



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 11.4.2016  
COM(2016) 199 final

PART 1/2

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO  
ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Quadro di valutazione UE della giustizia 2016**

## 1. INTRODUZIONE

Sistemi giudiziari efficienti svolgono un ruolo fondamentale per preservare lo Stato di diritto e i valori fondamentali dell'Unione. Rappresentano inoltre un presupposto per la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti e alle imprese. È per tali ragioni che migliorare l'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali costituisce una delle priorità del semestre europeo – il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'UE. Il quadro di valutazione UE della giustizia aiuta gli Stati membri a concretizzare tale priorità.

La quarta edizione del quadro di valutazione propone una rassegna generale del funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali ancor più approfondita: è aumentato il numero di Stati membri che hanno partecipato alla raccolta di dati; sono stati introdotti nuovi indicatori di qualità, riguardanti ad esempio le norme, la formazione, i sondaggi e il patrocinio a spese dello Stato; sono stati arricchiti gli indicatori sull'indipendenza, anche grazie a nuove indagini Eurobarometro, ed è fornita un'analisi più approfondita di alcuni settori, quali quello della comunicazione elettronica.

*Che cos'è il quadro di valutazione UE della giustizia?*

Il quadro di valutazione UE della giustizia è uno strumento informativo volto ad aiutare l'Unione europea e gli Stati membri a ottenere una giustizia più efficiente fornendo dati oggettivi, attendibili e comparabili sulla qualità, l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari di tutti gli Stati membri.

Il quadro di valutazione contribuisce a individuare le possibili carenze, i possibili miglioramenti e le buone prassi, illustrando le tendenze del funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali nel tempo. Pertanto non presenta una graduatoria unica generale, bensì una panoramica sul funzionamento di tutti i sistemi giudiziari in base a vari indicatori che presentano un interesse comune per tutti gli Stati membri.

Il quadro di valutazione non promuove un tipo particolare di sistema giudiziario e tratta tutti gli Stati membri su un piano di parità. Qualunque sia il modello applicato dal sistema giudiziario nazionale o la tradizione giuridica a cui è ancorato, la tempestività, l'indipendenza, i costi contenuti e la facilità di accesso sono alcuni dei parametri essenziali di un sistema giudiziario efficiente.

Il quadro di valutazione si concentra sul contenzioso civile, commerciale e amministrativo, al fine di sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a spianare la strada verso un ambiente più favorevole agli investimenti, alle imprese e ai cittadini. Il quadro di valutazione è uno strumento che si sviluppa nell'ambito del dialogo con gli Stati membri e il Parlamento europeo allo scopo di identificare i parametri fondamentali di un sistema giudiziario efficiente. Il Parlamento europeo ha esortato la Commissione ad ampliare progressivamente la portata del quadro di valutazione e sono in corso le riflessioni per realizzare questo obiettivo.

*Qual è la metodologia del quadro di valutazione UE della giustizia?*

Il quadro di valutazione si avvale di diverse fonti di informazione. La maggior parte dei dati quantitativi è fornita dalla commissione per la valutazione dell'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), cui la Commissione ha chiesto di svolgere uno studio specifico annuale<sup>1</sup>. I dati spaziano dal 2010 al 2014 e sono stati forniti dagli Stati membri secondo la metodologia della CEPEJ. Lo studio contiene altresì osservazioni dettagliate e schede per paese che contestualizzano meglio le informazioni e che, pertanto, andrebbero lette unitamente ai dati.

<sup>1</sup> Consultabile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm)

Tra le altre fonti di informazione si annoverano il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali<sup>2</sup>, la rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ), la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE, l'associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'UE (ACA), la rete europea della concorrenza, il Consiglio degli ordini forensi dell'Unione europea (CCBE), il comitato per le comunicazioni, l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale, la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori, Eurostat, la rete europea di formazione giudiziaria (EJTN), la Banca mondiale e il World Economic Forum. La metodologia del quadro di valutazione 2016 è stata migliorata grazie a un maggiore coinvolgimento del gruppo di referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

*In che modo il quadro di valutazione UE della giustizia alimenta il semestre europeo?*

Il quadro di valutazione fornisce informazioni sul funzionamento dei sistemi giudiziari e aiuta a valutare l'impatto delle riforme giudiziarie. Se il quadro di valutazione evidenzia prestazioni scarse, occorre un'analisi più approfondita dei motivi di tale risultato. La valutazione specifica per paese viene svolta nel contesto del processo del semestre europeo attraverso un dialogo bilaterale con le autorità e le parti interessate. La valutazione tiene conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico e del contesto degli Stati membri in questione e può in ultima analisi indurre la Commissione a proporre al Consiglio di adottare *raccomandazioni specifiche per paese* in merito al miglioramento dei sistemi giudiziari nazionali<sup>3</sup>.

## **2. CONTESTO: SFORZI CONTINUI PER MIGLIORARE I SISTEMI GIUDIZIARI**

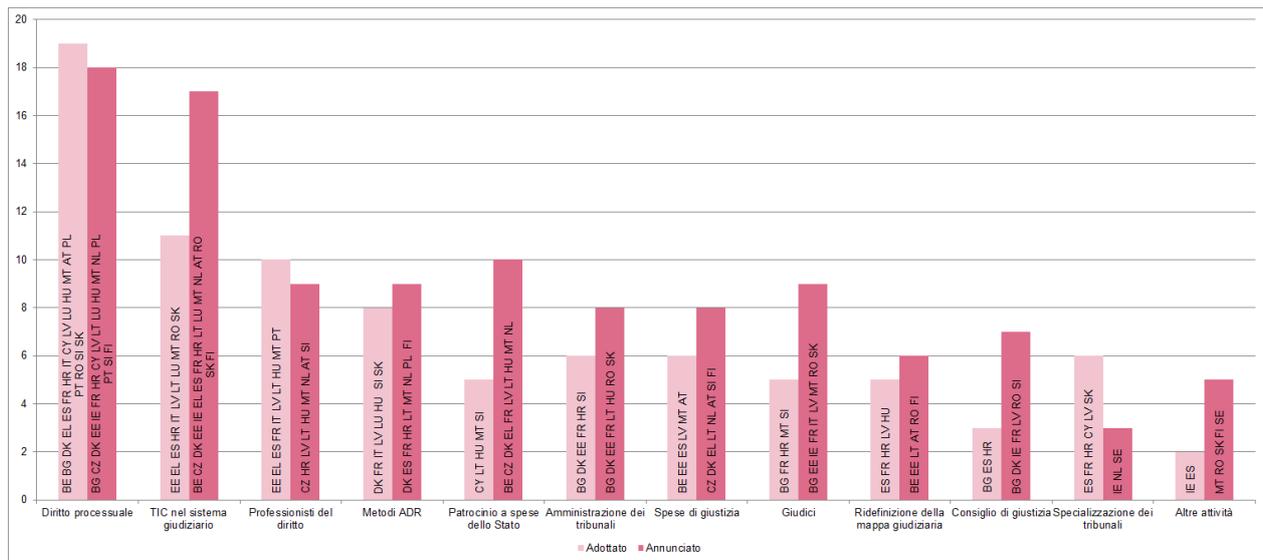
La presente edizione del quadro di valutazione UE è pubblicata in un periodo in cui diversi Stati membri stanno adottando misure per migliorare la qualità dei rispettivi sistemi giudiziari. Il grafico sottostante mostra che nel 2015 quasi tutti gli Stati membri hanno apportato, o annunciato, modifiche al loro sistema giudiziario.

---

<sup>2</sup> Per preparare il quadro di valutazione UE della giustizia e promuovere lo scambio di migliori pratiche sull'efficacia dei sistemi giudiziari, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di designare due referenti, uno della magistratura e uno del ministero della Giustizia. Si svolgono periodiche riunioni di questo gruppo informale.

<sup>3</sup> I motivi delle raccomandazioni specifiche per paese sono esposti dalla Commissione su base annua in singole relazioni specifiche per paese nella forma di documenti di lavoro dei suoi servizi consultabili all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm)

**Grafico 1: attività legislativa e normativa relativa ai sistemi giudiziari nel 2015 (misure adottate/iniziativa annunciate per Stato membro) (fonte: Commissione europea<sup>4</sup>)**



Il grafico 1, che presenta un quadro oggettivo di "chi fa cosa" senza fornire valutazioni qualitative, rivela che molti Stati membri prendono iniziative negli stessi settori e che sarebbe dunque possibile un apprendimento reciproco. Mostra inoltre uno sviluppo delle riforme giudiziarie in tutta l'UE, poiché, oltre alle misure adottate nel 2015, diversi Stati membri hanno dichiarato l'adozione di ulteriori iniziative.

La portata, l'entità e lo stato di avanzamento delle diverse iniziative varia tra gli Stati membri. Molti Stati membri hanno messo in atto o annunciato modifiche dei rispettivi diritti processuali. Benché le attività intraprese abbiano continuato a incentrarsi sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), gli Stati membri hanno altresì preso iniziative riguardanti le professioni forensi, i metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR), il patrocinio a spese dello Stato, l'amministrazione dei tribunali, le spese di giustizia, lo statuto dei giudici, la ridefinizione della mappa giudiziaria, la specializzazione dei tribunali e i Consigli di giustizia.

Tali iniziative sono parte delle riforme strutturali promosse nel contesto del semestre europeo. Nell'analisi annuale della crescita 2016 si è posto l'accento sul fatto che "migliorare la qualità, l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari degli Stati membri è una condizione preliminare per un ambiente favorevole agli investimenti ed alle imprese. [...] È necessario assicurare procedimenti rapidi, affrontare l'arretrato giudiziario, incrementare le salvaguardie per l'indipendenza della magistratura e per migliorare la qualità del sistema giudiziario, anche attraverso un migliore utilizzo delle TIC nei tribunali e l'uso di norme di qualità."<sup>5</sup> Per la stessa ragione, anche il miglioramento dei sistemi giudiziari nazionali rientra tra gli sforzi necessari a livello nazionale per accompagnare il piano di investimento per l'Europa<sup>6</sup>.

I risultati del quadro di valutazione 2015, assieme alle valutazioni specifiche per paese concernenti ogni Stato membro interessato, sono andati ad alimentare il semestre europeo. In

<sup>4</sup> Per ventisei Stati membri, le informazioni sono state raccolte in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali. DE e UK non hanno trasmesso alcuna informazione. DE ha comunicato di aver intrapreso una riforma del sistema giudiziario, di portata ed entità differenti nei sedici Stati federali.

<sup>5</sup> Analisi annuale della crescita 2016, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, del 26 novembre 2015, COM(2015) 690 final, pag. 13.

<sup>6</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Member States Investment Challenges", del 18 dicembre 2015, SWD(2015) 400 final/2.

base a quanto dimostrato dal semestre europeo 2015, alcuni Stati membri stanno ancora affrontando sfide specifiche<sup>7</sup>. In particolare, in seguito a una proposta della Commissione, il Consiglio ha rivolto *raccomandazioni specifiche per paese* ad alcuni Stati membri, ponendo l'accento su come avrebbero potuto rendere più efficaci i rispettivi sistemi giudiziari<sup>8</sup>. Inoltre, le riforme giudiziarie negli altri Stati membri che si trovano ad affrontare sfide sono oggetto di un attento monitoraggio nell'ambito delle *relazioni per paese* pubblicate nel corso del semestre europeo<sup>9</sup>, così come negli Stati membri interessati dai programmi di aggiustamento economico<sup>10</sup>. In aggiunta, nell'ambito del terzo pilastro del piano di investimento per l'Europa, i sistemi giudiziari di nove Stati membri sono stati definiti una sfida per gli investimenti<sup>11</sup>.

Nel periodo dal 2014 al 2020, l'UE stanzerà sino a 4,2 miliardi di EUR nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) al fine di sostenere le riforme della giustizia<sup>12</sup>. Nei rispettivi documenti di programmazione, quattordici Stati membri<sup>13</sup> hanno definito la giustizia quale settore cui destinare il sostegno dei fondi SIE. La Commissione sottolinea l'importanza di adottare un approccio orientato ai risultati nell'attuazione dei fondi, approccio invocato altresì nell'ambito del regolamento relativo ai fondi SIE. La Commissione sta discutendo con gli Stati membri come esaminare e valutare meglio l'impatto di tali fondi sugli apparati giudiziari interessati.

L'impatto economico di sistemi giudiziari pienamente funzionanti giustifica questi sforzi. Sistemi giudiziari efficienti svolgono un ruolo fondamentale per creare la fiducia in tutto il ciclo economico. Laddove i sistemi giudiziari garantiscono una corretta applicazione dei diritti, i creditori sono più propensi a concedere prestiti, le imprese sono dissuase dall'assumere comportamenti opportunistici, i costi delle operazioni si riducono e le imprese innovative che spesso fanno affidamento su attività immateriali (come per esempio i diritti di proprietà intellettuale - DPI) hanno più probabilità di investire. Un'indagine effettuata nel 2015<sup>14</sup> in materia di innovazione e DPI su quasi 9 000 PMI ha messo in evidenza l'importanza dell'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali, individuando in particolare nei costi e nell'eccessiva lunghezza dei procedimenti giudiziari due delle principali ragioni che fanno desistere dall'intentare una causa per violazione dei DPI. L'impatto positivo dei sistemi giudiziari nazionali sull'economia è

---

<sup>7</sup> BE, BG, IE, ES, HR, IT, CY, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK.

<sup>8</sup> HR, IT, LV, SL; cfr. raccomandazione del Consiglio, del 14 luglio 2015, sul programma nazionale di riforma 2015 della Croazia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2015 della Croazia (2015/C 272/15), raccomandazione del Consiglio, del 14 luglio 2015, sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell'Italia (2015/C 272/16), raccomandazione del Consiglio, del 14 luglio 2015, sul programma nazionale di riforma 2015 della Lettonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 della Lettonia (2015/C 272/17) e raccomandazione del Consiglio, del 14 luglio 2015, sul programma nazionale di riforma 2015 della Slovenia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 della Slovenia (2015/C 272/02).

<sup>9</sup> Le relazioni per paese del 2015 sono consultabili all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/index_it.htm).

<sup>10</sup> CY ed EL.

<sup>11</sup> BG, ES, HR, IT, MT, PL, RO, SK, SI; cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione "Member States Investment Challenges", del 18 dicembre 2015, SWD(2015) 400 final/2.

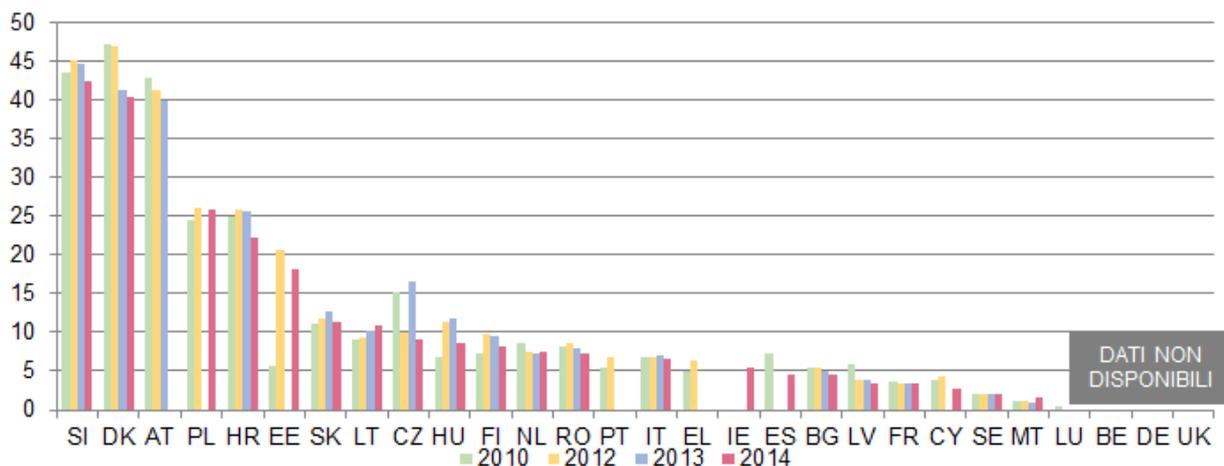
<sup>12</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013).

<sup>13</sup> BG, CZ, EL, ES (solo FESR), HR, IT, LV, LT, MT, PL, PT, RO, SK, SI.

<sup>14</sup> Quadro di valutazione sulla proprietà intellettuale delle PMI, elaborato dall'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale (di prossima pubblicazione).

sottolineato in dottrina e dalla ricerca<sup>15</sup>, ivi compreso dal Fondo monetario internazionale<sup>16</sup>, dalla Banca centrale europea<sup>17</sup>, dall'OCSE<sup>18</sup>, dal World Economic Forum<sup>19</sup> e dalla Banca mondiale<sup>20</sup>. La pertinenza delle iniziative intraprese dagli Stati membri al fine di migliorare l'efficacia dei rispettivi sistemi giudiziari è confermata altresì dal carico di lavoro dei tribunali, elevato da anni, sebbene la situazione vari da uno Stato membro all'altro, come illustrato dai grafici seguenti.

**Grafico 2: numero delle nuove cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura\*** (primo grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ<sup>21</sup>)



\* Secondo la metodologia della CEPEJ, questa categoria include tutte le cause civili e commerciali, contenziose e non contenziose, le cause non contenziose relative al catasto e al registro delle imprese, altre cause in materia di registri, altre cause non contenziose, cause di diritto amministrativo (contenziose e non contenziose) e altre cause non penali. IT: nel 2013 è stata introdotta una nuova classificazione delle cause civili. Di conseguenza, il confronto tra i diversi anni potrebbe condurre a conclusioni errate. DK: un migliore ambiente per le imprese è presumibilmente all'origine del minore numero di cause ricevute dai tribunali di tutti i livelli.

<sup>15</sup> Alves Ribeiro Correia/Antas Videira, "Troika's Portuguese Ministry of Justice Experiment: An Empirical Study on the Success Story of the Civil Enforcement Actions", in *International Journal for Court Administration*, Vol. 7, n. 1, luglio 2015 attesta il successo delle riforme attuate in Portogallo.

<sup>16</sup> FMI, "Fostering Growth in Europe Now" 18 giugno 2012.

<sup>17</sup> Consultabile all'indirizzo: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130516.en.html>

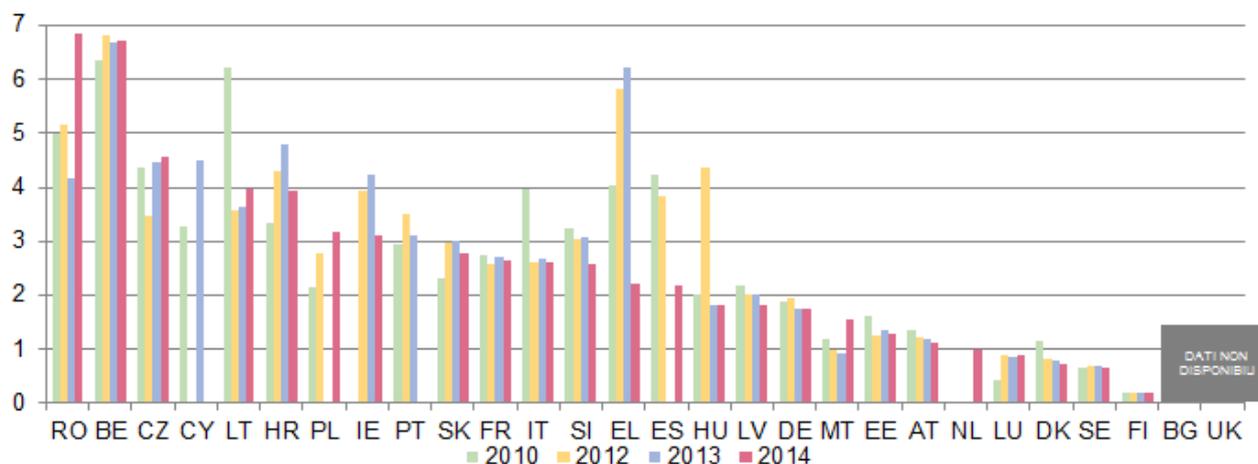
<sup>18</sup> Cfr., ad esempio, il rapporto "What makes civil justice effective?", OCSE, dipartimento Economia, Policy Note 18, giugno 2013, e "The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics", OCSE, dipartimento Economia, Working Paper 1060.

<sup>19</sup> World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report; 2013-2014", consultabile all'indirizzo: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf)

<sup>20</sup> Consultabile all'indirizzo: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-Enforcing-contracts.pdf>

<sup>21</sup> Studio del 2015 sul funzionamento dei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'UE, elaborata dal segretariato della CEPEJ per la Commissione, consultabile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm)

**Grafico 3: numero dei nuovi contenziosi civili e commerciali\* (primo grado/per 100 abitanti)**  
(fonte: studio CEPEJ)



\* Secondo la metodologia della CEPEJ, i contenziosi civili e commerciali riguardano le controversie tra parti, come per esempio le controversie relative a contratti. Per contro, le cause civili (e commerciali) non contenziose riguardano i procedimenti in cui non viene fatta opposizione, come per esempio i procedimenti di ingiunzione di pagamento di crediti non contestati. In alcuni paesi le cause commerciali sono trattate da appositi tribunali commerciali e in altri da tribunali (civili) ordinari. ES: l'introduzione di spese di giustizia per le persone fisiche fino al marzo 2014 e l'esclusione di ingiunzioni di pagamento spiegherebbero le variazioni. EL: modifiche metodologiche sono state introdotte nel 2014. IT: nel 2013 è stata introdotta una nuova classificazione delle cause civili. Di conseguenza, il confronto tra i diversi anni potrebbe condurre a conclusioni errate.

### 3. PRINCIPALI RISULTATI DEL QUADRO DI VALUTAZIONE UE DELLA GIUSTIZIA 2016

L'efficienza, la qualità e l'indipendenza sono i parametri principali di un sistema giudiziario efficiente e il quadro di valutazione presenta indicatori per ognuno di questi tre parametri.

#### 3.1 Efficienza dei sistemi giudiziari

Gli indicatori di efficienza dei procedimenti sono i seguenti: durata dei procedimenti (tempi di trattazione), tasso di ricambio e numero di cause pendenti.

##### 3.1.1 Durata dei procedimenti

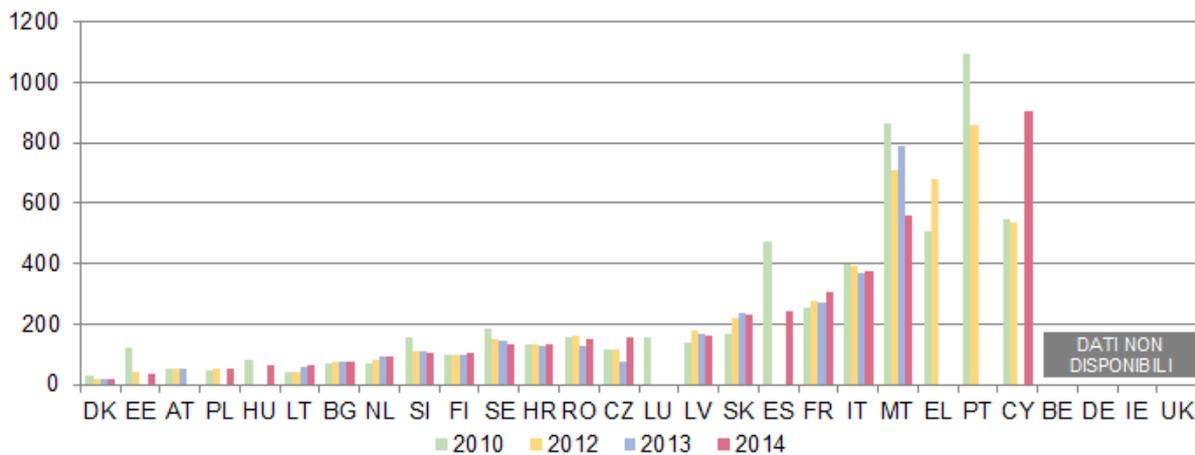
La durata dei procedimenti indica il tempo stimato (in giorni) necessario per definire una causa dinanzi all'autorità giudiziaria, ossia il tempo impiegato da un tribunale per giungere a una decisione di primo grado. L'indicatore "tempi di trattazione" corrisponde al numero di cause rimaste senza definizione diviso per il numero di cause definite alla fine di un anno, moltiplicato per 365 (giorni)<sup>22</sup>. Tutti i grafici<sup>23</sup> riguardano procedimenti di primo grado e confrontano, laddove disponibili, i dati del 2010 con i dati del 2012, del 2013 e del 2014<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> La durata dei procedimenti, il tasso di ricambio e il numero di cause pendenti sono indicatori standard definiti dalla CEPEJ: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp)

<sup>23</sup> I dati CEPEJ sui procedimenti di secondo grado e delle corti supreme, nonché su specifiche categorie di cause (ad esempio, sull'insolvenza), non sono disponibili per un numero sufficiente di Stati membri.

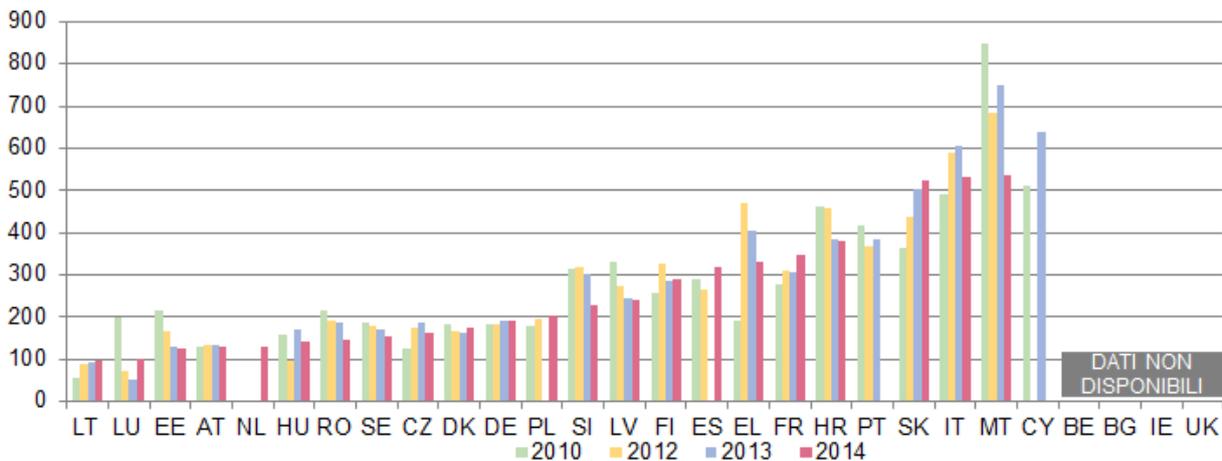
<sup>24</sup> I dati includono aggiornamenti effettuati dalla CEPEJ dopo la pubblicazione dei suoi studi trasmessi alla Commissione.

**Grafico 4: tempo necessario per definire le cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura\*** (primo grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ)



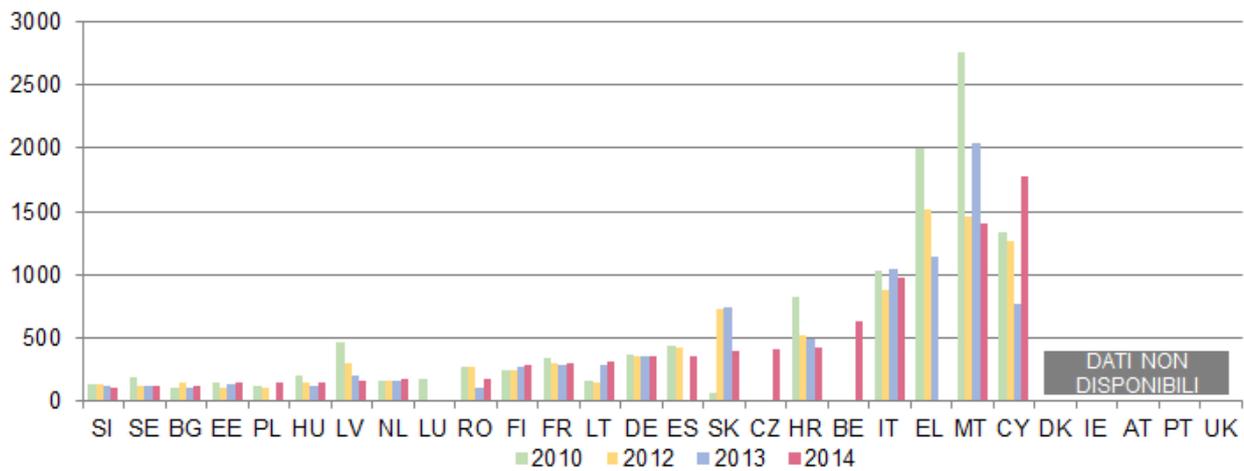
\* Secondo la metodologia della CEPEJ, questa categoria include tutte le cause civili e commerciali, contenziose e non contenziose, le cause non contenziose relative al catasto e al registro delle imprese, altre cause in materia di registri, altre cause non contenziose, cause di diritto amministrativo (contenziose e non contenziose) e altre cause non penali. I confronti dovrebbero essere effettuati con cautela, poiché alcuni Stati membri hanno segnalato modifiche nella metodologia di raccolta o di classificazione dei dati (CZ, EE, HR, IT, CY, LV, HU, RO, SI, FI). Per CZ e SK, non è possibile estrapolare il numero di cause pendenti in primo grado, poiché una causa è ritenuta pendente finché non saranno possibili ulteriori procedimenti. PT: i dati non erano disponibili per problemi tecnici.

