



Bruxelles, 26.4.2019  
COM(2019) 198 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 2019**

*"L'Unione europea è una comunità di diritto. Il rispetto delle norme di diritto e il rispetto delle decisioni giudiziarie non sono un'opzione ma un obbligo"*

Presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker, discorso sullo stato dell'Unione 2018<sup>1</sup>

*"Il rispetto dello Stato di diritto è un prerequisito non soltanto per la tutela di tutti i valori fondamentali enunciati all'articolo 2 del TUE, ma anche per il rispetto di tutti i diritti e gli obblighi derivanti dai trattati e per l'instillazione fra i cittadini, le imprese e le autorità nazionali di fiducia reciproca negli ordinamenti giuridici di tutti gli altri Stati membri"*<sup>2</sup>.

Primo vicepresidente, Frans Timmermans, discussione tenutasi nella plenaria del Parlamento europeo del 28 febbraio 2018

*"Lavoriamo costantemente con l'obiettivo di aumentare la fiducia nella giustizia. Fornire risorse finanziarie sufficienti al sistema giudiziario non è un costo, [è] un investimento. [...] Un paese che presenta un sistema giudiziario ben funzionante ha più probabilità di attrarre investitori."*<sup>3</sup>

Commissario Jourová, Vienna, 30 novembre 2018

---

<sup>1</sup> Discorso sullo stato dell'Unione del 2018 tenutosi dinanzi al Parlamento europeo il 12 settembre 2018: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech\\_it\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_it_0.pdf).

<sup>2</sup> Dichiarazione della Commissione rilasciata dal primo vicepresidente Timmermans, durante la discussione tenutasi nella plenaria del Parlamento europeo del 28 febbraio 2018 sulla decisione della Commissione di attivare l'articolo 7, paragrafo 1, del TUE in relazione alla situazione in Polonia.

<sup>3</sup> Discorso pronunciato a Vienna il 30 novembre 2018, in occasione della conferenza sull'efficacia dei sistemi giudiziari.

## 1. INTRODUZIONE

L'indipendenza, la qualità e l'efficienza, come elementi essenziali di sistemi giudiziari efficienti, sono fondamentali per sostenere lo Stato di diritto e i valori sui quali si fonda l'Unione europea. Disporre di sistemi giudiziari efficienti è fondamentale per l'attuazione del diritto dell'Unione. I tribunali nazionali fungono da tribunali dell'UE nel momento in cui applicano il diritto dell'Unione. Infatti, sono i tribunali nazionali ad assicurare in primo luogo che i diritti e gli obblighi sanciti dal diritto dell'UE siano attuati correttamente<sup>4</sup>. Come rilevato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, l'esistenza stessa di una tutela giurisdizionale effettiva da parte di tribunali indipendenti è intrinseca ad uno Stato di diritto<sup>5</sup>.

La comunicazione "*Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione: il contesto attuale e possibili nuove iniziative*", adottata il 3 aprile 2019, individua il quadro di valutazione UE della giustizia come parte degli strumenti dell'Unione destinati a rafforzare lo Stato di diritto contribuendo a promuovere la riforma giudiziaria e le norme sullo Stato di diritto<sup>6</sup>. Il rispetto dello Stato di diritto, compresa l'indipendenza dei sistemi giudiziari, ha un impatto significativo sulle decisioni di investimento e sulla capacità di attrarre imprese. Per questo motivo, migliorare l'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali costituisce una priorità del semestre europeo – il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'UE. L'analisi annuale della crescita 2019, che individua le priorità economiche e sociali per l'UE e i suoi Stati membri per l'anno successivo, ribadisce il nesso esistente tra lo Stato di diritto e sistemi giudiziari efficienti, da un lato, e un ambiente favorevole alle imprese e la crescita economica, dall'altro<sup>7</sup>.

Dal 2013, al fine di monitorare le riforme giudiziarie e il loro impatto negli Stati membri, il quadro di valutazione UE della giustizia ("quadro di valutazione") presenta una panoramica annuale degli indicatori rilevanti per l'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari, parametri essenziali di un sistema giudiziario efficace. L'edizione del 2019 sviluppa ulteriormente gli indicatori relativi a tutti e tre questi aspetti e, per la prima volta, presenta indicatori concernenti:

- la spesa dettagliata di risorse finanziarie in ciascun sistema giudiziario;
- le norme applicate per migliorare la qualità delle sentenze nei tribunali di grado più elevato;
- i poteri di gestione esercitati sulle procure nazionali e la nomina e la revoca dei pubblici ministeri nazionali;
- le autorità coinvolte in procedimenti disciplinari concernenti giudici;
- le norme e le prassi relative alla gestione del carico giudiziario e dell'arretrato giudiziario.

---

<sup>4</sup> Articolo 19 del trattato sull'Unione europea (TUE).

<sup>5</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

<sup>6</sup> COM(2019) 163.

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione – Analisi annuale della crescita 2019, 22.11.2018, COM(2018) 770 final, pag. 14.

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

Il quadro di valutazione UE della giustizia è uno strumento informativo comparativo volto ad aiutare l'Unione europea e gli Stati membri a migliorare, su base annua, l'efficienza dei rispettivi sistemi giudiziari nazionali fornendo dati oggettivi, attendibili e comparabili su una serie di indicatori pertinenti per la valutazione della qualità, dell'indipendenza e dell'efficienza dei sistemi giudiziari di tutti gli Stati membri. Pertanto, il quadro di valutazione non presenta una graduatoria unica generale, bensì una panoramica sul funzionamento di tutti i sistemi giudiziari in base a indicatori che presentano un interesse comune per tutti gli Stati membri.

Il quadro di valutazione non promuove un tipo particolare di sistema giudiziario e tratta tutti gli Stati membri su un piano di parità.

Qualunque sia il modello applicato dal sistema giudiziario nazionale o la tradizione giuridica a cui è ancorato, l'indipendenza, la qualità e l'efficienza sono alcuni dei parametri essenziali di un sistema giudiziario efficiente. I dati relativi a tali tre parametri vanno letti congiuntamente, dato che tutti e tre gli elementi sono necessari per l'efficienza dei sistemi giudiziari e sono spesso correlati (le iniziative volte a migliorare uno di essi possono influire sugli altri).

Il quadro di valutazione si concentra principalmente sul contenzioso civile, commerciale e amministrativo, al fine di sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a creare un ambiente più favorevole agli investimenti, alle imprese e ai cittadini. Il quadro di valutazione è uno strumento comparativo che evolve attraverso il dialogo con gli Stati membri e il Parlamento europeo<sup>8</sup>. Il suo obiettivo è identificare i parametri essenziali di un sistema giudiziario efficace e fornire dati pertinenti con cadenza annuale.

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

Il quadro di valutazione si avvale di una serie di fonti di informazione. Gran parte dei dati quantitativi è fornita dalla commissione per la valutazione dell'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), cui la Commissione ha chiesto di svolgere uno studio specifico annuale. I dati riguardano il periodo dal 2010 al 2017 e sono stati forniti dagli Stati membri secondo la metodologia della CEPEJ. Lo studio contiene altresì osservazioni dettagliate e schede per paese che contestualizzano meglio le informazioni. Pertanto, andrebbero lette unitamente ai dati<sup>9</sup>.

I dati sulla durata dei procedimenti raccolti dalla CEPEJ mostrano i "tempi di trattazione" che corrispondono a un calcolo della durata dei procedimenti giudiziari (basato sul rapporto tra cause pendenti e cause definite). I dati sull'efficienza dei tribunali nell'applicare il diritto dell'UE in settori specifici mostrano la durata media dei procedimenti ottenuta dalla durata effettiva delle azioni giudiziarie. Si noti che la durata dei procedimenti giudiziari può variare molto a livello geografico all'interno degli Stati membri, in particolare nei centri urbani dove le attività commerciali possono determinare un maggiore carico giudiziario.

Tra le altre fonti di informazione si annoverano: il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali<sup>10</sup>, la rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ)<sup>11</sup>, la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE (NPSJC)<sup>12</sup>, l'associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'UE (ACA-

<sup>8</sup> Il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione del 29 maggio 2018 sul quadro di valutazione UE della giustizia 2017 (P8\_TA(2018)0216) che ha informato la preparazione della presente edizione e informerà la preparazione di future edizioni del quadro di valutazione UE della giustizia.

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_it).

<sup>10</sup> Per preparare il quadro di valutazione UE della giustizia e promuovere lo scambio di migliori pratiche sull'efficacia dei sistemi giudiziari, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di designare due referenti, uno della magistratura e uno del ministero della Giustizia. Si svolgono periodiche riunioni di questo gruppo informale.

<sup>11</sup> L'ENCJ riunisce le istituzioni nazionali degli Stati membri dell'UE, indipendenti dal potere esecutivo e legislativo, con la responsabilità di aiutare la magistratura a garantire la giustizia in modo indipendente: <https://www.encj.eu/>.

<sup>12</sup> La NPSJC mette a disposizione un forum che offre alle istituzioni europee la possibilità di richiedere il parere delle corti supreme e di avvicinarsi, incoraggiando la discussione e lo scambio di idee: <http://network-presidents.eu/>.

Europa)<sup>13</sup>, la rete europea della concorrenza (REC)<sup>14</sup>, il comitato per le comunicazioni (COCOM)<sup>15</sup>, l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale<sup>16</sup>, il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (EGMLTF)<sup>17</sup>, Eurostat<sup>18</sup>, la rete europea di formazione giudiziaria (REFG)<sup>19</sup> e il Forum economico mondiale (FEM)<sup>20</sup>.

La metodologia del quadro di valutazione è stata ulteriormente sviluppata in stretta collaborazione con il gruppo di referenti sui sistemi giudiziari nazionali, in particolare mediante un questionario e la raccolta di dati su determinati aspetti del funzionamento dei sistemi giudiziari.

La disponibilità di dati, in particolare per quanto concerne gli indicatori di efficienza dei sistemi giudiziari, continua a migliorare in quanto molti Stati membri hanno investito nella loro capacità di produrre statistiche migliori nel settore giudiziario. Nei casi in cui esistono difficoltà nella raccolta o nella fornitura di dati, esse sono spesso dovute a capacità statistiche insufficienti o al fatto che le categorie nazionali alle quali si riferiscono i dati raccolti non corrispondono esattamente a quelle usate per il quadro di valutazione. Soltanto in pochissimi casi, la carenza di dati è dovuta alla scarsa disponibilità a contribuire di talune autorità nazionali. La Commissione continua a incoraggiare gli Stati membri a ridurre ulteriormente questa carenza di dati e ad impegnarsi attivamente nello scambio delle migliori prassi.

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

Il quadro di valutazione fornisce elementi per la valutazione della qualità, dell'indipendenza e dell'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali e mira così ad aiutare gli Stati membri a migliorare l'efficienza dei rispettivi sistemi giudiziari nazionali. Ciò facilita l'individuazione delle carenze e delle migliori pratiche e contribuisce a tenere sotto controllo sfide e progressi. Nel contesto del semestre europeo vengono svolte valutazioni specifiche per paese attraverso un dialogo bilaterale con le autorità nazionali e le parti interessate. La presente valutazione rispecchia le relazioni annuali per paese redatte nel periodo del semestre e combina gli spunti derivanti dal quadro di valutazione con un'analisi qualitativa, tenendo conto delle caratteristiche dei sistemi giuridici e del contesto più ampio degli Stati membri interessati. L'analisi svolta durante il semestre può portare la Commissione a proporre al Consiglio di adottare raccomandazioni specifiche per paese sul miglioramento dei sistemi giudiziari nazionali nei singoli Stati membri.

<sup>13</sup> ACA-Europa è composta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dai Consigli di Stato o dalle Corti supreme amministrative di ciascuno degli Stati membri dell'UE: <http://www.juradmin.eu/index.php/en/>.

<sup>14</sup> La REC è stata istituita come forum di discussione e cooperazione delle autorità europee garanti della concorrenza nei casi in cui trovano applicazione gli articoli 101 e 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La REC costituisce il quadro per i meccanismi di stretta cooperazione di cui al regolamento 1/2003 del Consiglio. Attraverso la Rete europea della concorrenza, la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza di tutti gli Stati membri dell'UE collaborano tra loro: [http://ec.europa.eu/competition/ecn/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html).

<sup>15</sup> Il COCOM è composto da rappresentanti degli Stati membri dell'UE. Il suo ruolo principale è quello di fornire un parere sui progetti di misure che la Commissione intende adottare in merito a questioni concernenti il mercato digitale: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/communications-committee>.

<sup>16</sup> L'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale è una rete di esperti e parti interessate specializzate. È composto da rappresentanti del settore pubblico e privato, che collaborano a gruppi di lavoro attivi. <https://euiipo.europa.eu/ohimportal/it/web/observatory/home>.

<sup>17</sup> L'EGMLTF si riunisce periodicamente per condividere opinioni e assistere la Commissione nella definizione di politiche e nella redazione di nuove leggi in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo: [http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/index_en.htm).

<sup>18</sup> Eurostat è l'ufficio statistico dell'UE: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>.

<sup>19</sup> La REFG costituisce la principale piattaforma e il principale promotore della formazione e dello scambio di conoscenze dei magistrati europei. Sviluppa standard di formazione e curricula, coordina l'intercambio delle azioni di formazione e i programmi di formazione giudiziaria, diffonde le competenze in materia di formazione e promuove la cooperazione tra le strutture nazionali di formazione per giudici e pubblici ministeri. La REFG conta 34 membri rappresentativi degli Stati dell'UE nonché di organismi transnazionali dell'UE. <http://www.ejtn.eu/>.

<sup>20</sup> Il FEM è un'organizzazione internazionale per la cooperazione pubblico-privato, i cui membri sono imprese: <https://www.weforum.org/>.

### ***Perché l'esistenza di sistemi giudiziari efficienti è importante per la creazione di un contesto favorevole agli investimenti?***

Da tempo i sistemi giudiziari efficienti che sostengono lo stato di diritto sono stati riconosciuti avere un impatto economico positivo. Laddove i sistemi giudiziari garantiscono una corretta applicazione dei diritti, i creditori sono più propensi a concedere prestiti, le imprese sono dissuase dall'assumere comportamenti opportunistici, i costi delle operazioni si riducono e le imprese innovative hanno più probabilità di investire. L'impatto positivo di sistemi giudiziari nazionali ben funzionanti per l'economia è corroborato da un'ampia serie di studi e documenti accademici, redatti anche dal Fondo monetario internazionale<sup>21</sup>, dalla Banca centrale europea<sup>22</sup>, dall'OCSE<sup>23</sup>, dal Forum economico mondiale<sup>24</sup> e dalla Banca Mondiale<sup>25</sup>.

Da un recente studio è emerso che una riduzione della durata dei procedimenti giudiziari dell'1 % (misurata in termini di tempi di trattazione<sup>26</sup>) può aumentare la crescita delle imprese<sup>27</sup> e che un aumento dell'1 % delle imprese che percepiscono il sistema giudiziario come indipendente tende ad essere associato a un aumento del fatturato e alla crescita della produttività<sup>28</sup>. Un altro studio ha evidenziato una correlazione positiva tra indipendenza della magistratura percepita e flussi di investimenti diretti esteri in Europa centrale e orientale<sup>29</sup>.

Inoltre, numerosi sondaggi hanno evidenziato l'importanza dell'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali per le imprese. Ad esempio, nel contesto di un sondaggio, il 93 % delle imprese di grandi dimensioni ha riferito di riesaminare sistematicamente le condizioni dello Stato di diritto (compresa l'indipendenza della magistratura) su base continuativa nei paesi nei quali investono<sup>30</sup>; mentre, in un altro sondaggio, più della metà delle piccole e medie imprese ha risposto che il costo e la durata eccessiva dei procedimenti giudiziari erano rispettivamente tra i motivi principali a spingere le stesse a non avviare un procedimento giudiziario in caso di violazione dei diritti di proprietà intellettuale (DPI)<sup>31</sup>.

<sup>21</sup> IMF, Regional Economic Outlook, novembre 2017, *Europe: Europe Hitting its Stride*, pagg. xviii, 40, 70: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/EUR/2017/November/eur-booked-print.ashx?la=en>.

<sup>22</sup> BCE, "Structural policies in the euro area", giugno 2018, ECB Occasional Paper Series n. 210: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op210.en.pdf?3db9355b1d1599799aa0e475e5624651>.

<sup>23</sup> Cfr., ad esempio, il rapporto "What makes civil justice effective?", OCSE, dipartimento Economia, Policy Note 18, giugno 2013, e "The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics", OCSE, dipartimento Economia, Working Paper 1060.

<sup>24</sup> Forum economico mondiale, "The Global Competitiveness Report 2018", ottobre 2018: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>.

<sup>25</sup> Banca mondiale, "World Development Report 2017: Governance and the Law, Chapter 3: The role of law", pagg. 83, 140: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.

<sup>26</sup> L'indicatore "tempi di trattazione" corrisponde al numero di cause rimaste senza definizione diviso per il numero di cause definite alla fine di un anno, moltiplicato per 365 (giorni). È un indicatore standard definito dalla commissione per la valutazione dell'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp).

<sup>27</sup> Vincenzo Bove e Leandro Elia; *The judicial system and economic development across EU Member States*, Relazione tecnica del JRC, EUR 28440 EN, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2017: [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594\\_2017\\_the\\_judicial\\_system\\_and\\_economic\\_development\\_across\\_eu\\_member\\_states.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594_2017_the_judicial_system_and_economic_development_across_eu_member_states.pdf).

<sup>28</sup> *Idem*.

<sup>29</sup> *Effect of judicial independence to FDI into Eastern Europe and South Asia*; Büilent Dogru; 2012, MPRA Munich Personal RePEc Archive: [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA\\_paper\\_40322.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA_paper_40322.pdf). Gli Stati membri dell'UE inclusi nello studio erano: BG, HR, CZ, EE, HU, LV, LT, RO, SK e SI.

<sup>30</sup> The Economist Intelligence Unit: "Risk and Return – Foreign Direct Investment and the Rule of Law", 2015 [http://www.biiicl.org/documents/625\\_d4\\_fdi\\_main\\_report.pdf](http://www.biiicl.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf), pag. 22.

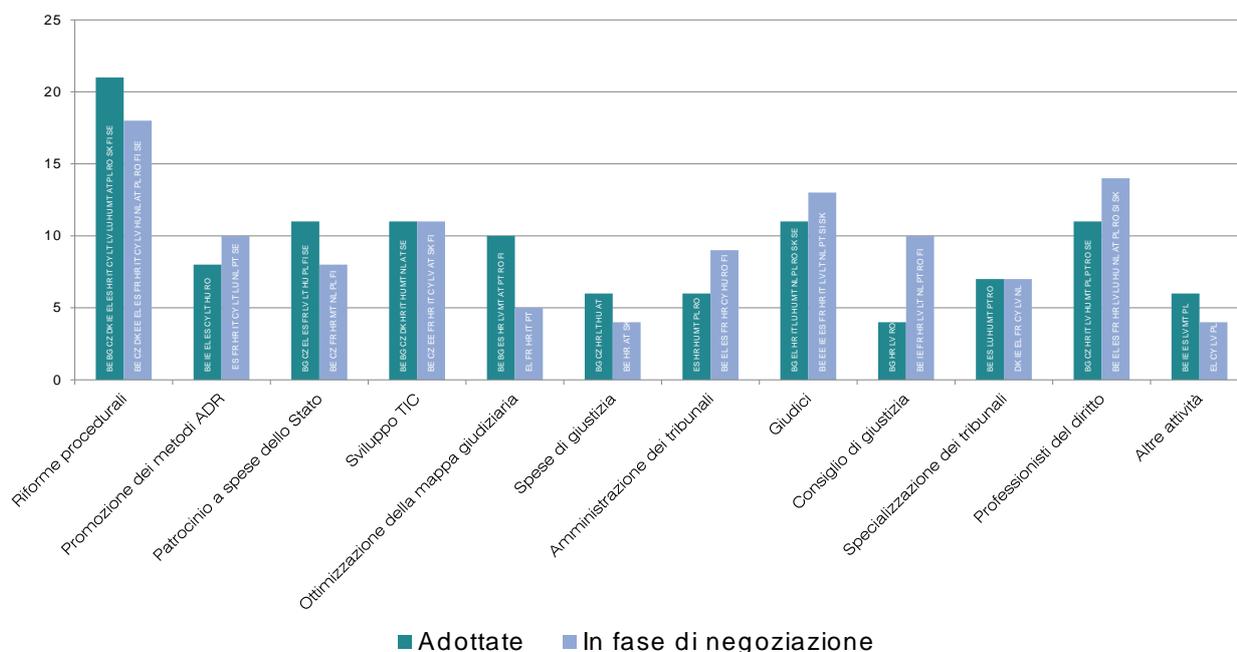
<sup>31</sup> Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO), Proprietà intellettuale (PI) - Quadro di valutazione delle PMI 2016: [https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document\\_library/observatory/documents/sme\\_scoreboard\\_study\\_2016/Executive-summary\\_it.pdf](https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/sme_scoreboard_study_2016/Executive-summary_it.pdf).

## 2. CONTESTO: PRINCIPALI SVILUPPI DELLE RIFORME GIUDIZIARIE NEL 2018

### 2.1. Mappatura delle riforme giudiziarie

Nel 2018 un gran numero di Stati membri ha proseguito gli sforzi volti a migliorare ulteriormente l'efficienza del proprio sistema giudiziario nazionale. Il grafico 1 presenta una panoramica delle misure adottate e previste tra le diverse aree funzionali dei sistemi giudiziari degli Stati membri.

**Grafico 1: attività legislativa e normativa relativa ai sistemi giudiziari nel 2018** (misure adottate/iniziativa in fase di negoziazione per Stato membro) (fonte: Commissione europea<sup>32</sup>)



Nel 2018 il diritto processuale ha continuato ad essere un settore oggetto di particolare attenzione in numerosi Stati membri; infatti, è stato registrato un numero notevole di attività legislative in corso o programmate per il prossimo futuro. Anche lo status dei giudici, le riforme nel settore dei professionisti del diritto, lo sviluppo delle TIC, il patrocinio a spese dello Stato e le misure destinate a ottimizzare le mappe giudiziarie hanno fatto registrare un'attività notevole. Un confronto con il quadro di valutazione precedente mostra che il livello di attività ha registrato un ulteriore slancio in taluni settori poiché gli Stati membri hanno dato seguito a piani di riforma annunciati in precedenza, mentre in alcuni settori sono previste ulteriori riforme nel prossimo futuro. Ciò conferma l'osservazione secondo la quale le riforme giudiziarie richiedono tempo, a volte diversi anni, dal loro primo annuncio fino all'adozione di misure legislative e normative e alla loro effettiva attuazione.

<sup>32</sup> Per ventisei Stati membri, le informazioni sono state raccolte in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali. UK non ha trasmesso alcuna informazione. DE ha spiegato che è in corso una serie di riforme della magistratura, la cui portata ed entità possono variare nei sedici Stati federali.

## 2.2. Monitoraggio delle riforme giudiziarie

Nel 2018 la Commissione ha continuato a monitorare gli sforzi di riforma intrapresi dagli Stati membri.

### *– Risultati del semestre europeo 2018 –*

Migliorare l'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari è una priorità consolidata nel contesto delle riforme strutturali incoraggiate dal semestre europeo. Il ciclo del semestre europeo inizia ogni anno a novembre, quando la Commissione presenta le sue priorità per l'anno successivo (comunicazione sull'analisi annuale della crescita). A febbraio, i servizi della Commissione presentano valutazioni specifiche per paese nelle relazioni per paese riguardanti tutte le questioni trattate nel corso del semestre. A maggio/giugno la Commissione presenta le sue proposte per raccomandazioni specifiche per paese indirizzate agli Stati membri. Tali raccomandazioni sono adottate a luglio dal Consiglio dopo essere state approvate dal Consiglio europeo.

Nel semestre europeo 2018, sulla base di una proposta della Commissione, il Consiglio ha rivolto raccomandazioni specifiche per paese a cinque Stati membri in relazione al loro sistema giudiziario<sup>33</sup>. Oltre agli Stati membri oggetto di raccomandazioni specifiche per paese, altri undici Stati membri stanno affrontando difficoltà specifiche in relazione ai loro sistemi giudiziari, tra i quali lo Stato di diritto e l'indipendenza della magistratura, che sono oggetto di monitoraggio da parte della Commissione nell'ambito del semestre europeo<sup>34</sup>.

### *– Relazioni del 2018 nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica –*

Il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) è stato istituito al momento dell'adesione della Bulgaria e della Romania all'Unione europea nel 2007<sup>35</sup> per affrontare le carenze in termini di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e, per quanto concerne la Bulgaria, anche di lotta contro la criminalità organizzata. Da allora, le relazioni nel quadro di tale meccanismo

---

<sup>33</sup> HR, IT, CY, PT, SK. Cfr. raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2018, sul programma nazionale di riforma 2018 della Croazia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza della Croazia 2018 (2018/C 320/10); raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2018, sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia (2018/C 320/11); raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2018, sul programma nazionale di riforma 2018 di Cipro e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 di Cipro (2018/C 320/12); raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2018, sul programma nazionale di riforma 2018 del Portogallo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 del Portogallo (2018/C 320/21); raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2018, sul programma nazionale di riforma 2018 della Slovacchia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 della Slovacchia (2018/C 320/24).

<sup>34</sup> BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO, SI. Tali difficoltà sono riportate nelle premesse delle raccomandazioni specifiche per paese e nelle relazioni per paese relative ai suddetti Stati membri. Le relazioni per paese 2019 più recenti, pubblicate il 27 febbraio 2019, sono disponibili all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_it).

<sup>35</sup> Conclusioni del Consiglio dei ministri, 17 ottobre 2006 (13339/06); decisione della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata [notificata con il numero C(2006) 6570].

Conclusioni del Consiglio dei ministri, 17 ottobre 2006 (13339/06); decisione della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione [notificata con il numero C(2006) 6569].

hanno cercato di aiutare a concentrare gli sforzi delle autorità bulgare e rumene attraverso raccomandazioni specifiche e hanno documentato i progressi compiuti<sup>36</sup>.

Nelle relazioni nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica del mese di novembre del 2018, la Commissione ha fatto il punto sui progressi rispetto alle raccomandazioni contenute nelle relazioni precedenti. La relazione sulla Romania ha rilevato che sebbene tale Stato membro abbia adottato talune misure per attuare le raccomandazioni finali, gli sviluppi recenti hanno invertito il corso dei progressi e messo in discussione la valutazione positiva formulata a gennaio del 2017. Per la Bulgaria la relazione ha constatato l'avvenuta attuazione di numerose raccomandazioni e l'imminente attuazione di una serie di altre raccomandazioni. La Commissione ha dato un seguito adeguato a entrambe queste relazioni.

### **2.3. Sostegno a favore delle riforme della giustizia**

*– Fondi strutturali e di investimento europei –*

La Commissione sostiene finanziariamente talune riforme della giustizia tramite i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE). Dal 2007 sedici Stati membri hanno fatto ricorso tanto al Fondo sociale europeo (FSE) quanto al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) con l'obiettivo di migliorare l'efficacia dei loro sistemi giudiziari<sup>37</sup>. Tra il 2007 e il 2020 sono stati impegnati oltre 900 milioni di EUR a favore del miglioramento dell'efficienza e della qualità dei sistemi giudiziari in tali Stati membri<sup>38</sup>. Le attività finanziate comprendono:

- sviluppo e aggiornamento dei processi aziendali nei tribunali e introduzione di sistemi di gestione delle cause o sviluppo o aggiornamento dei processi di gestione delle risorse umane;
- digitalizzazione dei servizi giudiziari e acquisto di sistemi di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC);
- erogazione di formazione a favore di giudici, pubblici ministeri, personale giudiziario, ufficiali giudiziari, notai pubblici, avvocati e sensibilizzazione presso i cittadini in merito ai loro diritti.

La Commissione si adopera per garantire che i fondi dell'UE siano impiegati in maniera adeguata per le opportune riforme in linea con lo Stato di diritto. La Commissione sottolinea l'importanza di adottare un approccio orientato ai risultati nell'attuazione delle priorità di finanziamento e invita gli Stati membri a valutare l'impatto del sostegno dei fondi SIE.

*– Assistenza tecnica –*

Gli Stati membri si avvalgono altresì dell'assistenza tecnica offerta dalla Commissione, disponibile attraverso il servizio di assistenza per le riforme strutturali nel contesto del programma di sostegno a favore delle riforme strutturali<sup>39</sup>, che presenta un bilancio totale di 222,8 milioni di EUR nel periodo 2017-2020. Dal 2017 sedici Stati membri<sup>40</sup> hanno già ricevuto o hanno richiesto assistenza tecnica a favore di un'ampia serie di settori. Rientra ad esempio in

---

<sup>36</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_it).

<sup>37</sup> BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, LV, LT, HU, MT, PL, PT, RO, SI e SK.

<sup>38</sup> Le informazioni presentate si basano su dati raccolti nell'autunno 2017 e aggiornati a giugno del 2018. Poiché l'attuale periodo di programmazione 2014-2020 è in corso, gli importi totali destinati ai sistemi giudiziari possono aumentare e gli stanziamenti a favore dei vari tipi di attività possono variare fino alla fine del periodo di programmazione nel 2023.

<sup>39</sup> [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp\\_it](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_it).

<sup>40</sup> BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI e SK.

tale contesto l'assistenza tecnica a favore del miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario, della riforma della mappa giudiziaria, dell'organizzazione dei tribunali, della progettazione o dell'attuazione di programmi di giustizia elettronica e della cibergiustizia, di sistemi di gestione delle cause, del processo di selezione e promozione a favore dei giudici, della formazione dei giudici e della risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo. Nel maggio del 2018 la Commissione ha altresì presentato le sue proposte per il prossimo periodo di finanziamento pluriennale 2021-2027 e, in particolare, per un nuovo programma di sostegno a favore delle riforme con un bilancio complessivo di 25 miliardi di EUR destinato a fornire sostegno finanziario e assistenza tecnica a tutti gli Stati membri affinché questi ultimi possano perseguire e attuare riforme volte a modernizzare le loro economie, in particolare le priorità di riforma individuate nel contesto del semestre europeo<sup>41</sup>.

#### **2.4. Garanzia dell'indipendenza della magistratura**

L'UE sta utilizzando diversi strumenti con l'obiettivo di rafforzare il rispetto dell'indipendenza della magistratura negli Stati membri al fine di proteggere il funzionamento dell'Unione.

*– Procedure di infrazione e sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea –*

La Commissione è impegnata a perseguire i casi nei quali la legislazione nazionale impedisce ai sistemi giudiziari nazionali di assicurare che il diritto dell'Unione sia applicato in maniera efficace in linea con i requisiti dello Stato di diritto e con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la "Carta")<sup>42</sup>.

Nel settembre del 2018 la Commissione ha deciso di deferire la Polonia alla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazione dell'inamovibilità e dell'indipendenza della magistratura determinata dalla legge sulla Corte suprema<sup>43</sup>. Le preoccupazioni della Commissione riguardano il brusco abbassamento dell'età pensionabile dei giudici della Corte suprema e il potere discrezionale conferito al Presidente della Repubblica di prolungare il servizio attivo di tali giudici senza criteri chiari e senza alcun controllo giurisdizionale della decisione finale adottata a tale proposito, che la Commissione ritiene costituiscano una violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, del TUE letto in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta<sup>44</sup>. Il 17 dicembre 2018 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha emanato provvedimenti provvisori, come richiesto dalla Commissione, ordinando alla Polonia di ripristinare la situazione della Corte suprema riportandola a quella esistente prima del 3 aprile 2018, data di entrata in vigore della legge contestata, fino a quando verrà pronunciata la sentenza definitiva nel contesto di tale causa<sup>45</sup>. Il 1° gennaio 2019 è entrata in vigore una legge adottata dal parlamento polacco destinata ad attuare l'ordinanza pronunciata dalla Corte. L'11 aprile 2019 l'avvocato generale della Corte di giustizia ha concluso che la Corte avrebbe dovuto stabilire che le disposizioni della legislazione polacca relative all'abbassamento dell'età pensionabile per i giudici della Corte suprema sono contrarie al

---

<sup>41</sup> Cfr. comunicato stampa IP/18/3972 del 31 marzo 2018, disponibile all'indirizzo: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3972\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3972_it.htm).

