



Bruxelles, 17.3.2014  
COM(2014) 155 final

**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 2014**

## 1. INTRODUZIONE

L'edizione 2014 del quadro di valutazione UE della giustizia (di seguito denominato "quadro di valutazione") è presentato in un contesto in cui vari Stati membri sono impegnati in un processo di riforma dei propri sistemi giudiziari per renderli più efficaci per cittadini e imprese. Tali riforme hanno una rilevanza diretta per l'Unione e sono attentamente seguite dalle istituzioni europee e dalle parti interessate.

Qualità, indipendenza ed efficienza sono le componenti fondamentali di un sistema giudiziario efficiente. Il buon funzionamento dei sistemi giudiziari è un prerequisito strutturale importante su cui gli Stati membri basano le proprie politiche in materia di crescita sostenibile e stabilità sociale. Per questi motivi, dal 2011 le riforme giudiziarie nazionali sono diventate parte integrante delle componenti strutturali negli Stati membri interessati dai programmi di aggiustamento economico<sup>1</sup>. Dal 2012<sup>2</sup> il miglioramento della qualità, dell'indipendenza e dell'efficienza dei sistemi giudiziari è anche una priorità del semestre europeo, il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'Unione, come segnalato nell'analisi annuale della crescita 2014<sup>3</sup>. Il quadro di valutazione alimenta il processo del semestre europeo fornendo dati oggettivi sul funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali, contribuendo così all'identificazione degli aspetti che meritano particolare attenzione per garantire l'attuazione delle riforme.

L'accesso a una giustizia effettiva è un diritto essenziale, che è alla base delle democrazie europee ed è riconosciuto dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Per questo motivo, il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice è sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 47). Quando un tribunale nazionale applica la normativa dell'Unione europea, agisce come "tribunale dell'Unione" e deve offrire una tutela giurisdizionale effettiva a cittadini e imprese di cui sono stati violati i diritti garantiti dal diritto dell'Unione. L'efficacia dei sistemi giudiziari è pertanto cruciale per l'attuazione del diritto dell'Unione e il rafforzamento della fiducia reciproca.

### *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 efficace 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, e intende illustrare le tendenze del funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali nel tempo, per cui non presenta una graduatoria unica generale, bensì una panoramica sul funzionamento di tutti i sistemi giudiziari in base a vari indicatori di interesse comune a tutti gli Stati membri.

Il quadro di valutazione non promuove un tipo particolare di sistema giudiziario. 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 efficace.

Il quadro di valutazione 2014 si concentra sul contenzioso civile, commerciale e amministrativo, al fine di sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare il clima imprenditoriale e superare la

<sup>1</sup> Nel 2014, i programmi di aggiustamento economico in Grecia, Portogallo e Cipro prevedono precise condizioni in materia di riforma della giustizia.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione, Analisi annuale della crescita 2013, COM(2012) 750 final.

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione, Analisi annuale della crescita 2014, COM(2013) 800 final.

crisi finanziaria e del debito sovrano. Il quadro di valutazione è uno strumento che si sviluppa nell'ambito del dialogo con gli Stati membri e il Parlamento europeo con lo scopo di identificare i parametri fondamentali di un sistema giudiziario efficace. Il Parlamento europeo ha esortato la Commissione ad ampliare progressivamente la portata del quadro di valutazione.

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

Le scarse prestazioni poste in evidenza dagli indicatori del quadro di valutazione richiedono 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 *raccomandazioni specifiche per paese* in merito alla necessità di migliorare i sistemi giudiziari<sup>4</sup>.

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

Il quadro di valutazione si avvale di diverse fonti di informazione. Attualmente, 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 commissionato uno studio specifico<sup>5</sup>. I dati risalgono al 2012 e sono stati forniti dagli Stati membri secondo la metodologia della CEPEJ<sup>6</sup>. Lo studio contiene anche schede per paese che contestualizzano meglio le informazioni e che, pertanto, andrebbero lette unitamente ai dati.

Per il quadro di valutazione 2014, la Commissione si è anche avvalsa di altre fonti di informazione, segnatamente Eurostat, la Banca mondiale, il *World Economic Forum* e le reti giudiziarie europee, in particolare la rete europea dei Consigli di giustizia, che ha risposto a un questionario sull'indipendenza della magistratura. Ulteriori dati sono stati altresì ottenuti attraverso due studi pilota sul campo relativi al funzionamento degli organi giurisdizionali nazionali per l'applicazione delle norme in materia di concorrenza e tutela del consumatore<sup>7</sup>.

*Efficacia dei sistemi giudiziari nazionali: una componente strutturale della crescita*

Istituzioni di alta qualità, tra cui sistemi giudiziari nazionali efficaci, sono determinanti per la performance economica. In un'epoca di crisi finanziaria, economica e del debito sovrano, tali istituzioni svolgono un ruolo fondamentale per ristabilire la fiducia e promuovere la ripresa della crescita. Decisioni giudiziarie prevedibili, tempestive ed esecutive sono componenti strutturali importanti di un contesto favorevole per le imprese in quanto contribuiscono a creare fiducia e stabilità nell'intero ciclo economico mantenendo la fiducia necessaria per avviare un'impresa, far eseguire un contratto, promuovere investimenti, rimborsare un debito privato o proteggere il diritto di proprietà o altri diritti.

L'impatto dei sistemi giudiziari nazionali sull'economia è sottolineato dal Fondo monetario internazionale<sup>8</sup>, dalla Banca centrale europea<sup>9</sup>, dall'OCSE<sup>10</sup>, dal *World Economic Forum*<sup>11</sup> e

<sup>4</sup> I motivi delle raccomandazioni specifiche per paese sono esposti dalla Commissione in un documento di lavoro dei suoi servizi consultabile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/index_it.htm)

<sup>5</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)

<sup>6</sup> Non tutti gli Stati membri hanno fornito dati alla CEPEJ.

<sup>7</sup> Studio sul funzionamento dei tribunali nazionali per l'applicazione delle norme del diritto in materia di concorrenza, svolto dall'ICF GHK, 2014; studio sul funzionamento dei tribunali nazionali per l'applicazione delle norme del diritto in materia di tutela del consumatore, svolto dal Centre for Strategy and Evaluation Services LLP, 2014. Consultabili 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>8</sup> FMI, "*Fostering Growth in Europe Now*", 18 giugno 2012.

<sup>9</sup> Consultabile all'indirizzo: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130516.en.html>

dalla Banca mondiale<sup>12</sup>. L'efficacia del sistema giudiziario incentiva gli investimenti in un determinato paese<sup>13</sup>. Studi dimostrano che sussiste una correlazione positiva tra le dimensioni delle imprese e l'efficacia del sistema giudiziario e minori incentivi agli investimenti e alle assunzioni e carenze nel funzionamento della giustizia<sup>14</sup>. La crescita, soprattutto nei settori più innovativi, quelli che spesso fanno affidamento su attività immateriali come i diritti di proprietà intellettuale, dipende dal buon funzionamento del sistema di applicazione della legge<sup>15</sup>. Sistemi giudiziari efficienti promuovono anche la concorrenza sul mercato. Laddove i sistemi giudiziari garantiscono una corretta esecuzione dei contratti, le imprese sono dissuase dall'assumere comportamenti opportunistici nei loro rapporti economici, e i costi delle operazioni si riducono. Infine, la fiducia nel buon funzionamento dei sistemi giudiziari favorisce l'imprenditorialità. Le carenze dei sistemi giudiziari comportano costi di finanziamento più elevati<sup>16</sup>. I creditori sono più propensi a prestare denaro quando possono contare sul fatto che il sistema giudiziario è efficiente e permette di ottenere il rimborso dei finanziamenti concessi.

### *Un ampio dibattito sull'efficienza dei sistemi giudiziari*

La presentazione della prima edizione del quadro di valutazione ha contribuito a un ampio scambio di pareri sull'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali nell'Unione europea. Nella risoluzione del 4 febbraio 2014 sul quadro di valutazione UE della giustizia<sup>17</sup>, il Parlamento europeo ha manifestato grande interesse per il quadro di valutazione, esortando la Commissione a procedere in tale esercizio. Il Parlamento ha messo in luce l'importanza di garantire un sistema giudiziario efficiente e indipendente che possa concorrere alla crescita economica in Europa e promuovere la competitività, sottolineando che una giustizia efficace e affidabile offre alle imprese incentivi per svilupparsi e investire a livello nazionale e transfrontaliero.

Durante la riunione del Consiglio informale "Giustizia e affari interni" di dicembre, il Consiglio ha avuto uno scambio di pareri sugli aspetti del semestre europeo 2014 legati alla giustizia, compreso il quadro di valutazione 2013. In occasione della riunione del Consiglio GAI del marzo 2014, la Commissione ha illustrato le principali caratteristiche del quadro di valutazione UE della giustizia 2014. Il 4 marzo il Consiglio e gli Stati membri hanno adottato la conclusione sui sistemi giudiziari degli Stati membri in materia civile e commerciale<sup>18</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr., ad esempio, il rapporto "Giustizia civile: come promuoverne l'efficienza?", 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>11</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>12</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>13</sup> Cfr. relazione per paese del FMI n. 13/299.

<sup>14</sup> Cfr. documento di lavoro della Banca di Spagna 1303, documento di lavoro della Banca d'Italia 898 e succitata relazione per paese del FMI 13/299.

<sup>15</sup> Cfr. succitata documento del dipartimento Economia dell'OCSE.

<sup>16</sup> Cfr. relazione per paese del FMI n. 13/299.

<sup>17</sup> Risoluzione sul quadro di valutazione UE della giustizia — giustizia civile e amministrativa negli Stati membri.

<sup>18</sup> Per quanto concerne il Comitato delle regioni, la presidenza della commissione Cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni (CIVEX) ha trasmesso una serie di osservazioni in cui si sottolinea l'importanza della crescita e di una giustizia efficiente a livello locale e regionale.

L'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali e il quadro di valutazione 2013 sono stati inoltre discussi in occasione delle "Assises de la Justice", conferenza di alto livello, organizzata dalla Commissione europea a Bruxelles il 21 e 22 novembre 2013, sul corso da imprimere in Europa alle politiche in materia di giustizia negli anni a venire<sup>19</sup>. Rappresentanti del sistema giudiziario (ad esempio, corti supreme, consigli di giustizia e giudici) e degli operatori del diritto (ad esempio, avvocati e ufficiali giudiziari) hanno espresso interesse e formulato suggerimenti per lo sviluppo futuro del quadro di valutazione. Alcuni Stati membri hanno contribuito alla discussione sottolineando aspetti della metodologia che potrebbero essere ulteriormente migliorati. In tale occasione è stato pubblicato un sondaggio Eurobarometro<sup>20</sup> sul tema "La giustizia nell'Unione europea" in cui, segnatamente, si sottolineava che il livello di fiducia nei sistemi giudiziari nazionali varia notevolmente tra gli Stati membri.

La Commissione ha avviato un dialogo sistematico con gli esperti degli Stati membri per promuovere lo scambio di buone prassi sull'efficienza dei sistemi giudiziari e sviluppare ulteriormente il quadro di valutazione. Agli Stati membri è stato chiesto di designare due referenti, uno della magistratura e uno del Ministero della giustizia. Le prime due riunioni dei referenti hanno riguardato la disponibilità di dati sul funzionamento dei sistemi giudiziari e le buone prassi nel campo della raccolta dei dati.

## 2. SEGUITO DATO AL QUADRO DI VALUTAZIONE UE DELLA GIUSTIZIA 2013

I risultati del quadro di valutazione 2013 hanno aiutato, unitamente alla valutazione specifica della situazione degli Stati membri, a definire raccomandazioni specifiche per paese nel settore della giustizia. A seguito di una proposta della Commissione, il Consiglio ha formulato raccomandazioni a dieci Stati membri<sup>21</sup> affinché migliorino, a seconda del paese interessato, l'indipendenza, la qualità e/o l'efficienza del proprio sistema giudiziario o rafforzino

---

<sup>19</sup> Ulteriori informazioni sulla conferenza, gli interventi e i contributi scritti sono reperibili all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm)

<sup>20</sup> Flash Eurobarometro 385 "La giustizia nell'Unione europea", consultabile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/flash\\_arch\\_390\\_375\\_en.htm#385](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_390_375_en.htm#385)

<sup>21</sup> Raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/03), del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 della **Bulgaria** e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Bulgaria 2012-2016 (cfr. punto 5); raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/20), del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 della **Spagna** e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità della Spagna 2012-2016 (cfr. punto 9); raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/10), del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 dell'**Ungheria** e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza dell'Ungheria 2012-2016 (cfr. punto 5); raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/11), del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 dell'**Italia** e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017 (cfr. punto 2); raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/12), del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 della **Lettonia** e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Lettonia 2012-2016 (cfr. punto 7); raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/15), del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 di **Malta** e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità di Malta 2012-2016 (cfr. punto 5); raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/16), del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 della **Polonia** e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Polonia 2012-2016 (cfr. punto 7); raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/17), del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 della **Romania** e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Romania 2012-2016 (cfr. punto 7); raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/19), del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 della **Slovenia** e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità della Slovenia 2012-2016 (cfr. punto 7); raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/18), del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 della **Slovacchia** e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità della Slovacchia 2012-2016 (cfr. punto 6). Consultabili all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2013:217:SOM:IT:HTML>.

ulteriormente il potere giudiziario. Di questi dieci Stati membri, sei<sup>22</sup> erano già stati identificati nel 2012 come paesi chiamati ad affrontare sfide per quanto concerne il funzionamento dei rispettivi sistemi giudiziari.

Tali Stati membri stanno adottando misure relative al funzionamento dell'apparato giudiziario che spaziano da misure operative, come l'ammodernamento della gestione dei tribunali, l'uso di nuove tecnologie informatiche e lo sviluppo di metodi alternativi di risoluzione delle controversie, a misure più strutturali, come la riorganizzazione dei tribunali o la semplificazione delle norme procedurali civili, onde consentire una riduzione della durata dei procedimenti. L'intensità e lo stato di avanzamento delle riforme varia a seconda degli Stati membri. Mentre in alcuni le misure sono state già adottate e sono in fase di attuazione, in altri il processo è ancora agli esordi. Il quadro di valutazione riporta i dati dal 2012 e, pertanto, non è ancora in grado di rispecchiare gli effetti delle riforme in corso, anche per gli Stati membri che hanno già adottato misure ambiziose<sup>23</sup>.