**Grafico 5: tempo necessario per definire i contenziosi civili e commerciali\*** (primo grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ)



\* Secondo la metodologia della CEPEJ, i contenziosi civili (e commerciali) riguardano le controversie tra parti, come per esempio le controversie relative a contratti. Per contro, le cause civili (e commerciali) non contenziose riguardano i procedimenti in cui non viene fatta opposizione, come per esempio i procedimenti di ingiunzione di pagamento di crediti non contestati. In alcuni paesi le cause commerciali sono trattate da appositi tribunali commerciali e in altri da tribunali (civili) ordinari. I confronti dovrebbero essere effettuati con cautela perché alcuni Stati membri hanno segnalato delle modifiche nella metodologia di classificazione o di raccolta dei dati (CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, LU, HU, RO, SI, FI) o hanno espresso riserve sulla completezza dei dati, che potrebbero non riguardare tutti gli Stati federali o tutti i tribunali (DE, LU). Per CZ e SK, non è possibile estrapolare il numero di cause pendenti in primo grado, poiché una causa è ritenuta pendente finché non saranno possibili ulteriori procedimenti. Prima del 2014, NL ha fornito tempi di trattazione misurati, non calcolati dalla CEPEJ. PT: i dati relativi al 2014 non erano disponibili per problemi tecnici.

**Grafico 6: tempo necessario per definire le cause amministrative\*** (primo grado/in giorni)  
(fonte: studio CEPEJ)

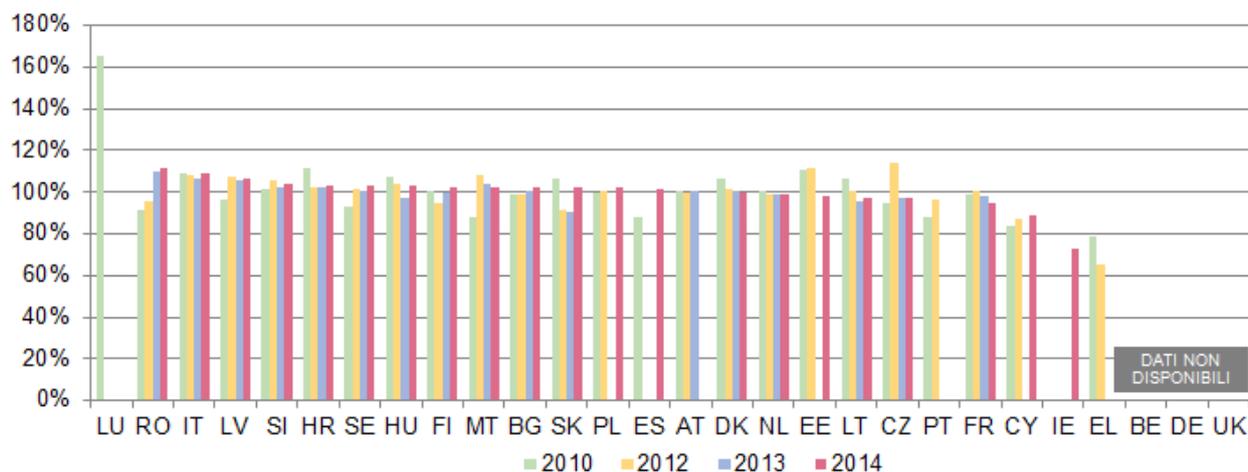


\*Secondo la metodologia della CEPEJ, le cause di diritto amministrativo riguardano le controversie tra cittadini e autorità locali, regionali o nazionali. In alcuni paesi le cause di diritto amministrativo sono trattate da appositi tribunali amministrativi e in altri da tribunali (civili) ordinari. I confronti dovrebbero essere effettuati con cautela perché alcuni Stati membri hanno segnalato delle modifiche nella metodologia di classificazione o di raccolta dei dati (HU, FI), hanno operato una riorganizzazione del sistema dei tribunali amministrativi (HR nel 2012) o hanno espresso riserve sulla completezza dei dati, che potrebbero non riguardare tutti gli Stati federali o tutti i tribunali (DE, LU). Per CZ e SK, non è possibile estrapolare il numero di cause pendenti in primo grado, poiché una causa è ritenuta pendente finché non saranno possibili ulteriori procedimenti. CY: le variazioni dei dati si spiegano presumibilmente con l'aumento di cause in materia di garanzia e la loro risoluzione congiunta. MT: le variazioni dei dati sono presumibilmente dovute all'aumento nel numero di giudici.

### 3.1.2 Tasso di ricambio

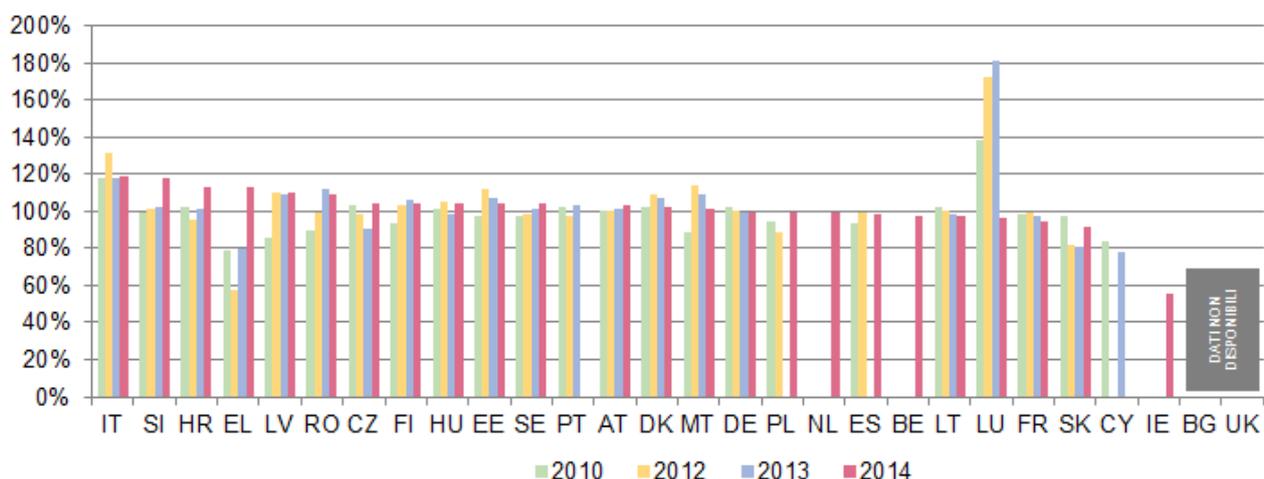
Il tasso di ricambio è il rapporto tra il numero di procedimenti esauriti e il numero di procedimenti sopravvenuti. Tale indicatore rileva la capacità di un tribunale di far fronte al carico giudiziario. Un tasso di ricambio pari o superiore a circa il 100% sta a indicare che il sistema giudiziario è in grado di definire almeno tutte le cause avviate, mentre un tasso di ricambio inferiore al 100% sta a indicare che il numero delle cause definite dai tribunali è inferiore alle sopravvenienze.

**Grafico 7: tasso di definizione delle cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura\*** (primo grado/in % – i valori superiori al 100% indicano che è stato definito un numero di cause maggiore rispetto a quello delle nuove cause avviate, mentre i valori inferiori al 100% indicano che è stato definito un numero di cause inferiore a quello delle nuove cause avviate) (fonte: studio CEPEJ)



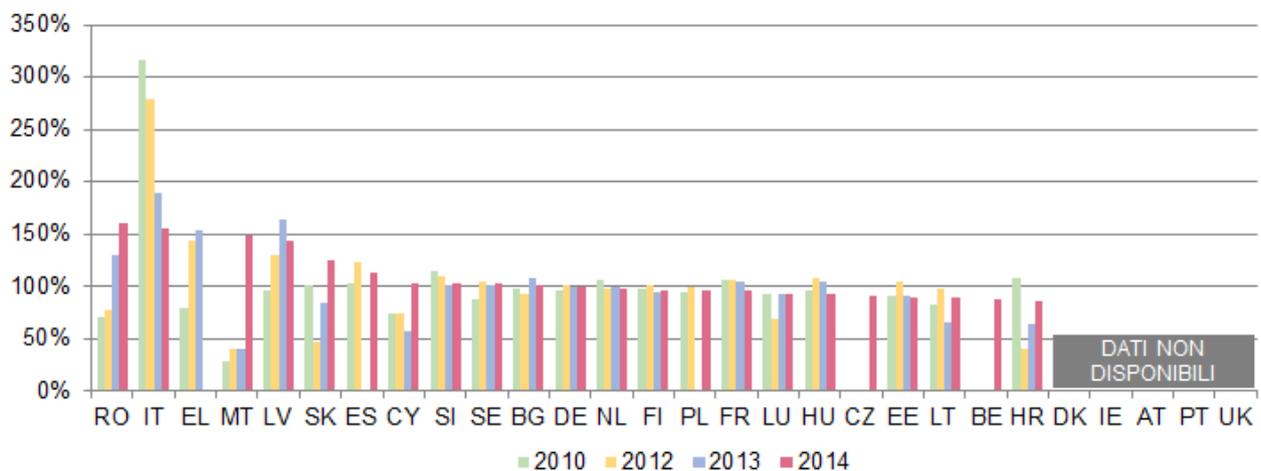
\* I confronti dovrebbero essere effettuati con cautela, poiché alcuni Stati membri hanno segnalato modifiche nella metodologia di raccolta o di classificazione dei dati (CZ, EE, IT, CY, LV, HU, SI, FI). Le variazioni dei dati in LT e SK si spiegano presumibilmente con le modifiche relative alle nuove cause. LV: è presumibile che fattori interni ed esterni, come ad esempio le nuove procedure di insolvenza, abbiano avuto un impatto sulle variazioni dei dati. PT: i dati non erano disponibili per problemi tecnici.

**Grafico 8: tasso di definizione dei contenziosi civili e commerciali\*** (primo grado/in %) (fonte: studio CEPEJ)



\* I confronti dovrebbero essere effettuati con cautela perché alcuni Stati membri hanno segnalato delle modifiche nella metodologia di classificazione o di raccolta dei dati (CZ, EE, EL, IT, CY, LV, HU, SI, FI) o hanno espresso riserve sulla completezza dei dati, che potrebbero non riguardare tutti gli Stati federali o tutti i tribunali (DE, LU). NL: prima del 2014 erano comunicati tempi di trattazione misurati, non calcolati dalla CEPEJ. LU: l'introduzione di nuovi metodi statistici è presumibilmente all'origine delle variazioni. IE: i modesti risultati ottenuti sono presumibilmente dovuti alle pratiche consuetudinarie di registrazione delle cause civili pendenti. PT: i dati relativi al 2014 non erano disponibili per problemi tecnici.

**Grafico 9: tasso di definizione delle cause amministrative\*** (primo grado/in %) (fonte: studio CEPEJ)

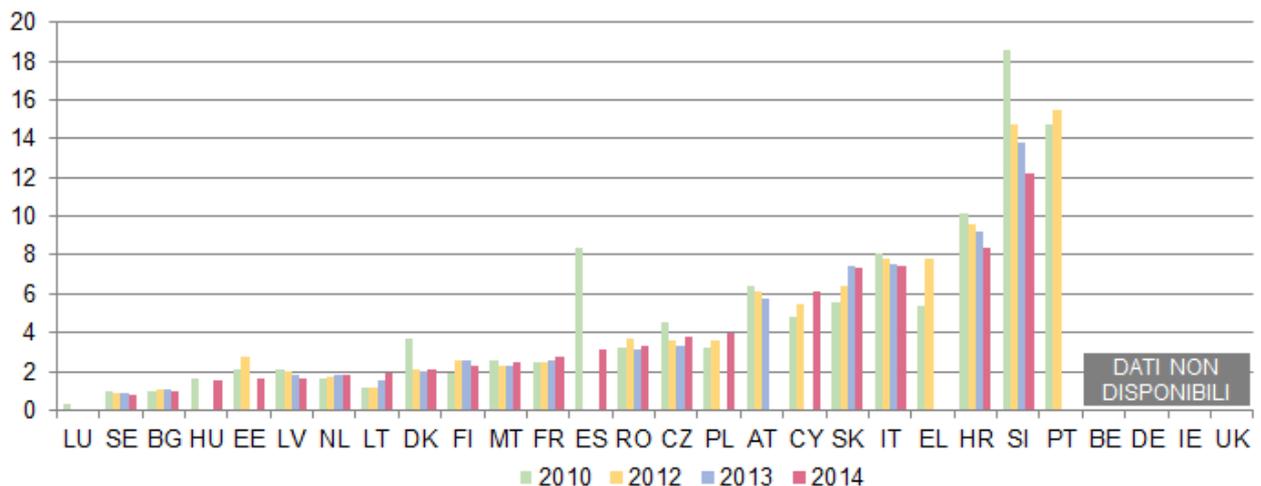


\* I confronti dovrebbero essere effettuati con cautela perché alcuni Stati membri hanno segnalato delle modifiche nella metodologia di classificazione o di raccolta dei dati (HU, FI), hanno operato una riorganizzazione del sistema dei tribunali amministrativi (HR nel 2012) o hanno espresso riserve sulla completezza dei dati, che potrebbero non riguardare tutti gli Stati federali o tutti i tribunali (DE, LU). LT: le variazioni dei dati si spiegano presumibilmente con le modifiche relative alle nuove cause. MT: le variazioni dei dati sono presumibilmente dovute all'aumento nel numero di giudici.

### 3.1.3 Cause pendenti

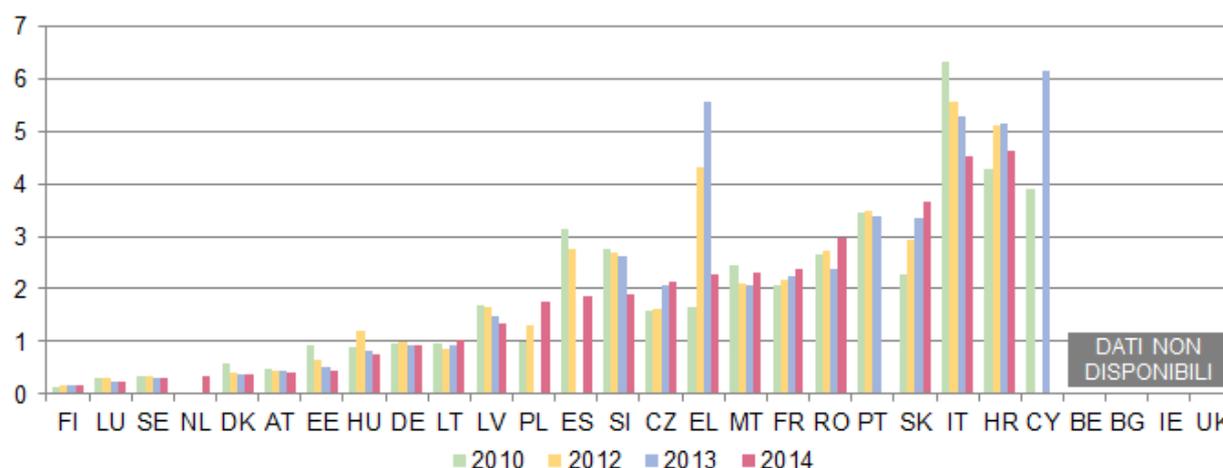
Il numero di cause pendenti esprime il numero di cause ancora da trattare alla fine di un periodo e influisce sui tempi di trattazione.

**Grafico 10: numero di cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura pendenti\*** (primo grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)



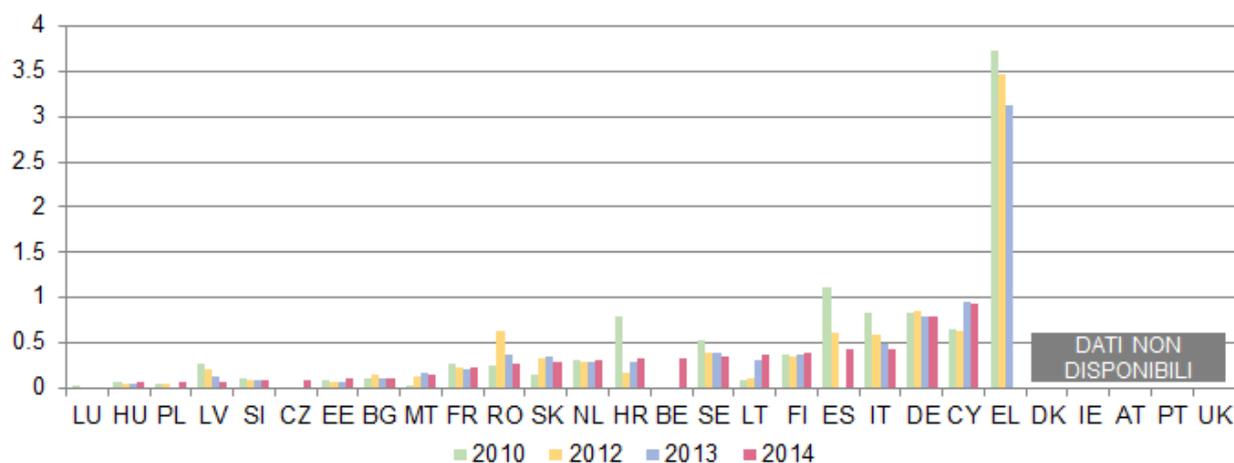
\* I confronti dovrebbero essere effettuati con cautela, poiché alcuni Stati membri hanno segnalato modifiche nella metodologia di raccolta o di classificazione dei dati (CZ, EE, IT, CY, LV, HU, SI, FI). Per CZ e SK, non è possibile estrapolare il numero di cause pendenti in primo grado, poiché una causa è ritenuta pendente finché non saranno possibili ulteriori procedimenti. ES: le variazioni dei dati si spiegano presumibilmente con le modifiche relative alle nuove cause. PT: i dati non erano disponibili per problemi tecnici.

**Grafico 11: numero di contenziosi civili e commerciali pendenti\*** (primo grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)



\* I confronti dovrebbero essere effettuati con cautela perché alcuni Stati membri hanno segnalato delle modifiche nella metodologia di classificazione o di raccolta dei dati (CZ, EE, EL, IT, CY, LV, HU, RO, SI, FI) o hanno espresso riserve sulla completezza dei dati, che potrebbero non riguardare tutti gli Stati federali o tutti i tribunali (DE, LU). Le variazioni dei dati in DK, EL ed ES si spiegano presumibilmente con le modifiche relative alle nuove cause. Per CZ e SK, non è possibile estrapolare il numero di cause pendenti in primo grado, poiché una causa è ritenuta pendente finché non saranno possibili ulteriori procedimenti. PT: i dati relativi al 2014 non erano disponibili per problemi tecnici.

**Grafico 12: numero di cause amministrative pendenti\*** (primo grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)



\* I confronti dovrebbero essere effettuati con cautela perché alcuni Stati membri hanno segnalato delle modifiche nella metodologia di classificazione o di raccolta dei dati (HU, FI), hanno operato una riorganizzazione del sistema dei tribunali amministrativi (HR nel 2012) o hanno espresso riserve sulla completezza dei dati, che potrebbero non riguardare tutti gli Stati federali o tutti i tribunali (DE, LU). Le variazioni dei dati in ES e CY si spiegano presumibilmente con le modifiche relative alle nuove cause. Per CZ e SK, non è possibile estrapolare il numero di cause pendenti in primo grado, poiché una causa è ritenuta pendente finché non saranno possibili ulteriori procedimenti.

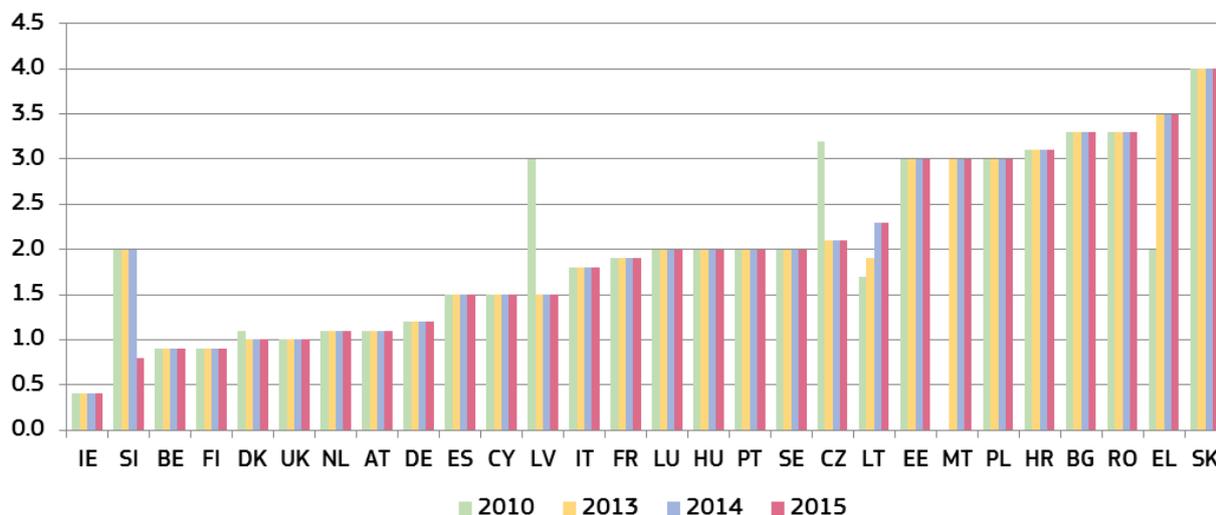
### 3.1.4 Efficienza in settori specifici

Questa sezione presenta informazioni più dettagliate sul tempo necessario ai tribunali per la definizione delle controversie in specifici settori del diritto e integra i dati generali sull'efficienza dei sistemi giudiziari. I settori sono selezionati a seconda della pertinenza per il mercato unico, l'economia e l'ambiente delle imprese in generale. I dati sulla durata media dei procedimenti in

questi settori specifici offrono una comprensione più particolareggiata del funzionamento dei sistemi giuridici nazionali. Il quadro di valutazione 2016 si basa sui precedenti esercizi di raccolta dei dati e analizza i settori dell'insolvenza, del diritto della concorrenza, del diritto dei consumatori, dei diritti di proprietà intellettuale, delle norme in materia di comunicazioni elettroniche e degli appalti pubblici.

Esaminare più da vicino il funzionamento dei tribunali nell'applicare il diritto dell'UE in settori specifici<sup>25</sup> è di particolare rilevanza. Il diritto dell'UE costituisce una base comune per i sistemi giuridici degli Stati membri e le controversie basate sul diritto dell'UE sono quindi particolarmente appropriate per ottenere dati raffrontabili. Nell'applicare il diritto dell'UE, i tribunali nazionali agiscono come tribunali dell'Unione e assicurano che i diritti e gli obblighi sanciti dal diritto dell'UE siano attuati correttamente. Concentrare l'attenzione su specifici settori del diritto dell'UE permette di fare chiarezza su quanto efficace sia l'applicazione delle normative dell'Unione. I lunghi ritardi nei procedimenti giudiziari possono avere ripercussioni negative sull'applicazione dei diritti derivanti dalla normativa dell'UE in questione, ad esempio qualora non siano più disponibili altre vie di ricorso opportune o venga a costituirsi un grave danno finanziario irreperibile.

**Grafico 13. Insolvenza: tempo necessario per definire le procedure di insolvenza\*** (in anni) (fonte: Banca mondiale: Doing Business)



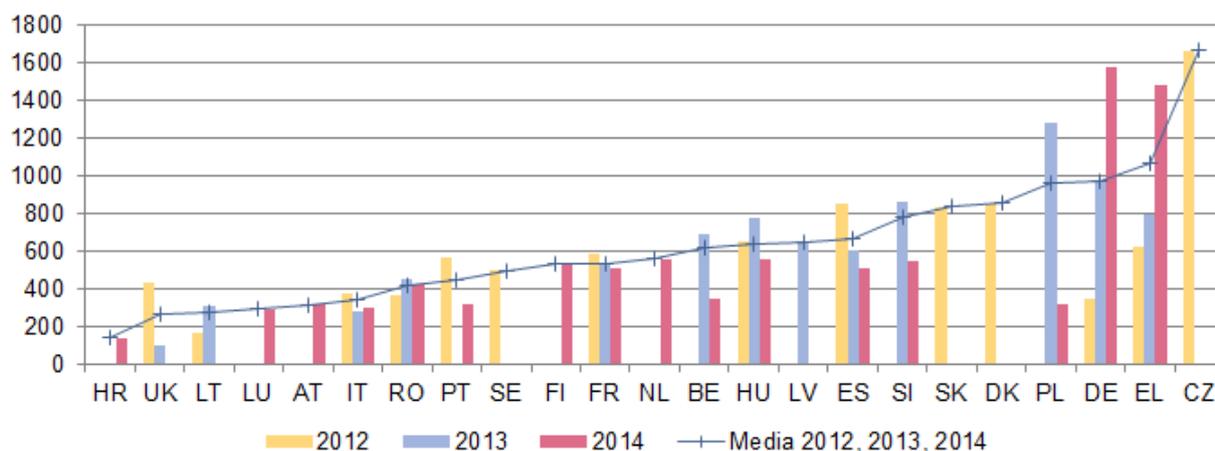
\* Tempo necessario ai creditori per recuperare il loro credito. Il periodo di tempo va dalla dichiarazione di insolvenza dell'impresa al pagamento di una parte o della totalità del denaro dovuto alla banca. Sono prese in considerazione le possibili tattiche dilatorie delle parti, come la presentazione di ricorsi dilatori o richieste di proroga. I dati provengono dalle risposte fornite a un questionario da curatori fallimentari locali e sono stati verificati attraverso uno studio delle disposizioni legislative e regolamentari e informazioni pubbliche sulle procedure concorsuali. Dati raccolti nel mese di giugno di ogni anno.

**Grafico 14. Concorrenza: durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale delle decisioni delle autorità nazionali garanti della concorrenza che applicano gli articoli 101 e 102 del TFUE\***<sup>26</sup> (primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con la Rete europea della concorrenza)

<sup>25</sup> Per quanto concerne i settori specifici, il quadro di valutazione si incentra sui dati per le cause di primo grado relativi a tre anni (due anni per le comunicazioni elettroniche). I dati sul secondo e, laddove applicabile, sul terzo grado, sono stati raccolti, ma non sono presentati nel presente quadro di valutazione a causa del numero troppo esiguo di Stati membri che hanno comunicato tali dati.

<sup>26</sup> Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>

Una delle componenti principali di un ambiente attraente per le imprese è la corretta applicazione del diritto della concorrenza, aspetto essenziale per garantire che le imprese possano competere su un piano di parità. La durata del controllo giurisdizionale delle decisioni di primo grado delle autorità nazionali garanti della concorrenza appare superiore se comparata ai tempi di trattazione delle cause amministrative (grafico 6) o dell'insieme di cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura (grafico 4). È molto probabile che i risultati indichino la complessità e la portata economica delle cause cui è applicata la legislazione dell'UE in materia di concorrenza.



\* Non sono stati identificati procedimenti nel periodo in questione in BG, EE, CY, MT. IE: lo scenario delineato per ottenere i dati in questo grafico non si applica (le autorità nazionali garanti della concorrenza non hanno la facoltà di prendere decisioni che applicano gli articoli 101 e 102 del TFUE). AT: lo scenario non è direttamente applicabile. I dati includono tutte le cause decise dal tribunale per le questioni in materia di concorrenza riguardanti un'infrazione degli articoli 101 e 102 del TFUE. Il tempo necessario per definire i procedimenti di controllo giurisdizionale è stato calcolato in base alla durata delle cause per cui il tribunale ha adottato una decisione nell'anno di riferimento. Gli Stati membri sono rappresentati in base alla durata media ponderata dei procedimenti giudiziari nel corso dei tre anni in questione<sup>27</sup>. Il numero di cause pertinenti per Stato membro è variabile, ma in molti casi limitato (meno di tre all'anno). Di conseguenza, la durata media può dipendere dalla durata di una causa eccezionalmente lunga o breve e possono registrarsi notevoli variazioni da un anno all'altro (ad es. BE, DE, PL, UK). Alcune delle cause durate più a lungo contemplavano un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (ad es. CZ).

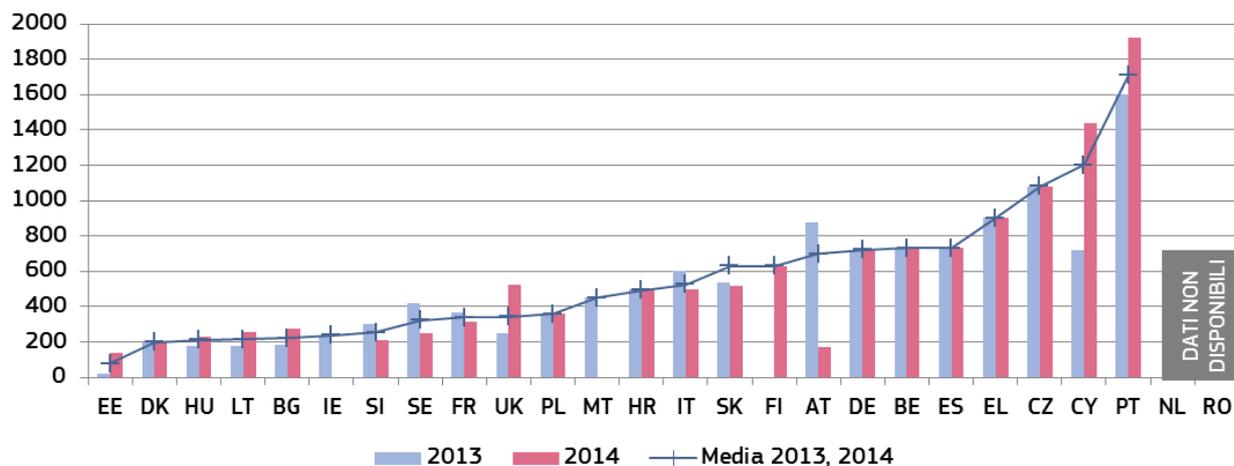
**Grafico 15. Comunicazioni elettroniche: durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale delle decisioni delle autorità nazionali di regolamentazione che applicano la normativa dell'UE sulle comunicazioni elettroniche\* (primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il comitato per le comunicazioni).**

La legislazione in materia di comunicazioni elettroniche mira a rendere i relativi mercati più competitivi e a generare investimenti, innovazione e crescita. La corretta applicazione di tale normativa è essenziale altresì per raggiungere gli obiettivi riguardanti prezzi più bassi per i cittadini, servizi di migliore qualità e maggiore trasparenza. In generale, la durata media per la risoluzione in primo grado dei procedimenti di controllo giurisdizionale in materia di comunicazioni elettroniche<sup>28</sup> appare superiore alla durata media delle cause civili, commerciali,

<sup>27</sup> Per una rappresentazione più equilibrata della durata media delle cause, l'approccio adottato consente di tenere conto delle fluttuazioni tra i diversi anni negli Stati membri con un numero di cause limitato.