<sup>42</sup> Comunicazione della Commissione — Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione (2017/C 18/02) (GU C 18 del 19.1.2017, pag. 10).

<sup>43</sup> Nel dicembre del 2017 la Commissione ha deciso di deferire il governo polacco alla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazione del diritto dell'Unione in ragione della legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari. La Commissione ritiene che la legge in questione violi l'articolo 19, paragrafo 1, del TUE in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali. Per maggiori dettagli, cfr.: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5367\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.pdf).

<sup>44</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-5830\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_it.htm).

<sup>45</sup> <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180204en.pdf>.

diritto dell'Unione in quanto violano i principi di inamovibilità dei giudici e di indipendenza della magistratura<sup>46</sup>.

Il 3 aprile 2019 la Commissione ha avviato una procedura di infrazione inviando una lettera di costituzione in mora alla Polonia in merito al nuovo regime disciplinare per i giudici dei tribunali ordinari, in ragione del fatto che esso mina l'indipendenza di tali giudici non offrendo le garanzie necessarie per proteggerli dal controllo politico<sup>47</sup>.

L'importanza per gli Stati membri di garantire l'indipendenza dei tribunali nazionali, come aspetto del diritto dell'Unione, è stata evidenziata dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>48</sup>. In particolare, la Corte ha chiarito che il requisito di indipendenza richiede inoltre che il regime disciplinare di coloro che hanno una funzione giurisdizionale presenti le garanzie necessarie per evitare qualsiasi rischio di utilizzo di un siffatto regime come sistema di controllo politico del contenuto delle decisioni giudiziarie<sup>49</sup>.

Nel 2018 alcuni tribunali nazionali hanno adito la Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito del meccanismo del rinvio pregiudiziale (articolo 267 del TFUE), chiedendo chiarimenti in merito ai requisiti del diritto dell'UE in materia di indipendenza della magistratura. In particolare, in tale contesto, la Corte Suprema polacca ha rinviato sei cause<sup>50</sup>, la Corte suprema amministrativa polacca una causa<sup>51</sup> e i tribunali ordinari tre cause<sup>52, 53</sup>.

– *Procedimenti a norma dell'articolo 7 del TUE e quadro per lo Stato di diritto* –

L'articolo 7, paragrafo 1, del TUE prevede un meccanismo preventivo che può essere attivato nel caso di un "evidente rischio di violazione grave" dei valori di cui all'articolo 2 del TUE, mentre

---

<sup>46</sup> Cfr. conclusioni dell'avvocato generale E. Tanchev dell'11 aprile 2019, Commissione europea/Repubblica di Polonia, ECLI:EU:C:2019:325.

<sup>47</sup> Cfr. comunicato stampa IP/19/1957 del 3 aprile 2019, disponibile all'indirizzo: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1957\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.pdf).

<sup>48</sup> Cfr. in particolare sentenza della Corte (Grande Sezione) del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, disponibile all'indirizzo: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrc=en&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-64%252F16&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=it&avg=&cid=1577107>. Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 25 luglio 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, disponibile all'indirizzo: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrc=en&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-216%252F18&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=it&avg=&cid=1577178>.

<sup>49</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 25 luglio 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punto 67, disponibile all'indirizzo: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrc=en&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-216%252F18&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=it&avg=&cid=1577178>.

<sup>50</sup> Cause C-522/18; C-537/18; C-585/18; C-624/18; C-625/18; C-668/18.

<sup>51</sup> Causa C-824/18.

<sup>52</sup> Cause C-558/18; C-563/18; C-623/18.

<sup>53</sup> Tali domande di pronuncia pregiudiziale riguardano, tra l'altro, la conformità del nuovo regime disciplinare per i giudici, della composizione del Consiglio nazionale della magistratura e della sezione disciplinare di nuova istituzione della Corte suprema, rispetto ai requisiti dell'UE in materia di indipendenza della magistratura.

l'articolo 7, paragrafo 2, del TUE prevede un meccanismo sanzionatorio soltanto in caso di una "violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro" di tali valori. Il quadro per lo Stato di diritto è stato definito dalla Commissione nel 2014<sup>54</sup> e il suo ruolo è stato riconosciuto dalla Corte<sup>55</sup>. Esso prevede un processo di dialogo in più fasi con uno Stato membro, strutturato con pareri e raccomandazioni della Commissione. L'obiettivo è prevenire l'emergere di una minaccia sistemica allo Stato di diritto, che richiederebbe una procedura a norma dell'articolo 7 del TUE. La prima, e finora l'unica, volta in cui è stato utilizzato il quadro per lo Stato di diritto è stato nel gennaio 2016, con l'avvio di un dialogo con la Polonia<sup>56</sup>. Nonostante abbia contribuito a individuare i problemi e ad inquadrare la discussione, tale dialogo non ha risolto le carenze riscontrate in materia di Stato di diritto e nel dicembre del 2017 la Commissione ha avviato il procedimento a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del TUE<sup>57</sup>. Il 26 giugno, il 18 settembre e l'11 dicembre 2018 il Consiglio ha tenuto tre audizioni sulla Polonia nel quadro dell'articolo 7, paragrafo 1, del TUE.

Il 12 settembre 2018 il Parlamento europeo ha presentato una proposta motivata conformemente all'articolo 7, paragrafo 1, del TUE richiedendo al Consiglio di stabilire l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori fondamentali dell'UE<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, dell'11 marzo 2014, "Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto", COM(2014) 158 final/2. Cfr. anche comunicato stampa IP-14-237 dell'11 marzo 2014, disponibile all'indirizzo: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-237\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_it.htm).

<sup>55</sup> Cfr. causa C-619/18 R, *Commissione/Polonia*, ordinanza del 17 dicembre 2018.

<sup>56</sup> Il dialogo si è svolto dal gennaio del 2016 al dicembre del 2017. La Commissione ha adottato un parere il 1° giugno 2016 e quattro raccomandazioni il 27 luglio 2016, il 21 dicembre 2016, il 26 luglio 2017 e il 20 dicembre 2017. Il 20 dicembre 2017 la Commissione ha concluso che esiste un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto in Polonia e ha pertanto proposto al Consiglio di adottare una decisione a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del TUE.

<sup>57</sup> COM(2017) 835 final.

<sup>58</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20180906IPR12104/stato-di-diritto-in-ungheria-il-parlamento-chiede-all-ue-di-agire>.

### 3. PRINCIPALI RISULTATI DEL QUADRO DI VALUTAZIONE UE DELLA GIUSTIZIA 2019

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

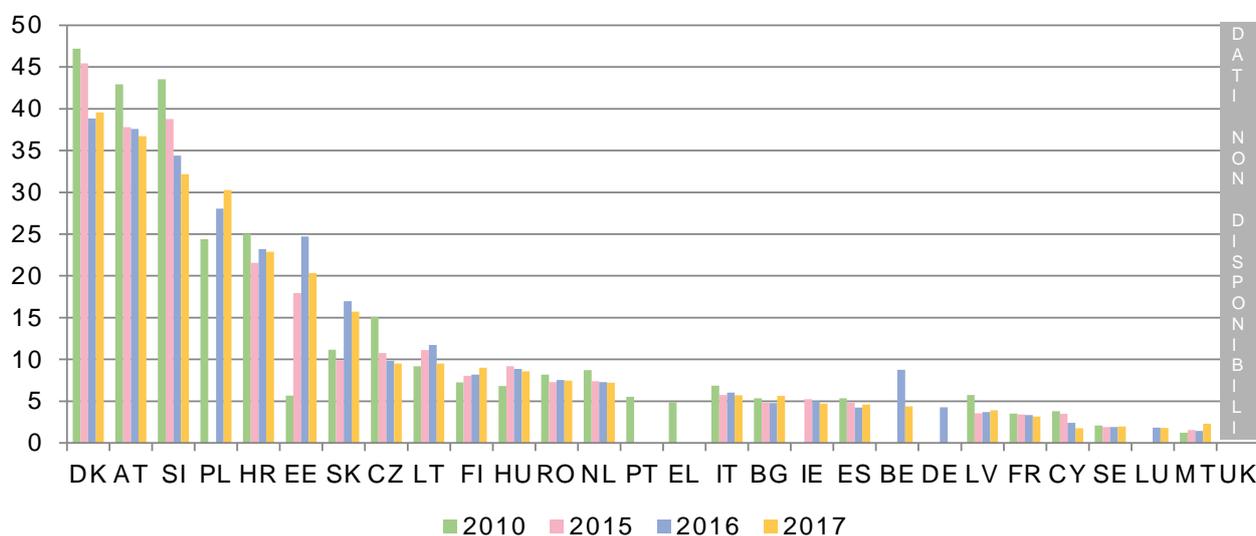
#### 3.1. Efficienza dei sistemi giudiziari

Il quadro di valutazione presenta gli indicatori per l'efficienza dei procedimenti negli ampi settori delle cause civili, commerciali e amministrative nonché nei settori specifici in cui le autorità amministrative e i tribunali applicano il diritto dell'UE<sup>59</sup>.

##### 3.1.1. Sviluppi in termini di carico giudiziario

Il carico di lavoro dei sistemi giudiziari degli Stati membri è elevato e rimane stabile, anche se varia notevolmente tra gli Stati membri (grafico 2). Ciò dimostra l'importanza di proseguire gli sforzi volti a garantire l'efficienza del sistema giudiziario.

**Grafico 2: numero delle nuove cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura (\*) (primo grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ<sup>60</sup>)**

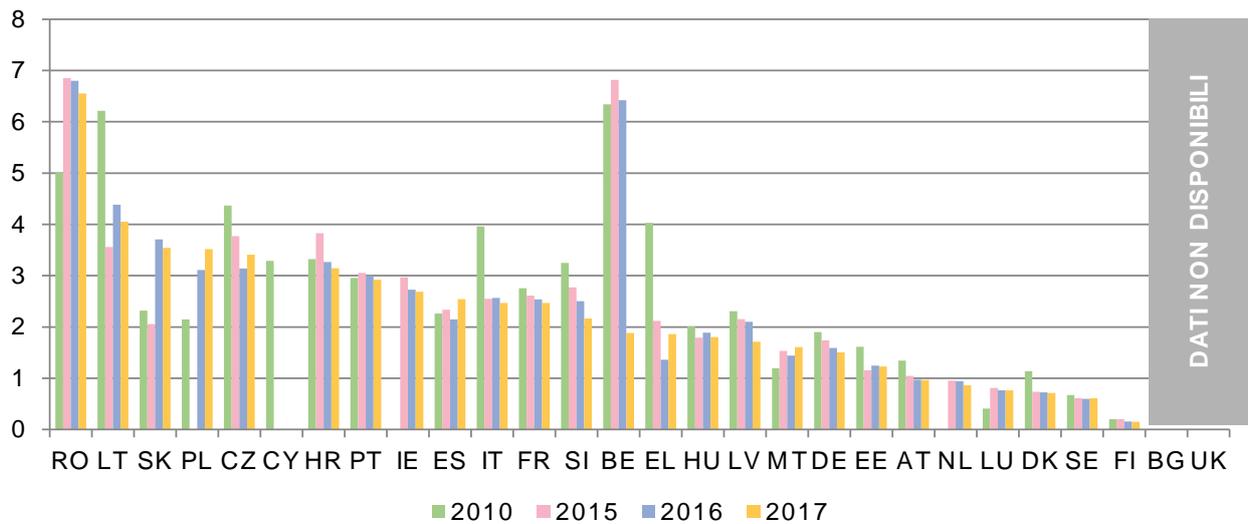


(\*) Secondo la metodologia della CEPEJ, questa categoria include tutte le cause civili e commerciali, contenziose e non contenziose, le cause non contenziose relative al catasto e al registro delle imprese, altre cause in materia di registri, altre cause non contenziose, cause di diritto amministrativo (contenziose e non contenziose) e altre cause non penali. Modifiche metodologiche in SK.

<sup>59</sup> Anche l'applicazione delle decisioni dei tribunali è importante ai fini dell'efficienza di un sistema giudiziario. Tuttavia, nella maggior parte degli Stati membri non sono disponibili dati comparabili.

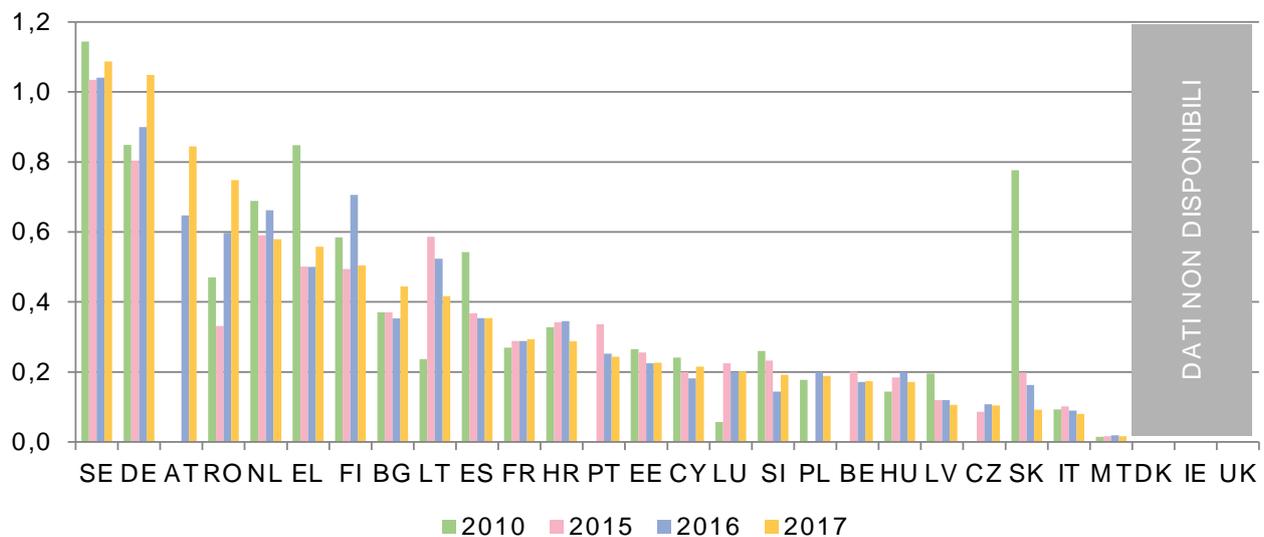
<sup>60</sup> Studio del 2019 sul funzionamento dei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'UE, elaborato dal segretariato della CEPEJ per la Commissione: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_it).

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



(\*) Secondo la metodologia della CEPEJ, i contenziosi civili e commerciali riguardano le controversie tra parti, come per esempio le controversie relative a contratti. 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. Modifiche metodologiche in EL e SK. I dati per NL comprendono le cause non contenziose.

**Grafico 4: numero di nuove cause amministrative (\*) (primo grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)**



(\*) Secondo la metodologia della CEPEJ, le cause di diritto amministrativo riguardano le controversie tra cittadini e autorità locali, regionali o nazionali. Modifiche metodologiche in EL e SK. DK e IE non registrano separatamente le cause amministrative.

### 3.1.2. Dati generali sull'efficienza

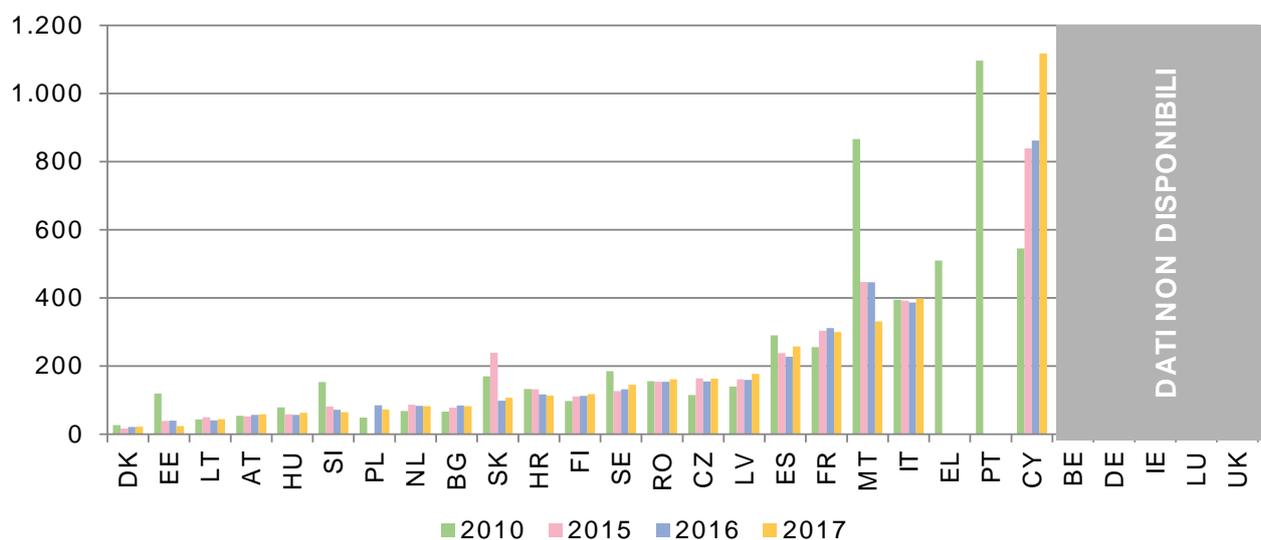
Gli indicatori sull'efficienza dei procedimenti negli ampi settori delle cause civili, commerciali e amministrative sono: durata dei procedimenti (tempi di trattazione); tasso di ricambio; e numero di cause pendenti.

#### – Durata dei procedimenti –

La durata dei procedimenti indica il tempo stimato (in giorni) necessario per definire una causa dinanzi all'autorità giudiziaria, ossia il tempo impiegato da un tribunale per giungere a una decisione di primo grado. L'indicatore "tempi di trattazione" corrisponde al numero di cause rimaste senza definizione diviso per il numero di cause definite alla fine di un anno, moltiplicato per 365 (giorni)<sup>61</sup>. I grafici riguardano principalmente procedimenti di primo grado e confrontano, laddove disponibili, i dati del 2010, del 2015, del 2016 e del 2017<sup>62</sup>. Due grafici mostrano i tempi di trattazione nel 2017 in contenziosi civili e commerciali e cause amministrative per tutti gli ordini di tribunali.

#### **Grafico 5: tempo necessario per definire le cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura (\*)**

(primo grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ)

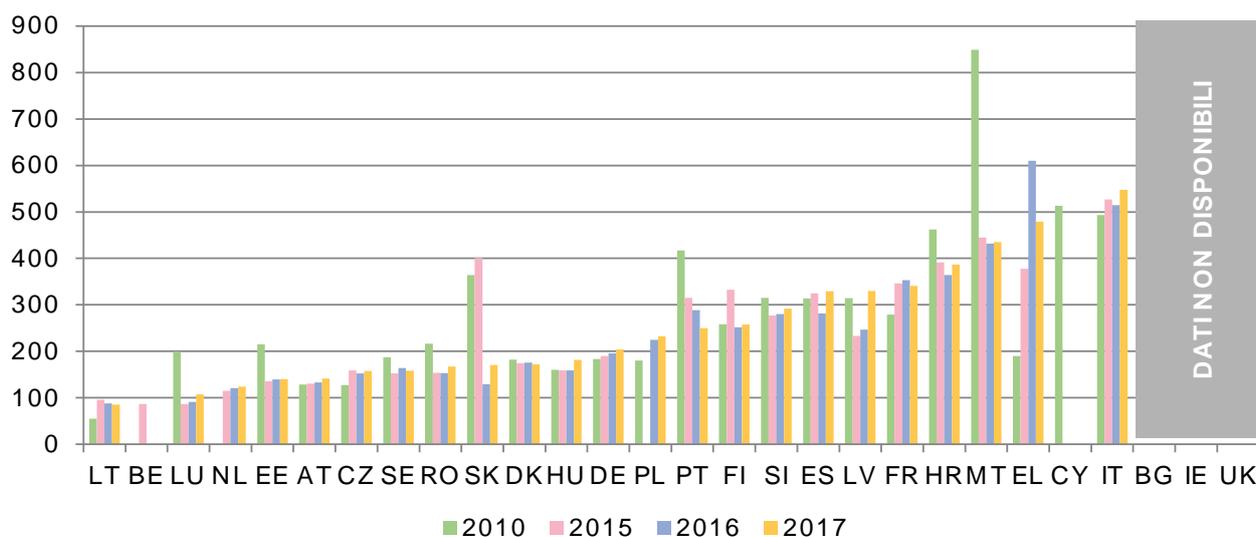


(\*) Secondo la metodologia della CEPEJ, questa categoria include tutte le cause civili e commerciali, contenziose e non contenziose, le cause non contenziose relative al catasto e al registro delle imprese, altre cause in materia di registri, altre cause non contenziose, cause di diritto amministrativo (contenziose e non contenziose) e altre cause non penali. Modifiche metodologiche in SK. Le cause pendenti comprendono tutti i gradi di giudizio in CZ e, fino al 2016, in SK.

<sup>61</sup> La durata dei procedimenti, il tasso di ricambio e il numero di cause pendenti sono indicatori standard definiti dalla CEPEJ: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp).

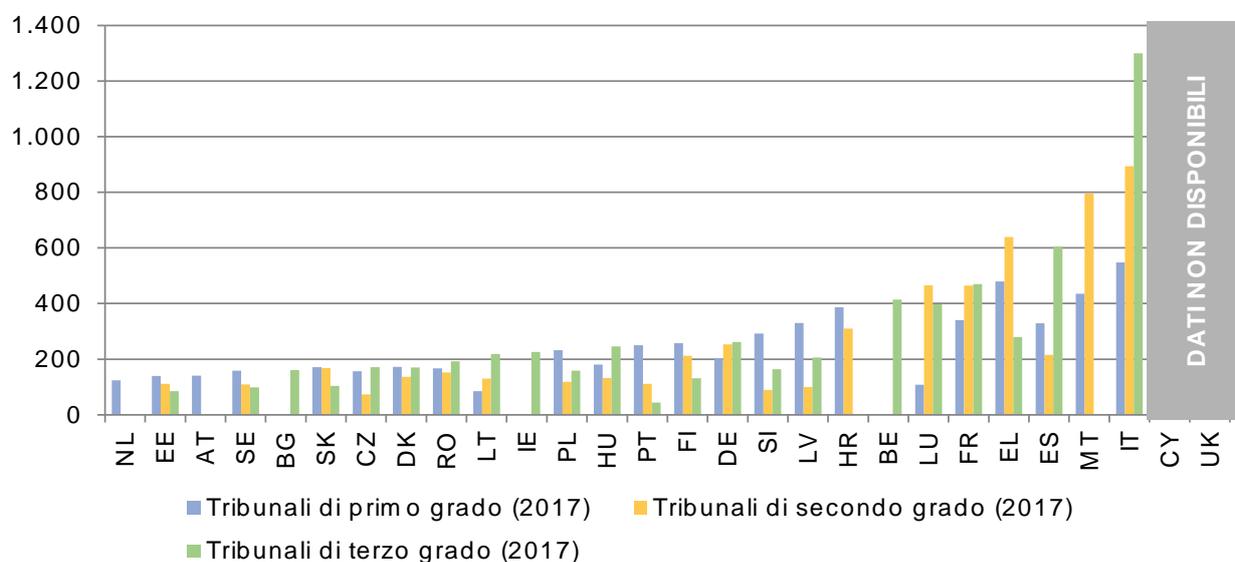
<sup>62</sup> Gli anni sono stati scelti per mantenere una prospettiva settennale con il 2010 come riferimento, evitando allo stesso tempo un numero eccessivo di dati. I dati per il 2012, il 2013 e il 2014 sono disponibili nella relazione della CEPEJ.

**Grafico 6: tempo necessario per definire i contenziosi civili e commerciali (\*) (primo grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ)**



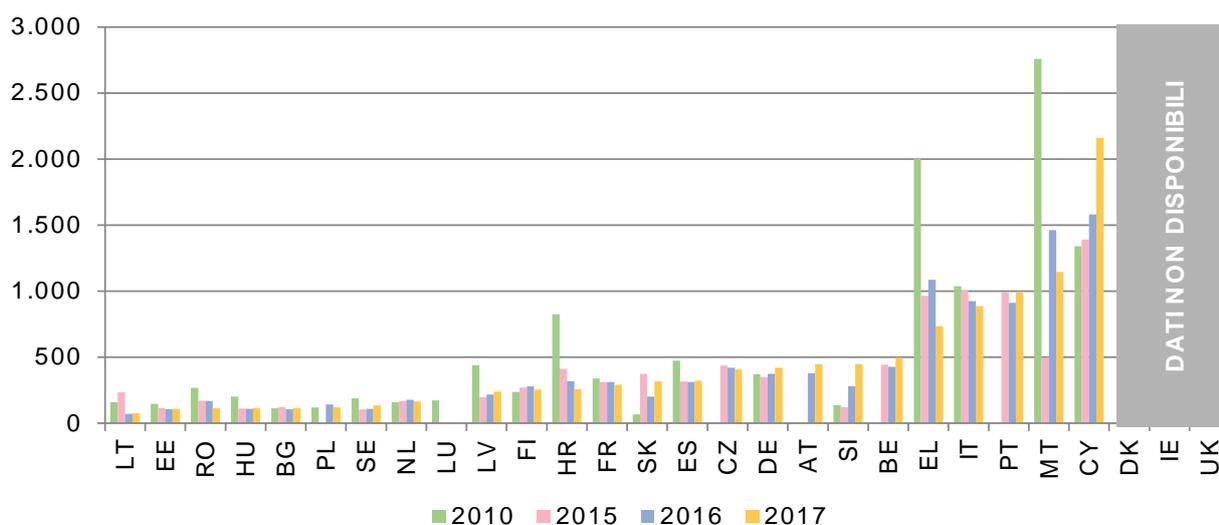
(\*) Secondo la metodologia della CEPEJ, i contenziosi civili e commerciali riguardano le controversie tra parti, come per esempio le controversie relative a contratti. Le cause civili e commerciali non contenziose riguardano i procedimenti in cui non viene fatta opposizione, come per esempio i procedimenti di ingiunzione di pagamento di crediti non contestati. Modifiche metodologiche in **EL** e **SK**. Le cause pendenti comprendono tutti i gradi di giudizio in **CZ** e, fino al 2016, in **SK**. I dati per **NL** comprendono le cause non contenziose.

**Grafico 7: tempo necessario per definire i contenziosi civili e commerciali (\*) in tutti gli ordini di tribunali nel 2017 (primo, secondo e terzo grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ)**



(\*) L'ordine è determinato dal grado del tribunale con il procedimento più lungo in ciascuno Stato membro. Nessun dato disponibile per i tribunali di primo e secondo grado di **BE**, **BG** e **IE**, per i tribunali di secondo e terzo grado in **NL** e **AT**, per i tribunali di terzo grado in **HR**. Nessun tribunale di terzo grado in **MT**. L'accesso ai tribunali di terzo grado può essere limitato in taluni Stati membri.

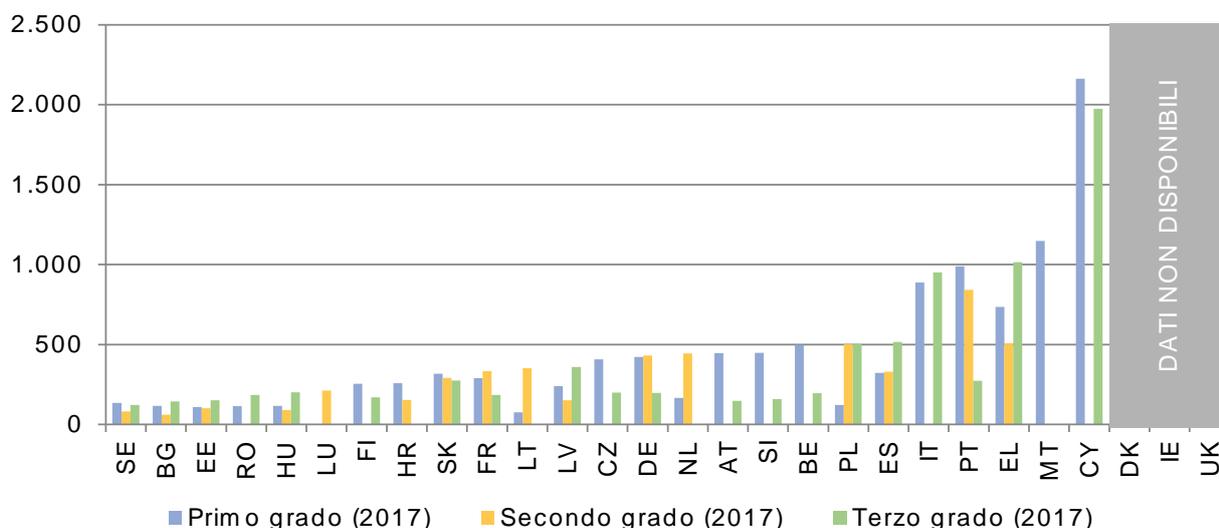
**Grafico 8: tempo necessario per definire le cause amministrative (\*) (primo grado/in giorni)**  
(fonte: studio CEPEJ)



(\*) Secondo la metodologia della CEPEJ, le cause di diritto amministrativo riguardano le controversie tra cittadini e autorità locali, regionali o nazionali. Modifiche metodologiche in **EL** e **SK**. Le cause pendenti comprendono tutti i gradi di giudizio in **CZ** e, fino al 2016, in **SK**. **DK** e **IE** non registrano separatamente le cause amministrative.

**Grafico 9: tempo necessario per definire le cause amministrative (\*) in tutti gli ordini di tribunali nel 2017**

(primo e, se applicabile, secondo e terzo grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ)



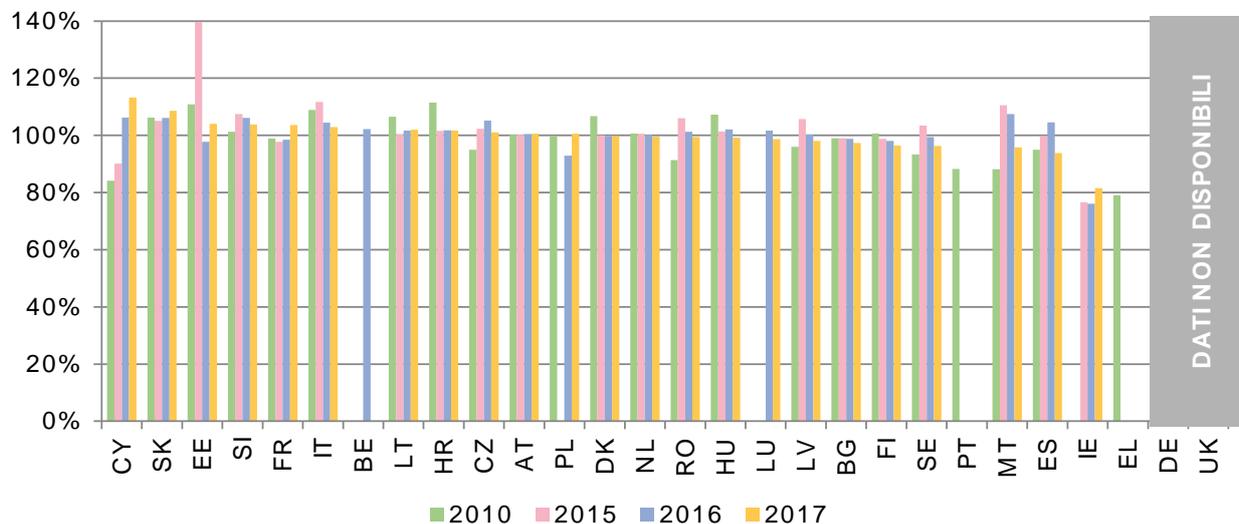
(\*) L'ordine è determinato dal grado del tribunale con il procedimento più lungo in ciascuno Stato membro. Nessun dato disponibile: per il tribunale di primo grado in **LU**, per i tribunali di secondo grado in **MT** e **RO** e per il tribunale di terzo grado in **NL**. La corte suprema o un altro tribunale di grado più elevato costituisce l'unico tribunale di appello in **CZ**, **IT**, **CY**, **AT**, **SI** e **FI**. Non esiste nessun tribunale di terzo grado per questi tipi di cause in **HR**, **LT**, **LU**, **MT** e **PL**. Il tribunale amministrativo di grado più elevato è il primo e unico grado per talune cause in **BE**. L'accesso ai tribunali di terzo grado può essere limitato in taluni Stati membri. **DK** e **IE** non registrano separatamente le cause amministrative.