Le conclusioni del quadro di valutazione contribuiscono a stabilire le priorità dei Fondi strutturali dell'Unione. Precedenti esperienze hanno dimostrato che i fondi dell'Unione possono essere utilizzati per migliorare l'efficienza dei sistemi giudiziari. Ad esempio, l'Estonia ha impiegato i Fondi strutturali per sviluppare strumenti di giustizia elettronica e adesso è uno dei paesi più avanzati nell'uso degli strumenti TIC per la gestione dei tribunali e la comunicazione tra tribunali e parti.

La Commissione ha identificato la giustizia come settore prioritario di finanziamento per dodici Stati membri nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020<sup>24</sup>. Gli Stati membri stanno definendo la propria strategia sull'uso dei fondi dell'Unione per sostenere la strategia Europa 2020 nei cosiddetti "accordi di partenariato", che offrono l'opportunità per garantire l'adeguato stanziamento di fondi per riflettere pienamente l'importanza del miglioramento dell'efficienza dei sistemi giudiziari.

### **3. INDICATORI DEL QUADRO DI VALUTAZIONE UE DELLA GIUSTIZIA 2014**

#### *Efficienza dei sistemi giudiziari*

Il quadro di valutazione 2014 mantiene gli stessi indicatori di efficienza dei procedimenti impiegati nel 2013: durata dei procedimenti, tasso di ricambio e numero di cause pendenti. Inoltre riporta i risultati di due studi pilota<sup>25</sup> che forniscono dati più precisi sulla durata dei procedimenti giudiziari in materia di concorrenza e tutela del consumatore, espressa in giorni medi. L'efficienza dei sistemi giudiziari in questi due settori è importante per l'economia. Ad esempio, l'impatto negativo sul benessere del consumatore di tutti i cosiddetti cartelli "hard-core", espresso in percentuale del prodotto interno lordo dell'Unione europea, è stimato

---

<sup>22</sup> BG, IT, LV, PL, SI e SK.

<sup>23</sup> Ad esempio, a seguito della firma del programma di aggiustamento economico nel 2011, PT ha adottato misure per migliorare l'efficacia e la tempestività dell'esecuzione dei contratti, ristrutturare il sistema giudiziario ed eliminare l'arretrato giudiziario. I dati preliminari per il 2013 dimostrano sviluppi positivi, ad esempio per quanto concerne il tasso di ricambio delle cause in materia di esecuzione.

<sup>24</sup> BG, CZ, EL, HR, IT, LV, LT, HU, PL, RO, SI e SK. Le posizioni dei servizi della Commissione sullo sviluppo di accordi di partenariato e di programmi in tali paesi sono consultabili all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/program/index\\_it.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/program/index_it.cfm)

<sup>25</sup> *Study on the functioning of national courts for the application of competition law rules*, svolto da ICF GHK, 2014; *Study on the functioning of national courts for the application of consumer law rules*, svolto dal Centre for Strategy and Evaluation Services LLP, 2014.

tra lo 0,20% e lo 0,55% del PIL dell'UE nel 2011<sup>26</sup>. Analogamente, l'applicazione del diritto dei consumatori è anch'essa importante per l'economia in quanto il consumo finale delle famiglie rappresenta il 56% del PIL<sup>27</sup>.

### *Qualità dei sistemi giudiziari*

Per quanto concerne la qualità dei sistemi giudiziari, il quadro di valutazione 2014 utilizza gli stessi indicatori impiegati nel 2013 concentrandosi su alcuni fattori che possono contribuire a migliorare la qualità della giustizia, come la formazione, il monitoraggio e la valutazione delle attività dei tribunali, le risorse umane e finanziarie assegnate ai tribunali, la disponibilità di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) presso i tribunali (che agevolino, in particolare, il rapporto tra i tribunali e le parti), nonché la disponibilità di metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR) che permettano alle parti di ricorrere ad altri sistemi per superare le proprie divergenze. Inoltre, il quadro di valutazione 2014 fornisce dati più precisi sulla formazione nel campo del diritto dell'Unione, l'uso di sondaggi di soddisfazione, le risorse finanziarie a disposizione dei tribunali e il numero di giudici.

### *Indipendenza dei sistemi giudiziari*

Il quadro di valutazione presenta dati sulla percezione dell'indipendenza dei sistemi giudiziari secondo quanto disposto dal *World Economic Forum* (FEM) nella relazione annuale sulla competitività globale.

Sebbene l'indipendenza percepita sia importante in quanto può influire sulle decisioni di investimento, ciò che conta maggiormente è che in un sistema giudiziario l'indipendenza della magistratura sia effettivamente tutelata attraverso garanzie giuridiche. Come annunciato nel quadro di valutazione 2013, la Commissione ha iniziato a collaborare, in tema di indipendenza strutturale del sistema giudiziario, con le reti giudiziarie europee, segnatamente la rete europea dei Consigli di giustizia. Il quadro di valutazione 2014 presenta, in allegato, una prima rassegna comparativa generale delle garanzie giuridiche per la tutela dell'indipendenza strutturale della magistratura negli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

## **4. PRINCIPALI RISULTATI DEL QUADRO DI VALUTAZIONE UE DELLA GIUSTIZIA 2014**

### **4.1 Efficienza dei sistemi giudiziari**

Giustizia tardiva equivale a giustizia negata. La tempestività delle decisioni è essenziale per le imprese e gli investitori. Nelle loro decisioni di investimento, le imprese tengono conto del rischio di essere coinvolte in vertenze commerciali, di lavoro o tributarie o in procedure di insolvenza. L'efficienza con cui un sistema giudiziario di uno Stato membro tratta le riveste grande importanza. Ad esempio, l'esecuzione forzata di un contratto di fornitura o di servizi diventa molto costosa se si allungano i tempi di definizione di una controversia giudiziaria e addirittura viene privata di sostanza oltre un certo periodo di tempo, in quanto diminuisce la probabilità di recuperare il denaro risultante da pagamenti e sanzioni.

---

<sup>26</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Impact Assessment Report, Damages actions for breach of the EU antitrust rules accompanying the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union*, 11 giugno 2013, SWD 2013 (203) (punto 65).

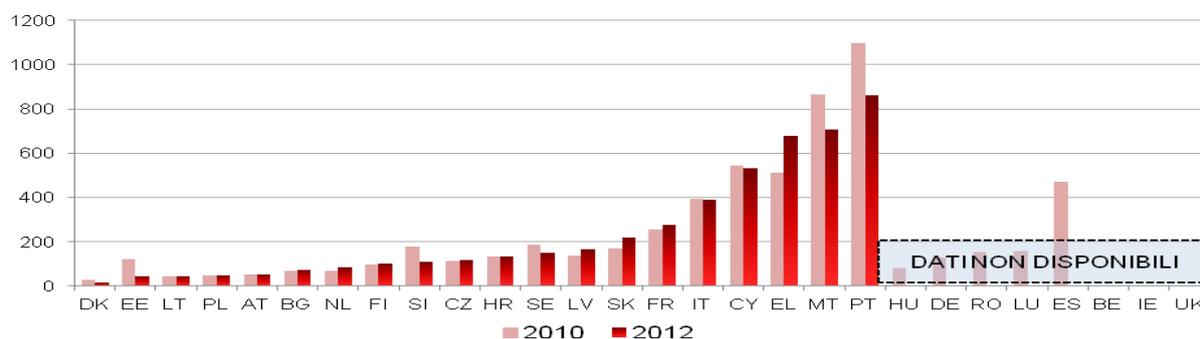
<sup>27</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Consumer Empowerment in the EU*, 7 aprile 2011, SEC(2011) 469, (punto 2).

### 4.1.1 Durata dei procedimenti

La durata dei procedimenti esprime il tempo (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>28</sup>.

Tutti i grafici, ad eccezione dei numeri 4, 11 e 12, riguardano procedimenti di primo grado. Sebbene i diversi tipi di ricorso possano avere un impatto notevole sulla durata dei procedimenti, l'efficienza di un sistema giudiziario dovrebbe già evincersi in primo grado perché il primo grado è una fase obbligatoria per chiunque agisca in giudizio.

**Grafico 1: tempo necessario per definire i contenziosi civili, commerciali, amministrativi e di altra natura\* (1° grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ<sup>29</sup>)**



\*Secondo la metodologia della CEPEJ, questo grafico comprende tutte le cause civili e commerciali, contenziose e non contenziose, le cause relative alle misure di esecuzione, le cause relative al catasto, le cause di diritto amministrativo (contenziose e non contenziose) e altre cause non penali.

**Grafico 2: tempo necessario per definire i contenziosi civili e commerciali\* (1° grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ)**



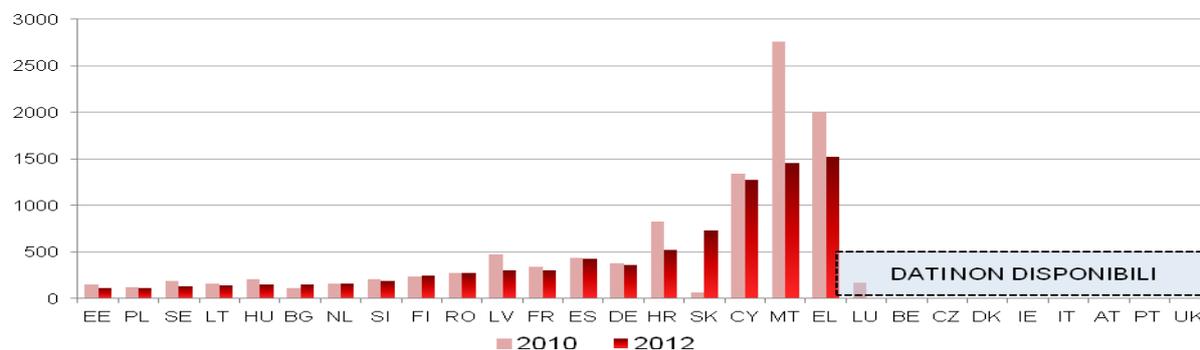
\*Secondo la metodologia della CEPEJ, i contenziosi civili (e commerciali) riguardano le controversie tra parti, come per esempio le controversie relative a contratti. Per contro, le cause civili (e commerciali) non contenziose riguardano i procedimenti in cui non viene fatta opposizione, come per esempio i procedimenti di ingiunzione di

<sup>28</sup> La durata dei procedimenti, il tasso di ricambio e il numero di cause pendenti sono indicatori standard definiti dalla CEPEJ. Per la loro definizione e correlazione, consultare il sito [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>29</sup> Relazione sul funzionamento dei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'UE, elaborata dal segretario della CEPEJ per la Commissione. Tutti i grafici confrontano, laddove disponibili, i dati del 2010 con i dati del 2012. I dati del 2010 includono aggiornamenti effettuati dalla CEPEJ dopo la pubblicazione del suo studio 2013 trasmesso alla Commissione.

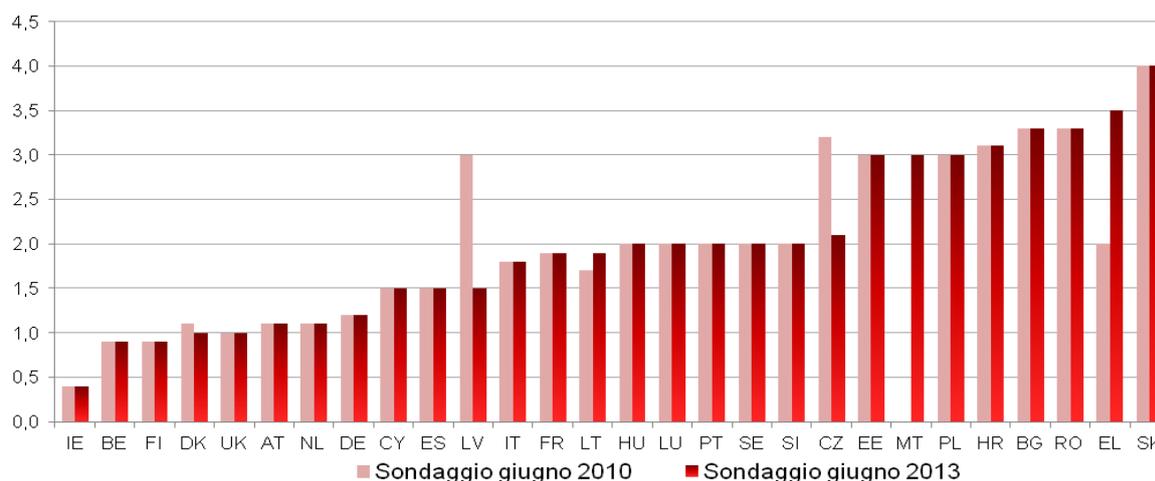
pagamento di crediti non contestati. In alcuni paesi le cause commerciali sono trattate da appositi tribunali commerciali e in altri da tribunali (civili) ordinari.

**Grafico 3: tempo necessario per definire le cause amministrative\* (1° 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.