<sup>28</sup> Il calcolo è stato effettuato in base alla durata dei ricorsi intentati contro decisioni delle autorità nazionali di regolamentazione che applicano le normative nazionali di attuazione del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche (la direttiva 2002/19/CE (direttiva accesso), la direttiva 2002/20/CE (direttiva autorizzazioni), la direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro), la direttiva 2002/22/CE (direttiva servizio universale) e altre normative pertinenti dell'UE, quali il programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio, ad eccezione della direttiva 2002/58/CE relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche.)

amministrative e di altra natura (grafico 4). Un raffronto con le cause riguardanti il diritto in materia di concorrenza (grafico 14) e di tutela del consumatore (grafico 17) rivela differenze ancora maggiori nella durata media del gruppo di cause relative alle comunicazioni elettroniche. È molto probabile che ciò sia dovuto all'ampia gamma di cause incluse in questa categoria, che vanno dai controlli dettagliati delle "analisi dei mercati" alle questioni incentrate sui consumatori.

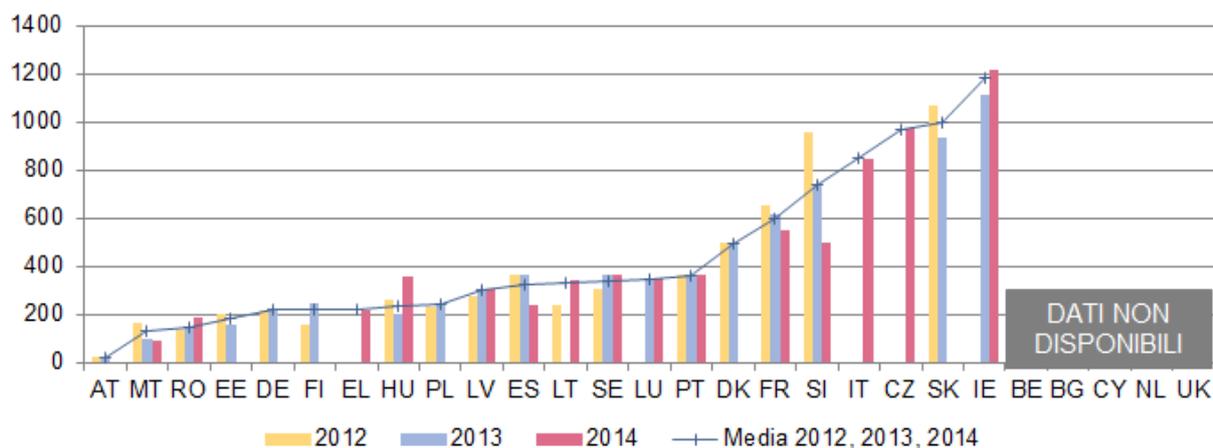


\* Durante il periodo di riferimento non sono state individuate cause in LU e LV, né in FI nel 2013 e in IE e MT nel 2014. Il numero dei procedimenti di controllo giurisdizionale pertinenti varia da uno Stato membro all'altro. In alcuni casi (BE, EE, IE, CY, LT, UK) il numero limitato di cause pertinenti fa sì che le cause di durata molto lunga possano incidere considerevolmente sulla media. AT: nel 2013 si è verificato un numero insolitamente elevato di cause relative ad analisi complesse dei mercati, su cui è tenuto a pronunciarsi il tribunale competente. DK: per i ricorsi in primo grado è competente un organo quasi giurisdizionale. In ES, AT, PL i tribunali competenti sono diversi, a seconda dell'oggetto della causa.

**Grafico 16. Marchio comunitario: durata media delle cause relative alla violazione del marchio comunitario\* (primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale).**

I diritti di proprietà intellettuale sono fondamentali per incoraggiare gli investimenti nell'innovazione. In assenza di misure efficaci che assicurino il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, l'innovazione e la creatività sono scoraggiate e gli investimenti si contraggono. Il grafico 16 presenta pertanto dati sul tempo necessario ai tribunali nazionali per giungere a una decisione nelle cause relative a una violazione del più diffuso titolo di proprietà intellettuale dell'UE – il marchio comunitario. La legislazione dell'UE relativa ai marchi comunitari<sup>29</sup> conferisce un ruolo significativo ai tribunali nazionali, che agiscono in qualità di tribunali dell'Unione e prendono decisioni che hanno un'incidenza sul territorio del mercato unico. I dati indicano differenze tra i vari Stati membri nella durata media di tali cause, che possono avere conseguenze per i titolari del marchio comunitario che hanno avviato una procedura di ricorso giudiziario in casi di presunte violazioni.

<sup>29</sup> Regolamento (CE) n. 207/2009 sul marchio comunitario.



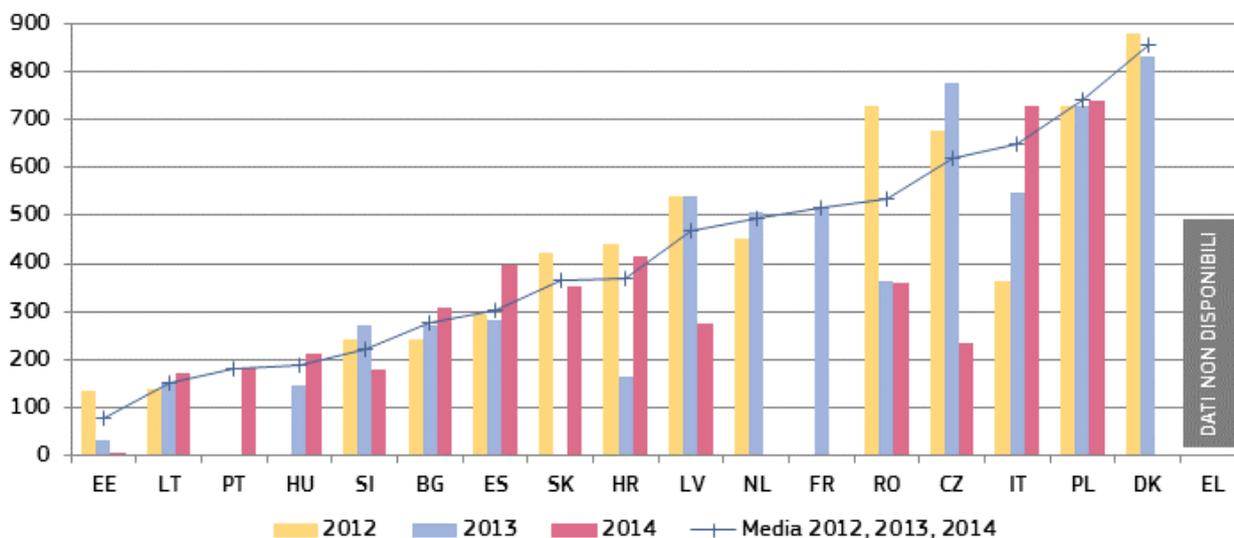
\* HR: non sono state individuate cause in questo periodo. Non sono state individuate cause in LU e IE nel 2012, in LT nel 2013 e in EE e FI nel 2014. La durata media delle cause è stata calcolata in base a dati statistici, laddove disponibili, o a un campione di cause. Gli Stati membri sono organizzati sulla base della durata media ponderata dei procedimenti giudiziari nel corso dei tre anni. DK: i dati forniti per il 2012 e il 2013 includono tutte le cause relative ai marchi. EL: i dati per il 2014 sono una media calcolata in base a diversi tribunali. In DE, ES, PT e SE si sono utilizzate per i dati le stime dei tribunali. Il numero di cause pertinenti varia da uno Stato membro all'altro. Si è registrato un numero limitato di cause pertinenti (meno di cinque) in LT nel 2012, in EE e FI nel 2012 e 2013, in IE e LU nel 2013 e 2014, in HU nel 2012 e 2014. Di conseguenza, la durata media può dipendere dalla durata di una causa eccezionalmente lunga o breve e possono esservi notevoli variazioni da un anno all'altro.

**Grafico 17. Tutela dei consumatori:** durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale delle decisioni delle autorità nazionali per la tutela dei consumatori che applicano la normativa dell'UE\* (primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con la Rete di cooperazione per la tutela dei consumatori).

Un'effettiva applicazione della normativa dell'UE in materia di tutela dei consumatori<sup>30</sup> garantisce che i consumatori beneficino dei loro diritti e che le imprese che violano le norme relative alla tutela dei consumatori non traggano indebiti vantaggi. Le autorità per la tutela dei consumatori e i tribunali svolgono un ruolo fondamentale nel dare attuazione alla normativa dell'UE in materia di tutela dei consumatori. Lo scenario presentato di seguito interessa gli Stati membri in cui alle autorità per la tutela dei consumatori è conferito il potere di adottare decisioni che accertino violazioni del diritto dei consumatori<sup>31</sup>. Le cause intraprese dalle autorità per la tutela dei consumatori spesso riguardano importanti questioni per i consumatori. Procedimenti di controllo giurisdizionale di lunga durata potrebbero prolungare la risoluzione di possibili violazioni del diritto dei consumatori, il che potrebbe avere gravi ripercussioni sui consumatori e sulle imprese.

<sup>30</sup> Il grafico illustra la durata media dei ricorsi intentati contro le decisioni delle autorità per la tutela dei consumatori nei procedimenti giudiziari riguardanti la direttiva sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (93/13/CEE), la direttiva sulla vendita e le garanzie dei beni di consumo (1999/44/CE), la direttiva sulle pratiche commerciali sleali (2005/29/CE), la direttiva sui diritti dei consumatori (2011/83/CE) e le rispettive disposizioni nazionali di attuazione.

<sup>31</sup> In BE, AT, FI, SE, UK alcune autorità amministrative per la tutela dei consumatori non hanno il potere di adottare decisioni che accertino una violazione delle pertinenti norme di tutela dei consumatori e lo scenario del grafico 17 non è applicabile. Le competenze di alcune autorità di tutela dei consumatori includono soltanto parte della pertinente legislazione dell'UE sui consumatori (ad es. i dati relativi al PT concernono soltanto la direttiva 2005/29/CE e la direttiva 99/44/CE).



\* Lo scenario non si applica a BE, LU, AT, FI, SE, UK. Non vi sono state cause pertinenti in IE, CY e MT nel corso del periodo per cui erano disponibili dati. DE: le autorità amministrative sono competenti soltanto per l'adozione di decisioni relative a cause transfrontaliere e, nel periodo di riferimento, non vi sono state cause transfrontaliere pertinenti. FR: i ricorsi sono marginali e i dati erano disponibili solo per il 2013. ES: i dati indicano la media di quattro comunità autonome per ogni anno, che potrebbe differire per altre comunità autonome. Il numero di cause in DK, EE, FR, HR, LT, NL, SI per il periodo interessato è limitato, il che implica che una causa dalla durata molto lunga o breve può avere un'incidenza significativa sulla media e comportare maggiori variazioni per ogni anno. Alcuni Stati membri hanno fornito stime (IT, PL, RO per il 2013). In generale i dati non riguardano servizi e prodotti finanziari. La durata media è calcolata in giorni di calendario, a partire dal giorno in cui un'azione o un ricorso sono stati promossi dinanzi al tribunale fino al giorno il cui il giudice adotta la decisione finale.

### Altri settori specifici

Nel 2015 la Commissione, in collaborazione con ACA-Europa (l'associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'UE) ha esaminato metodi di raccolta dei dati nel settore degli appalti pubblici. La normativa dell'UE in materia di appalti pubblici<sup>32</sup> riveste importanza sotto il profilo economico, poiché garantisce una tutela giuridica rapida ed efficace agli offerenti, selezionati e potenziali, che si oppongono all'aggiudicazione di appalti pubblici. I dati forniti da diciassette Stati membri mostrano che, nel periodo 2013-2014, la durata media delle azioni di merito nelle cause in materia di appalti pubblici nei tribunali di ultimo grado<sup>33</sup> era inferiore a un anno (268 giorni)<sup>34</sup>. Un efficace controllo giurisdizionale garantisce che gli offerenti beneficino dell'intero sistema di rimedi previsti dal diritto dell'UE in materia di appalti pubblici e che i ritardi nell'esecuzione degli appalti pubblici non si ripercuotano sulla società in senso lato.

<sup>32</sup> La direttiva 89/665/CEE e la direttiva 92/13/CEE (le direttive sui mezzi di ricorso), modificate dai successivi atti giuridici, in particolare la direttiva 2007/66/CE.

<sup>33</sup> Questi dati non rispecchiano la durata dei procedimenti nei tribunali di primo grado prima che sia presentato ricorso.

<sup>34</sup> BE, BG, CZ, EL, ES, IE, FR, HR, CY, LV, LT, HU, NL, AT, SI, FI, SE. I dati concernono la durata delle azioni di merito nelle cause in materia di appalti pubblici presso le corti amministrative supreme e i tribunali di ultimo grado, calcolata in giorni lavorativi tra la data in cui è presentato il ricorso e la data in cui è emessa la decisione.

### 3.1.5 Sintesi sull'efficienza dei sistemi giudiziari

La tempestività delle decisioni giudiziarie è essenziale per garantire il corretto funzionamento del sistema giudiziario. I parametri principali utilizzati nel quadro di valutazione per esaminare l'efficienza dei sistemi giudiziari sono la durata dei procedimenti (tempo stimato in giorni necessario per definire una causa), il tasso di ricambio (rapporto tra il numero di procedimenti esauriti e il numero di procedimenti sopravvenuti) e il numero di cause pendenti (cause rimaste senza definizione alla fine dell'anno). Il quadro di valutazione 2016 rivela alcuni segnali positivi.

- Rispetto all'edizione precedente del quadro di valutazione, i dati mostrano che:
  - *la durata dei contenziosi civili e commerciali è in genere migliorata* (grafico 5). Tuttavia, per l'ampia categoria "tutte le cause"<sup>35</sup> (grafico 4) e per le cause amministrative (grafico 6), sono più i paesi in cui la durata dei procedimenti è peggiorata rispetto a quelli in cui è migliorata;
  - nella maggior parte degli Stati membri per cui sono disponibili dati, i tribunali hanno registrato *tassi di ricambio superiori al 100%* nella categoria "tutte le cause" (grafico 7) e nei contenziosi civili e commerciali (grafico 8), il che significa che sono in grado di trattare le nuove cause in questi settori. Tuttavia, per quanto concerne le cause amministrative (grafico 9), la maggior parte degli Stati membri presenta un tasso di ricambio inferiore al 100%, il che rivela che incontrano difficoltà nel trattare le nuove cause;
  - per quanto concerne le *cause pendenti*, al di là di una *stabilità complessiva*, si possono notare miglioramenti in diversi Stati membri chiamati ad affrontare specifiche sfide con un elevato numero di cause pendenti, sia nella categoria "tutte le cause" (grafico 10) che per le cause amministrative (grafico 12).
- I dati raccolti negli anni mostrano che:
  - i risultati presentano una certa *volatilità*, soggetta a miglioramenti o peggioramenti da un anno all'altro nei diversi Stati membri. Questa variabilità può essere giustificata da fattori situazionali, quali un aumento repentino delle nuove cause – tenendo conto del fatto che variazioni superiori al 10% nelle cause sopravvenute sono tutt'altro che insolite. Le variazioni nei risultati possono anche essere dovute a lacune sistemiche, quali la mancanza di flessibilità e capacità di reazione del sistema giudiziario, la scarsa capacità di adattamento ai cambiamenti o alle incongruenze del processo di riforma;
  - laddove sia possibile osservare le tendenze degli ultimi tre anni, appare che per i contenziosi civili e commerciali e per la categoria "tutte le cause" sono più i paesi in cui la *durata dei procedimenti è migliorata* rispetto a quelli in cui non lo è. Tuttavia, la situazione è peggiorata per le cause amministrative. Nei paesi in cui il *tasso di ricambio è inferiore al 100%* si osservano in generale perlopiù tendenze negative per tutte le cause. Per quanto concerne le *cause pendenti*, si è registrata una *lieve riduzione complessiva* in tutte le categorie di cause.
- I dati per i settori specifici delineano un quadro più approfondito della durata dei procedimenti in determinate situazioni afferenti al diritto dell'UE (ad esempio, la legislazione

<sup>35</sup> Secondo la metodologia della CEPEJ, tutte le cause civili e commerciali, contenziose e non contenziose, le cause non contenziose relative al catasto e al registro delle imprese, altre cause in materia di registri, altre cause non contenziose, cause di diritto amministrativo e altre cause non penali.

in materia di concorrenza, comunicazioni elettroniche, diritti dei consumatori e proprietà intellettuale). L'obiettivo di tali dati è fornire una migliore rappresentazione del funzionamento dei sistemi giudiziari in tipologie concrete di controversie relative alle imprese, sebbene l'utilizzo di scenari circoscritti per ottenere i dati implichi che le conclusioni devono essere tratte con cautela. I dati mostrano che:

- la durata dei procedimenti nello stesso Stato membro *può variare considerevolmente a seconda del settore giuridico* interessato. Appare inoltre che alcuni Stati membri ottengono risultati inferiori in questi settori specifici rispetto alle categorie di cause più ampie presentate in precedenza. Ciò può essere dovuto alla complessità dell'oggetto, alle specifiche misure procedurali o al fatto che alcune cause di natura complessa possono incidere sulla durata media;
- le controversie tra privati hanno mediamente *una durata inferiore rispetto alle controversie sollevate nei confronti di autorità pubbliche*. Ad esempio, solo in pochi Stati membri occorrerà in media meno di un anno per un controllo giurisdizionale di primo grado delle decisioni prese da autorità nazionali responsabili dell'applicazione del diritto dell'UE (ad esempio, autorità per la concorrenza, la tutela dei consumatori o le comunicazioni elettroniche). Questi risultati evidenziano l'importanza per imprese e consumatori di un corretto funzionamento dell'*intero apparato di applicazione del diritto dell'UE*, dalle autorità competenti sino ai tribunali di ultimo grado. Conferma altresì il ruolo essenziale svolto dal sistema giudiziario ai fini dell'efficacia del diritto dell'UE e della governance economica.

### 3.2 Qualità dei sistemi giudiziari

Un sistema giudiziario efficiente non richiede solo decisioni tempestive, ma anche qualità. La mancanza di qualità delle decisioni può aumentare i rischi imprenditoriali per le grandi e le piccole e medie imprese e influire sulle scelte dei consumatori. Benché non vi sia un unico modo, definito di comune accordo, per misurare la qualità di un sistema giudiziario, il quadro di valutazione si avvale di alcuni parametri, generalmente accettati in quanto pertinenti<sup>36</sup>, che possono contribuire a migliorare la qualità della giustizia. Detti parametri sono raggruppati in quattro categorie: 1) accessibilità della giustizia per cittadini e imprese, 2) adeguate risorse materiali e umane, 3) messa in atto di strumenti di valutazione, 4) utilizzo di norme di qualità.

#### 3.2.1 Accessibilità

L'accessibilità è necessaria a tutti i livelli della giustizia per facilitare la raccolta di informazioni – sul sistema giudiziario, su come intentare un'azione e sui relativi aspetti finanziari, nonché sullo stato di avanzamento dei procedimenti sino alla fine del processo – in modo che la sentenza sia consultabile online in tempi brevi.

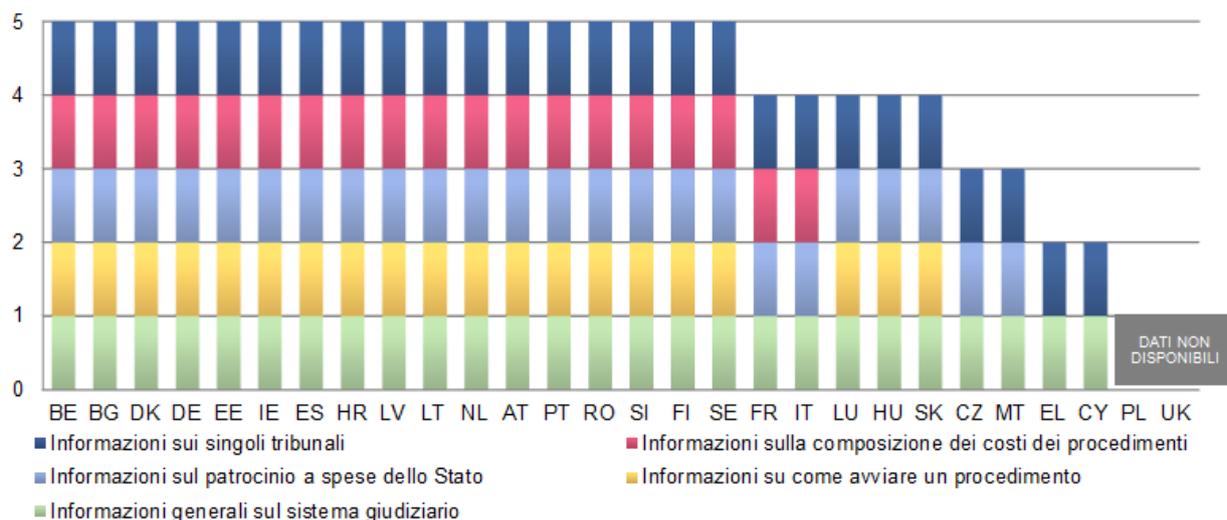
#### – Fornire informazioni sul sistema giudiziario –

L'accesso alla giustizia si fonda sulle informazioni fornite a cittadini e imprese riguardo agli aspetti generali del sistema giudiziario.

---

<sup>36</sup> Cfr. per esempio CEPEJ "Lista di controllo per promuovere la qualità della giustizia e degli uffici giudiziari"; Parere n. 6 (2004) del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE), consultabile al seguente indirizzo: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2004\)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish).

**Grafico 18: disponibilità di informazioni online per il pubblico riguardanti il sistema giudiziario\*** (fonte: Commissione europea<sup>37</sup>)

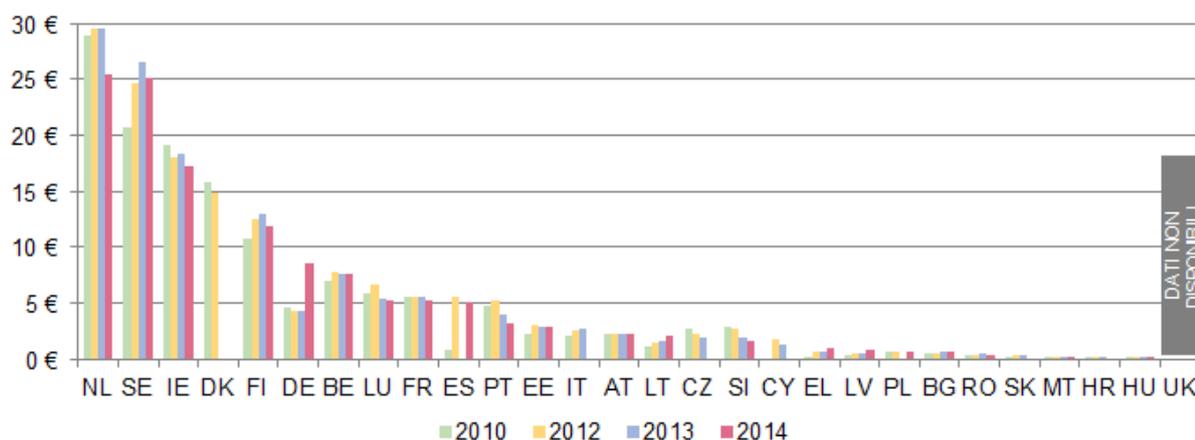


\* In alcuni Stati membri (SI, RO) le informazioni sulla composizione dei costi dei procedimenti sono rese disponibili con la pubblicazione della legislazione contenente le informazioni pertinenti. BG: non tutti i siti web dei tribunali presentano informazioni sul sistema giudiziario, su come adire le vie giudiziarie, sul patrocinio a spese dello Stato e sulla composizione dei costi dei procedimenti. CZ: sul sito Internet della Corte suprema, della Corte suprema amministrativa e della Corte costituzionale sono disponibili informazioni su come intentare un procedimento. DE: ciascuno Stato federale e il livello federale decidono quali informazioni comunicare online.

### – Concedere il patrocinio a spese dello Stato –

"A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia" (Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 47, paragrafo 3). Il grafico 19 indica l'importo pro capite stanziato dal bilancio dagli Stati membri per il patrocinio a spese dello Stato. Tutti gli Stati membri hanno riferito di avere assegnato un bilancio a questo ambito.

**Grafico 19: bilancio pubblico annuale stanziato per il patrocinio a spese dello Stato\*** (EUR per abitante) (fonte: studio CEPEJ)



<sup>37</sup> I dati si riferiscono al 2015 e sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

\* In alcuni Stati membri è possibile che i professionisti del diritto possano coprire parte del patrocinio a spese dello Stato, eventualità che non è presa in considerazione dai dati del grafico.

**Grafico 20: soglia di reddito per il patrocinio a spese dello Stato in un caso specifico relativo ai consumatori\*** (differenze in % tra la soglia di povertà di Eurostat e la soglia di reddito) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il Consiglio degli ordini forensi dell'Unione europea (CCBE<sup>38</sup>)).

Un confronto degli importi stanziati a favore del patrocinio a spese dello Stato non tiene conto delle differenti condizioni macroeconomiche presenti nell'intera Unione. Per poter ottenere un migliore raffronto, è stato studiato con il CCBE uno specifico scenario circoscritto, riguardante una controversia relativa a un consumatore, al fine di presentare l'ammissibilità dei singoli individui al patrocinio a spese dello Stato, tenendo conto del reddito e delle condizioni di vita in ogni Stato membro. I dati del grafico 20 si riferiscono a questo scenario specifico. Data la complessità dei sistemi di patrocinio a spese dello Stato degli Stati membri, gli eventuali confronti devono essere effettuati con cautela e non essere generalizzati<sup>39</sup>.

La maggior parte degli Stati membri concede il patrocinio a spese dello Stato in base al reddito del richiedente<sup>40</sup>. Il grafico 20 mette a confronto (in %) le soglie di reddito per la concessione del patrocinio a spese dello Stato<sup>41</sup> con le soglie di rischio di povertà di Eurostat (soglia Eurostat)<sup>42</sup>. Ad esempio, qualora l'ammissibilità al patrocinio a spese dello Stato sia pari al 20%, ciò significa che un richiedente con un reddito superiore del 20% alla soglia di Eurostat è ammesso al patrocinio a spese dello Stato. Al contrario, qualora l'ammissibilità al patrocinio a spese dello Stato sia del -20%, la soglia di reddito per detto patrocinio è del 20% inferiore alla soglia Eurostat. In tal modo è possibile delineare un quadro comparativo delle soglie di reddito utilizzate dagli Stati membri per la concessione del patrocinio a spese dello Stato in questo scenario specifico.

Alcuni Stati membri dispongono di un sistema di patrocinio a spese dello Stato che prevede una copertura totale dei costi connessi alla controversia (gratuito patrocinio totale), integrato da un sistema che copre parte dei costi (gratuito patrocinio parziale). Alcuni Stati membri ricorrono soltanto a uno dei due sistemi, totale o parziale, di patrocinio a spese dello Stato.

---

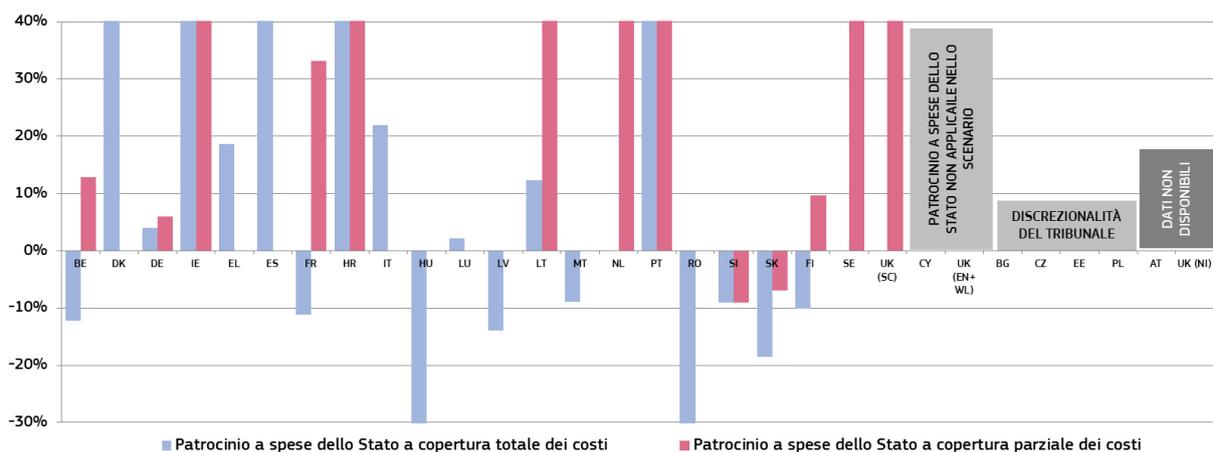
<sup>38</sup> I dati si riferiscono al 2015 e sono stati tratti dalle risposte date dai membri del CCBE a un questionario basato sullo specifico scenario seguente: una controversia tra una persona fisica e un'impresa (del valore di 3 000 EUR). Poiché le condizioni per il patrocinio a spese dello Stato dipendono dalla situazione della persona, è stato utilizzato il seguente scenario: il richiedente è un lavatore subordinato celibe di 35 anni, senza persone a carico, con un reddito regolare e un appartamento in affitto.

