



Bruxelles, 27.3.2013
COM(2013) 160 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

Uno strumento per promuovere una giustizia effettiva e la crescita

INTRODUZIONE

La crisi economica e finanziaria che colpisce attualmente l'Unione europea ha innescato profondi cambiamenti, dando il via a una ristrutturazione radicale delle economie nazionali intesa a preparare il terreno per la crescita e la competitività.

In questo processo di riforma, i sistemi giudiziari nazionali svolgono un ruolo fondamentale per il ripristino della fiducia e il ritorno alla crescita. Un sistema giudiziario efficiente e indipendente contribuisce a rafforzare la fiducia e la stabilità. Decisioni giudiziarie prevedibili, tempestive ed esecutive sono componenti importanti di un contesto favorevole per le imprese, in quanto consentono di mantenere la fiducia necessaria per avviare un'impresa, far eseguire un contratto, rimborsare un debito privato o proteggere il diritto di proprietà o altri diritti.

Dall'esperienza acquisita negli Stati membri interessati dai programmi di aggiustamento economico¹ emerge che le carenze nel funzionamento di un sistema giudiziario aggravano la spirale di crescita negativa e minano la fiducia dei cittadini e delle imprese nelle istituzioni giudiziarie. Per questo motivo, nel 2011 le riforme nazionali della giustizia sono diventate parte integrante di tali programmi.

Il miglioramento della qualità, dell'indipendenza e dell'efficienza degli ordinamenti giudiziari è anche una priorità del semestre europeo, che è il nuovo ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'Unione europea². Nel 2012 sono stati individuati sei Stati membri³ particolarmente problematici, soprattutto per quanto riguarda la durata dei procedimenti giudiziari e l'organizzazione della magistratura.

L'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali è fondamentale per l'Unione europea

L'accesso a un sistema giudiziario efficiente è un diritto essenziale alla base delle democrazie europee e sancito dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. È indispensabile per l'efficacia di tutto il diritto dell'Unione europea, in particolare delle normative economiche che contribuiscono alla crescita. Per esempio, i tribunali nazionali svolgono un ruolo essenziale per quanto riguarda il rispetto delle normative in materia di concorrenza⁴ e di altre normative dell'Unione europea fondamentali per il mercato unico⁵, in particolare nei settori delle comunicazioni elettroniche⁶, della proprietà intellettuale⁷, degli appalti pubblici⁸, dell'ambiente⁹ o della protezione dei consumatori¹⁰.

¹ EL, IE, LV, PT.

² Comunicazione della Commissione "Analisi annuale della crescita 2013", COM(2012) 750 final.

³ BG, IT, LV, PL, SI, SK.

⁴ Per esempio, il regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU L 1 del 4.1.2003, pagg. 1-25).

⁵ Ad esempio, la direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico (GU L 178 del 17.7.2000, pagg. 1-16).

⁶ Ad esempio, la direttiva quadro 2002/21/CE sulle reti e i servizi di comunicazione elettronica (GU L 108 del 24.4.2002, pagg. 33-50).

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'importanza del diritto a un ricorso effettivo è sancita dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 47).

Sistemi giudiziari efficienti sono indispensabili anche per rafforzare la fiducia reciproca necessaria all'istituzione e all'attuazione di strumenti dell'Unione europea basati sul riconoscimento reciproco e la cooperazione. Conformemente all'articolo 67, paragrafo 1, del TFUE, l'Unione realizza uno spazio di giustizia nel rispetto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. I cittadini, le imprese, i giudici e le autorità devono poter fare affidamento sulle decisioni adottate dal sistema giudiziario di un altro Stato membro, rispettarle, riconoscerle o eseguirle.

Le carenze dei sistemi giudiziari nazionali sono quindi non solo un problema per un particolare Stato membro, ma possono influire sul funzionamento del mercato unico e, più in generale, sull'intera Unione europea.

Necessità di una rassegna sistematica

Nella sua analisi annuale della crescita 2013¹¹, la Commissione europea ha sottolineato come sia importante migliorare la qualità, l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali. Prima di formulare raccomandazioni specifiche per paese in questo settore, è necessario effettuare una rassegna sistematica del funzionamento dei sistemi giudiziari in tutti gli Stati membri, tenendo pienamente conto delle diverse tradizioni giuridiche nazionali. Per sostenere le riforme giudiziarie avviate in vista di rilanciare la crescita sono indispensabili dati obiettivi, attendibili e comparabili.

1. COS'È IL QUADRO DI VALUTAZIONE UE DELLA GIUSTIZIA?

L'obiettivo del quadro di valutazione UE della giustizia (in appresso "il quadro di valutazione") è aiutare l'Unione europea e gli Stati membri a garantire una giustizia più efficace fornendo dati obiettivi, attendibili e comparabili sul funzionamento dei sistemi giudiziari di tutti gli Stati membri. Qualità, indipendenza ed efficienza sono le componenti fondamentali di un "sistema giudiziario efficace". Fornendo informazioni su tali componenti in tutti gli Stati membri si contribuisce a individuare le possibili carenze e i buoni esempi e si favorisce la definizione di politiche nel settore della giustizia a livello nazionale e di Unione.

⁷ Ad esempio, la direttiva 2004/48CE sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale (GU L 157 del 30.4.2004, pag. 45-86).

⁸ Ad esempio, la direttiva 2007/66/CE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici (GU L 335 del 20.12.2007, pagg. 31-46).

⁹ Il ruolo dei tribunali nazionali viene sottolineato nella comunicazione della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario dell'ambiente, COM (2008) 773 definitivo.

¹⁰ Ad esempio, la direttiva 2011/83/CE sui diritti dei consumatori (GU L 304 del 22.11.2011, pagg. 64-88).

¹¹ COM(2012) 750 final.

Le principali **caratteristiche** del quadro di valutazione sono le seguenti:

- è uno strumento *comparativo* che ricomprende tutti gli Stati membri¹². A prescindere dal modello di sistema giudiziario nazionale o dalla tradizione giuridica a cui è ancorato, la tempestività, l'indipendenza, i costi contenuti e la facilità di accesso sono alcuni dei parametri essenziali di ciò che costituisce un sistema giudiziario efficace. Sebbene includa un confronto tra particolari indicatori, il quadro di valutazione non ha lo scopo di presentare una graduatoria unica generale o di promuovere un tipo particolare di sistema giudiziario;
- intende presentare le *tendenze* del funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali nel tempo. Nel 2013 il quadro di valutazione presenta i dati per la prima volta e non tiene conto necessariamente degli effetti delle riforme in corso in alcuni Stati membri¹³. Poiché l'esercizio viene ripetuto regolarmente, tali effetti potrebbero diventare visibili in future edizioni del quadro di valutazione;
- è uno strumento *non vincolante*, da utilizzare nell'ambito di un dialogo aperto con gli Stati membri, il cui scopo è aiutare questi ultimi e le istituzioni dell'Unione europea a definire politiche più adeguate nel settore della giustizia e contribuisce ad individuare gli aspetti che meritano particolare attenzione. Le scarse prestazioni poste in evidenza dagli indicatori richiedono un'analisi più approfondita dei motivi di tale risultato e, se necessario, l'avvio di riforme adeguate, tenendo conto che la comparabilità dei dati può essere limitata dalle differenze esistenti tra le procedure e i quadri giuridici;
- è uno strumento *in evoluzione* che si amplierà gradualmente per quanto riguarda i settori interessati, gli indicatori e la metodologia, con l'obiettivo di individuare i parametri essenziali di un sistema giudiziario efficace. In consultazione con gli Stati membri, il quadro di valutazione potrebbe essere progressivamente esteso ad altri settori dei sistemi giudiziari e ad altri elementi della "catena giudiziaria" attraverso la quale una persona o un'impresa deve passare per accedere a una giustizia effettiva (ad esempio, dalla fase iniziale di ingresso nel sistema giudiziario fino alla fase finale di esecuzione di una sentenza).

Vista l'importanza dei sistemi giudiziari nazionali per l'economia, l'**ambito** del quadro di valutazione 2013 è incentrato sui parametri di un sistema giudiziario che contribuisca al miglioramento delle condizioni in cui operano le imprese e gli investitori. Il quadro di valutazione esamina gli indicatori di efficienza relativi alle cause *non penali*, e in particolare ai contenziosi civili e commerciali, che sono pertinenti per la risoluzione delle controversie in materia commerciale, e alle cause amministrative. La giustizia amministrativa svolge un ruolo importante in un contesto imprenditoriale, per esempio per quanto riguarda il rilascio di licenze o le vertenze con le autorità amministrative in merito a questioni fiscali o con le autorità nazionali di regolamentazione.

¹² Se non sono disponibili dati nazionali, ne viene fatta menzione nelle figure pertinenti.

¹³ Molti Stati membri stanno attuando misure di miglioramento del funzionamento dei sistemi giudiziari. In 12 Stati membri tali riforme sono realizzate nel contesto delle iniziative e degli strumenti dell'Unione europea (programmi di aggiustamento economico, raccomandazioni specifiche per paese formulate nel semestre europeo e il meccanismo di cooperazione e di verifica).

Per preparare il presente quadro di valutazione, la Commissione europea ha chiesto alla commissione per la valutazione dell'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ) di raccogliere dati e di condurre un'analisi¹⁴. La Commissione europea ne ha utilizzato i dati più pertinenti e significativi per elaborare il quadro di valutazione, che utilizza anche dati provenienti da altre fonti, come la Banca mondiale, il *World Economic Forum* e il *World Justice Project*.

2. INDICATORI DEL QUADRO DI VALUTAZIONE UE DELLA GIUSTIZIA PER IL 2013

Nel 2013 il quadro di valutazione presenta i principali risultati basati soprattutto sugli indicatori relativi all'efficienza dei procedimenti: la durata dei procedimenti, il tasso di ricambio e il numero di cause pendenti¹⁵.

- 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 dei "tempi di trattazione" è il numero di cause rimaste senza definizione diviso per il numero di cause definite alla fine di un anno moltiplicato per 365 giorni.
- Il ***tasso di ricambio*** è il rapporto tra il numero di procedimenti esauriti e il numero di procedimenti sopravvenuti. Rileva la capacità di un tribunale di fare fronte al carico giudiziario. Quando il tasso di ricambio è basso e la durata dei procedimenti è elevata, si accumula un arretrato nel sistema.
- Il ***numero di cause pendenti*** esprime il numero di cause ancora da trattare all'inizio del periodo (per esempio, un anno) e che aggravano il carico di lavoro dei tribunali. Il numero di cause pendenti influisce sui tempi di trattazione, e per migliorare la durata dei procedimenti sono pertanto necessarie misure di riduzione del numero delle pendenze.