**Grafico 4: tempo necessario per definire le procedure di insolvenza\* (in anni)**  
(fonte: Banca mondiale: *Doing Business*)



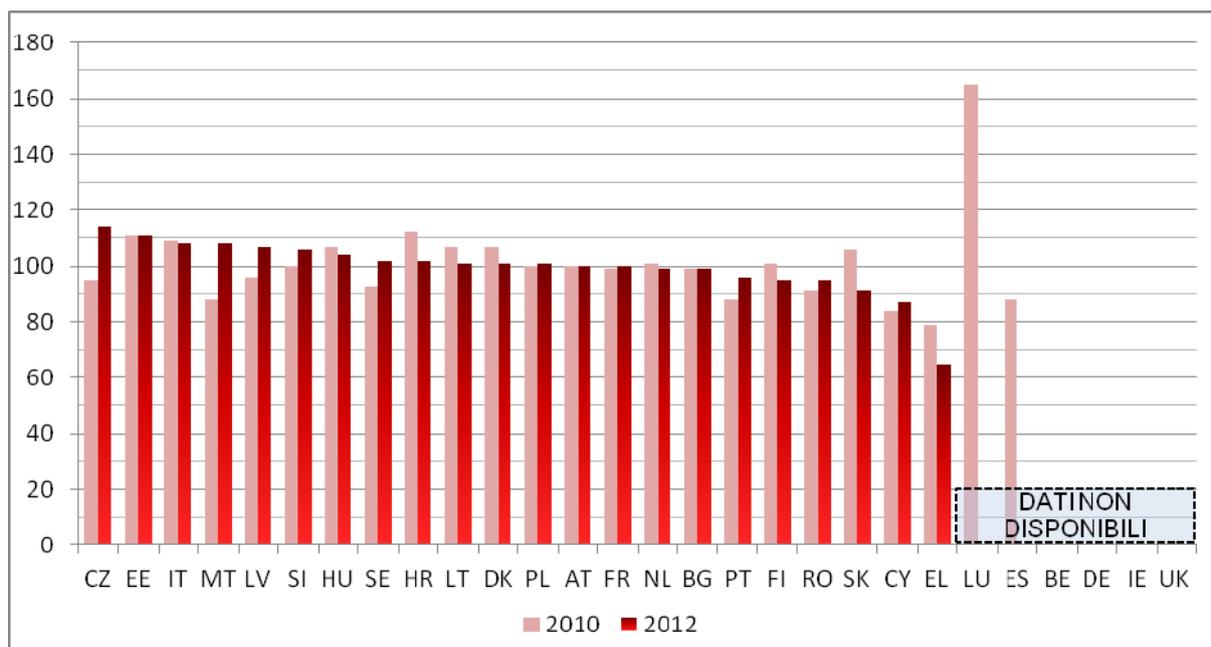
\* Tempo necessario ai creditori per recuperare il loro credito. Il periodo di tempo va dalla dichiarazione di insolvenza dell'impresa e il pagamento di una parte o della totalità del denaro dovuto alla banca. Sono prese in considerazione le possibili tattiche dilatorie delle parti, come la presentazione 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.

#### 4.1.2 Tasso di ricambio

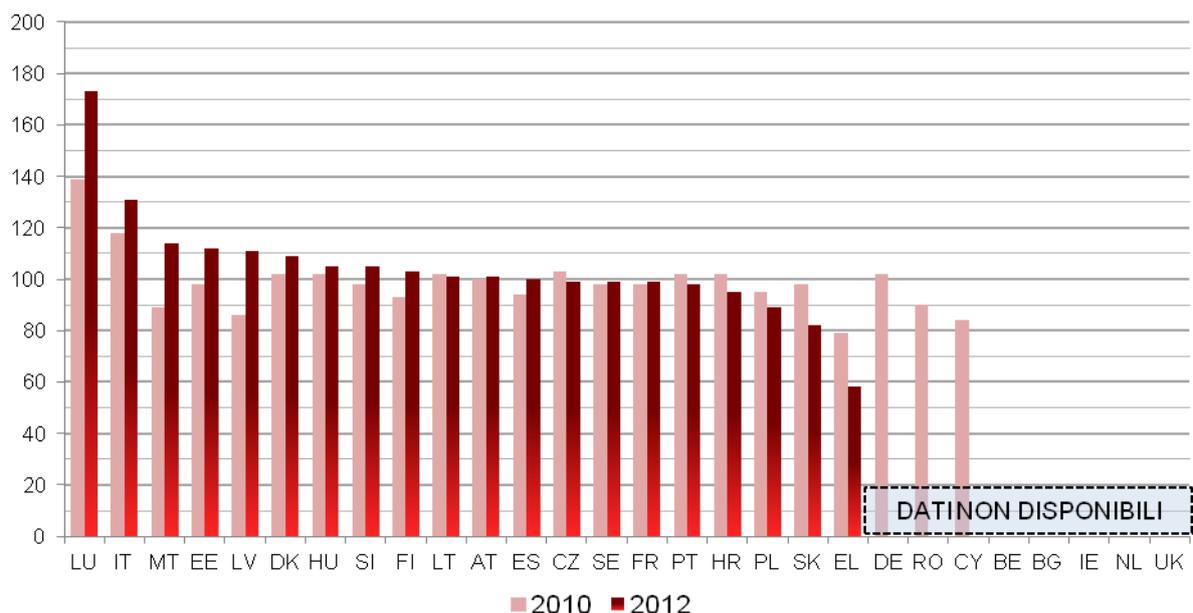
Il tasso di ricambio è il rapporto tra il numero di procedimenti esauriti e il numero di procedimenti sopravvenuti. Tale indicatore rileva la capacità di un tribunale di far fronte al carico giudiziario. La durata dei procedimenti è legata al tasso al quale i tribunali definiscono le cause, ossia il "tasso di ricambio", e al numero di cause ancora in attesa di definizione (cause pendenti). 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. Un tasso di ricambio inferiore al 100% sta a indicare che il numero delle cause definite dai tribunali è inferiore alle

sopravvenienze e quindi, alla fine dell'anno, le cause rimaste senza definizione aumentano il numero delle cause pendenti. Se persiste per vari anni, questa situazione potrebbe essere indicativa di un problema sistemico in quanto l'arretrato si accumula aggravando ulteriormente il carico di lavoro dei giudici e provocando un ulteriore aumento della durata dei procedimenti.

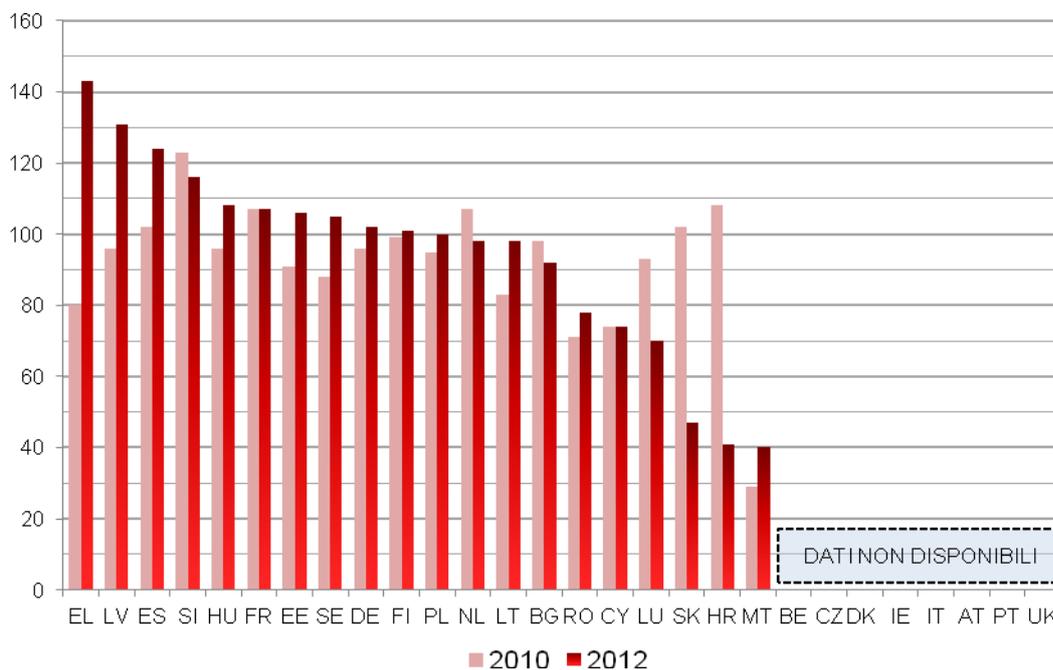
**Grafico 5: tasso di definizione delle cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura (1° grado/in % — i valori superiori al 100% indicano che è stato definito un numero di cause maggiore rispetto a quello delle nuove cause avviate, mentre i valori inferiori al 100% indicano che è stato definito un numero di cause inferiore a quello delle nuove cause avviate) (fonte: studio CEPEJ)**



**Grafico 6: tasso di definizione dei contenziosi civili e commerciali (1° grado/in %) (fonte: studio CEPEJ)**



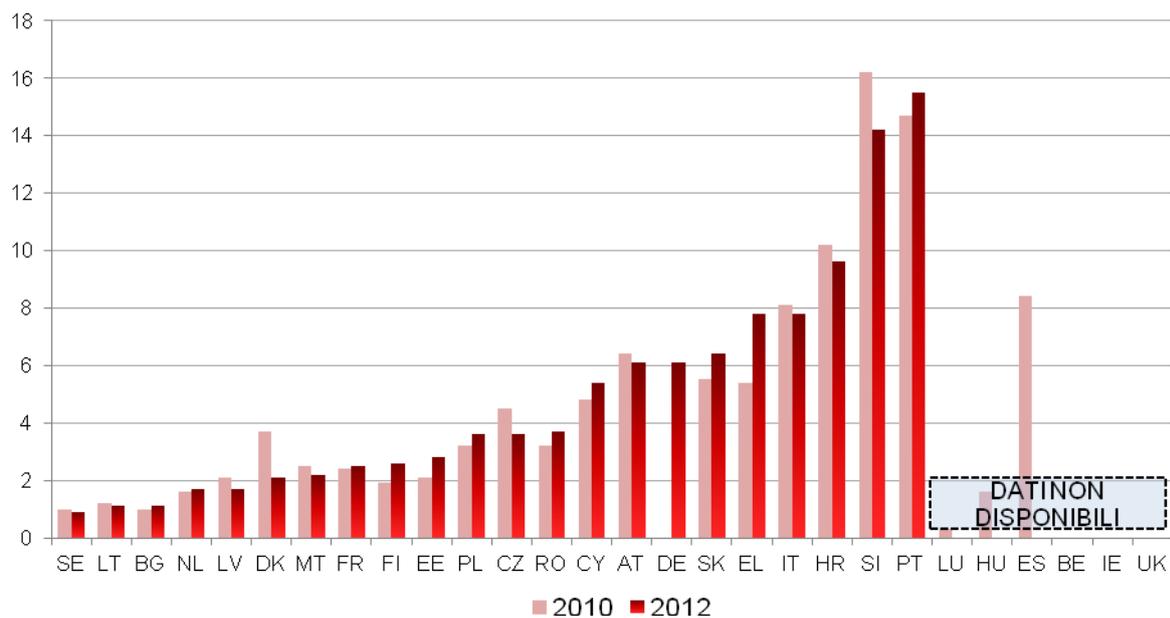
**Grafico 7: tasso di definizione delle cause amministrative (1° grado/in %)**  
 (fonte: studio CEPEJ)



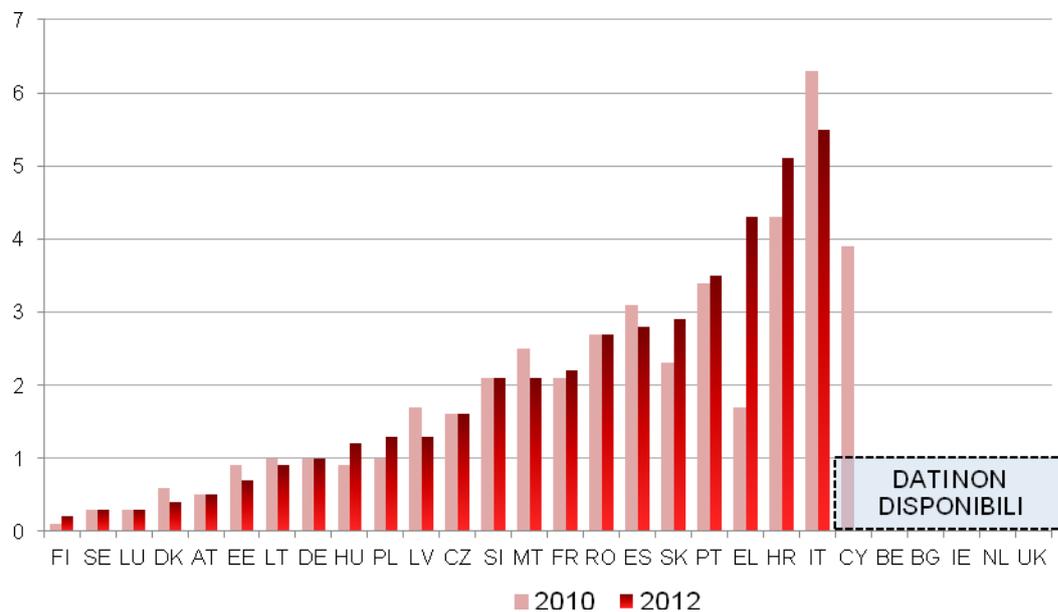
### 4.1.3 Cause pendenti

Il numero di cause pendenti esprime il numero di cause ancora da trattare alla fine di un periodo. Il numero di cause pendenti influisce sui tempi di trattazione. Pertanto, per ridurre la durata dei procedimenti, è necessario adottare misure che diminuiscano il numero di cause pendenti.