<sup>39</sup> Gli Stati membri utilizzano metodi differenti per definire la soglia di ammissibilità, ad esempio diversi periodi di riferimento (reddito mensile/annuale). Circa la metà degli Stati membri applica oltre alla soglia di reddito differenti soglie di capitale finanziario e non finanziario, di cui non viene qui tenuto conto. Alcuni sistemi nazionali di patrocinio a spese dello Stato prevedono la richiesta retroattiva di rimborso del patrocinio a spese dello Stato concesso, qualora il reddito/capitale del beneficiario del patrocinio superi una certa soglia per un determinato numero di anni dopo la concessione del patrocinio a spese dello Stato. In BE, BG, IE, ES, FR, HR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, e UK (SC), alcune categorie di persone (ad esempio, chi percepisce indennità di disoccupazione, invalidità o assistenza sanitaria) hanno automaticamente diritto a beneficiare del patrocinio a spese dello Stato nelle controversie civili e commerciali, senza l'onere di dimostrare le disponibilità finanziarie.

<sup>40</sup> Altri criteri eventualmente applicati dagli Stati membri per concedere il patrocinio a spese dello Stato a singoli individui, quali il merito della causa, non sono ripresi in questo scenario.

<sup>41</sup> I dati si riferiscono alle soglie di reddito valide nel 2015.

<sup>42</sup> Fonte: *Indagine europea sul reddito e sulle condizioni di vita, tabella Eurostat ilc\_li01*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

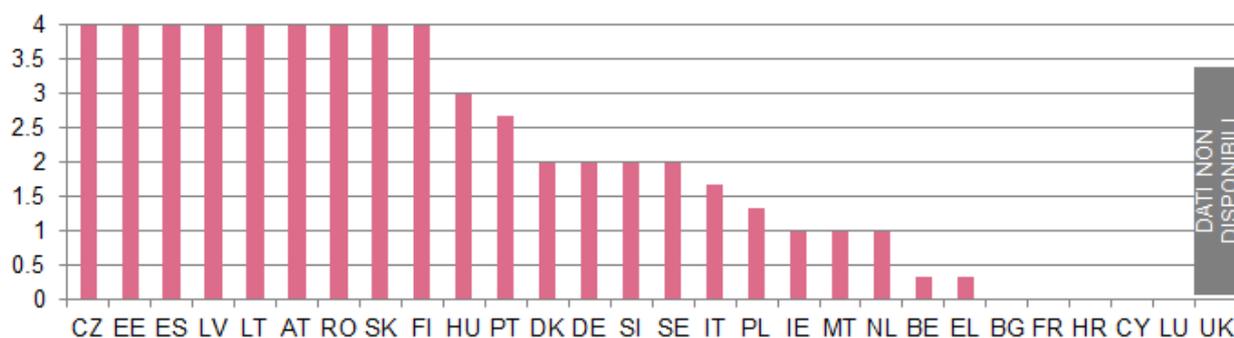


\* La maggior parte degli Stati membri fissa le soglie di ammissibilità al patrocinio a spese dello Stato facendo riferimento al reddito disponibile, ad eccezione di DK, FR, NL, PT che utilizzano il reddito lordo. BG: il patrocinio a spese dello Stato con copertura totale dei costi è concesso a coloro che hanno diritto agli assegni mensili di assistenza sociale; DE: l'ammontare della soglia di reddito è basato sul Prozesskostenhilfebekanntmachung 2015 e sul costo medio annuale degli alloggi in DE nel 2013 (SILC); IE: oltre al reddito, il richiedente deve poter dimostrare che il pagamento di un contributo finanziario gli arrecherebbe un onere ingiustificato. LV: fascia di reddito tra 128,06 e 320 EUR, a seconda del luogo di residenza del richiedente. Il tasso è basato sulla media aritmetica. FI: l'importo della soglia di reddito è basato sulla soglia per i mezzi disponibili di un individuo senza persone a carico e sul costo medio annuale degli alloggi in FI nel 2013 (SILC). UK (SC): dato il valore della causa (3 000 EUR), la causa sarà trattata nell'ambito dei procedimenti per le cause di modesta entità, per cui non è previsto il gratuito patrocinio totale.

### – Presentare un'istanza online –

La presentazione elettronica delle istanze e la comunicazione elettronica tra tribunali e avvocati rappresentano un'altra componente essenziale che semplifica l'accesso alla giustizia e riduce ritardi e costi. I sistemi TIC nei tribunali svolgono anche un ruolo sempre più importante nella cooperazione transfrontaliera tra le autorità giudiziarie e, pertanto, facilitano l'attuazione del diritto dell'Unione.

**Grafico 21: presentazione elettronica delle istanze nel 2014\*** (0 = disponibile presso lo 0% dei tribunali; 4 = disponibile presso il 100% dei tribunali<sup>43</sup>) (fonte: studio CEPEJ)



\*PL: La possibilità di adire un tribunale per via elettronica è prevista soltanto per i mandati di pagamento. RO: è possibile presentare una causa presso i tribunali via mail, la cui presentazione viene successivamente stampata e aggiunta al fascicolo relativo alla causa.

**Grafico 22: analisi comparativa relativa ai procedimenti online per le controversie di modesta entità** (fonte: 13<sup>a</sup> analisi comparativa in materia di e-Government; studio in preparazione per la direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie della Commissione europea)<sup>44</sup>

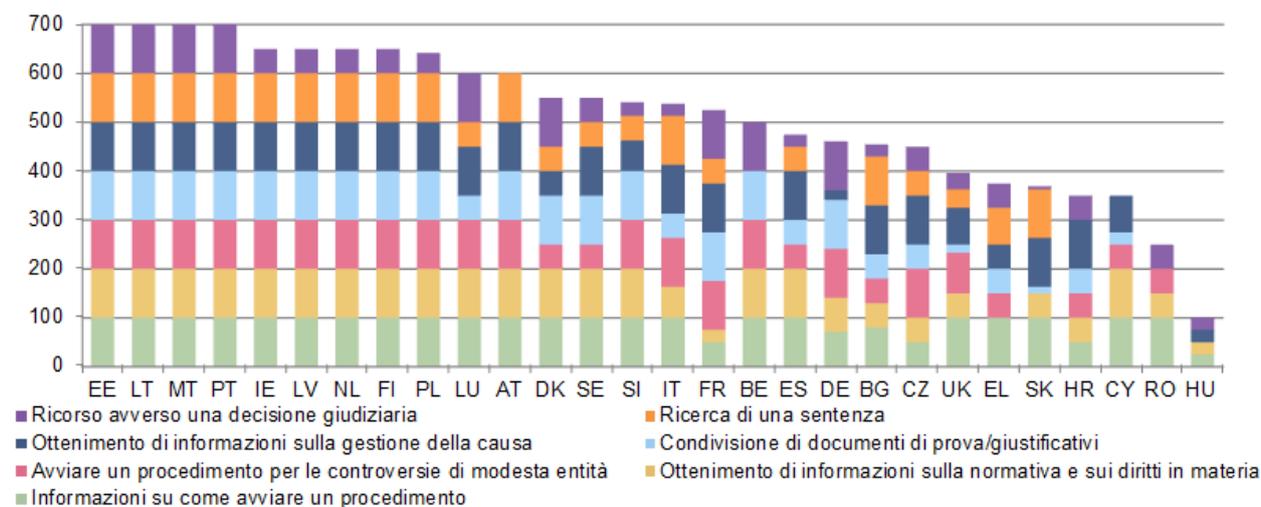
L'esistenza di modalità semplici per avviare controversie di modesta entità, a livello nazionale o europeo, è fondamentale per migliorare l'accesso dei cittadini alla giustizia e permettere loro di esercitare meglio i propri diritti di consumatori. Il commercio elettronico transfrontaliero rende sempre più importante la disponibilità di procedimenti online per le controversie transfrontaliere di modesta entità. Pertanto uno degli obiettivi della politica della Commissione europea consiste nel semplificare e accelerare i procedimenti per le controversie di modesta entità attraverso un potenziamento della comunicazione tra le autorità giudiziarie e un uso intelligente delle TIC. L'obiettivo finale è ridurre gli oneri amministrativi per tutti i gruppi di utenti: tribunali, soggetti giudiziari e utenti finali. Per la 13<sup>a</sup> analisi comparativa in materia di e-Government commissionata dalla Commissione europea, la valutazione del procedimento per le cause di modeste entità è stata effettuata da un gruppo di ricercatori (cosiddetti "clienti in incognito")<sup>45</sup>. La finalità consisteva nel determinare se l'organizzazione delle disposizioni concernenti il servizio pubblico online si attagliasse alle esigenze degli utenti<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> I dati si riferiscono al 2014. Le percentuali relative alle attrezzature, che vanno dal 100% (dispositivi pienamente operativi) allo 0% (assenza di dispositivi), indicano la presenza operativa nei tribunali del dispositivo presentato nel grafico, in base alla scala seguente: (100%= 4 punti se applicabile a ogni questione/1,33 punti per questione specifica; 50-99%= 3 punti se applicabile a ogni questione /1 punto per questione specifica; 10-49%= 2 punti se applicabile a ogni questione /0,66 punti per questione specifica; 1-9%= 1 punto se applicabile a ogni questione/0,33 punti per questione specifica. Con "questione" ci si riferisce al tipo di contenzioso trattato (civile/commerciale, penale, amministrativo o di altro tipo).

<sup>44</sup> I dati si riferiscono al 2015. L'analisi comparativa sarà pubblicata all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/>.

<sup>45</sup> I clienti in incognito sono addestrati e inviati ad osservare, sperimentare e valutare una procedura (di pubblico servizio) operando come un potenziale utente.

<sup>46</sup> A tale scopo, ogni ricercatore ha agito come un normale cittadino e il suo "percorso" era soggetto a un limite di tempo, in quanto ciascun cliente in incognito disponeva di un giorno per valutare la facilità d'uso dei servizi riguardanti un evento della vita. Ne consegue che, quando non riusciva a trovare in rete una particolare funzionalità entro questo lasso temporale, dava una risposta negativa. Questo non significa di per sé che quella funzionalità non fosse disponibile online, ma lascia supporre che non fosse facile da trovare intuitivamente, senza troppi clic del mouse, e che molto probabilmente il cittadino o l'imprenditore medio non la utilizzerebbe / non la troverebbe.

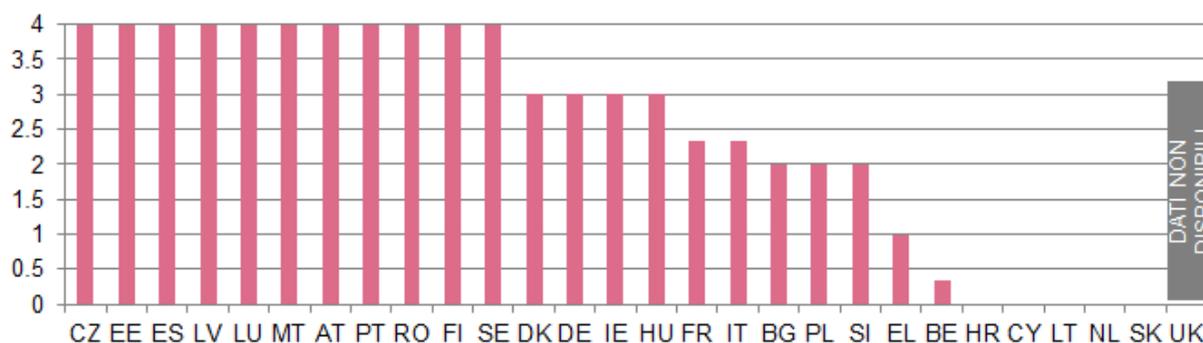


\* Gli Stati membri hanno ricevuto 100 punti per categoria solo se il servizio era completamente disponibile online attraverso un portale centrale, e 50 punti se erano disponibili online soltanto le informazioni sul servizio.

Rispetto ai dati dell'anno precedente, il grafico mostra un miglioramento nella disponibilità di tutte le sette categorie. Diciannove Stati membri hanno registrato miglioramenti rispetto allo scorso anno, mentre nove hanno ottenuto risultati inferiori.

#### – Comunicazione tra i tribunali e gli avvocati –

**Grafico 23: comunicazione elettronica** (0 = disponibile presso lo 0% dei tribunali; 4 = disponibile presso il 100% dei tribunali<sup>47</sup>) (fonte: studio CEPEJ)

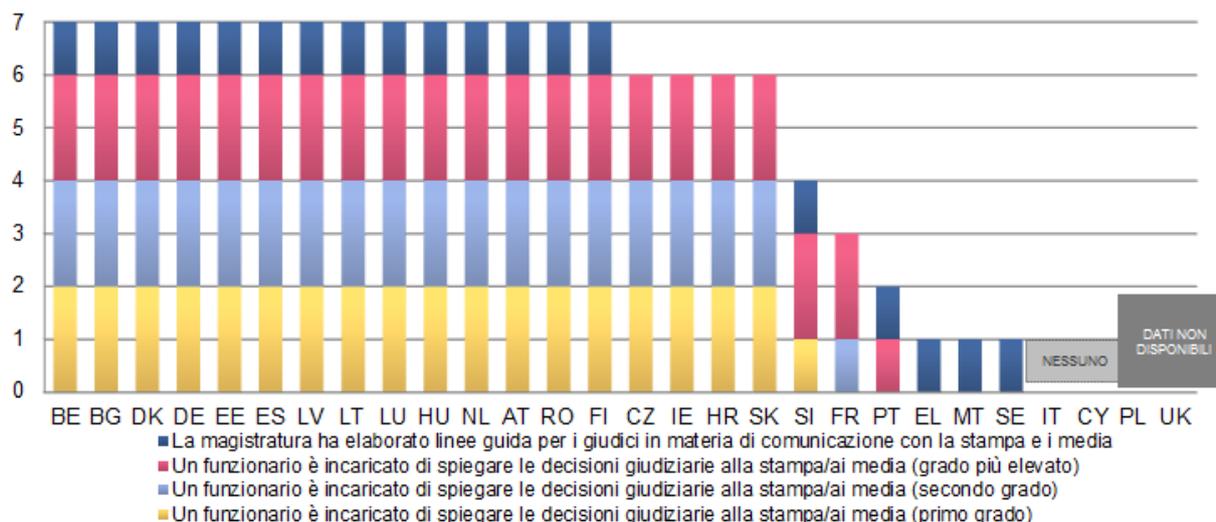


#### – Comunicazione con i media –

Ricevendo e riportando informazioni chiare e tempestive, i media fungono da canale per contribuire all'accessibilità dei sistemi giudiziari e dell'attività giurisdizionale.

<sup>47</sup> I dati si riferiscono al 2014. Le percentuali relative alle attrezzature, che vanno dal 100% (dispositivi pienamente operativi) allo 0% (assenza di dispositivi), indicano la presenza operativa nei tribunali del dispositivo presentato nel grafico, in base alla scala seguente: (100%= 4 punti se applicabile a ogni questione/1,33 punti per questione specifica; 50-99%= 3 punti se applicabile a ogni questione /1 punto per questione specifica; 10-49%= 2 punti se applicabile a ogni questione /0,66 punti per questione specifica; 1-9%= 1 punto se applicabile a ogni questione/0,33 punti per questione specifica. Con "questione" ci si riferisce al tipo di contenzioso trattato (civile/commerciale, penale, amministrativo o di altro tipo).

**Grafico 24: relazioni fra i tribunali e la stampa/i media\*** (fonte: Commissione europea<sup>48</sup>)

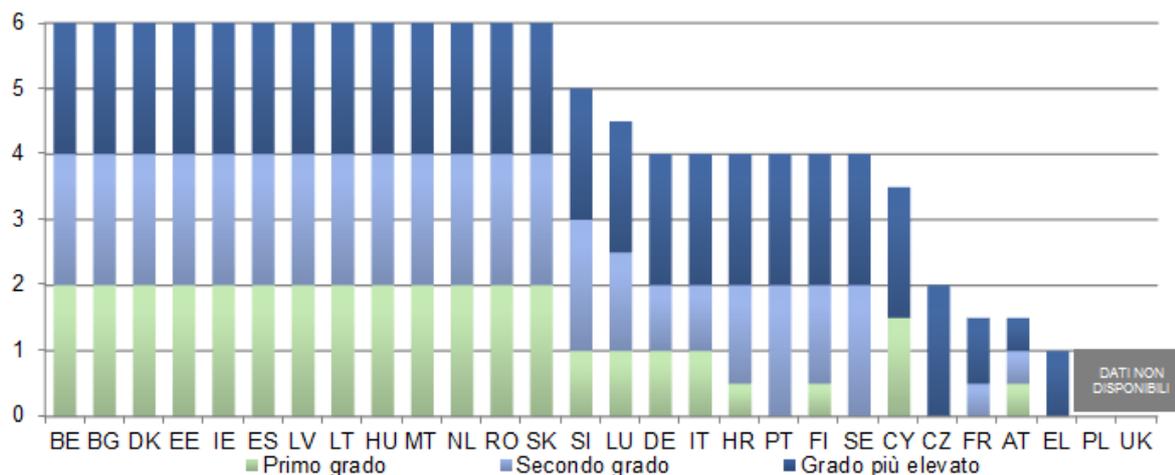


\* Per ciascun grado di giudizio (primo, secondo e terzo) si possono assegnare due punti se sono coperte sia le cause civili/commerciali sia quelle amministrative. Se è coperta solo una categoria di cause (per esempio le cause civili/commerciali o quelle amministrative) viene assegnato solo un punto. DE: ogni Stato federale dispone di orientamenti propri per i giudici relativi alla comunicazione con la stampa e i media. SE: i giudici sono fortemente incoraggiati a informare i media delle rispettive sentenze. Inoltre è stato istituito un gruppo relativo ai media, composto da giudici dei tre gradi di giudizio.

– **Accesso alle sentenze** –

La pubblicazione online delle sentenze contribuisce a migliorare la trasparenza e la comprensione del sistema giudiziario e aiuta i cittadini e le imprese a prendere decisioni informate nell'accedere alla giustizia. Contribuisce altresì ad accrescere la coerenza della giurisprudenza.

**Grafico 25: accesso online alle sentenze pubblicate\*** (cause civili, commerciali e amministrative, tutti i gradi di giudizio) (fonte: Commissione europea<sup>49</sup>)



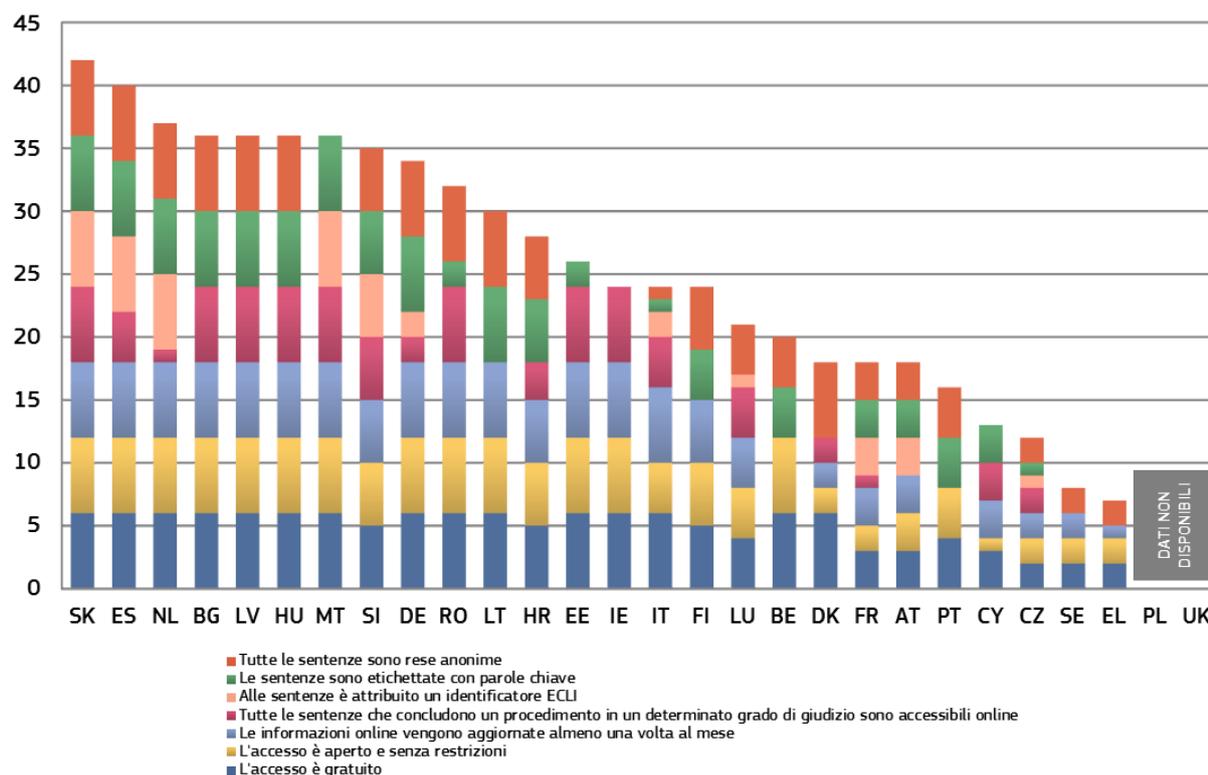
\* Per le cause civili/commerciali e amministrative è stato assegnato un punto per ogni grado di giudizio laddove le sentenze di tutti i tribunali siano consultabili pubblicamente online (0,5 punti qualora le sentenze siano disponibili soltanto per alcuni tribunali). Negli Stati membri in cui esistono soltanto due gradi di giudizio, sono stati assegnati punti per i tre gradi, riprendendo il rispettivo livello più elevato del grado non esistente. Ad esempio, se in uno Stato

<sup>48</sup> I dati si riferiscono al 2015 e sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

<sup>49</sup> I dati si riferiscono al 2015 e sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

membro esistono soltanto il primo e l'ultimo grado – e all'ultimo grado sono stati assegnati due punti, al secondo grado (non esistente) sono stati altresì assegnati due punti. Per gli Stati membri in cui non è fatta alcuna distinzione tra cause amministrative e civili/commerciali, sono stati assegnati gli stessi punti per entrambi gli ambiti del diritto. In alcuni Stati membri non tutte le sentenze sono pubblicate online. CZ: alcune sentenze di diritto amministrativo di primo grado sono pubblicate sul sito web della Corte suprema amministrativa. DE: ogni Stato federale e il livello federale decidono in merito alla pubblicazione online delle sentenze dei rispettivi tribunali. IT: le sentenze di primo e secondo grado nelle cause civili/commerciali sono accessibili online solo per le parti interessate. SE: sono accessibili al pubblico tutte le sentenze o le decisioni, purché non classificate. RO: la possibilità per il pubblico di consultare le sentenze è stata introdotta nel dicembre 2015.

**Grafico 26: disposizioni per la pubblicazione online delle sentenze di tutti i gradi di giudizio\*** – cause civili/commerciali e amministrative (fonte: Commissione europea<sup>50</sup>)



\* Per ciascun grado di giudizio (primo, secondo e terzo) possono essere assegnati due punti se sono contemplate le cause civili/commerciali e amministrative. Se è contemplata una sola categoria (cioè solo civile/commerciale o amministrativa) è assegnato soltanto un punto per grado di giudizio. In alcuni Stati membri (IE, MT, EE), i giudici decidono dell'anonimato delle sentenze. IE: sono rese anonime le sentenze riguardanti il diritto di famiglia e l'assistenza dei minori, così come determinati procedimenti di altra natura per cui l'anonimato è previsto per legge. MT: sono rese anonime tutte le cause in materia di famiglia. DE: nella maggior parte degli Stati federali è pubblicata online una selezione di sentenze, in alcuni è prevista un'identificazione delle sentenze con parole chiave, mentre presso la Corte costituzionale federale, la Corte amministrativa federale e la Corte federale del lavoro è in atto il sistema dell'ECLI (l'identificatore europeo della giurisprudenza). IT: le sentenze di primo e secondo grado nelle cause civili/commerciali sono accessibili online solo per le parti interessate. RO: la consultazione pubblica online delle sentenze è stata introdotta nel dicembre 2015 e le decisioni vengono caricate gradualmente, risalendo sino al 2007.

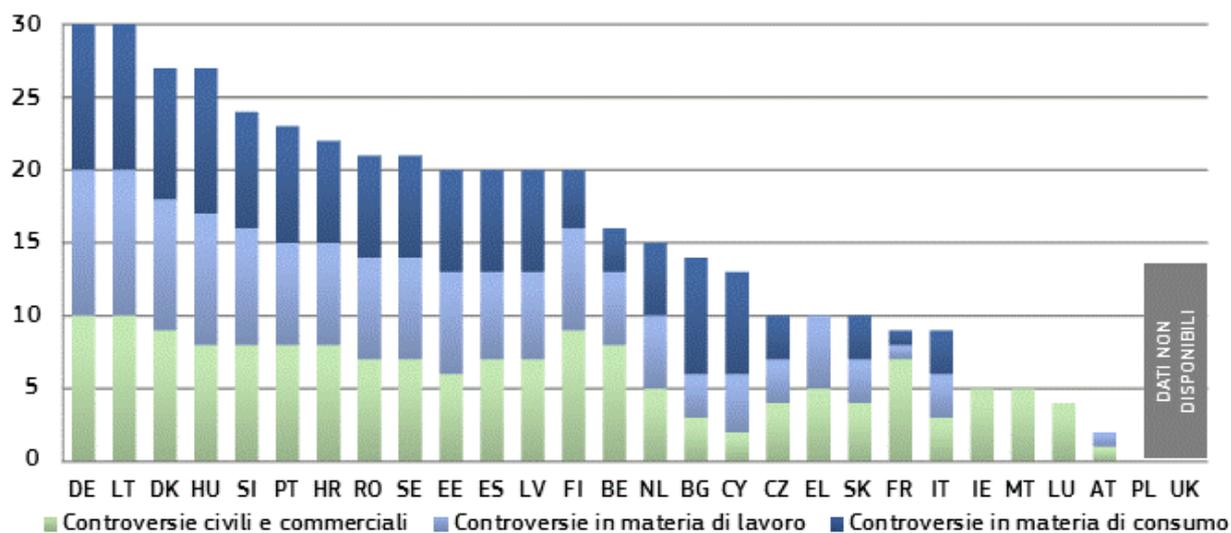
– **Accesso ai metodi alternativi di risoluzione delle controversie** –

L'accesso alla giustizia non si limita ai tribunali, ma ingloba anche altri mezzi di risoluzione stragiudiziali. Tutti gli Stati membri che hanno fornito dati hanno messo in atto metodi alternativi di risoluzione delle controversie. Promuovere e incentivare il ricorso volontario a tali metodi a

<sup>50</sup> I dati si riferiscono al 2015 e sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

fini informativi e di sensibilizzazione contribuisce a migliorare l'accesso alla giustizia. Il grafico 27 comprende tutti i metodi di risoluzione delle controversie diversi dalla composizione in sede giudiziale. La mediazione, la conciliazione e l'arbitrato sono le forme più comuni di metodi alternativi di risoluzione delle controversie.

**Grafico 27: promuovere e incentivare il ricorso ai metodi alternativi di risoluzione delle controversie\*** (fonte: Commissione europea<sup>51</sup>)



\* Indicatori aggregati basati sui seguenti indicatori: 1) siti web che forniscono informazioni sui metodi ADR, 2) campagne pubblicitarie sui media, 3) opuscoli destinati al pubblico, 4) sessioni informative specifiche organizzate su richiesta dai tribunali riguardo ai metodi ADR, 5) coordinamento della mediazione/dell'ADR presso i tribunali, 6) pubblicazione di valutazioni sull'uso dei metodi ADR, 7) pubblicazione di statistiche sull'uso dei metodi ADR, 8) copertura (totale o parziale) dei costi sostenuti con i metodi ADR mediante il patrocinio a spese dello Stato, 9) rimborso totale o parziale delle spese di giustizia, comprese le imposte di registro, qualora si ricorra con successo ai metodi ADR, 10) possibilità di non avvalersi di un avvocato per la procedura ADR, 11) possibilità per il giudice di agire come mediatore, 12) altro. A ciascuno dei 12 indicatori è stato assegnato un punto. A ogni settore giuridico poteva essere assegnato un massimo di 12 punti. In alcuni Stati membri (ES, FR, LT) il ricorso a procedure di conciliazione prima dei procedimenti giudiziari è obbligatorio per le controversie in materia di lavoro. Inoltre, in ES la mediazione giudiziaria è obbligatoria a partire dall'avvio dei procedimenti giudiziari. IE: la promozione e gli incentivi sono destinati esclusivamente ai procedimenti in materia di famiglia. IT: i giudici possono agire in qualità di conciliatori nell'ambito di un procedimento e, in tal caso, è possibile procedere alla conciliazione. LV: le controversie in materia di lavoro sono esenti da spese di giustizia.

### 3.2.2 Risorse

Per il buon funzionamento di un sistema giudiziario sono necessarie risorse adeguate, condizioni appropriate nei tribunali e personale qualificato. La mancanza di sufficiente personale dotato delle qualifiche e delle competenze necessarie e dell'accesso a una formazione continua mina la qualità dei procedimenti e le decisioni.