– Tasso di ricambio –

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

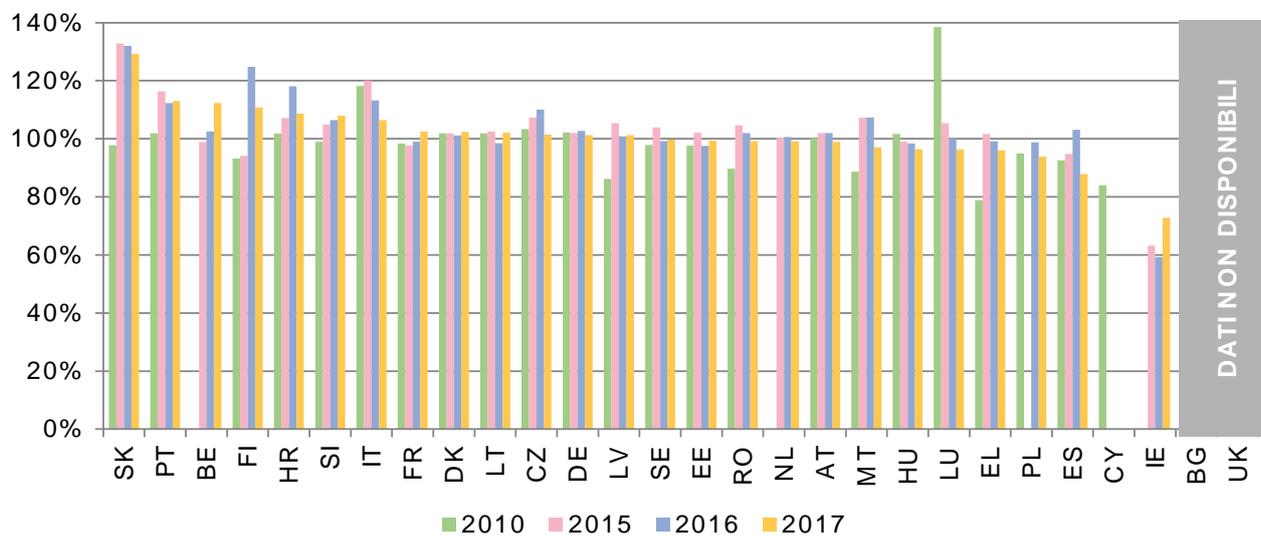
**Grafico 10: tasso di definizione delle cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura (\*)**

(primo grado/in % – i valori superiori al 100 % indicano che è stato definito un numero di cause maggiore rispetto a quello delle nuove cause avviate, mentre i valori inferiori al 100 % indicano che è stato definito un numero di cause inferiore a quello delle nuove cause avviate) (fonte: studio CEPEJ)



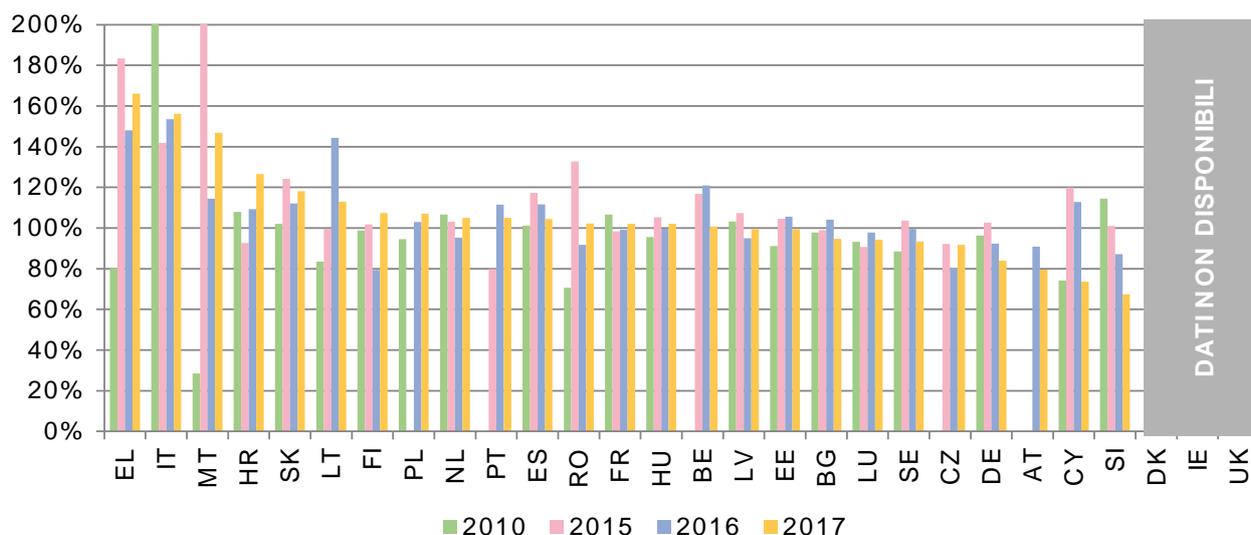
(\*) Modifiche metodologiche in SK. IE: si suppone una sottosegnalazione del numero delle cause definite per motivi metodologici.

**Grafico 11: tasso di definizione dei contenziosi civili e commerciali (\*) (primo grado/in %)**  
(fonte: studio CEPEJ)



(\*) Modifiche metodologiche in EL e SK. IE: si suppone una sottosegnalazione del numero delle cause definite per motivi metodologici. I dati per NL comprendono le cause non contenziose.

**Grafico 12: tasso di definizione delle cause amministrative (\*) (primo grado/in %) (fonte: studio CEPEJ)**



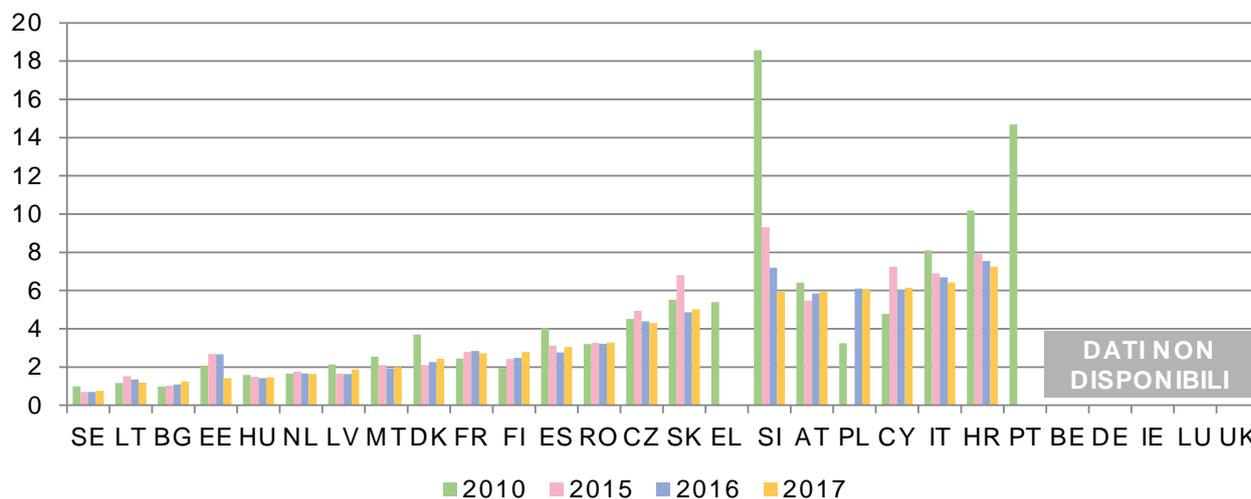
(\*) I valori passati per taluni Stati membri sono stati ridotti per fini di presentazione (MT nel 2015=411 %; IT nel 2010=316 %); Modifiche metodologiche in EL e SK. DK e IE non registrano separatamente le cause amministrative.

– Cause pendenti –

Il numero di cause pendenti esprime il numero di cause ancora da trattare alla fine dell'anno in questione e influisce anche sui tempi di trattazione.

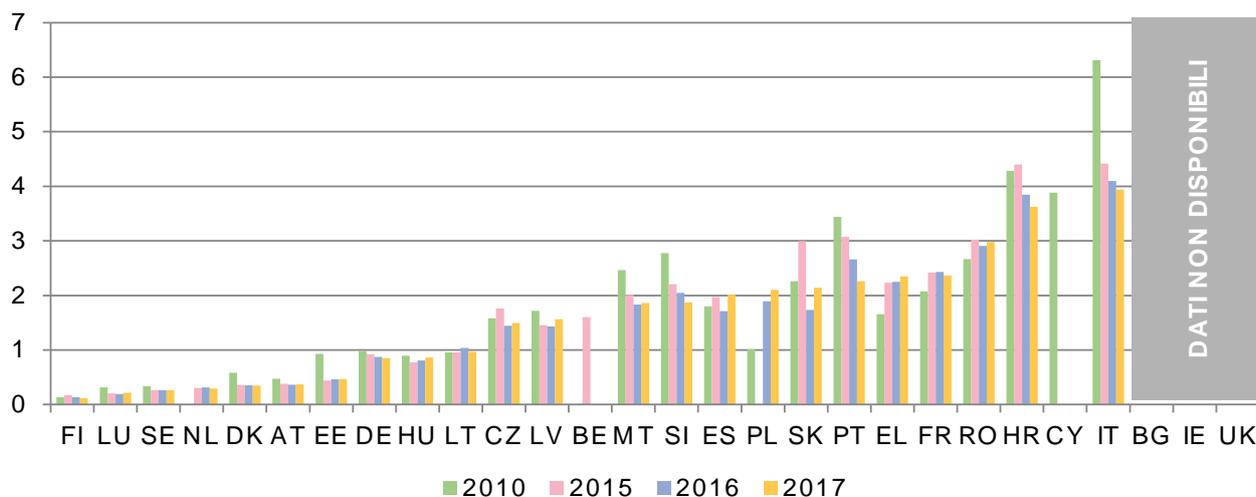
**Grafico 13: numero di cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura pendenti (\*)**

(primo grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)



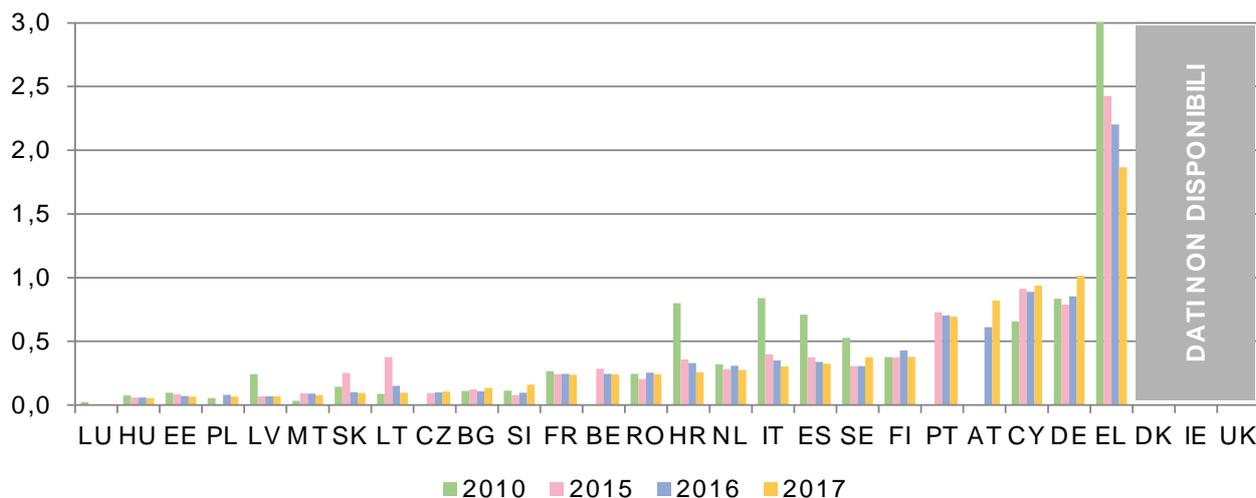
(\*) Modifiche metodologiche in SK. Le cause pendenti comprendono tutti i gradi di giudizio in CZ e, fino al 2016, in SK.

**Grafico 14: numero di contenziosi civili e commerciali pendenti (\*) (primo grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)**



(\*) Modifiche metodologiche in **EL** e **SK**. Le cause pendenti comprendono tutti i gradi di giudizio in **CZ** e, fino al 2016, in **SK**. I dati per **NL** comprendono le cause non contenziose.

**Grafico 15: numero di cause amministrative pendenti (\*) (primo grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)**



(\*) I valori passati per taluni Stati membri sono stati ridotti per fini di presentazione (**EL** nel 2010 = 3,7). Modifiche metodologiche in **EL** e **SK**. Le cause pendenti comprendono tutti i gradi di giudizio in **CZ** e, fino al 2016, in **SK**. **DK** e **IE** non registrano separatamente le cause amministrative.

### 3.1.3. Efficienza in settori specifici del diritto dell'UE

Questa sezione integra i dati generali sull'efficienza dei sistemi giudiziari e presenta la durata media dei procedimenti<sup>63</sup> in settori specifici afferenti al diritto dell'UE. Il quadro di valutazione 2019 si basa sui precedenti dati dei settori del diritto della concorrenza, delle norme in materia di comunicazioni elettroniche, del marchio UE e dell'antiriciclaggio. I settori sono selezionati in ragione della pertinenza per il mercato unico e l'ambiente delle imprese. In generale, i lunghi ritardi nei procedimenti giudiziari possono avere ripercussioni negative sui diritti derivanti dalla normativa dell'UE, ad esempio qualora non siano più disponibili altre vie di ricorso opportune o venga a costituirsi un grave danno finanziario irrecuperabile.

– *Concorrenza* –

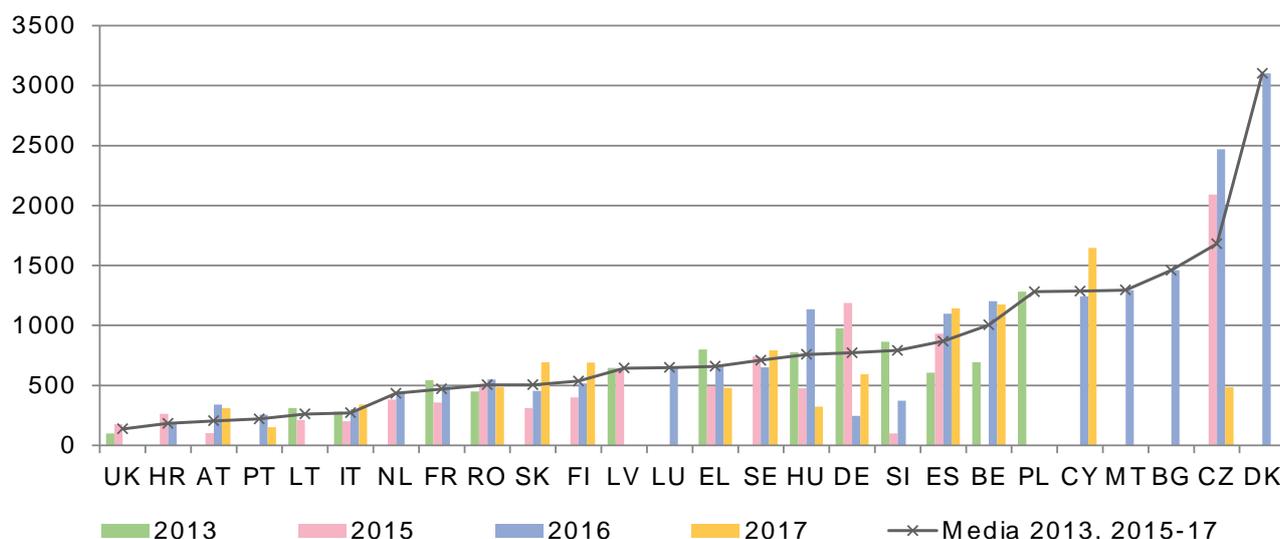
La corretta applicazione del diritto della concorrenza garantisce che le imprese possano competere su un piano di parità ed è pertanto essenziale ai fini di un ambiente attraente per le imprese stesse. Il grafico 16 che segue presenta la durata media dei casi rispetto alle decisioni delle autorità nazionali garanti della concorrenza che applicano gli articoli 101 e 102 del TFUE<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> La durata dei procedimenti in settori specifici è calcolata in giorni di calendario, a partire dal giorno in cui un'azione o un ricorso sono stati promossi dinanzi al tribunale (o dalla data del rinvio a giudizio) fino al giorno in cui il giudice adotta la decisione (grafici 18-21, 23 e 24). I valori sono classificati in base a una media ponderata dei dati per il 2013, 2014, 2015 e 2016 per i grafici 18-21, dei dati per il 2015 e il 2016 per il grafico 23 e dei dati per il 2014, 2015 e 2016 per i grafici 22 e 24. Laddove i dati non erano disponibili per tutti gli anni, la media rispecchia i dati disponibili, calcolati su tutte le cause, su un campione di cause o su stime.

<sup>64</sup> Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>.

**Grafico 16: concorrenza: durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale (\*)**  
(primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con la rete europea della concorrenza)



(\*) **EE**: nessun procedimento. **IE** e **AT**: lo scenario non è applicabile in quanto le autorità non hanno la facoltà di prendere le rispettive decisioni. **AT**: i dati comprendono le cause decise dal tribunale per le questioni in materia di concorrenza concernenti una violazione degli articoli 101 e 102 del TFUE, ma non basati su ricorsi contro l'autorità nazionale garante della concorrenza. Una stima della durata è stata utilizzata in **BG, IT**. Una colonna vuota può indicare che lo Stato membro non ha segnalato procedimenti nell'anno in questione. In molti Stati membri il numero di cause è basso (meno di cinque l'anno), di conseguenza i dati annuali possono dipendere dalla durata di una causa eccezionalmente lunga o breve. Alcune delle cause più lunghe incluse nell'insieme dei dati hanno compreso il tempo necessario per un rinvio alla Corte di giustizia dell'Unione europea (ad esempio **LT**), una revisione costituzionale (ad esempio **SK**) o ritardi procedurali specifici (ad esempio **CZ, EL, HU**).

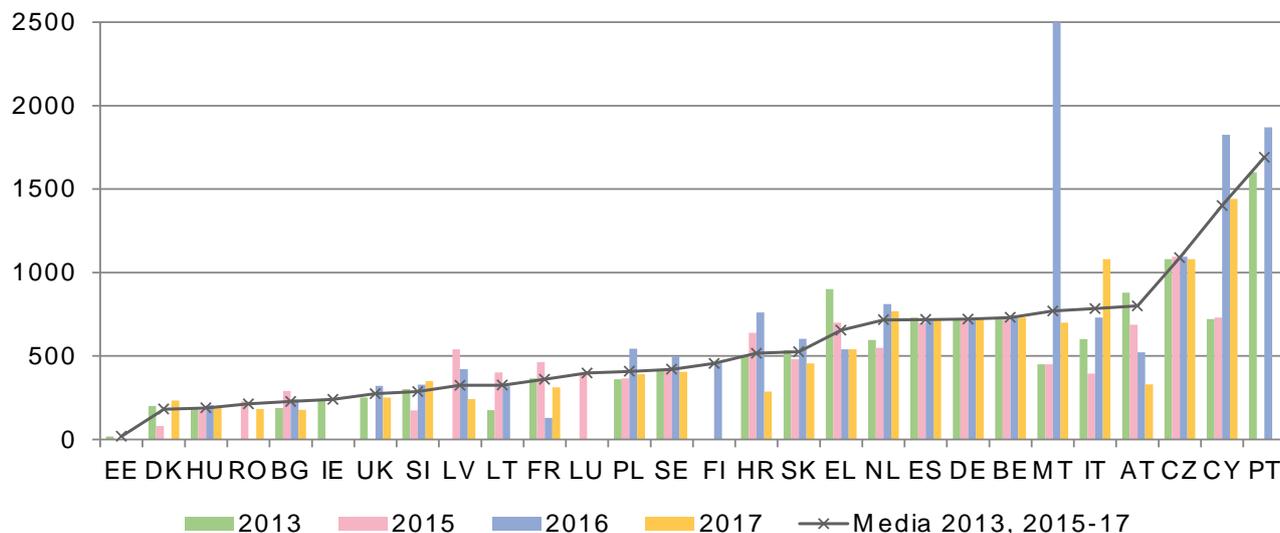
– Comunicazioni elettroniche –

L'obiettivo della normativa UE in materia di comunicazioni elettroniche è aumentare la concorrenza, contribuire allo sviluppo del mercato unico e generare investimenti, innovazione e crescita. Attraverso un'efficace applicazione di tale normativa è possibile conseguire effetti positivi per i consumatori che possono portare a prezzi più bassi per gli utenti finali e a servizi di migliore qualità. Il grafico 17 presenta la durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale delle decisioni delle autorità nazionali di regolamentazione che applicano la normativa dell'UE sulle comunicazioni elettroniche<sup>65</sup>. Comprende un'ampia gamma di cause, che vanno dai controlli più complessi delle "analisi dei mercati" alle questioni incentrate sui consumatori.

<sup>65</sup> Il calcolo è stato effettuato in base alla durata dei ricorsi intentati contro decisioni delle autorità nazionali di regolamentazione che applicano le normative nazionali di attuazione del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche (la direttiva 2002/19/CE (direttiva accesso), la direttiva 2002/20/CE (direttiva autorizzazioni), la direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro), la direttiva 2002/22/CE (direttiva servizio universale) e altre normative pertinenti dell'UE, quali il programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio, ad eccezione della direttiva 2002/58/CE relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche.

## Grafico 17: comunicazioni elettroniche: durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale (\*)

(primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il comitato per le comunicazioni)



(\*) Il numero dei procedimenti varia da uno Stato membro all'altro. Una colonna vuota indica che lo Stato membro non ha segnalato procedimenti nell'anno in questione (eccetto **PT** per il 2017: nessun dato). In alcuni ordini di tribunali (**LV**, **LT**, **MT**, **SK**, **SE**), il numero limitato di cause pertinenti può far sì che i dati annuali dipendano dalla durata di una causa eccezionalmente lunga o breve e determinare notevoli variazioni da un anno all'altro. **DK**: per i ricorsi in primo grado è competente un organo quasi giurisdizionale. **ES**, **AT**, e **PL**: i tribunali competenti sono diversi, a seconda dell'oggetto. **MT**: nel 2016 è stato segnalato un procedimento eccezionalmente lungo di 2 500 giorni riferito a una questione complessa nell'ambito della quale un'autorità locale, unitamente a diversi residenti, ha promosso un'azione legale in relazione a presunte emissioni nocive da stazioni di base per radiocomunicazioni mobili.

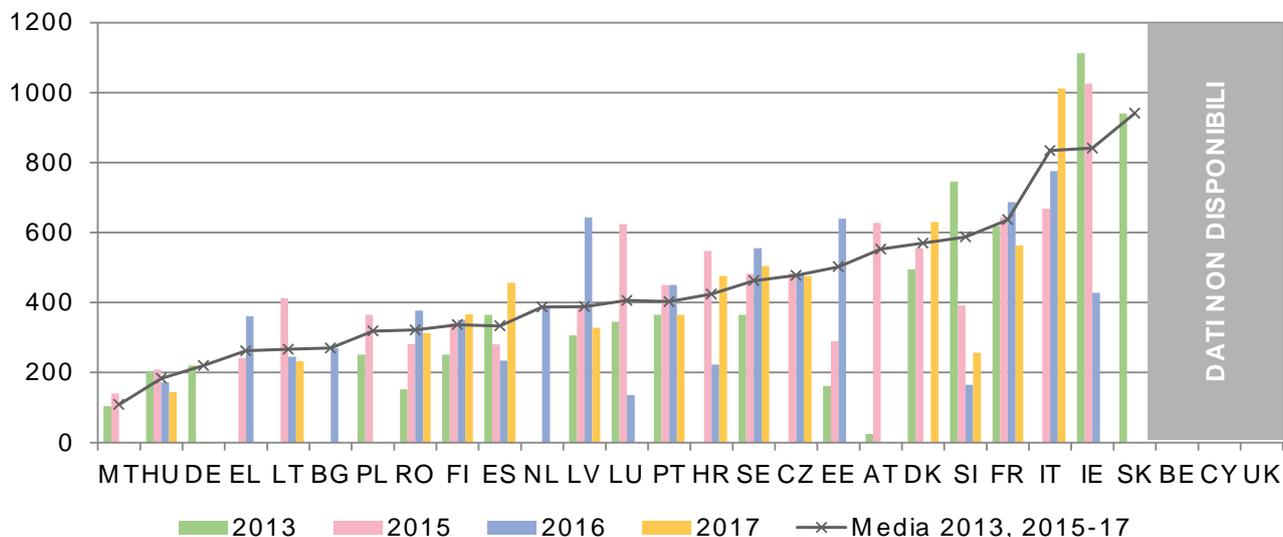
### – Marchio UE –

La corretta applicazione dei diritti di proprietà intellettuale è fondamentale per incoraggiare gli investimenti nell'innovazione. La legislazione dell'Unione relativa ai marchi UE<sup>66</sup> conferisce un ruolo significativo ai tribunali nazionali, che agiscono in qualità di tribunali dell'UE e prendono decisioni che hanno un'incidenza sul mercato unico. Il grafico 18 mostra la durata media delle cause relative a una violazione del marchio UE in controversie tra privati.

<sup>66</sup> Regolamento (UE) 2017/1001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, sul marchio dell'Unione europea (GU L 154 del 16.6.2017, pag. 1).

**Grafico 18: marchio UE: durata media delle cause relative a una violazione del marchio UE**  
 (\*)

(primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale).



(\*) **FR, IT, LT, LU:** per determinati anni è stato utilizzato un campione di cause. **BG:** per il 2016 sono state utilizzate stime dei tribunali. **PL:** per il 2015 sono state utilizzate stime dei tribunali. Cause particolarmente lunghe che hanno influito sulla media sono state segnalate in **EE, IE, LV e SE**. **EL:** dati basati sulla durata media ponderata per due tribunali. **ES:** cause riguardanti altri titoli PI dell'UE sono incluse nel calcolo della durata media. **DK:** dati ricavati da tutte le cause in materia di marchi, non soltanto UE, nei tribunali marittimi e del commercio.

– Antiriciclaggio –

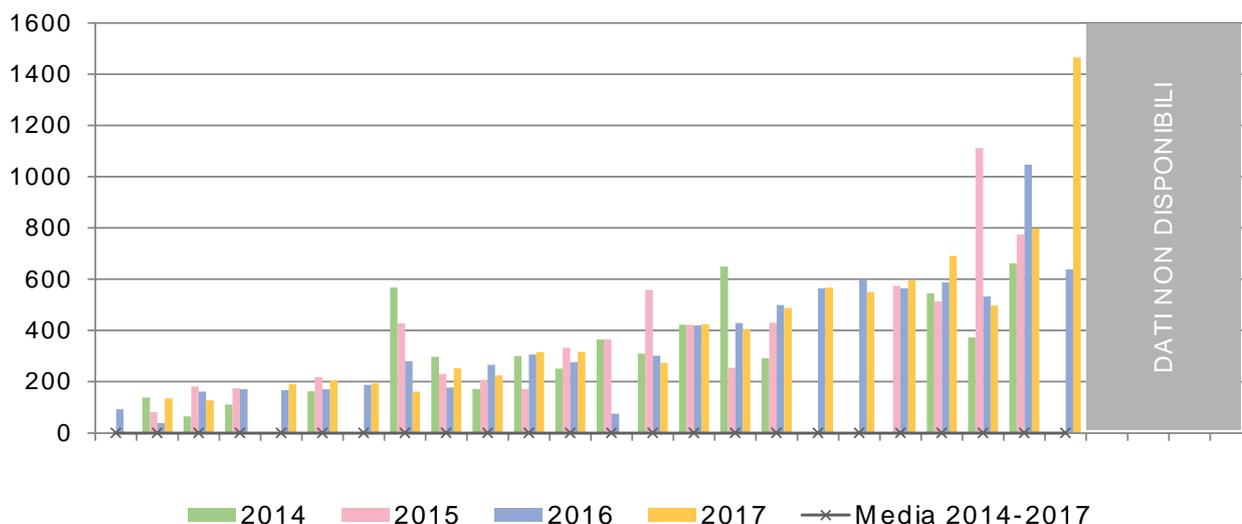
Oltre a contribuire alla lotta contro il crimine, l'efficacia della lotta contro il riciclaggio è fondamentale per la solidità, l'integrità e la stabilità del settore finanziario, per la fiducia nel sistema finanziario e per la concorrenza leale nel mercato unico<sup>67</sup>. Come sottolineato dal Fondo monetario internazionale, il riciclaggio può scoraggiare gli investimenti esteri, deviare i flussi dei capitali internazionali e ripercuotersi negativamente sulla performance macroeconomica dei paesi, con conseguenti cali del benessere e assorbimento delle risorse dalle attività economiche più produttive<sup>68</sup>. La direttiva antiriciclaggio prescrive agli Stati membri di produrre statistiche sull'efficacia dei loro sistemi di lotta al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo<sup>69</sup>. In collaborazione con gli Stati membri, un questionario aggiornato ha consentito di raccogliere dati sulle fasi giudiziarie dei regimi nazionali in materia di antiriciclaggio. Il grafico 19 mostra la durata media dei procedimenti giudiziari di primo grado aventi come oggetto reati penali di riciclaggio.

<sup>67</sup> Considerando 2 della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

<sup>68</sup> FMI, *Factsheet*, 6 ottobre 2016: <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>.

<sup>69</sup> Articolo 44, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2015/849. Cfr. anche l'articolo 44 rivisto della direttiva (UE) 2018/843, entrata in vigore nel giugno del 2018, che deve essere attuata dagli Stati membri entro il gennaio 2020 al più tardi.

**Grafico 19: antiriciclaggio: durata media dei procedimenti giudiziari (\*) (primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo)**



(\*) Nessun dato per il 2017: **LU, AT, CY, PL e FR**. **ES**: durata stimata. **LV**: in ragione del numero relativamente basso di cause nel 2016, sono diversi i fattori che possono influire sulla durata dei procedimenti, ad esempio una sospensione nel contesto di una singola causa per ragioni oggettive. **PL**: calcolo della durata per il 2016 basato su un campione di cause selezionato in maniera casuale. **SE**: calcolo nel 2017 basato su un campione di cause definite. **IT**: i dati si riferiscono ai tribunali che hanno risposto e riguardano circa il 91 % del totale dei procedimenti nel 2015 e circa il 99 % nel 2016 e 2017; i dati si riferiscono tanto alla fase di udienza preliminare quanto a quella processuale.

### 3.1.4. Sintesi sull'efficienza dei sistemi giudiziari

Un sistema giudiziario efficiente gestisce il proprio carico di lavoro e arretrato, e fornisce decisioni senza ingiustificato ritardo. Gli indicatori principali utilizzati nel quadro di valutazione UE della giustizia per monitorare l'efficienza dei sistemi giudiziari sono quindi la *durata dei procedimenti* (tempo stimato o medio in giorni necessario per definire una causa), il tasso di ricambio (rapporto tra il numero di cause definite e il numero di cause nuove) e il numero di *cause pendenti* (cause rimaste senza definizione alla fine dell'anno).

#### *Dati generali sull'efficienza*

Il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 contiene dati sull'efficienza relativi a otto anni (2010-2017). Tale arco di tempo consente di individuare talune tendenze e di tener conto del fatto che spesso le riforme giudiziarie richiedono tempo affinché il loro impatto diventi evidente.

Considerando i dati disponibili dal 2010 per le cause civili, commerciali e amministrative, l'efficienza ha registrato miglioramenti o è rimasta stabile in undici Stati membri, mentre è diminuita, sebbene spesso soltanto marginalmente, in dieci Stati membri.