Il quadro di valutazione esamina inoltre gli indicatori relativi ad alcuni fattori che possono contribuire a ridurre la durata dei procedimenti e ad accrescere la qualità della giustizia, ossia il monitoraggio e la valutazione delle attività dei tribunali, i sistemi di tecnologia dell'informazione e della comunicazione per i tribunali, i metodi alternativi di risoluzione delle controversie e la formazione dei giudici. Sebbene anche vari altri importanti fattori abbiano un'influenza sulla durata dei procedimenti, in particolare le specificità e la complessità delle procedure, gli indicatori menzionati forniscono utili informazioni che riflettono la consapevolezza degli Stati membri quanto all'importanza di tali questioni e delle misure adottate in proposito.

- ***Il monitoraggio e la valutazione*** delle attività dei tribunali: per migliorare la qualità e l'efficienza dei procedimenti giudiziari, le attività dei tribunali devono essere monitorate attraverso un sistema di raccolta di informazioni globale e pubblicamente

¹⁴ Lo studio completo sul funzionamento dei sistemi giudiziari e dell'economia negli Stati membri dell'Unione europea, preparato nel 2012 dalla CEPEJ per la Commissione europea, è disponibile sul sito internet della DG Giustizia all'indirizzo http://ec.europa.eu/justice/index_it.htm.

¹⁵ Si tratta di indicatori standard definiti dalla CEPEJ. La definizione e l'interrelazione di tali indicatori sono disponibili all'indirizzo http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

disponibile e valutate periodicamente. Gli indicatori tengono conto della disponibilità di sistemi di monitoraggio periodico delle attività dei tribunali e di sistemi di valutazione.

I sistemi di *monitoraggio* comprendono la pubblicazione di una relazione annuale di attività e il calcolo del numero delle sopravvenienze, delle decisioni emanate, delle cause rinviate e della durata dei procedimenti.

L'indicatore della *valutazione* delle attività dei tribunali è basato sulla presenza di quanto segue:

- definizione di indicatori di prestazione (come le sopravvenienze, le cause definite, le cause pendenti, l'arretrato, le prestazioni dei giudici e del personale dei tribunali, l'esecuzione, i costi),
 - valutazione periodica di prestazioni e risultati,
 - definizione di norme di qualità (come le politiche di garanzia della qualità, le politiche in materia di risorse umane, i parametri di riferimento dei procedimenti, l'utilizzo delle risorse),
 - personale giudiziario qualificato incaricato della politica in materia di qualità.
- **Sistemi TIC per i tribunali:** l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione è diventato indispensabile per l'efficacia dell'amministrazione della giustizia. Gli indicatori evidenziano la disponibilità di *sistemi TIC per la registrazione e la gestione delle cause e per la comunicazione e lo scambio di informazioni tra i tribunali e il loro contesto* (ad esempio, moduli elettronici disponibili su internet, siti internet dei tribunali, seguiti delle cause on-line, registri elettronici, trattamento elettronico delle controversie di modesta entità e del recupero dei crediti non contestati, presentazione elettronica delle istanze e videoconferenze).
 - **Metodi alternativi di risoluzione delle controversie** per i contenziosi civili e commerciali: i metodi alternativi nelle loro varie forme possono integrare le procedure giudiziarie tradizionali. Questo indicatore evidenzia la disponibilità di metodi alternativi di risoluzione delle controversie.
 - **Formazione dei giudici:** la formazione dei giudici, ossia la formazione iniziale e la formazione continua durante tutta la carriera, è un elemento importante per la qualità e l'efficacia delle decisioni giudiziarie. La formazione può essere incentrata sulla specializzazione, ma anche sul miglioramento delle competenze. Questo indicatore fornisce informazioni sulla formazione obbligatoria dei giudici.
 - **Risorse:** il bilancio per i tribunali e il numero di giudici e avvocati forniscono informazioni sulle risorse utilizzate nel sistema giudiziario.

Il quadro di valutazione presenta anche i risultati sulla base di indicatori relativi all'**indipendenza** percepita del sistema giudiziario. La percezione dell'indipendenza è importante per le decisioni di investimento. Nella sua relazione annuale sulla competitività globale, il *World Economic Forum* (WEF) elabora un "indice dell'indipendenza percepita" che è pertinente nel contesto della crescita economica in quanto è basato su un sondaggio al quale ha risposto un campione rappresentativo di imprese di tutti i paesi che operano nei principali settori economici (agricoltura, industria manifatturiera, industria non manifatturiera

e servizi)¹⁶. Nel contesto della sua relazione sull'indice dello Stato di diritto per il periodo 2012-2013, il *World Justice Project* (WJP) ha definito un indicatore relativo "all'indipendenza percepita della giustizia civile"¹⁷, sulla base delle risposte fornite nell'ambito di un sondaggio generale della popolazione e da partecipanti qualificati. Va anche sottolineato che la Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁸ e la Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁹ hanno posto in evidenza l'importanza del modo in cui viene vista l'indipendenza giudiziaria. Secondo la giurisprudenza delle due Corti menzionate, l'indipendenza del sistema giudiziario richiede norme precise per dissipare qualsiasi dubbio ragionevole che possa insinuarsi nella mente delle persone riguardo all'impermeabilità del sistema giudiziario a fattori esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi sui quali è chiamato a pronunciarsi.

3. PRINCIPALI RISULTATI DEL QUADRO DI VALUTAZIONE UE DELLA GIUSTIZIA PER IL 2013

3.1. Disparità notevoli quanto alla durata dei procedimenti

Giustizia in ritardo 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 fiscali o in procedure d'insolvenza. L'efficienza con cui un sistema giudiziario di un paese tratta le controversie riveste grande importanza. Per 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.

I dati di tutti i grafici si riferiscono al 2010, tranne quando diversamente indicato. Gli Stati membri nella parte destra dei grafici senza valori sono quelli per i quali non erano dati disponibili. Tranne la figura 4, tutte le figure riguardano procedimenti di primo grado.

¹⁶ L'indicatore del *World Economic Forum* è basato sulle risposte fornite nell'ambito di un sondaggio alla domanda: "In quale misura il sistema giudiziario nel vostro paese è indipendente dalle influenze dei membri del governo, dei cittadini o delle imprese?". Al sondaggio ha risposto, tra il 2010 e il 2011 a seconda del paese, un campione di imprese in tutti i paesi rappresentative dei principali settori dell'economia (agricoltura, industria manifatturiera, industria non manifatturiera e servizi). Il sondaggio è stato condotto in varie forme, ivi compresi interviste dirette con i dirigenti di imprese, interviste telefoniche e messaggi inviati per posta, con un sondaggio online come alternativa. Disponibile all'indirizzo: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/>.

¹⁷ Il sottoindicatore relativo alla giustizia civile del *World Justice Project* evidenzia le percezioni dell'indipendenza della giustizia civile da indebite interferenze da parte dei governi. È basato sulle risposte derivanti da (1) un sondaggio condotto tra la popolazione in generale dalle principali società di sondaggi locali utilizzando un campione rappresentativo di 1 000 rispondenti nelle tre maggiori città di ogni paese (a seconda del paese, i dati sono stati raccolti rispettivamente nel 2009, 2011 o 2012) e da (2) questionari costituiti da domande strutturate cui hanno risposto soggetti qualificati quali professionisti e accademici del paese interessato competenti in materia di diritto civile.

I dati sono disponibili all'indicatore 7.4 all'indirizzo:

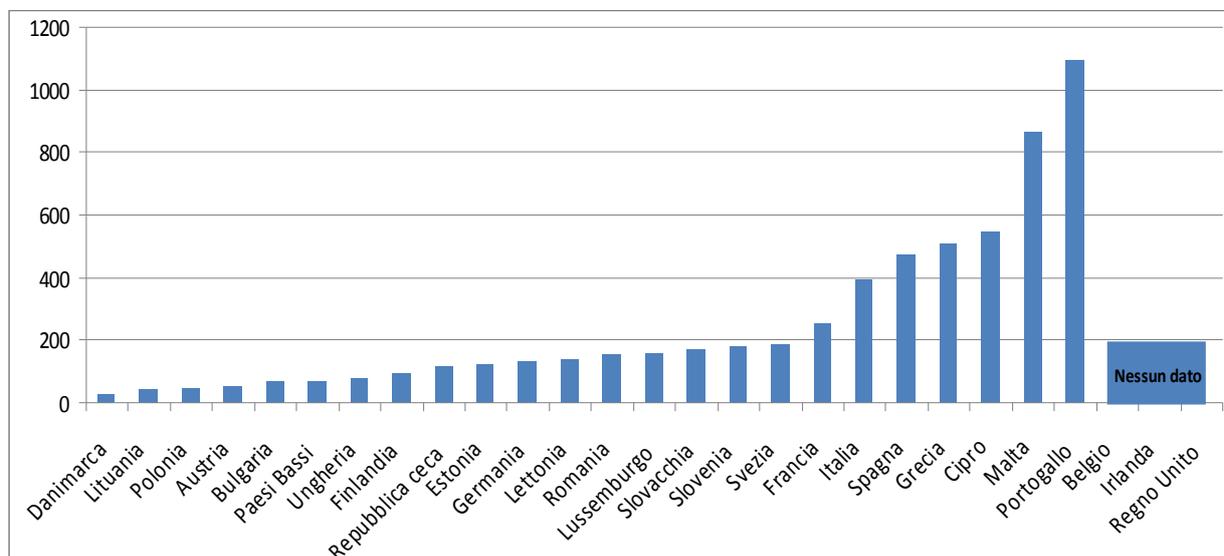
http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf.

¹⁸ Ad esempio, nella causa C-506/04, *Wilson*, Raccolta 2006, pag. I-8613.

¹⁹ Per esempio, causa *Cooper contro Regno Unito*, [GC], n. 48843/99, Racc. 2003-XII; *Campbell e Fell contro Regno Unito*, n. 7819/77 e n. 7878/77, 28 giugno 1984, serie A n. 80.