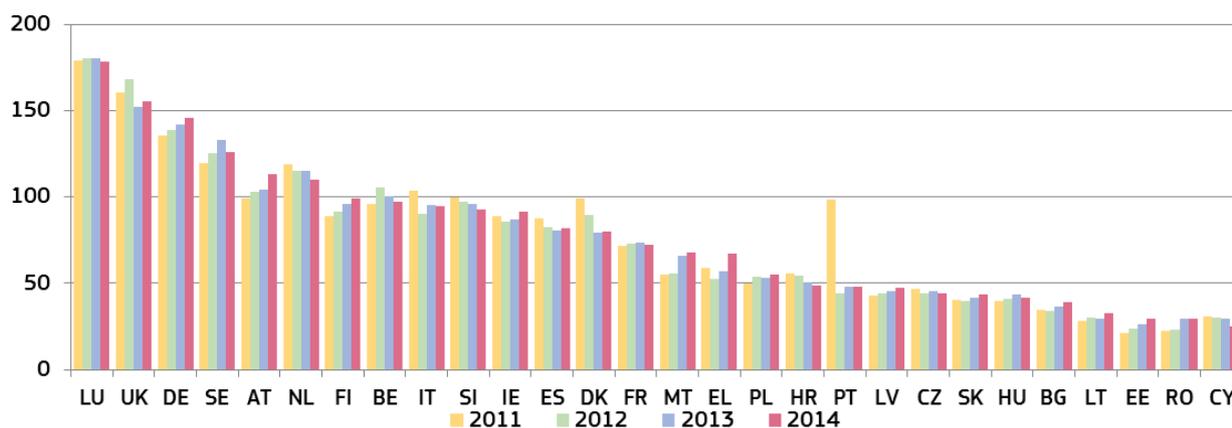
#### – Risorse finanziarie –

I seguenti grafici mostrano il bilancio effettivamente speso per i tribunali, il primo per abitante (grafico 28) e il secondo in percentuale del prodotto interno lordo (grafico 29)<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> I dati si riferiscono al 2015 e sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

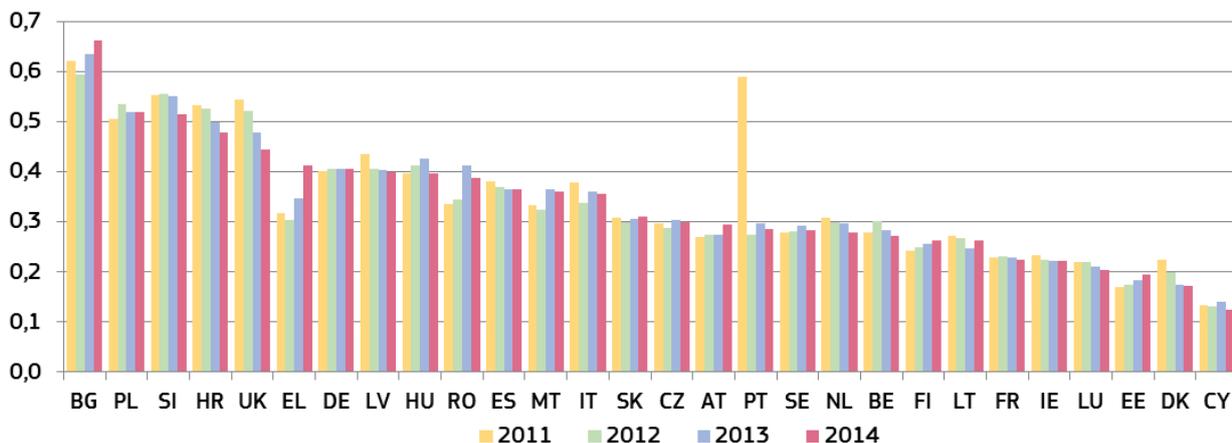
<sup>52</sup> Fonte: Spesa totale (effettiva) delle amministrazioni pubbliche per l'amministrazione, la gestione e il supporto ai tribunali amministrativi, civili e penali e al sistema giudiziario, inclusi l'imposizione di sanzioni pecuniarie e la

**Grafico 28: spesa totale delle amministrazioni pubbliche per i tribunali\*** (in euro per abitante) (fonte: Eurostat)



\* I dati per ES, LT, LU, NL e SK sono provvisori.

**Grafico 29: spesa delle amministrazioni pubbliche per i tribunali\*** (in percentuale del prodotto interno lordo) (fonte: Eurostat)



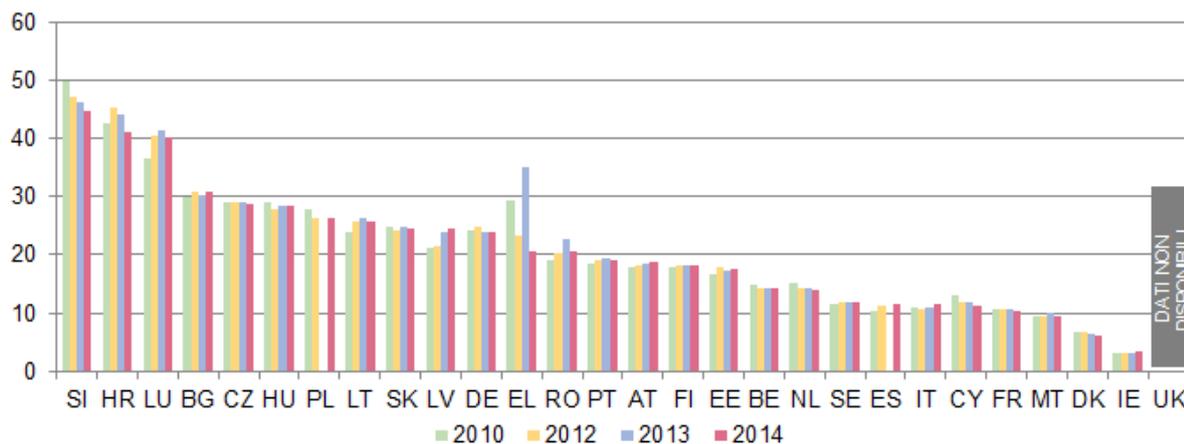
\* I dati per ES, LT, LU, NL e SK sono provvisori.

– **Risorse umane** –

Le risorse umane costituiscono un importante punto di forza per i sistemi giudiziari. L'equilibrio di genere tra i giudici apporta conoscenze, competenze ed esperienze complementari e riflette la realtà della società.

composizione di vertenze giuridiche da parte dei tribunali e la gestione dell'istituto della libertà condizionata e il patrocinio a spese dello Stato - rappresentanza e consulenza legale per conto dell'amministrazione pubblica o per conto di altri fornita dallo Stato in denaro o in servizi, escluse le amministrazioni penitenziarie (dati relativi ai conti nazionali, classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche, gruppo 03.3), tabella Eurostat gov\_10a\_exp, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

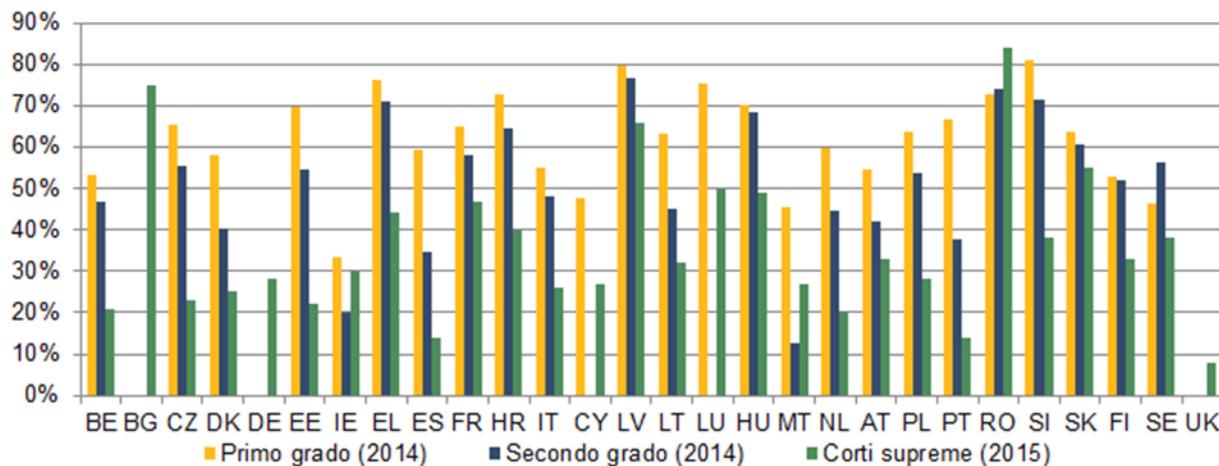
**Grafico 30: numero di giudici\* (per 100 000 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)**



\* Secondo la metodologia della CEPEJ, questa categoria comprende i giudici a tempo pieno. La categoria non comprende i *Rechtspfleger/ausiliari di giustizia*, figura che esiste soltanto in alcuni Stati membri. EL: il numero complessivo dei giudici togati include categorie diverse di anno in anno, cosa che ne spiega in parte la variazione.

**Grafico 31: percentuale di donne tra i giudici togati di primo e secondo grado e delle corti supreme (fonte: Commissione europea (corti supreme)<sup>53</sup> e studio CEPEJ (primo e secondo grado))**

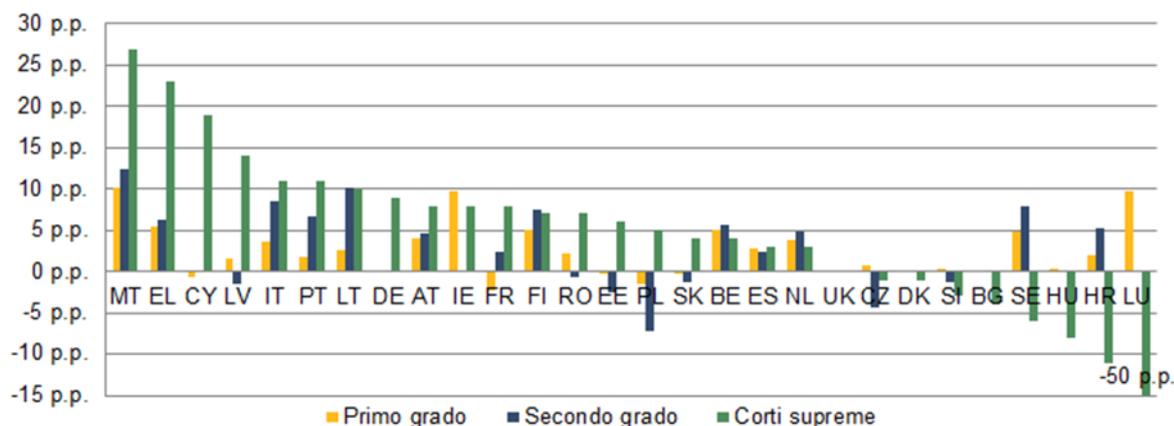
Sette Stati membri presentano un equilibrio di genere<sup>54</sup> in entrambi i gradi e quattordici hanno registrato percentuali di giudici donna superiori alla quota dell'equilibrio di genere in almeno uno dei due gradi. Tuttavia, a livello di corti supreme, in diciannove Stati membri la percentuale di donne tra i giudici togati è al di sotto del 40% – e in alcuni casi nettamente inferiore.



<sup>53</sup> Fonti dei dati per le corti supreme: Commissione europea, banca dati sulle donne e sugli uomini che partecipano al processo decisionale, consultabile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/index_en.htm).

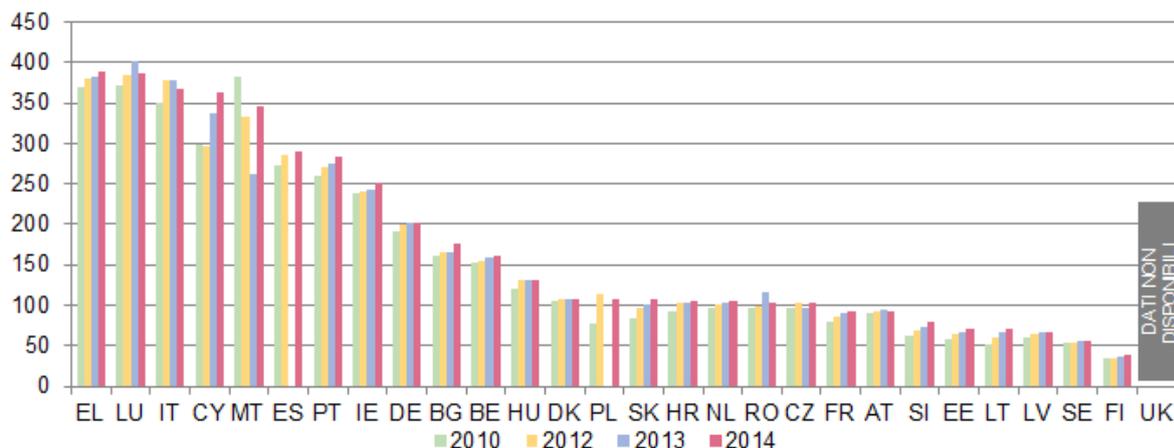
<sup>54</sup> Si considera raggiunto l'equilibrio di genere se viene raggiunto il 40-60% di ciascun genere. Commissione europea, "Strategic engagement for gender equality 2016-2019" (Impegno strategico per l'uguaglianza di genere 2016-2019), SWD(2015) 278 final, del 3 dicembre 2015, consultabile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic\\_engagement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic_engagement_en.pdf).

**Grafico 32: variazione della percentuale di donne tra i giudici togati di primo e secondo grado dal 2010 al 2014 e delle corti supreme dal 2010 al 2015\*** (differenze in punti percentuali) (fonte: Commissione europea (corti supreme)<sup>55</sup> e studio CEPEJ (primo e secondo grado))



\* LU: la percentuale di donne tra i giudici togati della corte suprema è diminuita dal 100% nel 2010 al 50% nel 2015.

**Grafico 33: numero di avvocati\*** (per 100 000 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)



\* L'avvocato è una persona qualificata e autorizzata in base alla normativa nazionale a patrocinare e agire per conto dei suoi clienti, esercitare un'attività giuridica professionale, stare in giudizio od offrire consulenza ai propri clienti oppure rappresentarli in merito a questioni giuridiche (raccomandazione Rec(2000)21 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla libertà di esercizio della professione di avvocato).

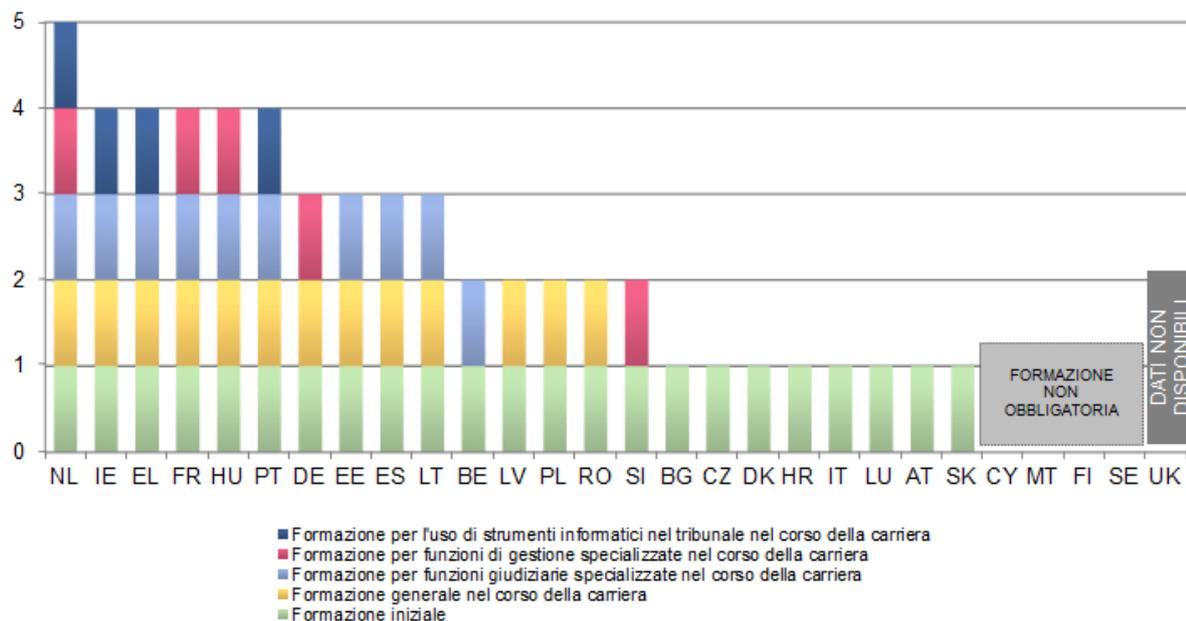
### – Formazione –

La promozione della formazione nell'ambito della politica sulle risorse umane è uno strumento necessario per sostenere e migliorare la qualità dei sistemi giudiziari. La formazione giudiziaria, anche in materia di competenze giudiziarie, apporta altresì un contributo in termini di qualità

<sup>55</sup> Fonti dei dati per le corti supreme: Commissione europea, banca dati sulle donne e sugli uomini che partecipano al processo decisionale, consultabile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/index_en.htm).

delle decisioni giudiziarie e della giustizia per i cittadini. I dati presentati di seguito riguardano la formazione giudiziaria in numerosi settori, compresa la comunicazione con le parti e con la stampa.

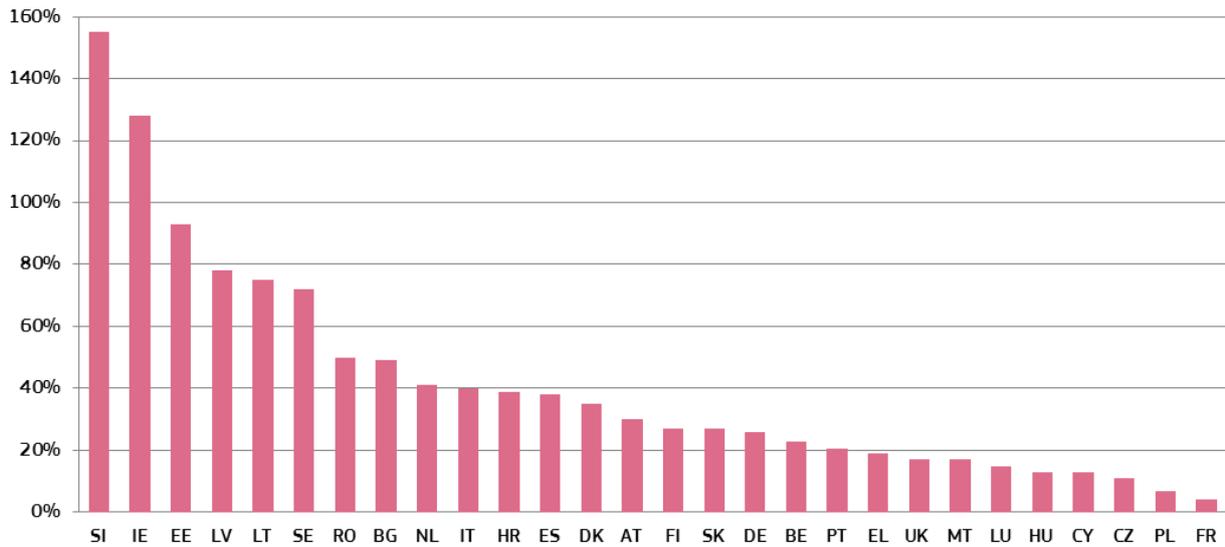
**Grafico 34: formazione obbligatoria per i giudici\*** (fonte: studio CEPEJ<sup>56</sup>)



\* I seguenti Stati membri non hanno organizzato formazioni in alcuni ambiti: MT (formazione iniziale), DK (funzioni specializzate), EL, IE, MT ed ES (funzioni di gestione) e BG, EE, MT (uso di attrezzature informatiche). In tutti i casi, la formazione può essere predisposta, ma resta facoltativa.

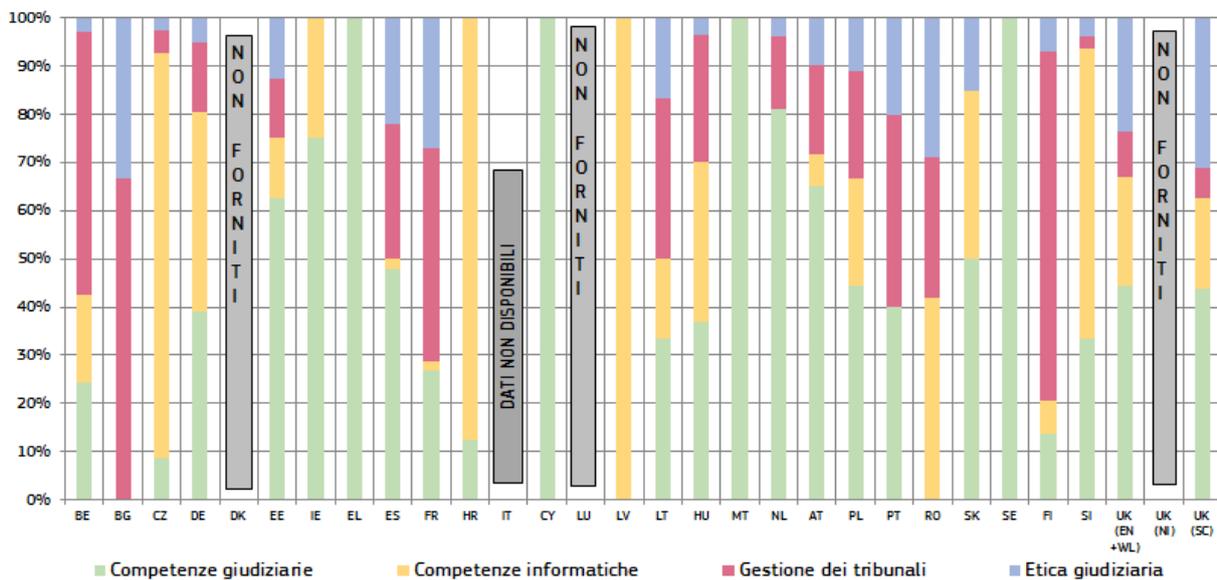
<sup>56</sup> I dati si riferiscono al 2014.

**Grafico 35: giudici che partecipano alle attività di formazione continua sul diritto dell'Unione o sul diritto di un altro Stato membro\* (% del numero complessivo di giudici) (fonte: Commissione europea, Formazione giudiziaria europea, 2015<sup>57</sup>)**



\* In qualche caso segnalato dagli Stati membri, il rapporto tra partecipanti e membri effettivi di una professione del diritto supera il 100%, il che significa che i partecipanti hanno preso parte a più di un'attività di formazione sul diritto dell'Unione.

**Grafico 36: percentuale di attività di formazione giudiziaria continua relative a diverse competenze giudiziarie \* (fonte: Commissione europea<sup>58</sup>)**

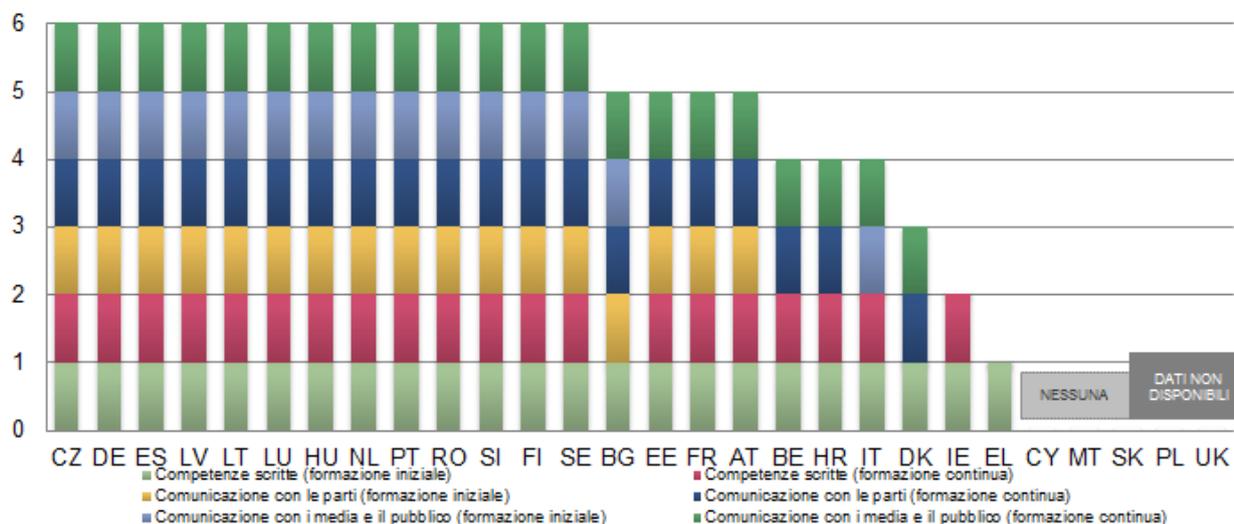


<sup>57</sup> Nel 2011 la Commissione europea ha fissato l'obiettivo che entro il 2020 la metà di tutti i professionisti del diritto che esercitano nell'UE abbiano seguito una formazione sul diritto dell'Unione o di un altro Stato membro, pari a una media del 5% l'anno. La relazione del 2014 sulla formazione giudiziaria europea (disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/final\\_report\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/final_report_2015_en.pdf)) descrive i progressi realizzati in questo senso. I dati si riferiscono al 2014.

<sup>58</sup> I dati si riferiscono al 2014 e sono stati raccolti in collaborazione con la rete europea di formazione giudiziaria, che rappresenta gli istituti di formazione giudiziaria dell'UE. La formazione continua sul "ruolo di giudice" include attività quali la conduzione di udienze, la redazione di decisioni o l'oratoria.

\* Il grafico illustra la distribuzione delle attività di formazione giudiziaria continua (ossia, quelle successive al periodo di formazione iniziale necessaria per diventare giudici) in ognuno dei quattro ambiti individuati, in percentuale rispetto al totale. Le attività di formazione giuridica non sono prese in considerazione. In DK, LU, UK (NI) le autorità responsabili della formazione giudiziaria non hanno organizzato attività di formazione specifiche sulle competenze selezionate.

**Grafico 37: disponibilità di formazione per i giudici in materia di comunicazione con le parti e con la stampa** (fonte: Commissione europea<sup>59</sup>)

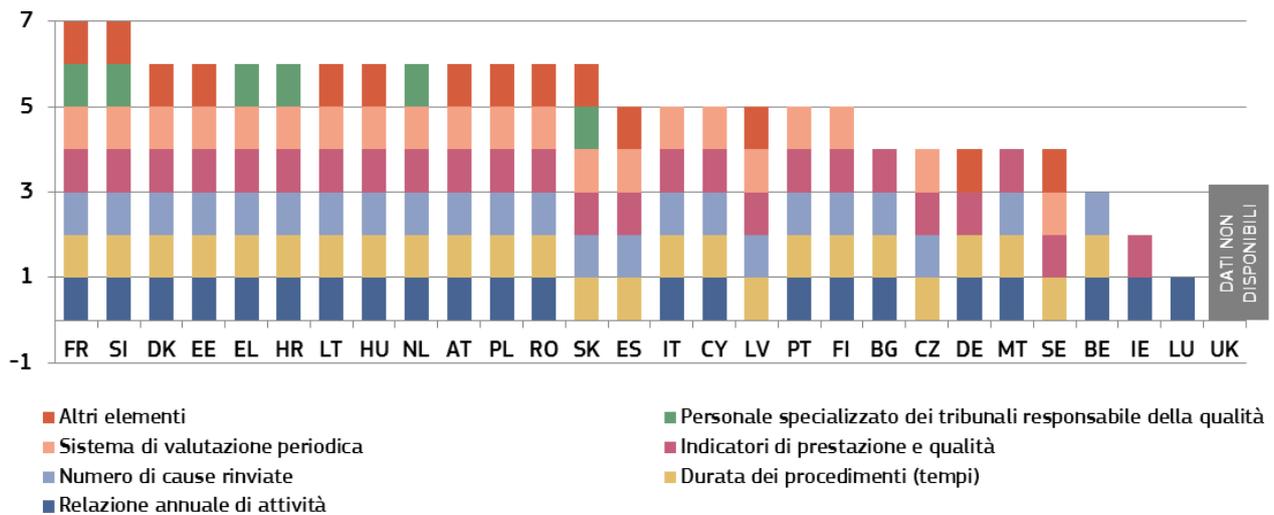


### 3.2.3 Strumenti di valutazione

Per migliorare la qualità dei sistemi giudiziari occorrono strumenti per valutarne il funzionamento. Il monitoraggio e la valutazione delle attività dei tribunali contribuiscono a migliorare l'efficienza dei tribunali, individuando le carenze e le esigenze e accrescendo la capacità dell'apparato giudiziario di affrontare le sfide presenti e future. Strumenti TIC adeguati possono consentire la gestione dei casi in tempo reale, statistiche armonizzate sull'apparato giudiziario, la gestione dell'arretrato giudiziario e sistemi automatici di allerta precoce. I sondaggi sono altresì indispensabili per esaminare il funzionamento dei sistemi giudiziari dal punto di vista dei professionisti del diritto e degli utenti del sistema giudiziario. Oltre alla semplice organizzazione di sondaggi, il quadro di valutazione della giustizia 2016 ha approfondito gli aspetti trattati e il seguito dato ai sondaggi effettuati tra gli utenti del sistema giudiziario o i professionisti del diritto.