Si possono osservare sviluppi positivi nella maggior parte degli Stati membri che, nel contesto

del semestre europeo, sono stati individuati affrontare difficoltà specifiche<sup>70</sup>:

- dal 2010, in pressoché tutti questi Stati membri, la **durata dei procedimenti giudiziari di primo grado** nell'ampia categoria "tutte le cause" (grafico 5) e nei contenziosi civili e commerciali (grafico 6) è diminuita o è rimasta stabile. Nelle cause amministrative (grafico 8), la durata dei procedimenti dal 2010 è diminuita o è rimasta stabile nella maggior parte di tali Stati membri. Tuttavia, un numero esiguo di Stati membri che ha affrontato le sfide più importanti ha mostrato un aumento della durata dei procedimenti nel 2017;
- il quadro di valutazione presenta dati sulla **durata dei procedimenti in tutti gli ordini di tribunali** per i contenziosi civili e commerciali (grafico 7) e per quelli amministrativi (grafico 9). I dati mostrano che diversi Stati membri che risultano soggetti a problemi in termini di durata dei procedimenti nel contesto dei tribunali di primo grado mostrano invece un funzionamento più efficiente per i tribunali di grado superiore. Al contrario, per taluni altri Stati membri in difficoltà la durata media dei procedimenti nel contesto dei tribunali di grado più elevato è persino più lunga rispetto a quella riscontrata per i tribunali di primo grado;
- nell'ampia categoria "tutte le cause" e in quella dei contenziosi civili e commerciali (grafici 10 e 11), il numero complessivo di Stati membri nei quali il **tasso di ricambio** è inferiore al 100 % è diminuito dal 2010. Nel 2017 pressoché tutti gli Stati membri, compresi quelli in difficoltà, hanno segnalato un elevato tasso di ricambio (superiore al 97 %), il che significa che in linea di massima i tribunali sono in grado di trattare le nuove cause afferenti a queste categorie. Nelle cause amministrative (grafico 12) è possibile osservare una variazione più significativa del tasso di ricambio da un anno all'altro, infatti, mentre nel complesso tale valore rimane inferiore rispetto a quello di altre categorie di cause, taluni Stati membri hanno registrato buoni progressi;
- dal 2010 i progressi continuano in pressoché tutti gli Stati membri che affrontano le sfide più importanti in termini di **arretrato**, indipendentemente dalla categoria delle cause. Spesso sono stati registrati progressi notevoli nel ridurre il numero di cause pendenti nel contesto tanto dei contenziosi civili e commerciali (grafico 14) quanto delle cause amministrative (grafico 15). Nonostante questi miglioramenti, persistono differenze notevoli tra gli Stati membri che presentano relativamente poche cause pendenti e quelli con un numero elevato di cause pendenti.

#### *Efficienza in settori specifici del diritto dell'UE*

I dati relativi alla durata media dei procedimenti in settori specifici del diritto dell'Unione (grafici 16-19) offrono un approfondimento sul funzionamento dei sistemi giudiziari in queste tipologie di controversie relative alle imprese.

I dati sull'efficienza in settori specifici del diritto sono raccolti sulla base di scenari definiti in maniera rigorosa e il numero di cause pertinenti può sembrare esiguo. Tuttavia, rispetto alla durata calcolata dei procedimenti presentati nei dati generali sull'efficienza, tali grafici forniscono una durata media effettiva di tutte le cause pertinenti in settori specifici in un anno. Di conseguenza è opportuno sottolineare che diversi Stati membri che non sembrano essere in difficoltà sulla base dei dati generali sull'efficienza segnalano una durata media

<sup>70</sup> Cfr. sezione 2 [HR, IT, CY, PT, SK, che hanno ricevuto raccomandazioni specifiche per paese nel 2018 e BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO e SI per i quali i problemi sono stati trattati nei considerando delle raccomandazioni specifiche per paese del 2018 e nelle relazioni per paese del semestre europeo 2019 concernenti tali Stati membri].

La variabilità dei risultati negli otto anni analizzati può essere giustificata da fattori situazionali (variazioni superiori al 10 % nelle cause sopravvenute sono tutt'altro che insolite) o da lacune sistemiche (mancanza di flessibilità e capacità di reazione o incongruenze del processo di riforma).

significativamente più lunga delle cause in settori specifici del diritto dell'Unione. Allo stesso tempo, la durata dei procedimenti in diversi settori specifici può altresì variare considerevolmente nel medesimo Stato membro.

I grafici relativi a settori specifici del diritto dell'UE evidenziano le tendenze illustrate in appresso:

- per le **cause in materia di concorrenza** (grafico 16), il carico di lavoro complessivo affrontato dai tribunali negli Stati membri è diminuito in maniera significativa, determinando una riduzione della durata del controllo giurisdizionale in sette Stati membri, durata che è invece rimasta stabile o aumentata in sette altri Stati membri. Un'indicazione di miglioramento è data dal fatto che nel 2017 soltanto tre Stati membri hanno registrato una durata media superiore a 1 000 giorni rispetto a otto Stati membri un anno prima;
- nel settore delle **comunicazioni elettroniche** (grafico 17), nonostante il marcato aumento del carico di lavoro affrontato dai tribunali, è possibile osservare una tendenza positiva, a volte in maniera significativa, in termini di ridotta durata dei procedimenti in tutta l'Unione; soltanto pochissimi Stati membri non sono riusciti a ridurre o quanto meno a mantenere le precedenti durate medie dei procedimenti;
- per quanto concerne le **cause relative a una violazione del marchio UE** (grafico 18), nel 2017 i tribunali di taluni Stati membri sono riusciti a gestire meglio il carico di lavoro e hanno ridotto il tempo necessario per la definizione delle cause, mentre in altri Stati membri la durata media è aumentata in maniera significativa;
- un'efficace lotta contro il **riciclaggio** è fondamentale per proteggere il sistema finanziario, la concorrenza leale e per evitare conseguenze economiche negative. Le difficoltà legate alla durata dei procedimenti giudiziari in materia di reati di riciclaggio di denaro possono incidere sull'efficacia della lotta contro il riciclaggio di denaro. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 presenta dati aggiornati sulla lunghezza dei procedimenti giudiziari relativi a reati di riciclaggio (grafico 19), i quali mostrano che mentre in circa la metà degli Stati membri i procedimenti giudiziari di primo grado richiedono in media un anno, tali procedimenti durano in media circa due anni in diversi Stati membri che devono far fronte a problemi<sup>71</sup>.

### 3.2. Qualità dei sistemi giudiziari

Non esiste un unico modo per misurare la qualità dei sistemi giudiziari. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 continua ad esaminare parametri generalmente riconosciuti come pertinenti per migliorare la qualità della giustizia. Come negli anni precedenti, detti parametri sono raggruppati in quattro categorie:

- 1) accessibilità della giustizia per cittadini e imprese;
- 2) adeguate risorse materiali e umane;
- 3) messa in atto di strumenti di valutazione; e
- 4) utilizzo di norme di qualità.

---

71 La direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale eliminerà gli ostacoli giuridici che potrebbero ritardare l'azione giudiziaria, ad esempio il requisito secondo il quale un'azione giudiziaria può essere avviata soltanto in seguito alla conclusione del procedimento per il reato-presupposto sottostante. Gli Stati membri sono tenuti a recepire la direttiva entro l'8 dicembre 2020.

### 3.2.1. Accessibilità

L'accessibilità è necessaria a tutti i livelli della giustizia per consentire la raccolta di informazioni pertinenti – sul sistema giudiziario, su come intentare un'azione e sui relativi aspetti finanziari, nonché sullo stato di avanzamento dei procedimenti sino alla loro conclusione – in modo che la sentenza sia consultabile online in tempi brevi<sup>72</sup>.

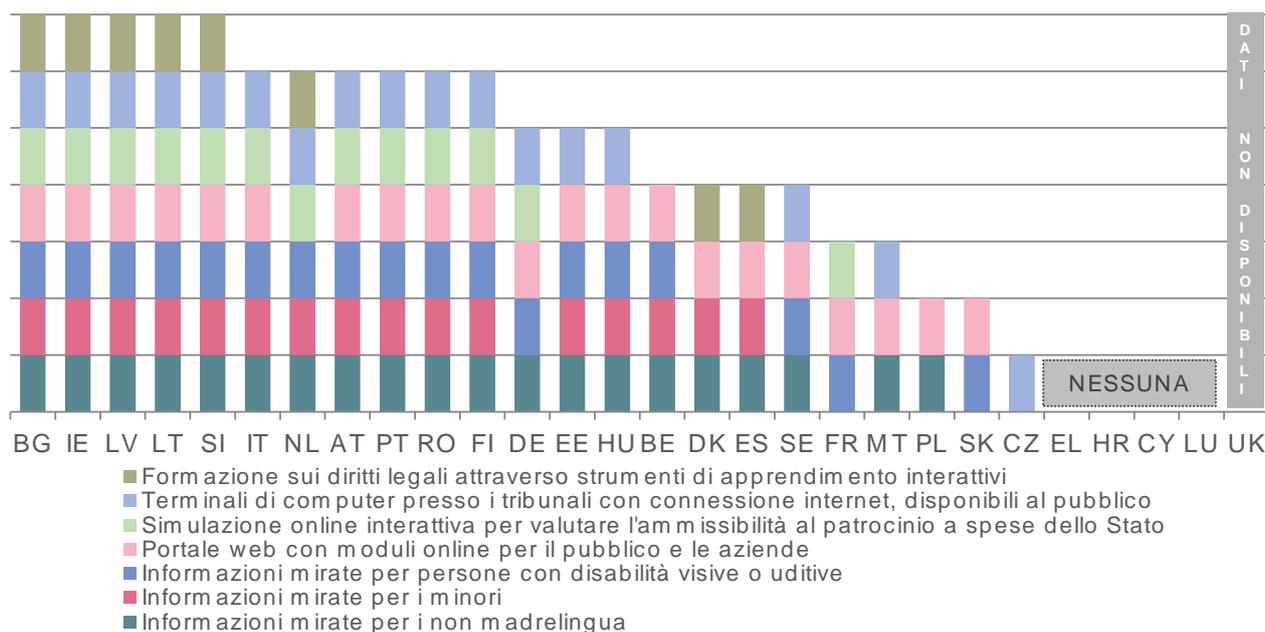
– *Fornire informazioni sul sistema giudiziario* –

Una giustizia favorevole ai cittadini richiede che le informazioni sul sistema giudiziario siano fornite in maniera tale non soltanto da renderle facilmente accessibili, ma anche da presentarle in un formato personalizzato per gruppi specifici della società che avrebbero altrimenti difficoltà ad accedere alle informazioni. Il grafico 20 mostra la disponibilità di informazioni online su aspetti specifici del sistema giudiziario e per gruppi specifici della società.

---

<sup>72</sup> Si noti che l'associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative (ACA) ha pubblicato uno studio trasversale "Access to administrative supreme courts and to their decisions": [http://www.juradmin.eu/images/media\\_kit/aca\\_surveys/Transversal-Analysis---Annex-1.pdf](http://www.juradmin.eu/images/media_kit/aca_surveys/Transversal-Analysis---Annex-1.pdf).

**Grafico 20: disponibilità di informazioni online per il pubblico riguardanti il sistema giudiziario(\*) (fonte: Commissione europea<sup>73</sup>)**



(\*) DE: ciascuno Stato federale e il livello federale decidono quali informazioni comunicare online.

– Patrocinio a spese dello Stato e spese di giustizia –

L'accesso al patrocinio a spese dello Stato è un diritto fondamentale sancito dalla Carta<sup>74</sup>. La maggior parte degli Stati membri concede il patrocinio a spese dello Stato in base al reddito del richiedente<sup>75</sup>.

Il grafico 21 illustra la disponibilità di patrocinio totale o parziale a spese dello Stato nello scenario di una causa del valore di 6 000 EUR in considerazione del reddito e delle condizioni di vita di ciascuno Stato membro<sup>76</sup>; inoltre, confronta le soglie di reddito per la concessione del patrocinio a spese dello Stato, espresse come percentuale della soglia di rischio di povertà di Eurostat in ciascuno Stato membro. Ad esempio, qualora la soglia per il patrocinio a spese dello Stato sia pari al 20 %, ciò significa che un richiedente con un reddito superiore del 20 % rispetto alla soglia di povertà di Eurostat nel proprio Stato membro sarà comunque idoneo a beneficiare di tale patrocinio. Al contrario, se la soglia per il patrocinio a spese dello Stato risulta essere inferiore a 0, ciò significa che una persona con reddito inferiore alla soglia di povertà potrebbe non avere diritto a beneficiare di tale patrocinio.

<sup>73</sup> Dati del 2018 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

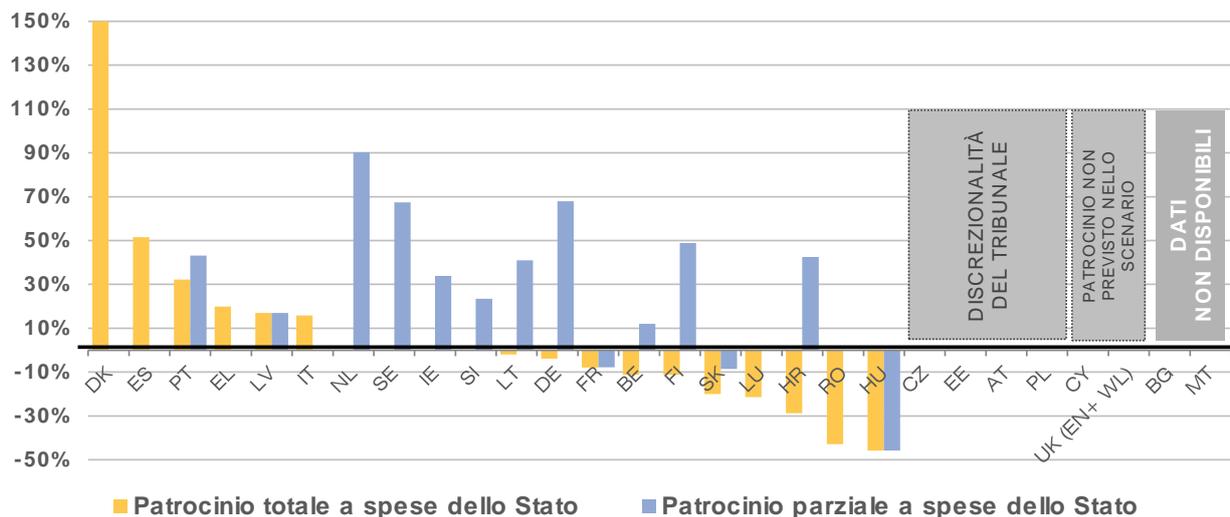
<sup>74</sup> Articolo 47, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>75</sup> Gli Stati membri utilizzano metodi differenti per definire la soglia di ammissibilità, ad esempio diversi periodi di riferimento (reddito mensile/annuale). Circa la metà degli Stati membri ha anche una soglia connessa al capitale personale del richiedente. Il grafico non tiene conto di ciò. In BE, IE, ES, FR, HR, HU, LT, LV, LU e NL, alcune categorie di persone (ad esempio, chi percepisce determinate indennità) hanno automaticamente diritto a beneficiare del patrocinio a spese dello Stato nelle controversie civili/commerciali. Altri criteri eventualmente applicati dagli Stati membri, quali il merito della causa, non sono ripresi in questo grafico. Pur trattandosi di un aspetto non direttamente correlato al grafico, occorre osservare che in diversi Stati membri [AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI, UK(EW)] il patrocinio a spese dello Stato non è limitato alle persone fisiche.

<sup>76</sup> Al fine di raccogliere dati comparabili, la soglia di povertà di Eurostat di ciascuno Stato membro è stata convertita in reddito mensile. La soglia di rischio di povertà è fissata al 60 % del reddito disponibile equivalente medio nazionale delle famiglie. Indagine europea sul reddito e sulle condizioni di vita, tabella Eurostat ilc\_li01, disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

Alcuni Stati membri dispongono di un sistema di patrocinio a spese dello Stato che prevede una copertura totale dei costi connessi alla controversia (gratuito patrocinio totale), integrato da un sistema che copre parzialmente i costi (gratuito patrocinio parziale), nel contesto dei quali quest'ultimo applica criteri di ammissibilità diversi da quelli del primo. Altri Stati membri ricorrono soltanto a uno dei due sistemi, totale o parziale, di patrocinio a spese dello Stato.

**Grafico 21: soglia di reddito per il patrocinio a spese dello Stato in un caso specifico relativo ai consumatori (\*) (differenze in % rispetto alla soglia di povertà di Eurostat) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il CCBE<sup>77</sup>)**

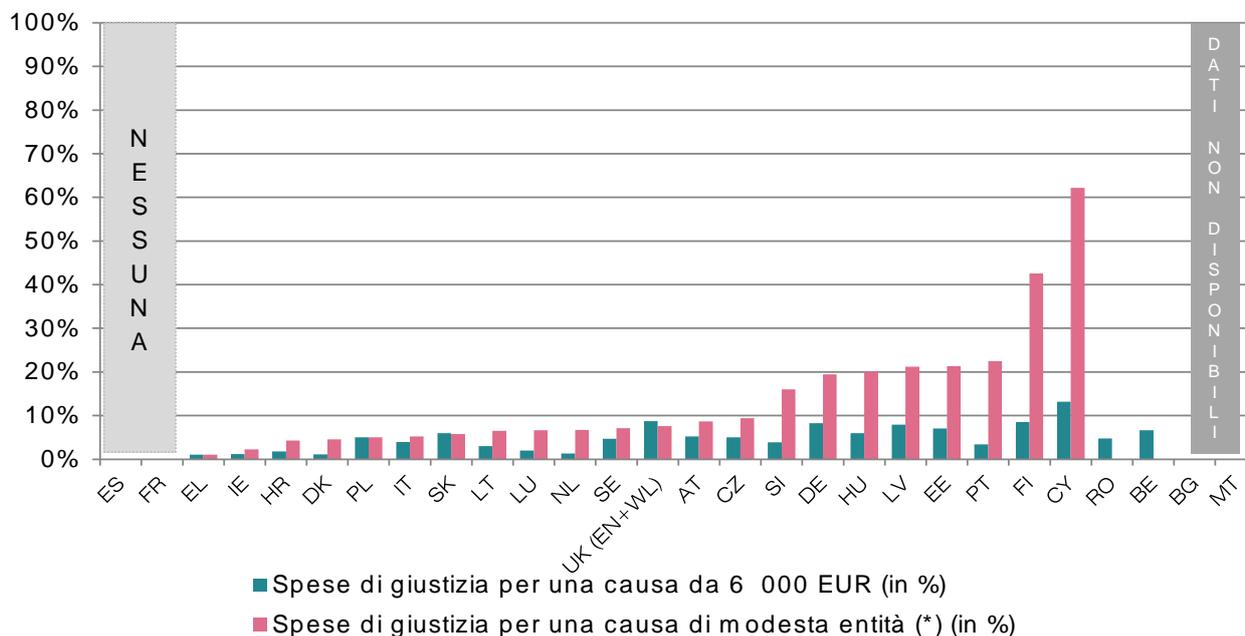


(\*) **LV**: le soglie di reddito non sono confrontabili con l'anno precedente a causa dell'adattamento della metodologia per il calcolo. **EE**: la decisione di concedere il patrocinio a spese dello Stato non è basata sul livello delle risorse finanziarie del richiedente. **IE**: la soglia di reddito per il patrocinio totale a spese dello Stato non è confrontabile con l'anno precedente in ragione dell'adattamento della metodologia di calcolo; il patrocinio parziale a spese dello Stato deve tenere conto anche degli attivi dei quali dispone il richiedente.

La maggior parte degli Stati membri richiede alle parti il pagamento di spese di giustizia all'avvio dei procedimenti giudiziari. Spesso i beneficiari del patrocinio a spese dello Stato sono esentati dal pagamento delle spese di giustizia. Solo EE, IE, NL e SI richiedono a un beneficiario di patrocinio a spese dello Stato di pagare le spese di giustizia. In CZ il tribunale decide su base individuale se esonerare un beneficiario del patrocinio a spese dello Stato dal versamento di spese di giustizia. Il grafico 22 mette a confronto il livello delle spese di giustizia nei due scenari presentato in percentuale sul valore della causa. Nel grafico seguente, qualora le spese di giustizia siano pari, ad esempio, al 10 % di una causa da 6 000 EUR, il consumatore dovrà pagare spese di giustizia pari a 600 EUR per avviare un procedimento giudiziario. La causa di modesta entità corrisponde alla soglia di povertà di Eurostat in ogni Stato membro.

<sup>77</sup> Dati del 2018 tratti dalle risposte dei membri del CCBE a un questionario basato sullo specifico scenario seguente: una controversia di un consumatore con un'impresa (sono stati indicati due diversi valori della controversia: 6 000 EUR e la soglia di povertà di Eurostat in ogni Stato membro). Poiché le condizioni per il patrocinio a spese dello Stato dipendono dalla situazione del richiedente, è stato utilizzato il seguente scenario: il richiedente è un lavoratore subordinato celibe di 35 anni, senza persone a carico né assicurazione di tutela giuridica, con un reddito regolare e un appartamento in affitto.

**Grafico 22: spese di giustizia per avviare un procedimento giudiziario in un caso specifico relativo ai consumatori (\*) (livello delle spese di giustizia in percentuale sul valore della causa) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il CCBE<sup>78</sup>)**



(\*) Per "causa di modesta entità" si intende una causa che corrisponde alla soglia di povertà individuale di Eurostat in ogni Stato membro, convertita in reddito mensile (ad esempio, nel 2018 tale valore variava tra 110 EUR in **RO** e 1 716 EUR in **LU**). **BE** e **RO**: non sono state fornite informazioni sulle spese di giustizia per una causa di modesta entità. **LU**: le parti coinvolte in una disputa devono versare i diritti spettanti all'ufficiale giudiziario per avviare il procedimento giudiziario in veste di parte attrice. **NL**: spese di giustizia per reddito > 2 242 EUR/mese.

– Presentare un'istanza online –

La capacità di svolgere alcuni atti specifici nel contesto delle procedure giudiziarie ricorrendo a mezzi elettronici rappresenta un aspetto importante della qualità dei sistemi giudiziari dato che la presentazione elettronica di istanze, la possibilità di monitorare e portare avanti un procedimento online possono facilitare l'accesso alla giustizia e ridurre ritardi e costi. I sistemi TIC nei tribunali svolgono anche un ruolo crescente nella cooperazione transfrontaliera tra le autorità giudiziarie e facilitano altresì l'attuazione del diritto dell'Unione, ad esempio, nei procedimenti relativi a controversie di modesta entità.

<sup>78</sup> I dati si riferiscono alle soglie di reddito valide nel 2018 e sono stati tratti dalle risposte dei membri del CCBE a un questionario basato sullo specifico scenario seguente: una controversia di un consumatore con un'impresa (sono stati indicati due diversi valori della controversia: 6 000 EUR e la soglia di povertà di Eurostat in ogni Stato membro).

**Grafico 23: disponibilità di mezzi elettronici (\*)** (0 = disponibile presso lo 0 % dei tribunali; 4 = disponibile presso il 100 % dei tribunali<sup>79</sup>) (fonte: studio CEPEJ)

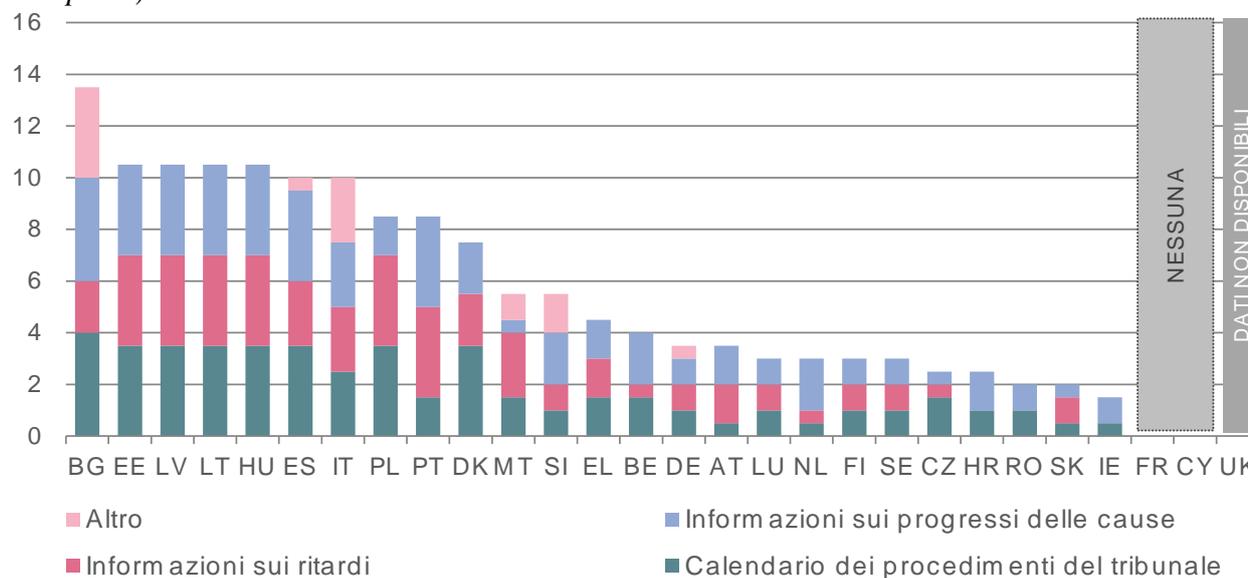


(\*) **DK e RO:** è possibile presentare cause presso i tribunali via posta elettronica.

– Informazioni alle parti –

Il grafico 24 presenta norme sulle modalità con cui le parti sono informate e sul tipo di informazioni che ricevono in merito ai progressi della loro causa, concentrandosi in particolare sull'utilizzo di metodi elettronici o automatici. Taluni Stati membri sono dotati di un sistema di notificazione automatica via posta elettronica o SMS che fornisce informazioni sui ritardi, sui calendari o sui progressi delle cause in generale. Altri forniscono l'accesso online alle informazioni durante la causa, mentre alcuni lo lasciano alla discrezionalità dei tribunali.

**Grafico 24: norme sulle informazioni in merito ai progressi delle cause** (fonte: Commissione europea<sup>80</sup>)



(\*) Massimo possibile: 16 punti. Agli Stati membri sono stati assegnati punti a seconda del metodo usato per fornire ciascuna tipologia di informazioni: 1,5 punti per la notificazione automatica via posta elettronica o SMS; 1 punto

<sup>79</sup> I dati si riferiscono al 2017. Le percentuali relative alle attrezzature, che vanno dal 100 % (dispositivi pienamente operativi) allo 0 % (assenza di dispositivi), indicano la presenza operativa nei tribunali del dispositivo presentato nel grafico, in base alla scala seguente: (100 % = 4 punti se applicabile a ogni questione/1,33 punti per questione specifica; 50-99 % = 3 punti se applicabile a tutte le questioni/1 punto per questione specifica; 10-49 % = 2 punti se applicabile a tutte le questioni/0,66 punti per questione specifica; 1-9 % = 1 punto se applicabile a tutte le questioni/0,33 punti per questione specifica). Con "questione" ci si riferisce al tipo di contenzioso trattato (civile/commerciale, penale, amministrativo o di altro tipo).

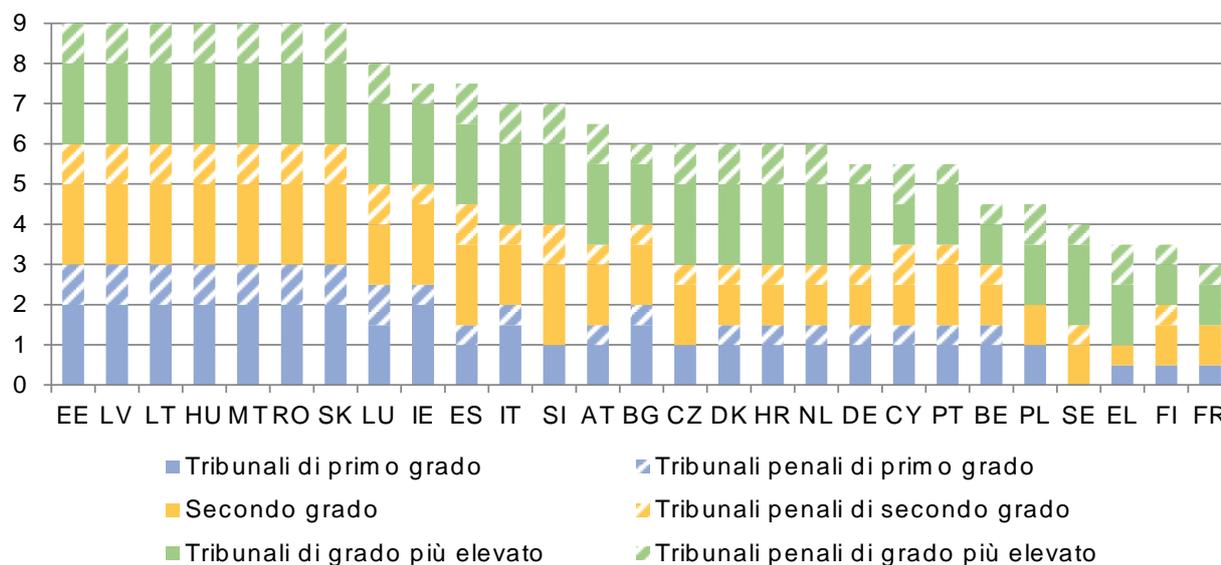
<sup>80</sup> Dati del 2018 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

per l'accesso online alla causa durante il procedimento giudiziario; 0,5 punti ciascuno per informazioni su richiesta delle parti, discrezionalità del tribunale o qualunque altro metodo usato. **LU**: le comunicazioni effettuate tramite posta elettronica non sono legalmente vincolanti (ancora in fase di attuazione). **SI**: le nuove norme giudiziarie prevedono l'obbligo per i tribunali di consentire una visione online dei dati registrati nei sistemi di registrazione delle cause Tale obbligo deve ancora essere attuato.

– Accesso alle sentenze –

Garantire l'accesso alle sentenze online aumenta la trasparenza dei sistemi giudiziari, aiuta i cittadini e le imprese a comprendere i loro diritti e può contribuire alla coerenza della giurisprudenza. Le disposizioni per la pubblicazione online delle sentenze sono essenziali per la creazione di strutture di ricerca di facile utilizzo<sup>81</sup> che rendono la giurisprudenza più accessibile ai professionisti del diritto e al pubblico in generale. La pubblicazione online delle decisioni dei tribunali richiede il bilanciamento di interessi diversi, entro i limiti stabiliti da quadri giuridici e politici<sup>82</sup>. La Commissione europea sostiene iniziative relative ai dati aperti da parte del settore pubblico, compreso il sistema giudiziario<sup>83</sup>.

**Grafico 25: accessibilità online da parte dei cittadini alle sentenze pubblicate (\*) (cause civili/commerciali, amministrative e penali, tutti i gradi di giudizio) (fonte: Commissione europea<sup>84</sup>)**



(\*) Massimo possibile: 9 punti. Per ciascun grado di giudizio è stato assegnato un punto laddove siano consultabili rispettivamente tutte le sentenze delle cause civili/commerciali, amministrative e penali (0,5 punti qualora siano disponibili soltanto alcune sentenze). Per gli Stati membri in cui esistono soltanto due gradi di giudizio, sono stati assegnati punti per i tre gradi, riprendendo il rispettivo livello più elevato del grado non esistente. Per gli Stati membri che non operano alcuna distinzione tra i due ambiti del diritto (civile/commerciale e amministrativo), sono stati assegnati gli stessi punti per entrambi i settori. **BG**: vengono pubblicate tutte le decisioni in materia penale della corte di cassazione ad eccezione di quelle contenenti informazioni classificate. **LU** e **SE**: i tribunali non pubblicano regolarmente le sentenze online (solo le cause esemplari). **LV**: per le sentenze adottate nel corso di udienze non pubbliche, sono pubblicate online soltanto le parti annunciate pubblicamente. **DE**: ogni Stato federale decide in merito alla pubblicazione online delle sentenze di primo grado. **IE**: per le cause penali, i processi sommari non sono di norma oggetto di una sentenza scritta. **CY**: per le cause amministrative e penali spetta ai giudici

<sup>81</sup> Cfr. *Best practice guide for managing Supreme Courts*, nel contesto del progetto "Supreme Courts as guarantee for effectiveness of judicial systems", pag. 29.