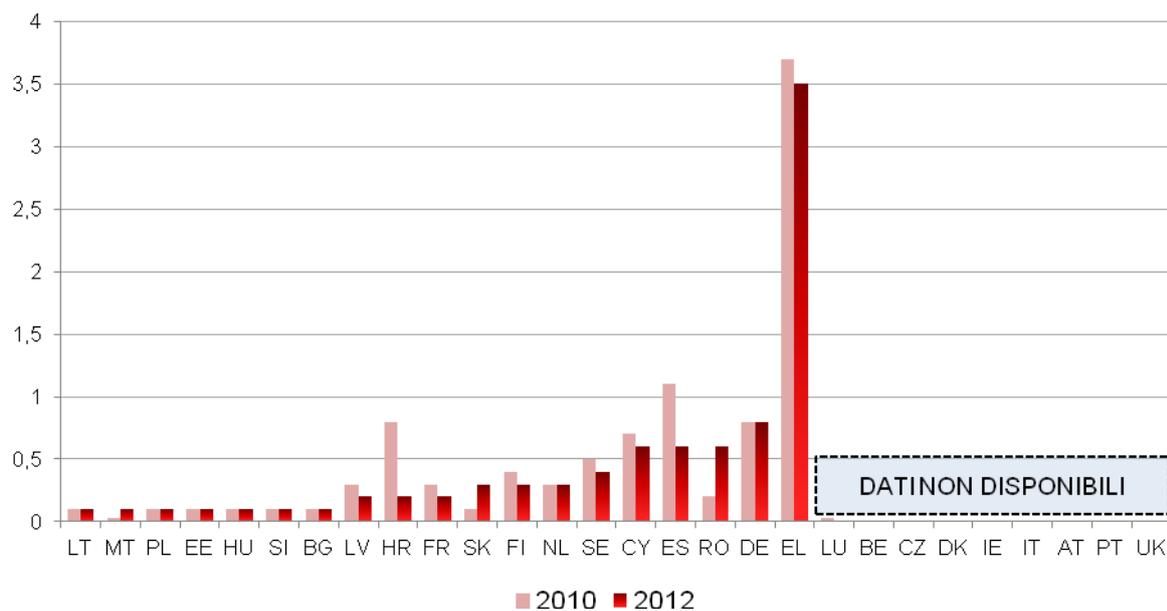
**Grafico 8: numero di cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura pendenti (1° grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)**



**Grafico 9: numero di contenziosi civili e commerciali pendenti (1° grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)**



**Grafico 10: numero di cause amministrative pendenti (1° grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)**

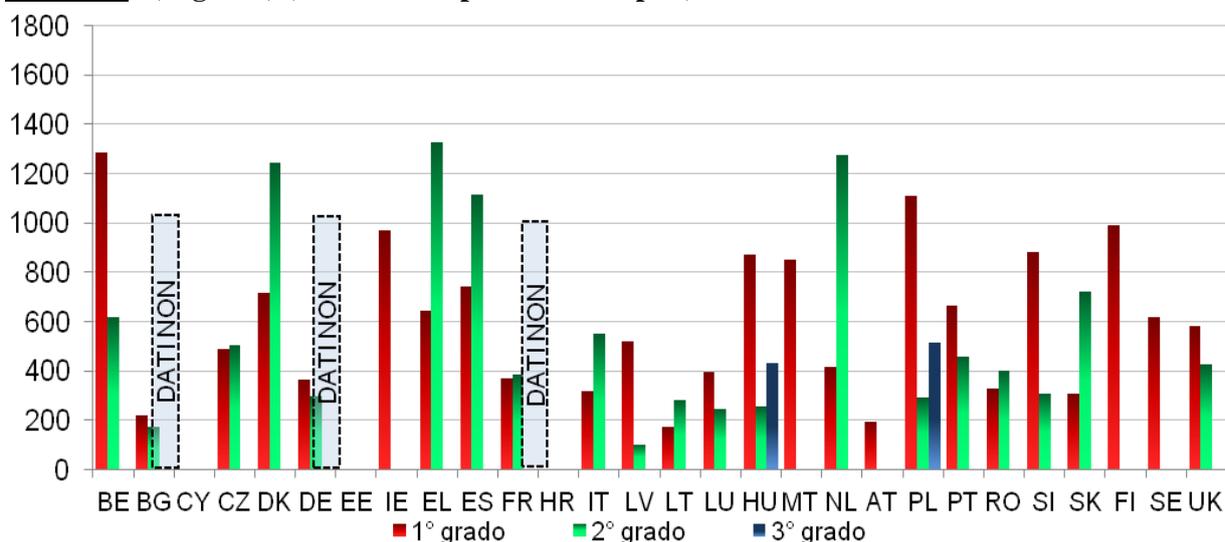


#### 4.1.4. Risultati degli studi pilota sul campo

I risultati degli studi pilota sul campo riguardanti la durata dei procedimenti in materia di concorrenza e tutela del consumatore indicano il numero medio di giorni necessario per definire nel merito le cause promosse in questi due ambiti specifici. La durata media in giorni è fornita per il primo, il secondo e (se pertinente) il terzo grado, quando tali informazioni sono disponibili. Viste le differenze nel modo in cui i dati sono presentati per i vari gradi, gli Stati membri sono classificati in ordine alfabetico in base al loro nome geografico in lingua originale.

La durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale in materia di concorrenza riportata di seguito sembra essere generalmente superiore alla durata media delle cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura riportata nel grafico 1. Ciò potrebbe essere dovuto alla complessità intrinseca di questo tipo di controversie. Il grafico sottostante mostra inoltre che, in vari Stati membri, sono riscontrabili differenze notevoli tra il primo, il secondo e (ove esistente) il terzo grado del controllo giurisdizionale.

**Grafico 11: tempo medio necessario per definire i procedimenti di controllo giurisdizionale delle decisioni delle autorità nazionali garanti della concorrenza che applicano gli articoli 101 e 102 del TFUE\* (in giorni) (fonte: studio pilota sul campo<sup>30</sup>)**

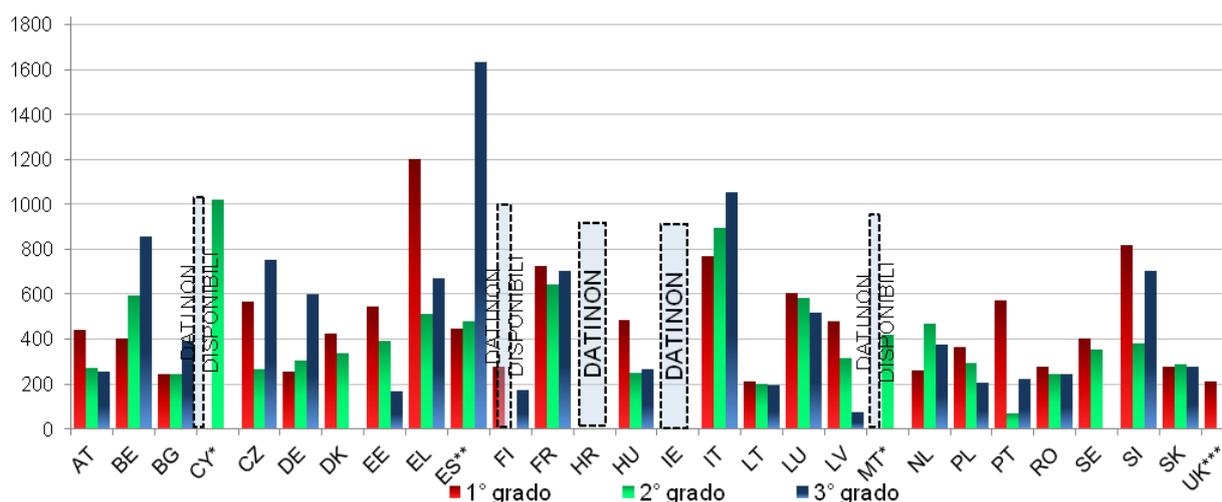


\*Il calcolo della durata si basa su uno studio che ha cercato di identificare tutti i ricorsi contro decisioni delle autorità nazionali garanti della concorrenza che applicano gli articoli 101 e 102 del TFUE giudicati nel merito tra il 2008 e il 2013. I dati riguardano il primo, il secondo e, ove pertinente, il terzo grado.

<sup>30</sup> Study on the functioning of national courts for the application of competition law rules, condotto dall'ICF GHK, 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 12: tempo medio necessario per definire le cause in materia di tutela del consumatore\* (in giorni) (fonte: studio pilota sul campo<sup>31</sup>)**

Sebbene la durata media appaia superiore a quella dei contenziosi civili e commerciali di cui al grafico 2, è necessario tener conto del fatto che la durata è stata calcolata in base ai contenziosi in materia di tutela del consumatore che sono stati pubblicati, che tendono a essere più complessi. Il grafico conferma altresì che, in tale ambito, alcuni Stati membri presentano notevoli differenze in termini di durata media tra il primo, il secondo e il terzo grado.



\*Il calcolo della durata si basa su campioni di cause decise tra il 2008 e il 2013 riguardanti l'applicazione della direttiva sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, della direttiva sulle vendite a distanza, della direttiva sulla vendita e le garanzie dei beni di consumo, della direttiva sulle pratiche commerciali sleali e delle relative disposizioni attuative nazionali. Poiché la dimensione del campione varia a seconda della disponibilità di decisioni pubblicate, i dati vanno analizzati con prudenza<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Study on the functioning of national courts for the application of consumer law rules, condotto dal Centre for Strategy & Evaluation Services LLP, 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>32</sup> Per alcuni Stati membri (\*) è indicata soltanto la durata dell'ultimo grado perché i dati sugli altri gradi erano insufficienti. Per ES (\*\*) la durata media dei procedimenti di terzo grado differisce notevolmente tra il 2008 e il 2012: nel 2008 era superiore a 2 600 giorni, mentre nel 2012 si è ridotta a circa 1 000 giorni. Per UK (\*\*\*) i dati si riferiscono a Inghilterra e Galles e indicano la durata media dei procedimenti di primo grado dinanzi ai tribunali di contea.

➤ **Conclusioni sull'efficienza dei sistemi giudiziari**

- **Dal quadro di valutazione si evince che in alcuni Stati membri permangono problemi specifici per quanto concerne l'efficienza del sistema giudiziario, ossia lunghi procedimenti di primo grado unitamente a un basso tasso di ricambio o un numero elevato di cause pendenti. Questi Stati membri sono già stati identificati nel semestre europeo 2013 e nei programmi di aggiustamento economico e sono in procinto di definire, adottare o attuare misure per migliorare il funzionamento del sistema giudiziario. I dati confermano l'importanza di realizzare con impegno tutte le riforme necessarie e proseguire con risolutezza tali sforzi.**
- **Per alcuni Stati membri i dati indicano un aumento della durata dei procedimenti. I motivi sottostanti possono essere diversi. Ad esempio, nei paesi particolarmente colpiti dalla crisi finanziaria, economica e del debito sovrano, l'aumento delle nuove cause ha inciso sul funzionamento del sistema giudiziario<sup>33</sup>.**
- **Gli effetti delle riforme ambiziose recentemente adottate in alcuni Stati membri non sono ancora percepibili in quanto i dati partono dal 2012. Occorre tempo per attuare e raccogliere i frutti delle riforme strutturali della giustizia, soprattutto nei paesi interessati dai programmi di aggiustamento economico<sup>34</sup>. Poiché il quadro di valutazione è un esercizio periodico, l'esito di tali riforme potrebbe essere visibile nelle prossime edizioni.**

---

<sup>33</sup> Ad esempio, in EL il numero di nuovi contenziosi civili e commerciali è aumentato del 42% tra il 2010 e il 2012.

<sup>34</sup> Cfr. nota 23.

## 4.2. Qualità dei sistemi giudiziari

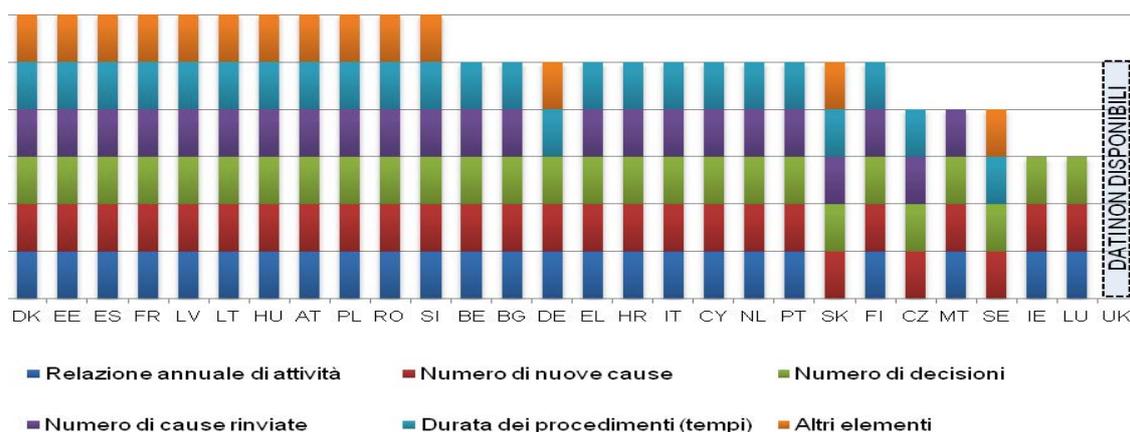
Affinché la giustizia sia efficiente, occorre qualità a tutti i livelli. La mancanza di qualità delle decisioni giudiziarie può aumentare i rischi imprenditoriali per le grandi e le piccole e medie imprese e influire sulle scelte dei consumatori. Alcuni indicatori di input, come la formazione, il monitoraggio e la valutazione delle attività, la disponibilità di sistemi TIC e metodi ADR, e le risorse umane e finanziarie, possono contribuire a migliorare la qualità dei sistemi giudiziari.

### 4.2.1 Monitoraggio e valutazione: due fattori che contribuiscono a diminuire la durata dei procedimenti

La definizione di politiche in materia di qualità e la valutazione delle attività delle autorità giurisdizionali sono strumenti che aumentano la qualità del sistema giudiziario al fine di migliorare l'accesso alla giustizia, la fiducia, la prevedibilità e la tempestività delle decisioni giudiziarie. Tali strumenti possono consistere nel monitoraggio dell'attività quotidiana dei tribunali grazie alla raccolta di dati o nella valutazione dei risultati dei sistemi giudiziari utilizzando indicatori o introducendo sistemi di qualità presso i tribunali. L'assenza di un monitoraggio e una valutazione affidabili può rendere più difficile migliorare il funzionamento di un sistema giudiziario. Un'efficace gestione dei tempi di trattazione delle cause richiede che i tribunali, la magistratura e tutti gli utenti finali del sistema giudiziario possano essere informati sul funzionamento dei tribunali attraverso un meccanismo di monitoraggio periodico.

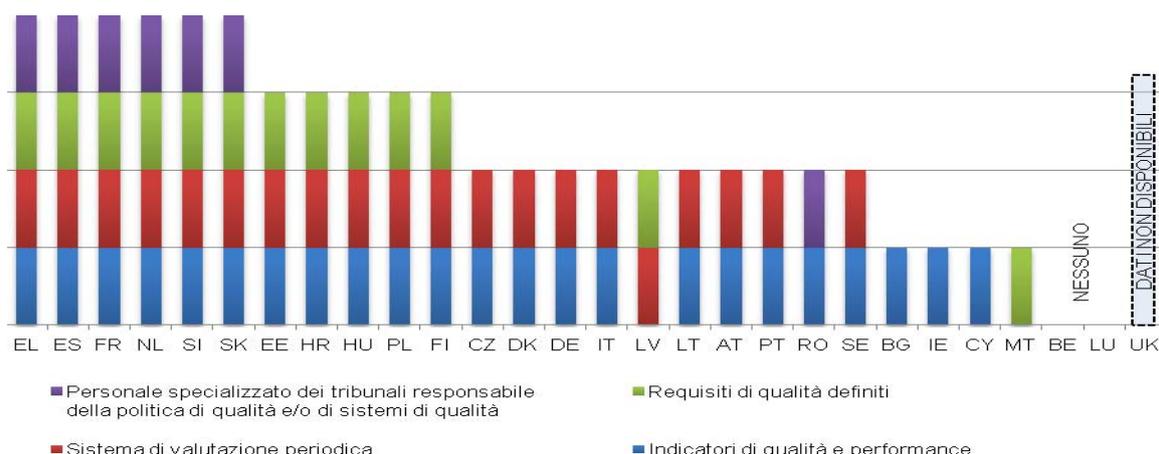
I dati dei grafici a barre sovrapposte sui fattori di qualità risalgono al 2012 perché riflettono indicatori descrittivi che tendono a rimanere stabili. Le differenze rispetto a precedenti esercizi per alcuni Stati membri sono spiegate caso per caso. Gli Stati membri nella parte destra dei grafici senza valori sono quelli per i quali non c'erano dati disponibili. Laddove in alcuni Stati membri gli indicatori non esistono o non sono applicabili, tale circostanza è stata resa esplicita a destra dei grafici.

