



Bruxelles, 9.3.2015
COM(2015) 116 final

PART 2/2

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

Quadro di valutazione UE della giustizia 2015

3.2 Qualità dei sistemi giudiziari

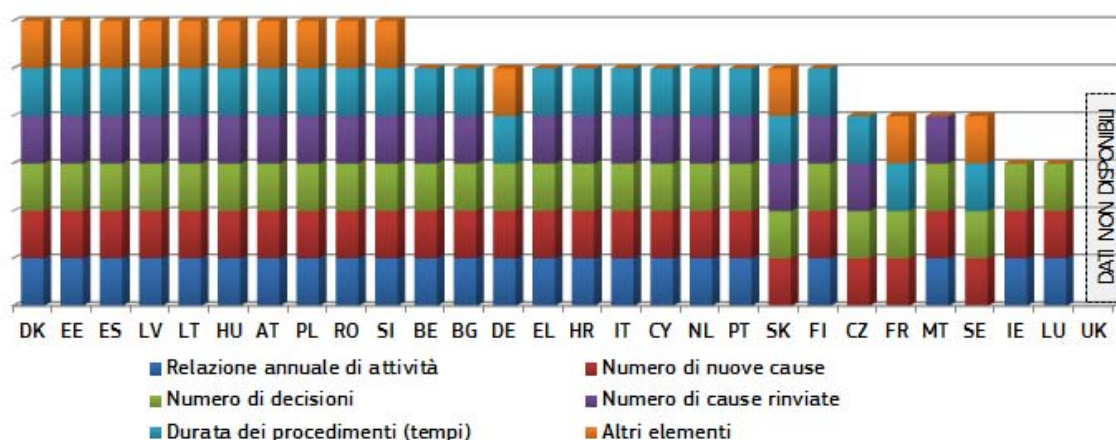
Istituzioni di alta qualità, tra cui i sistemi giudiziari nazionali, sono determinanti per la performance economica. Affinché la giustizia sia efficiente, occorre qualità a tutti i livelli. La mancanza di qualità delle decisioni giudiziarie può aumentare i rischi imprenditoriali per le grandi e le piccole e medie imprese e influire sulle scelte dei consumatori.

Tutti gli Stati membri stanno adottando misure per sostenere la qualità dei rispettivi sistemi giudiziari. Benché non esista una metodologia unica, definita di comune accordo, per misurare la qualità di un sistema giudiziario, il quadro di valutazione si avvale di alcuni parametri, generalmente accettati in quanto pertinenti³¹, che possono contribuire a migliorare la qualità della giustizia.

3.2.1 Strumenti di monitoraggio, valutazione e sondaggio per promuovere la qualità dei sistemi giudiziari

Il monitoraggio e la valutazione delle attività dei tribunali sono strumenti che contribuiscono a migliorare la prevedibilità e la tempestività delle decisioni giudiziarie e il funzionamento dei tribunali³². Tali strumenti possono consistere nel monitoraggio dell'attività quotidiana dei tribunali grazie alla raccolta di dati. Possono inoltre consistere in una valutazione maggiormente prospettica dei sistemi giudiziari, ad esempio utilizzando indicatori di qualità o definendo requisiti qualitativi per l'intero sistema giudiziario. I sondaggi condotti presso i professionisti del diritto e/o gli utenti del sistema giudiziario possono inoltre fornire informazioni rilevanti per migliorare la qualità del sistema stesso.

Grafico 18: disponibilità di monitoraggio delle attività dei tribunali nel 2013* (fonte: studio CEPEJ³³)



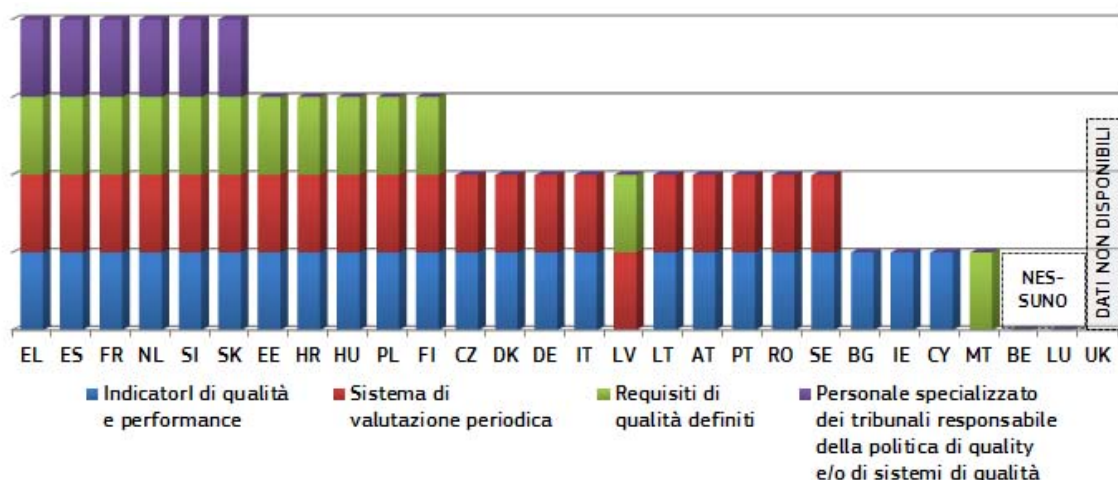
* La finalità dei sistemi di monitoraggio consiste nel valutare l'attività quotidiana dei tribunali, soprattutto grazie alle raccolte di dati e alle analisi statistiche. Per FR le differenze rispetto al precedente quadro di valutazione derivano dalla correzione di dati stabili per entrambi gli anni. I dati per ES e PL risalgono al 2012.

³¹ Cfr. per esempio CEPEJ “Lista di controllo per promuovere la qualità della giustizia e degli uffici giudiziari”; Parere n. 6 (2004) del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE), consultabile al seguente indirizzo: [https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2004\)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)

³² Parere n. 6 del CCJE (2004), punto 34: “(...) la valutazione della “qualità” del sistema giudiziario, ossia dei risultati del sistema giudiziario nel suo complesso o di ogni singolo tribunale o gruppo locale di tribunali, non dovrebbe essere confusa con la valutazione della capacità professionale di ogni singolo giudice”.

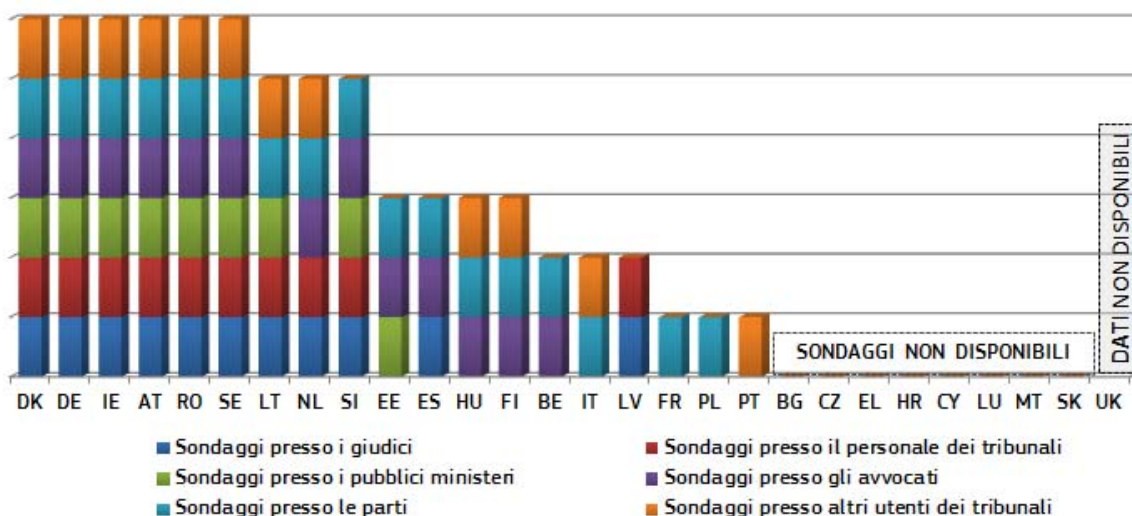
³³ I dati relativi ad “altri elementi” comprendono ad esempio i ricorsi (EE, LV), le udienze (SE) o il numero di cause definite entro determinati lassi di tempo (DK).

Grafico 19: disponibilità di valutazioni delle attività dei tribunali nel 2013* (fonte: studio CEPEJ)



* Il sistema di valutazione si riferisce alla performance dei tribunali, avvalendosi generalmente di indicatori e obiettivi. Inoltre, alcuni Stati membri definiscono le politiche e i requisiti di qualità relativamente all'intero sistema giudiziario. In RO, gli indicatori di performance delle attività dei tribunali vengono utilizzati regolarmente. Per tutti gli altri Stati membri i risultati sono identici ai dati raccolti per il 2012. I dati per ES e PL risalgono al 2012.

Grafico 20: sondaggi condotti presso gli utenti del sistema giudiziario o i professionisti del diritto nel 2013* (fonte: studio CEPEJ)



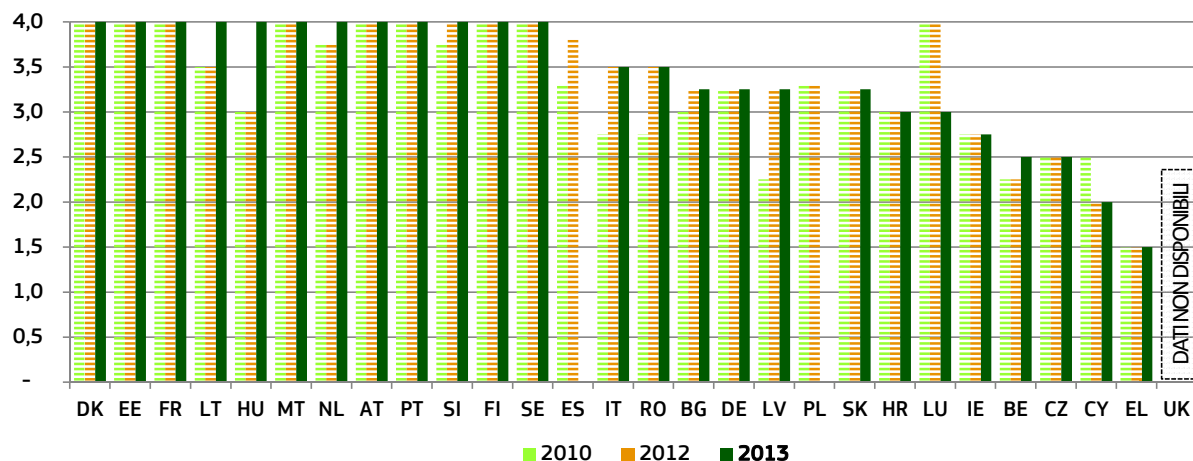
* È stata registrata una diminuzione dei sondaggi presso i pubblici ministeri in NL, mentre è stato registrato un aumento di quelli presso gli avvocati, le parti e altri utenti dei tribunali in HU e LT rispettivamente. Per tutti gli altri Stati membri i risultati sono identici ai dati raccolti per il 2012. I dati per ES, EL e PL risalgono al 2012.

3.2.2 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 la gestione efficace 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. 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

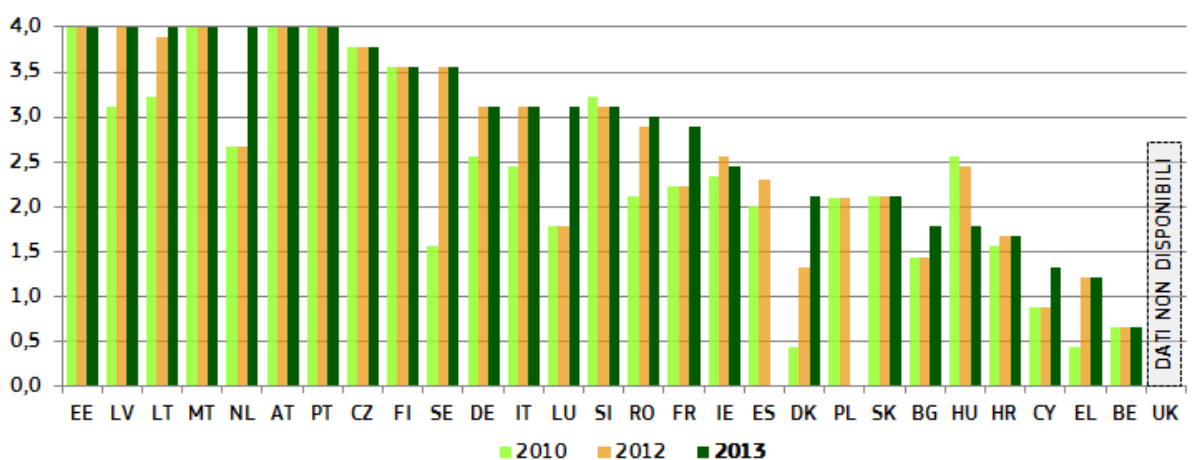
giustizia. I sistemi TIC svolgono anche un ruolo sempre più importante nella cooperazione transfrontaliera tra le autorità giudiziarie e, pertanto, facilitano l'attuazione del diritto dell'Unione.

Grafico 21: sistemi TIC per la registrazione e la gestione delle cause*
(indicatore ponderato - min=0, max=4) (fonte: studio CEPEJ)



*Indicatore composito costituito da diversi indicatori TIC (sistema di registrazione delle cause, sistema di gestione dei tribunali, sistema di informazione finanziaria, videoconferenze) che misurano la disponibilità di tali sistemi in base a una scala di valori da 0 a 4 (0= disponibile presso lo 0% dei tribunali; 4=disponibile presso il 100% dei tribunali).

Grafico 22: comunicazione elettronica tra i tribunali e le parti*
(indicatore ponderato - min=0, max=4) (fonte: studio CEPEJ)



*Indicatore composito costituito da diversi indicatori TIC (moduli elettronici disponibili sul web, siti web, seguiti delle cause online, registri elettronici, trattamento elettronico delle controversie di modesta entità e del recupero dei crediti non contestati, presentazione elettronica delle istanze, videoconferenze e altri mezzi di comunicazione elettronica) che misurano la disponibilità di tali sistemi in base a una scala di valori da 0 a 4 (0= disponibile presso lo 0% dei tribunali; 4=disponibile presso il 100% dei tribunali).