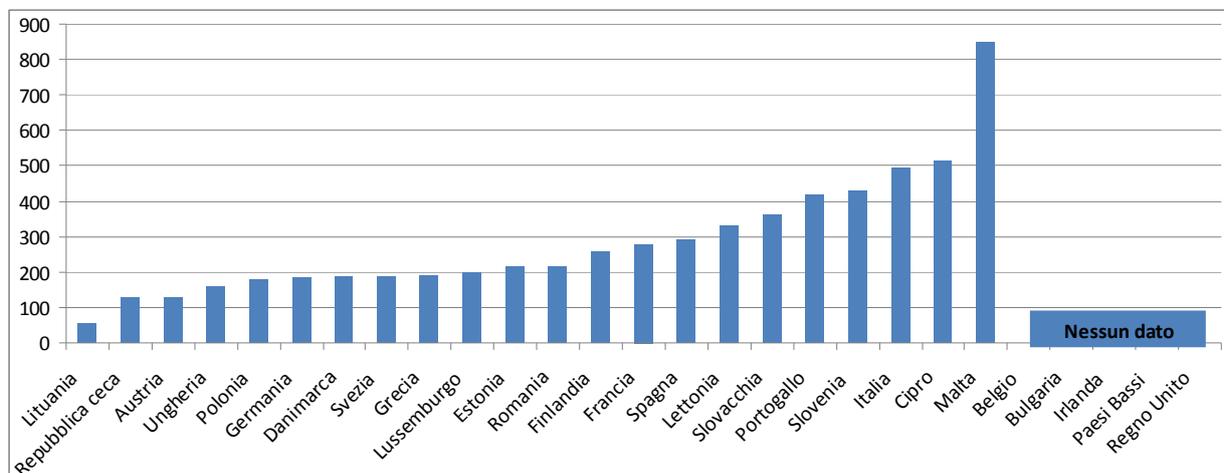
La qualità e l'efficienza di un sistema giudiziario dovrebbero risultare già in primo grado, in quanto fase obbligatoria per chiunque si rivolga a un tribunale.

Figura 1: tempo necessario per definire cause non penali* (in giorni) (fonte: studio CEPEJ²⁰)



* Le cause non penali comprendono le cause civili e commerciali, le cause relative alle misure di esecuzione, le cause relative al catasto, le cause relative al registro delle imprese e le cause di diritto amministrativo.

Figura 2: tempo necessario per definire i contenziosi civili e commerciali* (in giorni) (fonte: studio CEPEJ)

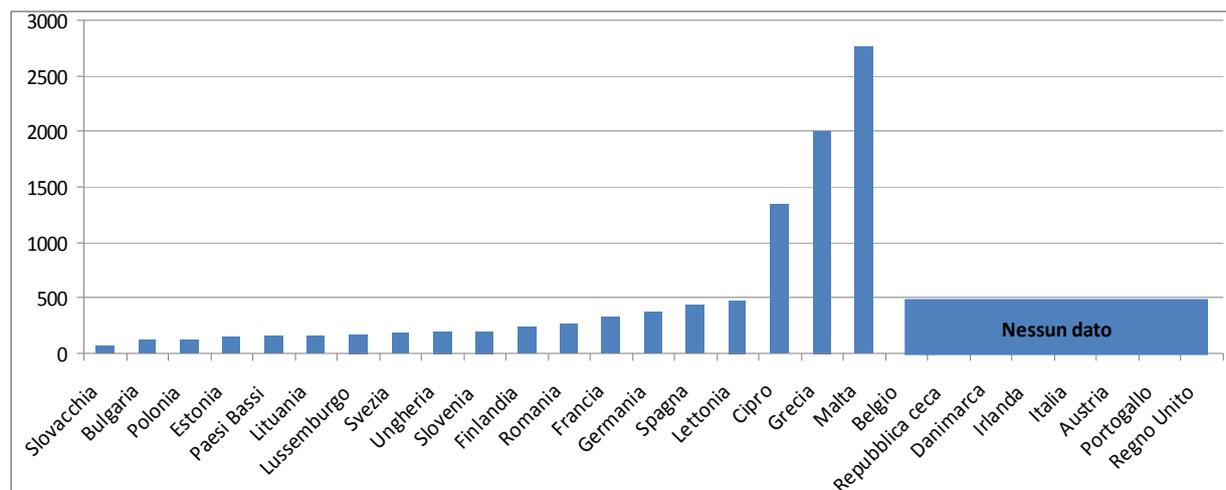


I contenziosi civili (e commerciali) riguardano le controversie tra parti, come per esempio le controversie relative a contratti e procedure di insolvenza. Per contro, le cause civili (e commerciali) non contenziose riguardano i procedimenti in cui non viene fatta opposizione, come per esempio i procedimenti di ingiunzione di pagamento di crediti non contestati.

²⁰

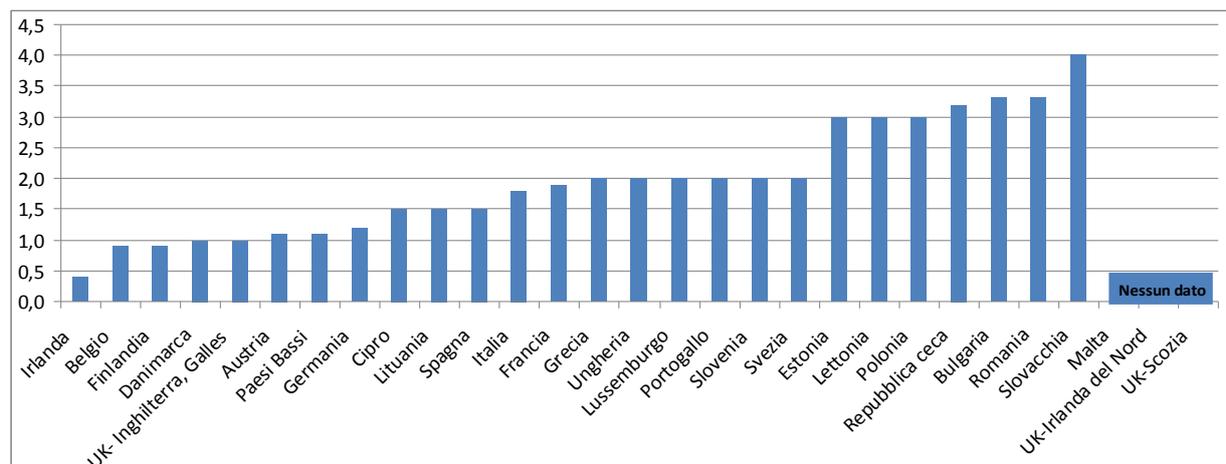
Studio sul funzionamento dei sistemi giudiziari e dell'economia negli Stati membri dell'Unione europea, preparato nel 2012 dalla CEPEJ per la Commissione europea. http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm

Figura 3: tempo necessario per definire le cause amministrative* (in giorni) (fonte: studio CEPEJ)



*Le cause di diritto amministrativo riguardano le controversie tra cittadini e autorità locali, regionali o nazionali. In alcuni paesi sono trattate da appositi tribunali amministrativi e in altri paesi da tribunali civili.

Figura 4: tempo necessario per definire le procedure di insolvenza* (in anni) (fonte: studio CEPEJ/Banca Mondiale: Doing Business)



* Tempo necessario ai creditori per recuperare il loro credito. Il periodo di tempo va dalla dichiarazione d'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 di 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.

- **Dai dati sopra riportati emergono importanti disparità riguardo alla durata dei procedimenti: almeno un terzo degli Stati membri ha una durata dei procedimenti almeno due volte superiore a quella della maggior parte degli Stati membri²¹.**

²¹ Considerando le figure 1, 2 e 3 insieme.

La durata dei procedimenti è legata al tasso al quale i tribunali definiscono le cause, ossia al "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 ad 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 questa situazione persiste per vari anni, 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.

Figura 5: tasso di definizione delle cause non penali (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)

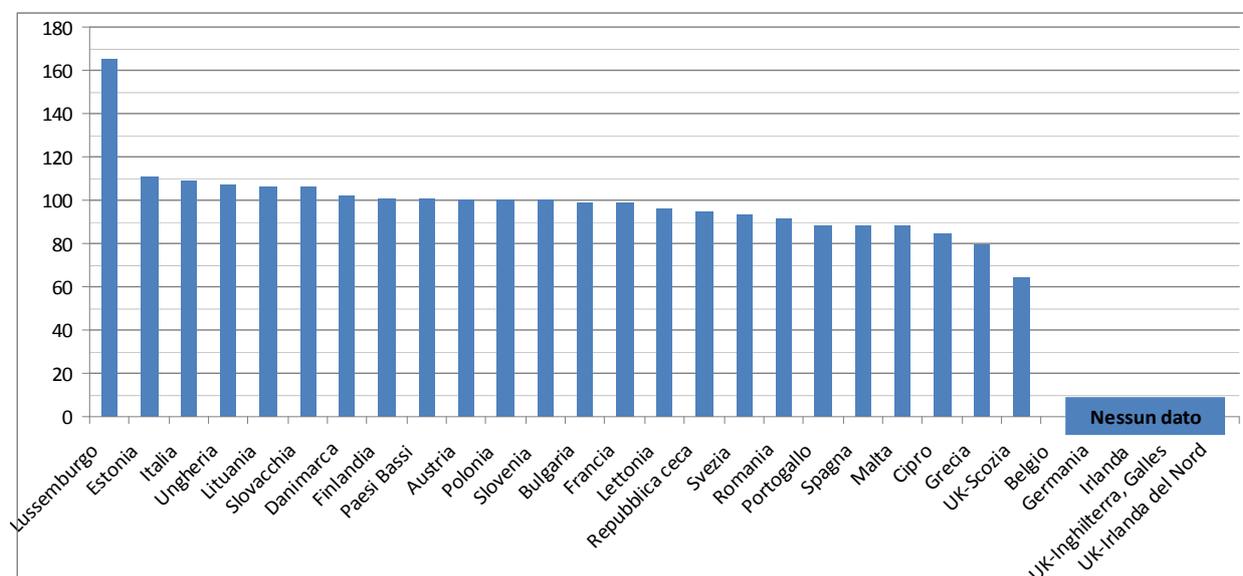


Figura 6: tasso di definizione dei contenziosi civili e commerciali (in %) (fonte: studio CEPEJ)