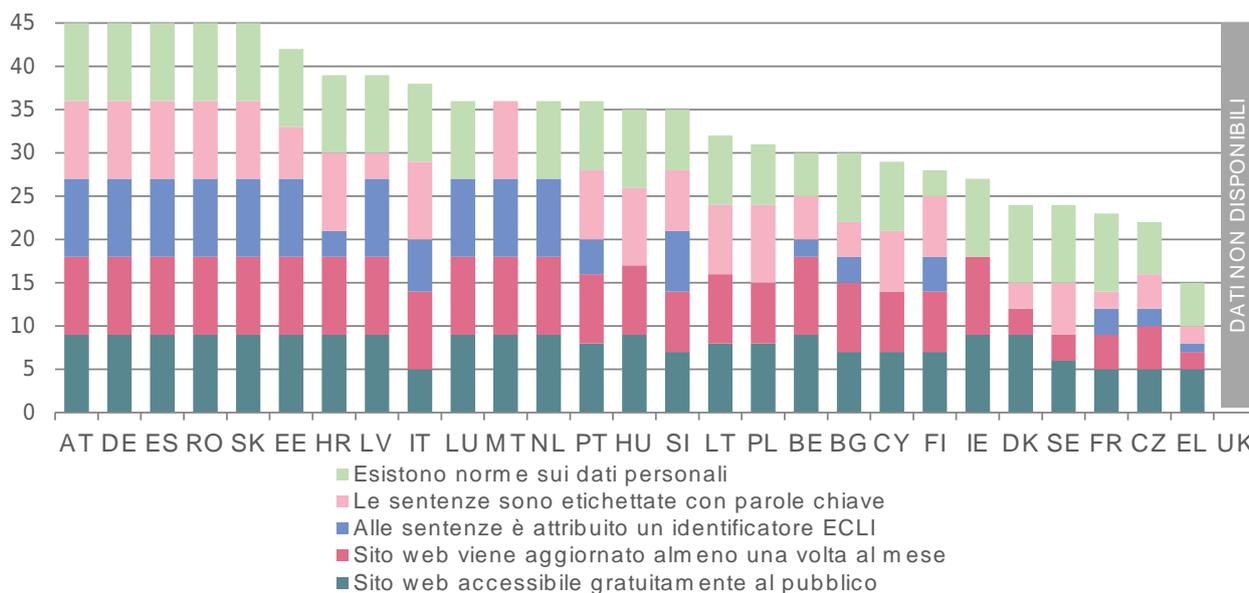
<sup>82</sup> Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulle migliori prassi in materia di pubblicazione on line delle decisioni giudiziarie (GU C 362 dell'8.10.2018, pag. 2).

<sup>83</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-data>.

<sup>84</sup> Dati del 2018 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

decidere quali sentenze saranno pubblicate. **NL**: i tribunali decidono in merito alla pubblicazione in base ai criteri pubblicati. **PL**: per le cause amministrative spetta al capo unità di ciascun tribunale decidere in merito alla pubblicazione. **PT**: per le cause civili e penali la decisione in merito alla pubblicazione spetta a una commissione presente all'interno del tribunale.

**Grafico 26: disposizioni per la pubblicazione online delle sentenze di tutti i gradi di giudizio** (\*) (cause civili/commerciali, amministrative e penali; tutti i gradi di giudizio) (fonte: Commissione europea<sup>85</sup>)



(\*) Massimo possibile: 45 punti. Per ciascuno dei tre gradi di giudizio possono essere assegnati tre punti se sono contemplate le cause civili/commerciali, amministrative e penali. Se ad esempio è coperta soltanto una delle tre categorie di cause viene assegnato solo un punto per grado di giudizio. Negli Stati membri in cui esistono soltanto due gradi di giudizio, sono stati assegnati punti per i tre gradi, riprendendo il rispettivo livello più elevato del grado non esistente. Per gli Stati membri in cui non viene operata alcuna distinzione tra cause amministrative e civili/commerciali, sono stati assegnati gli stessi punti per entrambi gli ambiti del diritto. **CZ**: a talune delle sentenze di secondo grado nel contesto di cause civili/commerciali è assegnato un identificatore europeo della giurisprudenza (ECLI). **IE**: nel sistema giuridico irlandese le cause amministrative sono in effetti incluse nella categoria delle cause civili e commerciali. **NL**: non sono previste parole chiave, ma a ogni sentenza pubblicata viene aggiunto un indice.

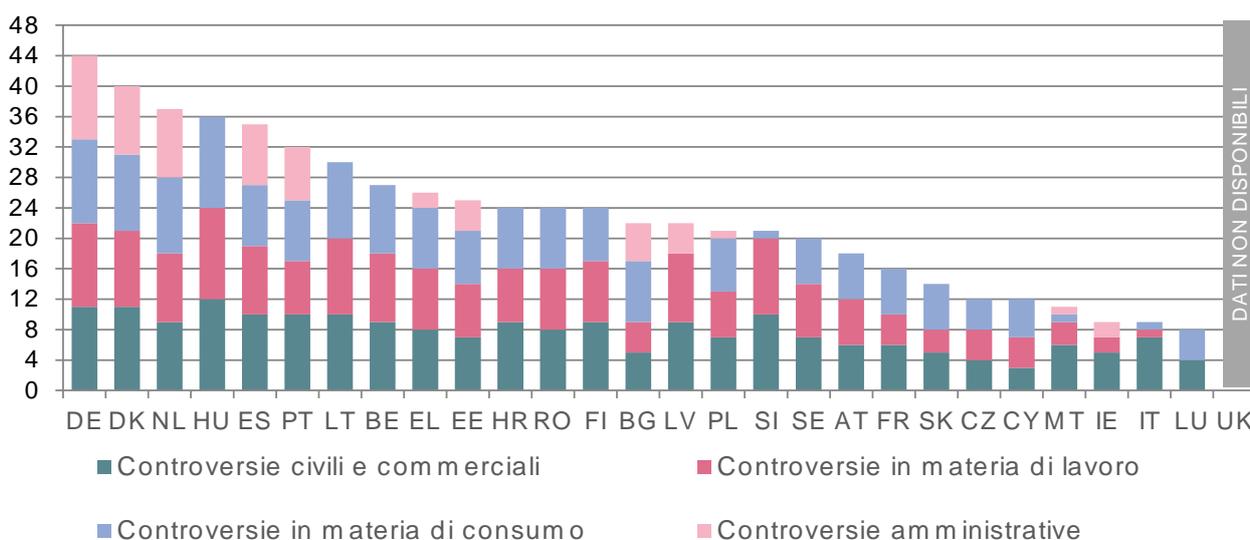
– Accesso ai metodi alternativi di risoluzione delle controversie –

Il grafico 27 mostra gli sforzi degli Stati membri nel promuovere l'uso volontario di metodi alternativi di risoluzione delle controversie attraverso incentivi specifici, che possono variare a seconda del settore del diritto<sup>86</sup>.

<sup>85</sup> Dati del 2018 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

<sup>86</sup> L'incentivazione e la promozione dell'uso dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie non prevedono l'uso obbligatorio dei metodi ADR prima di adire il tribunale, in quanto tali obblighi suscitano dubbi circa la loro compatibilità con il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

**Grafico 27: promuovere e incentivare il ricorso ai metodi ADR (\*) (fonte: Commissione europea<sup>87</sup>)**



(\*) Massimo possibile: 48 punti. Dati aggregati basati sui seguenti indicatori: 1) siti web che forniscono informazioni sui metodi ADR; 2) campagne pubblicitarie sui media; 3) opuscoli destinati al pubblico; 4) sessioni informative specifiche organizzate su richiesta dai tribunali riguardo ai metodi ADR; 5) coordinamento della mediazione/dell'ADR presso i tribunali; 6) pubblicazione di valutazioni sull'uso dei metodi ADR; 7) pubblicazione di statistiche sull'uso dei metodi ADR; 8) copertura (totale o parziale) dei costi sostenuti con i metodi ADR mediante il patrocinio a spese dello Stato; 9) rimborso totale o parziale delle spese di giustizia (comprese le imposte di registro qualora si ricorra con successo ai metodi ADR); 10) possibilità di non avvalersi di un avvocato per la procedura ADR; 11) possibilità per il giudice di agire come mediatore; e 12) entrata in vigore dell'esecutività in tribunale di un accordo raggiunto dalle parti. A ciascuno dei 12 indicatori è stato assegnato un punto per ogni settore del diritto. **DK**: ogni tribunale dispone di un ambasciatore responsabile della promozione dell'uso della mediazione. I tribunali amministrativi hanno la possibilità di proporre alle parti di ricorrere alla mediazione. **IE**: le cause amministrative sono incluse nella categoria delle cause civili e commerciali. **EL**: l'ADR esiste nel settore delle procedure di appalto pubblico dinanzi ai tribunali amministrativi di appello. **ES**: l'ADR è obbligatoria nelle cause in materia di diritto del lavoro. **LT**: un segretario presso l'amministrazione dei tribunali nazionali coordina i processi di mediazione giudiziaria nei tribunali. **PT**: per le controversie civili/commerciali, le spese di giustizia sono rimborsate solo nelle cause dinanzi a giudici di pace. **SK**: il sistema giuridico slovacco non sostiene il ricorso all'ADR per fini amministrativi. **SE**: i giudici hanno discrezionalità procedurale in merito all'ADR. In effetti, cercare conciliazioni è un compito obbligatorio per il giudice, a meno che non sia inappropriato.

### 3.2.2. Risorse

Per il buon funzionamento di un sistema giudiziario sono necessari risorse sufficienti, compresi gli investimenti necessari in infrastrutture fisiche e tecniche, nonché personale qualificato, formato e adeguatamente remunerato di tutte le categorie. La mancanza di strutture e strumenti adeguati o di personale dotato delle qualifiche e delle competenze necessarie, nonché dell'accesso a una formazione continua, mina la qualità dei procedimenti e delle decisioni.

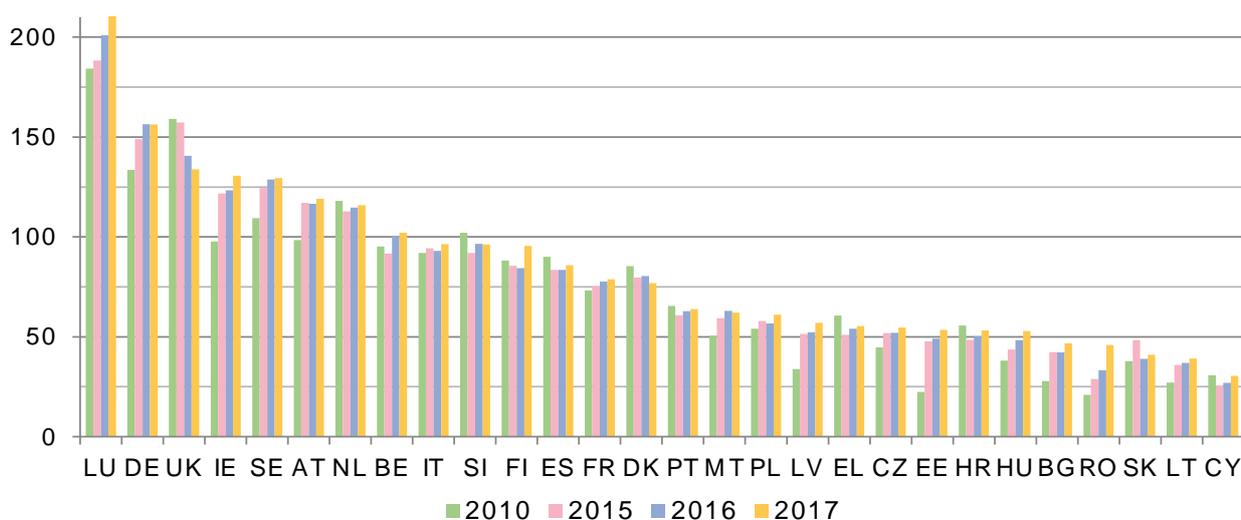
#### – Risorse finanziarie –

I grafici riportati in appresso mostrano l'effettiva spesa delle amministrazioni pubbliche per la gestione del sistema giudiziario (penitenziari esclusi), tanto per abitante (grafico 28) quanto per percentuale del prodotto interno lordo (PIL) (grafico 29), i criteri per la determinazione delle risorse finanziarie (grafico 30) e, infine, le principali categorie di spesa dei tribunali (grafico 31)<sup>88</sup>

<sup>87</sup> Dati del 2018 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

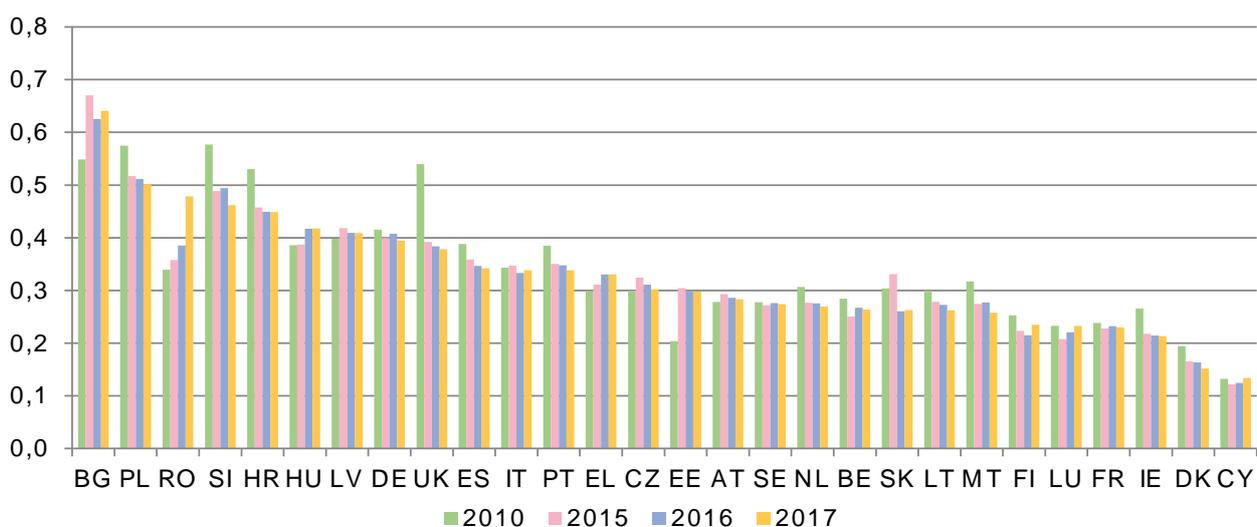
<sup>88</sup> Spesa totale (effettiva) delle amministrazioni pubbliche per l'amministrazione, la gestione e il supporto ai tribunali amministrativi, civili e penali e al sistema giudiziario, inclusi l'imposizione di sanzioni pecuniarie e la composizione di vertenze giuridiche da parte dei tribunali e la gestione dell'istituto della libertà

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



(\*) Gli Stati membri sono ordinati in base alla spesa nel 2017 (dalla più alta alla più bassa). I dati 2017 per ES, FR, HR, NL e SK sono provvisori.

**Grafico 29: spesa totale delle amministrazioni pubbliche per i tribunali (\*) (in percentuale del PIL) (fonte: Eurostat)**



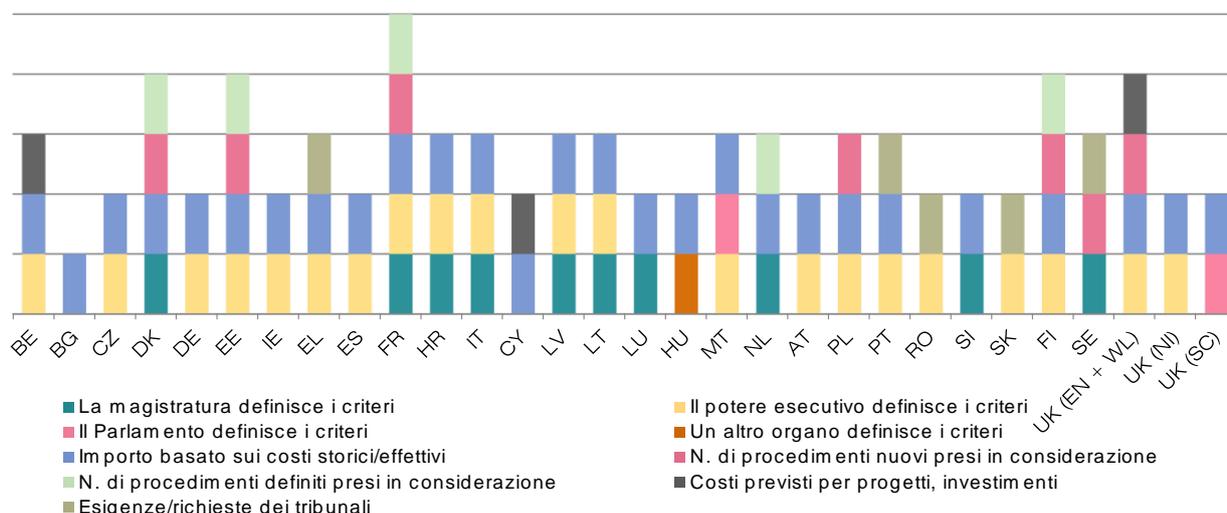
(\*) Gli Stati membri sono ordinati in base alla spesa nel 2017 (dalla più alta alla più bassa). I dati 2017 per ES, FR, HR, NL e SK sono provvisori.

condizionata e il patrocinio a spese dello Stato, nonché la rappresentanza e la consulenza legale per conto dell'amministrazione pubblica o per conto di altri fornita dallo Stato in denaro o in servizi, escluse le amministrazioni penitenziarie (dati relativi ai conti nazionali, classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche, gruppo 03.3), tabella Eurostat gov\_10a\_exp, disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Il grafico 30 indica quale potere dello Stato (giudiziario, legislativo o esecutivo) definisce i criteri per la determinazione delle risorse finanziarie destinate al sistema giudiziario e il tipo di criteri utilizzati.

### Grafico 30: criteri per determinare le risorse finanziarie destinate al sistema giudiziario

(\*)<sup>89</sup>



(\*) **DK**: è preso in considerazione il numero di cause nuove e definite in primo grado. **DE**: dati riguardanti esclusivamente il bilancio della Corte suprema federale (per quanto riguarda il primo e il secondo grado, i sistemi giudiziari variano tra gli Stati federali). **EE**: è preso in considerazione il numero di cause nuove e definite in primo e secondo grado. **FR**: è preso in considerazione il numero di cause nuove e definite in tutti i gradi di giudizio. Viene considerato il numero delle cause definite in base a una valutazione dei costi per le autorità giurisdizionali. **IT**: il ministero della Giustizia definisce i criteri per i tribunali civili e penali, mentre il Consiglio di giustizia (CPGA) definisce i criteri per i tribunali amministrativi. **HU**: la normativa stabilisce che le retribuzioni dei giudici devono essere 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. **FI**: viene considerato il numero delle cause definite in base a una valutazione dei costi per le autorità giurisdizionali.

Il grafico 31 illustra, per la prima volta, le principali categorie economiche che costituiscono la spesa delle amministrazioni pubbliche per i tribunali: 1) stipendi e salari di giudici e personale giudiziario, compresi i contributi sociali ("redditi da lavoro dipendente"<sup>90</sup>); 2) costi di esercizio per beni e servizi utilizzati dai tribunali quali affitti di immobili, materiali di consumo per ufficio, energia e patrocinio a spese dello Stato ("consumi intermedi"<sup>91</sup>); 3) investimento in immobilizzazioni, quali edifici giudiziari e software ("formazione lorda di capitale fisso"<sup>92</sup>); e 4) altre spese.

<sup>89</sup> Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Le risposte degli Stati membri senza Consigli di giustizia sono state ottenute grazie alla collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE.

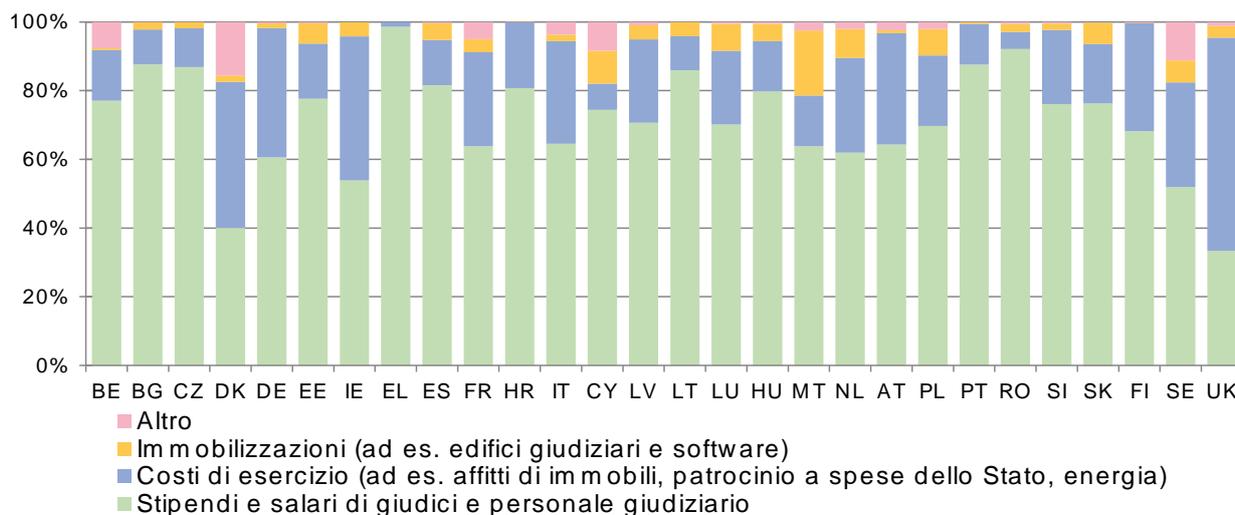
<sup>90</sup> I redditi da lavoro dipendente sono costituiti da salari e stipendi in denaro o in natura (D.11) e dai contributi sociali effettivi e figurativi del datore di lavoro (D.121 e D.122). Cfr.: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation\\_of\\_employees](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation_of_employees).

<sup>91</sup> I consumi intermedi costituiscono un concetto di contabilità nazionale che misura il valore dei beni e dei servizi utilizzati come fattori produttivi da un processo di produzione. Esclude le immobilizzazioni il cui consumo è registrato come consumo di capitali fissi. I beni e i servizi possono essere trasformati o consumati dal processo di produzione.

Cfr. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate\\_consumption](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate_consumption).

<sup>92</sup> La formazione lorda di capitale fisso, abbreviata in FLCF, è costituita da investimenti dei produttori residenti in immobilizzazioni durante un determinato periodo, deducendo le cessioni. Include anche talune aggiunte al valore di attività non prodotte realizzate da produttori o unità istituzionali. Le immobilizzazioni sono attività

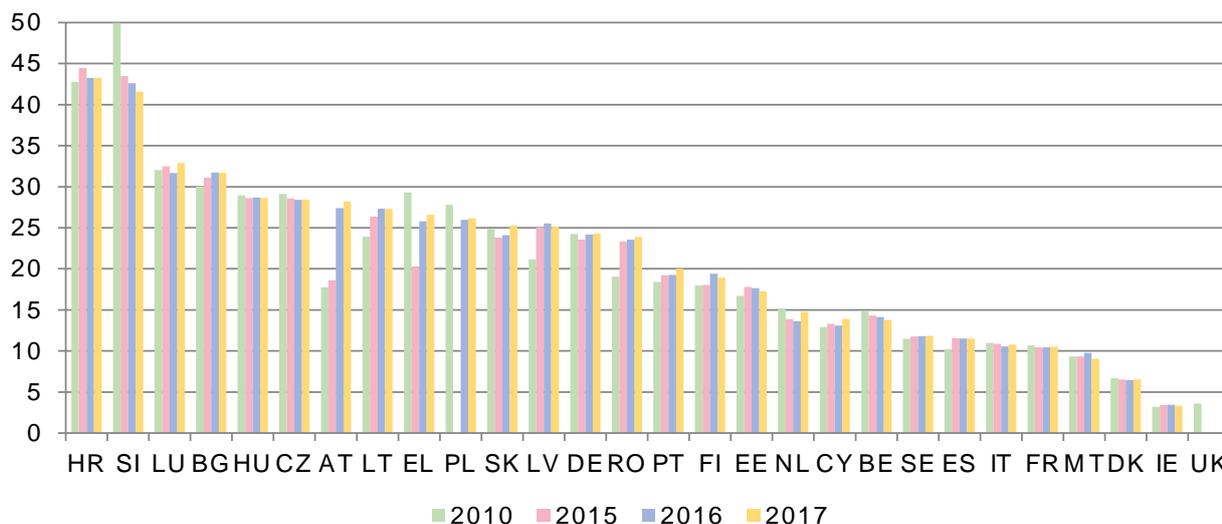
**Grafico 31: spesa totale delle amministrazioni pubbliche per i tribunali (nel 2017, espressa come percentuale di spesa) (fonte: Eurostat)**



– Risorse umane –

Un livello adeguato di risorse umane è essenziale ai fini della qualità dei sistemi giudiziari. La diversità fra i giudici, incluso l'equilibrio di genere, apporta conoscenze, competenze ed esperienze complementari e riflette la realtà della società.

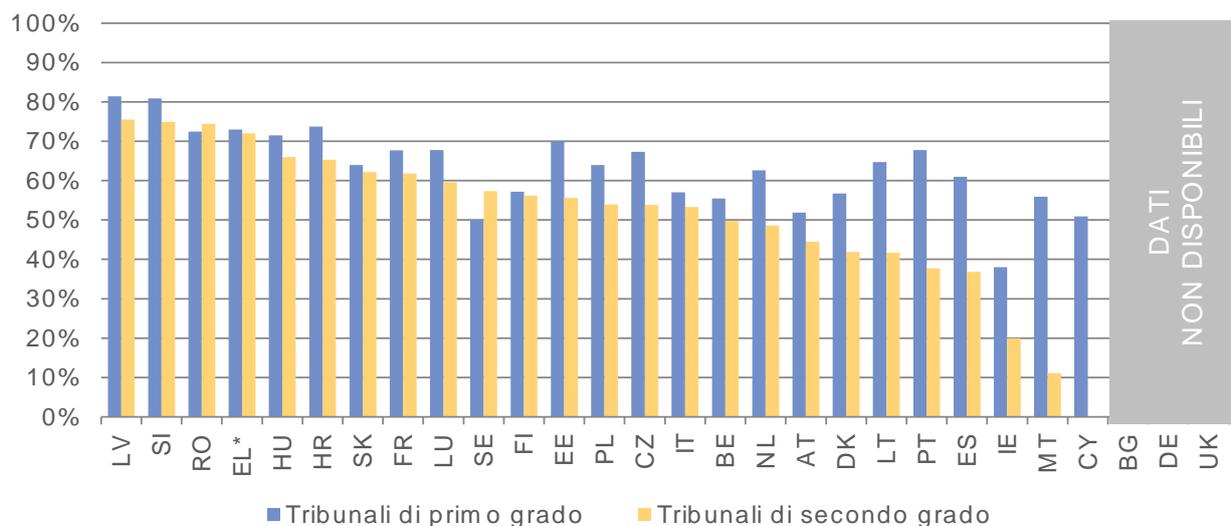
**Grafico 32: numero di giudici (\*) (per 100 000 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)**



(\*) Secondo la metodologia della CEPEJ, questa categoria comprende i giudici a tempo pieno. La categoria non comprende i *Rechtspfleger*/ausiliari di giustizia, figura che esiste soltanto in alcuni Stati membri. **AT**: i dati sulla giustizia amministrativa sono introdotti per la prima volta per il ciclo 2016. **EL**: il numero complessivo dei giudici togati include categorie diverse di anno in anno, cosa che ne spiega in parte la variazione. Dal 2016 i dati relativi al numero di giudici professionali comprendono tutti i gradi della giustizia penale e civile, nonché i giudici amministrativi. **IT**: i tribunali amministrativi regionali, le commissioni regionali di verifica, le commissioni fiscali locali e i tribunali militari non sono presi in considerazione. **UK**: media ponderata delle tre giurisdizioni. I dati riferiti al 2010 contengono dati del 2012 per **UK (NI)**. **LU**: i numeri sono stati rivisti seguendo una metodologia migliorata.

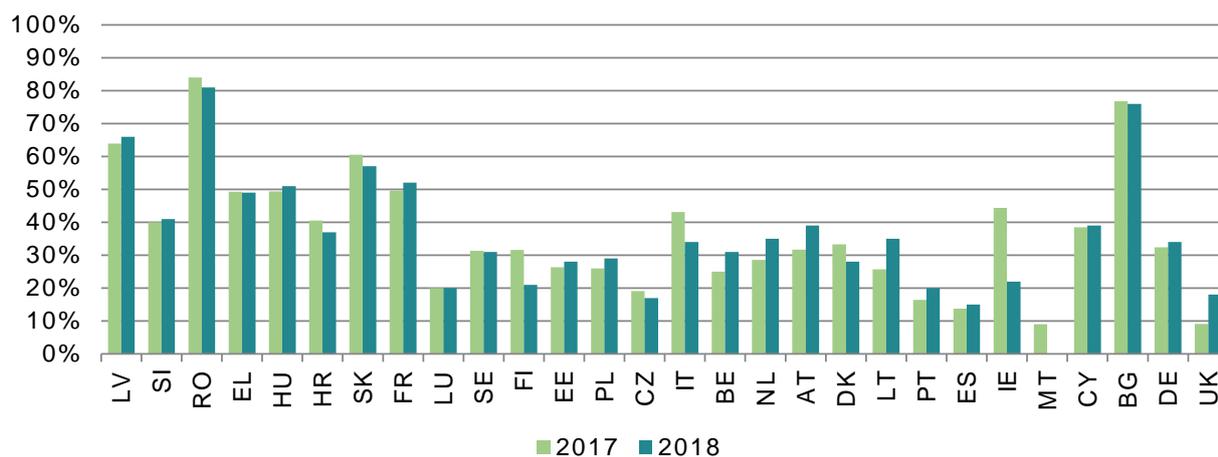
materiali o immateriali generate come prodotti risultanti da processi produttivi, utilizzate ripetutamente o in modo continuativo per più di un anno. Cfr. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross fixed capital formation \(GFCF\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross fixed capital formation (GFCF)).

**Grafico 33: percentuale di donne tra i giudici togati di primo e secondo grado nel 2017**  
 (fonte: studio CEPEJ)



(\*) EL: i dati si riferiscono al 2016.

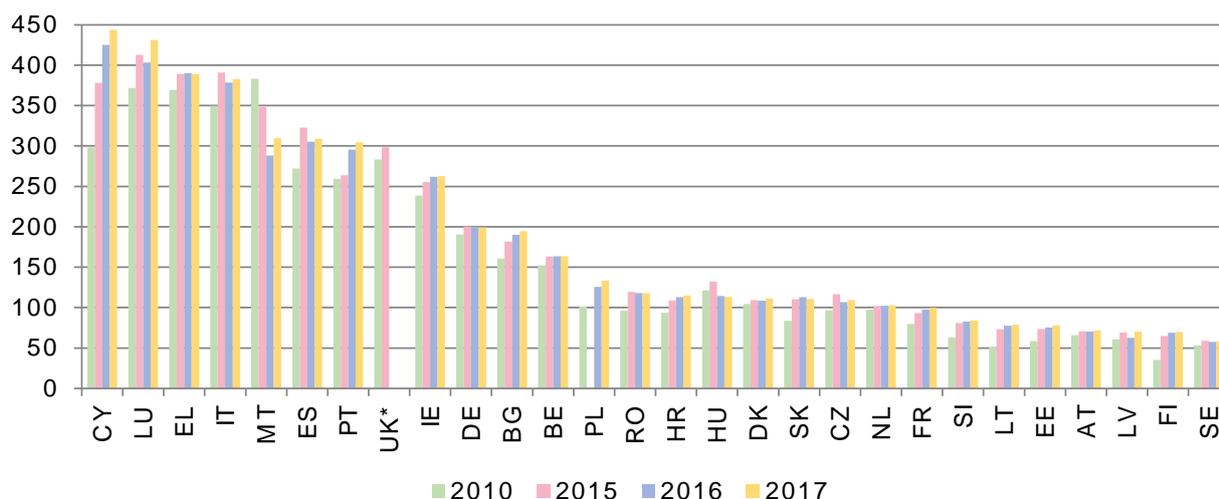
**Grafico 34: percentuale di donne tra i giudici togati delle corti supreme nel 2017 e nel 2018**  
 (\*) (fonte: Commissione europea<sup>93</sup>)



(\*) Gli Stati membri sono rappresentati nel medesimo ordine del grafico 33.