Grafico 23: trattamento elettronico del recupero di crediti non contestati (0 = disponibile presso lo 0% dei tribunali, 4 = presso il 100% dei tribunali) (fonte: studio CEPEJ)

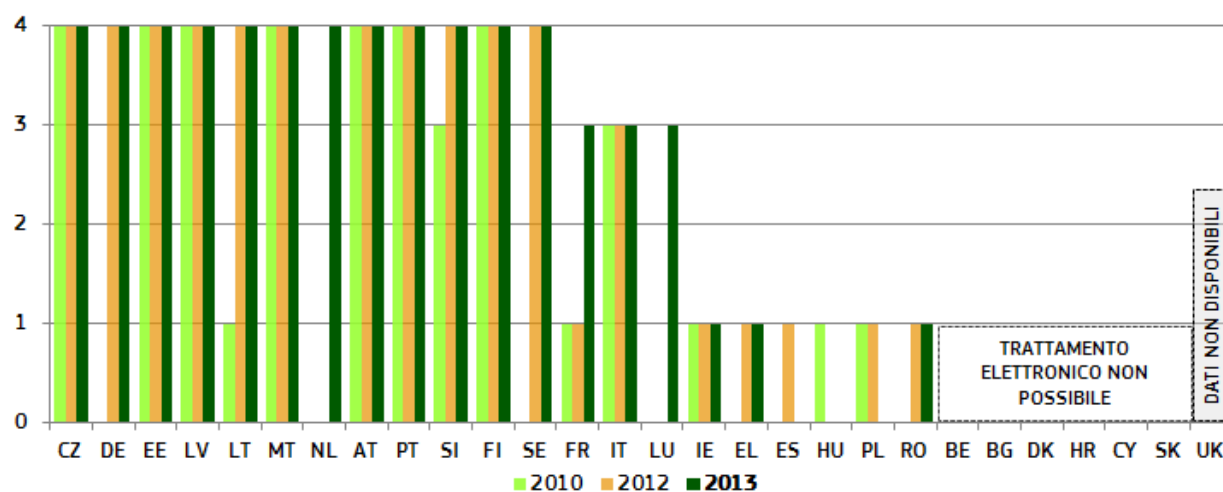
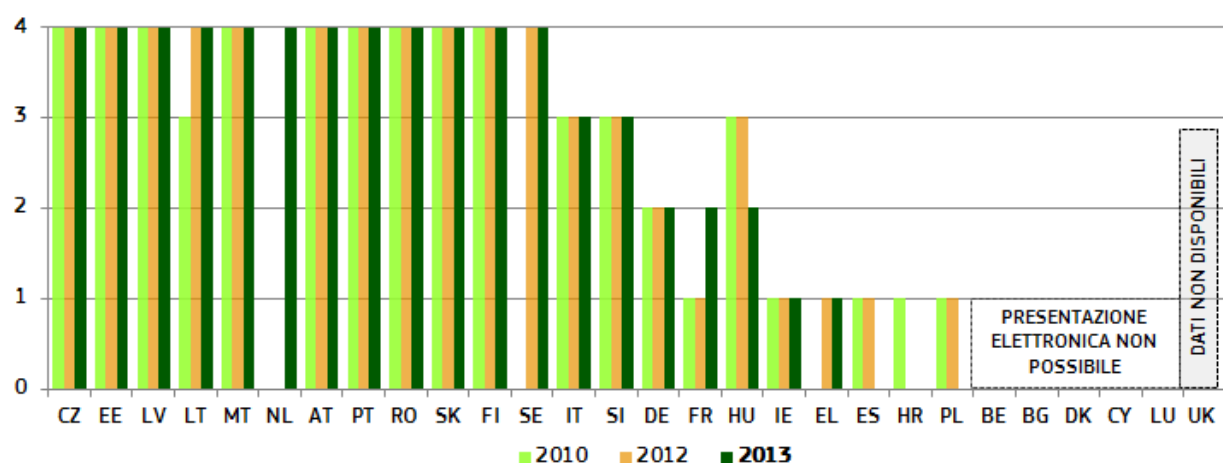


Grafico 24: presentazione elettronica delle istanze (0 = disponibile presso lo 0% dei tribunali; 4 = disponibile presso il 100% dei tribunali) (fonte: studio CEPEJ)



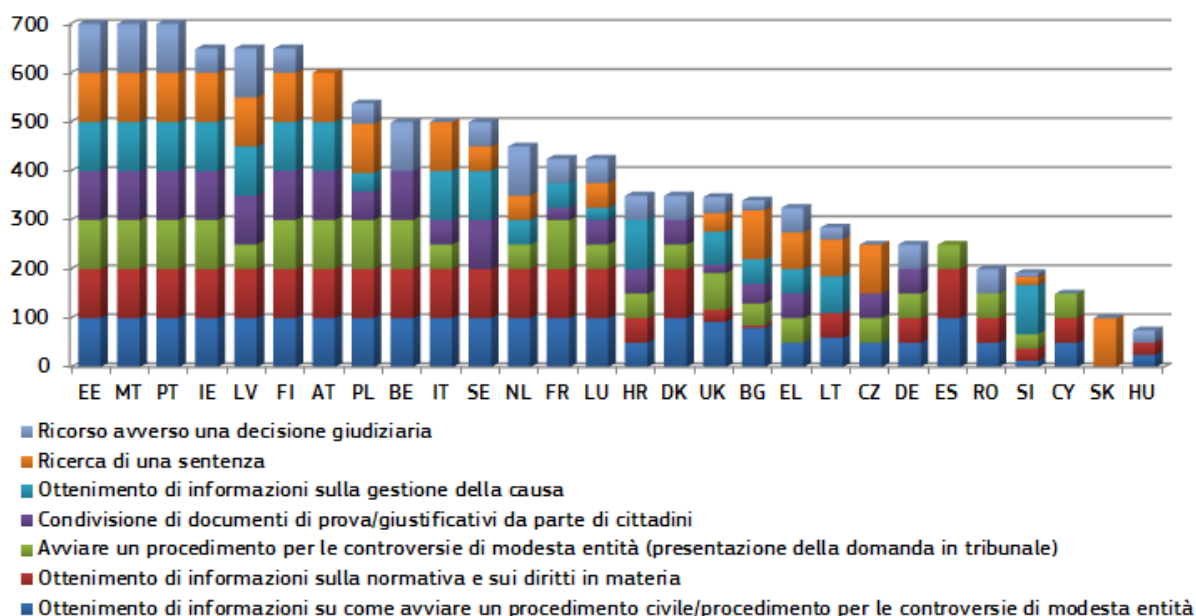
Un efficace **procedimento per le controversie di modesta entità**, a livello nazionale o europeo, è fondamentale per migliorare l'accesso dei cittadini alla giustizia e permettere loro di esercitare meglio i propri diritti di consumatori. Il commercio elettronico transfrontaliero rende sempre più importante la disponibilità di procedimenti online per le controversie transfrontaliere di modesta entità. Pertanto uno degli obiettivi della politica della Commissione europea consiste nel semplificare e accelerare i procedimenti per le controversie di modesta entità attraverso un potenziamento della comunicazione tra le autorità giudiziarie e un uso intelligente delle TIC. L'obiettivo finale è ridurre gli oneri amministrativi per tutti i gruppi di utenti: tribunali, soggetti giudiziari e utenti finali.

L'11^a analisi comparativa in materia di e-government³⁴ commissionata dalla Commissione europea valuta per la prima volta la qualità dei procedimenti online per le controversie di modesta entità negli Stati membri dell'UE. Ai fini di questo studio, la valutazione del

³⁴ 11^a analisi comparativa in materia di e-government (SMART 2013/0053-3). Consultabile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/eu-e-government-report-2014-shows-usability-online-public-services-improving-not-fast>

procedimento per le cause di modeste entità è stata effettuata da ricercatori (cosiddetti “clienti in incognito”)³⁵. La finalità consisteva nel determinare se l’organizzazione delle disposizioni concernenti il servizio pubblico online si attagliasse alle esigenze degli utenti. A tale scopo, ogni ricercatore ha agito come un normale cittadino e il suo “percorso” era soggetto a un limite di tempo, in quanto ciascun cliente in incognito disponeva di un giorno per valutare la facilità d’uso dei servizi riguardanti un evento della vita. Ne consegue che, quando non riusciva a trovare in rete una particolare funzionalità entro questo lasso temporale, dava una risposta negativa. Questo non significa di per sé che quella funzionalità non fosse disponibile online, ma lascia supporre che non fosse facile da trovare intuitivamente, senza troppi clic del mouse, e che molto probabilmente il cittadino o l’imprenditore medio non la utilizzerebbe / non la troverebbe.

Grafico 25: analisi comparativa di procedimenti online per le controversie di modesta entità (massimo 100 punti per categoria, per un totale di massimo 700 punti) (fonte: Delivering on the European Advantage? “How European governments can and should benefit from innovative public services”, studio redatto per la Commissione europea (Direzione generale Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie)³⁶)



3.2.3 Politiche di comunicazione dei tribunali

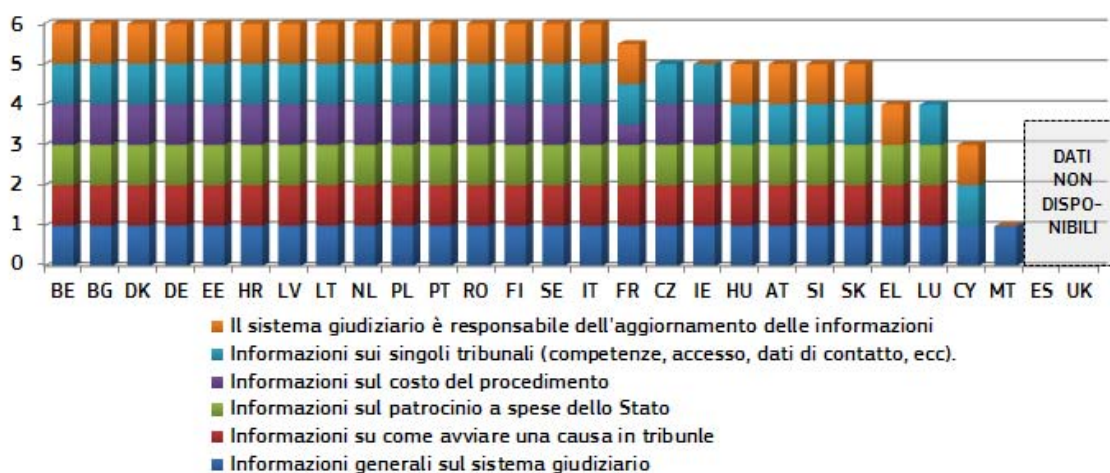
Gli sforzi di comunicazione dei tribunali sono d’importanza fondamentale per aiutare i cittadini e le imprese a prendere decisioni informate sui mezzi di ricorso (giudiziali e stragiudiziali) e contribuire a creare la fiducia necessaria nel sistema giudiziario. I media svolgono un ruolo cruciale ai fini dell’informazione del pubblico sulle azioni giudiziarie. Nel tentativo di migliorare i contatti fra i tribunali e i media, il sistema giudiziario può ragguagliare meglio il pubblico sull’attività giurisdizionale (portata, limitazioni e complessità) e contribuire alla qualità dell’informazione (per esempio evitando errori fattuali).

³⁵ I clienti in incognito sono addestrati e inviati ad osservare, sperimentare e valutare una procedura (di pubblico servizio) operando come un potenziale utente. Ogni cliente in incognito ha a disposizione un giorno per valutare la facilità d’uso dei servizi riguardanti un evento della vita.

³⁶ Disponibile all’indirizzo: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/eu-egovernment-report-2014-shows-usability-online-public-services-improving-not-fast>

Nel 2014 la Commissione ha avviato uno scambio di informazioni tra Stati membri sulle prassi e sulle politiche di comunicazione dei tribunali, che ha rivelato l'esigenza di disporre di una migliore rassegna di prassi in quest'ambito. A titolo di follow-up, la Commissione ha realizzato in collaborazione con gli Stati membri³⁷ una mappatura delle prassi attuali relative ai parametri importanti per un'efficace politica di comunicazione dei tribunali³⁸. Tali parametri comprendevano la disponibilità di informazioni per il pubblico, le modalità con cui i tribunali organizzano le proprie relazioni con la stampa e i media, la formazione dei giudici in materia di comunicazione con le parti e con la stampa, la disponibilità e le prassi relative alla pubblicazione online delle decisioni dei giudici (a tutti i livelli del sistema giudiziario).

Grafico 26: disponibilità di informazioni online per il pubblico riguardanti il sistema giudiziario* (fonte: Commissione europea³⁹)



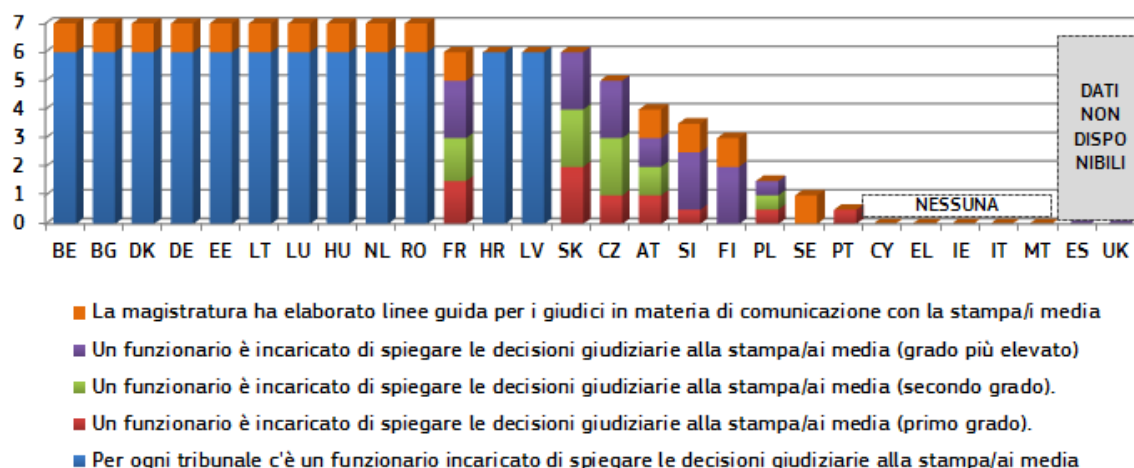
* Per ciascuna categoria del grafico si può assegnare 1 punto. Essendo uno Stato federale, DE è caratterizzato da strutture decentrate. Pertanto i Länder decidono autonomamente quali informazioni fornire online e sono incaricati di tenerle aggiornate. Lo stesso vale a livello federale.

³⁷ I dati sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

³⁸ I parametri del questionario sono stati elaborati sulla base del parere n. 7 (2005) del Consiglio consultivo dei giudici europei sul tema "Giustizia e società" (consultabile all'indirizzo: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2005\)OP7&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2005)OP7&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)) e della relazione della rete europea dei Consigli di giustizia "Giustizia, società e media" (consultabile all'indirizzo: http://encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_justice_society_media_def.pdf) e sono complementari ai dati raccolti dalla Commissione europea per la valutazione dell'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ).

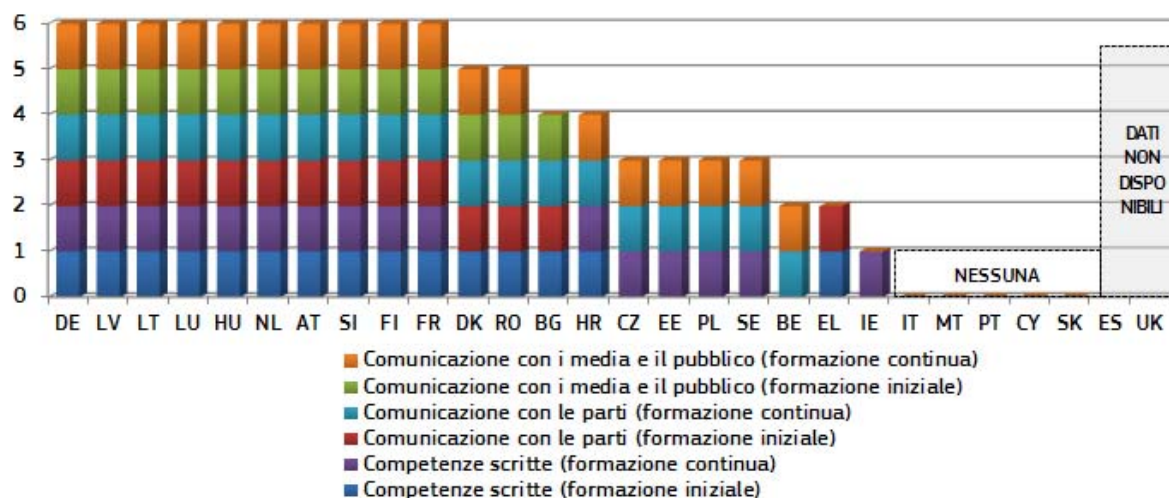
³⁹ I dati sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

Grafico 27: relazioni fra i tribunali e la stampa/i media* (fonte: Commissione europea⁴⁰)



* Per ciascun grado di giudizio (primo, secondo e terzo) si possono assegnare due punti se c'è un addetto stampa o un "giudice della stampa" che si occupa sia delle cause civili/commerciali sia di quelle amministrative. Se è coperta solo una categoria di cause (per esempio le cause civili/commerciali o quelle amministrative) viene assegnato solo un punto. Se è previsto un addetto stampa per alcuni tribunali, vengono assegnati 0,5 punti per grado di giudizio (primo, secondo e terzo). In IE il servizio dei tribunali dispone di un consulente in materia di relazioni stampa che prepara e pubblica i comunicati stampa destinati ai media.