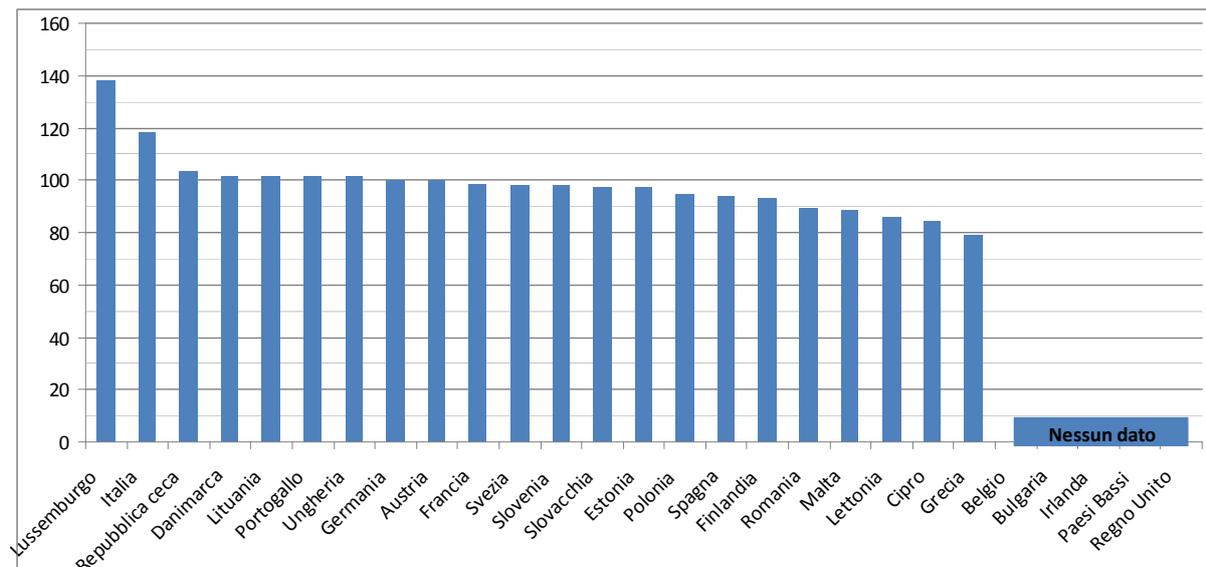
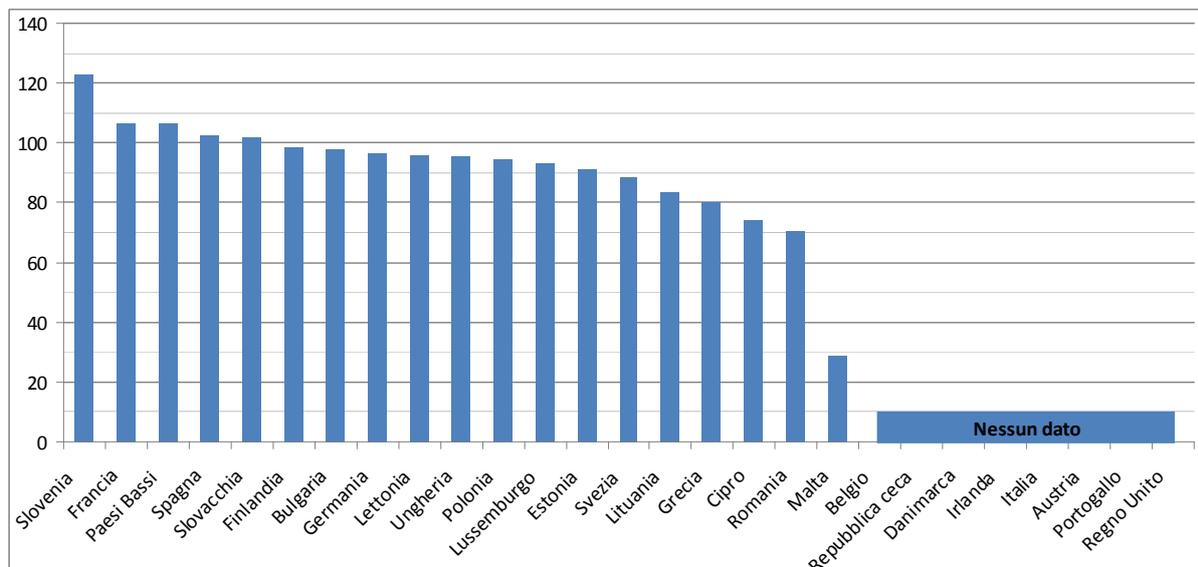


Figura 7: tasso di definizione delle cause amministrative (in %) (fonte: studio CEPEJ)



➤ **Dai dati sopra riportati risulta che alcuni Stati membri possono avere difficoltà a definire particolari categorie di cause.**

Le figure da 8 a 10 qui di seguito indicano il *numero di cause pendenti* all'inizio dell'anno di riferimento (1° gennaio 2010). Queste cause risultano dalle prestazioni dei tribunali dell'anno precedente. Per questo i bassi tassi di cause definite nel corso del 2010, come indicati nelle figure da 5 a 7, non compaiono ancora nelle figure da 8 a 10 nel numero di cause pendenti. Un aumento del numero di cause pendenti alla fine dell'anno verrà riportato nei futuri esercizi.

Figura 8: numero di cause non penali pendenti (per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)

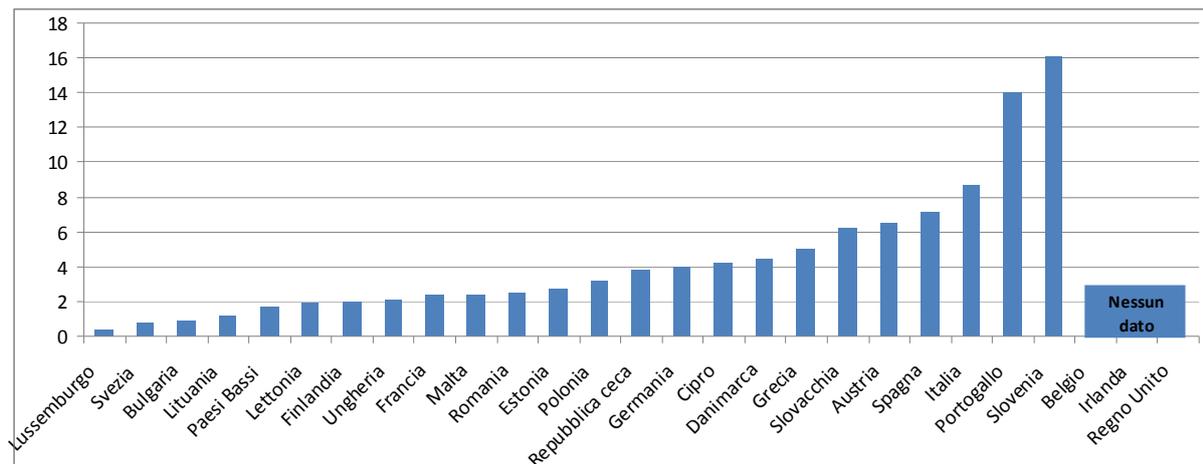


Figura 9: numero di contenziosi civili e commerciali pendenti (per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)

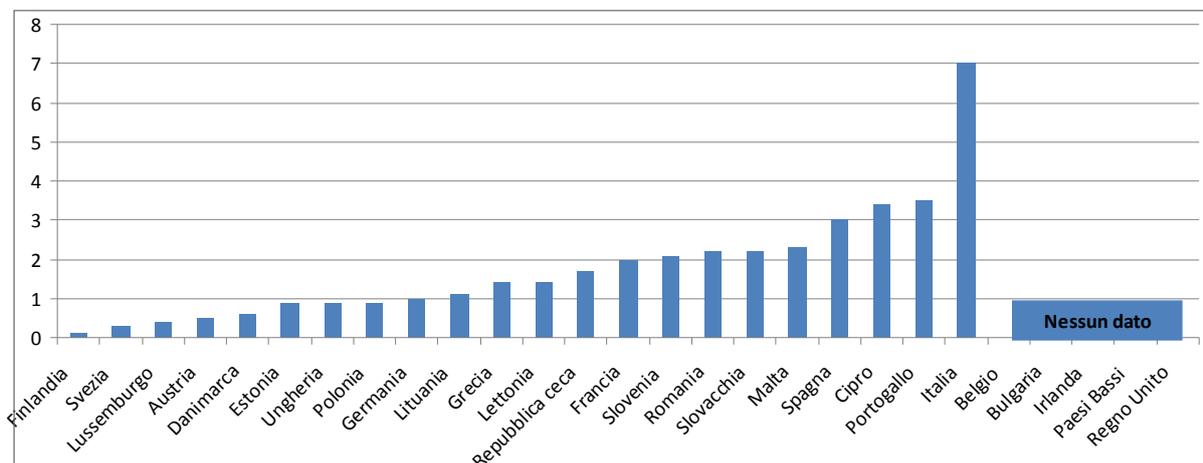
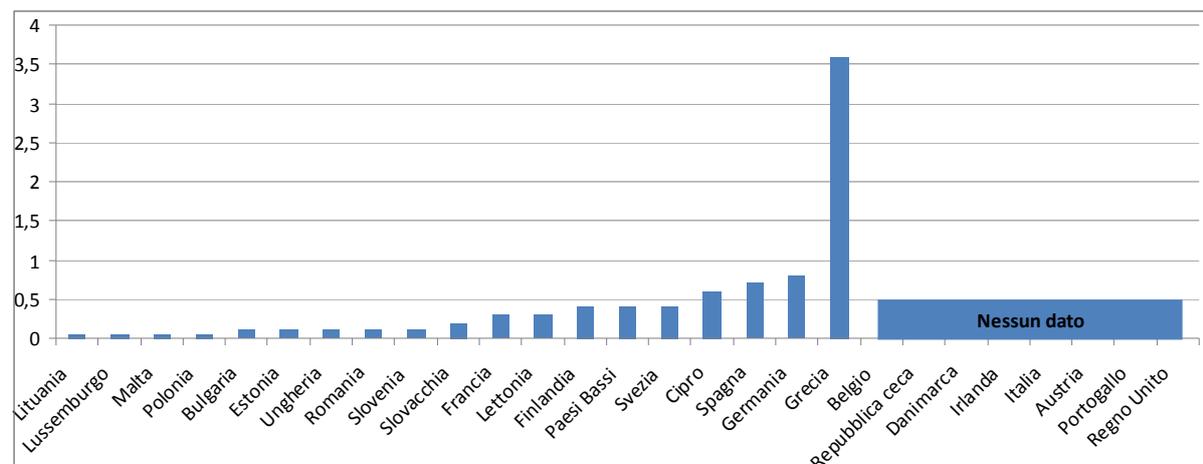


Figura 10: numero di cause amministrative pendenti (per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)



- **Dai dati sopra riportati risulta che vari Stati membri hanno un numero particolarmente elevato di cause pendenti.**

In conclusione, risulta che:

- **in alcuni Stati membri si combinano fattori sfavorevoli: lunghi procedimenti di primo grado e tassi di ricambio bassi e/o un numero elevato di cause pendenti. Tali situazioni richiedono una specifica attenzione e un'analisi approfondita in quanto potrebbero essere indicative di carenze più sistemiche per le quali dovrebbero essere intraprese azioni correttive;**
- **la riduzione della durata eccessiva dei procedimenti dovrebbe essere una priorità per migliorare le condizioni in cui operano le imprese e l'attrattiva per gli investimenti.**

3.2. Il monitoraggio e la valutazione contribuiscono a ridurre la durata dei procedimenti ed aumentare la qualità della giustizia.