**Grafico 13: disponibilità di monitoraggio delle attività delle autorità giurisdizionali nel 2012\*** (fonte: studio CEPEJ)



\*La disponibilità di strumenti di monitoraggio è stata indicata in aumento in CY, EL (relazioni di attività annuali) e SI (altri elementi di monitoraggio) e in diminuzione in SK (nessuna relazione di attività annuale perché i singoli tribunali sono tenuti a inviare dati statistici al ministero della Giustizia che pubblica i dati per l'intero sistema giudiziario).

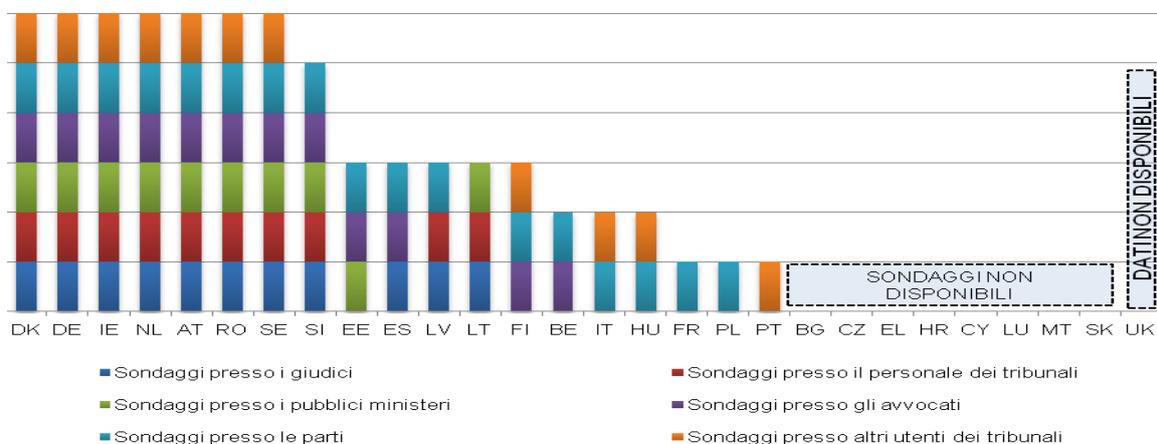
**Grafico 14: disponibilità di valutazioni delle attività delle autorità giurisdizionali nel 2012\* (fonte: studio CEPEJ)**



\*La disponibilità di tali strumenti è stata indicata in aumento in EE, HU e SI e in diminuzione in LV.

**Grafico 15: sondaggi condotti presso gli utenti del sistema giudiziario o i professionisti del diritto nel 2012\* (fonte: studio CEPEJ)**

I sondaggi condotti presso i professionisti del diritto e/o gli utenti del sistema giudiziario possono fornire informazioni rilevanti sulla qualità del sistema stesso. È stato introdotto un ulteriore indicatore per riflettere i gruppi di riferimento e la misura in cui tali sondaggi sono utilizzati negli Stati membri.



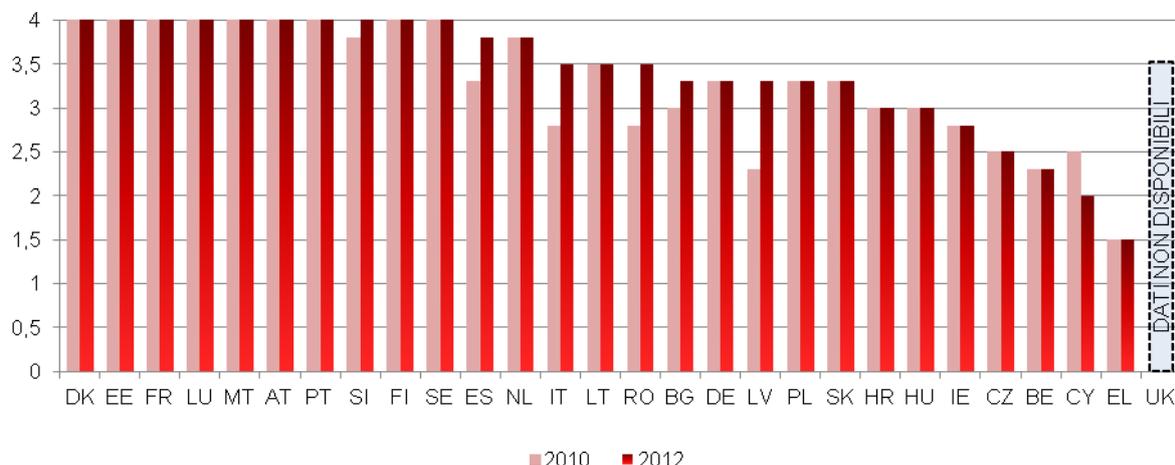
\*Secondo la metodologia della CEPEJ, sondaggi rivolti a coloro che sono a contatto diretto con un tribunale (operatori della giustizia, parti in causa e altri utenti del sistema giudiziario, ad esempio testimoni, periti, interpreti, ecc.).

#### 4.2.2 Sistemi di tecnologia dell'informazione e della comunicazione: un contributo per ridurre la durata dei procedimenti e facilitare l'accesso alla giustizia

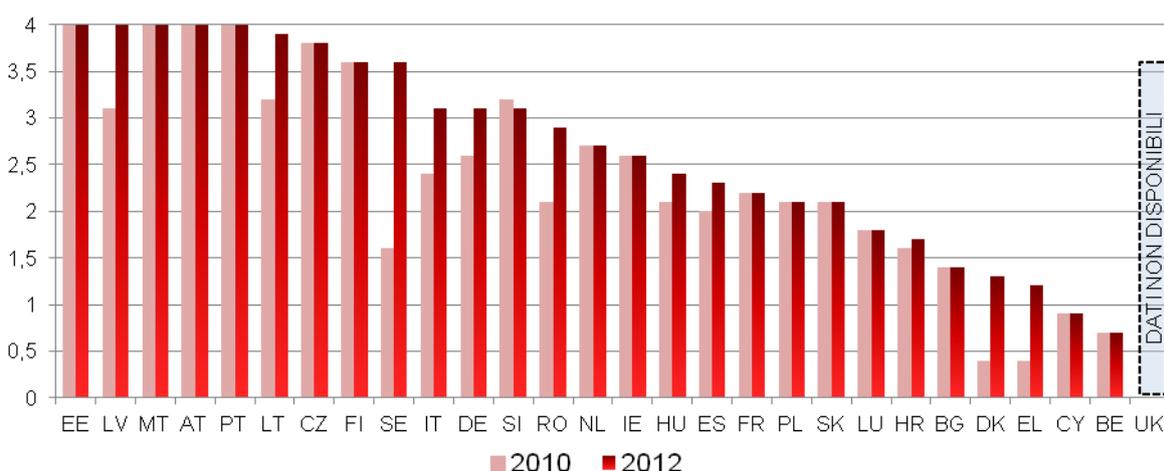
I sistemi TIC per la registrazione e la gestione delle cause sono strumenti indispensabili di cui le autorità giurisdizionali possono disporre per un'efficace gestione dei tempi delle cause, in

quanto contribuiscono a migliorare il ritmo al quale un tribunale può trattare le cause e, quindi, a ridurre la durata complessiva dei procedimenti<sup>35</sup>.

**Grafico 16: sistemi TIC per la registrazione e la gestione delle cause (indicatore ponderato — min=0, max=4)<sup>36</sup> (fonte: studio CEPEJ)**



**Grafico 17: comunicazione elettronica tra i tribunali e le parti (indicatore ponderato — min=0, max=4) (fonte: studio CEPEJ)**

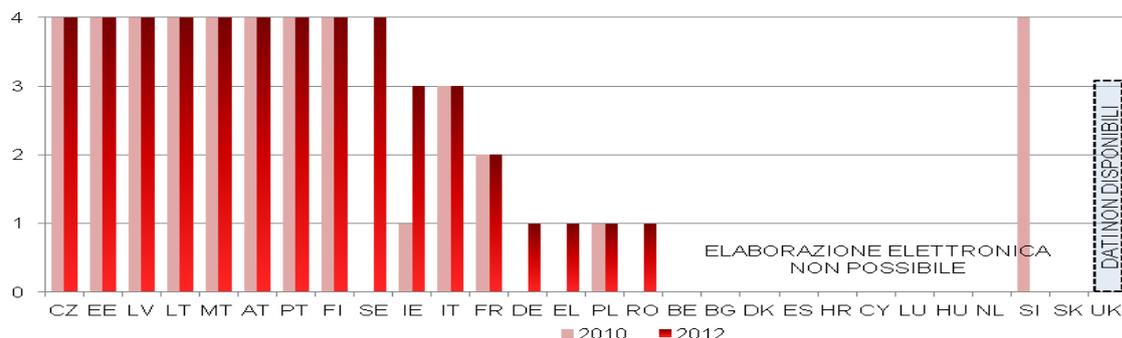


I sistemi TIC per la comunicazione tra i tribunali e le parti (ad esempio, la presentazione elettronica delle domande) possono contribuire a ridurre i ritardi e i costi per i cittadini e le imprese agevolando l'accesso alla giustizia. I sistemi TIC svolgono anche un ruolo sempre più importante nella cooperazione transfrontaliera tra le autorità giudiziarie e, pertanto, facilitano l'attuazione del diritto dell'Unione.

<sup>35</sup> CY, IE e SI hanno segnalato alla CEPEJ di aver interpretato in modo diverso alcune domande sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione rispetto al 2010. Ciò spiega perché nel 2012 i valori per alcuni indicatori TIC sono inferiori rispetto al 2010.

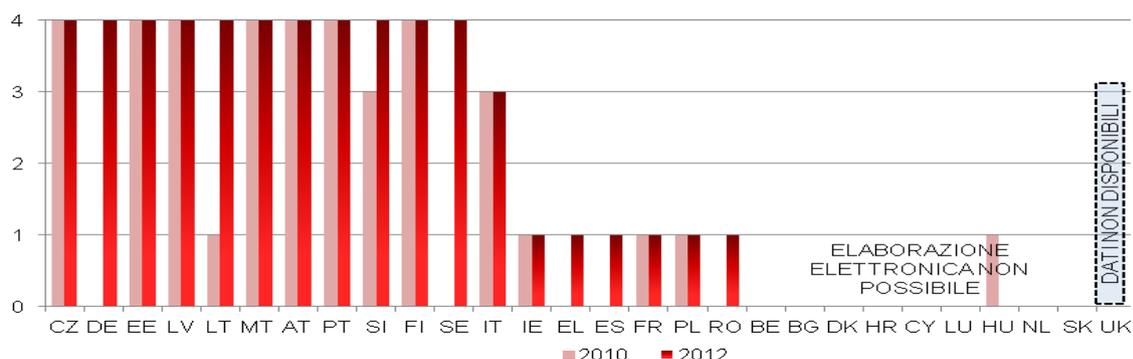
<sup>36</sup> I grafici 16 e 17 riportano indicatori composti costruiti sulla base di vari indicatori TIC, ciascuno dei quali misura la disponibilità di tali sistemi su una scala da 0 a 4 (0= disponibile presso lo 0% delle autorità giurisdizionali; 4=disponibile presso il 100% delle autorità giurisdizionali).

**Grafico 18: trattamento elettronico delle controversie di modesta entità\*** (0 = disponibile presso lo 0% delle autorità giurisdizionali; 4 = disponibile presso il 100% delle autorità giurisdizionali) (fonte: studio CEPEJ)

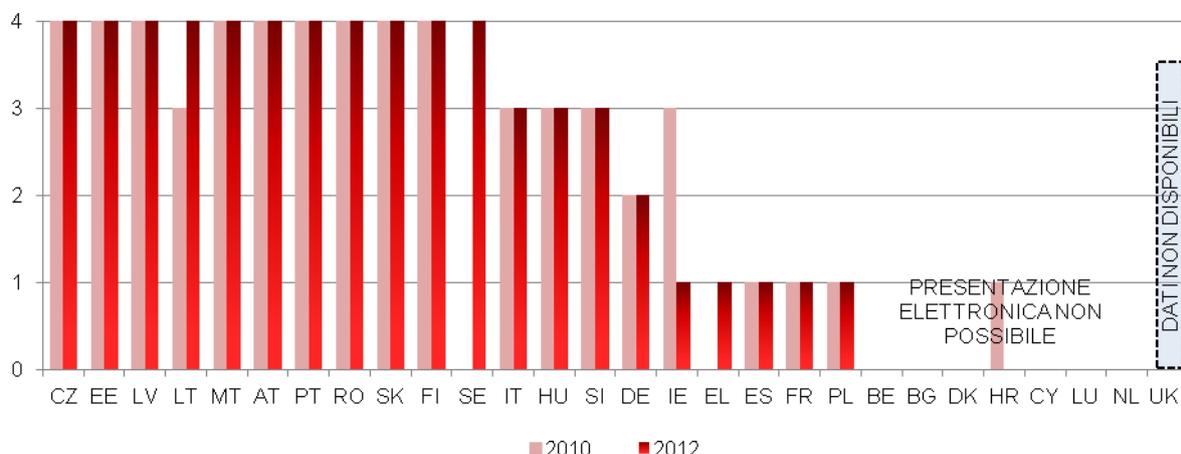


\*Per "controversia di modesta entità" si intende una causa civile in cui il valore monetario della domanda è relativamente basso. Tale nozione varia tra gli Stati membri e lo studio della CEPEJ utilizza la definizione nazionale di ciascuno Stato membro.