Grafico 28: disponibilità di formazione per i giudici in materia di comunicazione con le parti e con la stampa* (fonte: Commissione europea⁴¹)

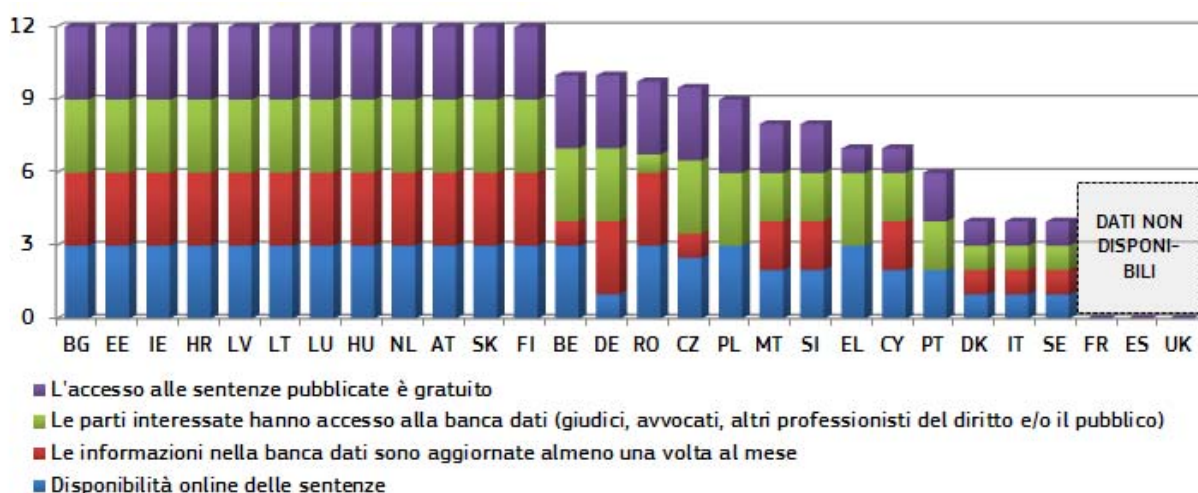


* Per ciascuna delle categorie del grafico si può assegnare 1 punto.

⁴⁰ I dati sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

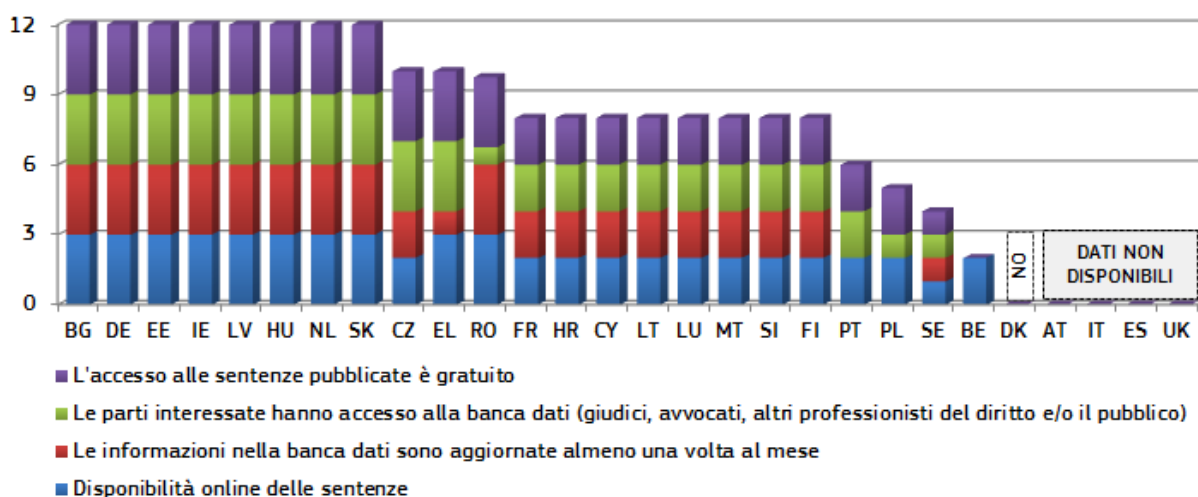
⁴¹ I dati sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali. Per ciascuna delle categorie del grafico si può assegnare 1 punto.

Grafico 29: accesso online alle sentenze pubblicate* (cause civili e commerciali, tutti i gradi di giudizio) (fonte: Commissione europea⁴²)



* Per le categorie “Disponibilità online delle sentenze”, “Le informazioni nella banca dati sono aggiornate almeno una volta al mese” e “L’accesso alle sentenze pubblicate è gratuito” sono assegnati 3 punti se tali servizi sono disponibili per tutti i gradi di giudizio (primo, secondo e terzo). Se il servizio è disponibile solo per alcuni gradi di giudizio sono assegnati 1 o 2 punti. Se il servizio è disponibile solo per alcuni tribunali sono assegnati 0,5 punti per grado di giudizio. Per la categoria “Le parti interessate hanno accesso alla banca dati (giudici, avvocati, altri professionisti del diritto e/o il pubblico)” è assegnato 1 punto se il servizio è disponibile per tutte le parti interessate. Se il pubblico non ha accesso alla banca dati, sono assegnati 0,25 punti per ciascuna delle parti interessate che vi ha accesso (per esempio giudici = 0,25 punti, avvocati = 0,25 punti, altri professionisti del diritto = 0,25 punti).

Grafico 30: accesso online alle sentenze pubblicate* (cause amministrative, tutti i gradi di giudizio) (fonte: Commissione europea⁴³)



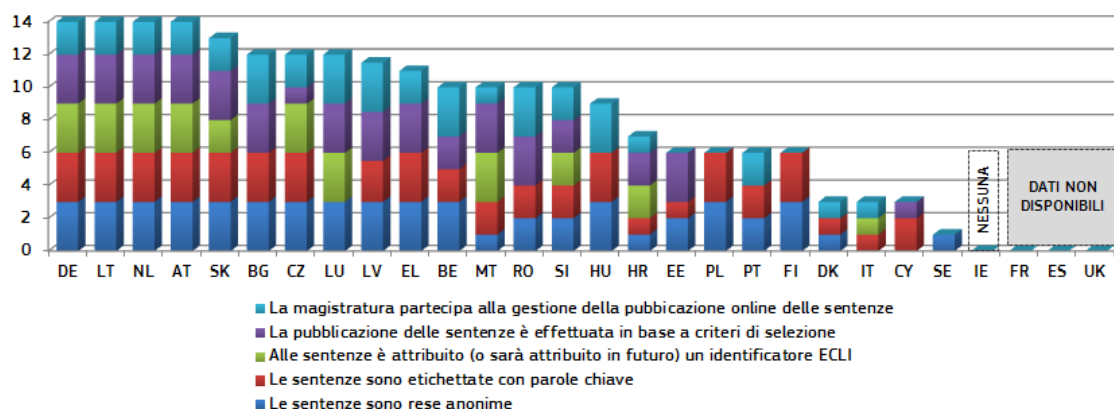
* Per le categorie “Disponibilità online delle sentenze”, “Le informazioni nella banca dati sono aggiornate almeno una volta al mese” e “L’accesso alle sentenze pubblicate è gratuito” sono assegnati 3 punti se tali servizi sono disponibili per tutti i gradi di giudizio (primo, secondo e terzo). Se il servizio è disponibile solo per alcuni gradi di giudizio sono assegnati 1 o 2 punti. Se il servizio è disponibile solo per alcuni tribunali sono assegnati 0,5 punti per grado di giudizio. Per la categoria “Le parti interessate hanno accesso alla banca dati (giudici, avvocati, altri professionisti del diritto e/o il pubblico)” è assegnato 1 punto se il servizio è disponibile per tutte le parti interessate. Se il pubblico non ha accesso alla banca dati, sono assegnati 0,25 punti per ciascuna delle parti

⁴² I dati sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

⁴³ I dati sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

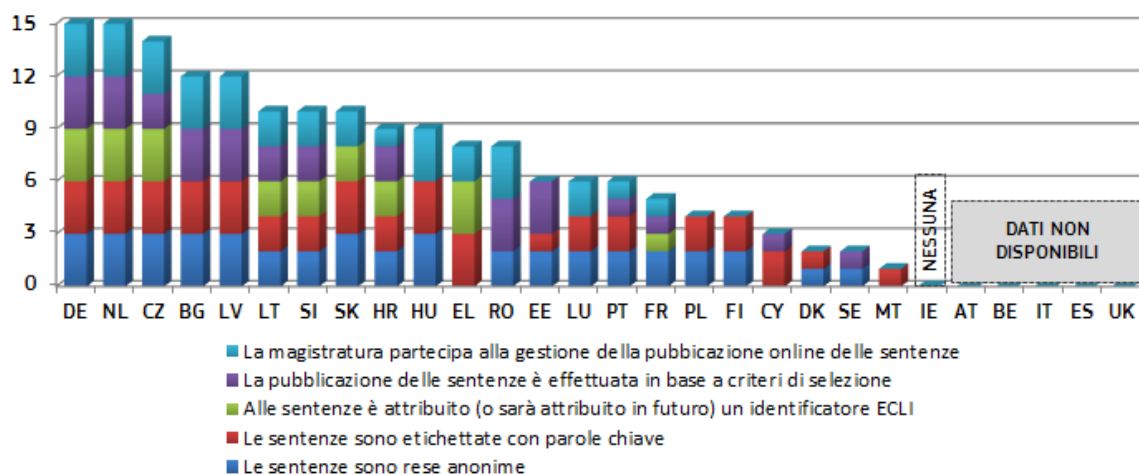
interessate che vi ha accesso (per esempio giudici = 0,25 punti, avvocati = 0,25 punti, altri professionisti del diritto = 0,25 punti). In IE il sito web del servizio dei tribunali è la piattaforma ufficiale per la pubblicazione di tutte le sentenze di tutti gli organi che esercitano la giurisdizione civile e penale. Non esiste una categoria specifica “cause amministrative”.

Grafico 31: prassi riguardanti la pubblicazione online delle sentenze* (cause civili e commerciali, tutti i gradi di giudizio) (fonte: Commissione europea⁴⁴)



* Per le categorie “La pubblicazione delle sentenze è effettuata in base a criteri di selezione”, “Alle sentenze è attribuito (o sarà attribuito in futuro) un identificatore ECLI”, “Le sentenze sono etichettate con parole chiave” e “Le sentenze sono rese anonime”, sono assegnati 3 punti se questi servizi sono disponibili per tutti i gradi di giudizio (primo, secondo e terzo). Se i servizi sono disponibili solo per alcuni gradi di giudizio sono assegnati 1 o 2 punti, a seconda del numero di gradi interessati. A Malta il tribunale di secondo grado è il tribunale di ultimo grado.

Grafico 32: prassi riguardanti la pubblicazione online delle sentenze* (cause amministrative, tutti i gradi di giudizio) (fonte: Commissione europea⁴⁵)



* Per le categorie “La pubblicazione delle sentenze è effettuata in base a criteri di selezione”, “Alle sentenze è attribuito (o sarà attribuito in futuro) un identificatore ECLI”, “Le sentenze sono etichettate con parole chiave” e “Le sentenze sono rese anonime”, sono assegnati 3 punti se questi servizi sono disponibili per tutti i gradi di giudizio (primo, secondo e terzo). Se i servizi sono disponibili solo per alcuni gradi di giudizio sono assegnati 1 o 2 punti, a seconda del numero di gradi interessati. A Malta il tribunale di secondo grado è il tribunale di ultimo grado. In IE il sito web del servizio dei tribunali è la piattaforma ufficiale per la pubblicazione di tutte le sentenze di tutti gli organi che esercitano la giurisdizione civile e penale. Non c’è una categoria specifica “cause amministrative”.

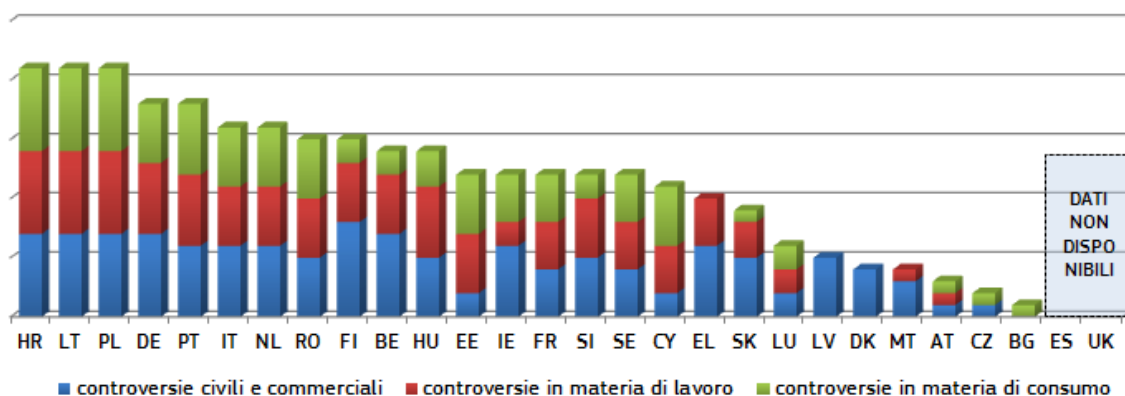
⁴⁴ I dati sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

⁴⁵ I dati sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

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

I metodi ADR comprendono tutti i metodi di risoluzione delle controversie diversi dalla composizione in sede giudiziale. La mediazione, la conciliazione e l'arbitrato sono le forme più comuni di ADR. Rispetto alla risoluzione giudiziaria, possono aiutare le parti a raggiungere un compromesso in un periodo mediamente più breve e promuovono una cultura più armoniosa senza vincitori né vinti. I metodi ADR possono contribuire a una giustizia efficiente e, fondamentalmente, a un ambiente favorevole agli investimenti e alla crescita economica. Tutti gli Stati membri che hanno fornito dati hanno segnalato la disponibilità di almeno tre metodi ADR e un'ampia maggioranza ne ha indicati quattro (mediazione giudiziale e stragiudiziale, conciliazione e arbitrato). Malgrado siano disponibili svariati mezzi di risoluzione stragiudiziale delle controversie, i metodi ADR rimangono generalmente sottoutilizzati nella maggior parte degli Stati membri, come attesta il grafico 35. Il quadro di valutazione fornisce dati sulle attività del settore pubblico degli Stati membri per promuovere e incentivare il ricorso a questi metodi. Mentre le attività promozionali sono considerate misure volontarie, gli incentivi sono codificati con leggi e decreti governativi e pertanto costituiscono un requisito obbligatorio. I grafici 33 e 34 si basano sulle risposte ad un questionario inviato ai referenti degli Stati membri, mentre il grafico 35 si basa su un sondaggio Eurobarometro e illustra le risposte delle imprese che hanno affermato di aver ricevuto reclami da parte dei consumatori mediante diversi canali negli ultimi 12 mesi.