L'assenza di un monitoraggio e di una valutazione affidabili può rendere più difficile migliorare il funzionamento di un sistema giudiziario. La mancanza di qualità delle decisioni giudiziarie può aumentare i rischi nello svolgimento della propria attività per le imprese di grandi dimensioni e per le PMI e influisce sulle scelte dei consumatori. Può avere come conseguenza decisioni affrettate o meno prevedibili, procedure incomprensibili o una giustizia inaccessibile. Un'efficace gestione dei tempi 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. La definizione di politiche in materia di qualità e la valutazione delle attività delle autorità giurisdizionali sono strumenti che possono servire ad aumentare la qualità del sistema giudiziario al fine di migliorare l'accesso alla giustizia, la fiducia, la prevedibilità e la tempestività delle decisioni giudiziarie.

Figura 11: disponibilità di monitoraggio delle attività delle autorità giurisdizionali²² (fonte: studio CEPEJ)

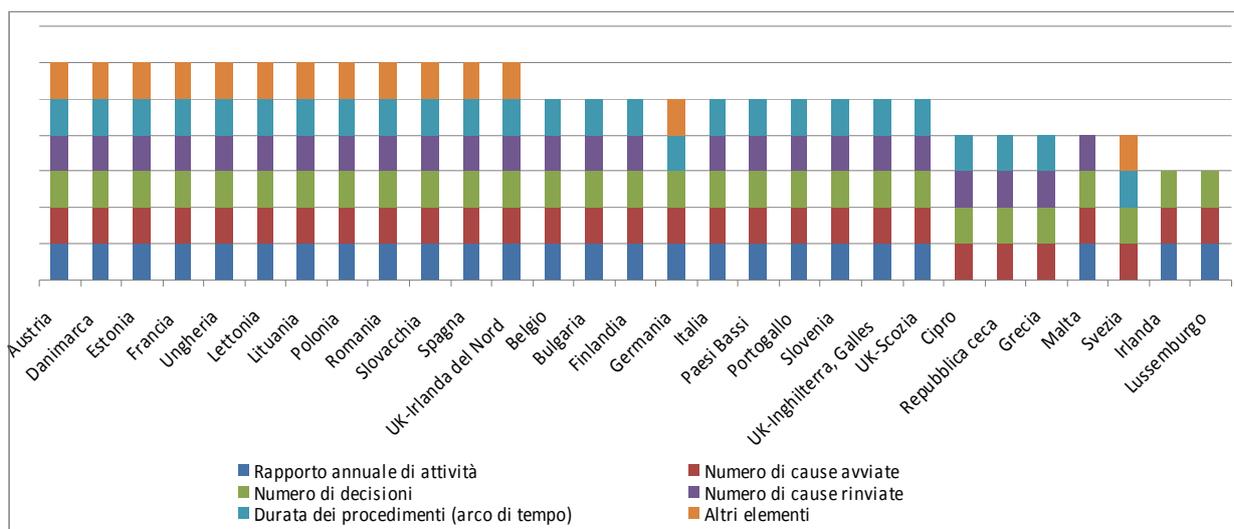
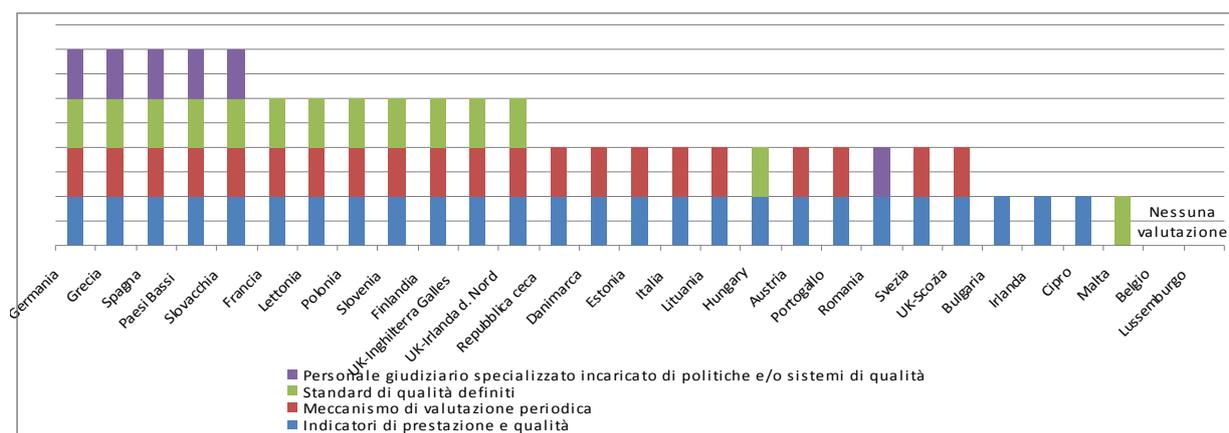


Figura 12: disponibilità di valutazioni delle attività delle autorità giurisdizionali (fonte: relazione 2012 CEPEJ)



Dai dati sopra riportati risulta che

- un'ampia maggioranza degli Stati membri dispone di un sistema di monitoraggio globale, ma vari Stati membri sono in ritardo o non rendono disponibili i dati;
- vari Stati membri non eseguono valutazioni periodiche delle attività delle autorità giurisdizionali e in più della metà degli Stati membri non vengono definite norme di qualità.

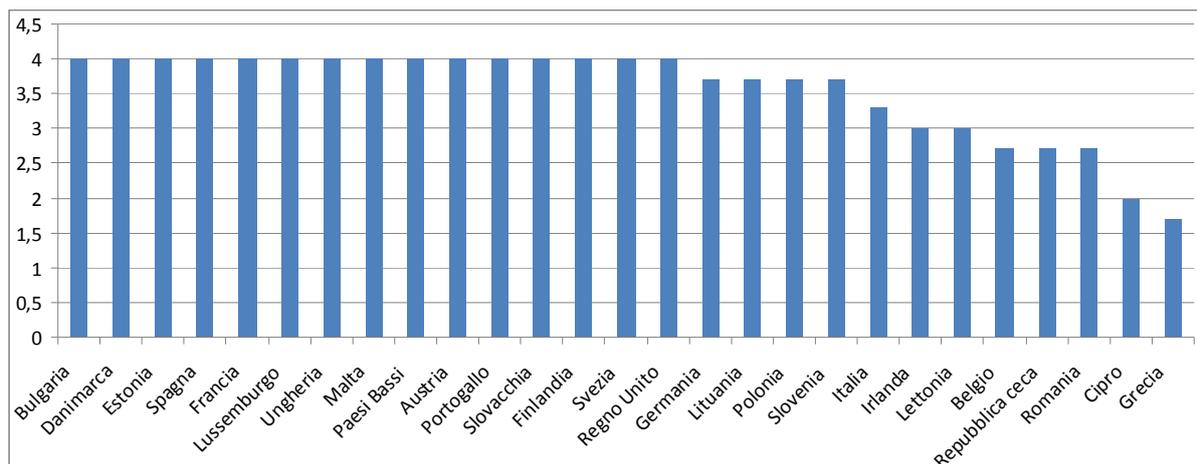
²²

Gli indicatori nelle figure da 11 a 22 riguardano tutte le autorità giurisdizionali.

3.3. I sistemi di tecnologia dell'informazione e della comunicazione contribuiscono a ridurre la durata dei procedimenti e a 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.

Figura 13: sistemi TIC per la registrazione e la gestione delle cause (indicatore ponderato — min=0, max=4)²³ (fonte: studio CEPEJ)



- **Dai dati sopra riportati risulta che un'ampia maggioranza degli Stati membri ha un sistema adeguatamente sviluppato per la registrazione e la gestione delle cause; vari Stati membri, tuttavia, presentano ritardi.**

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

²³

Le figure 13 e 14 riportano gli indicatori composti ottenuti da vari indicatori relativi ai sistemi TIC, ciascuno dei quali misura la disponibilità di tali sistemi da 0 a 4 (0= disponibili nello 0% delle autorità giurisdizionali; 4= disponibili nel 100% delle autorità giurisdizionali).

