriera guadagna in media quasi il doppio del salario lordo medio nazionale: siamo all'incirca a metà classifica e al di sotto della media dei 28 paesi, ma con un valore molto più alto della Francia, dove lo stipendio a inizio carriera è solo il 27 per cento più alto della media nazionale, e della Germania, dove lo stipendio è addirittura più basso della media nazionale. Se si considera invece lo stipendio lordo di un giudice della corte suprema (in Italia, la Corte di Cassazione), saliamo al terzo posto in classifica in Europa, preceduti soltanto da Romania e Regno Unito, e abbiamo un valore decisamente più alto della media dei 28 paesi. Tenendo conto del salario medio nazionale, per esempio, in Italia la retribuzione di un giudice della corte suprema è del 90 per cento più elevata che in Francia ed è quasi quattro volte più alta della retribuzione in Germania.<sup>6</sup>

Considerazioni analoghe a quelle appena fatte valgono anche per le retribuzioni dei pubblici ministeri, riportate nella Tavola 4. L'Italia è al decimo posto (e sopra alla media UE) per stipendio di un PM a inizio carriera rispetto al salario medio nazionale e addirittura al primo posto in Europa se si considera un PM in servizio presso la Corte di Cassazione.

## Conclusioni

In conclusione, quello che emerge dai dati Eurostat e Cepej è che complessivamente l'Italia non spende meno risorse per la giustizia rispetto alla media europea, ma ciò nonostante il personale a disposizione è decisamente inferiore alla media. Questo sembra dipendere dal fatto che in Italia i giudici e i pubblici ministeri, pur essendo relativamente pochi, guadagnano di più che all'estero in rapporto al salario medio nazionale.

---

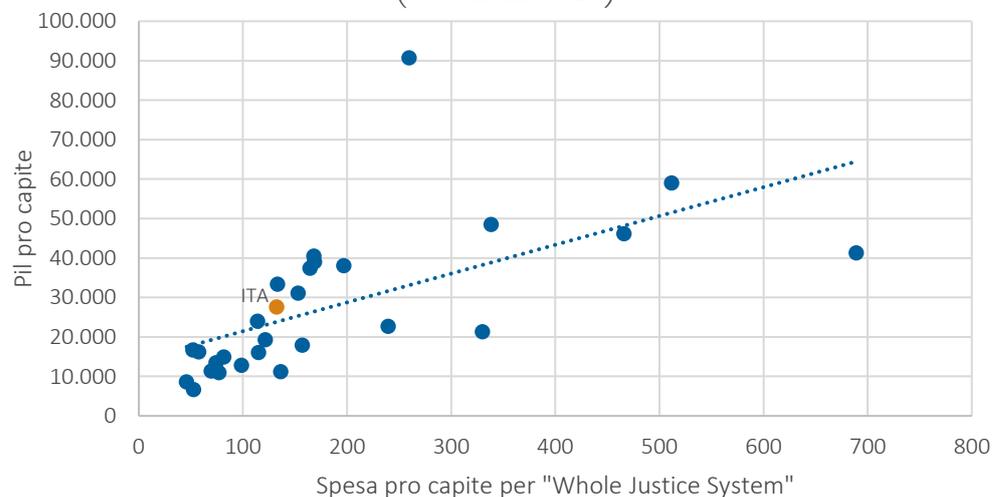
<sup>6</sup> Tra i principali paesi europei, lo stipendio medio di un giudice italiano è il più alto anche in termini assoluti: a inizio carriera, la retribuzione media lorda di un giudice è pari a 56mila euro in Italia, 48mila in Spagna, 47mila in Germania e 45mila in Francia; per i giudici della corte suprema, invece, la retribuzione media lorda è pari a 187mila euro in Italia, 123mila in Spagna, 119mila in Francia e 82mila in Germania (dati Cepej relativi al 2016).

**Tav. 1: Spesa per tribunali**

|               | Spesa in % di Pil | Deviazione % dalla media UE |
|---------------|-------------------|-----------------------------|
| UE            | 0,33              |                             |
| Bulgaria      | 0,61              | 84                          |
| Polonia       | 0,51              | 55                          |
| Croazia       | 0,48              | 46                          |
| Slovenia      | 0,45              | 37                          |
| Ungheria      | 0,42              | 27                          |
| Lettonia      | 0,42              | 26                          |
| Romania       | 0,41              | 23                          |
| Germania      | 0,39              | 18                          |
| Regno Unito   | 0,38              | 17                          |
| Grecia        | 0,34              | 4                           |
| Spagna        | 0,34              | 2                           |
| <b>Italia</b> | <b>0,33</b>       | <b>-1</b>                   |
| Portogallo    | 0,32              | -4                          |
| Rep. Ceca     | 0,31              | -7                          |
| Estonia       | 0,30              | -10                         |
| Malta         | 0,29              | -11                         |
| Slovacchia    | 0,29              | -13                         |
| Paesi Bassi   | 0,28              | -16                         |
| Austria       | 0,28              | -16                         |
| Svezia        | 0,27              | -19                         |
| Belgio        | 0,26              | -22                         |
| Lituania      | 0,26              | -22                         |
| Finlandia     | 0,24              | -28                         |
| Francia       | 0,24              | -29                         |
| Lussemburgo   | 0,22              | -34                         |
| Irlanda       | 0,21              | -35                         |
| Cipro         | 0,16              | -50                         |
| Danimarca     | 0,15              | -54                         |