<sup>93</sup> Dati del 2018. Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, banca dati sulle statistiche di genere, disponibile all'indirizzo: [http://eige.europa.eu/it/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm\\_jud\\_natcrt\\_wmid\\_natcrt\\_supcrt](http://eige.europa.eu/it/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natcrt_wmid_natcrt_supcrt).

**Grafico 35: numero di avvocati (\*) (per 100 000 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)**

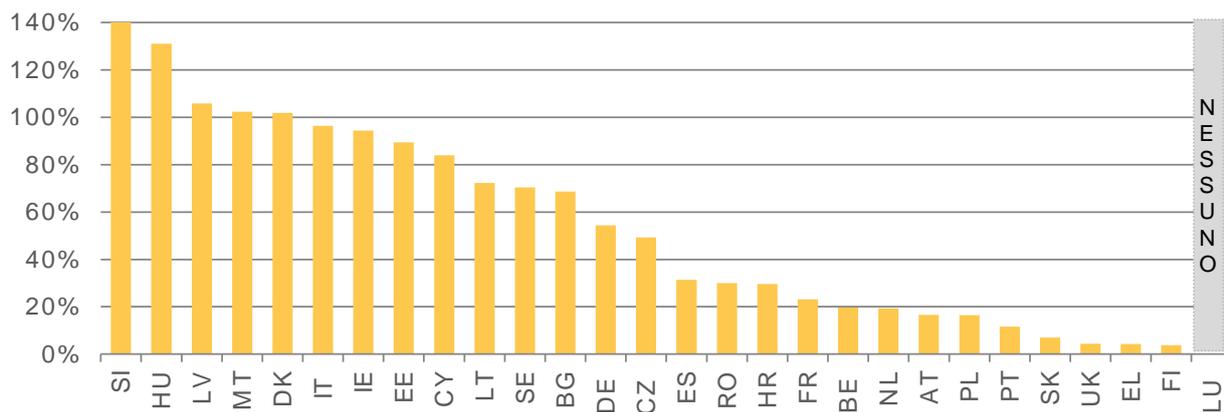


(\*) Secondo la metodologia della CEPEJ, l'avvocato è una persona qualificata e autorizzata in base alla normativa nazionale a patrocinare e agire per conto dei suoi clienti, esercitare un'attività giuridica professionale, stare in giudizio od offrire consulenza ai propri clienti oppure rappresentarli 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). **DE**: non viene operata alcuna distinzione tra gruppi diversi di avvocati in Germania, come tra consulenti legali e avvocati. **FI**: dal 2015, il numero di avvocati fornito comprende gli avvocati che operano tanto nel settore privato quanto in quello pubblico. **UK**: dati per il 2010 e il 2014.

– Formazione –

La formazione giudiziaria apporta un contributo in termini di qualità delle decisioni giudiziarie e della giustizia per i cittadini. I dati presentati di seguito riguardano la formazione giudiziaria in numerosi settori, compresa la comunicazione con le parti e con la stampa nonché le competenze giudiziarie.

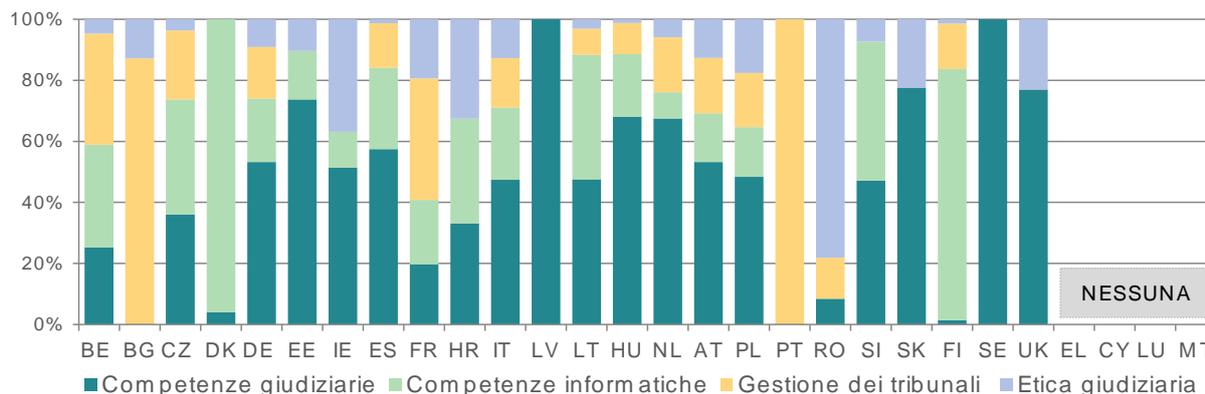
**Grafico 36: giudici che partecipano alle attività di formazione continua sul diritto dell'Unione o sul diritto di un altro Stato membro (\*) (% del numero complessivo di giudici) (fonte: Commissione europea<sup>94</sup>)**



(\*) I valori per taluni Stati membri sono stati ridotti per fini di presentazione (SI=257 %). In diversi Stati membri, la percentuale di partecipazione supera il 100 %, il che significa che i partecipanti hanno preso parte a più di un'attività di formazione. **DK**: compreso il personale giudiziario. **IT**: i tribunali amministrativi regionali, le commissioni regionali di verifica, le commissioni fiscali locali e i tribunali militari non sono presi in considerazione. **AT**: compresi i pubblici ministeri. **UK**: i dati sono relativi al 2016.

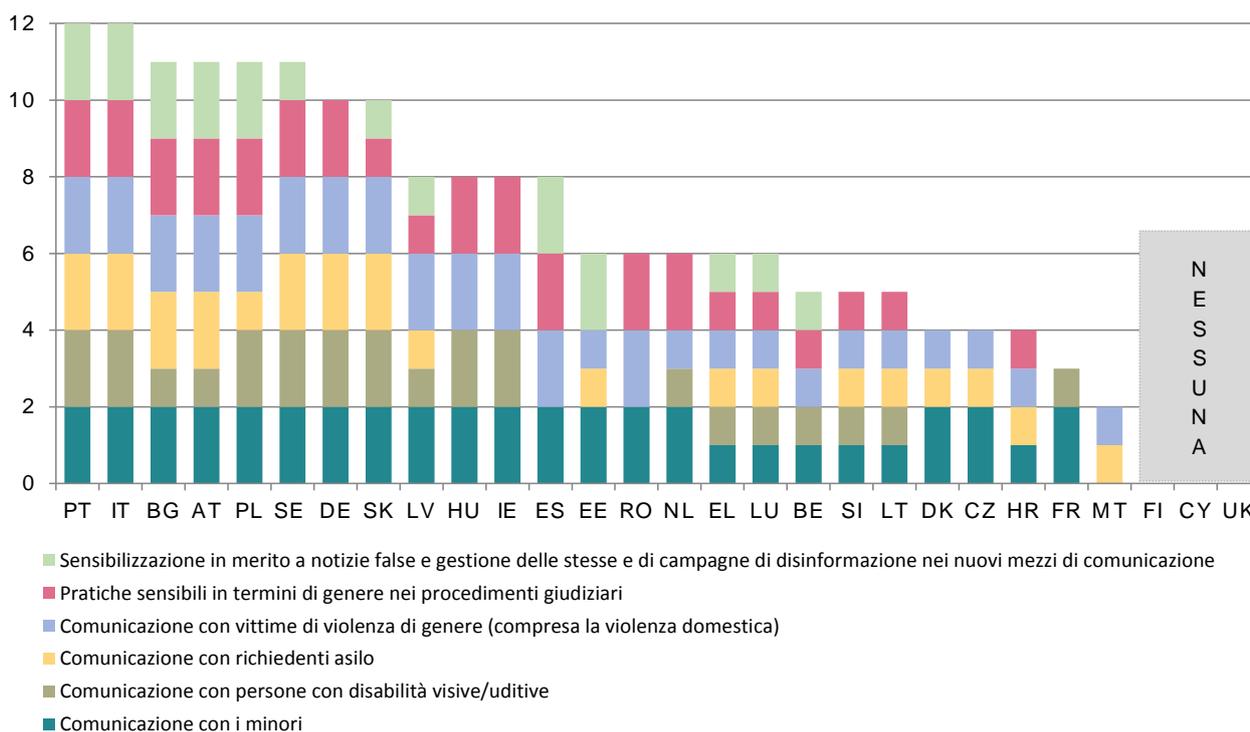
<sup>94</sup> Dati del 2017 raccolti in collaborazione con la rete europea di formazione giudiziaria e CEPEJ.

**Grafico 37: percentuale di formazione continua dei giudici relativa a varie tipologie di competenze (\*) (in percentuale sul totale dei giudici che partecipano a questi tipi di formazione) (fonte: Commissione europea<sup>95</sup>)**



(\*) Il grafico illustra la distribuzione dei giudici partecipanti ad attività di formazione continua (ossia, quelle successive al periodo di formazione iniziale necessaria per diventare giudici) in ognuno dei quattro ambiti individuati, in percentuale rispetto al totale dei giudici che ricevono formazione in relazione a questi tipi di formazione. Le attività di formazione giuridica non sono prese in considerazione. In **EL**, **CY**, **LU** e **MT** le autorità responsabili della formazione giudiziaria non hanno organizzato attività di formazione specifiche sulle competenze selezionate. **DK**: compreso il personale giudiziario. **AT**: compresi i pubblici ministeri. i dati **UK** riguardano Inghilterra e Galles.

**Grafico 38: disponibilità di formazione per i giudici in materia di comunicazione (\*) (fonte: Commissione europea<sup>96</sup>)**



(\*) *Massimo possibile: 12 punti. Agli Stati membri è stato assegnato 1 punto se dispongono di formazione iniziale e 1 punto se dispongono di formazione continua (massimo 2 punti per ciascun tipo di formazione). DK: non viene offerta alcuna formazione in materia di comunicazione con persone con disabilità visive o uditive perché lo Stato offre*

<sup>95</sup> Dati del 2017 raccolti in collaborazione con la rete europea di formazione giudiziaria e CEPEJ. La voce "competenze giudiziarie" (ruolo di giudice) include attività quali la conduzione di udienze, la redazione di decisioni o l'oratoria.

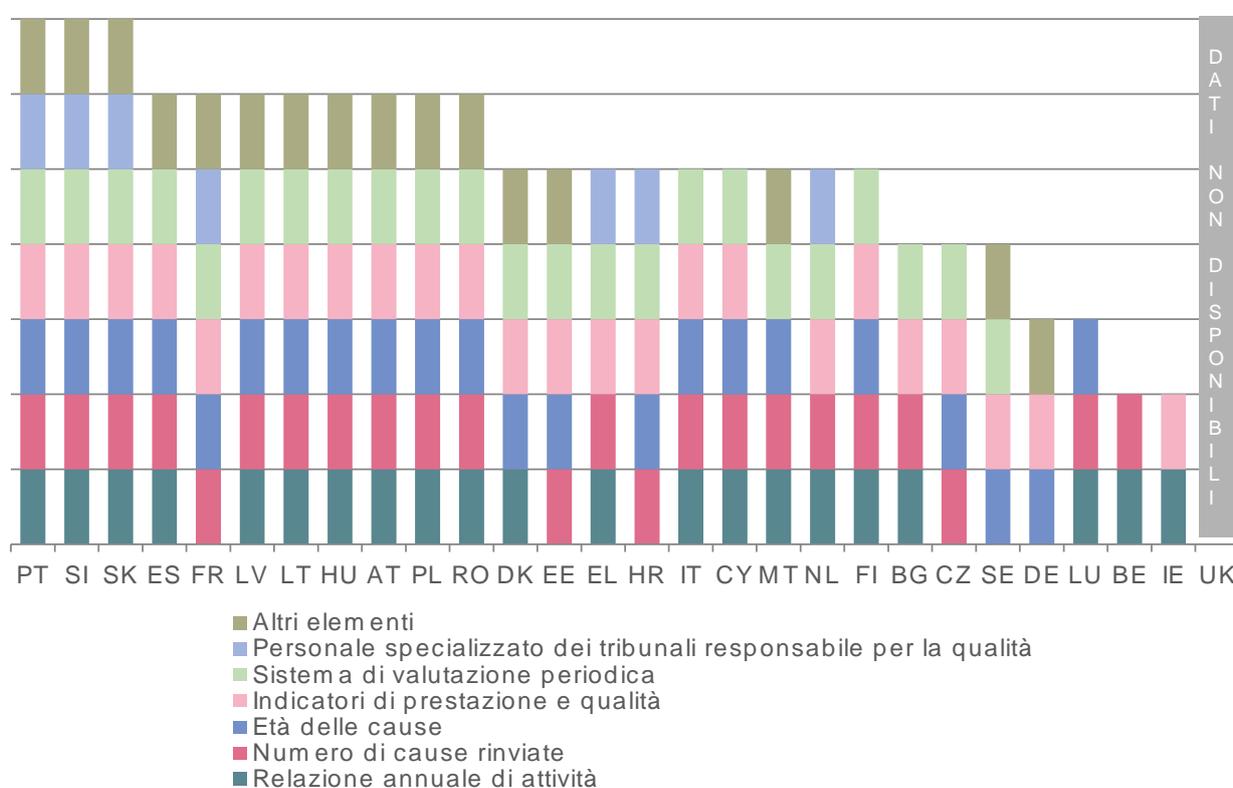
<sup>96</sup> Dati del 2018 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

sostegno a tali persone sotto forma di strumenti o di un assistente in aula, ad esempio un interprete per sordi.

### 3.2.3. Strumenti di valutazione

Il monitoraggio e la valutazione delle attività dei tribunali contribuiscono a rilevare carenze e necessità e, di conseguenza, a migliorare la qualità del sistema giudiziario. Una valutazione periodica potrebbe migliorare la capacità di reazione del sistema giudiziario alle sfide attuali e future. Strumenti TIC adeguati potrebbero fornire sistemi di gestione dei casi in tempo reale e contribuire alla produzione di statistiche nazionali armonizzate sull'apparato giudiziario. Inoltre, possono essere utilizzati per la gestione dell'arretrato giudiziario e per sistemi automatici di allerta precoce. I sondaggi sono essenziali per esaminare il funzionamento dei sistemi giudiziari dal punto di vista dei professionisti del diritto e degli utenti del sistema giudiziario. L'adeguato seguito dei sondaggi rappresenta uno dei presupposti per migliorare la qualità dei sistemi giudiziari.

**Grafico 39: disponibilità di monitoraggio e valutazioni delle attività dei tribunali (\*) (fonte: studio CEPEJ<sup>97</sup>)**

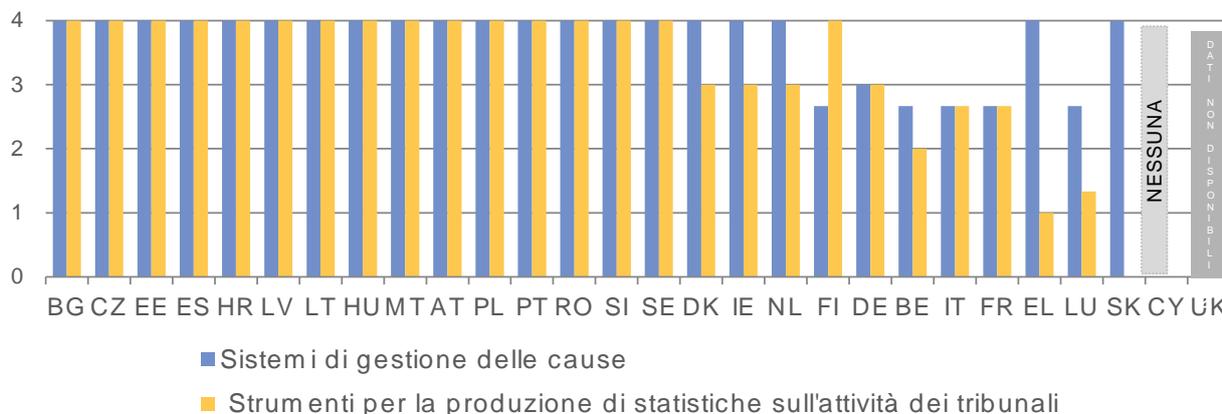


(\*) Il sistema di valutazione si riferisce alla performance dei sistemi giurisdizionali, avvalendosi di indicatori e obiettivi. Nel 2018 tutti gli Stati membri hanno riferito di disporre di un sistema che consente loro di monitorare il numero di nuove cause e decisioni emesse, nonché la durata dei procedimenti rendendo queste categorie superflue per il grafico di cui sopra. Analogamente, il lavoro più approfondito sulle norme di qualità ne ha sostituito l'uso come categoria di valutazione. I dati relativi ad "altri elementi" comprendono ad esempio: il tasso di ricambio (**AT**, **FR**); il numero di ricorsi e procedure di esecuzione (**ES**); il numero di cause in base alla tipologia di controversie (**SK**); l'esito della causa, ad esempio soddisfazione totale o parziale (**SK**); le condanne definitive e le cause sospese (**RO**); e il numero di udienze (**PL**).

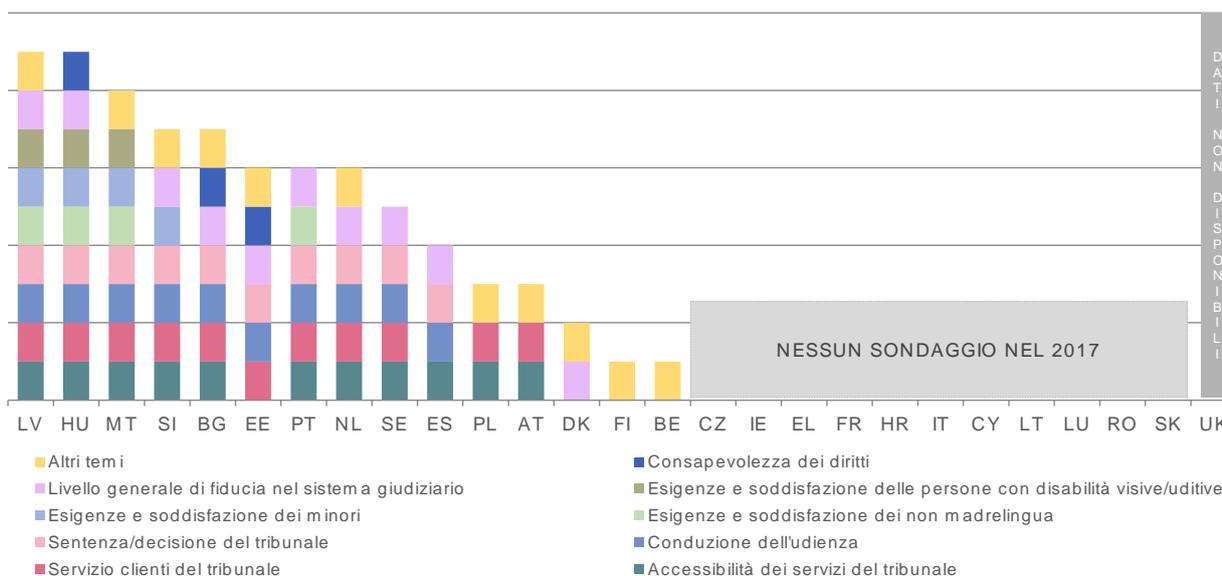
<sup>97</sup> Dati del 2017.

### Grafico 40: disponibilità di TIC per la gestione delle cause e le statistiche sulle attività dei tribunali

(0 = disponibile presso lo 0 % dei tribunali; 4 = disponibile presso il 100 % dei tribunali)<sup>98</sup>  
(fonte: studio CEPEJ)



### Grafico 41: aspetti trattati nei sondaggi condotti tra gli utenti del sistema giudiziario o i professionisti del diritto (\*) (fonte: Commissione europea<sup>99</sup>)

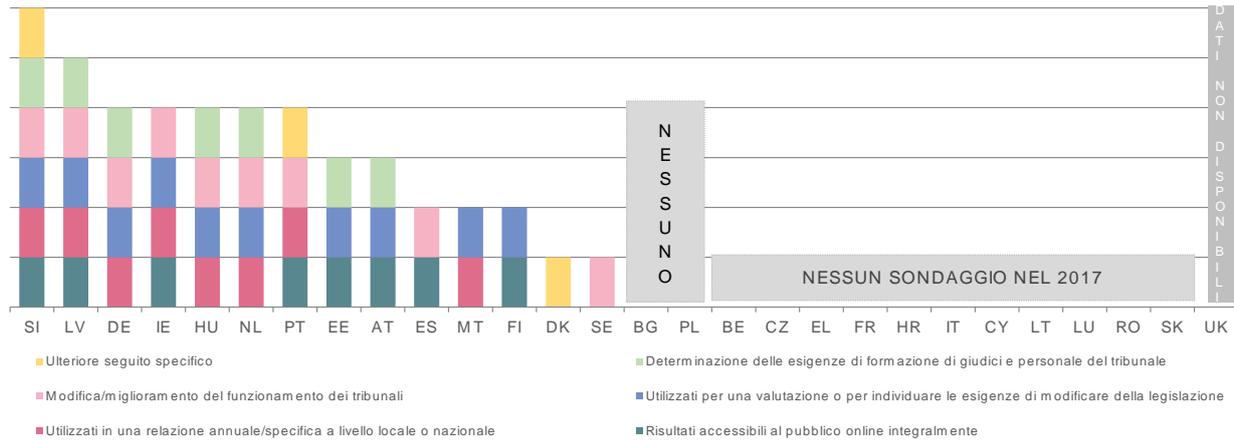


(\*) Agli Stati membri è stato assegnato un punto per ciascun aspetto trattato nel sondaggio, indipendentemente dal fatto che il sondaggio sia stato svolto a livello nazionale, regionale o di tribunale. La voce "Altri temi" comprende: accessibilità fisica (MT); usabilità del portale online contenente informazioni sui tribunali (DK); accesso a informazioni sui tribunali (PT) e disponibilità di leggibilità di moduli e istruzioni per compilarli (PL). Questa categoria include anche i sondaggi condotti tra il personale giudiziario, ad esempio sull'integrità dei giudici (HU), sul livello di conoscenza e cultura personale dei dipendenti del servizio giudiziario (PL) e sul profilo patrimoniale dei magistrati (AT), nonché aspetti qualitativi, quali la soddisfazione (AT), la qualità dell'emissione di sentenze (MT), la lealtà verso i tribunali (PT) e la concezione di pene adeguate (FI).

<sup>98</sup> Dati del 2017. Le percentuali relative alle attrezzature, che vanno dal 100 % (dispositivi pienamente operativi) allo 0 % (assenza di dispositivi), indicano la presenza operativa nei tribunali del dispositivo presentato nel grafico, in base alla scala seguente: 100 % = 4 punti se applicabile a tutte le questioni/1,33 punti per questione specifica; 50-99 % = 3 punti se applicabile a tutte le questioni/1 punto per questione specifica; 10-49 % = 2 punti se applicabile a tutte le questioni/0,66 punti per questione specifica; 1-9 % = 1 punto se applicabile a tutte le questioni/0,33 punti per questione specifica). Con "questione" ci si riferisce al tipo di contenzioso trattato (civile/commerciale, penale, amministrativo o di altro tipo).

<sup>99</sup> Dati del 2017 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

**Grafico 42: seguito dei sondaggi condotti tra gli utenti del sistema giudiziario o i professionisti del diritto (\*) (fonte: Commissione europea<sup>100</sup>)**



(\*) Agli Stati membri è stato assegnato un punto per tipo di seguito. La categoria "Ulteriore seguito specifico" comprendeva: linee guida e quadro per il nuovo portale online (DK), linee guida per la direzione politica e operativa (MT), miglioramento delle percezioni generali sul sistema giudiziario (PT), nonché la pubblicazione di strumenti informativi destinati al pubblico. IE: i dati si riferiscono al sondaggio di verifica condotto nel 2016.

<sup>100</sup> Dati del 2017 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

### 3.2.4. Norme

Le norme possono accrescere la qualità dei sistemi giudiziari. Per la prima volta, sulla base dei dati raccolti dall'associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'UE (ACA-Europa) e dalla rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE (NPSJC), il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 presenta una panoramica delle pratiche utilizzate presso i tribunali di grado più elevato e di grado inferiore che contribuiscono alla qualità delle sentenze (grafico 43).

A seguito dell'esame delle misure standard sulle tempistiche e sulle informazioni per le parti di cui nella precedente edizione, il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 si concentra sulle tempistiche, sugli arretrati e sui termini come strumento di gestione nel contesto del potere giudiziario<sup>101</sup>. Il grafico 44 presenta una panoramica degli Stati membri che utilizzano misure standard in materia di limiti di tempo, termini e arretrato. I limiti di tempo sono scadenze quantitative, ad esempio il numero massimo di giorni intercorrente tra la registrazione di una causa e la prima udienza. Sono considerate parte dell'arretrato le cause antecedenti uno specifico periodo di tempo. I termini sono obiettivi/pratiche misurabili, ad esempio l'indicazione di una percentuale prestabilita di cause da definire entro un certo periodo di tempo. Il grafico 45 mostra quali organi definiscono, monitorano e danno seguito alle norme in materia di arretrati, mentre il grafico 46 illustra in maniera più dettagliata taluni aspetti relativi ai termini.

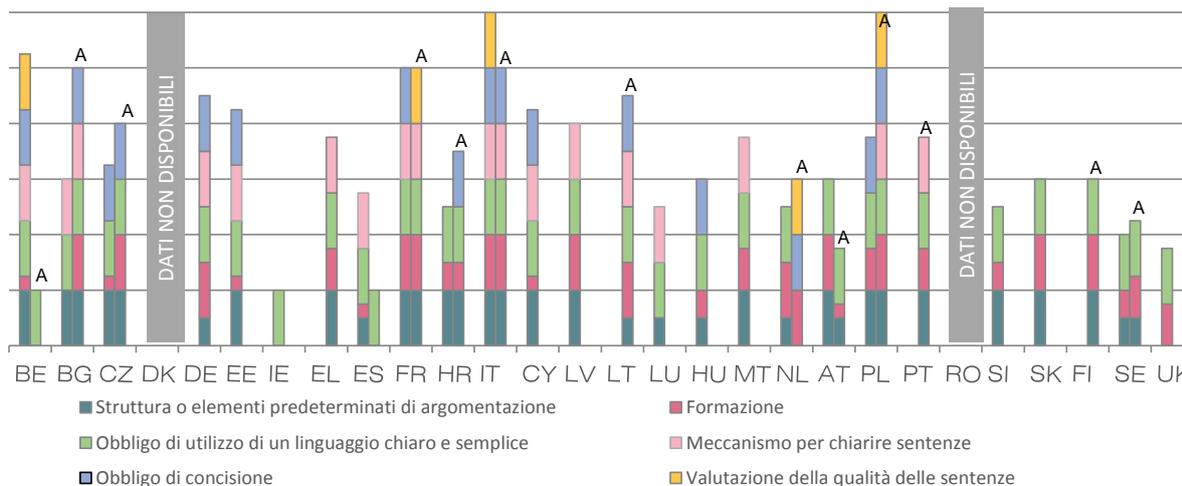
#### – Qualità delle sentenze –

Di norma sono considerate decisioni giudiziarie di elevata qualità le decisioni redatte in maniera chiara, strutturate e che stabiliscono un giusto equilibrio tra l'argomentazione e la concisione, ossia, decisioni facilmente comprensibili e applicabili. Anche la formulazione e la struttura delle decisioni giudiziarie possono avere un impatto sul modo in cui possono essere elaborate da programmi software, in particolare applicazioni di elaborazione del linguaggio naturale (NLP). Tale risultato finale può essere conseguito soltanto attraverso la combinazione di un insieme complesso e sfaccettato di elementi, quali la formazione professionale di elevata qualità dei giudici, l'adozione di buone pratiche concernenti la stesura e il monitoraggio della qualità delle decisioni, nel rispetto di l'indipendenza del potere giudiziario. L'associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'UE (ACA-Europa) ha sviluppato un questionario al quale hanno risposto le Corti supreme amministrative e le Corti supreme (membri della rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE, NPSJC). Senza entrare nel merito delle singole decisioni, il grafico 43 riporta le norme adottate dagli Stati membri per quanto concerne gli indicatori selezionati che sono ritenuti contribuire alla qualità complessiva delle sentenze.

---

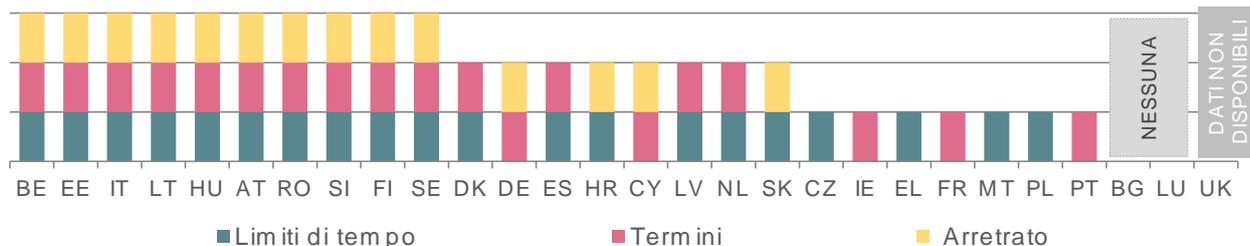
<sup>101</sup> Nel quadro di valutazione UE della giustizia, le norme sui limiti di tempo e sui termini superano i requisiti derivanti dal diritto a udienza entro un termine ragionevole sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e nell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

**Grafico 43: norme applicate per migliorare la qualità delle sentenze nei tribunali di grado più elevato (\*)** (fonte: Commissione europea in collaborazione con ACA-Europa e NPSJC)



(\*) Per ciascun Stato membro, la colonna di sinistra presenta le pratiche presso le Corti supreme, mentre la colonna di destra riporta le pratiche presso le Corti supreme amministrative (colonna contrassegnata dalla lettera "A"). Gli Stati membri figurano nell'ordine alfabetico determinato dalla loro denominazione geografica nella rispettiva lingua. Agli Stati membri è stato assegnato un punto per indicatore della qualità delle sentenze. La formazione comprende la formazione legale dei giudici sulla struttura delle decisioni scritte (0,25 punti), la formazione legale dei giudici delle Corti supreme sullo stile di argomentazione delle sentenze scritte, la formazione legale dei giudici dei tribunali di grado inferiore sullo stile di argomentazione delle decisioni scritte (0,25 punti) e la formazione sulla stesura delle sentenze (università, scuola per i giudici o sul posto di lavoro) (0,25 punti). Si presume l'esistenza dell'obbligo di utilizzo di un linguaggio chiaro e semplice laddove richiesto dalla legge, dalla regolamentazione o dalla pratica professionale (1 punto). L'obbligo di concisione è considerato applicabile qualora si basi su norme di legge, regolamenti o prassi dei tribunali (1 punto). La valutazione della qualità delle sentenze fa riferimento all'esistenza di un meccanismo interno a livello di Corte suprema destinato alla valutazione della qualità globale delle proprie decisioni (1 punto). **IT**, Corte Suprema di Cassazione: sebbene non esista uno strumento procedurale per chiarire le sentenze, in talune circostanze è comunque possibile chiarire alcuni aspetti della causa nella fase di esecuzione della decisione dinanzi a un giudice competente. **DK** e **RO**: dati non disponibili. **Tribunali partecipanti:** **BE**: Cour de Cassation (Corte suprema) e Conseil d'Etat (Consiglio di Stato) **BG**: Върховен касационен съд (Corte suprema) e Върховен административен съд (Corte suprema amministrativa). **CZ**: Nejvyšší soud (Corte suprema) e Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) **DE**: Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale). **EE**: Riikohus (Corte suprema). **IE**: Chúirt Uachtarach (Corte suprema). **EL**: Συμβούλιο της Επικρατείας (Consiglio di Stato). **ES**: Tribunal Supremo (Corte suprema). **FR**: Cour de Cassation (Corte suprema) e Conseil d'Etat (Consiglio di Stato). **HR**: Vrhovni sud (Corte suprema) e Visoki upravni (Corte suprema amministrativa). **IT**: Corte Suprema di Cassazione e Consiglio di Stato. **CY**: Ανώτατο Δικαστήριο (Corte suprema). **LV**: Augstākā tiesa (Corte suprema). **LT**: Vyriausiasis Administracinis Teismas (Corte suprema amministrativa). **LU**: Cour de Cassation (Corte suprema). **HU**: Kúria (Corte suprema). **MT**: Court of Appeal (Corte d'appello). **NL**: Hoge Raad (Corte suprema) e Raad van State (Consiglio di Stato). **AT**: Oberster Gerichtshof (Corte suprema) e Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa). **PL**: Sąd Najwyższy (Corte suprema) e Naczelny Sąd Administracyjny (Corte suprema amministrativa). **PT**: Supremo Tribunal Administrativo (Corte suprema amministrativa). **SI**: Vrhovno sodišče (Corte suprema). **SK**: Najvyšší súd (Corte suprema). **FI**: Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema). **SE**: Högsta domstolen (Corte suprema) e Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa). **UK**: Supreme Court (Corte suprema).