Figura 14: comunicazione elettronica fra i tribunali e le parti (indicatore ponderato — min=0, max=4) (fonte: studio CEPEJ)

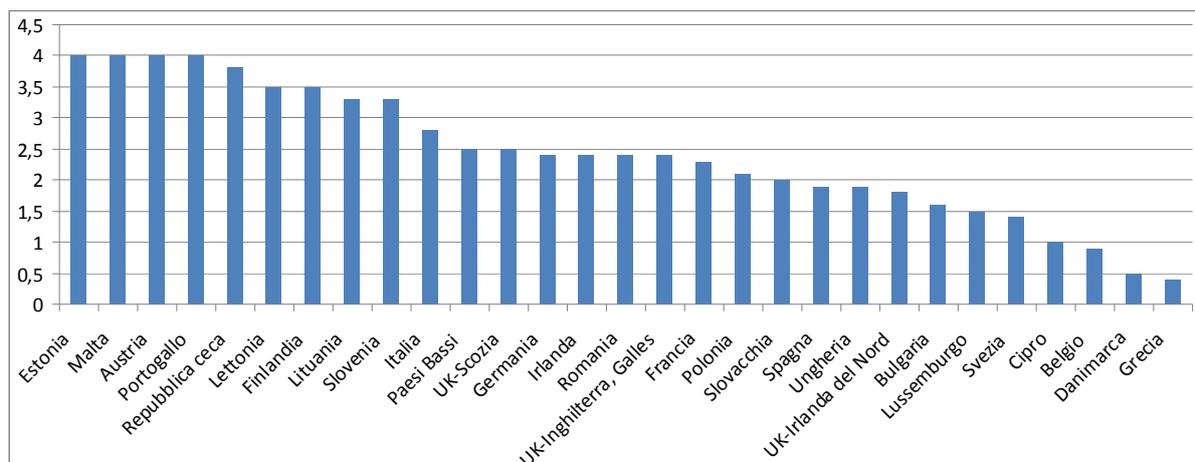
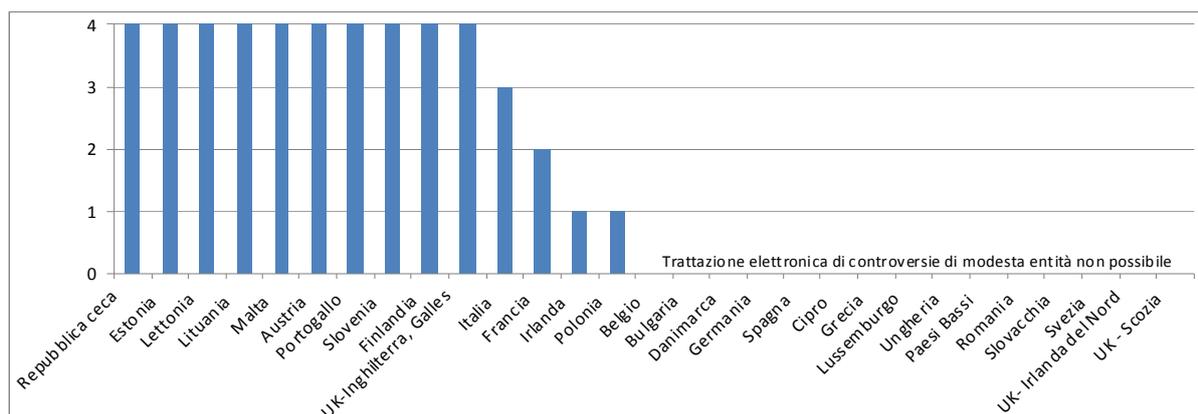


Figura 15: trattamento per via elettronica delle controversie di modesta entità * (0 = disponibile nello 0% delle autorità giurisdizionali; 4 = disponibile nel 100% delle autorità giurisdizionali) (fonte: studio CEPEJ)



* La nozione di "controversia di modesta entità" indica una causa civile in cui il valore pecuniario della controversia è relativamente basso (il valore varia tra gli Stati membri).

Figura 16: trattamento per via elettronica del recupero di crediti non contestati (0 = disponibile nello 0% delle autorità giurisdizionali; 4 = disponibile nel 100% delle autorità giurisdizionali) (fonte: studio CEPEJ)

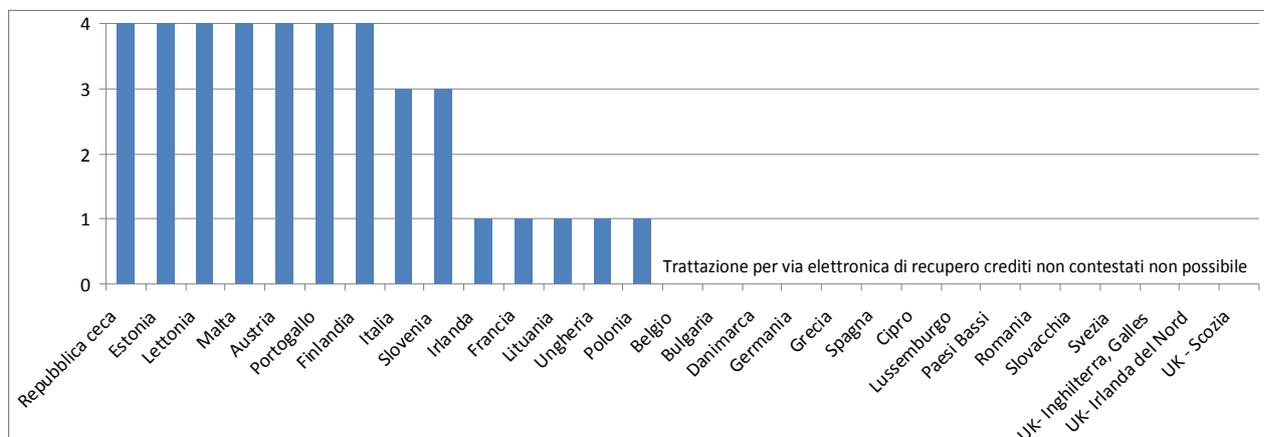
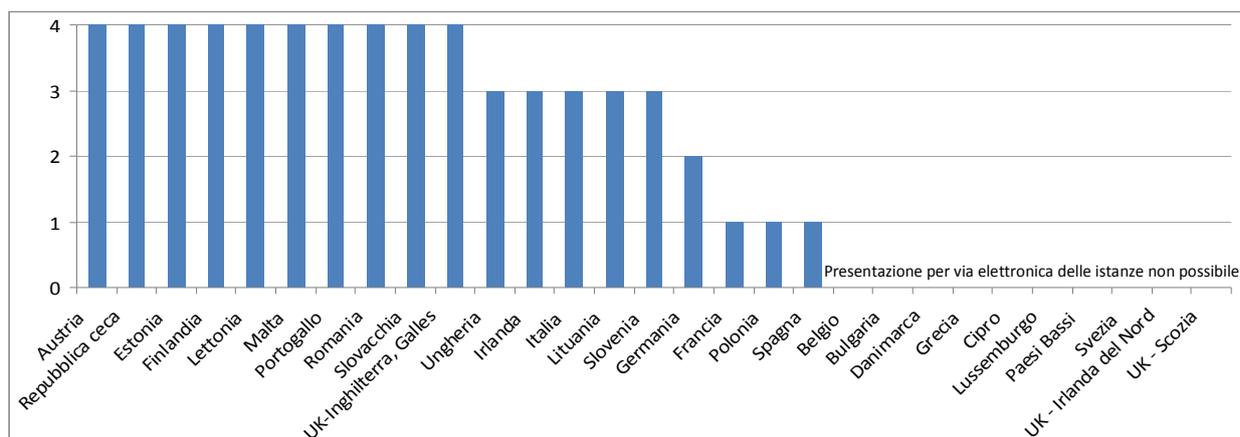


Figura 17: presentazione per via elettronica delle istanze (0 = disponibile nello 0% delle autorità giurisdizionali; 4 = disponibile nel 100% delle autorità giurisdizionali) (fonte: studio CEPEJ)

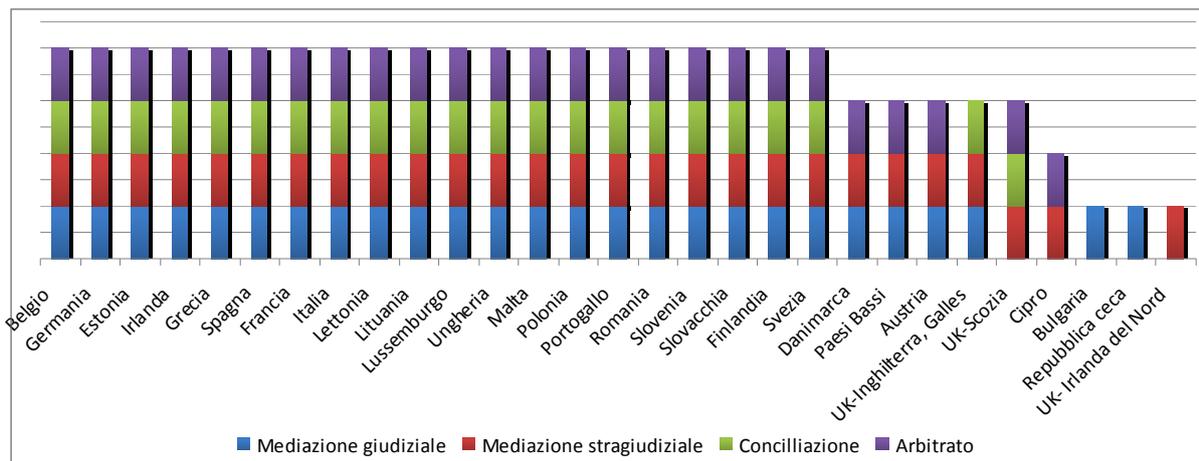


➤ **Dai dati sopra riportati risultano ampie disparità tra gli Stati membri riguardo allo sviluppo dei sistemi TIC per lo scambio di informazioni fra i tribunali e le parti.**

3.4. I metodi alternativi di risoluzione delle controversie contribuiscono a ridurre il carico di lavoro dei tribunali

Una mediazione efficace e altri metodi alternativi di risoluzione delle controversie consentono una rapida risoluzione del contenzioso tra le parti su base volontaria, riducono il numero delle cause pendenti e possono quindi avere un importante effetto positivo sul carico di lavoro dei tribunali, che pertanto hanno più possibilità di mantenere tempi ragionevoli. Simili metodi di elevata qualità possono essere un'alternativa credibile alle tradizionali procedure giudiziarie e possono contribuire a creare una cultura di risoluzione pacifica delle controversie.