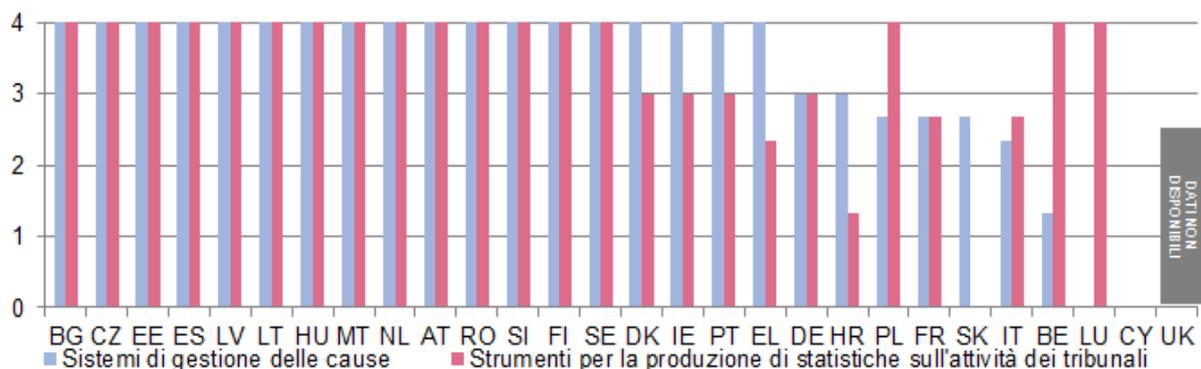
<sup>59</sup> I dati si riferiscono al 2015 e sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

**Grafico 38: disponibilità di monitoraggio e valutazioni delle attività dei tribunali\*** (fonte: studio CEPEJ<sup>60</sup>)



\* La finalità dei sistemi di monitoraggio consiste nel valutare l'attività quotidiana dei tribunali, soprattutto grazie alle raccolte di dati e alle analisi statistiche. Il sistema di valutazione si riferisce alla performance dei sistemi giurisdizionali, avvalendosi di indicatori e obiettivi. Nel 2014 tutti gli Stati membri hanno comunicato di disporre di un sistema che consente loro di monitorare il numero di nuove cause e il numero di decisioni pronunciate, il che rende marginali tali categorie. Analogamente, l'approfondito lavoro del 2015 ha sostituito il mero riferimento alle norme di qualità quale categoria di valutazione. In tal modo, è stato possibile riunire le categorie rimanenti in un unico grafico per il monitoraggio e la valutazione. I dati relativi ad "altri elementi" comprendono ad esempio i ricorsi (EE, ES, LV), le udienze (SE) o il numero di cause definite entro determinati lassi di tempo (DK).

**Grafico 39: TIC utilizzate per la gestione delle cause e per le statistiche sulle attività dei tribunali\*** (indicatore ponderato: min=0, max=4<sup>61</sup>) (fonte: studio CEPEJ)

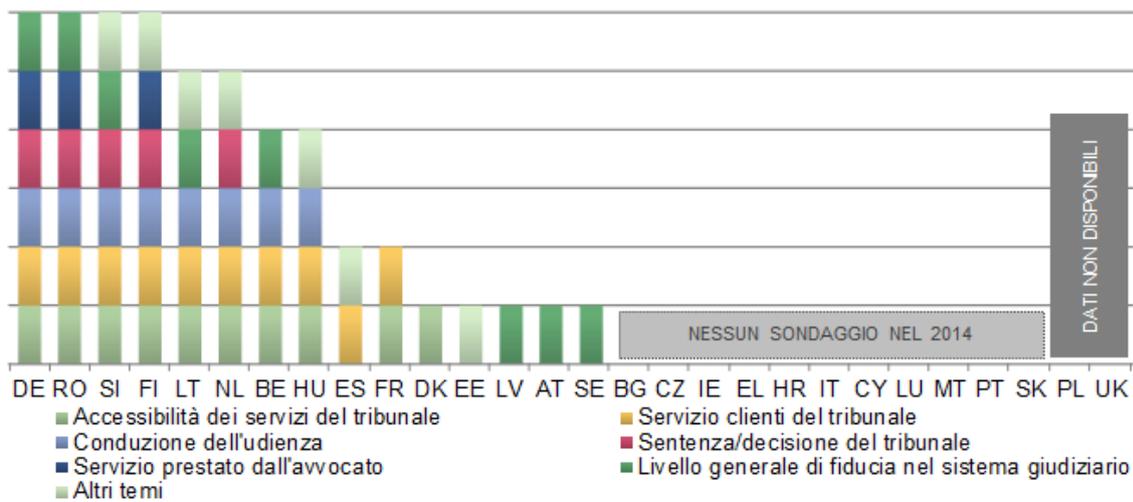


\* IE: l'archiviazione elettronica delle cause è obbligatoria per i procedimenti di insolvenza diversi dalla bancarotta delle persone fisiche e facoltativa per le controversie di modesta entità.

<sup>60</sup> I dati si riferiscono al 2014.

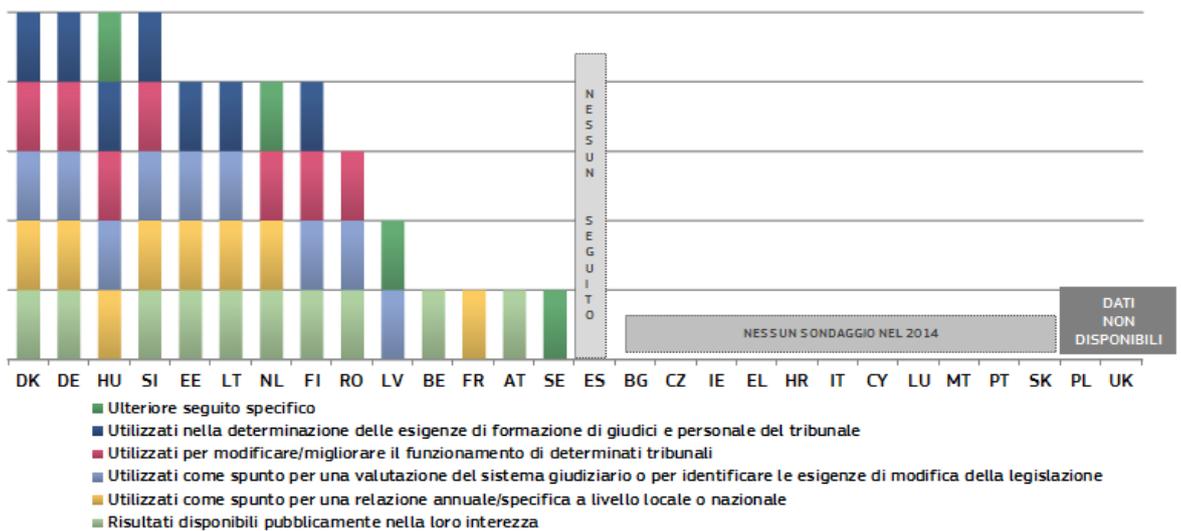
<sup>61</sup> I dati si riferiscono al 2014. Le percentuali relative alle attrezzature, che vanno dal 100% (dispositivi pienamente operativi) allo 0% (assenza di dispositivi), indicano la presenza operativa nei tribunali del dispositivo presentato nel grafico, in base alla scala seguente: (100%= 4 punti se applicabile a ogni questione/1,33 punti per questione specifica; 50-99%= 3 punti se applicabile a ogni questione /1 punto per questione specifica; 10-49%= 2 punti se applicabile a ogni questione /0,66 punti per questione specifica; 1-9%= 1 punto se applicabile a ogni questione/0,33 punti per questione specifica. Con "questione" ci si riferisce al tipo di contenzioso trattato (civile/commerciale, penale, amministrativo o di altro tipo).

**Grafico 40: aspetti trattati nei sondaggi condotti tra gli utenti del sistema giudiziario o i professionisti del diritto\*** (fonte: Commissione europea<sup>62</sup>)



\* Alcuni Stati membri che non hanno effettuato sondaggi nel 2014, li hanno condotti nel 2015 (IT) o intendono farlo nel 2016 (IE).

**Grafico 41: seguito dei sondaggi condotti tra gli utenti del sistema giudiziario o i professionisti del diritto\*** (fonte: Commissione europea<sup>63</sup>)



<sup>62</sup> I dati si riferiscono al 2014 e sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

<sup>63</sup> I dati si riferiscono al 2014 e sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.



Bruxelles, 11.4.2016  
COM(2016) 199 final

PART 2/2

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO  
ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Quadro di valutazione UE della giustizia 2016**

### 3.2.4 Norme di qualità

Le norme possono accrescere la qualità dei sistemi giudiziari<sup>64</sup>. Nel 2015 la Commissione ha iniziato, con il gruppo di referenti, attività riguardanti in particolare le norme relative al funzionamento dei sistemi giudiziari. Le norme di qualità interessano un'ampia gamma di aspetti relativi all'istituzione e al funzionamento dei sistemi giudiziari e sono diversi i soggetti che possono svolgere un ruolo importante nella loro definizione<sup>65</sup>. Il grafico 42 presenta una mappatura delle norme esistenti e rileva che in numerosi Stati membri sono previste norme relative a molti aspetti dei sistemi giudiziari. Le informazioni raccolte mostrano altresì che, nella maggior parte dei casi, tali norme sono previste dalla legge. Tuttavia, le questioni direttamente connesse al funzionamento operativo dei tribunali sono definite principalmente a livello di tribunale, anche tramite prassi giurisdizionali consolidate. Si tratta in particolare delle questioni riguardanti la gestione dell'arretrato, il monitoraggio delle cause, il carico giudiziario dei tribunali, i servizi offerti agli utenti del sistema giudiziario, le strutture dei tribunali e le informazioni fornite alle parti.

**Grafico 42: norme definite relative ad aspetti del sistema giudiziario\*** (fonte: Commissione europea<sup>66</sup>)

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PT	RO	SI	SK	FI	SE
1. Durata/tempi di trattamento per le cause civili e commerciali	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
2. Durata/tempi di trattamento per le cause amministrative			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
3. Durata/tempi di trattamento tra l'iscrizione iniziale della causa nel registro e la prima udienza	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
4. Durata/tempi di trattamento tra l'ultima udienza e l'adozione della decisione giudiziaria	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
5. Gestione dell'arretrato giudiziario	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
6. Raccolta di dati sui procedimenti civili e commerciali	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
7. Raccolta di dati sui procedimenti amministrativi	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
8. Interconnessione dei sistemi informatici di gestione delle cause per garantire una raccolta di dati a livello nazionale	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
9. Interconnessione dei sistemi informatici di gestione delle cause per garantire la cooperazione tra tribunali nazionali	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
10. Monitoraggio attivo dei progressi delle cause	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
11. Carico di lavoro dei tribunali	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
12. Consultazione sui disegni di legge relativi al sistema giudiziario	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
13. Servizi forniti agli utenti dei tribunali	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
14. Strutture dei tribunali e accessibilità ai locali giudiziari	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
15. Informazioni alle parti sui progressi delle rispettive cause	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
16. Pianificazione e svolgimento delle udienze	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
17. Trattamento dei reclami degli utenti dei tribunali riguardanti il funzionamento dei tribunali	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
18. Chiarezza/motivazione o altri aspetti relativi alla sentenza	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
19. Pubblicazione delle sentenze	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
20. Formazione dei giudici	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
21. Formazione del personale dei tribunali	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
22. Assegnazione di risorse umane ai tribunali	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
23. Assegnazione di risorse materiali ai tribunali	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
24. Diversità di genere nell'apparato giudiziario			*	*				*	*	*						*								*		
25. Altre norme																			*							

\* Si rilevi che la mancanza di risposte sulle norme connesse alle cause amministrative può essere dovuta all'assenza di una categoria specifica di "cause amministrative" (ed esempio, IE). PL e UK non hanno fornito alcuna informazione riguardo alle norme. Nei settori selezionati, le norme sono definite di prevalenza dai tribunali, anche

<sup>64</sup> L'analisi annuale della crescita (cfr. COM(2015) 690 final) fa riferimento alla necessità di migliorare la qualità dell'apparato giudiziario "anche attraverso l'uso di norme di qualità".

<sup>65</sup> Le norme possono essere stabilite dalla legge, definite dagli organi giurisdizionali (anche mediante prassi giurisdizionali consolidate), dal Consiglio di giustizia (o altro organo indipendente) o da altri (ad esempio in CZ le norme sono, nella maggior parte dei casi, emanate dal ministero della Giustizia).

<sup>66</sup> I dati si riferiscono al 2015 e sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

*mediante le prassi giurisdizionali consolidate. Per tutti gli altri settori, le norme sono prevalentemente definite dalla legge.*

Il grafico 43 esamina sei aspetti specifici: tempi di trattamento (limiti di tempo<sup>67</sup> e termini<sup>68</sup>), gestione dell'arretrato, monitoraggio attivo delle cause, informazione delle parti, sentenze e assegnazione di risorse umane. Il grafico mostra che, sebbene nella maggior parte degli Stati membri i settori interessati dalle norme risultino essere gli stessi, il loro contenuto può cambiare significativamente.

Ad esempio, in qualche Stato membro, le norme sulla gestione dell'arretrato giudiziario prevedono un tempo massimo per le cause pendenti o misure per porre rimedio all'arretrato<sup>69</sup>. Le norme sulle informazioni alle parti spaziano dalle informazioni sulla sentenza comunicate alle parti in tribunale sino alla possibilità per le parti di accedere alle informazioni online o di riceverle automaticamente<sup>70</sup>. Di rado il monitoraggio delle sentenze e i sistemi di allerta precoce sono automatici, sebbene nella maggior parte degli Stati membri sia tecnicamente possibile ottenere informazioni in tempo reale mediante i sistemi di gestione delle cause. I modelli elettronici armonizzati disponibili per i giudici in diversi Stati membri possono andare da semplici modelli formali a materiale più articolato, volto a facilitare l'elaborazione delle decisioni.

Infine, risulta che alcune norme sono definite e attuate a livello nazionale, mentre altre si applicano soltanto in alcuni tribunali o territori o ad alcuni tipi di cause o settori giudiziari<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> I limiti di tempo sono scadenze procedurali quantitative, di norma definite nel diritto processuale, per alcuni tipi di cause o alcune fasi processuali.

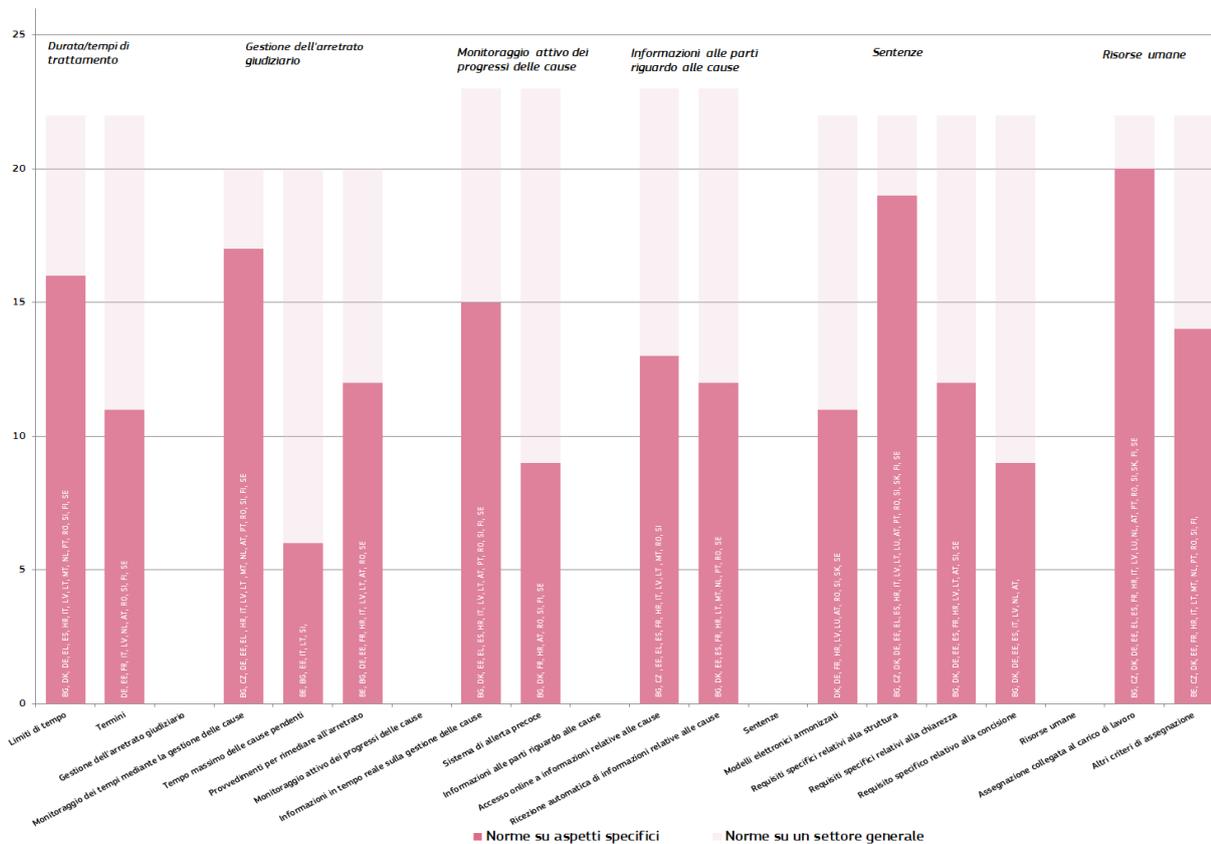
<sup>68</sup> I termini sono obiettivi/pratiche misurabili per promuovere la tempestività dei procedimenti giurisdizionali, ad esempio, i giudici di primo grado devono stimare la lunghezza del processo all'inizio dei procedimenti; i termini sono stabiliti nei negoziati tra i tribunali e il ministero della Giustizia, i tribunali definiscono norme relative ai tempi per le diverse categorie di cause.

<sup>69</sup> Ad esempio, in alcuni Stati membri, le cause pendenti da tre anni senza alcuna azione delle parti possono essere soppresse dall'elenco delle cause del tribunale, o le cause pendenti per più di due anni sono considerate di vecchia data e seguite strettamente. I provvedimenti correttivi possono includere l'assistenza temporanea da parte di un'unità speciale di giudici.

<sup>70</sup> Ad esempio, le parti possono ottenere informazioni sulle cause nei centri di informazione presso i tribunali o essere automaticamente informate degli sviluppi pertinenti via e-mail, SMS o con un procedimento automatico per gli utenti del sistema di fascicoli elettronici. In DE il tribunale informa le parti in causa sul procedimento, anche senza alcuna richiesta in tal senso.

<sup>71</sup> Ad esempio, in alcuni Stati membri, l'accesso online alle informazioni è limitato a certi tipi di cause o tribunali o non è sempre garantito con coerenza.

**Grafico 43: norme specifiche riguardanti aspetti selezionati relativi al sistema giudiziario\***  
(fonte: Commissione europea<sup>72</sup>)



\* *CY e IE non hanno comunicato nessuna norma relativa ai settori selezionati. PL e UK non hanno fornito alcuna informazione sulle norme. DE: per la presenza di strutture decentralizzate, le norme possono differire da uno Stato federale all'altro e da un tribunale all'altro. La colonna più chiara corrisponde al numero totale di Stati membri che hanno definito altre norme nei settori selezionati. Le norme sui tempi di trattamento delle cause interessano le cause civili, commerciali e amministrative.*

<sup>72</sup> I dati si riferiscono al 2015 e sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

### 3.2.5 Sintesi sulla qualità dei sistemi giudiziari

Un accesso semplice, risorse adeguate, strumenti di valutazione efficaci e norme appropriate sono fattori essenziali che contribuiscono alla qualità dei sistemi giudiziari. Il quadro di valutazione 2016 conferma che la situazione nell'UE è molto eterogenea, ma evidenzia altresì che molti Stati membri stanno prendendo importanti iniziative in tali ambiti.

#### Accessibilità

Il quadro di valutazione esamina l'accessibilità dei sistemi giudiziari a tutti i livelli della giustizia e indica quanto segue:

- *in tutti gli Stati membri sono consultabili online informazioni relative al sistema giudiziario.* Tuttavia, in alcuni Stati membri le informazioni su come adire le vie giudiziarie e sulla composizione dei costi dei procedimenti non sono ancora disponibili (grafico 18). Alcuni Stati membri hanno sviluppato soluzioni avanzate di semplice utilizzo al riguardo, ad esempio prevedendo uno strumento interattivo online che permette ai richiedenti il patrocinio a spese dello Stato di calcolare le probabilità della rispettiva ammissibilità al gratuito patrocinio;
- *il patrocinio a spese dello Stato è essenziale per garantire un accesso equo alla giustizia.* Rispetto al 2010, sono più gli Stati membri che hanno accresciuto il bilancio destinato al patrocinio a spese dello Stato rispetto a quanti lo abbiano ridotto (grafico 19). Nel confrontare l'ammissibilità finanziaria per il patrocinio a spese dello Stato nello specifico scenario di una controversia relativa a un consumatore, nella maggior parte degli Stati membri la soglia di reddito per beneficiare del gratuito patrocinio per almeno una parte dei costi è superiore alla rispettiva soglia di povertà di Eurostat (grafico 20). Alcuni Stati membri hanno predisposto un sistema che prevede un riesame annuale e l'eventuale adattamento della soglia per il patrocinio a spese dello Stato;
- *la presentazione elettronica delle istanze non è garantita in tutti gli Stati membri (grafico 21).* Tuttavia, la qualità dei procedimenti online per le controversie di modesta entità, ad esempio, la possibilità di ottenere informazioni sul trattamento dei casi o la possibilità di impugnare le decisioni dei tribunali, è migliorata rispetto al 2013 (grafico 22), a conferma degli sforzi profusi dagli Stati membri per soddisfare le esigenze di cittadini e imprese che fanno ricorso al sistema giudiziario;
- *la comunicazione elettronica tra le corti e le parti non è ancora possibile in alcuni Stati membri (grafico 23).* La mancanza di strumenti TIC rende i procedimenti giudiziari più complessi e onerosi, sia per i tribunali sia per le parti. A titolo di esempio, in uno Stato membro, una riforma che ha permesso ai tribunali di rilasciare documenti alle parti e agli avvocati per via elettronica, ha portato a un risparmio di oltre 4,2 milioni di EUR nel 2015 (più del 2% del bilancio destinato ai tribunali);
- *la pubblicazione online delle sentenze dei tribunali per le cause civili, commerciali e amministrative può essere migliorata (grafico 25).* In seguito alla pubblicazione dei grafici su questa questione nel quadro di valutazione 2015, alcuni Stati membri hanno iniziato ad attuare misure volte ad accrescere la disponibilità online delle sentenze, anche di primo grado.
- *il ricorso volontario a metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ad esempio, la mediazione e la conciliazione) è promosso e incentivato in tutti gli Stati membri, più di sovente per le controversie civili e commerciali che per quelle relative a lavoratori e consumatori (grafico 27).* Questo sviluppo positivo mostra che è possibile incoraggiare il ricorso volontario a metodi alternativi di risoluzione delle controversie senza incidere sul diritto fondamentale di adire un giudice. L'uso dei metodi ADR per risolvere le controversie tra consumatori e professionisti dovrebbe aumentare in futuro, con l'attuazione nel 2016 della direttiva sui metodi ADR per i consumatori e del regolamento sulla risoluzione online delle

controversie<sup>73</sup>.

## Risorse

Una giustizia di elevata qualità comporta la predisposizione di un livello adeguato di risorse finanziarie e umane, di formazioni appropriate e di un equilibrio di genere tra i giudici. Il quadro di valutazione mostra quanto segue:

- *in termini di risorse finanziarie*, i dati indicano che la spesa destinata ai sistemi giudiziari è rimasta alquanto stabile nella maggior parte degli Stati membri (grafico 28). Nel determinare le risorse finanziarie da destinare al sistema giudiziario solo pochi Stati membri tengono conto, ai fini della valutazione dei costi sostenuti, dei dati attuali relativi al numero di cause nuove o concluse (grafico 51);
- *il livello di equilibrio di genere* tra i giudici dei tribunali di primo e/o secondo grado è in genere buono. Nella maggior parte degli Stati membri ogni genere si attesta tra il 40-60%. Nelle corti supreme, anche se la maggior parte degli Stati membri si dirige verso un equilibrio di genere, in alcuni Stati membri i progressi restano lenti (grafico 32);
- per quanto concerne *la formazione dei giudici*, sebbene gli Stati membri riconoscano l'importanza di garantire una formazione iniziale continua e obbligatoria (grafico 34), sono necessarie iniziative finalizzate a migliorare la portata delle attività formative proposte, in particolare per quanto concerne le competenze giudiziarie. Non in tutti gli Stati membri viene proposta una formazione continua in materia di competenze giudiziarie (ruolo di giudice), competenze informatiche, gestione dei tribunali ed etica giudiziaria e, laddove esistano, le attività di formazione spesso non interessano l'insieme di tali competenze (grafico 36). Inoltre, alcuni Stati membri non organizzano formazioni sulla comunicazione con le parti e con la stampa (grafico 37), un aspetto cruciale per gli utenti finali, nonché per rafforzare la fiducia nel sistema giudiziario.

## Strumenti di valutazione

- Nella maggior parte degli Stati membri sono disponibili *strumenti di monitoraggio e di valutazione* per esaminare il funzionamento dei sistemi giudiziari (grafico 38). Tuttavia, i processi di monitoraggio relativi all'arretrato giudiziario o ai sistemi di allerta precoce sono raramente automatizzati (grafico 43). Inoltre, non tutti i sistemi di raccolta dei dati forniscono sufficienti informazioni sul funzionamento dell'apparato giudiziario, in particolare riguardo al secondo grado di giudizio e ai gradi superiori, nonché a specifiche categorie di cause, quali quelle relative a casi di insolvenza. In alcuni Stati membri le nuove generazioni di strumenti TIC sono sufficientemente flessibili da rispondere alle nuove esigenze o raccogliere dati sull'impatto di determinate riforme; ad esempio, nell'ambito della riforma della normativa sui metodi ADR, uno Stato membro ha istituito una specifica raccolta di dati trimestrale al fine di valutarne l'impatto;
- in molti Stati membri, *i sistemi TIC di gestione delle cause* devono essere ulteriormente migliorati, per garantire che siano appropriati per le differenti finalità e che siano attuati coerentemente nell'intero sistema giudiziario (grafico 39). In alcuni Stati membri non è ancora possibile garantire una raccolta di dati a livello nazionale in tutti i settori della giustizia. In taluni Stati membri, gli strumenti TIC non consentono il monitoraggio in tempo reale dei

<sup>73</sup> La direttiva sull'ADR per i consumatori garantisce ai consumatori e ai professionisti il ricorso a un organismo ADR per tutte le controversie contrattuali in praticamente tutti i settori economici, indipendentemente dal luogo (mercato nazionale o estero) e dalla modalità (online/offline) dell'acquisto. Il regolamento relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori (ODR) mira a facilitare l'uso di metodi ADR per le controversie derivanti da acquisti online.

progressi di una causa, né la gestione dell'arretrato giudiziario, inclusa l'individuazione di cause particolarmente datate. D'altra parte, alcuni Stati membri dispongono di sistemi di allerta precoce che consentono di rilevare i malfunzionamenti o conformarsi alle norme di trattamento delle cause, il che agevola il raggiungimento di soluzioni tempestive;

- *il ricorso regolare ai sondaggi* è importante per capire meglio le opinioni di utenti e professionisti sul sistema giudiziario. Tuttavia, l'uso dei sondaggi è ben lungi dall'essere una pratica comune in tutti gli Stati membri (grafico 40). Inoltre, nell'utilizzare i sondaggi, solo alcuni Stati membri prevedono sistematicamente un sistema di seguito, ad esempio, per determinare le esigenze di formazione dei giudici e del personale dei tribunali o per migliorare il funzionamento di alcuni tribunali (grafico 41). In uno Stato membro, ad esempio, i sondaggi sono utilizzati per valutare il programma di lavoro quadriennale della magistratura e vanno ad alimentare il programma per i quattro anni successivi.

## **Norme**

L'uso di norme è un elemento importante per migliorare la qualità dei sistemi giudiziari. Il quadro di valutazione 2016 presenta, in una prima mappatura, una panoramica generale delle norme degli Stati membri che disciplinano il funzionamento dei sistemi giudiziari, la quale indica quanto segue:

- *la maggior parte degli Stati membri dispone di norme riguardanti aspetti analoghi dei rispettivi sistemi giudiziari.* Ad esempio, la maggior parte degli Stati membri ha in atto norme sul corretto svolgimento dei procedimenti giudiziari, sull'informazione delle parti e sulla redazione delle sentenze (grafico 42);
- tuttavia, continuano a esservi *differenze significative per quanto concerne il contenuto* di tali norme e il livello di qualità che stabiliscono (grafico 43). Inoltre, l'attuazione delle norme è diversificata. Alcune norme sono definite a livello nazionale, mentre altre si applicano soltanto ad alcuni tribunali o territori o ad alcuni tipi di cause o settori della giustizia;
- *per quanto concerne le norme sulla gestione delle cause e dell'arretrato giudiziario*, in meno della metà degli Stati membri sono in atto misure volte a ridurre l'arretrato esistente e sono ancora meno gli Stati membri in cui è previsto un tempo massimo per le cause pendenti. Pochi Stati membri dispongono di norme riguardanti i termini dei procedimenti e i sistemi di allerta precoce, come ad esempio, avvisi automatici per cause di vecchia data, urgenti o che richiedono particolare attenzione;
- nella maggior parte degli Stati membri esistono *norme sull'informazione delle parti* riguardo alle rispettive cause. Tuttavia, solo in alcuni le parti sono informate in modo automatico o possono accedere a tali informazioni online. Ad esempio, in taluni Stati membri, le parti ricevono notificazioni automatiche tramite il sistema di fascicoli elettronici o promemoria via SMS riguardanti la data dell'udienza.
- in alcuni Stati membri esistono *norme per l'elaborazione delle sentenze*, in particolare norme che definiscono i requisiti specifici in termini di struttura. In molti Stati membri sono inoltre disponibili per i giudici modelli elettronici armonizzati, che spaziano da semplici modelli a materiale più articolato, volto a facilitare la redazione delle decisioni. In un numero minore di Stati membri, il diritto processuale prevede requisiti generali in materia di chiarezza e concisione e in altri è stata sviluppata una politica specifica a favore di un linguaggio chiaro nella comunicazione giudiziaria scritta e orale.
- nella maggioranza degli Stati membri, *le norme sull'assegnazione delle risorse umane* sono connesse al carico di lavoro. Tuttavia, mentre in alcuni paesi gli adeguamenti sono rari, altri dispongono di un sistema di assegnazione più flessibile, che consente loro di adattarsi ogni anno ai cambiamenti o di tenere conto delle esigenze previste.