**Grafico 19: trattamento elettronico del recupero di crediti non contestati\*** (0 = disponibile presso lo 0% delle autorità giurisdizionali; 4 = disponibile presso il 100% delle autorità giurisdizionali) (fonte: studio CEPEJ)



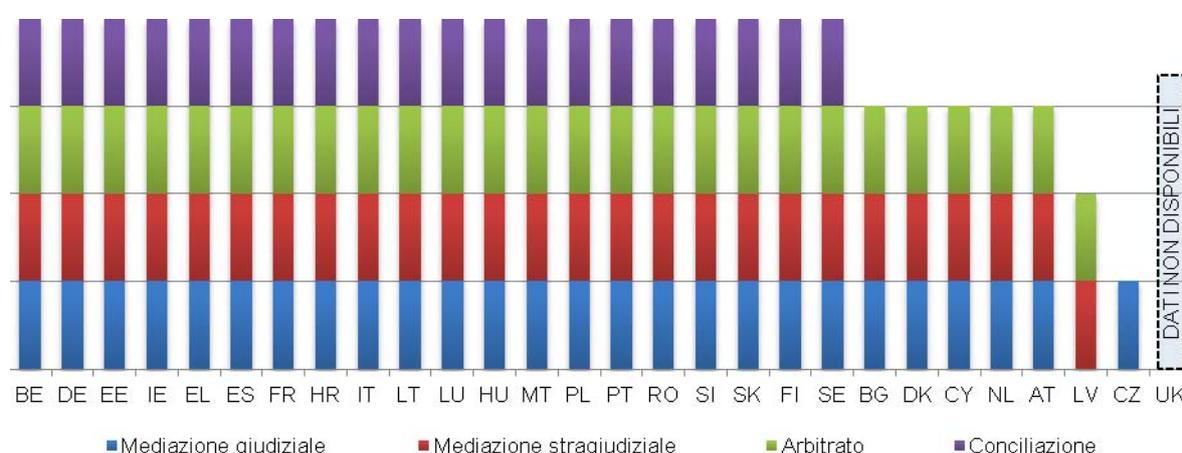
**Grafico 20: presentazione elettronica delle istanze** (0 = disponibile presso lo 0% delle autorità giurisdizionali; 4 = disponibile presso il 100% delle autorità giurisdizionali) (fonte: studio CEPEJ)



### 4.2.3 Metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR): un contributo per ridurre il carico di lavoro dei tribunali

Una mediazione efficace e altri metodi alternativi di risoluzione delle controversie ampliano le possibilità per cittadini e imprese di veder definito il proprio contenzioso e contribuiscono a una cultura di composizione pacifica delle controversie. L'interesse per tali metodi è confermato da un sondaggio Eurobarometro da cui emerge che l'89% degli intervistati ricercerebbe un accordo extragiudiziale, mentre solo l'8% adirebbe comunque le vie legali<sup>37</sup>. I metodi alternativi di risoluzione delle controversie contribuiscono, inoltre, al migliore funzionamento dei tribunali. Agevolando una rapida risoluzione del contenzioso tra le parti su base volontaria, tali metodi riducono il numero di cause pendenti e possono avere ricadute positive sul carico di lavoro dei tribunali, che pertanto hanno più possibilità di mantenere tempi di trattazione ragionevoli.

**Grafico 21: disponibilità di metodi alternativi di risoluzione delle controversie nel 2012\***  
(fonte: studio CEPEJ)



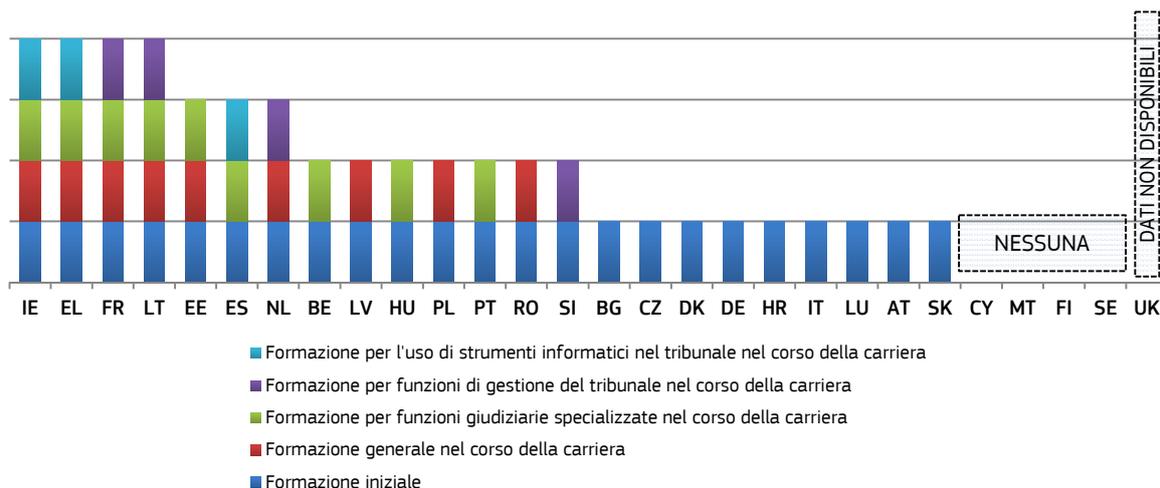
\*Non è stata segnalata pressoché alcuna variazione della disponibilità di metodi ADR, apparentemente aumentata in CY e diminuita LV; LV ha appena avviato l'iter per creare una nuova base giuridica per la mediazione e un istituto di mediazione.

### 4.2.4 Promozione della formazione dei giudici: un possibile contributo per migliorare l'efficienza della giustizia

La formazione dei giudici è un elemento importante per la qualità delle decisioni giudiziarie. È stato introdotto un ulteriore indicatore per fornire informazioni sulla percentuale effettiva di giudici che partecipano alla formazione continua sul diritto dell'Unione o di un altro Stato membro.

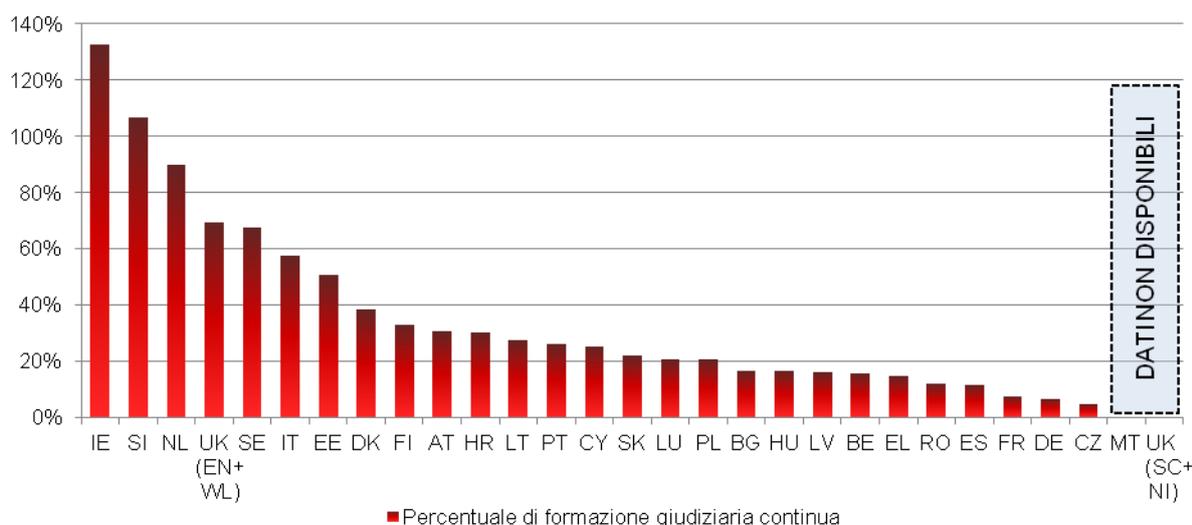
<sup>37</sup> Flash Eurobarometro 385, novembre 2013, consultabile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_385\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_385_en.pdf)

**Grafico 22: formazione obbligatoria per i giudici nel 2012\* (fonte: studio CEPEJ)**



\*EL, HU e LT hanno incrementato il numero delle categorie di formazione obbligatoria rispetto al 2010, mentre LU, SE e RO hanno reso facoltative alcune categorie che prima erano obbligatorie.

**Grafico 23: 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, 2012<sup>38</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. Alcuni dati eccezionalmente elevati lasciano intendere che i dati forniti riguardano formazioni su tutte le materie e non soltanto sul diritto dell'Unione.

<sup>38</sup> Consultabile all'indirizzo:  
[http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/european\\_judicial\\_training\\_annual\\_report\\_2012.pdf](http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/european_judicial_training_annual_report_2012.pdf)

## 4.2.5 Risorse

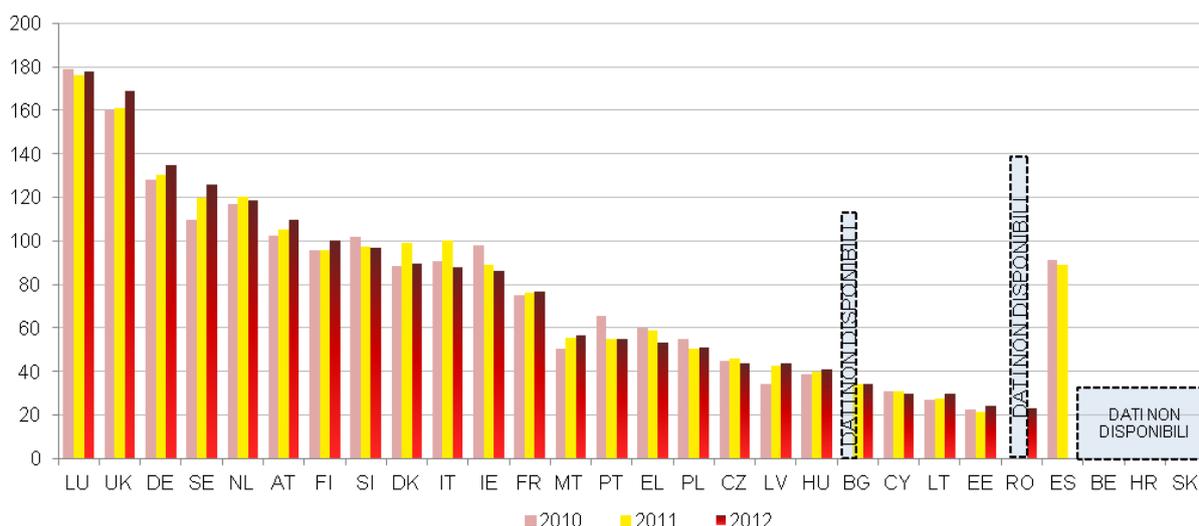
**Grafico 24: bilancio per le autorità giurisdizionali (in euro per abitante)\* (fonte: studio CEPEJ)**



\* Il grafico 24 fa riferimento al bilancio annuale approvato stanziato per il funzionamento di tutte le autorità giurisdizionali, a prescindere dalla fonte e dal livello (nazionale o regionale). Il grafico non tiene conto degli uffici dei pubblici ministeri (fuorché in BE, DE, EL, ES (per il 2010), FR, LU e AT) né del patrocinio a spese dello Stato (fuorché in BE, ES (per il 2010) e AT).<sup>39</sup>

**Grafico 25: spesa totale delle amministrazioni pubbliche per i "tribunali"\* (in euro per abitante) (fonte: Eurostat).**

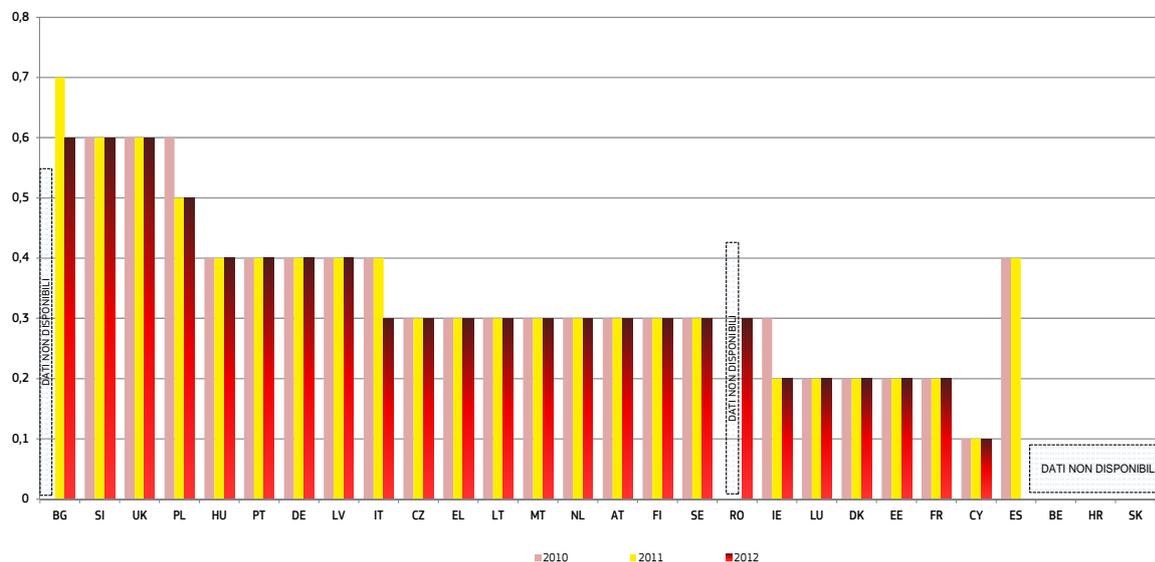
Questo ulteriore indicatore di risorse si avvale dei dati forniti da Eurostat sulla spesa delle amministrazioni pubbliche e riporta il bilancio effettivamente speso, integrando l'indicatore esistente sul bilancio stanziato per i tribunali. Il raffronto è eseguito tra gli anni 2010, 2011 e 2012.



<sup>39</sup> Nel grafico 24, il notevole calo in ES rispecchia il fatto che nelle informazioni del 2012 non sono stati inseriti i dati delle Comunità autonome e del Consiglio di giustizia.