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Eurostat (2018)

**Fig. 1: Relazione tra spesa pubblica pro capite per la giustizia e Pil pro capite**  
(Valori in euro)



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Eurostat e Cepej (2016)

**Tav. 2: Personale ogni 100mila abitanti**

|               | Giudici e PM | Staff amministrativo |
|---------------|--------------|----------------------|
| Croazia       | 58           | 164                  |
| Slovenia      | 54           | 176                  |
| Bulgaria      | 53           | 87                   |
| Lituania      | 51           | 116                  |
| Lettonia      | 49           | 100                  |
| Ungheria      | 48           | 109                  |
| Polonia       | 41           | 132                  |
| Slovacchia    | 41           | 101                  |
| Lussemburgo   | 40           | 53                   |
| Rep. Ceca     | 40           | 106                  |
| Romania       | 37           | 68                   |
| Portogallo    | 34           | 70                   |
| Grecia        | 32           | 54                   |
| Austria       | 31           | 67                   |
| Estonia       | 31           | 74                   |
| Germania      | 31           | 79                   |
| Cipro         | 27           | 60                   |
| Finlandia     | 26           | 42                   |
| Belgio        | 22           | 68                   |
| Svezia        | 22           | 53                   |
| Paesi Bassi   | 19           | 64                   |
| Danimarca     | 18           | 35                   |
| Spagna        | 17           | 110                  |
| <b>Italia</b> | <b>15</b>    | <b>49</b>            |
| Malta         | 14           | 92                   |
| Francia       | 13           | 34                   |
| Regno Unito   | 7            | 33                   |
| Irlanda       | 5            | 23                   |

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Cepej (2016)

**Tav. 3: Salario lordo di un giudice in rapporto al salario lordo medio nazionale**

|               | Giudice a inizio carriera | Giudice della corte suprema |
|---------------|---------------------------|-----------------------------|
| Romania       | 4,1                       | 8,3                         |
| Regno Unito   | 3,8                       | 7,5                         |
| <b>Italia</b> | <b>1,9</b>                | <b>6,4</b>                  |
| Cipro         | 3,4                       | 6,1                         |
| Rep. Ceca     | 2,5                       | 5,7                         |
| Bulgaria      | 3,2                       | 5,6                         |
| Spagna        | 2,1                       | 5,4                         |
| Grecia        | 2,0                       | 5,4                         |
| Portogallo    | 2,2                       | 5,3                         |
| Irlanda       | 3,1                       | 5,0                         |
| Danimarca     | 2,9                       | 5,0                         |
| Media UE      | 2,3                       | 4,5                         |
| Malta         | 4,0                       | 4,4                         |
| Slovacchia    | 3,1                       | 4,4                         |
| Croazia       | 1,9                       | 4,1                         |
| Austria       | 1,6                       | 4,0                         |
| Estonia       | 3,0                       | 3,9                         |

|             |      |      |
|-------------|------|------|
| Lituania    | 2,5  | 3,8  |
| Lettonia    | 1,9  | 3,7  |
| Ungheria    | 1,6  | 3,6  |
| Francia     | 1,3  | 3,4  |
| Slovenia    | 1,7  | 3,4  |
| Svezia      | 1,7  | 3,2  |
| Finlandia   | 1,5  | 3,2  |
| Belgio      | 1,7  | 3,0  |
| Lussemburgo | 1,3  | 2,6  |
| Germania    | 0,9  | 1,6  |
| Paesi Bassi | 1,3  | N.D. |
| Polonia     | N.D. | N.D. |

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Cepej (2016)

**Tav. 4: Salario lordo di un PM in rapporto al salario lordo medio nazionale**

|               | PM a inizio carriera | PM di grado più alto |
|---------------|----------------------|----------------------|
| <b>Italia</b> | <b>1,9</b>           | <b>6,4</b>           |
| Romania       | 4,1                  | 6,2                  |
| Bulgaria      | 3,2                  | 5,6                  |
| Grecia        | 2                    | 5,4                  |
| Portogallo    | 2,2                  | 5,3                  |
| Spagna        | 2,1                  | 5                    |
| Rep. Ceca     | 2,2                  | 4,8                  |
| Slovacchia    | 2,9                  | 4,4                  |
| Croazia       | 1,9                  | 4,1                  |
| Austria       | 1,7                  | 4                    |
| Estonia       | 1,6                  | 3,9                  |
| Media UE      | 1,8                  | 3,8                  |
| Francia       | 1,3                  | 3,4                  |
| Ungheria      | 1,6                  | 3,3                  |
| Lituania      | 2,2                  | 3,2                  |
| Belgio        | 1,7                  | 3,1                  |
| Slovenia      | 1,7                  | 2,8                  |
| Lussemburgo   | 1,3                  | 2,6                  |
| Svezia        | 1,3                  | 2,5                  |
| Lettonia      | 1,9                  | 2,3                  |
| Danimarca     | 1,2                  | 2,1                  |
| Paesi Bassi   | 1,2                  | 1,7                  |
| Germania      | 0,9                  | 1,6                  |
| Malta         | 1,8                  | N.D.                 |
| Cipro         | 1,5                  | N.D.                 |
| Finlandia     | 1,2                  | N.D.                 |
| Regno Unito   | 1,2                  | N.D.                 |
| Irlanda       | 0,8                  | N.D.                 |
| Polonia       | N.D.                 | N.D.                 |

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Cepej (2016)