### 3.3 Indipendenza

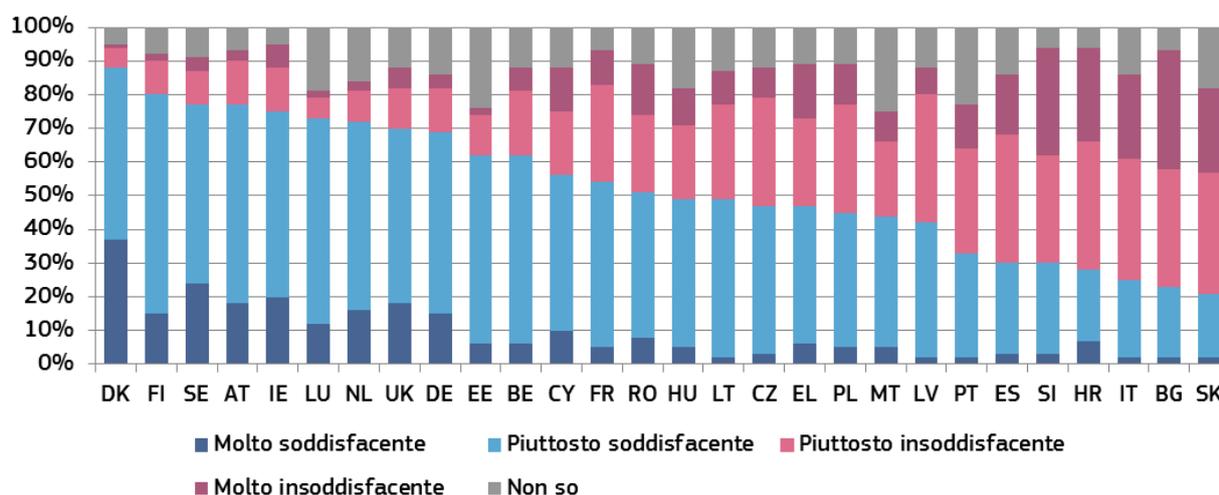
L'indipendenza della magistratura rappresenta un requisito derivante dal diritto a un ricorso effettivo sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (articolo 47)<sup>74</sup>. È inoltre importante per un ambiente che attiri gli investimenti, poiché garantisce l'equità, la prevedibilità, la certezza e la stabilità dell'ordinamento giuridico in cui operano le imprese.

Oltre alle informazioni sull'indipendenza percepita del sistema giudiziario, il quadro di valutazione descrive il modo in cui i sistemi giudiziari sono organizzati per tutelare l'indipendenza della magistratura in determinate situazioni in cui la sua indipendenza potrebbe essere a rischio. Grazie alla continua collaborazione con le reti giudiziarie europee, in particolare la rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ), il quadro di valutazione 2016 presenta dati aggiornati sull'indipendenza strutturale<sup>75</sup>.

Per la prima volta, il quadro di valutazione presenta i risultati delle indagini Eurobarometro sull'indipendenza percepita della magistratura dal punto di vista di cittadini e imprese.

#### 3.3.1 Indipendenza percepita del sistema giudiziario

**Grafico 44: indipendenza percepita della magistratura da parte dei cittadini** (fonte: Eurobarometro<sup>76</sup>)



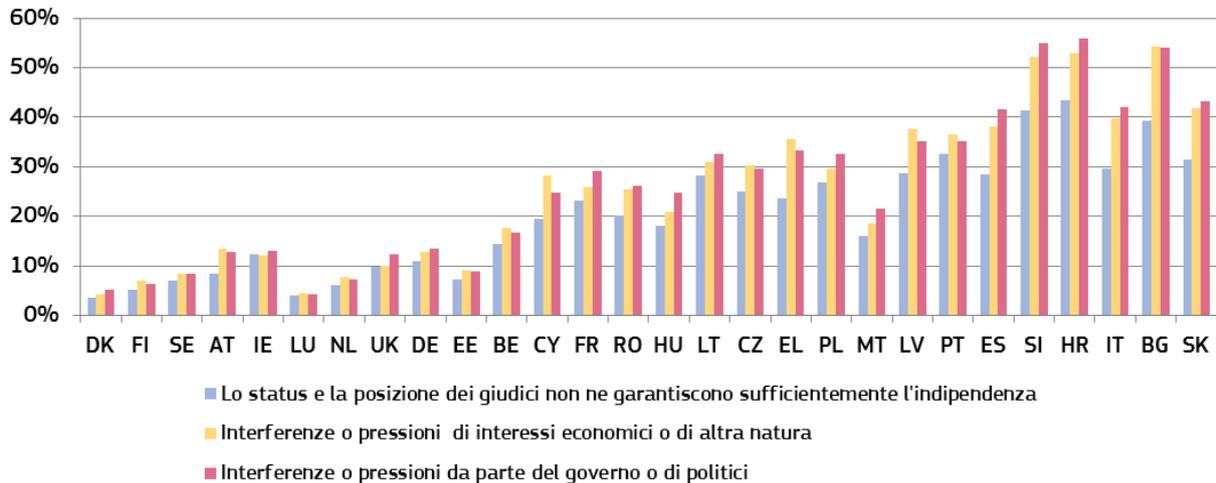
<sup>74</sup> Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>.

<sup>75</sup> I dati si basano sulla guida dell'ENCJ e sulle risposte fornite a un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia o che non sono membri dell'ENCJ (CZ, DE, EE, EL, CY, LU, AT e FI), le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'Unione europea. Cfr. la guida alla rete europea dei Consigli di giustizia, ottobre 2015, disponibile all'indirizzo: [http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/guide/encj\\_guide\\_version\\_oct\\_2015.pdf](http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/guide/encj_guide_version_oct_2015.pdf).

<sup>76</sup> Indagine Eurobarometro FL435, condotta tra il 24 e il 25 febbraio 2016; risposte alla domanda: "In base alle Sue conoscenze, come giudica il sistema giudiziario in (paese dell'intervistato) in termini di indipendenza della magistratura? Pensa che sia molto soddisfacente, piuttosto soddisfacente, piuttosto insoddisfacente o molto insoddisfacente?", consultabile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm)

**Grafico 45: principali motivi per la percezione, da parte dei cittadini, della mancanza di indipendenza** (percentuale di tutti gli intervistati - un valore più elevato corrisponde ad una maggiore influenza) (fonte: Eurobarometro<sup>77</sup>)

Il grafico riflette i principali motivi all'origine della percezione che la magistratura non sia indipendente. I cittadini intervistati che considerano "piuttosto insoddisfacente" o "molto insoddisfacente" l'indipendenza della magistratura potevano scegliere tra tre motivi principali per giustificare il loro giudizio. Gli Stati membri sono rappresentati nel medesimo ordine del grafico 44.

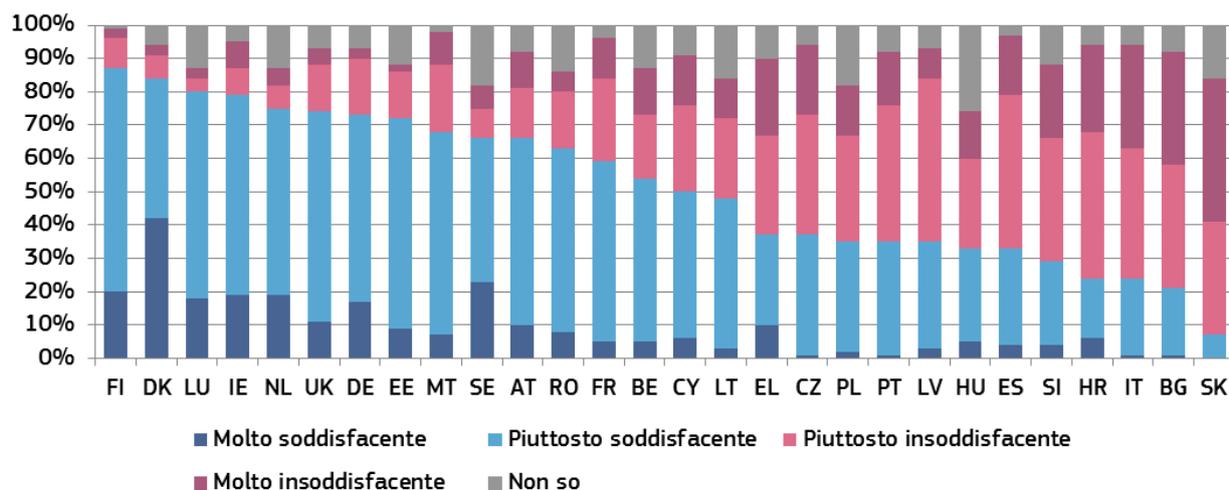


Tra i cittadini intervistati che considerano "piuttosto soddisfacente" o "molto soddisfacente" l'indipendenza del sistema giudiziario, circa tre quarti (pari al 39% di tutti i partecipanti) hanno citato le garanzie costituite dallo status e dalla posizione dei giudici come motivi del loro giudizio<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Indagine Eurobarometro FL435, risposte alla domanda: 'Può dirmi in che misura ciascuno dei seguenti motivi ha determinate il Suo giudizio circa l'indipendenza del sistema giudiziario in (paese dell'intervistato): moltissimo, abbastanza, non molto, per niente?'

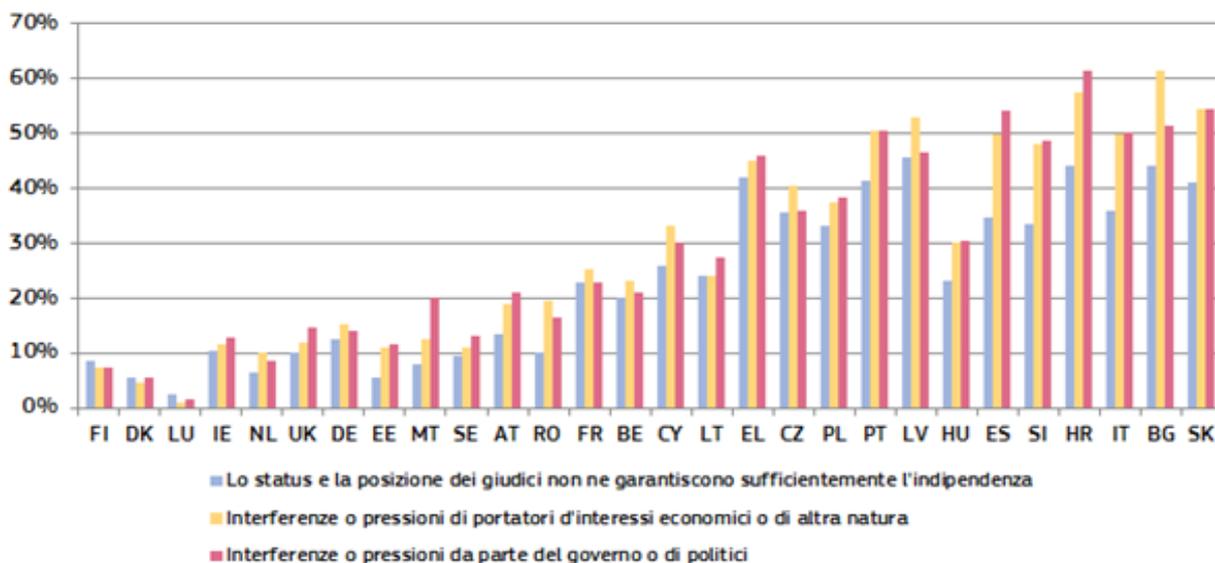
<sup>78</sup> Indagine Eurobarometro FL435.

**Grafico 46: indipendenza percepita della magistratura da parte delle imprese** (source: Eurobarometer<sup>79</sup>)



**Grafico 47: principali motivi per la percezione, da parte delle imprese, della mancanza di indipendenza** (percentuale di tutti gli intervistati - un valore più elevato corrisponde ad una maggiore influenza) (source: Eurobarometer<sup>80</sup>)

Il grafico riflette i principali motivi all'origine della percezione che la magistratura non sia indipendente. Gli intervistati tra le imprese che considerano "piuttosto insoddisfacente" o "molto insoddisfacente" l'indipendenza della magistratura potevano scegliere tra tre motivi principali per giustificare il loro giudizio. Gli Stati membri sono rappresentati nel medesimo ordine del grafico 46.

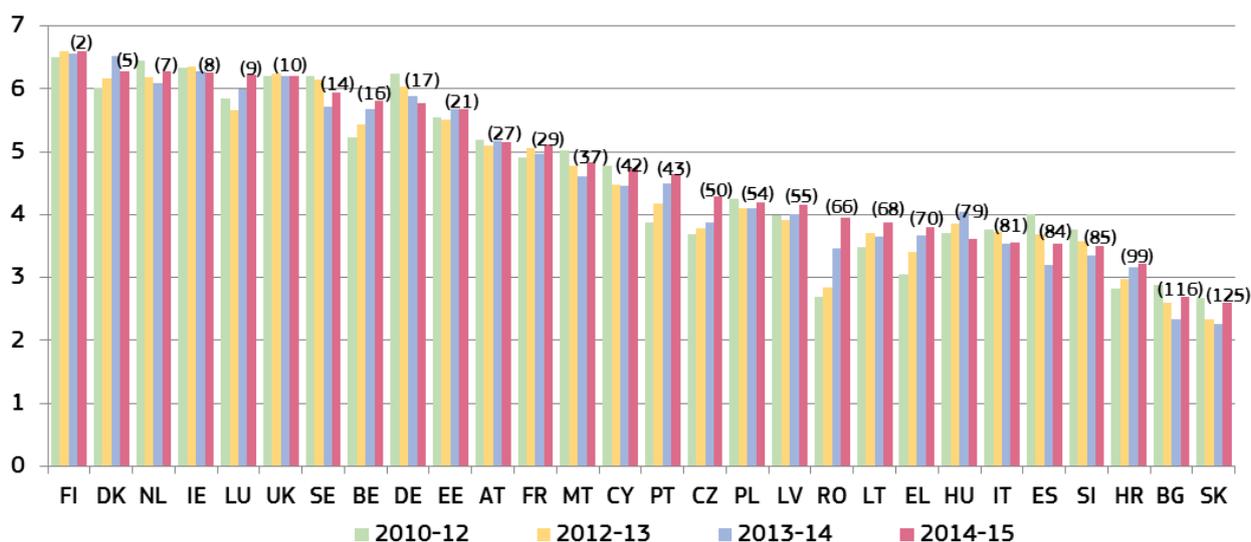


<sup>79</sup> Indagine Eurobarometro FL436, condotta tra il 25 febbraio e il 4 marzo 2016; risposte alla domanda: ‘In base alle Sue conoscenze, come giudica il sistema giudiziario in (paese dell'intervistato) in termini di indipendenza della magistratura? Pensa che sia molto soddisfacente, piuttosto soddisfacente, piuttosto insoddisfacente o molto insoddisfacente?’, consultabile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm)

<sup>80</sup> Indagine Eurobarometro FL436; risposte alla domanda: “In che misura ciascuno dei seguenti motivi ha determinate il Suo giudizio circa l'indipendenza del sistema giudiziario in (paese dell'intervistato): moltissimo, abbastanza, non molto, per niente?”.

Tra le imprese che considerano "piuttosto soddisfacente" o "molto soddisfacente" l'indipendenza del sistema giudiziario, circa tre quarti (pari al 36% di tutte le imprese partecipanti) hanno citato le garanzie costituite dallo status e dalla posizione dei giudici come motivi del loro giudizio.<sup>81</sup>

**Grafico 48: indicatore FEM: percezione dell'indipendenza della magistratura da parte delle imprese\*** (percezione — più il valore è elevato, migliore è la percezione) (fonte: World Economic Forum<sup>82</sup>)



\* Il numero tra parentesi indica la posizione più recente in graduatoria su 140 paesi partecipanti del mondo.

### 3.3.2 Indipendenza strutturale

Per assicurare l'indipendenza strutturale occorrono garanzie giuridiche. Nella maggior parte degli Stati membri sono istituiti Consigli di giustizia incaricati di tutelare l'indipendenza della magistratura. I grafici 49 e 50 illustrano un confronto più ampio e aggiornato relativo alla composizione (in base alla procedura di nomina) e ai poteri dei Consigli di giustizia esistenti nell'UE. Questa rassegna comparativa potrebbe essere utile agli Stati membri per l'adozione di riforme che assicurino l'efficienza dei Consigli di giustizia in quanto istituzioni nazionali indipendenti con la responsabilità ultima di aiutare la magistratura a garantire la giustizia in modo indipendente, tenendo conto al contempo delle tradizioni e delle specificità dei sistemi giudiziari.

Il quadro di valutazione esamina altresì le modalità organizzative dei sistemi giudiziari a tutela dell'indipendenza della magistratura in alcuni tipi di situazioni in cui possa essere a rischio. I quattro indicatori mostrano le garanzie nelle situazioni seguenti: le garanzie riguardanti il trasferimento di giudici senza il loro consenso (grafico 52), la revoca dei giudici (grafico 53), l'assegnazione di nuove cause all'interno di un tribunale (grafico 54) e la rinuncia o riconsuazione di giudici (grafico 55). La *raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2010 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità* (di seguito, "la raccomandazione") stabilisce le norme

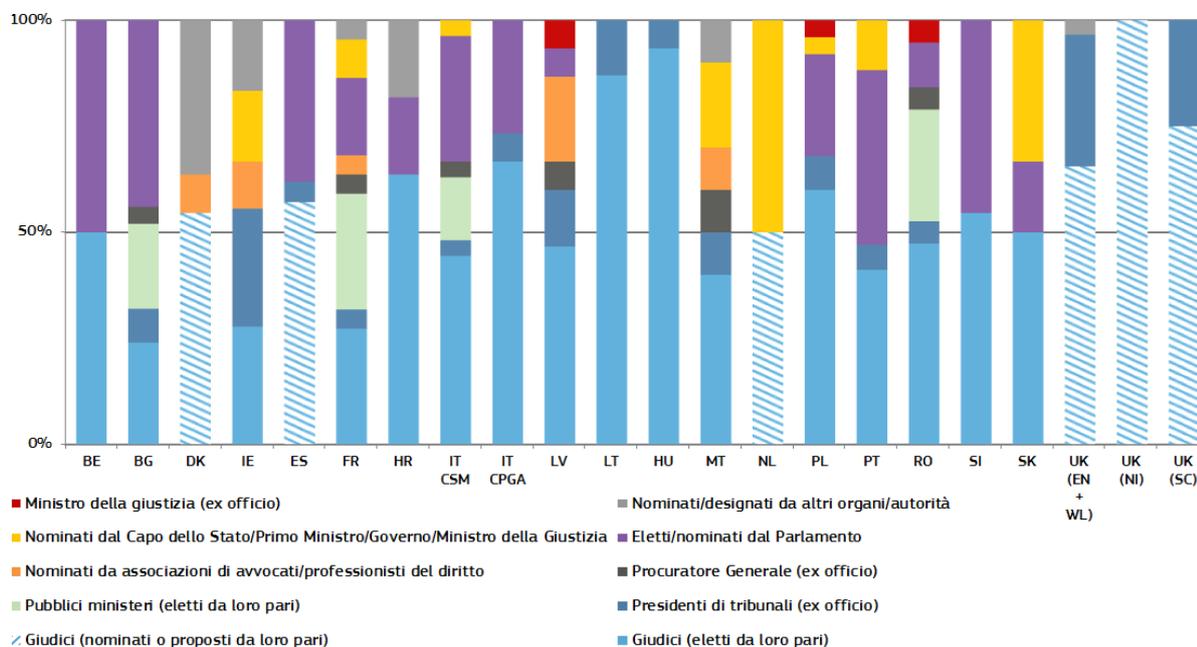
<sup>81</sup> Indagine Eurobarometro FL436

<sup>82</sup> L'indicatore del FEM si basa sulle risposte del sondaggio alla domanda: "Nel Suo paese, in che misura la magistratura è indipendente dalle influenze di membri di amministrazioni pubbliche, cittadini o imprese? [1 = per nulla indipendente; 7 = del tutto indipendente]". Al sondaggio ha partecipato un campione rappresentativo delle imprese che rappresentano i principali settori dell'economia (agricoltura, industria manifatturiera e non, e servizi) in tutti i paesi interessati. Il sondaggio è stato condotto in diversi formati, dai colloqui faccia a faccia o telefonici con dirigenti d'impresa, all'invio per posta di formati cartacei e ai sondaggi online, disponibili all'indirizzo: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>

previste per tutelare l'indipendenza della magistratura in tali situazioni<sup>83</sup>. I grafici sono stati aggiornati nei casi in cui il quadro giuridico o le prassi negli Stati membri siano cambiati dalla pubblicazione del quadro di valutazione 2015. I grafici riportano una rassegna delle garanzie giuridiche applicabili in determinate situazioni, senza tuttavia valutare né presentare dati quantitativi in merito alla loro efficacia; un maggior numero di garanzie non si traduce, di per se, in una maggiore efficienza del sistema giudiziario<sup>84</sup>. Si noti inoltre che, per garantire l'indipendenza della magistratura, è altrettanto fondamentale dare concreta attuazione alle prassi e alle politiche volte a promuovere l'integrità e a prevenire la corruzione nel sistema giudiziario.

#### Grafico 49: composizione dei Consigli di giustizia in base alla procedura di nomina\*<sup>85</sup>

Il grafico illustra la composizione dei Consigli di giustizia<sup>86</sup> facenti parte dell'ENCJ, in base alla procedura di nomina, a seconda che i membri siano giudici/pubblici ministeri eletti o nominati/proposti da loro pari, membri nominati dal potere esecutivo o legislativo oppure membri nominati da altri organi e autorità. Almeno metà dei membri dei Consigli dovrebbero essere giudici scelti da loro pari di tutti i livelli della magistratura e nel rispetto del pluralismo all'interno del sistema giudiziario<sup>87</sup>.



\*BE: i membri giudiziari sono giudici o pubblici ministeri; BG: la categoria dei "pubblici ministeri" comprende un giudice istruttore eletto; DK: tutti i membri sono formalmente nominati dal ministro della Giustizia; la categoria dei "membri designati/nominati da altri organi/autorità" comprende due rappresentanti dei tribunali (nominati dal sindacato del personale amministrativo e dal sindacato della polizia); ES: i membri del Consiglio provenienti dalla magistratura sono nominati dal Parlamento e il Consiglio comunica al Parlamento l'elenco dei candidati che hanno ricevuto il sostegno di un'associazione di magistrati o di venticinque giudici; FR: il Consiglio di giustizia presenta

<sup>83</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità.

<sup>84</sup> La rassegna presenta le modalità organizzative dei sistemi giudiziari e non intende rispecchiarne la complessità né i dettagli.

<sup>85</sup> In base alla guida dell'ENCJ, ottobre 2015.

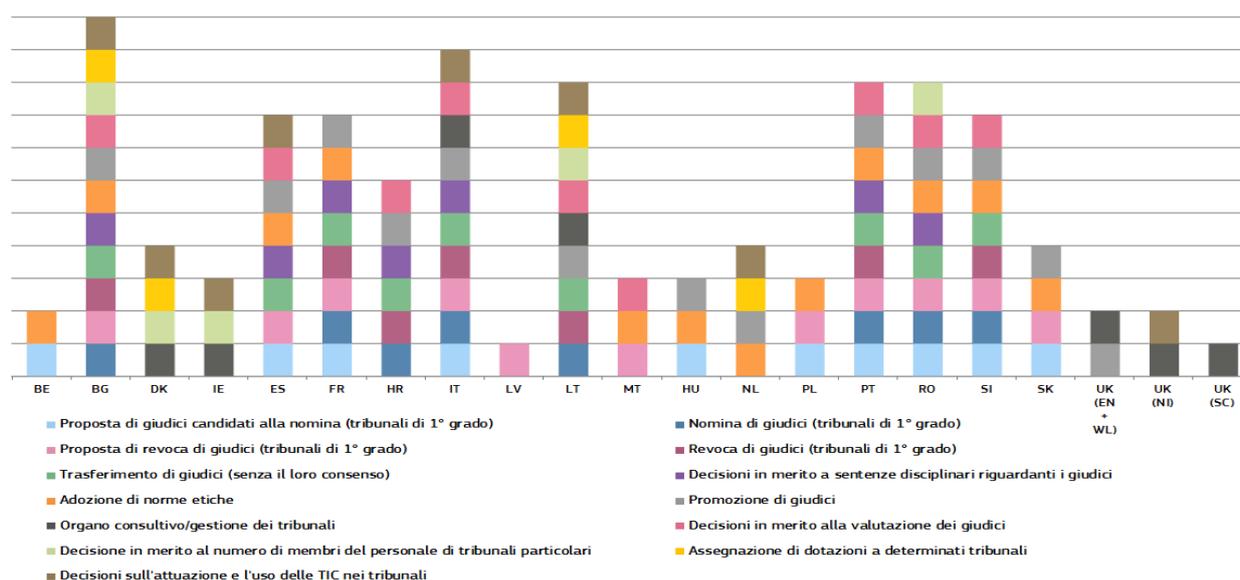
<sup>86</sup> I Consigli di giustizia sono organi indipendenti previsti dalla legge o dalla costituzione finalizzati a garantire l'indipendenza della magistratura e dei singoli giudici e a promuovere pertanto il funzionamento efficace del sistema giudiziario. Cfr. raccomandazione, punti 26-27. Tutti i tre Consigli del Regno Unito sono inclusi nella rassegna: UK (EN+WL) – Consiglio dei giudici di Inghilterra e Galles, UK (NI) – Consiglio dei giudici per l'Irlanda del Nord, e UK (SC) – Consiglio di giustizia per la Scozia.

<sup>87</sup> Cfr. Raccomandazione par. 26-27.

due formazioni: una avente giurisdizione sui giudici in carica e l'altra con giurisdizione sui pubblici ministeri; il Consiglio include un membro del Conseil d'Etat (Consiglio di Stato) eletto dall'assemblea generale del Conseil d'Etat; IT-CSM: Consiglio Superiore della Magistratura (giustizia civile e penale); la categoria dei "giudici" comprende due magistrati (giudici e/o pubblici ministeri) eletti dalla Corte suprema; IT-CPGA: Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (giustizia amministrativa); MT: il capo dell'opposizione nomina un membro onorario; NL: i membri sono formalmente nominati per decreto reale su proposta del ministero della Sicurezza e della Giustizia; RO: i magistrati eletti sono confermati dal Senato; SI: i membri sono eletti dall'Assemblea nazionale su proposta del Presidente della Repubblica.

### Grafico 50: poteri dei Consigli di giustizia\*<sup>88</sup>

Il grafico riporta taluni poteri principali dei Consigli di giustizia facenti parte dell'ENCJ, ad esempio quelli riguardanti la nomina dei giudici e concernenti la loro carriera. È stato ampliato per includere il potere di valutare i giudici, nonché alcuni poteri di gestione, quali quello di decidere il numero di membri del personale del tribunale, assegnare dotazioni a determinati tribunali e definire l'uso delle TIC nei tribunali.



\* Il grafico presenta solo alcuni poteri e non è esaustivo. I Consigli di giustizia hanno competenze supplementari, qui non menzionate. IT: nelle colonne sono rappresentati entrambi i Consigli di giustizia – il CSM, il consiglio per i tribunali civili e penali, e il CPGA, il consiglio per i tribunali amministrativi. Solo il CPGA ha poteri in materia di TIC nei tribunali ed è un organo consultivo; LV: determinati poteri sono esercitati da altri organi giudiziari autonomi, ad esempio per quanto concerne la disciplina e l'etica. In alcuni paesi, l'esecutivo ha l'obbligo, stabilito per legge o per prassi, di seguire la proposta del Consiglio di giustizia relativa alla revoca di un giudice (ad esempio, ES).

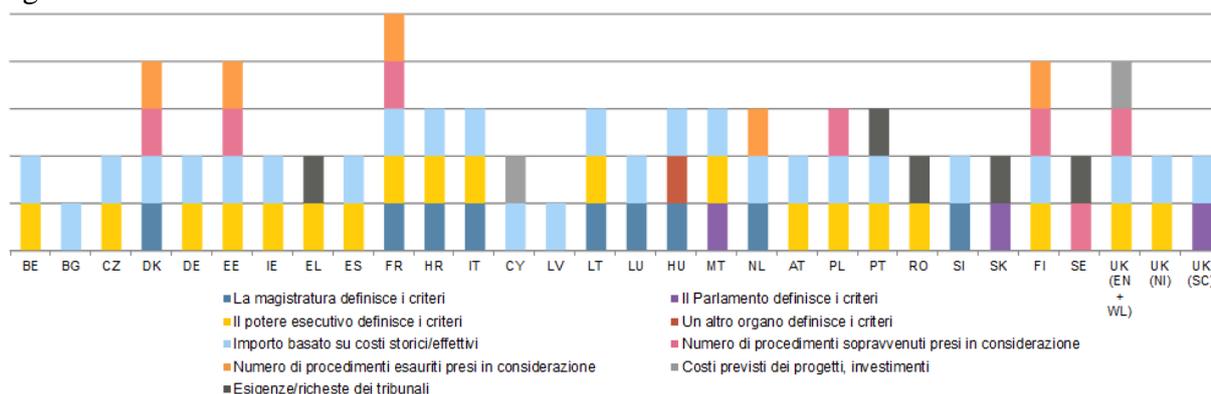
### Grafico 51: criteri per determinare le risorse finanziarie destinate al sistema giudiziario\*<sup>89</sup>

Il grafico indica quale ramo del governo (giudiziario, legislativo o esecutivo) definisce i criteri per la determinazione delle risorse finanziarie destinate al sistema giudiziario. Presenta altresì i seguenti criteri per paese: gli stanziamenti sono basati o su costi storici/effettivi, ossia il criterio

<sup>88</sup> In base alla guida dell'ENCJ, ottobre 2015.