Figura 18: disponibilità di metodi alternativi di risoluzione delle controversie (fonte: studio CEPEJ)

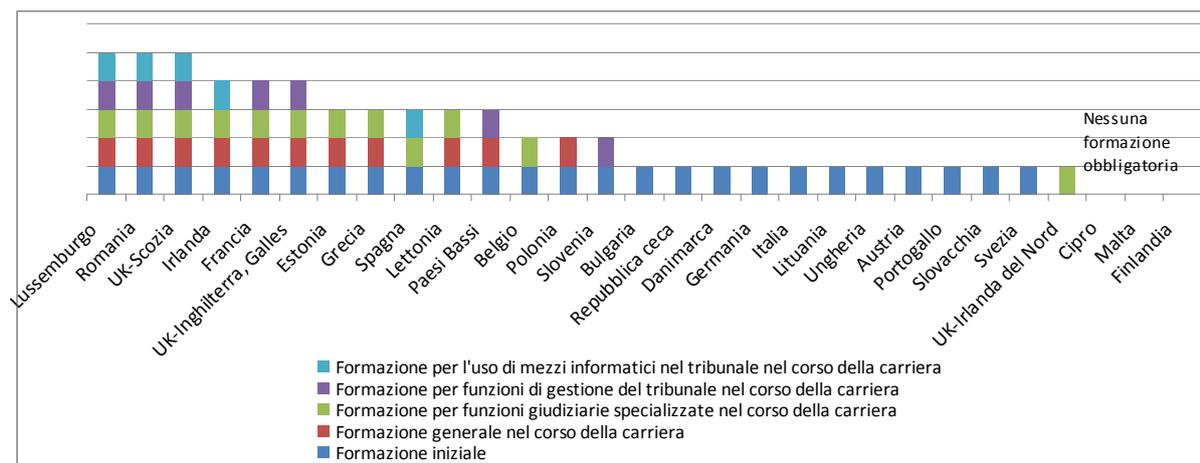


- **Dai dati sopra riportati risulta che in quasi tutti gli Stati membri sono disponibili metodi alternativi di risoluzione delle controversie, tuttavia spesso non sono accessibili prove del loro uso nelle controversie commerciali.**
- **Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare la disponibilità e la qualità della mediazione e di altri metodi alternativi di risoluzione delle controversie.**

3.5. La promozione della formazione dei giudici può contribuire a migliorare l'efficacia della giustizia

Le politiche di formazione possono far parte delle norme di qualità per il sistema giudiziario. La formazione iniziale e la formazione continua sono importanti per mantenere o accrescere le conoscenze e le competenze del personale giudiziario. La formazione riveste particolare importanza considerando il continuo sviluppo delle normative nazionali e dell'Unione, le maggiori pressioni esercitate affinché siano soddisfatte le aspettative degli utenti finali e la tendenza alla gestione professionale nel sistema giudiziario. Sebbene la formazione volontaria per i giudici sia una prassi normale in alcuni Stati membri, la formazione obbligatoria per i giudici indica un impegno a promuovere un aggiornamento delle conoscenze e delle competenze dei giudici.

Figura 19: formazione obbligatoria per i giudici (fonte: relazione 2012 CEPEJ)²⁴

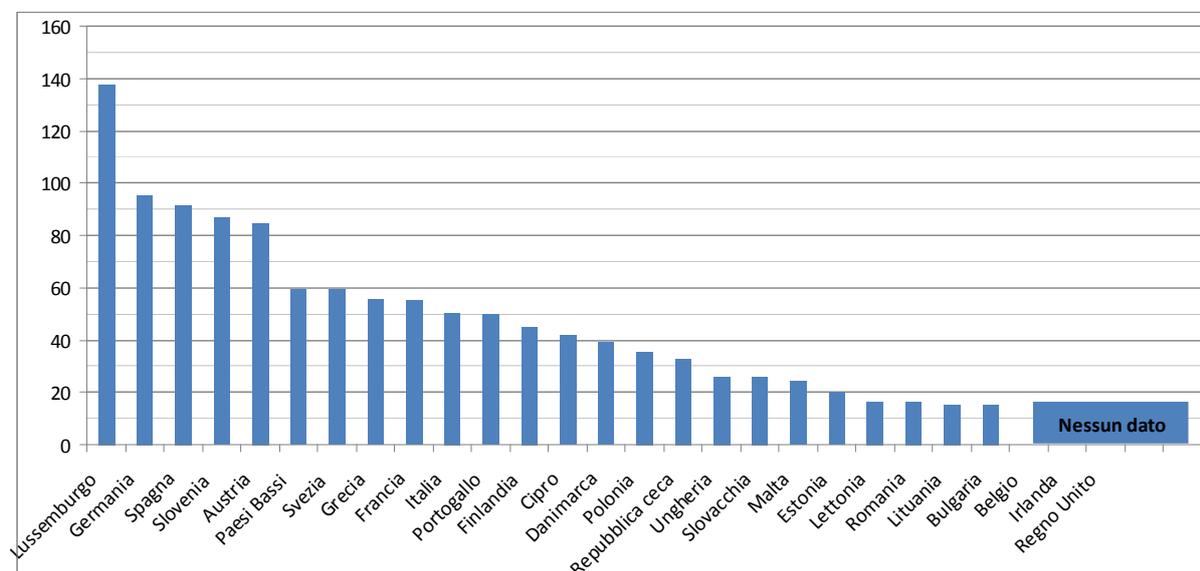


➤ **Dai dati sopra riportati risulta che le politiche in materia di formazione obbligatoria continua per i giudici sono molto diverse tra gli Stati membri.**

3.6. Risorse

Per garantire la qualità, l'indipendenza e l'efficienza di un sistema giudiziario nazionale, sono necessarie adeguate risorse umane e finanziarie, tenendo conto delle diverse tradizioni giuridiche. In questo contesto, i dati possono essere influenzati anche dal carattere accusatorio o inquisitorio di un sistema giudiziario. Se si investe in un sistema giudiziario adeguatamente organizzato, si può dare un importante contributo alla crescita sostenibile.

Figura 20: bilancio per le autorità giurisdizionali* (in euro per abitante) (fonte: studio CEPEJ)

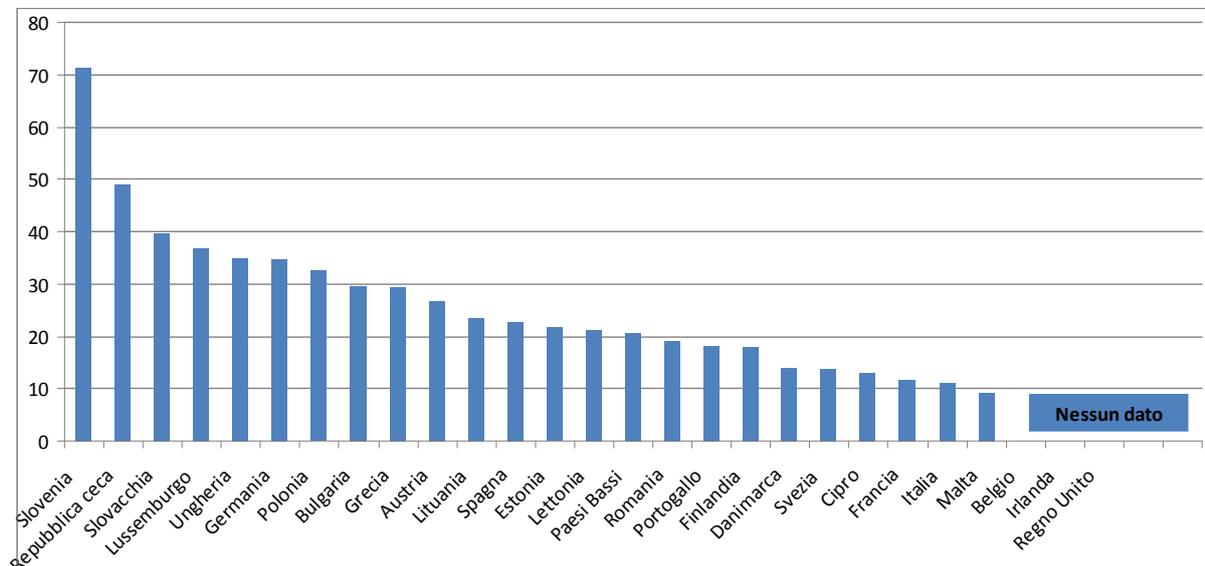


*Il bilancio pubblico annuale approvato (non quello effettivamente eseguito) destinato al funzionamento di tutti i tribunali (civili, commerciali e penali, esclusi i servizi delle procure e il patrocinio a spese dello Stato), a prescindere dalla sua fonte. Per gli Stati membri il cui bilancio annuale totale approvato assegnato a tutti i

²⁴ I tre Stati membri nella parte destra dei grafici non prevedono una formazione obbligatoria per i giudici.

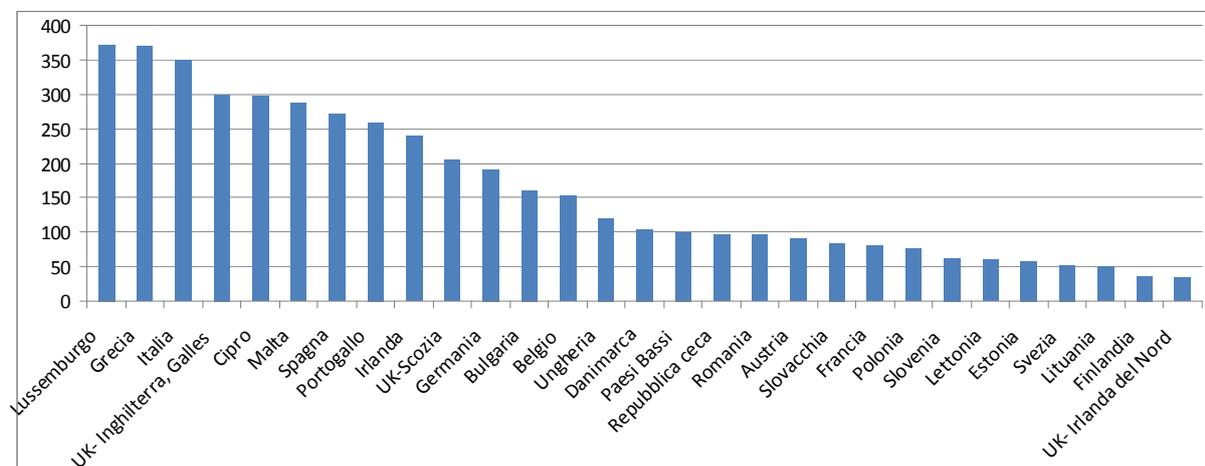
tribunali non può essere separato dai dati relativi al pubblico ministero (BE, DE, ES, EL, FR, LU, AT), il grafico riporta il dato totale (per BE, ES e AT il dato include anche il patrocinio a spese dello Stato). Ove opportuno, il bilancio annuale approvato destinato al funzionamento di tutti i tribunali comprende il bilancio a livello nazionale e a livello regionale o di enti federali.