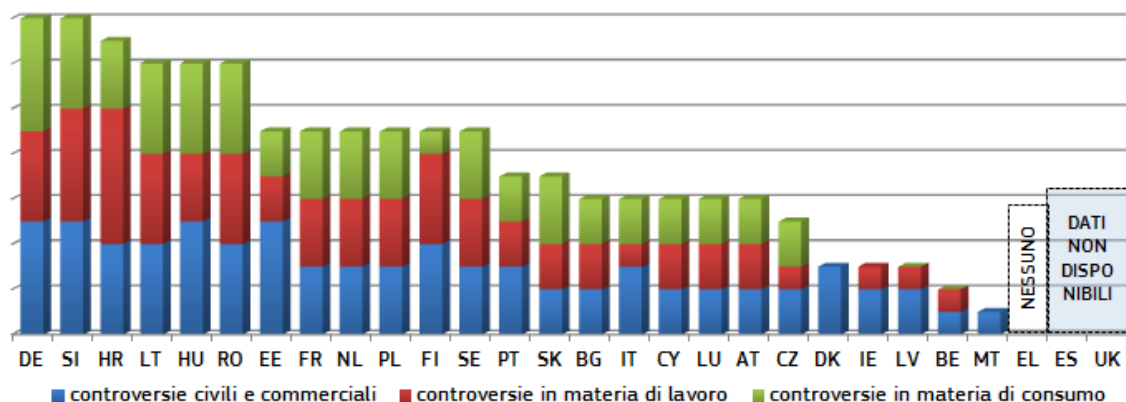
Grafico 33: promozione dell'uso dei metodi ADR da parte del settore pubblico* (fonte: Commissione europea⁴⁶)



* Indicatore aggregato basato sui dati seguenti: 1) siti web che forniscono informazioni sui metodi ADR; 2) campagne pubblicitarie attraverso i media; 3) opuscoli destinati al pubblico; 4) sessioni informative specifiche sui metodi ADR disponibili su richiesta; 5) attività specifiche di comunicazione organizzate dai tribunali; 6) pubblicazione di valutazioni sull'uso dei metodi ADR; 7) pubblicazioni di statistiche sull'uso dei metodi ADR; 8) altro. Per ogni strumento di promozione indicato nel questionario è assegnato un punto. In alcuni Stati membri è possibile avviare attività supplementari (DE).

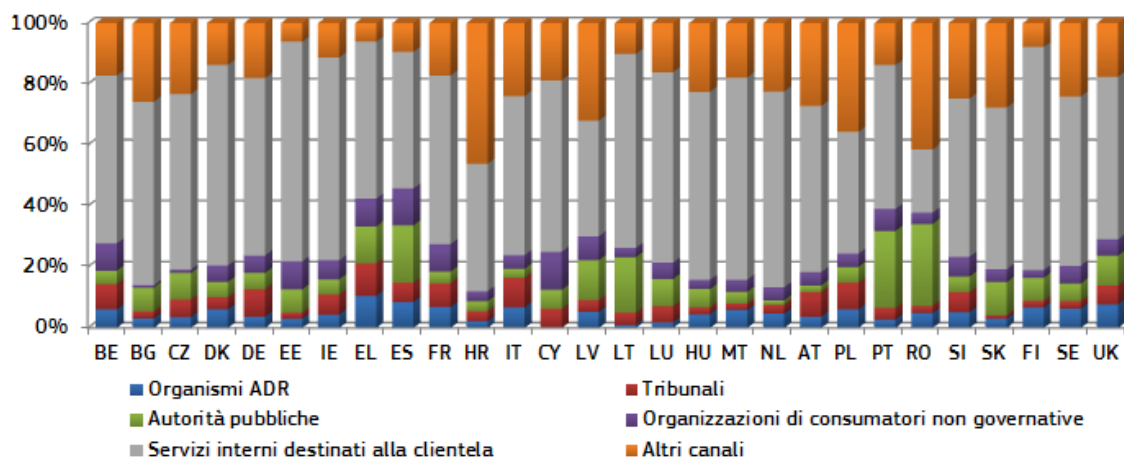
⁴⁶ I dati sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

Grafico 34: incentivi all'utilizzo dei metodi ADR* (fonte: Commissione europea⁴⁷)



* Indicatore aggregato basato sui dati seguenti: 1) copertura (totale o parziale) dei costi sostenuti con i metodi ADR mediante il patrocinio a spese dello Stato; 2) rimborso totale o parziale delle spese di giustizia, comprese le imposte di registro, qualora si ricorra con successo ai metodi ADR; 3) possibilità di non ricorrere a un avvocato per la procedura ADR; 4) possibilità per il giudice di agire come mediatore; 5) coordinamento della mediazione/dell'ADR presso i tribunali; 6) altro. Per ogni strumento di incentivo indicato nel questionario è assegnato un punto. Alcuni Stati membri hanno fatto riferimento a un metodo supplementare per agevolare il ricorso alle procedure ADR (IE). In CZ, se la natura della questione lo consente, il giudice può avviare una transazione giudiziaria e cercare un compromesso.

Grafico 35: reclami dei consumatori ricevuti da imprese attraverso vari canali* (fonte: sondaggio Eurobarometro⁴⁸)



* Il grafico non tiene conto delle risposte fornite nel caso in cui i dettaglianti non abbiano ricevuto reclami da parte dei consumatori attraverso alcun canale.

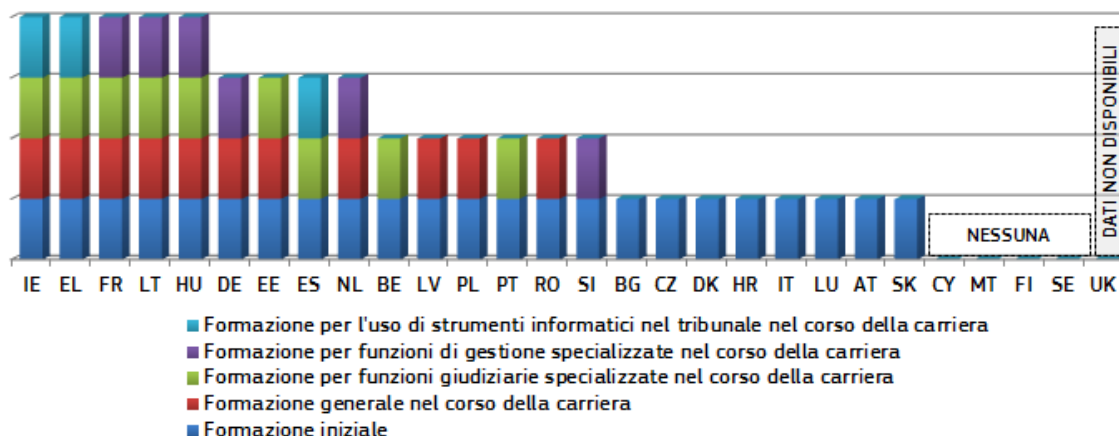
⁴⁷ I dati sono stati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

⁴⁸ Flash Eurobarometro 396, "Retailers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection", 2015 (da pubblicare). Il sondaggio è stato condotto presso imprese di distribuzione al dettaglio che vendono beni e servizi ai consumatori finali e impiegano 10 o più persone (per paese) nei 28 Stati membri dell'Unione europea. Escludeva il commercio all'ingrosso e gli intermediari del commercio (codice NACE G 51), tranne i veicoli a motore e le motociclette, le attività ausiliarie dell'intermediazione finanziaria (J 67), la ricerca e lo sviluppo (K 73) e attività di servizi alle imprese (K 74).

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

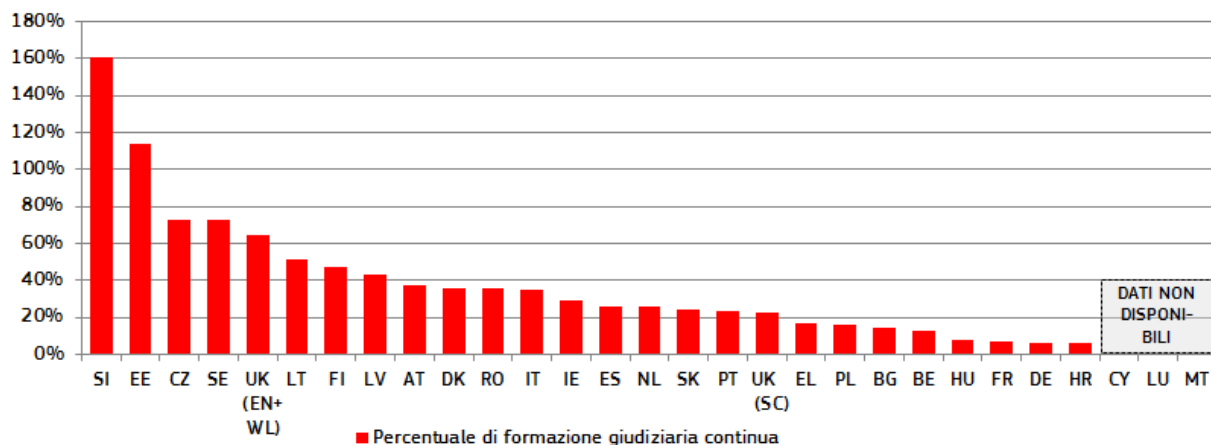
La formazione dei giudici è un elemento importante per la qualità delle decisioni giudiziarie. Sono state incluse anche le informazioni ricavate dalla relazione annuale⁴⁹ del 2014 sulla formazione giudiziaria europea riguardanti l'attuale quota dei giudici che partecipano alla formazione continua sul diritto dell'Unione o di un altro Stato membro.

Grafico 36: formazione obbligatoria per i giudici nel 2013* (fonte: studio CEPEJ)



* Rispetto al 2012, DE e HU hanno incrementato il numero delle categorie di formazione obbligatoria. I dati per ES e PL risalgono al 2012

Grafico 37: 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, 2014⁵⁰)



* Quest'anno sono stati forniti anche i dati relativi a UK (SC). I dati di FR includono i pubblici ministeri. 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.

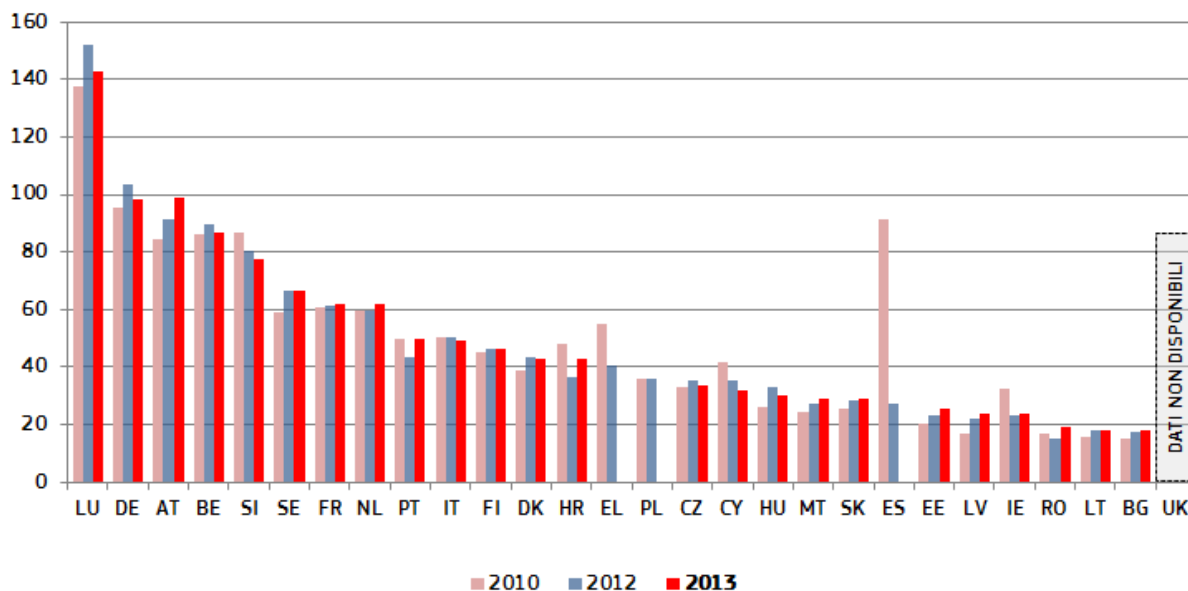
⁴⁹ Nel 2011 la Commissione europea ha fissato l'obiettivo che entro il 2020 la metà di tutti i professionisti del diritto che esercitano nell'UE abbiano seguito una formazione sul diritto dell'Unione o di un altro Stato membro, e che tale formazione sia incoraggiata prevedendo finanziamenti dell'UE per 20 000 professionisti ogni anno. La relazione del 2014 sulla formazione giudiziaria europea descrive i progressi realizzati in questo senso e fornisce informazioni sulla formazione finanziata dall'UE.

⁵⁰ Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/final_report_2014_en.pdf

3.2.6 Risorse

La tabella seguente mostra il bilancio complessivo generale (per abitante) approvato per il funzionamento dei tribunali, relativamente al 2010, al 2012 e al 2013, e riflette la relativa stabilità che nei tre anni ha caratterizzato il bilancio per i tribunali per abitante, bilancio che in media ha registrato un piccolo incremento.

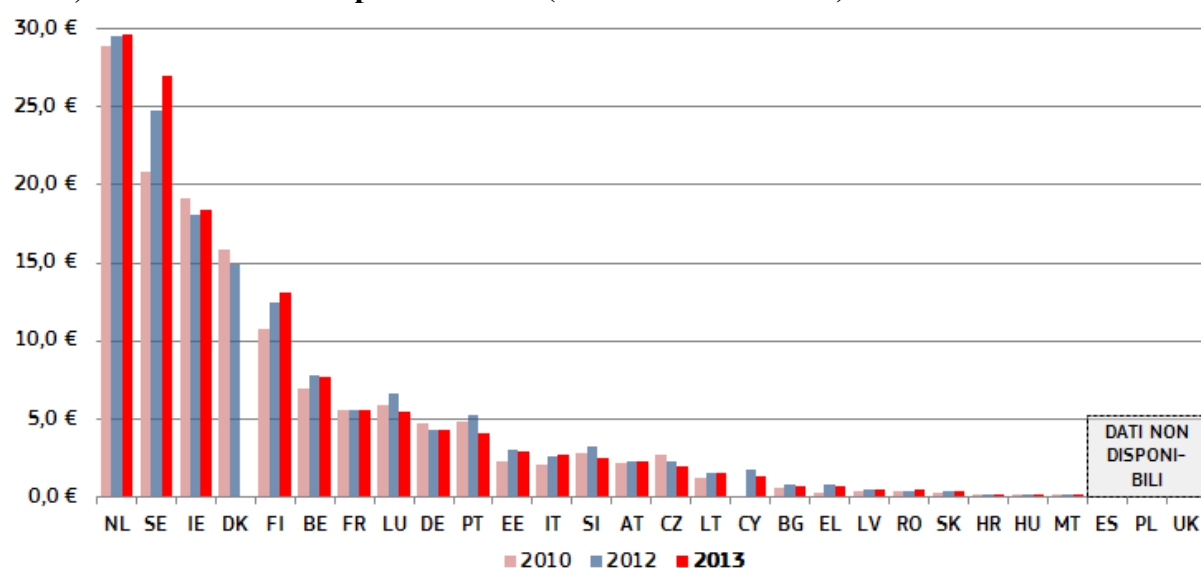
Grafico 38: bilancio per i tribunali (in euro per abitante)* (fonte: studio CEPEJ)



* Il grafico 38 fa riferimento al bilancio annuale approvato stanziato per il funzionamento di tutti i tribunali, a prescindere dalla fonte e dal livello (nazionale o regionale). Eventuali confronti dovrebbero essere effettuati con cautela perché i dati di AT, BE, FR, EL e LU corrispondono al bilancio stanziato per tutto il sistema giudiziario e comprendono il patrocinio a spese dello Stato e gli uffici dei pubblici ministeri, mentre i dati di DE non sono completi in quanto non coprono tutti i Länder e alcuni Stati membri ricevono finanziamenti da istituzioni internazionali ed europee. Il notevole calo in ES tra il 2010 e il 2012 rispecchia il fatto che nelle informazioni del 2012 non erano stati inseriti i dati delle Comunità autonome e del Consiglio di giustizia.

In base all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia. Il quadro di valutazione 2015 contiene informazioni sulla spesa pro capite relativa a tale patrocinio negli Stati membri nel 2010, nel 2012 e nel 2013. Il grafico seguente denota la presenza di differenze ragguardevoli in questi importi tra gruppi di paesi. Negli anni considerati, la maggior parte degli Stati membri ha registrato una relativa stabilità per quanto riguarda la spesa sostenuta pro capite per il patrocinio a spese dello Stato. La tabella non contiene informazioni su come gli importi complessivi stanziati per il patrocinio a spese dello Stato siano distribuiti fra i beneficiari e le cause.