<sup>89</sup> Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Le risposte degli Stati membri senza Consigli di giustizia sono state ottenute grazie alla collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE. Gli Stati membri figurano nell'ordine alfabetico determinato dalla loro denominazione geografica nella rispettiva lingua. L'altezza delle colonne non riflette necessariamente l'efficacia delle garanzie.

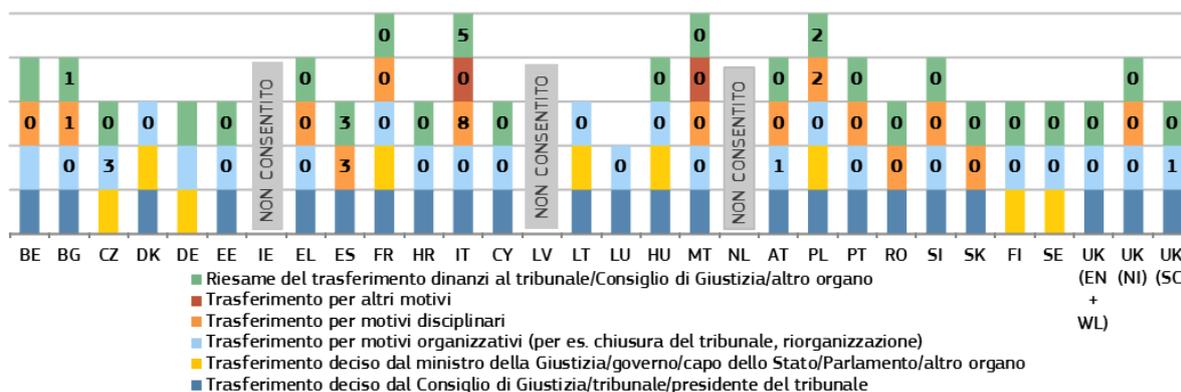
più comune o, meno frequentemente, sul numero di cause nuove/definite, i costi previsti o le esigenze/istanze dei tribunali.



\* EL e CY: informazioni dal quadro di valutazione 2015; DK: è preso in considerazione il numero di cause nuove e definite in primo grado; DE: dati riguardanti esclusivamente il bilancio della Corte suprema (per quanto riguarda il primo e il secondo grado, i sistemi giudiziari variano tra gli Stati federali); EE: è preso in considerazione il numero di cause nuove e definite in primo e secondo grado; FR: è preso in considerazione il numero di cause nuove e definite in tutti i gradi di giudizio; IT: il ministero della Giustizia definisce i criteri per i tribunali civili e penali, mentre il Consiglio di giustizia (CPGA) definisce i criteri per i tribunali amministrativi; HU la normativa stabilisce che le retribuzioni dei giudici vengano determinate dalla legge sul bilancio centrale in modo tale che l'importo non sia inferiore a quello dell'anno precedente; NL: viene considerato il numero delle cause definite in base a una valutazione dei costi per le autorità giurisdizionali.

**Grafico 52: garanzie riguardanti il trasferimento dei giudici senza il loro consenso\*<sup>90</sup> (inamovibilità dei giudici)**

Il grafico mostra se è consentito il trasferimento dei giudici senza il loro consenso e, in tal caso, quali autorità decidono in merito a tali questioni, i motivi del trasferimento e le possibilità di ricorso avverso la decisione di trasferimento. Le cifre indicano il numero di giudici trasferiti senza il loro consenso nel 2014 per motivi organizzativi, disciplinari o di altra natura, nonché il numero di ricorsi presentati (l'assenza di cifre significa che non vi erano dati disponibili)<sup>91</sup>.



\* BE: trasferimento per motivi organizzativi solo all'interno di un tribunale; CZ: un giudice può essere trasferito solo in un tribunale dello stesso grado, di grado superiore o inferiore (tutti facenti parte dello stesso distretto); DE:

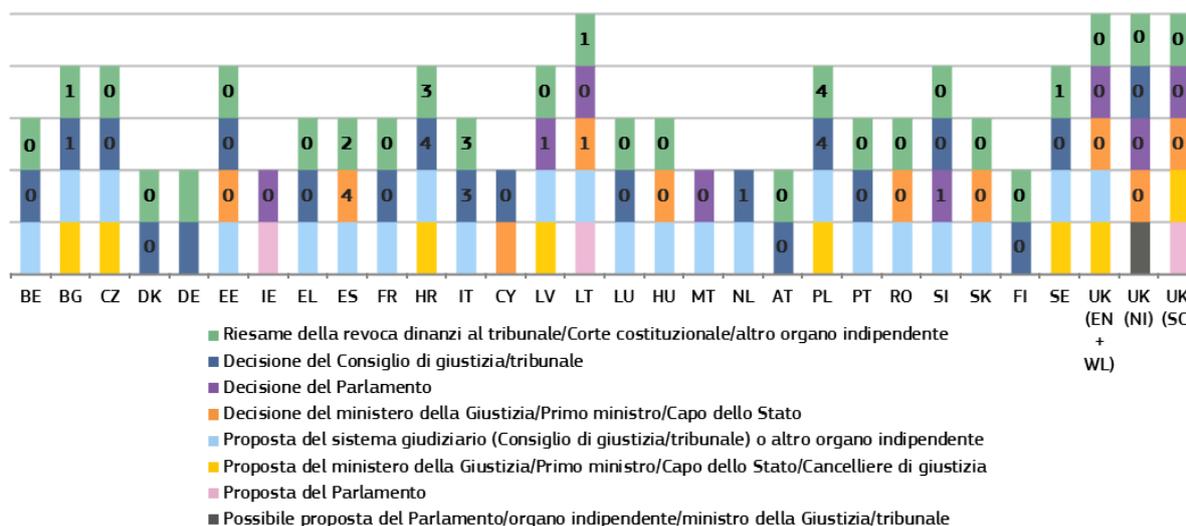
<sup>90</sup> Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Le risposte degli Stati membri senza Consigli di giustizia sono state ottenute grazie alla collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE. Gli Stati membri figurano nell'ordine alfabetico determinato dalla loro denominazione geografica nella rispettiva lingua. L'altezza delle colonne non riflette necessariamente l'efficacia delle garanzie.

<sup>91</sup> Il punto 52 della raccomandazione contiene una serie di garanzie sull'inamovibilità dei giudici e prevede che un giudice non possa essere assegnato ad altre funzioni giudiziarie senza il suo consenso, salvo in caso di sanzioni disciplinari o riforma organizzativa del sistema giudiziario.

trasferimento per una durata massima di tre mesi e solo in caso di rappresentanza; FR: il ministro della Giustizia può disporre il trasferimento di un giudice per motivi organizzativi nei rari casi di chiusura di un tribunale o per motivi giuridici quali la nomina a tempo determinato (per un presidente di tribunale o per funzioni specializzate); IT: dal CSM (consiglio dei tribunali civili e penali) sono stati trasferiti sei giudici, tre dei quali hanno presentato ricorso contro il trasferimento; i due giudici trasferiti dal CPGA (consiglio dei tribunali amministrativi) hanno presentato ricorso contro il trasferimento. Il CPGA può ordinare il trasferimento di giudici solo per motivi disciplinari; LT: trasferimento temporaneo in caso di urgente necessità di garantire il buon funzionamento del tribunale; RO: solo trasferimenti temporanei, per una durata massima di un anno, per motivi disciplinari; FI: trasferimento in caso di riorganizzazione delle funzioni della pubblica amministrazione.

### Grafico 53: revoca di giudici di primo e di secondo grado\*<sup>92</sup>

Il grafico presenta le autorità che hanno il potere di proporre e decidere la revoca di giudici di primo e secondo grado<sup>93</sup>. La parte superiore della colonna indica quale autorità prende la decisione finale<sup>94</sup> mentre la parte inferiore indica, ove pertinente, quale autorità propone la revoca e chi deve essere consultato prima che venga presa una decisione. Le cifre indicano il numero di giudici (di tutti gli ordini di tribunali) revocati nel 2014 da un determinato organismo e il numero di ricorsi contro la revoca (l'assenza di cifre significa che non vi sono dati disponibili).



\* IT: il CSM (il consiglio dei tribunali civili e penali) ha revocato tre giudici, che hanno presentato ricorso, mentre il CPGA (il consiglio dei tribunali amministrativi) non ha revocato alcun giudice; PT: non è stato revocato alcun giudice, ma i tre che sono stati oggetto di pensionamento obbligatorio hanno presentato ricorso; SE: il ricorso proposto riguardava una decisione di un tribunale distrettuale che rivedeva una decisione dell'autorità nazionale per gli illeciti disciplinari del 2011; UK (EN+WL): non è stato revocato nessun giudice a tempo pieno, ma solo giudici a tempo parziale (retribuiti con onorario), e specificatamente, un giudice di tribunale, cinque magistrati e dieci membri del tribunale (membri onorari). In alcuni paesi, l'esecutivo ha l'obbligo, stabilito per legge o per prassi, di seguire la proposta del Consiglio di giustizia relativa alla revoca di un giudice (per esempio ES, LT).

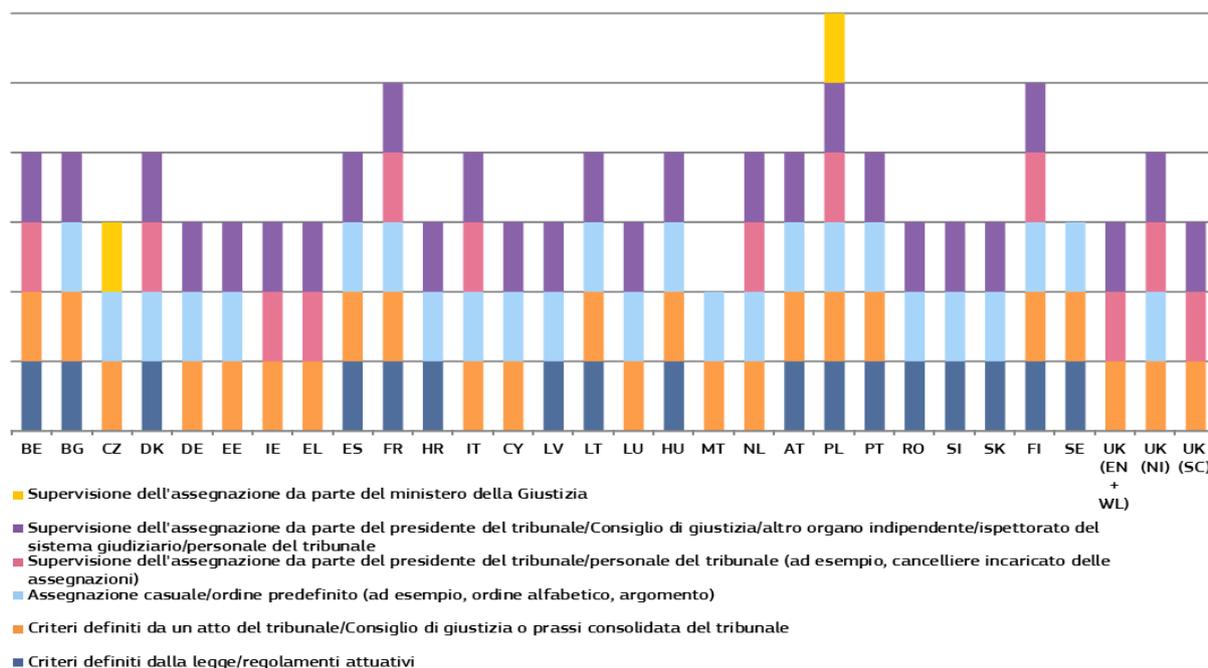
<sup>92</sup> Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Le risposte degli Stati membri senza Consigli di giustizia sono state ottenute grazie alla collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE. Gli Stati membri figurano nell'ordine alfabetico determinato dalla loro denominazione geografica nella rispettiva lingua. L'altezza delle colonne non riflette necessariamente l'efficacia delle garanzie.

<sup>93</sup> I punti 46 e 47 della raccomandazione impongono che i sistemi nazionali prevedano garanzie in merito alla revoca dei giudici.

<sup>94</sup> Può trattarsi di uno o due organi differenti a seconda del motivo della revoca o del tipo di giudice (ad esempio, presidente, ecc.).

## Grafico 54: assegnazione delle cause all'interno di un tribunale<sup>95</sup>

Il grafico illustra il livello al quale sono definiti i criteri per l'assegnazione delle cause all'interno di un tribunale, le modalità con cui le cause sono assegnate e l'autorità che sovrintende all'assegnazione<sup>96</sup>. Rivestono inoltre grande importanza le modalità con cui sono applicati i sistemi quali l'assegnazione casuale delle cause<sup>97</sup>.



## Grafico 55: rinuncia e ricusazione di un giudice<sup>98</sup>

Il grafico illustra se i giudici possono essere o meno oggetto di sanzione nel caso in cui non rispettino l'obbligo di rinunciare all'assegnazione di una causa qualora la loro imparzialità sia in discussione o compromessa o qualora vi sia una ragionevole percezione che possa esserlo. Il

<sup>95</sup> Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Le risposte degli Stati membri senza Consigli di giustizia sono state ottenute grazie alla collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE.

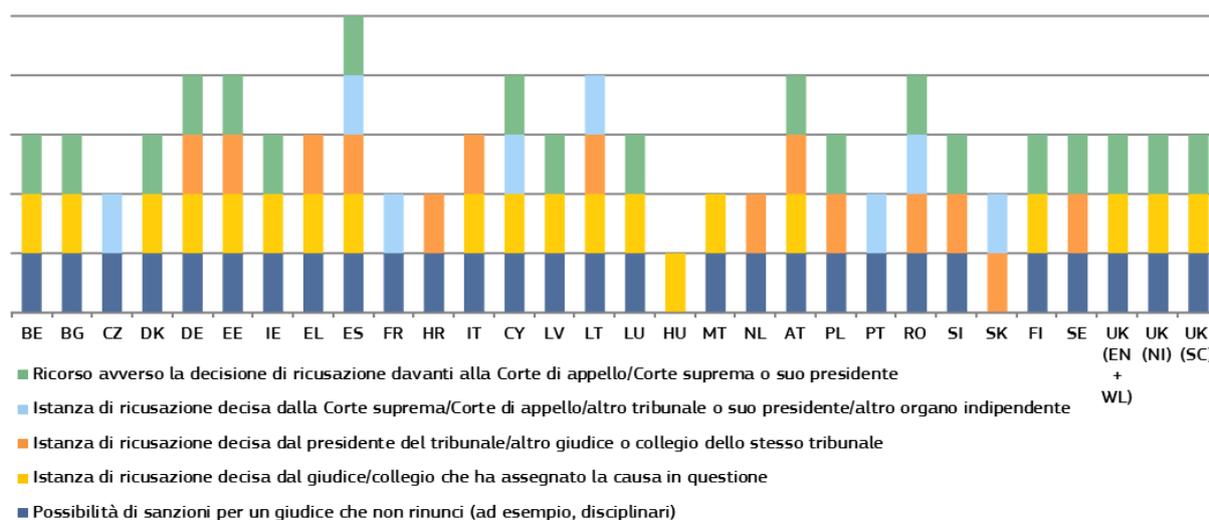
<sup>96</sup> Il punto 24 della raccomandazione impone che la distribuzione degli affari all'interno di un tribunale deve seguire criteri oggettivi predeterminati, al fine di garantire il diritto a un giudice indipendente e imparziale.

<sup>97</sup> Ad esempio, l'ultima relazione della Commissione sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica invitava la BG a: 'Creare all'interno del CSM e dell'ispettorato giudiziario una struttura che monitori l'applicazione e la sicurezza del nuovo sistema di assegnazione casuale delle cause nei tribunali. Tali istituzioni devono essere trasparenti sui risultati delle ispezioni e il follow-up dei problemi individuati.' COM(2016) 40 final, consultabile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0040&rid=1>

<sup>98</sup> Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Le risposte degli Stati membri senza Consigli di giustizia sono state ottenute grazie alla collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE. Gli Stati membri figurano nell'ordine alfabetico determinato dalla loro denominazione geografica nella rispettiva lingua. L'altezza delle colonne non riflette necessariamente l'efficacia delle garanzie.

grafico indica altresì l'autorità<sup>99</sup> responsabile delle decisioni in merito a un'istanza di ricusazione presentata da una parte per contestare un giudice<sup>100</sup>.



### 3.3.3 Lavori delle reti giudiziarie sull'indipendenza della magistratura

Il quadro di valutazione presenta una rassegna comparativa di alcune garanzie giuridiche intese a proteggere l'indipendenza della magistratura, ma non ne valuta l'efficacia. Nel precedente quadro di valutazione, la Commissione ha incoraggiato le reti giudiziarie ad approfondire la loro valutazione in merito all'efficacia di tali garanzie giuridiche per l'indipendenza della magistratura, anticipando che avrebbe riflettuto sul modo di integrarne i risultati nei futuri quadri di valutazione.

Come primo passo in questa direzione, nel 2015 l'ENCJ ha realizzato uno studio<sup>101</sup> sull'indipendenza e la responsabilità del sistema giudiziario che verteva sull'esame delle garanzie giuridiche come formalmente stabilite dalla legge. Lo studio ha analizzato la situazione degli Stati membri i cui Consigli di giustizia sono membri dell'ENCJ. In aggiunta a un sondaggio sulla percezione dell'indipendenza da parte dei giudici, lo studio contiene diversi indicatori relativi all'indipendenza giudiziaria, quali l'autonomia organizzativa, il finanziamento della magistratura, la gestione dei tribunali, le decisioni che riguardano i giudici in termini di risorse umane, l'inevitabilità, le procedure di ricorso, la rendicontazione periodica, le relazioni con la stampa, l'etica giudiziaria, la rinuncia o la ricusazione dei giudici. Le situazioni riscontrate da alcuni

<sup>99</sup> Talvolta più di un'autorità può prendere tale decisione a seconda del livello del tribunale presso il quale opera il giudice ricusato.

<sup>100</sup> I punti 59, 60 e 61 della raccomandazione dispongono che i giudici devono agire in tutti i casi in maniera indipendente e imparziale e devono astenersi dal giudicare o rifiutare di pronunciare se sussistano valide ragioni stabilite per legge, e solo in tal caso.

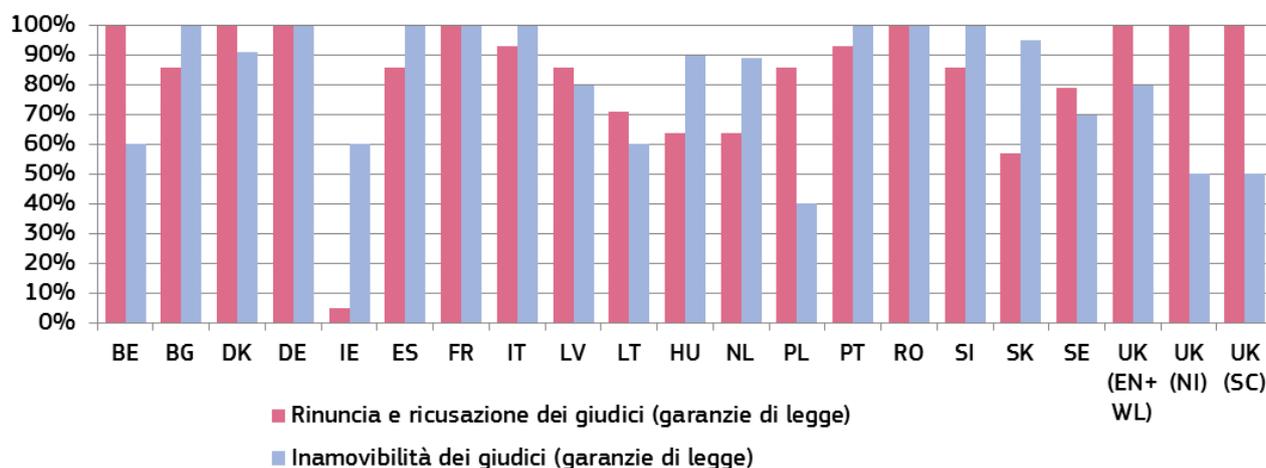
<sup>101</sup> Gli indicatori dell'ENCJ sono elaborati a partire dai risultati presentati nella relazione 2014-2015 dell'ENCJ sull'indipendenza e la responsabilità della magistratura e della procura. La relazione utilizza indicatori che concernono gli aspetti giuridici e gli altri aspetti oggettivamente rilevabili degli ordinamenti giuridici, essenziali per l'indipendenza e la responsabilità. Per quanto concerne la misurazione di tali aspetti obiettivi, i Consigli, o in loro assenza, altri organismi competenti in materia di governance, sono responsabili della valutazione e della classificazione, per mezzo di un questionario armonizzato. Pur trattandosi di un'autovalutazione, gli aspetti che ne sono oggetto possono essere verificati da chiunque abbia una conoscenza approfondita dell'ordinamento giuridico in questione. Gli indicatori presentano le opinioni dell'ENCJ su come dovrebbero essere elaborate le disposizioni formali stabilite dalla legge per proteggere l'indipendenza della magistratura. Cfr. pag. 16 e 23 della relazione ENCJ, consultabile all'indirizzo:

[http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj\\_report\\_independence\\_accountability\\_2014\\_2015\\_adopted\\_ga\\_corr\\_2016.pdf](http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_2014_2015_adopted_ga_corr_2016.pdf).

indicatori sono illustrate nei precedenti grafici, ad esempio quelle relative all'inamovibilità e alla rinuncia o alla ricsuzione dei giudici.

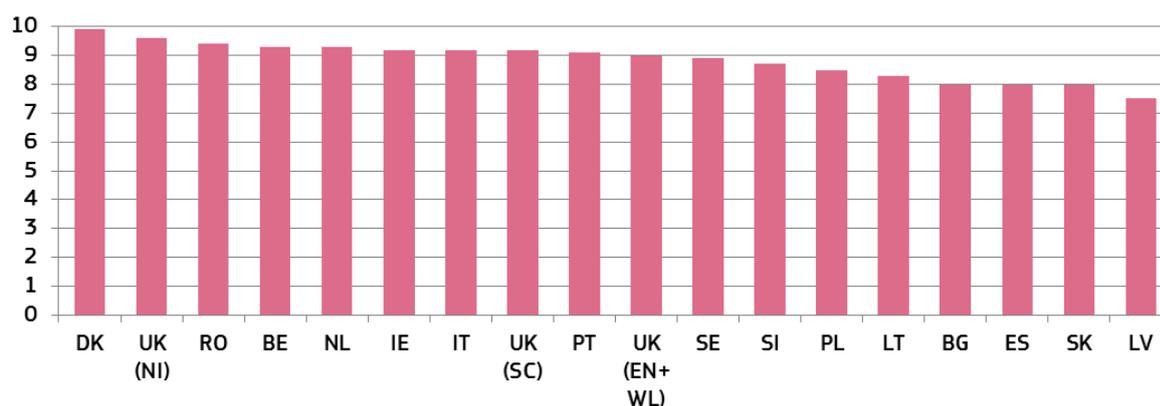
### Grafico 56: esempi di garanzie esaminate dall'ENCJ<sup>102</sup>

Il grafico ha per oggetto la rinuncia o la ricsuzione dei giudici e la loro inamovibilità e fornisce un quadro delle disposizioni formali stabilite dalla legge per affrontare tali situazioni, senza misurarne l'efficacia nella pratica o valutarne l'uso. Più specificamente, il grafico mostra le disposizioni in materia di rinuncia volontaria, violazione di un obbligo di rinuncia, richiesta di ricsuzione, autorità competente della decisione e possibilità di ricorso avverso una decisione relativa a una richiesta di ricsuzione. Il grafico mostra anche le disposizioni concernenti la possibilità di trasferimento (temporaneo o permanente; per motivi diversi da quelli disciplinari) dei giudici presso altre funzioni giurisdizionali (altre mansioni giurisdizionali, tribunali o sedi) senza il loro consenso.



<sup>102</sup> Gli indicatori dell'ENCJ sono elaborati a partire dai risultati presentati nella relazione 2014-2015 dell'ENCJ sull'indipendenza e la responsabilità della magistratura e della procura (il risultato è presentato in percentuale di un punteggio massimo standardizzato).

**Grafico 57: indagine dell'ENJC sulla percezione dell'indipendenza da parte dei giudici**  
*(percezione — più il valore è elevato, migliore è la percezione)<sup>103</sup>*



<sup>103</sup> Il grafico si basa sulle risposte del sondaggio alla domanda: "Su una scala da 0 a 10 (in cui 0 sta per "per nulla indipendente" e 10 per "il maggior livello di indipendenza possibile"), come giudice mi sento: per nulla indipendente o pienamente indipendente?" Al sondaggio condotto nel marzo 2015 hanno partecipato in totale 4 874 giudici. Non hanno partecipato al sondaggio i seguenti membri dell'ENCJ: FR, MT, HR e HU. SE è un membro osservatore dell'ENCJ.

### 3.3.4 Sintesi sull'indipendenza del sistema giudiziario

L'indipendenza della magistratura è un elemento fondamentale in un sistema giudiziario efficace. È essenziale per preservare lo Stato di diritto, l'imparzialità dei procedimenti giudiziari e la fiducia di cittadini e imprese nell'ordinamento giuridico. Il quadro di valutazione presenta le tendenze sull'indipendenza percepita del sistema giudiziario, nonché informazioni sulle garanzie giuridiche per l'indipendenza e sui Consigli di giustizia (organismi responsabili della tutela dell'indipendenza della magistratura).

- Integrando il sondaggio condotto presso le imprese dal Forum economico mondiale (FEM), il quadro di valutazione 2016 amplia l'analisi *dell'indipendenza percepita* con una nuova indagine Eurobarometro condotta tra i cittadini e le imprese:
  - Un confronto tra tutti i sondaggi mostra generalmente risultati analoghi, soprattutto tra gli Stati membri in cui la percezione dell'indipendenza della magistratura è la più elevata o la più bassa;
  - Il sondaggio FEM, presentato per la quarta volta, mostra che *la percezione dell'indipendenza da parte delle imprese* è migliorata o rimasta stabile nella maggior parte degli Stati membri rispetto all'anno precedente, con miglioramenti rimarchevoli in alcuni Stati membri con livelli bassi di indipendenza percepita (grafico 48);
  - Tra le ragioni della percezione della mancanza di indipendenza del sistema giudiziario, *le interferenze o le pressioni da parte del governo o di politici, e da parte di portatori di interessi specifici e economici* risultano particolarmente significative per molti degli Stati membri in cui il livello di indipendenza percepita è molto basso (grafici 45 e 47).
- Il quadro di valutazione presenta nuovamente una *mappatura delle garanzie giuridiche* per l'indipendenza della magistratura, presentando le modalità organizzative dei sistemi giudiziari a tutela dell'indipendenza della magistratura in alcuni tipi di situazioni in cui possa essere a rischio.
  - Per quanto concerne il *trasferimento dei giudici senza il loro consenso* e la *revoca di giudici* di primo e di secondo grado, il quadro di valutazione indica che in quasi tutti gli Stati membri i giudici trasferiti o revocati possono proporre un ricorso o un controllo giurisdizionale della decisione. I grafici mostrano che sono pochi i giudici revocati o trasferiti senza il loro consenso e che la maggior parte dei trasferimenti sono dovuti a motivi disciplinari (grafici 52 e 53).
  - In gran parte degli Stati membri *l'assegnazione* delle cause avviene in modo casuale o seguendo un ordine predefinito, con una conseguente restrizione del potere discrezionale a condizione che i sistemi siano applicati in modo corretto e che l'assegnazione delle cause sia oggetto di controllo (grafico 54).
  - Ad eccezione di qualche Stato membro, i giudici che non *rinunciano* all'assegnazione di una causa qualora la loro imparzialità sia in discussione possono essere oggetto di sanzioni disciplinari (grafico 55).
- Il quadro di valutazione presenta i lavori svolti dalla rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ) sull'indipendenza della magistratura, che rappresentano un primo passo verso una valutazione dell'efficacia delle garanzie nella pratica (grafico 56).
- Alla luce di una rassegna aggiornata riguardante la *composizione e i poteri dei Consigli di giustizia*, il quadro di valutazione mostra che nella maggior parte dei Consigli i giudici (e i pubblici ministeri) *sono selezionati da loro pari* (grafico 49). Rivela inoltre che, oltre ai poteri relativi alla nomina e alla revoca dei giudici e a decisioni concernenti la loro carriera, solo pochi Consigli dispongono di *poteri di gestione* per stabilire il numero dei membri del personale in determinati tribunali, le dotazioni assegnate ai tribunali e l'uso delle TIC al loro

interno (grafico 50).

- Solo in una minoranza di Stati membri la magistratura partecipa alla *definizione dei criteri per definire le risorse finanziarie* del sistema giudiziario. In un numero maggiore di Stati membri questi criteri sono definiti soltanto dal potere esecutivo e/o legislativo (grafico 51).

#### **4. CONCLUSIONI**

La quarta edizione del quadro di valutazione UE della giustizia delinea una panoramica consolidata dei progressi dei sistemi giudiziari nazionali in termini di efficienza, qualità e indipendenza. Anche se la situazione cambia notevolmente a seconda dello Stato membro e dell'indicatore, il quadro di valutazione 2016 rivela alcuni segnali positivi che dimostrano che gli sforzi profusi per migliorare i sistemi giudiziari apportano i loro frutti. Il quadro di valutazione continuerà a seguire questi sviluppi e ad approfondire l'analisi comparativa. Il ruolo fondamentale dei sistemi giudiziari per preservare lo Stato di diritto impone che le iniziative intraprese siano portate avanti con impegno e determinazione.