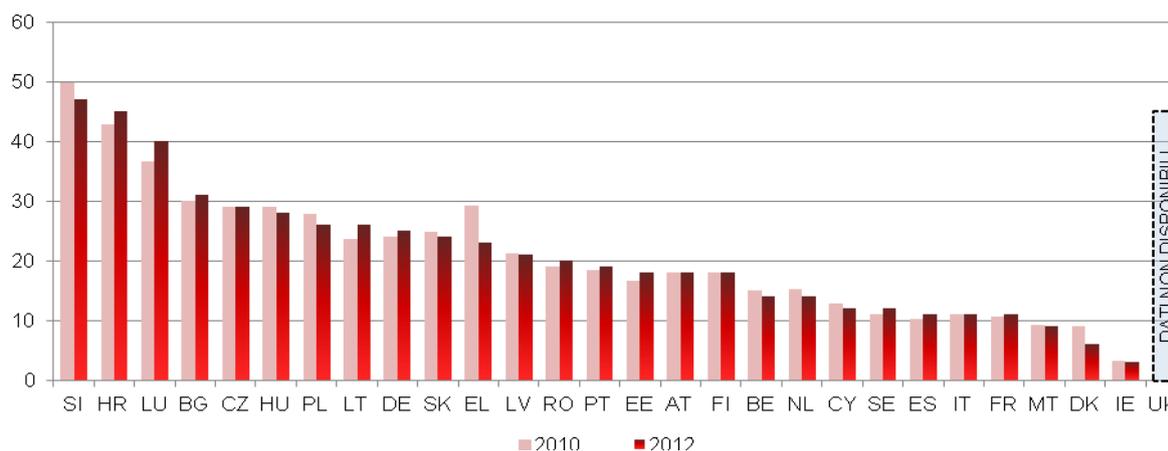
\*Mentre il grafico 24 indica il bilancio annuale approvato stanziato per il funzionamento di tutte le autorità giurisdizionali, indipendentemente dalla fonte e dal livello (nazionale o regionale), il grafico 25 riporta la spesa totale (effettiva) delle amministrazioni pubbliche per i tribunali (dati relativi ai conti nazionali, classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche, gruppo 03.3). Il grafico 25 comprende anche gli uffici dei pubblici ministeri e il patrocinio a spese dello Stato.<sup>40</sup>

**Grafico 26: spesa delle amministrazioni pubbliche per le autorità giurisdizionali in percentuale del PIL (fonte: Eurostat)<sup>41</sup>**



**Grafico 27: numero di giudici\* (per 100 000 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)**

Per migliorare la comparabilità e fornire un'immagine più precisa, l'indicatore è stato rivisto rispetto al quadro di valutazione 2013. L'indicatore non comprende più i *Rechtspfleger*/ausiliari di giustizia, figura che esiste soltanto in alcuni Stati membri. Sono considerati solamente i giudici a tempo pieno.

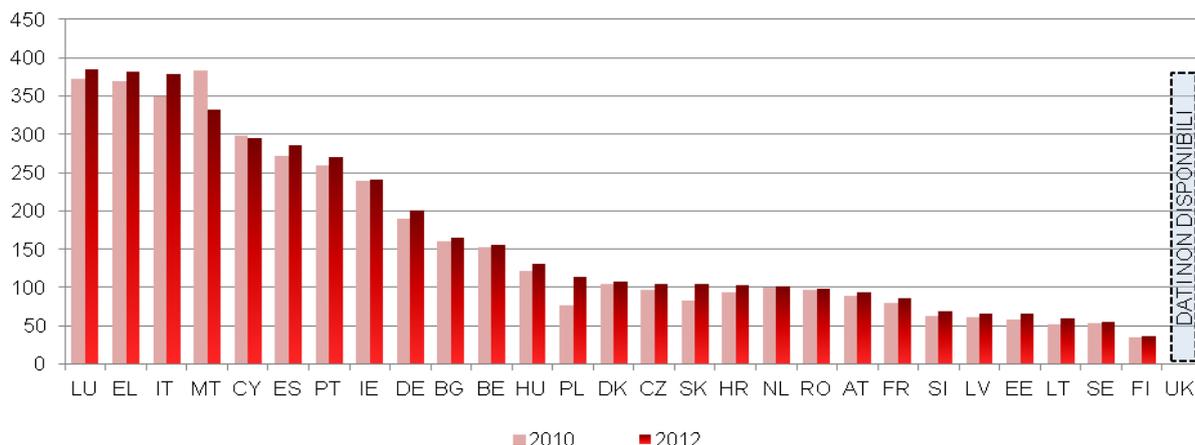


\*Secondo la metodologia della CEPEJ, la categoria comprende i giudici a tempo pieno. La categoria non comprende i *Rechtspfleger*/ausiliari di giustizia, figura che esiste soltanto in alcuni Stati membri.

<sup>40</sup> I seguenti valori sono provvisori: BG, EL e HU per tutti gli anni, SE per il 2012.

<sup>41</sup> I seguenti valori sono provvisori: BG, EL e HU per tutti gli anni; SE per il 2012.

**Grafico 28: 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).

➤ **Conclusioni sulla qualità dei sistemi giudiziari**

- **Il monitoraggio e la valutazione delle attività dei tribunali sono già svolti nella maggior parte degli Stati membri. Soltanto qualche paese non dispone di un sistema di valutazione. Presso gli utenti dei tribunali o i professionisti del diritto sono condotti sondaggi in più di metà degli Stati membri.**
- **In quasi tutti gli Stati membri esistono metodi alternativi per la risoluzione delle controversie. Non sono disponibili dati aggiornati sull'uso di tali metodi.**
- **Il numero di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) a disposizione dei tribunali è aumentato. Tali strumenti sono ampiamente disponibili per l'amministrazione e la gestione dei tribunali, in misura minore per la comunicazione elettronica tra tribunali e parti. La trattazione elettronica delle controversie di modesta entità e delle domande di recupero di crediti non contestati e la presentazione elettronica delle domande non sono possibili in un numero notevole di Stati membri.**
- **In quasi un terzo degli Stati membri, il tasso di partecipazione dei giudici alle attività di formazione continua sul diritto dell'Unione è superiore al 50%. In metà degli Stati membri la partecipazione dei giudici alla formazione sul diritto dell'Unione rappresenta meno del 20%.**

- **La formazione di giudici e professionisti del diritto e gli strumenti TIC sono fondamentali per un efficace funzionamento dello spazio europeo di giustizia basato sulla fiducia reciproca. I risultati del quadro di valutazione confermano che la formazione e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione dovrebbero essere componenti essenziali della futura politica dell'Unione in materia di giustizia e contribuiranno a consolidare ciò che è stato conseguito negli ultimi 15 anni in tale settore.**

### 4.3 Indipendenza

L'indipendenza della giustizia è importante per un ambiente che attiri gli investimenti, in quanto garantisce la prevedibilità, la certezza, l'equità e la stabilità dell'ordinamento giuridico in cui operano le imprese. Per questo motivo, il miglioramento dell'indipendenza dei sistemi giudiziari nazionali, unitamente alla loro qualità ed efficienza, è un elemento rilevante del semestre europeo. L'indipendenza della magistratura è anche un requisito derivante dal diritto a un ricorso effettivo sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'indipendenza del sistema giudiziario è importante altresì per una lotta efficace alla corruzione, come sottolineato nella corrispondente relazione dell'Unione<sup>42</sup>.

Per fornire informazioni sull'indipendenza dei sistemi giudiziari degli Stati membri, il quadro di valutazione 2013 ha utilizzato l'indicatore dell'indipendenza percepita del sistema giudiziario. L'indipendenza percepita del sistema giudiziario è, infatti, un fattore di promozione della crescita, in quanto la percezione di una mancanza di indipendenza può scoraggiare gli investimenti. Come regola generale, la giustizia non deve essere solo fatta, ma si deve anche vedere che è stata fatta.

Sebbene l'indipendenza percepita sia un indicatore rilevante, sono necessarie informazioni sui modi in cui l'indipendenza del sistema giudiziario viene giuridicamente garantita e mantenuta. Per questo motivo, il quadro di valutazione 2013 ha annunciato che la Commissione, in collaborazione con le reti di giudici e delle autorità giudiziarie, esaminerà come è possibile migliorare la qualità e la disponibilità di dati comparabili sull'indipendenza strutturale.

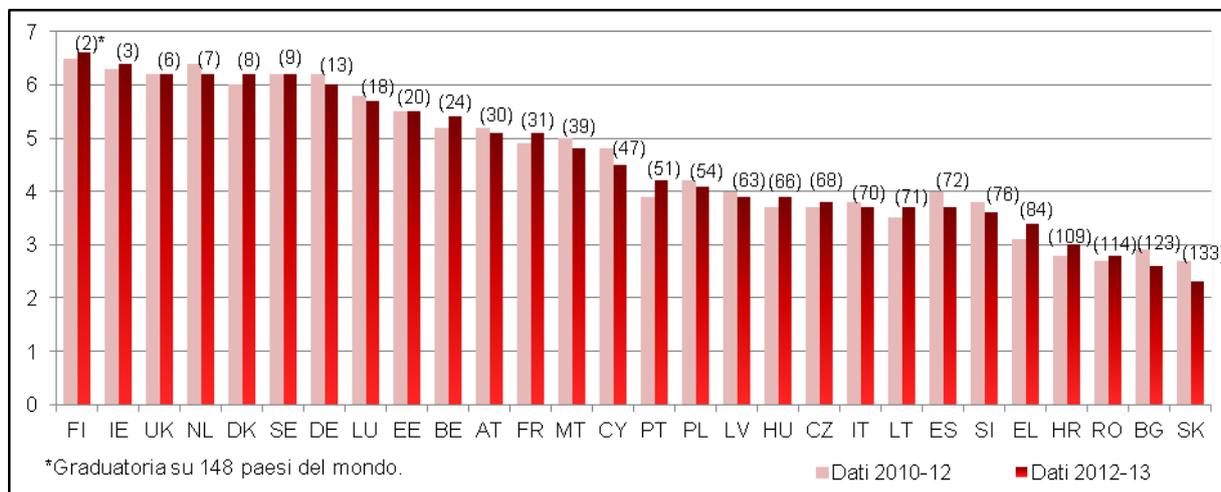
Assieme alla rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ), la Commissione ha iniziato a raccogliere informazioni sulla tutela giuridica dell'indipendenza dei sistemi giudiziari degli Stati membri. I dati forniti in allegato presentano una prima rassegna comparativa del modo in cui i sistemi giudiziari sono organizzati per tutelare l'indipendenza della giustizia in determinate situazioni in cui la loro indipendenza potrebbe essere messa a repentaglio. Si utilizzano cinque indicatori per coprire le seguenti situazioni: (i) *le garanzie riguardanti il trasferimento di giudici senza il loro consenso*, (ii) *la revoca dei giudici*, (iii) *l'assegnazione di nuove cause all'interno di un tribunale*, (iv) *la rinuncia o ricusazione di giudici* e (v) *la minaccia all'indipendenza di un giudice*. Per tali situazioni, la raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2010 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità (di seguito,

---

<sup>42</sup> COM (2014)38 def., 4.2.2014, consultabile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_it.pdf) e <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>.

"raccomandazione") illustra i requisiti per garantire il rispetto dell'indipendenza della magistratura<sup>43</sup>.

**Grafico 29: indipendenza percepita del sistema giudiziario (percezione —più alto è il valore, migliore è la percezione) (fonte: World Economic Forum)<sup>44</sup>**



#### ➤ Conclusioni sull'indipendenza del sistema giudiziario

- In vari Stati membri la percezione dell'indipendenza del sistema giudiziario è migliorata, mentre in alcuni è peggiorata.
- Il quadro di valutazione 2014 presenta anche, in allegato, una prima rassegna comparativa fattuale delle garanzie giuridiche volte a tutelare l'indipendenza del sistema giudiziario in alcune situazioni in cui tale indipendenza potrebbe essere messa a repentaglio. La Commissione esaminerà in maniera più approfondita, in collaborazione con le reti di autorità giudiziarie e giudici e con gli Stati membri, il modo in cui il quadro di valutazione potrebbe ulteriormente sviluppare dati comparativi sull'efficacia di tali garanzie giuridiche e altre garanzie riguardanti l'indipendenza strutturale.

<sup>43</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità.

<sup>44</sup> L'indicatore del FEM si basa sulle risposte del sondaggio alla domanda: "In che misura la magistratura del Suo paese è indipendente dalle influenze di membri di amministrazioni pubbliche, cittadini o imprese?" Al sondaggio ha risposto un campione significativo di imprese in tutti i paesi che rappresentano i principali settori dell'economia (agricoltura, industria manifatturiera, industria non manifatturiera e servizi). Il sondaggio è stato proposto in diversi formati, tra cui colloqui personali con i dirigenti delle imprese, interviste telefoniche e scambi di e-mail. In alternativa, era possibile partecipare a un sondaggio online. Consultabile all'indirizzo: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014>

## **5. PROSSIME TAPPE**

I risultati del quadro di valutazione saranno tenuti presenti nella preparazione della prossima analisi specifica per paese del semestre europeo 2014, nonché nel contesto dei programmi di aggiustamento economico.

Il quadro di valutazione 2014 conferma che la raccolta di dati oggettivi, comparabili e attendibili sull'efficienza dei sistemi giudiziari per tutti gli Stati membri resta problematica. I motivi sono vari: mancanza di disponibilità di dati derivante da una capacità statistica insufficiente, mancanza di comparabilità dovuta a procedure o definizioni che possono variare notevolmente, mancanza di volontà di collaborare appieno con la CEPEJ.

La Commissione ritiene che sia importante compiere progressi tangibili nella capacità di raccogliere e fornire dati pertinenti sulla qualità, l'efficienza e l'indipendenza dei sistemi giudiziari. Data l'importanza del buon funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, la raccolta e la messa a disposizione di dati fondati, imparziali, attendibili, obiettivi e comparabili dovrebbe essere affrontata in via prioritaria dagli Stati membri a supporto di questo esercizio. Gli Stati membri e gli ordinamenti giudiziari nazionali hanno un interesse reciproco a promuovere la raccolta di tali dati per definire in maniera più adeguata le politiche in materia di giustizia.