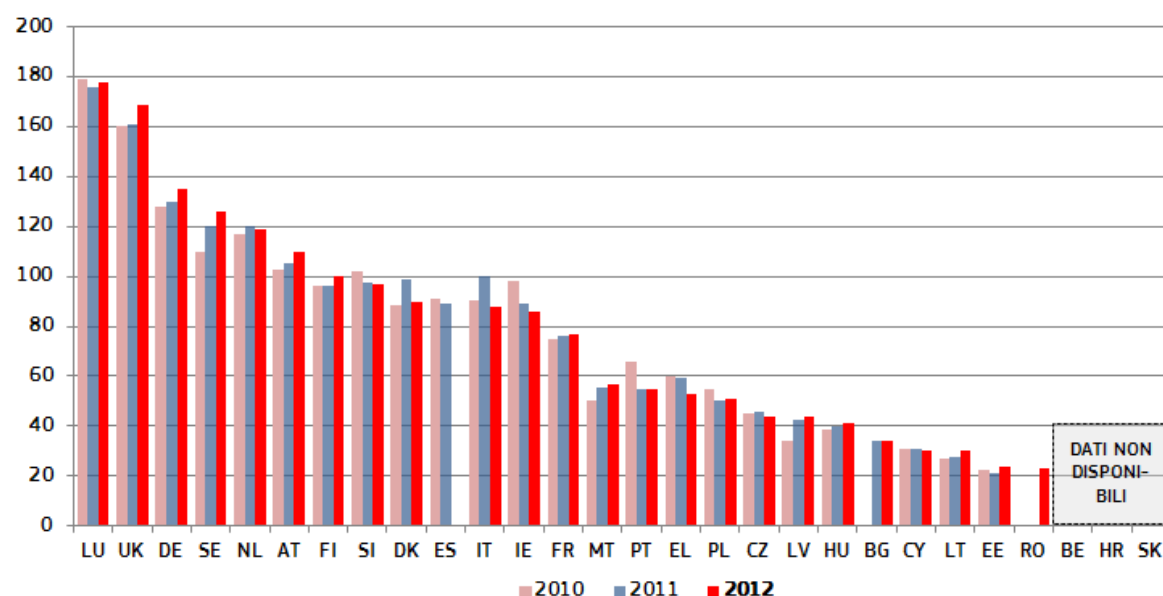
Grafico 39: bilancio pubblico annuale stanziato per il patrocinio a spese dello Stato nel 2010, nel 2012 e nel 2013 per abitante* (fonte: studio CEPEJ)



*Il grafico 39 indica l'ammontare del bilancio pubblico annuale stanziato per il patrocinio a spese dello Stato nel 2010, nel 2012 e nel 2013 per abitante. Il bilancio per DE è incompleto perché non copre tutti i Länder. In alcuni Stati membri è possibile che i professionisti del diritto possano coprire parte del patrocinio a spese dello Stato, eventualità che non è presa in considerazione dai dati del grafico.

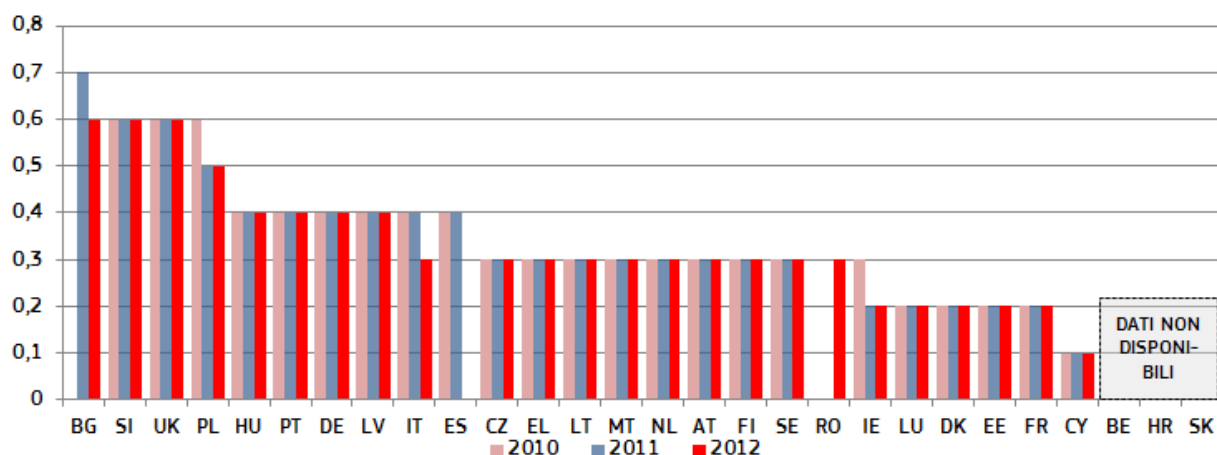
Grafico 40: spesa totale delle amministrazioni pubbliche per i "tribunali"* (in euro per abitante) (fonte: Eurostat)

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 confronto viene effettuato tra gli anni 2010, 2011 e 2012.



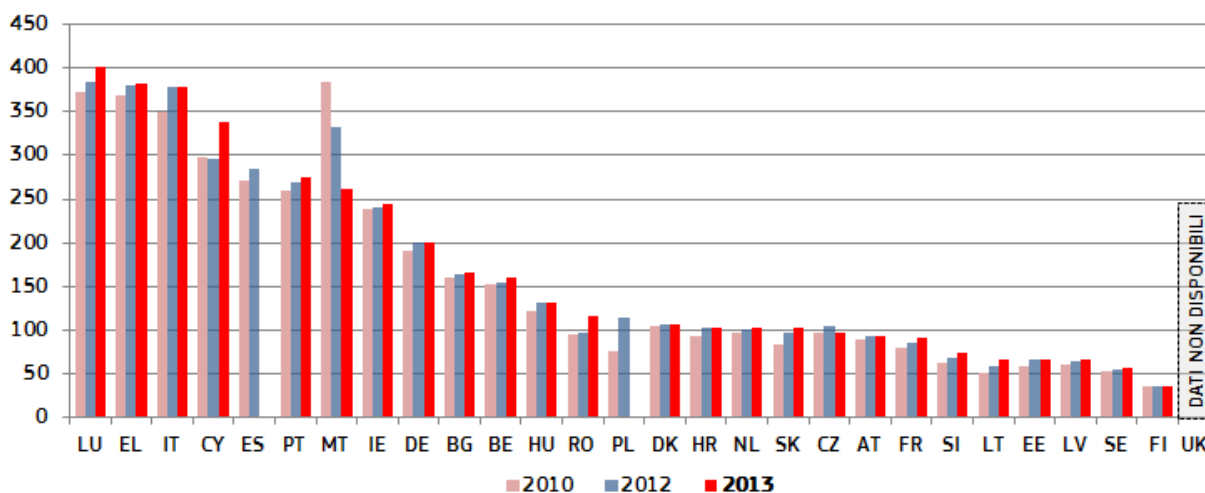
*Mentre il grafico 38 indica il bilancio annuale approvato stanziato per il funzionamento di tutti i tribunali, indipendentemente dalla fonte e dal livello (nazionale o regionale), il grafico 40 riporta la spesa totale (effettiva) delle amministrazioni pubbliche per i tribunali (dati relativi ai conti nazionali, classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche, gruppo 03.3). Il grafico 40 comprende anche gli uffici dei pubblici ministeri e il patrocinio a spese dello Stato.

Grafico 41: spesa delle amministrazioni pubbliche per i tribunali in percentuale del PIL (fonte: Eurostat)



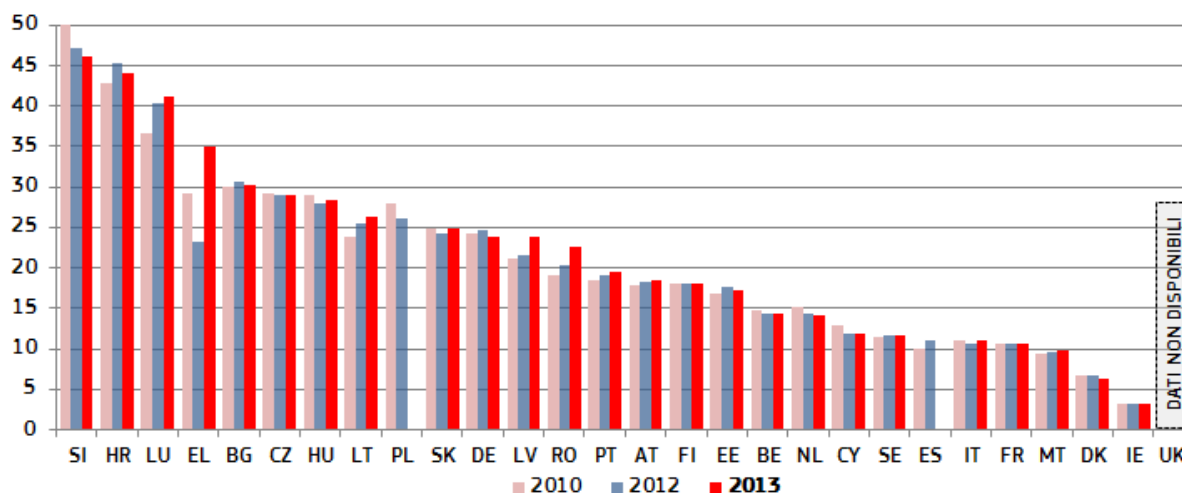
I grafici seguenti contengono informazioni sulle risorse umane nei sistemi giudiziari degli Stati membri. Per quanto riguarda il numero dei giudici ogni 100 000 abitanti, si può osservare una relativa stabilità nella maggior parte degli Stati membri tra il 2010 e il 2013, con un piccolo incremento della media. Analogamente, nella maggior parte degli Stati membri si riscontra un aumento del numero dei avvocati ogni 100 000 abitanti. Questi dati variano molto da paese a paese.

Grafico 42: 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).

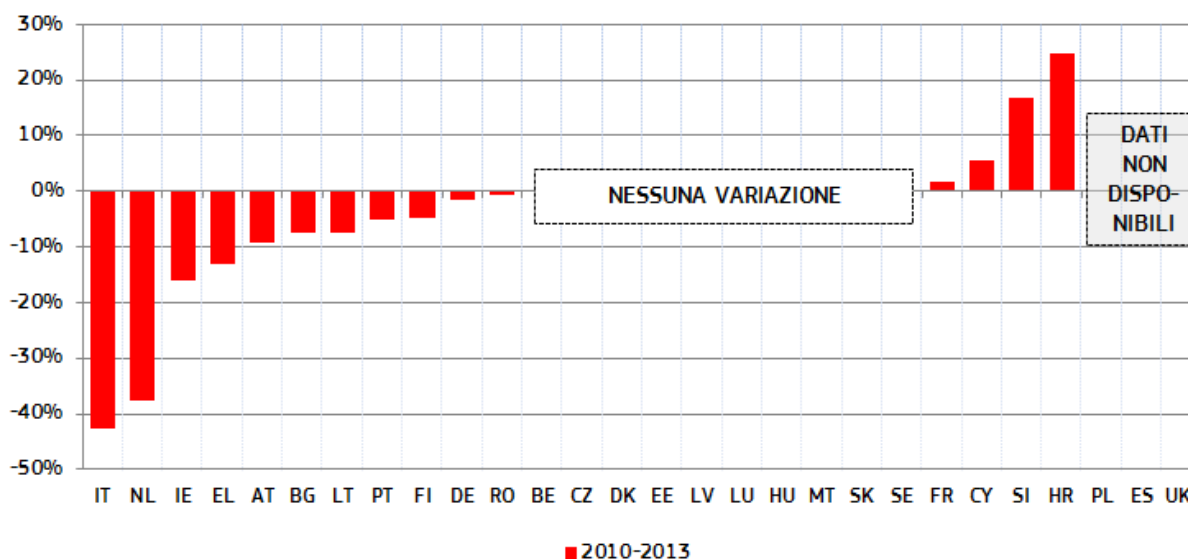
Grafico 43: numero di giudici* (per 100 000 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)



* 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. Nel caso di EL, il numero complessivo dei giudici togati include categorie diverse di anno in anno, cosa che ne spiega in parte la variazione.

Grafico 44: variazione del numero complessivo di tribunali (luoghi geografici) tra il 2010 e il 2013* (fonte: studio CEPEJ)

Il grafico 1 sulla “Mappatura delle riforme giudiziarie dell’UE nel 2014” mostra che un numero considerevole di Stati membri ha avviato, adottato o attuato una riforma della mappa giudiziaria e/o della struttura dei tribunali. Il grafico che segue integra tale informazione fornendo dati sulla variazione del numero totale dei tribunali in quanto *luoghi geografici*⁵¹ per il periodo 2010-2013. La variazione del numero dei tribunali in qualità di *soggetti giuridici* non è rappresentata in questo grafico.



⁵¹ La CEPEJ definisce *tutti i tribunali* come *luoghi geografici*; si tratta di sedi o edifici dove si svolgono udienze. Se nella stessa città vi sono diversi tribunali, questi devono essere presi in considerazione. Il grafico include i luoghi dei tribunali di primo grado con competenza generale e i tribunali di primo grado specializzati, nonché le località in cui hanno sede Alte corti e/o Corti supreme.

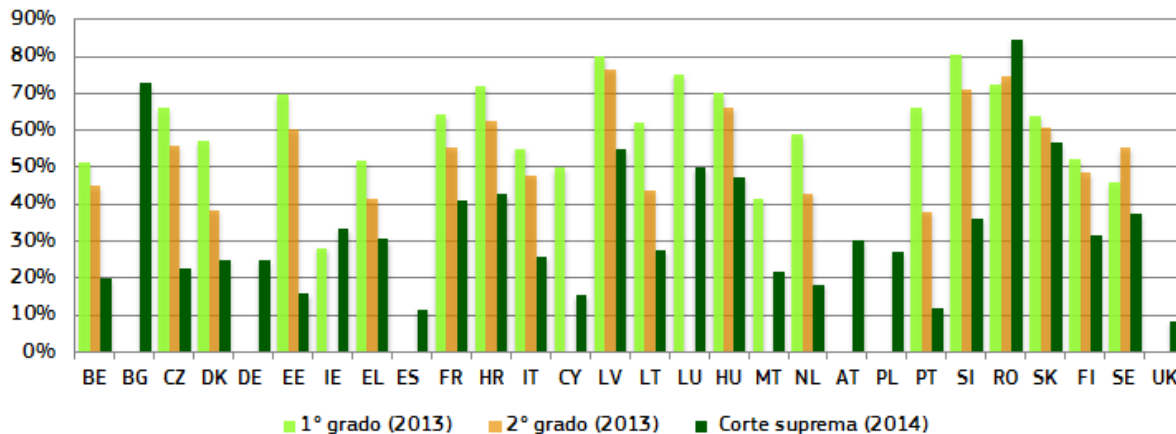
* Nel settembre 2013 IT ha riorganizzato la distribuzione geografica dei tribunali. La riorganizzazione ha comportato la chiusura (tramite fusione con altri uffici) di 30 tribunali, 30 procure, 220 sezioni di tribunali e 346 uffici di giudici di pace. Nel gennaio 2013 LT ha ridotto da 54 a 49 il numero dei tribunali distrettuali. Nel 2013 anche NL ha riorganizzato la distribuzione geografica dei tribunali, riducendoli da 64 a 40. Ciò ha comportato la chiusura dei tribunali sub-distrettuali. Per HR e SI l'aumento si spiega con la diversa interpretazione data nel 2013 (rispetto al 2010) alla domanda contenuta nel questionario della CEPEJ.

3.2.7 Percentuale di donne tra i giudici togati

La diversità fra i dipendenti arricchisce ulteriormente la conoscenza, le competenze e l'esperienza e riflette inoltre la realtà sul terreno, il che è particolarmente vero per le autorità giurisdizionali. Una maggior diversità di genere tra i giudici può contribuire a migliorare la qualità del sistema giudiziario.