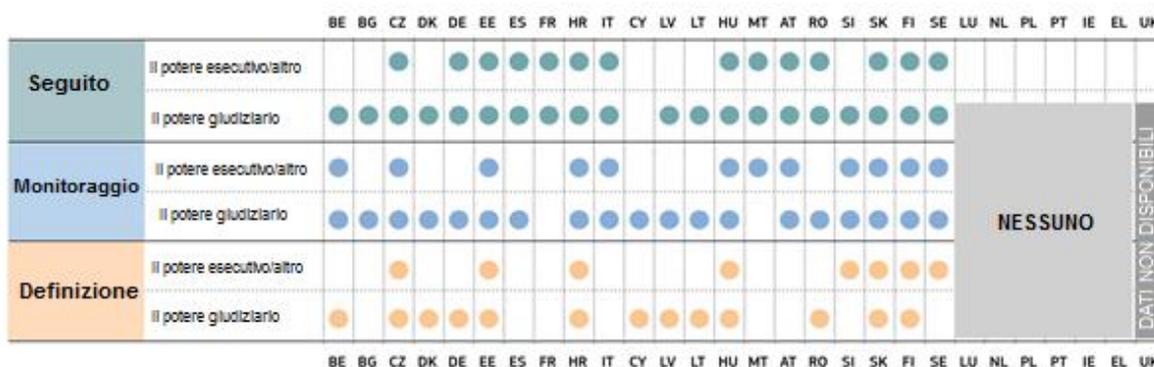
**Grafico 44: norme relative alle tempistiche (\*) (fonte: Commissione europea<sup>102</sup>)**



(\*) Agli Stati membri è stato assegnato 1 punto qualora esistano norme definite, indipendentemente dal settore (civile/commerciale, amministrativo o di altra natura).

Il grafico 45 si concentra sulle norme in materia di arretrati, costituite da misure destinate a ridurre i ritardi con l'obiettivo di migliorare il ritmo di definizione delle controversie. Il grafico mostra le competenze dei diversi poteri statali degli Stati membri in materia di definizione, monitoraggio e seguito delle norme relative agli arretrati. Il grafico 46 si concentra sui termini che possono essere uno strumento di gestione efficace nel contesto del potere giudiziario, in quanto possono contribuire a rilevare eventuali problemi in termini di efficienza e fornire assistenza nell'individuazione di soluzioni (ad esempio risorse umane o finanziarie aggiuntive, riorganizzazione del processo di gestione del tribunale, assistenza temporanea a un tribunale).

**Grafico 45: definizione e monitoraggio delle norme sugli arretrati (\*) (fonte: Commissione europea<sup>103</sup>)**

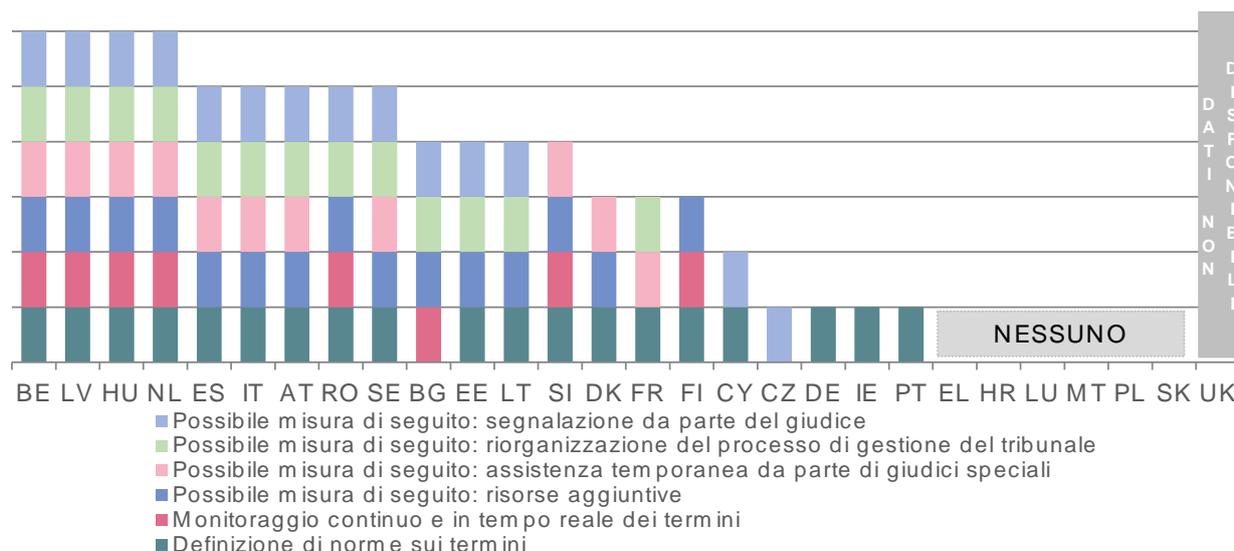


(\*) La voce "potere esecutivo" comprende istituzioni poste sotto il controllo diretto o indiretto del governo. La voce "altro" si riferisce all'Ufficio giudiziario nazionale in HU, guidato dal suo presidente eletto a maggioranza qualificata dal parlamento tra i giudici per un periodo di nove anni. La voce "potere giudiziario" comprende organi quali i presidenti dei tribunali, i consigli di giustizia, gli organi dei giudici. HU: l'Ufficio giudiziario nazionale è coinvolto nella definizione, nel monitoraggio e nel seguito delle norme sugli arretrati.

<sup>102</sup> Dati del 2018 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

<sup>103</sup> Dati del 2018 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

**Grafico 46: termini: definizione, monitoraggio automatico e seguito (\*) (fonte: Commissione europea<sup>104</sup>)**



### 3.2.5. Sintesi sulla qualità dei sistemi giudiziari

Un accesso semplice, risorse sufficienti, strumenti di valutazione efficaci, nonché pratiche e norme appropriate sono i fattori che contribuiscono a un'elevata qualità dei sistemi giudiziari. I cittadini e le imprese si aspettano decisioni di elevata qualità da un sistema giudiziario efficiente<sup>105</sup>. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 sviluppa il suo esame comparativo di questi fattori.

#### Accessibilità

La presente edizione prende in esame elementi che contribuiscono a un sistema giudiziario favorevole ai cittadini:

- pressoché tutti gli Stati membri forniscono accesso a **talune informazioni online** in merito al loro sistema giudiziario, ivi compreso un portale web centralizzato con moduli online e formazione interattiva sui diritti legali (grafico 20). Le differenze si registrano in termini di contenuto delle informazioni e di adeguatezza di dette informazioni alle esigenze dei cittadini. Ad esempio, per quanto concerne la possibilità di calcolare il patrocinio a spese dello Stato attraverso una simulazione online, un numero maggiore di Stati membri (13) consente alle persone di verificare se hanno diritto o meno a beneficiare di tale patrocinio. Sebbene informazioni per i non madrelingua siano disponibili nella maggior parte degli Stati membri, ciò non è sempre vero nel caso di informazioni mirate rivolte ai minori e alle persone con disabilità visive o uditive;
- la **disponibilità del patrocinio a spese dello Stato e il livello delle spese di giustizia** hanno un impatto importante sull'accesso al sistema giudiziario, in particolare per le persone in condizioni di povertà. Il grafico 21 mostra che in alcuni Stati membri, i consumatori con reddito inferiore alla soglia di povertà di Eurostat non beneficiano del patrocinio a spese dello

<sup>104</sup> Dati del 2018 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

<sup>105</sup> L'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari è diventato un tema di attualità. Nell'aprile del 2018 la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo "L'intelligenza artificiale per l'Europa" [COM(2018) 237 final] nella quale si sottolinea l'importanza degli investimenti in settori chiave di applicazione quali la pubblica amministrazione, compresa la giustizia. Negli anni a venire il quadro di valutazione UE della giustizia potrebbe fornire una panoramica della situazione negli Stati membri. I grafici 26 e 43 (disposizioni per la pubblicazione online delle sentenze e pratiche per la qualità delle sentenze) presentano già dati relativi a fattori fondamentali per lo sviluppo di un solido settore delle tecnologie applicate al contesto giuridico (*legal tech*) in Europa.

Stato. Rispetto allo scorso anno, tuttavia, due di questi Stati membri hanno reso più accessibile il patrocinio a spese dello Stato. Allo stesso tempo, nel corso degli anni, tale patrocinio è diventato meno accessibile in taluni Stati membri. Il livello delle spese di giustizia (grafico 22) è rimasto sostanzialmente stabile dal 2016, sebbene in vari Stati membri tali spese siano aumentate in proporzione al valore della causa, in particolare per le cause di modesta entità, circostanza questa imputabile all'incremento della spesa minima di giustizia applicabile. La difficoltà a beneficiare del patrocinio a spese dello Stato associata a livelli di spese di giustizia parzialmente considerevoli in taluni Stati membri potrebbe avere un effetto dissuasivo ad accedere al sistema giudiziario per le persone in condizioni di povertà;

- la **disponibilità di mezzi elettronici** durante i procedimenti giudiziari contribuisce a facilitare l'accesso alla giustizia e a ridurre i ritardi e i costi. Il grafico 23 mostra che in più della metà degli Stati membri la presentazione elettronica di istanze non è in atto o è possibile soltanto in misura limitata e che non tutti gli Stati membri consentono di seguire online lo sviluppo dei procedimenti giudiziari;
- nella maggior parte degli Stati membri esistono norme sulle **modalità di informazione delle parti circa i progressi delle rispettive cause**, il calendario del tribunale o possibili ritardi (grafico 24). Rispetto agli anni precedenti, alcuni Stati membri hanno migliorato notevolmente tali norme. Le differenze tra gli Stati membri riguardano soprattutto i metodi utilizzati. Mentre alcuni Stati membri dispongono di un sistema di notifica automatizzata via posta elettronica o SMS che fornisce informazioni in merito a ritardi, calendari o progressi generali delle cause, altri forniscono semplicemente accesso online alle informazioni relative a una causa, mentre alcuni altri lasciano tale decisione a discrezione dei tribunali;
- rispetto agli anni precedenti, è stato registrato un miglioramento dell'**accesso online alle sentenze dei tribunali** (grafico 25) in particolare per quanto concerne la pubblicazione di sentenze di grado più elevato: 19 Stati membri pubblicano tutte le sentenze civili/commerciali ed amministrative. Per la prima volta, il quadro di valutazione UE della giustizia presenta la pubblicazione di sentenze penali. Da tali dati emerge che 19 Stati membri pubblicano tutte le sentenze penali di grado più elevato. Gli sviluppi positivi invitano tutti gli Stati membri a migliorare ulteriormente, in quanto le decisioni di grado più elevato svolgono un ruolo importante ai fini della coerenza della giurisprudenza. Poiché varie disposizioni per la pubblicazione online (grafico 26) potrebbero facilitare le ricerche di giurisprudenza pertinente, l'identificazione delle sentenze con parole chiave e un maggiore uso dell'identificatore europeo della giurisprudenza (ECLI) potrebbero essere ulteriormente sviluppati;
- il numero di Stati membri che promuovono l'uso volontario di **metodi alternativi di risoluzione delle controversie** (ADR) (grafico 27) per le controversie private continua a crescere rispetto agli anni precedenti. Tale risultato è stato ottenuto principalmente introducendo maggiori incentivi per l'uso dell'ADR in diversi settori del diritto. Sono state prese in considerazione anche controversie amministrative e meno della metà degli Stati membri autorizza il ricorso all'ADR in tale contesto.

### *Risorse*

Disporre di sistemi giudiziari di alta qualità negli Stati membri richiede livelli sufficienti di risorse finanziarie e umane, compresi gli investimenti necessari in infrastruttura fisica e tecnica, un'adeguata formazione iniziale e continua nonché diversità tra i giudici, ivi compreso l'equilibrio di genere. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 mostra quanto segue:

- in termini di **risorse finanziarie**, dai dati emerge che, nel complesso, nel 2017 la spesa totale delle amministrazioni pubbliche per i tribunali è rimasta sostanzialmente stabile negli Stati membri, registrando persistenti differenze significative negli importi effettivi tra gli Stati membri, tanto in EUR per abitante quanto in percentuale rispetto al PIL (grafici 28 e 29). Tuttavia, un numero inferiore di Stati membri ha aumentato la propria spesa nel 2017 rispetto

al 2016. Nel determinare le risorse finanziarie da destinare al sistema giudiziario, gli Stati membri utilizzano per la maggior parte i costi storici o effettivi, mentre pochi si basano sull'effettivo carico di lavoro o sulle richieste dei tribunali (grafico 30);

- per la prima volta, sulla base dei dati raccolti da Eurostat, il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 presenta anche la **ripartizione della spesa totale in categorie diverse**. Il grafico 31 mostra differenze significative nei modelli di spesa tra gli Stati membri. Da un lato, mentre gli stipendi e i salari dei giudici e del personale giudiziario (compresi i contributi sociali) rappresentano la quota maggiore nella maggior parte degli Stati membri, gli investimenti in immobilizzazioni quali edifici giudiziari e software sono molto bassi e, in alcuni casi, addirittura assenti. Dall'altro, la spesa per i costi di esercizio (ad esempio affitti di immobili, patrocinio a spese dello Stato e altri beni di consumo) è considerevolmente più elevata in taluni Stati membri (grafico 31);
- **le donne** rappresentano una grande maggioranza tra i giudici. Nei tribunali di primo e secondo grado prevalgono nella maggior parte degli Stati membri (grafico 33). Tale situazione risulta tuttavia invertita presso le Corti supreme in seno alle quali le donne rappresentano meno del cinquanta per cento dei giudici nella maggior parte degli Stati membri (grafico 34). Tuttavia, la percentuale di giudici donne presso le Corti supreme è cresciuta rispetto al 2010 nella maggior parte degli Stati membri;
- per quanto concerne la **formazione dei giudici**, mentre la maggior parte degli Stati membri offre formazione continua in materia di diritto dell'UE, di diritto di un altro Stato membro e di competenze giudiziarie, un numero inferiore offre formazione in materia di competenze informatiche, gestione dei tribunali ed etica giudiziaria (grafico 37). Per quanto concerne la formazione in materia di comunicazione con gruppi vulnerabili di parti, sembrano esserci miglioramenti a beneficio di minori, persone con disabilità visive/uditive e vittime di violenza di genere (grafico 38); ciò è meno vero in relazione ai richiedenti asilo. Meno della metà degli Stati membri offre corsi di formazione sulla sensibilizzazione in merito alle notizie false e sulla capacità di gestirle, nonché in merito a questioni legate ai media sociali.

#### *Strumenti di valutazione*

- **Il monitoraggio e la valutazione** delle attività dei tribunali (grafico 39) sono svolti in tutti gli Stati membri. In genere tali attività includono diversi indicatori di prestazioni e di qualità e la produzione regolare di relazioni. Quasi tutti gli Stati membri monitorano il numero e la durata delle cause giudiziarie e dispongono di sistemi di valutazione periodica. Rispetto agli anni precedenti, diversi Stati membri hanno esteso il monitoraggio ad aspetti più specifici e taluni hanno coinvolto personale giudiziario più specializzato in materia di qualità;
- numerosi Stati membri devono ancora attuare **sistemi TIC di gestione delle cause** secondo il loro pieno potenziale, e non è stato conseguito alcun miglioramento rispetto agli anni precedenti (grafico 40). Tali sistemi sostengono varie finalità, tra le quali la generazione di statistiche, e devono essere attuati in maniera coerente nel contesto dell'intero sistema giudiziario. Alcuni Stati membri dispongono di sistemi di allerta precoce che consentono di rilevare i malfunzionamenti o il mancato rispetto delle norme di trattamento delle cause, il che consente l'individuazione di soluzioni tempestive. In alcuni Stati membri non è ancora possibile garantire una raccolta di dati a livello nazionale in tutti i settori della giustizia;
- il **ricorso a sondaggi** tra gli utenti del sistema giudiziario e i professionisti del diritto (grafico 41) è diminuito e un numero crescente di Stati membri ha deciso di non condurre sondaggi. L'accessibilità, l'assistenza ai clienti, udienze e sentenze, nonché la fiducia generale nel sistema giudiziario sono rimasti temi fondamentali dei sondaggi, tuttavia soltanto alcuni Stati membri hanno posto domande in merito alla soddisfazione dei gruppi con bisogni speciali e alla consapevolezza dei diritti. Pressoché tutti gli Stati membri che hanno utilizzato sondaggi hanno altresì assicurato un seguito in merito agli stessi (grafico 42), sebbene la portata del

seguito abbia continuato a variare notevolmente. In generale i risultati dei sondaggi sono stati resi pubblici e sono andati ad alimentare relazioni; inoltre, nella maggior parte degli Stati membri i risultati dei sondaggi hanno consentito di individuare la necessità di modificare la legislazione.

### *Norme*

Le norme possono accrescere la qualità dei sistemi giudiziari. La presente edizione continua a esaminare in maniera più approfondita talune norme volte a migliorare le tempistiche dei procedimenti e le informazioni fornite alle parti. Per la prima volta, il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 include altresì dati sulle norme in materia di qualità delle sentenze.

- Sulla base dei dati raccolti da ACA-Europe e NPSJC, il grafico 43 evidenzia che le norme riguardanti la **qualità delle sentenze** differiscono notevolmente tra gli Stati membri e, in taluni Stati membri, anche tra i tribunali considerati. Tuttavia, la maggior parte degli Stati membri fornisce una sorta di formazione professionale per i giudici sulla struttura, sullo stile di argomentazione e sulla stesura delle sentenze;

nella maggior parte degli Stati membri, la **struttura e l'argomentazione delle decisioni** comprendono elementi predeterminati. Inoltre, in taluni Stati membri gli utenti del sistema giudiziario hanno accesso a meccanismi che consentono di ottenere chiarimenti in merito alle decisioni dei tribunali, una pratica interessante per migliorare sistemi giudiziari favorevoli ai cittadini.

Le corti supreme che utilizzano **strumenti di autovalutazione della qualità** delle loro decisioni sono una minoranza, nonostante tale pratica possa consentire miglioramenti rispettando nel contempo l'indipendenza del potere giudiziario.

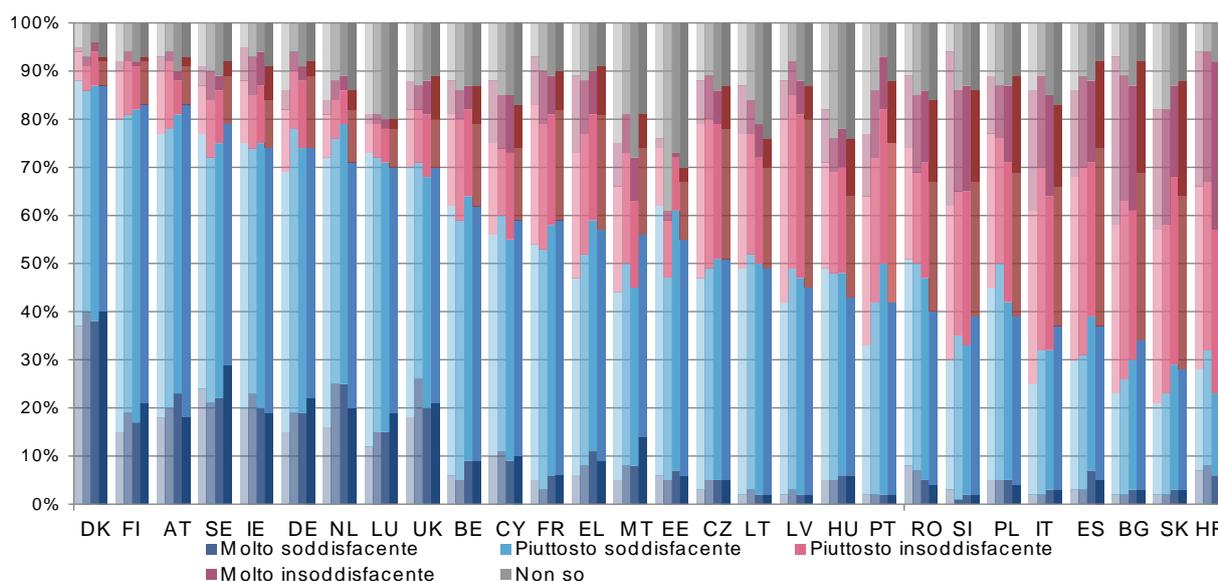
- la maggior parte degli Stati membri applica **norme relative alle tempistiche**. Tuttavia, taluni Stati membri che si trovano a dover far fronte a sfide particolari in termini di efficienza attualmente non ne fanno uso. Le norme sull'arretrato non sono ancora così diffuse come quelle che fissano i limiti di tempo (ad esempio tempo fissato dalla registrazione di una causa fino alla prima udienza) e i termini (ad esempio specificando una percentuale predefinita di cause da completare entro un determinato periodo di tempo) (grafico 44).
- le norme sull'**arretrato** sono uno strumento utile che può contribuire a una migliore gestione delle cause e una migliore efficienza. Dal grafico 45 emerge che l'arretrato è per lo più definito esclusivamente dal potere giudiziario o in collaborazione con quello esecutivo. Il monitoraggio e il seguito sono principalmente responsabilità spettanti al potere giudiziario, mentre, in alcuni Stati membri, anche l'esecutivo svolge un ruolo nelle fasi di monitoraggio e seguito.
- Sebbene la maggior parte degli Stati membri disponga di norme sulle **tempistiche** (grafico 46), soltanto alcuni dispongono di meccanismi di monitoraggio continuo in relazione alle tempistiche predefinite. Dal quadro di valutazione UE della giustizia 2019 emerge che la maggior parte degli Stati membri utilizza risorse supplementari per le misure di seguito che, tuttavia, differiscono in termini di ambito di applicazione. La misura di seguito più comune è la riorganizzazione del processo di gestione dei tribunali, mentre la possibilità di disporre di assistenza temporanea da parte di giudici speciali è prevista soltanto da pochi Stati membri.

### 3.3. Indipendenza

L'indipendenza della magistratura è un requisito derivante dal principio di tutela giurisdizionale effettiva di cui all'articolo 19 del TUE e dal diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un organo giurisdizionale sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (la "Carta") (articolo 47)<sup>106</sup>. Essa garantisce l'equità, la prevedibilità e la certezza dell'ordinamento giuridico, elementi essenziali per lo Stato di diritto e un ambiente che attiri gli investimenti. L'indipendenza percepita della magistratura è un fattore che promuove la crescita, in quanto una mancanza percepita di indipendenza può scoraggiare gli investimenti. Oltre agli indicatori sull'indipendenza percepita del sistema giudiziario provenienti da varie fonti, il quadro di valutazione presenta numerosi indicatori relativi al 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. Riflettendo il contributo fornito dalla rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ), dalla rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE (NPSJC) e dall'associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'UE (ACA- Europa), il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 presenta indicatori nuovi o aggiornati in relazione alle garanzie giuridiche relative ai procedimenti disciplinari concernenti giudici e alla nomina dei giudici-membri dei Consigli di giustizia, nonché relative all'organizzazione delle procure.

#### 3.3.1. Indipendenza percepita del sistema giudiziario

**Grafico 47: indipendenza percepita della magistratura da parte dei cittadini (\*)** (fonte: Eurobarometro<sup>107</sup> – colori chiari: 2016, 2017 e 2018, colori scuri: 2019)



(\*) Gli Stati membri sono ordinati innanzitutto in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura è molto soddisfacente o piuttosto soddisfacente (complessivamente soddisfacente); se taluni Stati membri presentano una medesima percentuale per la valutazione complessivamente soddisfacente, vengono ordinati in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura è piuttosto insoddisfacente o molto insoddisfacente (complessivamente insoddisfacente); se taluni Stati membri presentano una medesima percentuale per la valutazione complessivamente soddisfacente e complessivamente insoddisfacente, vengono ordinati in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura è molto soddisfacente; se taluni Stati membri presentano una medesima percentuale per la valutazione complessivamente soddisfacente, complessivamente insoddisfacente e molto

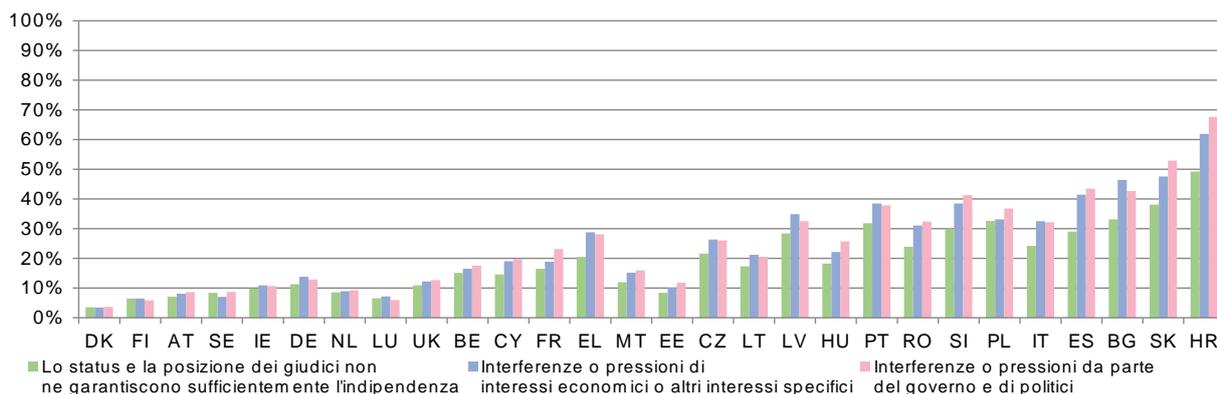
<sup>106</sup> Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=IT>.

<sup>107</sup> Indagine Eurobarometro FL474, condotta tra il 9 e l'11 gennaio 2019. Risposte alla domanda: "In base alle Sue conoscenze, come giudica il sistema giudiziario in (paese dell'intervistato) in termini di indipendenza della magistratura? Pensa che sia molto soddisfacente, piuttosto soddisfacente, piuttosto insoddisfacente o molto insoddisfacente?", cfr.: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_it).

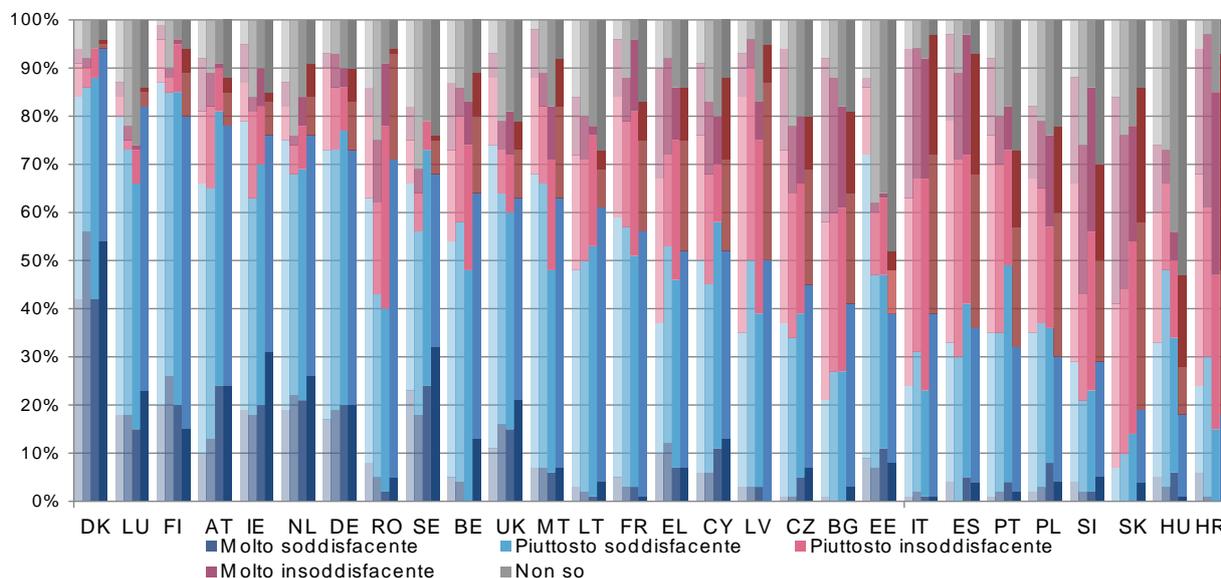
soddisfacente, vengono ordinati in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura molto insoddisfacente.

Il grafico 48 mostra i principali motivi indicati dagli intervistati per giustificare la loro percezione riguardo alla mancanza di indipendenza della magistratura. I cittadini intervistati che considerano "piuttosto insoddisfacente" o "molto insoddisfacente" l'indipendenza della magistratura potevano scegliere tra tre motivi principali per giustificare il loro giudizio. Gli Stati membri sono elencati nel medesimo ordine del grafico 47.

**Grafico 48: principali motivi per la percezione, da parte dei cittadini, della mancanza di indipendenza** (percentuale di tutti gli intervistati — un valore più elevato corrisponde ad una maggiore influenza) (fonte: Eurobarometro<sup>108</sup>)



**Grafico 49: indipendenza percepita della magistratura da parte delle imprese (\*)** (fonte: Eurobarometro<sup>109</sup> — colori chiari: 2016, 2017 e 2018, colori scuri: 2019)



(\*) Gli Stati membri sono ordinati innanzitutto in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura è molto soddisfacente o piuttosto soddisfacente (complessivamente soddisfacente); se taluni Stati membri presentano una medesima percentuale

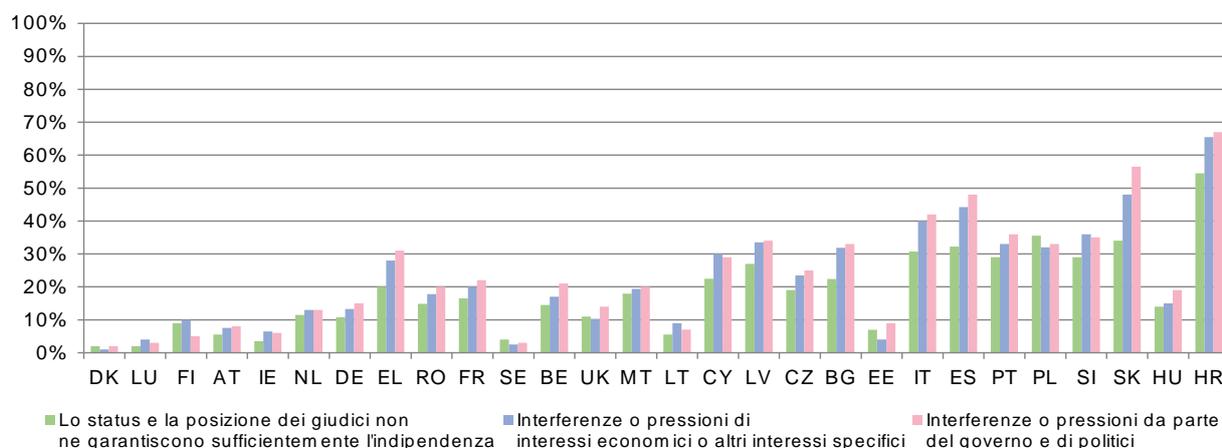
<sup>108</sup> Indagine Eurobarometro FL474; risposte alla domanda: "In che misura ciascuno dei seguenti motivi ha determinato il Suo giudizio circa l'indipendenza del sistema giudiziario in (paese dell'intervistato): moltissimo, abbastanza, non molto, per niente?".