La Commissione intende intensificare il lavoro del gruppo di esperti sui sistemi giudiziari nazionali per migliorare la disponibilità, la qualità e la comparabilità di dati rilevanti per l'Unione europea. Oltre a collaborare con la CEPEJ, la Commissione sta rafforzando la collaborazione con le reti europee nel campo della giustizia, in particolare con la rete europea dei Consigli di giustizia, la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'Unione europea, l'associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative e le associazioni di professionisti del diritto, soprattutto avvocati. Sarà esplorata la possibilità di raccogliere dati sul funzionamento dei sistemi giudiziari in altri settori specifici rilevanti per la crescita, come la criminalità economica e finanziaria.

## **6. CONCLUSIONI**

Il quadro di valutazione UE della giustizia contribuisce a identificare, in un dialogo aperto con gli Stati membri, i buoni esempi e le eventuali carenze dei sistemi giudiziari nazionali. In linea con il principio della parità di trattamento, è importante che tutti gli Stati membri siano oggetto del quadro di valutazione e forniscano i dati necessari. È una questione di interesse generale per il buon funzionamento dello spazio europeo di giustizia comune basato sulla fiducia reciproca e, più in generale, dell'Unione.

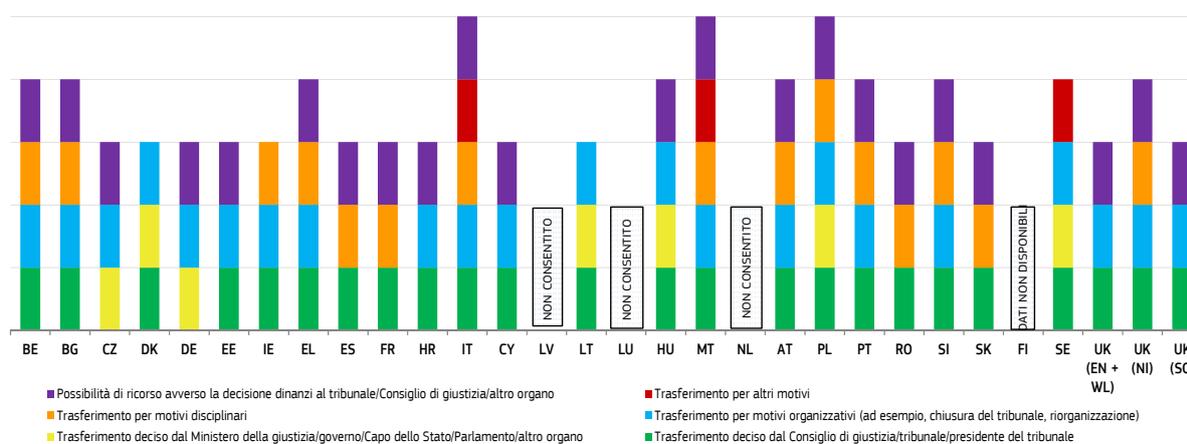
Il quadro di valutazione UE della giustizia 2014 evidenzia l'importanza di proseguire con risolutezza gli sforzi per migliorare l'efficienza dei sistemi giudiziari al fine di sfruttare appieno i vantaggi di tali riforme. Sulla base di tale quadro di valutazione, la Commissione invita gli Stati membri, il Parlamento europeo e tutti gli interessati ad avviare un dialogo aperto e una collaborazione costruttiva per il conseguimento di tale obiettivo.

## ALLEGATO: INDIPENDENZA STRUTTURALE DELLA MAGISTRATURA

I dati sottostanti presentano una prima rassegna delle garanzie giuridiche applicabili in determinate situazioni, senza valutarne l'efficacia<sup>45</sup>. I dati dei grafici si basano sulle risposte fornite a un questionario elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con la rete europea dei Consigli di giustizia<sup>46</sup>.

### Grafico I: garanzie riguardanti il trasferimento dei giudici senza il loro consenso (inamovibilità dei giudici)

Il grafico esamina lo scenario del trasferimento dei giudici senza il loro consenso, mostrando se e quando tale trasferimento è consentito: (i) autorità che decidono in merito al trasferimento, (ii) motivi (ad esempio, organizzativi, disciplinari) per i quali è consentito il trasferimento e (iii) possibilità di ricorso avverso la decisione di trasferimento<sup>47</sup>.



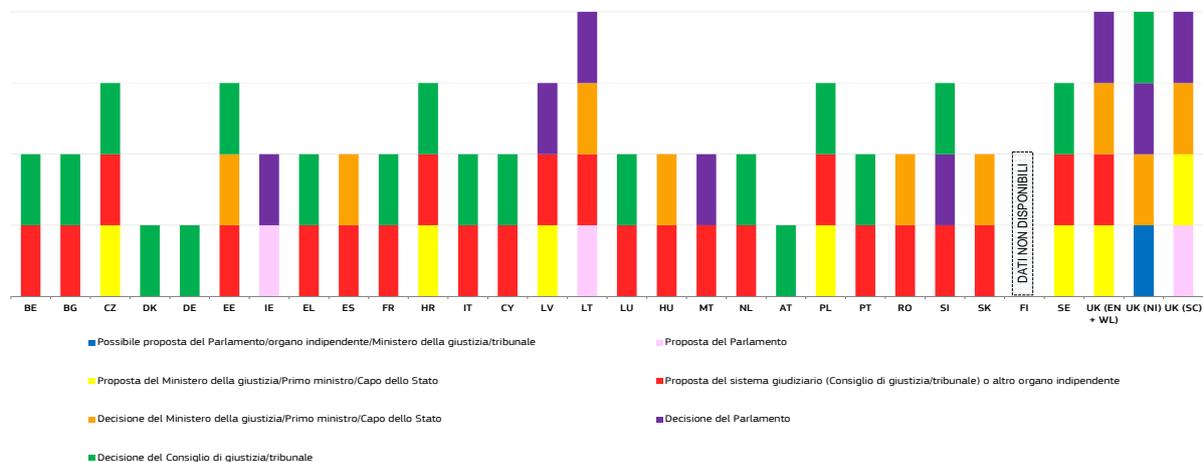
<sup>45</sup> La rassegna contiene soltanto le informazioni di base sulle modalità organizzative dei sistemi giudiziari e non intende rispecchiare la complessità e i dettagli di tali sistemi. L'obiettivo della sezione è fornire una prima mappatura delle garanzie dell'indipendenza dei sistemi giudiziari e, pertanto, i grafici riportano gli Stati membri in ordine alfabetico in base al loro nome geografico in lingua originale.

<sup>46</sup> Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia, le risposte al questionario sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'Unione europea.

<sup>47</sup> Il punto 52 della raccomandazione contiene una serie di garanzie sull'inamovibilità dei giudici, prevedendo, in particolare, 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.

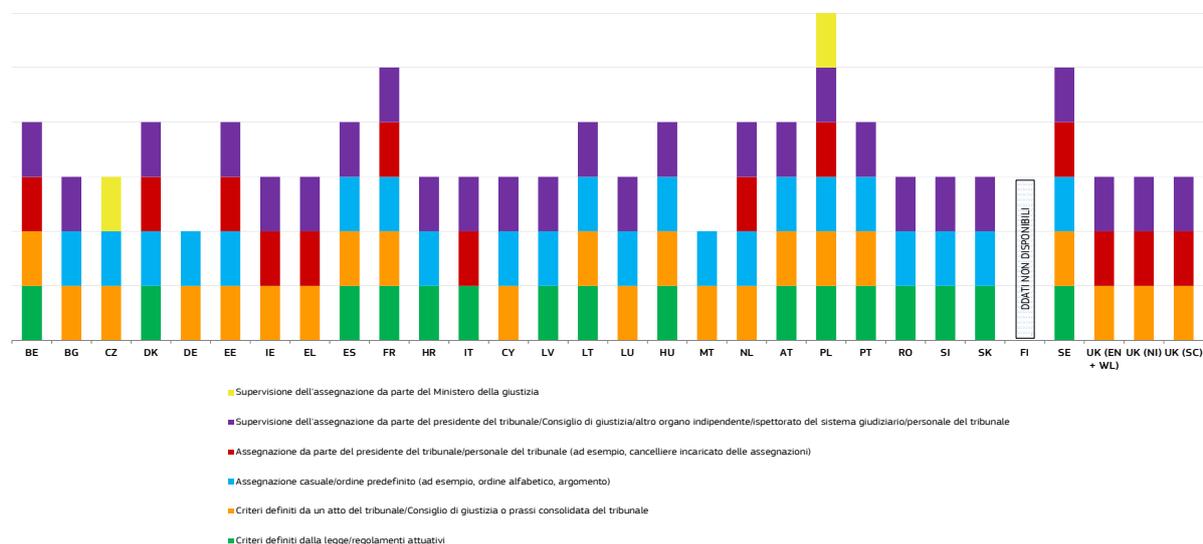
## Grafico II: revoca di giudici di 1° e 2° grado

Il grafico presenta le autorità che hanno il potere di proporre e decidere la revoca di giudici di primo e secondo grado nei vari Stati membri<sup>48</sup>. La parte superiore della colonna indica chi prende la decisione finale<sup>49</sup>, mentre la parte inferiore indica, ove pertinente, chi propone la revoca o chi deve essere consultato prima che venga presa una decisione.



## Grafico III: assegnazione delle cause all'interno di un tribunale

Il grafico indica il livello al quale sono definiti i criteri per l'assegnazione delle cause all'interno di un tribunale (ad esempio, legge, prassi consolidata), le modalità con cui le cause sono assegnate (ad esempio, presidente del tribunale, personale del tribunale, assegnazione casuale, ordine prestabilito) e l'autorità che sovrintende all'assegnazione<sup>50</sup>.



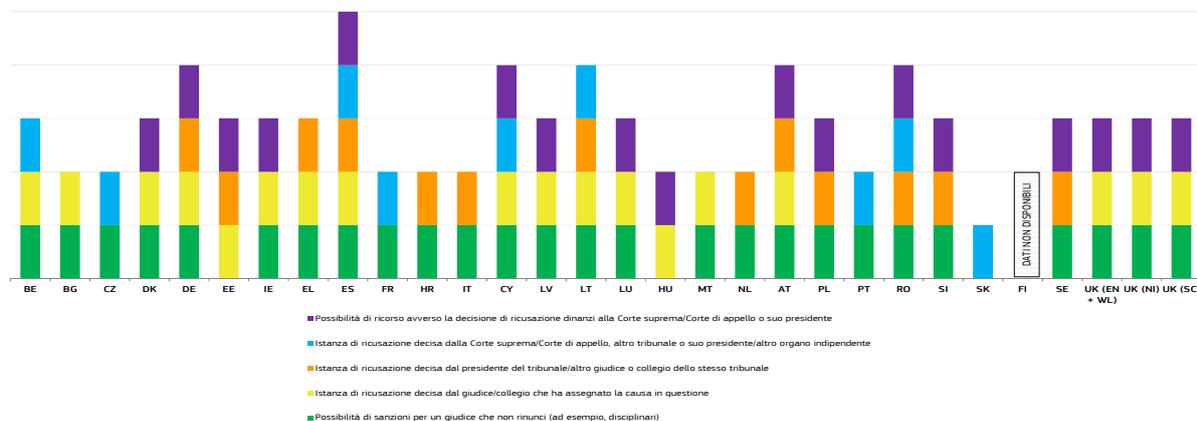
<sup>48</sup> I punti 46 e 47 della raccomandazione impongono che i sistemi nazionali prevedano garanzie in merito alla revoca dei giudici.

<sup>49</sup> Può trattarsi di uno o due organi differenti a seconda del motivo della revoca o del tipo di giudice (ad esempio, presidente, ecc.).

<sup>50</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.

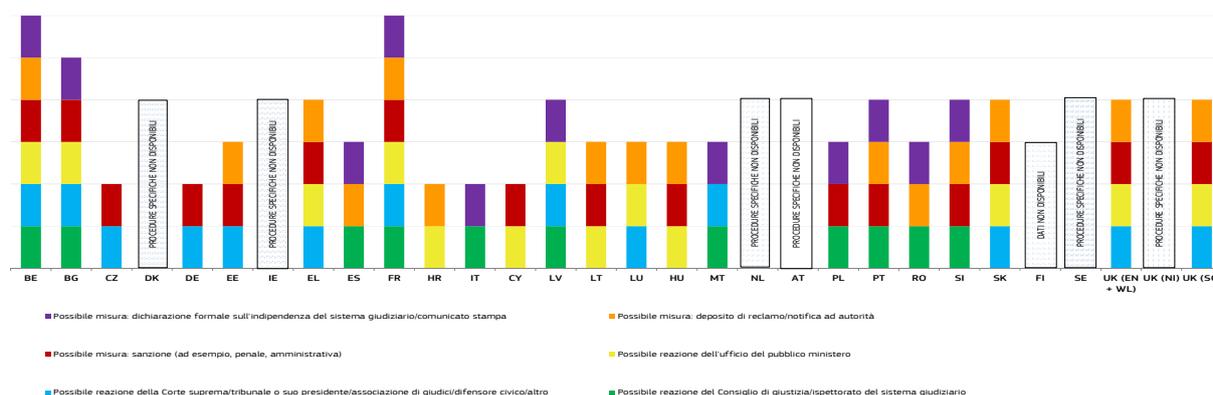
## Grafico IV: rinuncia e ricusazione di un giudice

Il grafico illustra se i giudici possono essere oggetto di sanzione nel caso in cui ignorino 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 grafico indica altresì l'autorità<sup>51</sup> che decide in merito a un'istanza di ricusazione presentata da una parte per contestare un giudice<sup>52</sup>.



## Grafico V: procedure in caso di minaccia all'indipendenza di un giudice

Il grafico illustra le autorità che hanno facoltà di avviare specifiche procedure per tutelare l'indipendenza del sistema giudiziario qualora i giudici reputino minacciata la loro indipendenza<sup>53</sup>. Il grafico presenta altresì le misure che tali autorità possono adottare (ad esempio, rilascio di dichiarazioni formali, deposito di reclami o sanzioni contro persone che cerchino di influenzare i giudici in maniera impropria). Le azioni per la tutela dell'indipendenza del sistema giudiziario emanano dall'ufficio del pubblico ministero o dal tribunale nel caso delle sanzioni, oppure dal Consiglio di giustizia nel caso di altre misure.



<sup>51</sup> Talvolta più di un'autorità può prendere tale decisione a seconda del livello del tribunale presso il quale opera il giudice ricusato.

<sup>52</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>53</sup> I punti 8, 13 e 14 della raccomandazione dispongono che, quando i giudici ritengono che la loro indipendenza sia minacciata devono disporre di strumenti impugnatori effettivi.