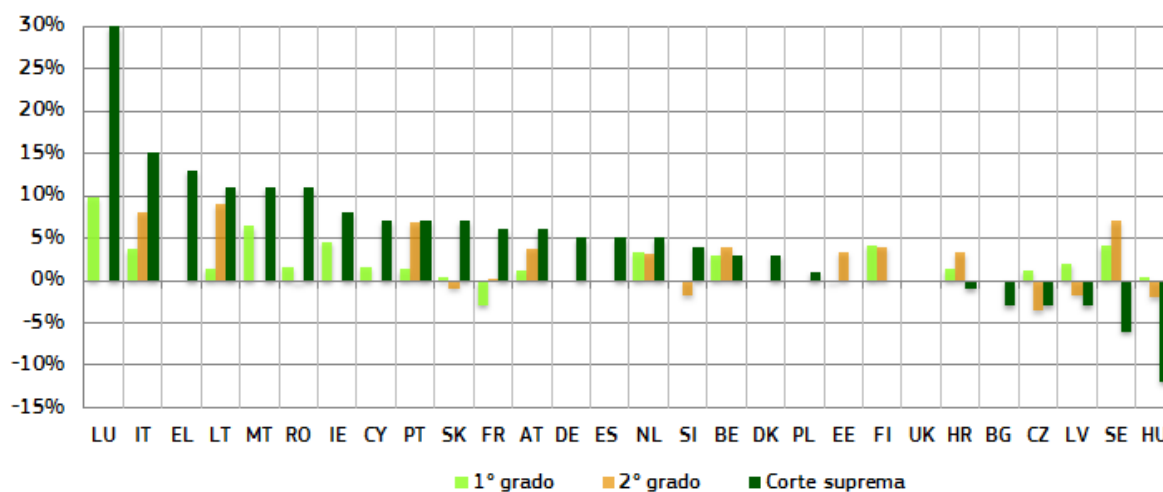
I grafici seguenti sulla percentuale dei giudici donna di primo e secondo grado e nelle corti supreme forniscono un quadro diversificato. I dati confermano un rapporto inverso: maggiore è il grado del tribunale, minore è la quota dei giudici donna. Mentre la maggior parte degli Stati membri registra attualmente una percentuale di giudici donna di primo e secondo grado relativamente elevata che rientra in una fascia di equilibrio di genere compresa tra il 40% e il 60%⁵², per quanto riguarda i giudici donna nelle corti supreme, invece, la situazione è molto diversa. Ciò detto, le tendenze osservate per i tribunali di primo e secondo grado negli ultimi tre anni e quelle osservate per le corti supreme negli ultimi sette anni sono ampiamente positive e indicano che la maggioranza degli Stati membri si sta adoperando per raggiungere la fascia di equilibrio di genere.

Grafico 45: percentuale di donne tra i giudici togati di primo e secondo grado e delle corti supreme (fonte: Commissione europea e studio CEPEJ)



⁵² Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione sui progressi in materia di uguaglianza tra donne e uomini nel 2013 che accompagna il documento Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Relazione 2013 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (COM(2014) 224 final).

Grafico 46: variazione della percentuale di donne tra i giudici togati di primo e secondo grado dal 2010 al 2013 e delle corti supreme dal 2007 al 2014* (fonte: Commissione europea e studio CEPEJ)



* Per quanto riguarda i tribunali di primo grado in SI e le corti supreme in EE, FI e UK, i dati non hanno registrato variazioni durante il periodo di riferimento.

Conclusioni sulla qualità dei sistemi giudiziari

- Il quadro di valutazione UE della giustizia 2015 indica che **vi sono margini di manovra per perseguire e potenziare le iniziative a sostegno della qualità dei sistemi giudiziari.**
- **Benché siano proseguiti gli sforzi per migliorare a tal fine gli strumenti TIC, gli indicatori rivelano delle lacune in alcuni Stati membri,** sia per quanto concerne gli strumenti TIC disponibili per l'amministrazione e la gestione dei tribunali sia per la comunicazione elettronica fra i tribunali e le parti. La trattazione elettronica delle controversie e delle domande di recupero di crediti non contestati non sono possibili in un numero notevole di Stati membri. Occorrono dati comparativi più approfonditi per individuare meglio le sfide della modernizzazione degli strumenti TIC per i sistemi giudiziari e le buone prassi. Una tale rassegna comparativa sarebbe utile agli Stati membri che hanno avviato la modernizzazione degli strumenti TIC o sono in procinto di modernizzarli. La Commissione sosterrà questi sforzi in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.
- **La stragrande maggioranza degli Stati membri si avvale di strumenti di valutazione per monitorare l'attività dei tribunali.** Viene data ampia diffusione alle relazioni annuali di attività sul funzionamento dei sistemi giudiziari. Tuttavia, non tutti i sistemi di raccolta dei dati forniscono informazioni sufficienti sul loro funzionamento o dati comparativi a livello di UE, compresi quelli richiesti dalla CEPEJ.
- **Pochi Stati membri seguono un approccio globale per la valutazione delle attività dei tribunali.** La maggioranza si avvale di sondaggi per raccogliere informazioni sul funzionamento del proprio sistema giudiziario, ma solo alcuni Stati membri hanno interpellato tutte le parti interessate pertinenti (giudici, personale del tribunale, pubblici ministeri, avvocati, parti e altri utenti del sistema giudiziario).
- **L'accesso alla giustizia impone che sia concesso il patrocinio a spese dello Stato a**

coloro che non dispongono di mezzi sufficienti, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia. Per quanto concerne il bilancio per abitante stanziato per il patrocinio a spese dello Stato, la situazione varia notevolmente da uno Stato membro all'altro.

- **Sussiste un considerevole margine di manovra per migliorare i procedimenti online per le controversie di modesta entità.** L'analisi comparativa condotta in quest'ambito rivela le possibilità di migliorare sia gli aspetti relativi al trattamento sia la qualità e l'accessibilità delle informazioni. Per sviluppare il trattamento online delle controversie di modesta entità occorrono ulteriori sforzi per integrare strumenti chiave quali l'e-ID (o un altro identificatore) e documenti autenticati in fasi diverse del procedimento per le suddette controversie.
- **Nella maggior parte degli Stati membri oltre il 20% dei giudici ha partecipato alla formazione continua sul diritto dell'Unione o di altri Stati membri.** Questa percentuale è superiore all'obiettivo annuale di formare il 5% dei professionisti del diritto affinché venga raggiunto, entro il 2020, il traguardo del 50%. Nel 2013 tutti gli Stati membri che hanno fornito dati sulla formazione dei giudici hanno raggiunto l'obiettivo annuale.
- **Tutti gli Stati Membri si stanno impegnando per rendere disponibili ai cittadini informazioni sui rispettivi sistemi giudiziari,** comprese quelle sui singoli tribunali e su come procedere quando si agisce in giudizio; tuttavia, in alcuni di essi mancano dati sul costo dei procedimenti e sul patrocinio a spese dello Stato. La stragrande maggioranza degli Stati membri organizza la formazione sulle competenze in materia di comunicazione per i giudici.
- **La maggior parte degli Stati membri consente al pubblico di accedere gratuitamente online alle sentenze civili e commerciali,** con una tendenza ad aggiornare frequentemente (almeno una volta al mese) i dati. L'accesso è gratuito in quasi tutti gli Stati membri, mentre la disponibilità delle sentenze amministrative online è lievemente meno diffusa, al pari dell'accesso online alle decisioni pronunciate da tribunali di primo grado per tutti i tipi di controversie (civili, commerciali, amministrative). L'anonimizzazione delle sentenze dei tribunali pubblicate online e l'aggiunta di etichette (parole chiave) alle stesse costituiscono prassi comuni, mentre circa un terzo di tutti gli Stati membri sta impiegando o prevede di impiegare il sistema dell'ECLI (l'identificatore europeo della giurisprudenza). Sono invece pochissimi gli Stati membri che traducono le sentenze del tribunale di ultimo grado in una lingua straniera.
- I dati sull'**uso dei metodi ADR** indicano che in almeno metà degli Stati membri si ricorre più spesso a tali metodi che ai tribunali per risolvere le controversie che riguardano i consumatori. In più di un terzo degli Stati membri i consumatori hanno preferito ricorrere alle procedure ADR piuttosto che alle organizzazioni non governative di consumatori o alle autorità pubbliche.
- **Praticamente tutti gli Stati membri che hanno fornito dati hanno menzionato gli incentivi e le attività promozionali del settore pubblico per incrementare il ricorso ai metodi ADR.** Per quanto riguarda sia la promozione sia gli incentivi, un ampio gruppo di Stati membri ha segnalato lo stesso numero di strumenti attuati nelle controversie civili e commerciali e in quelle riguardanti i lavoratori e consumatori.

- Negli ultimi tre anni si è verificato, **in media, un piccolo aumento delle risorse stanziato a favore dei sistemi giudiziari in Europa**. Una giustizia efficiente comporta un livello adeguato di risorse; compete a ciascuno Stato membro accertare, a seguito di una valutazione globale e approfondita della situazione del proprio sistema, l'esatto livello di risorse che gli occorrono. A tale scopo, è essenziale che gli Stati membri si avvalgano di strumenti che permettano loro di monitorare e valutare i tribunali. Occorre considerare le informazioni fornite da tali strumenti quando si tratta di determinare la ripartizione delle risorse.
- **Un livello adeguato di risorse è sempre indispensabile, ma diversi fattori sono comunque determinanti per il miglioramento dell'efficienza**. Per esempio, un miglior funzionamento dei tribunali può essere legato a misure finalizzate a una migliore gestione delle cause, a riforme della procedura o all'integrazione nel sistema di tecnologie dell'informazione e della comunicazione efficaci.
- **Maggiore è il grado di giudizio, minore è la percentuale dei giudici donna**. Anche se la percentuale di donne tra i giudici togati di primo e secondo grado e delle corti supreme presenta una tendenza positiva nella maggior parte degli Stati membri, per quanto concerne le corti supreme resta ancora molta strada da percorrere al fine di raggiungere l'equilibrio di genere pari al 40%-60%.

3.3 Indipendenza

L'indipendenza della magistratura è un requisito derivante dal diritto a un ricorso effettivo sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 47). Inoltre è importante per un ambiente che attiri gli investimenti, in quanto garantisce l'equità, la prevedibilità, la certezza e la stabilità dell'ordinamento giuridico in cui operano le imprese.

Oltre alle informazioni sull'indipendenza percepita del sistema giudiziario, che può influire sulle decisioni di investimento, il quadro di valutazione 2014 ha mostrato una prima rassegna generale del modo in cui i sistemi giudiziari sono organizzati per tutelare l'indipendenza della magistratura in determinate situazioni in cui la sua indipendenza potrebbe essere a rischio.

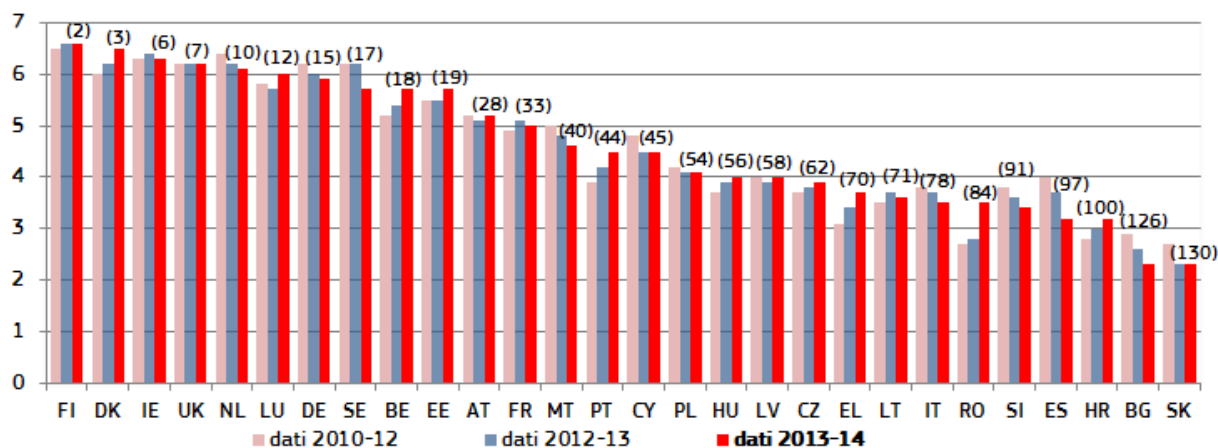
In costante cooperazione con le reti giudiziarie europee, in particolare la rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ), la Commissione ha ampliato la rassegna comparativa sull'indipendenza strutturale. I dati riportati nel quadro di valutazione 2015 si basano sulle risposte fornite a un questionario aggiornato sulla guida dell'ENCJ, elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ⁵³.

⁵³ Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia (CZ, DE, EE, EL, CY, LU, AT e FI), le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'Unione europea.

Cfr. la Guida alla rete europea dei Consigli di giustizia, giugno 2014, disponibile all'indirizzo: http://www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=11

3.3.1 Indipendenza percepita del sistema giudiziario

Grafico 47: indipendenza percepita del sistema giudiziario* (percezione – più alto è il valore, migliore è la percezione) (fonte: World Economic Forum⁵⁴)



* Il numero tra parentesi indica la posizione più recente in graduatoria su 144 paesi del mondo.

3.3.2 Indipendenza strutturale

Poiché molti Stati membri prevedono la realizzazione di riforme che riguardano i rispettivi Consigli di giustizia o stanno riflettendo sull'opportunità di istituire organi indipendenti con il compito principale di tutelare l'indipendenza della magistratura, i grafici che seguono illustrano un confronto relativo alla composizione (in base alla procedura di nomina) e ai principali poteri dei Consigli di giustizia esistenti nell'UE (grafici 48 e 49). Queste rassegne comparative potrebbero essere utili agli Stati membri per l'adozione di riforme che assicurino l'efficienza dei Consigli di giustizia in quanto istituzioni nazionali indipendenti con la responsabilità ultima di aiutare la magistratura a garantire la giustizia in modo indipendente, tenendo conto al contempo delle tradizioni e delle specificità dei sistemi giudiziari.

Determinare quali risorse finanziarie destinare al sistema giudiziario è una questione delicata che può incidere sull'indipendenza della magistratura. Il nuovo grafico 50 fornisce informazioni che indicano quale ramo del governo adotta i criteri per determinare le risorse finanziarie del sistema giudiziario e quali sono questi criteri.

Per assicurare l'indipendenza strutturale occorrono garanzie giuridiche che la tutelino in situazioni in cui l'indipendenza dei sistemi giudiziari potrebbe essere messa a repentaglio. Si utilizzano cinque indicatori per indicare tali garanzie nelle situazioni seguenti: le garanzie riguardanti il trasferimento di giudici senza il loro consenso (grafico 51), la revoca dei giudici (grafico 52), l'assegnazione di nuove cause all'interno di un tribunale (grafico 53), la rinuncia o ricasazione di giudici (grafico 54) e la minaccia all'indipendenza di un giudice (grafico 55). Per tali situazioni, la raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2010 sui giudici:

⁵⁴ 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>

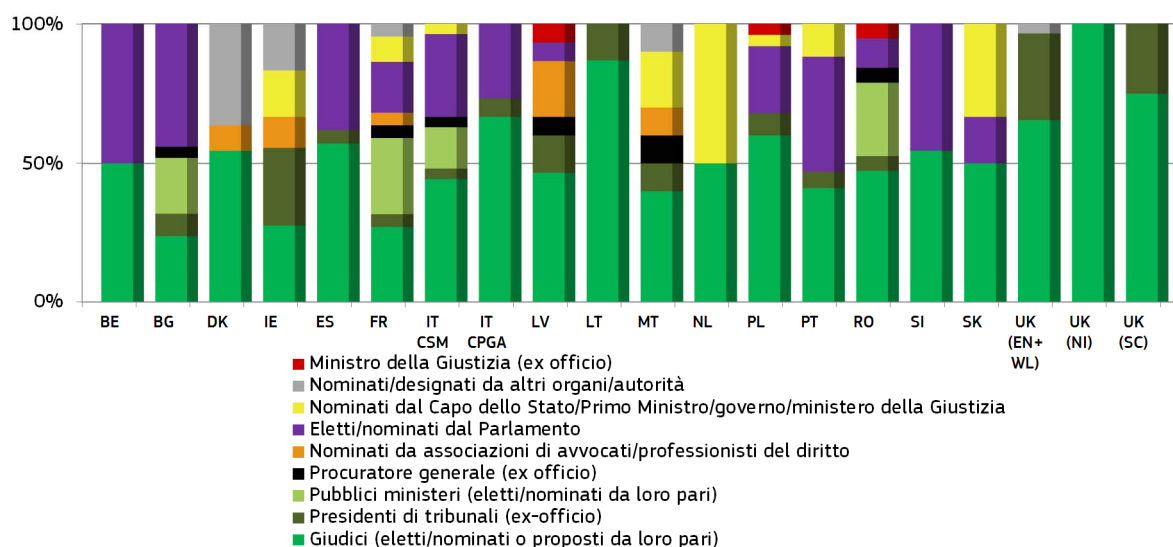
indipendenza, efficacia e responsabilità (di seguito, “raccomandazione”) illustra i requisiti per garantire il rispetto dell’indipendenza della magistratura⁵⁵.