Figura 21: numero di giudici* (per 100 000 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)



*La categoria è costituita da giudici impiegati a tempo pieno e, ove applicabile, dai cosiddetti Rechtspfleger/titolari di funzioni giudiziarie, che hanno l'autorità di emettere decisioni e/o sentenze.

Figura 22: 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, a esercitare un'attività giuridica professionale, a stare in giudizio o offrire consulenza ai propri clienti o a 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).

- **Dai dati sopra riportati risulta che esistono vari modi per affrontare la questione delle risorse umane e finanziarie nei sistemi giudiziari, anche tra gli Stati membri con durata dei procedimenti simile.**

3.7. Disparità riguardo alla percezione dell'indipendenza

Anche l'indipendenza percepita del sistema giudiziario è un fattore di promozione della crescita. Poiché l'indipendenza del sistema giudiziario assicura la prevedibilità, la certezza, l'equità e la stabilità dell'ordinamento giuridico in cui operano le imprese, una mancanza percepita di indipendenza può essere un deterrente per gli investimenti. Come regola generale, la giustizia non solo deve essere fatta, ma si deve anche vedere che viene fatta. L'indipendenza della magistratura è anche un requisito derivante dal diritto a un ricorso effettivo sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Figura 23: indipendenza del sistema giudiziario (percezione — un valore più alto indica una percezione migliore) (fonte: World Economic Forum)²⁵

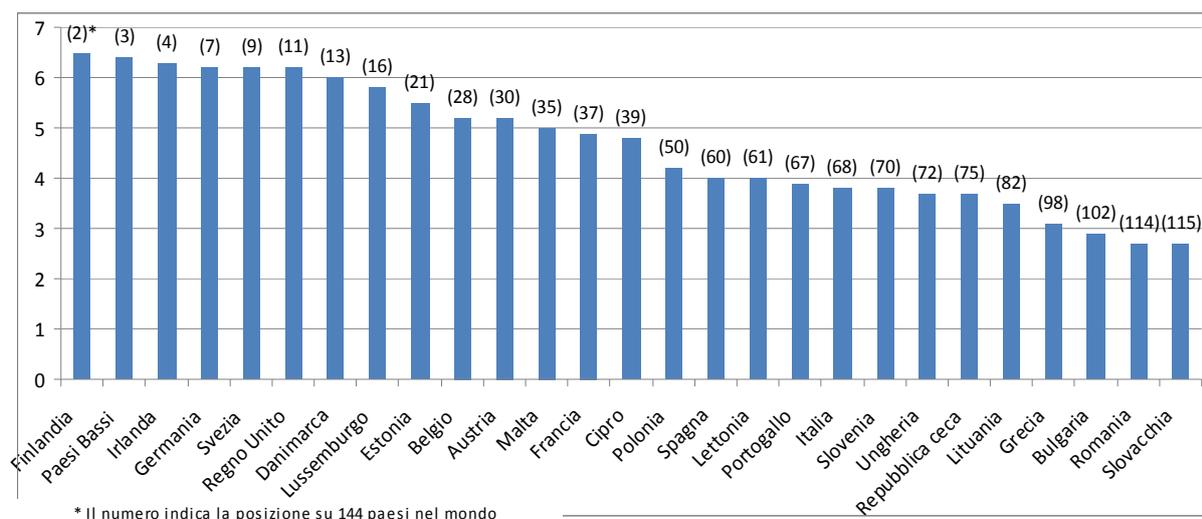
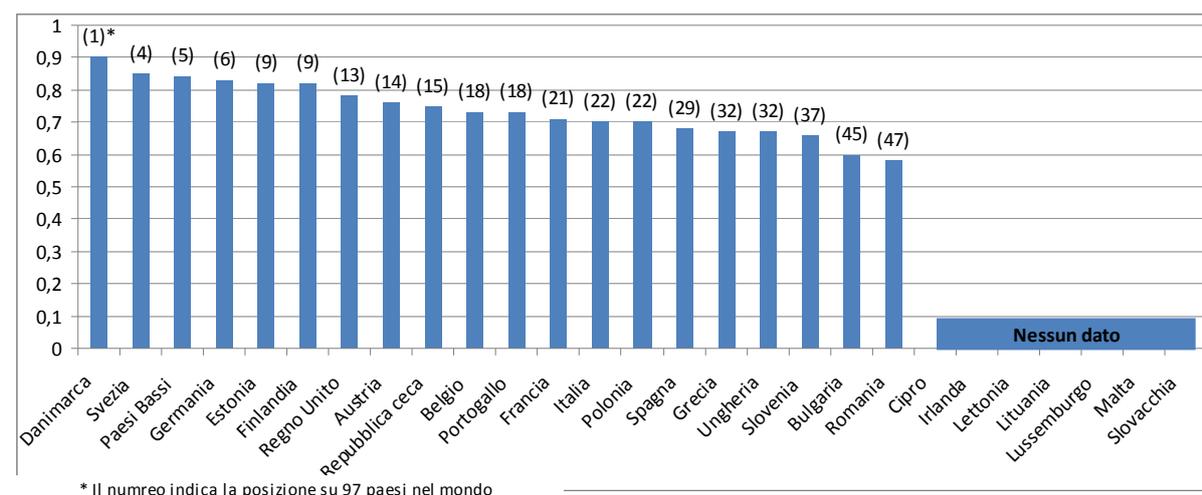


Figura 24: indipendenza della giustizia civile (percezione — un valore più alto indica una percezione migliore) (fonte: World Justice Project)



²⁵

Al sondaggio ha risposto un campione di imprese in tutti i paesi rappresentative dei principali settori dell'economia (agricoltura, industria manifatturiera, industria non manifatturiera e servizi).

- **Benché vari Stati membri siano tra i primi dieci paesi al mondo in termini di percezione dell'indipendenza della giustizia, dai dati sopra riportati risulta un livello piuttosto basso di percezione di indipendenza del sistema giudiziario in alcuni Stati membri da parte delle imprese che ne sono gli utenti finali. Tali risultati richiedono un'attenzione particolare e una valutazione più approfondita dei motivi per cui per alcuni Stati membri esiste una mancanza di fiducia.**

4. SEGUITO DATO AI RISULTATI DEL QUADRO DI VALUTAZIONE 2013

4.1. Seguito dato nel contesto delle riforme giudiziarie negli Stati membri

I principali risultati del quadro di valutazione 2013 pongono in evidenza i settori prioritari che devono essere presi in considerazione. La Commissione tradurrà tali priorità nelle seguenti azioni:

- i problemi individuati nel quadro di valutazione saranno tenuti in considerazione nella preparazione della prossima analisi specifica per paese del semestre europeo 2013, e guideranno i lavori nel contesto dei programmi di aggiustamento economico;
- la Commissione ha proposto che il Fondo di sviluppo regionale e il Fondo sociale siano disponibili per le riforme dei sistemi giudiziari nel prossimo quadro finanziario pluriennale.

4.2. Il problema della mancanza di dati

L'esperienza del quadro di valutazione 2013 rivela la difficoltà di raccogliere dati attendibili e comparabili. La comparabilità dei dati è una sfida in quanto le procedure e i sistemi giudiziari nazionali variano in misura considerevole e alcuni Stati membri non utilizzano definizioni standard per i dati di monitoraggio.

Nonostante la media nell'Unione europea sia buona per quanto riguarda l'esistenza di sistemi di monitoraggio, alcuni Stati membri non raccolgono dati in un modo che consenta di effettuare una valutazione obiettiva e un confronto con altri Stati membri. Oltre alla difficoltà di ottenere dati comparabili, per quasi tutti gli Stati membri mancano alcuni dati su aspetti come i costi dei procedimenti, le misure provvisorie, i casi di mediazione e le procedure di esecuzione.

Data l'importanza di disporre di sistemi giudiziari nazionali che funzionano in vista della realizzazione degli obiettivi dell'Unione, la raccolta e la messa a disposizione di dati imparziali, affidabili, 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.

A questo proposito, riveste particolare importanza il ruolo della commissione per la valutazione dell'efficienza della giustizia (CEPEJ) e la Commissione europea incoraggia gli Stati membri a collaborare pienamente con tale commissione nella raccolta dei dati.

La Commissione esaminerà inoltre in quale modo sia possibile migliorare la raccolta di dati; in particolare intende:

- utilizzare studi sul campo mirati sul funzionamento dei sistemi giudiziari nella pratica quando si applicano specifiche normative dell'Unione europea legate alla

crescita e indagini qualitative di Eurobarometro per raccogliere le opinioni dei professionisti del diritto e di vari utenti finali;

- esaminare con le reti dei giudici e delle autorità giudiziarie in quale modo sia possibile migliorare la qualità e la disponibilità di dati comparabili a livello nazionale, ivi compreso per quanto riguarda l'indipendenza strutturale della magistratura;
- valutare con Eurostat in quale modo sia possibile migliorare la raccolta di dati comparabili per gli indicatori più significativi.

4.3. Prossime tappe

La qualità, l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari sono componenti strutturali importanti per la crescita sostenibile e la stabilità sociale in tutti gli Stati membri e sono fondamentali per l'effettiva attuazione del diritto dell'Unione. Sulla base del presente quadro di valutazione, la Commissione invita gli Stati membri, il Parlamento europeo²⁶ e tutte le parti interessate a un dialogo aperto e a una collaborazione costruttiva per il continuo miglioramento dei sistemi giudiziari nazionali nell'Unione europea nel contesto del semestre europeo, della strategia europea per la crescita "Europa 2020", del rafforzamento del mercato unico e dell'agenda dei cittadini dell'Unione europea.

Per il prossimo futuro, la Commissione intende avviare un più ampio dibattito sul ruolo della giustizia nell'Unione europea e organizzerà, il 21 e 22 novembre 2013, le *Assises de la justice*, una conferenza di alto livello che riunirà i massimi responsabili politici a livello europeo e nazionale, i giudici delle corti supreme e di altri gradi, le autorità giudiziarie, i professionisti del diritto e tutti i portatori d'interessi. Questo momento di riflessione comune è indispensabile per creare un autentico spazio di giustizia europeo che soddisfi le aspettative dei cittadini e contribuisca a una crescita sostenibile sulla base dello Stato di diritto e di altri valori sui quali l'Unione europea è fondata.

²⁶ In particolare la commissione giuridica (JURI), la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) e la commissione per i problemi economici e monetari (ECON).