I grafici sono stati aggiornati nei casi in cui il quadro giuridico o le prassi degli Stati membri siano cambiati da quando è stato pubblicato il quadro di valutazione 2014. In alcuni grafici sono state presentate ulteriori garanzie, quali ad esempio l’organo che si pronuncia in merito al ricorso avverso la revoca di un giudice, ed è stato aggiunto un nuovo dato quantitativo che indica quante volte una particolare situazione si è verificata nel 2013, per esempio il numero dei trasferimenti di giudici senza il loro consenso e il numero delle revoche di giudici. I grafici riportano una rassegna delle garanzie giuridiche applicabili in determinate situazioni, senza valutare né presentare dati quantitativi in merito alla loro efficacia⁵⁶.

Questa rassegna mira ad aiutare le reti giudiziarie europee e le autorità competenti a esaminare l’efficacia di tali garanzie. Nel 2014 la rete europea dei Consigli di giustizia ha cominciato a lavorare a tale valutazione.

Grafico 48: composizione dei Consigli di giustizia in base alla procedura di nomina*⁵⁷

Il grafico illustra la composizione dei Consigli di giustizia facenti parte dell’ENCJ, in base alla procedura di nomina, a seconda che i membri siano giudici/pubblici ministeri selezionati da loro pari, membri nominati dal potere esecutivo o legislativo oppure membri nominati da altri organi e autorità. Almeno metà dei membri dei Consigli di giustizia dovrebbero essere giudici scelti da loro pari di tutti i livelli della magistratura e nel rispetto del pluralismo all’interno del sistema giudiziario⁵⁸.



⁵⁵ Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità.

⁵⁶ La rassegna contiene le informazioni sulle modalità organizzative dei sistemi giudiziari e non intende rispecchiare la complessità né i dettagli di tali sistemi. I grafici riportano gli Stati membri in ordine alfabetico in base al loro nome geografico in lingua originale. L’altezza delle colonne non riflette necessariamente l’efficacia delle garanzie.

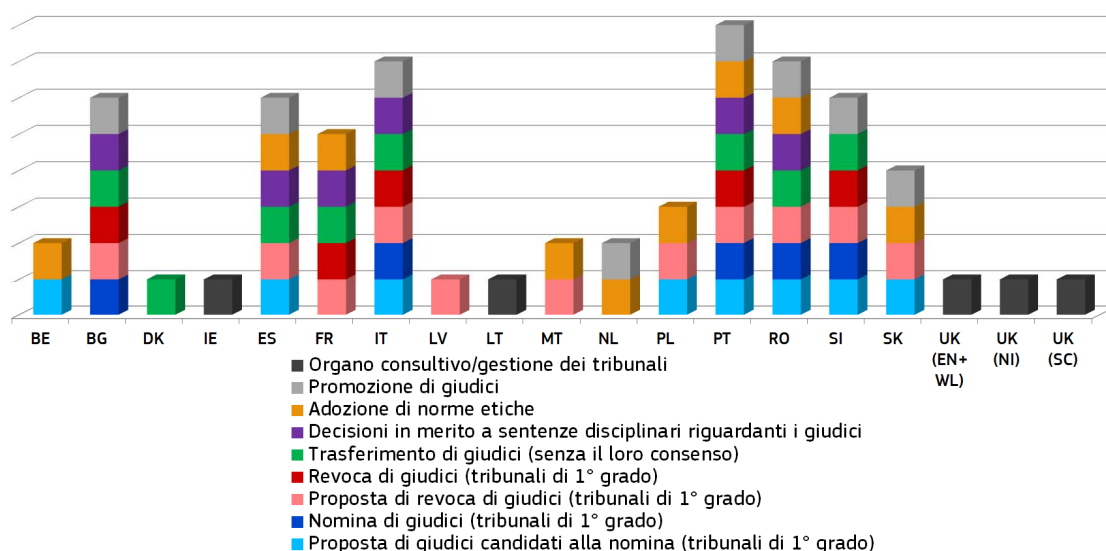
⁵⁷ In base alla guida dell’ENCJ (disponibile all’indirizzo: http://www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=11).

⁵⁸ I Consigli di giustizia sono organi indipendenti previsti dalla legge o dalla costituzione finalizzati a garantire l’indipendenza della magistratura e dei singoli giudici e a promuovere pertanto il funzionamento efficace del sistema giudiziario. Cfr. la raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità, punti 26-27.

*BE: i membri giudiziari sono giudici o pubblici ministeri; BG: la categoria dei pubblici ministeri comprende un giudice istruttore eletto; DK: tutti i membri sono formalmente nominati dal ministro della Giustizia; la categoria dei membri designati/nominati da altri organi/autorità comprende due rappresentanti dei tribunali (nominati dal sindacato del personale amministrativo e dal sindacato della polizia); FR: il Consiglio di giustizia presenta due formazioni: una avente giurisdizione sui giudici in carica e l'altra con giurisdizione sui pubblici ministeri; il Consiglio include un membro del Conseil d'Etat eletto dall'assemblea generale del Conseil d'Etat; IT-CSM: Consiglio Superiore della Magistratura (giustizia civile e penale); la categoria dei giudici comprende due magistrati (giudici e/o pubblici ministeri) eletti dalla Corte suprema; IT-CPGA: Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (giustizia amministrativa); ES: i membri del Consiglio provenienti dalla magistratura sono nominati dal Parlamento e il Consiglio comunica al Parlamento l'elenco dei candidati che hanno ricevuto il sostegno di un'associazione di magistrati o di venticinque giudici; MT: il capo dell'opposizione nomina un membro onorario; NL: membri formalmente nominati per decreto reale su proposta del ministero della Sicurezza e della Giustizia; RO: magistrati eletti e confermati dal Senato; SI: membri eletti dall'Assemblea nazionale su proposta del Presidente della Repubblica.

Grafico 49: poteri dei Consigli di giustizia*⁵⁹

Il grafico riporta taluni poteri principali dei Consigli di giustizia facenti parte dell'ENCJ, come ad esempio quelli riguardanti la nomina e la revoca dei giudici, il trasferimento dei giudici senza il loro consenso, i procedimenti disciplinari concernenti i giudici, l'adozione di norme etiche e la promozione dei giudici.



* Il grafico presenta solo alcuni poteri; i Consigli di giustizia hanno competenze supplementari. Per quanto concerne IT sono stati considerati entrambi i Consigli di giustizia (CSM: giustizia civile/penale, e CPGA: giustizia amministrativa).

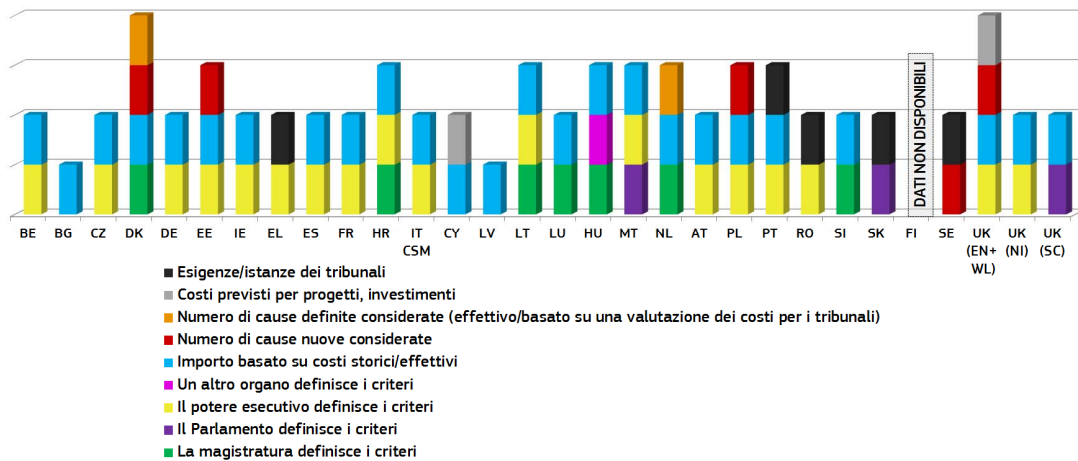
Grafico 50: criteri per determinare le risorse finanziarie destinate al sistema giudiziario*⁶⁰

Il grafico indica quale ramo del governo (giudiziario, legislativo o esecutivo) definisce i criteri per la determinazione delle risorse finanziarie destinate al sistema giudiziario, indicando inoltre, paese per paese, quali sono questi criteri: un importo basato su costi storici/effettivi, ossia il criterio più comune o, meno frequentemente, il numero di cause nuove/definite, i costi previsti o le esigenze/istanze dei tribunali.

⁵⁹ In base alla guida dell'ENCJ (disponibile all'indirizzo:

http://www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=11)

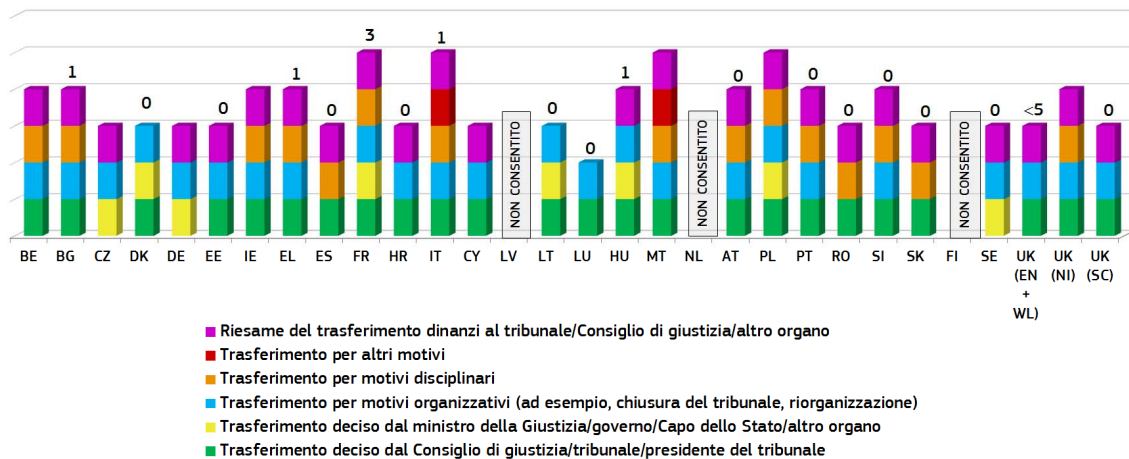
⁶⁰ Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia, le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'Unione europea.



* DK: è preso in considerazione il numero di cause nuove e definite in primo grado; DE: dati riguardanti esclusivamente il bilancio della Corte suprema (per quanto riguarda il primo e il secondo grado, i sistemi giudiziari variano da Land a Land); EE: dati riguardanti esclusivamente i tribunali di primo e di secondo grado; HU: la normativa stabilisce che le retribuzioni dei giudici vengano determinate dalla legge sul bilancio centrale in modo tale che l'importo non sia inferiore a quello dell'anno precedente; NL: viene considerato il numero delle cause definite in base a una valutazione dei costi per le autorità giurisdizionali.

Grafico 51: garanzie riguardanti il trasferimento dei giudici senza il loro consenso (inamovibilità dei giudici)⁶¹

Il grafico esamina lo scenario del trasferimento dei giudici senza il loro consenso, mostrando se tale trasferimento è consentito e, in tal caso, quali autorità decidono in merito a tali questioni, i motivi (ad esempio, organizzativi, disciplinari) per i quali è consentito il trasferimento e le possibilità di ricorso avverso la decisione di trasferimento⁶². Per la prima volta, il grafico riporta anche il numero dei giudici trasferiti senza il loro consenso nel 2013.



* Le cifre in cima alle colonne indicano il numero di giudici trasferiti senza il loro consenso nel 2013 (l'assenza di cifre significa che non vi sono dati disponibili); BE: trasferimento per motivi organizzativi solo all'interno di un tribunale; CZ: un giudice può essere trasferito solo in un tribunale dello stesso grado, di grado superiore o

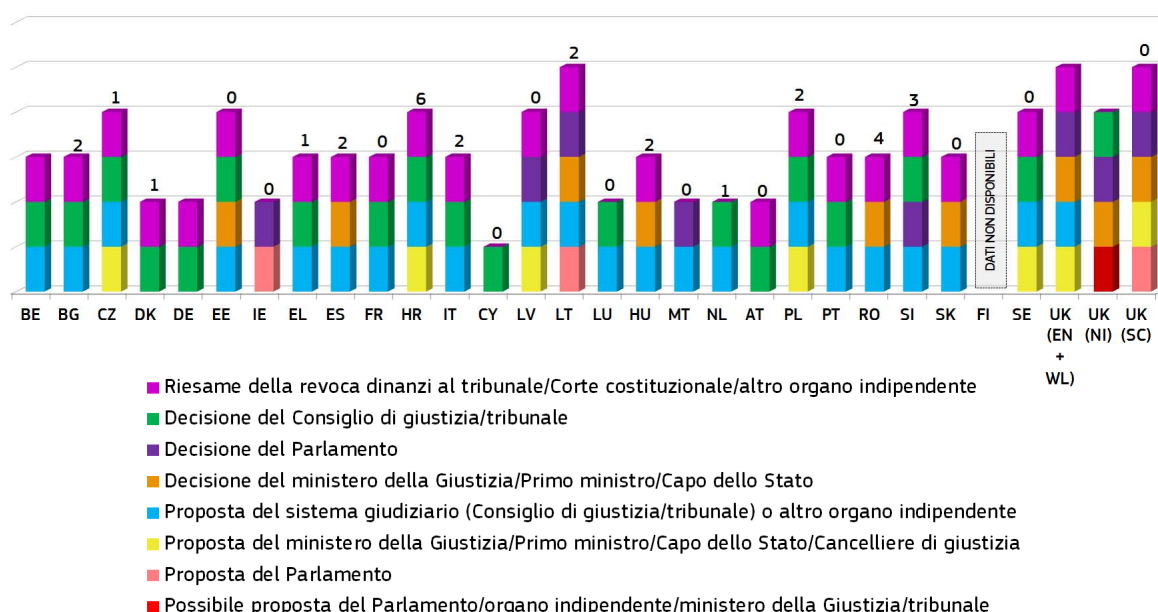
⁶¹ Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia, le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'Unione europea.

⁶² 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.

inferiore (tutti facenti parte dello stesso distretto); DE: trasferimento per una durata massima di tre mesi e solo in caso di rappresentanza; EL: un giudice trasferito dalla giustizia civile/penale; LT: trasferimento temporaneo in caso di urgente necessità di garantire il buon funzionamento del tribunale; FR: il ministro della Giustizia può disporre il trasferimento di un giudice per motivi organizzativi nei rari casi di chiusura di un tribunale o per motivi giuridici quali la nomina a tempo determinato (per un presidente di tribunale o per funzioni specializzate); PL: in seguito alla riorganizzazione dei tribunali, circa cinquecento giudici provenienti da tribunali chiusi sono stati trasferiti ad altri tribunali; RO: solo trasferimento temporaneo, per una durata massima di un anno, per motivi disciplinari; UK (EN+WL): meno di giudici trasferiti nel 2013, se non nessuno.

Grafico 52: revoca di giudici di primo e secondo grado*⁶³

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 membri⁶⁴. La parte superiore della colonna indica chi prende la decisione finale⁶⁵, mentre la parte inferiore indica, ove pertinente, chi propone la revoca e chi deve essere consultato prima che venga presa una decisione. Per la prima volta, il grafico riporta anche il numero di giudici revocati nel 2013 e indica se vi sia la possibilità di un riesame della revoca dinanzi a un tribunale, una corte costituzionale o altro organo indipendente.



* Le cifre in cima alle colonne indicano il numero di giudici revocati nel 2013 (l'assenza di cifre significa che non vi sono dati disponibili). EL: un giudice revocato dalla giustizia civile/penale; UK (EN+WL): nessun giudice a tempo pieno è stato revocato. Sono stati revocati solo giudici a tempo parziale (retribuiti con onorario) ossia un giudice di tribunale, quattro "recorders" (che siedono in generale una quindicina di giorni all'anno) e otto giudici onorari; in alcuni paesi, l'esecutivo ha l'obbligo, stabilito per legge o per prassi, di seguire la proposta del Consiglio di giustizia relativa alla revoca di un giudice (per esempio ES).

⁶³ Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia, le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'Unione europea.

⁶⁴ I punti 46 e 47 della raccomandazione impongono che i sistemi nazionali prevedano garanzie in merito alla revoca dei giudici.

⁶⁵ Può trattarsi di uno o due organi differenti a seconda del motivo della revoca o del tipo di giudice (ad esempio, presidente, ecc.).

Grafico 53: assegnazione delle cause all'interno di un tribunale⁶⁶

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'assegnazione⁶⁷.

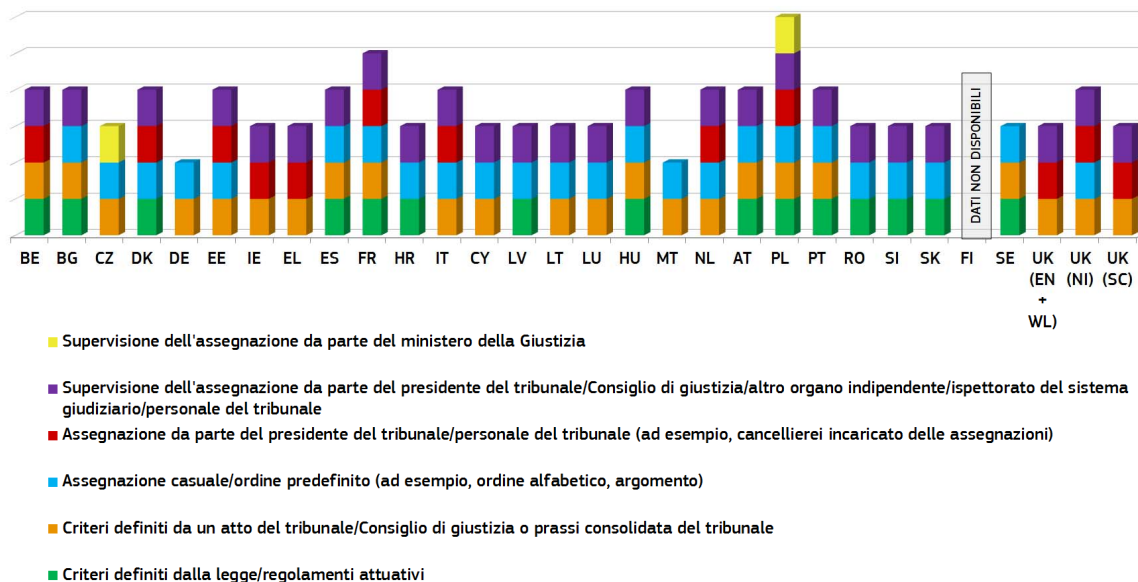


Grafico 54: rinuncia e ricusazione di un giudice⁶⁸

Il grafico illustra se i giudici possono essere o meno 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'autorità⁶⁹ che decide in merito a un'istanza di ricusazione presentata da una parte per contestare un giudice⁷⁰.

⁶⁶ Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia, le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'Unione europea.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia, le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'Unione europea.

⁶⁹ Talvolta più di un'autorità può prendere tale decisione a seconda del livello del tribunale presso il quale opera il giudice ricusato.

⁷⁰ 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.

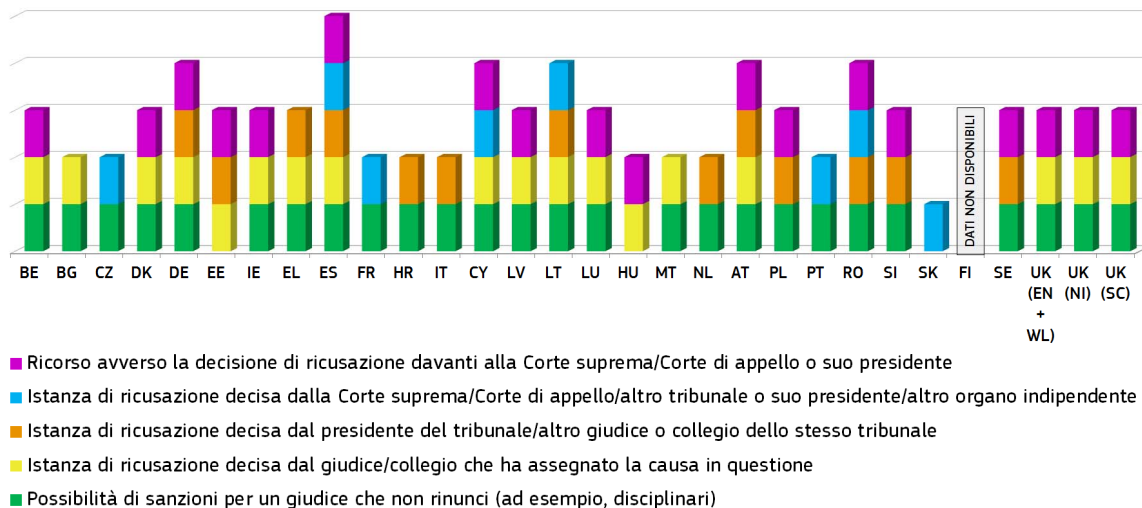
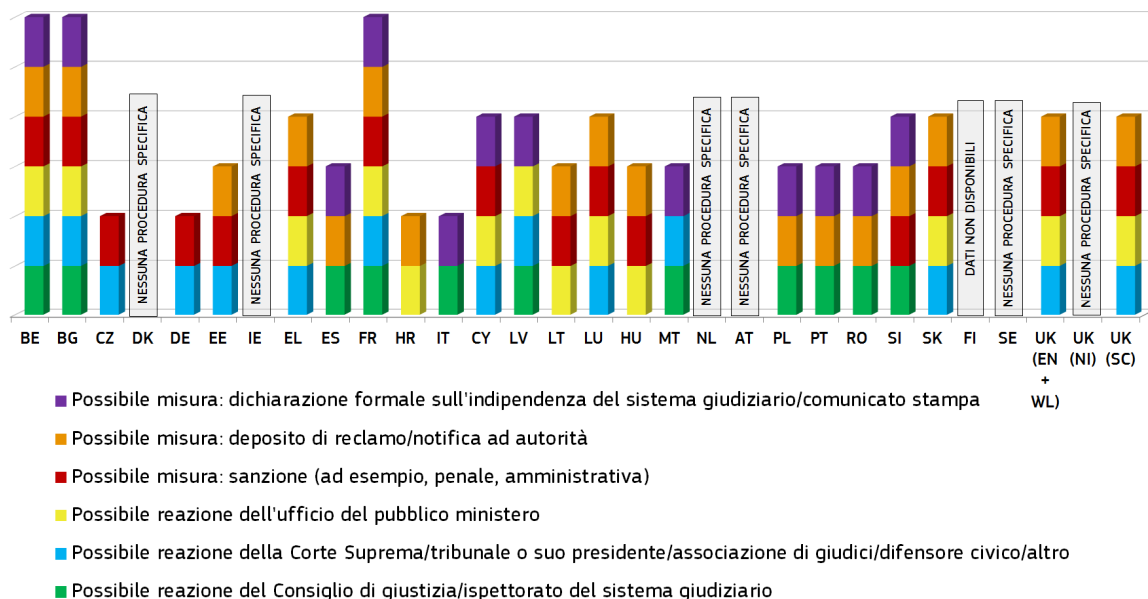


Grafico 55: procedure in caso di minaccia all'indipendenza di un giudice⁷¹

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 indipendenza⁷². 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.



⁷¹ Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia, le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'Unione europea.

⁷² 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.

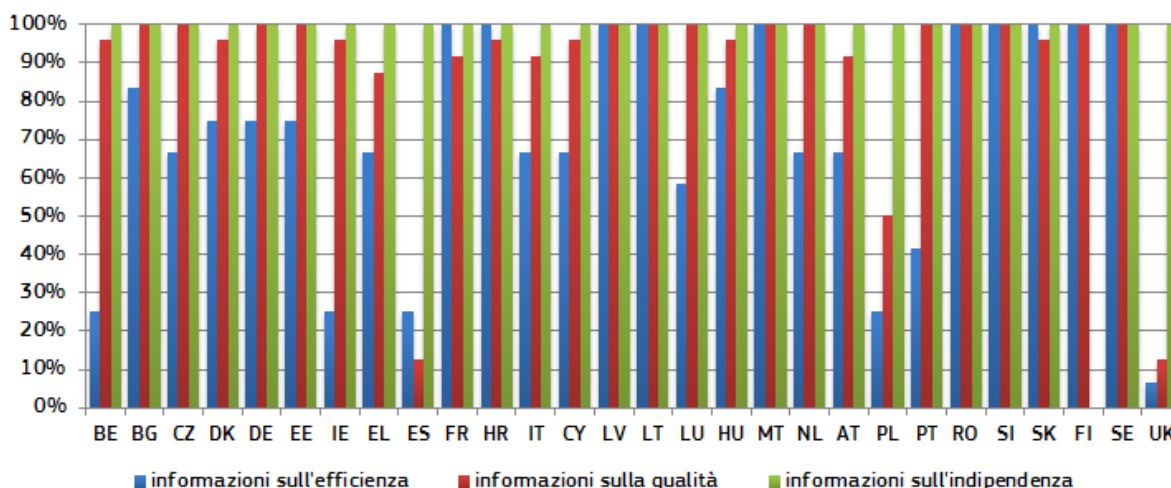
Conclusioni sull'indipendenza del sistema giudiziario

- Negli ultimi tre anni, nella maggior parte degli Stati membri la **percezione dell'indipendenza del sistema giudiziario è migliorata o si è mantenuta stabile**. Tuttavia in alcuni Stati membri il livello già modesto dell'indipendenza percepita è ulteriormente peggiorato.
- Il quadro di valutazione 2015 **ha esteso la mappatura delle garanzie giuridiche** volte a tutelare l'indipendenza della magistratura in alcune situazioni in cui tale indipendenza potrebbe essere messa a repentaglio, oltre a indicare il numero dei giudici trasferiti senza il loro consenso e dei giudici revocati nel 2013. Inoltre, il quadro di valutazione fornisce informazioni sui criteri adottati negli Stati membri per determinare le risorse finanziarie del sistema giudiziario.
- Poiché diversi Stati membri prevedono la realizzazione di riforme che riguardano i rispettivi Consigli di giustizia o stanno considerando la possibilità di istituire tali organi indipendenti, il quadro di valutazione 2015 presenta una rassegna comparativa sui **poteri e sulla composizione dei Consigli** che potrebbe essere utile agli Stati membri per assicurare l'efficienza dei Consigli incaricati di garantire l'indipendenza della magistratura, tenendo conto al contempo delle tradizioni e delle specificità dei sistemi giudiziari.
- La Commissione incoraggerà **le reti giudiziarie ad approfondire la loro valutazione** in merito all'efficacia delle garanzie giuridiche e rifletterà sul modo in cui integrare questi risultati nei quadri di valutazione futuri.

4. IL PROBLEMA DELLA CARENZA DI DATI

La raccolta di dati sugli elementi principali dei sistemi giudiziari, per tutti gli Stati membri, resta problematica. Il grafico seguente illustra la carenza di dati indicando la percentuale di informazioni disponibili per ogni Stato membro per ciascuna delle componenti chiave del quadro di valutazione (efficienza, qualità e indipendenza).

Grafico 56: carenza di dati e disponibilità delle informazioni (efficienza, qualità, indipendenza/percentuale per Stato membro) (fonte: Commissione europea⁷³)



Le informazioni sull'indipendenza sono state rese disponibili da quasi tutti gli Stati membri, mentre nell'ambito della qualità la disponibilità delle informazioni supera generalmente il 50%. Le difficoltà principali permangono nell'ambito dell'efficienza: benché quasi tutti gli Stati membri abbiano partecipato alla raccolta di dati da parte della CEPEJ per la stesura del quadro di valutazione 2015, il livello delle risposte alle domande specifiche deve ancora migliorare.

Le difficoltà incontrate nella raccolta dei dati sono dovute a vari motivi, in particolare: la mancanza di dati pertinenti derivante da una capacità statistica insufficiente, la mancata corrispondenza tra le categorie nazionali utilizzate per la raccolta dei dati e quelle utilizzate dalla CEPEJ o, in alcuni casi, la mancanza di volontà di partecipare alla raccolta dei dati per il quadro di valutazione.

Per ovviare alla carenza di dati, la Commissione invita gli Stati membri a fornire tutti i dati pertinenti al quadro di valutazione e intende intensificare le seguenti attività:

- lavorare alla raccolta dei dati con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali e, dal momento che questo gruppo ha espresso l'interesse a sviluppare nuovi indicatori, elaborarne eventualmente altri;
- cooperare con gli organismi dell'UE in settori specifici del diritto dell'Unione relativi alla crescita, quali la concorrenza, i diritti dei consumatori e i diritti di proprietà intellettuale, nonché estendere la cooperazione ad altri settori;

⁷³ La percentuale di informazioni disponibili tiene conto dei seguenti fattori: per quanto concerne l'efficienza, gli indicatori di efficienza derivanti dallo studio CEPEJ e relativi ai settori della concorrenza, della tutela dei consumatori e dei marchi; per quanto concerne la qualità, gli indicatori derivanti dallo studio CEPEJ e i dati raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali; per quanto concerne l'indipendenza, gli indicatori derivanti dal questionario della Commissione.

- collaborare 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'UE, l'associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative, la rete europea di formazione giudiziaria e le associazioni di professionisti del diritto, in particolare gli avvocati;
- seguire l'attività di raccolta comune dei dati tra Eurostat/UNODC e i gruppi di esperti nel settore degli affari interni, e
- far fronte alla mancanza di capacità, da parte di alcuni Stati membri, di raccogliere statistiche pertinenti in materia giudiziaria nel quadro del semestre europeo.

5. CONCLUSIONI

Il quadro di valutazione UE della giustizia 2015 riflette gli sforzi compiuti dagli Stati membri per rendere più efficienti i rispettivi sistemi giudiziari. Pur mostrando alcuni miglioramenti, rivela che per raccogliere i frutti delle riforme giudiziarie occorre tempo. L'impegno e la determinazione sono pertanto indispensabili per rendere la giustizia più efficiente.

La Commissione rinnova il proprio impegno a sostenere tali sforzi, in collaborazione con gli Stati membri e tutte le parti interessate. Una giustizia efficiente merita questi sforzi congiunti, considerato il suo ruolo nel garantire il rispetto dei valori comuni dell'Unione e il suo contributo alla crescita economica.