<sup>109</sup> Indagine Eurobarometro FL475, condotta tra il 7 gennaio e il 16 gennaio 2019. Risposte alla domanda: "In base alle Sue conoscenze, come giudica il sistema giudiziario in (paese dell'intervistato) in termini di indipendenza della magistratura? Pensa che sia molto soddisfacente, piuttosto soddisfacente, piuttosto insoddisfacente o molto insoddisfacente?", cfr.: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_it).

per la valutazione complessivamente soddisfacente, vengono ordinati in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura è piuttosto insoddisfacente o molto insoddisfacente (complessivamente insoddisfacente); se taluni Stati membri presentano una medesima percentuale per la valutazione complessivamente soddisfacente e complessivamente insoddisfacente, vengono ordinati in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura è molto soddisfacente; se taluni Stati membri presentano una medesima percentuale per la valutazione complessivamente soddisfacente, complessivamente insoddisfacente e molto insoddisfacente, vengono ordinati in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura molto insoddisfacente.

Il grafico 50 mostra i principali motivi indicati dagli intervistati per giustificare la loro percezione riguardo alla mancanza di indipendenza della magistratura. Gli intervistati tra le imprese che considerano "piuttosto insoddisfacente" o "molto insoddisfacente" l'indipendenza della magistratura potevano scegliere tra tre motivi principali per giustificare il loro giudizio. Gli Stati membri sono elencati nel medesimo ordine del grafico 49.

**Grafico 50: principali motivi per la percezione, da parte delle imprese, della mancanza di indipendenza (percentuale di tutti gli intervistati — un valore più elevato corrisponde ad una maggiore influenza) (fonte: Eurobarometro<sup>110</sup>)**



<sup>110</sup> Indagine Eurobarometro FL475; risposte alla domanda: "In che misura ciascuno dei seguenti motivi ha determinato il Suo giudizio circa l'indipendenza del sistema giudiziario in (paese dell'intervistato): moltissimo, abbastanza, non molto, per niente?".

**Grafico 51: FEM: percezione dell'indipendenza della magistratura da parte delle imprese** (percezione — più il valore è elevato, migliore è la percezione) (fonte: Forum economico mondiale<sup>111</sup>)



### 3.3.2. Indipendenza strutturale

Le garanzie di indipendenza strutturale presuppongono l'esistenza di regole, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti<sup>112</sup>.

Sono state elaborate norme europee, in particolare dal Consiglio d'Europa, ad esempio nella *Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2010 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità*<sup>113</sup>. Il quadro di valutazione presenta diversi indicatori relativi alle modalità organizzative dei sistemi giudiziari a tutela dell'indipendenza della magistratura.

Per la prima volta, la presente edizione del quadro di valutazione comprende indicatori su organi e autorità coinvolti in procedimenti disciplinari concernenti giudici (grafici 52 e 53) e, come lo

<sup>111</sup> Il Forum economico mondiale (FEM) basa il suo indicatore sulle risposte del sondaggio alla domanda: "Nel Suo paese, in che misura la magistratura è indipendente dalle influenze di membri di amministrazioni pubbliche, cittadini o imprese? [1 = per nulla indipendente; 7 = del tutto indipendente]". Al sondaggio ha partecipato un campione rappresentativo delle imprese che rappresentano i principali settori dell'economia (agricoltura, industria manifatturiera e non, e servizi) in tutti gli Stati membri interessati. Il sondaggio è stato condotto in diversi formati, dai colloqui faccia a faccia o telefonici con dirigenti d'impresa, all'invio per posta di formati cartacei e ai sondaggi online, disponibili all'indirizzo. Cfr. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>.

<sup>112</sup> Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 luglio 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punto 66. Cfr. anche i punti 46 e 47 della raccomandazione CM/Rec(2010)12 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità (adottata dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010) e relazione, secondo le quali l'autorità che adotta decisioni in merito alla selezione e alla carriera dei giudici dovrebbe essere indipendente dal potere esecutivo e da quello legislativo. Per garantire la sua indipendenza, almeno la metà dei membri dell'autorità devono essere giudici scelti da parte dei loro colleghi. Tuttavia, quando le disposizioni costituzionali o altre disposizioni di legge prevedono che il capo dello Stato, il governo o il potere legislativo assumano decisioni in merito alla selezione e alla carriera dei giudici, deve essere riconosciuto ad un organo competente e indipendente, composto di una parte sostanziale di membri provenienti dal potere giudiziario (fatte salve le norme applicabili ai consigli superiori della magistratura di cui al capitolo IV), il potere di formulare raccomandazioni o esprimere pareri, cui l'autorità competente per la nomina secondo prassi si attenga.

<sup>113</sup> Cfr. raccomandazione CM/Rec(2010)12 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità, adottata dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010 e relazione (in appresso: "la raccomandazione CM/Rec(2010)12").

scorso anno, riporta un indicatore sulla nomina dei giudici membri dei Consigli di giustizia (grafico 54)<sup>114</sup>. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 espande la sua panoramica sulle modalità di gestione e organizzazione delle procure negli Stati membri (grafici 55, 56 e 57)<sup>115</sup>. I grafici illustrano i quadri nazionali così come erano in vigore nel mese di dicembre del 2018.

I grafici presentati nel quadro di valutazione non forniscono una valutazione né presentano dati quantitativi sull'efficacia delle garanzie. Non intendono riflettere la complessità e i dettagli delle garanzie. Un maggior numero di garanzie non si traduce, di per sé, in una maggiore efficienza del sistema giudiziario. Si noti inoltre che, per garantire l'indipendenza della magistratura, è altrettanto fondamentale dare concreta attuazione alle prassi e alle politiche volte a promuovere l'integrità e a prevenire la corruzione nel sistema giudiziario. In definitiva, la tutela effettiva dell'indipendenza giudiziaria richiede una cultura dell'integrità e dell'imparzialità, condivisa dai magistrati e rispettata dalla società in generale.

---

<sup>114</sup> I grafici si basano sulle risposte fornite a un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia, che non sono membri dell'ENCJ oppure la cui adesione all'ENCJ è stata sospesa (CZ, DE, EE, CY, LU, AT, PL e FI), le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE.

<sup>115</sup> I grafici si basano sulle risposte a un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

I procedimenti disciplinari concernenti giudici sono tra le circostanze più sensibili in relazione all'indipendenza della magistratura. Secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea "il requisito di indipendenza richiede inoltre che il regime disciplinare di coloro che hanno una funzione giurisdizionale presenti le garanzie necessarie per evitare qualsiasi rischio di utilizzo di un siffatto regime come sistema di controllo politico del contenuto delle decisioni giudiziarie"<sup>116</sup>. L'insieme delle garanzie individuate dalla Corte di giustizia come essenziali ai fini della salvaguardia dell'indipendenza del potere giudiziario include norme che definiscono sia i comportamenti che integrano illeciti disciplinari sia le sanzioni concretamente applicabili, che prevedono l'intervento di un organo indipendente conformemente a una procedura che garantisca appieno i diritti consacrati agli articoli 47 e 48 della Carta, in particolare i diritti della difesa, e che sanciscono la possibilità di contestare in sede giurisdizionale le decisioni degli organi disciplinari<sup>117</sup>. La Corte di giustizia ha affermato che "l'articolo 267 TFUE conferisce ai giudici nazionali la più ampia facoltà di adire la Corte (...) in qualsiasi momento da essi ritenuto opportuno"<sup>118</sup>. La Corte ha aggiunto che qualsiasi norma nazionale che inibisce tale discrezionalità "per evitare che (...) vengano inflitte sanzioni disciplinari" "lede le prerogative riconosciute ai giudici nazionali dall'articolo 267 TFUE e, pertanto, l'efficace cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali posta in essere dal meccanismo del rinvio pregiudiziale"<sup>119</sup>. La Corte in seguito ha dichiarato che "costituisce una garanzia inerente all'indipendenza dei giudici il fatto di non essere esposti a sanzioni disciplinari per (...) [la trasmissione] alla Corte [di] una domanda di pronuncia pregiudiziale"<sup>120</sup>.

Secondo le norme del Consiglio d'Europa, può essere promosso procedimento disciplinare nei confronti dei giudici che non ottemperano ai loro doveri in modo efficace e adeguato<sup>121</sup>. L'interpretazione della legge, l'apprezzamento dei fatti o la valutazione delle prove effettuate dai giudici per deliberare su affari giudiziari non deve fondare responsabilità disciplinare o civile, tranne che nei casi di dolo e colpa grave<sup>122</sup>. Inoltre, un tale procedimento deve svolgersi da parte di un'autorità indipendente o di un tribunale con tutte le garanzie dell'equo processo e il giudice soggetto a tale procedimento disciplinare deve avere il diritto di impugnare la decisione e la sanzione. Le sanzioni disciplinari devono essere proporzionate<sup>123</sup>.

Il grafico 52 presenta una panoramica delle autorità che decidono in materia di sanzioni disciplinari nei confronti dei giudici ordinari, che possono essere: a) autorità ordinarie indipendenti quali i tribunali (Corte suprema, tribunale amministrativo o presidente del tribunale) o i Consigli di giustizia; oppure b) altre autorità i cui membri sono specificamente nominati dal Consiglio di giustizia, da giudici o dal potere esecutivo per pronunciare decisioni nel contesto di procedimenti disciplinari concernenti giudici.

---

<sup>116</sup> Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 luglio 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punto 67.

<sup>117</sup> Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 luglio 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punto 67.

<sup>118</sup> Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 5 luglio 2016, *Ognyanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, punto 17.

<sup>119</sup> Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 5 luglio 2016, *Ognyanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, punto 25.

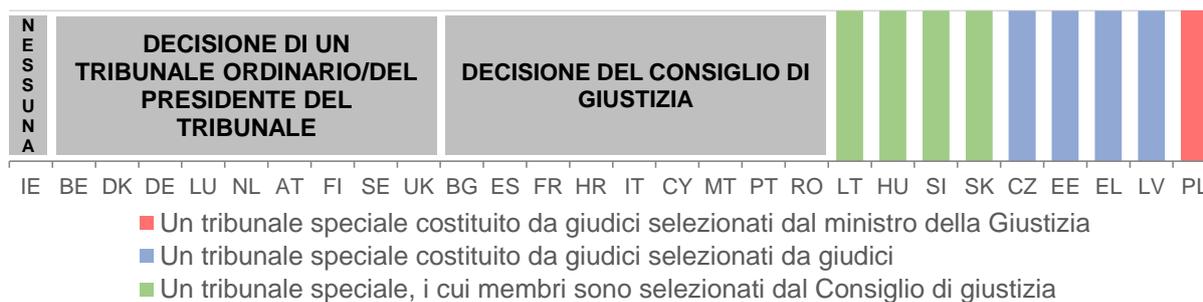
<sup>120</sup> Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 12 febbraio 2019, *RH*, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110, punto 47.

<sup>121</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12, punto 69.

<sup>122</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12, punto 66.

<sup>123</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12, punto 69.

**Grafico 52: autorità che decide le sanzioni disciplinari nei confronti dei giudici (\*)<sup>124</sup>**



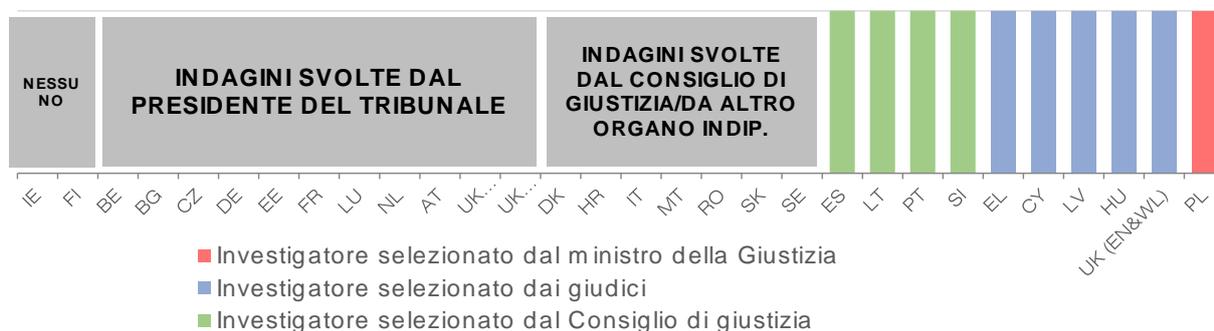
(\*) **BG**: sanzioni disciplinari più leggere possono essere imposte dal presidente del tribunale. **CZ**: i procedimenti disciplinari sono esaminati dalle sezioni disciplinari della Corte suprema amministrativa. I membri sono proposti dal presidente del tribunale a partire da un elenco di giudici e sono scelti mediante estrazione a sorte. **DK**: decide la Corte speciale per i procedimenti disciplinari e la revisione i cui membri sono proposti da diversi attori (potere giudiziario, studio legale e organizzazione pubblica) e nominati dal ministero della Giustizia su raccomandazione del Consiglio per le nomine giudiziarie (organo indipendente). **DE**: misure disciplinari possono essere applicate nel contesto di procedimenti disciplinari formali (articolo 63 della legge tedesca sul potere giudiziario) da parte di tribunali disciplinari ("Dienstgerichte der Länder" in relazione ai giudici del Land e "Dienstgericht des Bundes" in relazione ai giudici federali) che sono costituiti da collegi speciali di giudici in seno ai tribunali ordinari. I membri di tali collegi sono nominati dai giudici ("Präsidium") dello specifico tribunale (tribunale regionale superiore o tribunale regionale o Corte federale di cassazione). Misure disciplinari meno severe, quali un'ammonizione, possono essere emesse in una sentenza disciplinare (articolo 64 della legge tedesca sul potere giudiziario) dal presidente di un tribunale o dal ministero della Giustizia (tanto a livello di Land quanto a livello federale). **EE**: i procedimenti disciplinari vengono esaminati dalla sezione disciplinare nominata dalla Corte suprema e dall'assemblea generale di tutti i giudici estoni. **IE**: i giudici non sono soggetti ad un organo disciplinare o ad un regime disciplinare, fatta eccezione per la procedura prevista dalla costituzione ai sensi della quale un giudice può essere rimosso dal suo incarico per comportamento scorretto o incapacità dichiarata a fronte di risoluzioni approvate da entrambe le camere del parlamento (Oireachtas) che ne chiedono la rimozione. **EL**: l'autorità disciplinare sui giudici viene esercitata, in primo e secondo grado, da consigli composti da giudici regolari di rango superiore scelti a sorte. L'autorità disciplinare sui giudici di rango elevato è esercitata dal Consiglio supremo disciplinare. **LV**: i procedimenti disciplinari sono esaminati dal consiglio di disciplina dei giudici i cui membri sono nominati dall'assemblea generale dei giudici. **ES**: le decisioni disciplinari concernenti illeciti disciplinari minori sono adottate dalla camera per la governance del tribunale corrispondente del distretto nel quale opera il giudice oggetto del procedimento (Alta Corte di giustizia, Tribunale nazionale e Corte suprema). **LT**: in primo grado, la decisione spetta al tribunale d'onore, i cui membri e il cui presidente (giudice eletto dal Consiglio di giustizia) sono stabiliti nella decisione del Consiglio di giustizia. È composto da sei giudici selezionati e nominati dal Consiglio di giustizia, due membri nominati dal Presidente della Repubblica e due membri nominati dal portavoce del Seimas (parlamento). In secondo grado la decisione spetta invece alla Corte Suprema. **HU**: i procedimenti disciplinari vengono esaminati dal tribunale disciplinare nominato dal Consiglio di giustizia. **MT**: la decisione spetta alla commissione per l'amministrazione della giustizia. **PL**: il ministro della Giustizia seleziona i giudici disciplinari in seguito a una consultazione non vincolante con il Consiglio nazionale della giustizia. **SI**: il tribunale disciplinare è nominato dal Consiglio di giustizia tra i membri del Consiglio stesso e tra i giudici proposti dalla Corte suprema. **SK**: i collegi disciplinari sono nominati dal Consiglio di giustizia. Per il presidente e il vicepresidente della Corte suprema, la competenza per i procedimenti disciplinari spetta alla Corte costituzionale. **SE**: un giudice permanente può essere rimosso dal suo incarico qualora abbia commesso un illecito grave o abbia ripetutamente trascurato le sue funzioni e si sia dimostrato manifestamente inadatto a ricoprire l'incarico. Nel caso in cui la decisione di rimuovere il giudice dal suo incarico sia stata presa da un'autorità diversa da un tribunale (nella pratica dalla Commissione nazionale per gli illeciti disciplinari), il giudice interessato può chiedere a un tribunale di riesaminare tale decisione. **UK (EN&WL)**: il Lord Giudice capo ha il potere, previo accordo del Lord Cancelliere, di formulare un parere formale, una diffida formale o un'ammonizione nei confronti di un giudice oppure di sospendere quest'ultimo dall'incarico in determinate circostanze. **UK (NI)**: i procedimenti disciplinari sono decisi dal Lord Giudice capo e dal mediatore per le nomine giudiziarie.

Il grafico 53 presenta una panoramica degli organi investigativi che svolgono le indagini formali durante i procedimenti disciplinari concernenti i Non si riferisce alle indagini preliminari condotte ai fini della decisione se avviare o meno un procedimento disciplinare formale. La fase investigativa è un passaggio particolarmente delicato nei procedimenti disciplinari che potrebbe incidere sull'indipendenza della magistratura. Il potere investigativo può essere esercitato: a) da normali autorità indipendenti quali presidenti di tribunali o Consigli di giustizia; oppure b) da

<sup>124</sup> 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, che non sono membri dell'ENCJ oppure la cui adesione all'ENCJ è stata sospesa, le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme.

altri investigatori, nominati specificamente dal Consigli di giustizia, da giudici o da altre autorità, per lo svolgimento di indagini nel contesto di procedimenti disciplinari concernenti giudici.

**Grafico 53: investigatore incaricato di procedimenti disciplinari formali concernenti giudici**  
(\*)<sup>125</sup>



(\*) **BG**: le indagini sono svolte dal capo amministrativo pertinente del tribunale o dal collegio di giudici in seno al Consiglio superiore della magistratura bulgaro. **CZ**: anche il ministro della Giustizia può condurre alcune indagini preliminari al fine di preparare la mozione per avviare un procedimento disciplinare, di norma consultando il presidente del tribunale presso il quale opera il giudice interessato. **DK**: le indagini sono condotte dal direttore della pubblica accusa. **DE**: non esiste alcuna fase formale pre-investigativa. Nel contesto delle ordinanze disciplinari concernenti misure disciplinari meno severe come un'ammonizione la valutazione dei fatti spetta al presidente del tribunale e autorità disciplinare di grado più elevato (di norma il ministero della Giustizia a livello tanto di Land quando federale). L'autorità disciplinare di grado superiore decide se avviare un procedimento disciplinare dinanzi al tribunale. Successivamente le indagini formali vengono svolte da detto tribunale. **EE**: le indagini possono essere svolte dal presidente di un tribunale o dal cancelliere della giustizia (difensore civico). **IE**: i giudici non sono soggetti ad un organo disciplinare o ad un regime disciplinare, fatta eccezione per la procedura prevista dalla costituzione ai sensi della quale un giudice può essere rimosso dal suo incarico per comportamento scorretto o incapacità dichiarati a fronte di risoluzioni approvate da entrambe le camere del parlamento (Oireachtas) che ne chiedono la rimozione. **EL**: tribunali civili e penali: l'organo ispettivo giudiziario eletto tra i giudici a sorte. Tribunali amministrativi: l'investigatore è scelto a sorte tra i membri del Consiglio di Stato. **ES**: il promotore dell'azione disciplinare è nominato dal Consiglio generale della magistratura; il promotore viene selezionato a partire da un gruppo di giudici della Corte suprema e magistrati con più di 25 anni di esperienza legale, ma esercita le funzioni di promotore esclusivamente durante il suo mandato. **IT**: l'autorità per lo svolgimento delle indagini spetta al procuratore generale presso la Corte suprema (che è un membro del Consiglio di giustizia). **CY**: le indagini sono svolte dal giudice istruttore, nominato dalla Corte suprema. **LV**: le indagini sono svolte dal consiglio di disciplina dei giudici. **HU**: le indagini sono svolte dal commissario disciplinare, nominato dal tribunale disciplinare. **LT**: le indagini sono svolte dalla commissione disciplinare e per l'etica giudiziaria, i cui membri e il cui presidente (eletti dal Consiglio di giustizia) sono stabiliti nella decisione del Consiglio di giustizia e che è composta da quattro giudici nominati dal Consiglio di giustizia, due membri nominati dal presidente della Repubblica e un membro nominato dal portavoce del Seimas. Il presidente della commissione disciplinare e per l'etica giudiziaria ha il diritto di delegare al presidente del tribunale presso il quale opera il giudice o al presidente del tribunale di grado superiore lo svolgimento delle indagini e la presentazione dei risultati delle indagini. **MT**: le indagini sono svolte dalla commissione per l'amministrazione della giustizia. **NL**: le indagini sono svolte dal procuratore generale. **PL**: il ministro della Giustizia nomina il responsabile dell'azione disciplinare per i giudici dei tribunali ordinari e i suoi due sostituti (questi, a loro volta, possono nominare i propri sostituti tra i candidati proposti dai giudici, ma in alcune circostanze possono nominare sostituti di propria scelta) per lo svolgimento delle indagini. Il ministro della Giustizia può subentrare nelle indagini in corso nominando un suo responsabile dell'azione disciplinare ad hoc. **PT**: il Consiglio di giustizia nomina l'organo ispettivo giudiziario, incaricato di svolgere le indagini. **RO**: l'organo ispettivo giudiziario effettua le indagini. **SI**: il Consiglio di giustizia nomina un pubblico ministero preposto all'azione disciplinare tra i candidati proposti dalla Corte suprema, il quale viene incaricato delle indagini. **SK**: le indagini vengono svolte dalla commissione disciplinare, nominata dal Consiglio di giustizia. **SE**: i difensori civici parlamentari e il cancelliere della giustizia fungono da pubblici ministeri nei casi di negligenza grave. **UK (EN&WL)**: a seconda della natura del caso e della fase del processo disciplinare interessata nel contesto dello stesso, diverse autorità prendono in considerazione i reclami nelle diverse fasi del processo disciplinare: l'Ufficio investigativo sulla condotta giudiziaria esamina i documenti in primo grado; i giudici nominati, selezionati da Lord Giudice capo, prendono di norma decisioni soltanto in merito a documenti, ma beneficiano della discrezionalità per esaminare le parti; i collegi disciplinari, selezionati dal Lord Giudice capo e dal Lord Cancelliere, esaminano in genere i documenti e raccolgono prove testimoniali di persona dal soggetto che ha presentato il reclamo; i giudici istruttori selezionati da Lord Giudice capo esaminano invece di norma il soggetto che ha presentato il reclamo e possono esaminare anche le parti. Occorre osservare che non tutti i reclami si sviluppano attraverso tutte queste fasi. **UK (NI)**: il Lord Giudice capo per l'Irlanda del Nord.

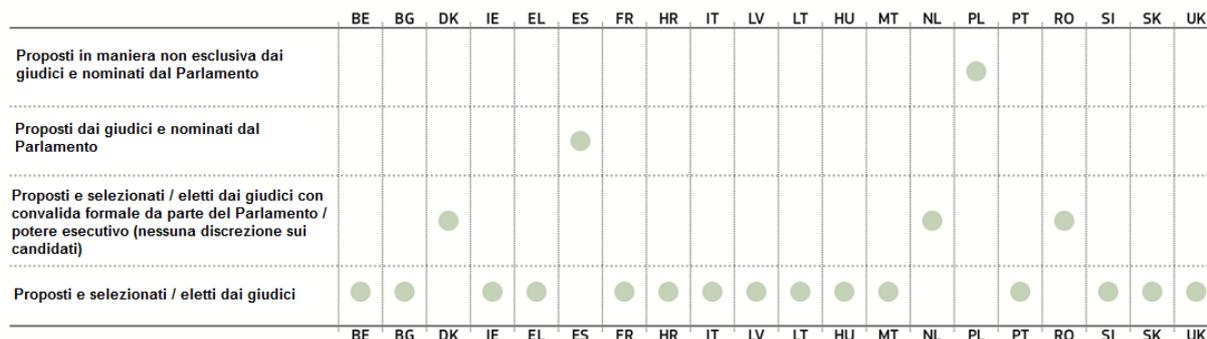
<sup>125</sup>

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, che non sono membri dell'ENCJ oppure la cui adesione all'ENCJ è stata sospesa, le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme.

– Garanzie sulla nomina dei giudici membri dei Consigli di giustizia –

I Consigli di giustizia sono organi essenziali per garantire l'indipendenza della giustizia. Spetta agli Stati membri organizzare i loro sistemi giudiziari, nonché decidere se istituire o meno un Consiglio di giustizia. Tuttavia, norme europee consolidate, in particolare la raccomandazione CM/Rec(2010)12, affermano che "almeno metà dei membri [dei Consigli di giustizia] devono essere i giudici scelti da parte dei loro colleghi di tutti i livelli del sistema giudiziario e nel rispetto del pluralismo all'interno del sistema giudiziario"<sup>126</sup>. Il grafico che segue specifica se la magistratura è coinvolta o meno nella nomina dei giudici membri dei Consigli di giustizia.

**Grafico 54: nomina dei giudici membri dei Consigli di giustizia: coinvolgimento della magistratura (\*)<sup>127</sup>**



(\*) Gli Stati membri figurano nell'ordine alfabetico determinato dalla loro denominazione geografica nella rispettiva lingua. Il grafico illustra i quadri nazionali così come erano in vigore nel mese di dicembre del 2017. **DK:** i giudici-membri del Consiglio sono selezionati dai giudici. Tutti i membri sono nominati formalmente dal ministro della Giustizia. **EL:** i giudici membri sono selezionati mediante estrazione a sorte. **ES:** i giudici membri sono nominati dal Parlamento; il Consiglio comunica al Parlamento l'elenco dei candidati che hanno ricevuto il sostegno di un'associazione di giudici o di 25 giudici. **NL:** i giudici membri sono selezionati dal potere giudiziario e nominati su proposta del Consiglio basato tra l'altro sul consiglio di un comitato di selezione (composto principalmente da giudici e personale giudiziario). Tutti i membri del Consiglio sono formalmente nominati mediante regio decreto, un atto amministrativo che non lascia alcun margine di discrezionalità al potere esecutivo. **PL:** i giudici membri candidati sono proposti da gruppi di almeno 2 000 cittadini o 25 giudici. Tra i candidati, i gruppi dei deputati selezionano fino a nove candidati, a partire dai quali una commissione della camera bassa del Parlamento (Sejm) stabilisce un elenco finale di 15 candidati, nominati dal Sejm. **RO:** la campagna e l'elezione dei giudici membri sono organizzate dal Consiglio superiore della magistratura. Una volta confermato l'elenco finale dei giudici membri eletti, il senato lo convaliderà "in blocco". Il senato può rifiutarsi di convalidare tale elenco soltanto in caso di violazione della legge nella procedura per l'elezione dei membri del Consiglio e soltanto se l'infrazione ha avuto un'influenza sul risultato dell'elezione. Il senato non può esercitare alcuna discrezionalità sulla scelta dei candidati. **UK:** i giudici membri sono selezionati dai giudici.

– Garanzie relative al funzionamento delle procure nell'UE –

I pubblici ministeri svolgono un ruolo importante nel contesto del sistema giudiziario penale, nonché nella cooperazione in materia penale. Il corretto funzionamento delle procure nazionali è importante per combattere il riciclaggio di denaro e la corruzione. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, nel contesto della decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo<sup>128</sup>, l'ufficio del pubblico ministero può essere considerato un'autorità giudiziaria dello Stato membro responsabile dell'amministrazione della giustizia penale ogniqualvolta possa essere

<sup>126</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12, punto 27; cfr. anche il piano d'azione del Consiglio d'Europa del 2016, lettera C, punto ii); il parere n. 10 (2007) del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) all'attenzione del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sul Consiglio di giustizia al servizio della società, punto 27; e ENCJ, relazione "Councils for the Judiciary 2010-11", punto 2.3.

<sup>127</sup> Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ.

<sup>128</sup> GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

distinta dal potere esecutivo, conformemente al principio della separazione dei poteri che caratterizza il funzionamento dello Stato di diritto<sup>129</sup>.

L'organizzazione delle procure nazionali varia all'interno dell'UE e non esiste un modello uniforme applicabile a tutti gli Stati membri. Tuttavia, vi è una diffusa tendenza a prevedere un ufficio del pubblico ministero più indipendente, piuttosto che uno subordinato o legato al potere esecutivo<sup>130</sup>. I poteri di gestione esercitati sui pubblici ministeri nazionali, unitamente alle procedure per la nomina e la revoca dei pubblici ministeri, possono incidere sulla portata dell'indipendenza di una procura. Qualunque sia il modello del sistema giudiziario nazionale o la tradizione giuridica sul quale esso si fonda, le norme europee richiedono che gli Stati membri adottino ogni provvedimento utile per consentire ai membri dell'ufficio del pubblico ministero di adempiere ai loro doveri ed alle loro responsabilità professionali in condizioni di statuto e di organizzazione appropriate<sup>131</sup> e senza interferenze ingiustificate<sup>132</sup>. In particolare, laddove il governo impartisca istruzioni di carattere generale, ad esempio sulla politica in materia di criminalità, tali istruzioni devono essere scritte e pubblicate secondo adeguate modalità<sup>133</sup>. Qualora il governo abbia il potere di impartire istruzioni per perseguire un caso specifico, tali istruzioni devono essere corredate da garanzie adeguate<sup>134</sup>. Secondo la raccomandazione del 2000 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, le istruzioni a non procedere legalmente dovrebbero essere proibite<sup>135</sup>. Le parti interessate (ivi comprese le vittime) dovrebbero poter impugnare la decisione di un pubblico ministero di non perseguire penalmente un fatto<sup>136</sup>.

Il grafico 55 riporta una panoramica della distribuzione dei principali poteri di gestione esercitati sui pubblici ministeri nazionali tra le diverse autorità. Il grafico mostra quale autorità (il procuratore generale; il Consiglio di giustizia/Consiglio delle procure; il ministro della Giustizia/Governo/Presidente; o il Parlamento) dispone dei seguenti poteri di gestione:

- 1) emettere orientamenti generali sulla politica in materia di azioni giudiziarie;
- 2) impartire istruzioni in merito ad azioni giudiziarie nei singoli casi;
- 3) valutare un pubblico ministero;
- 4) promuovere un pubblico ministero;
- 5) rimuovere una singola causa che era stata assegnata a un pubblico ministero (trasferimento di un caso);

<sup>129</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 10 novembre 2016, *Openbaar Ministerie/Ruslanas Kovalkovas*, causa C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861, punti 34 e 36; sentenza del 10 novembre 2016, *Openbaar Ministerie/Halil Ibrahim Özçelik*, C-453/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:860, punti 32 e 34. Cfr. anche parere n. 13 (2018) "*Independence, accountability and ethics of prosecutors*", adottato dal Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), raccomandazione xii.

<sup>130</sup> CDL-AD (2010) 040-e *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service*, adottata dalla commissione di Venezia, in occasione della 85<sup>a</sup> sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010), punto 26.

<sup>131</sup> Raccomandazione Rec(2000)19 sul ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale, adottata dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 6 ottobre 2000 (la "raccomandazione del 2000"), punto 4.

<sup>132</sup> Raccomandazione del 2000, punti 11 e 13. Cfr. anche parere n. 13 (2018) "*Independence, accountability and ethics of prosecutors*", adottato dal Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), raccomandazioni i e iii.

<sup>133</sup> Raccomandazione del 2000, punto 13, lettera c).

<sup>134</sup> Raccomandazione del 2000, punto 13, lettera d).

<sup>135</sup> Raccomandazione del 2000, punto 13, lettera d). Cfr. anche parere n. 13 (2018) "*Independence, accountability and ethics of prosecutors*", adottato dal Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), raccomandazione iv.

<sup>136</sup> Raccomandazione del 2000, punto 34.

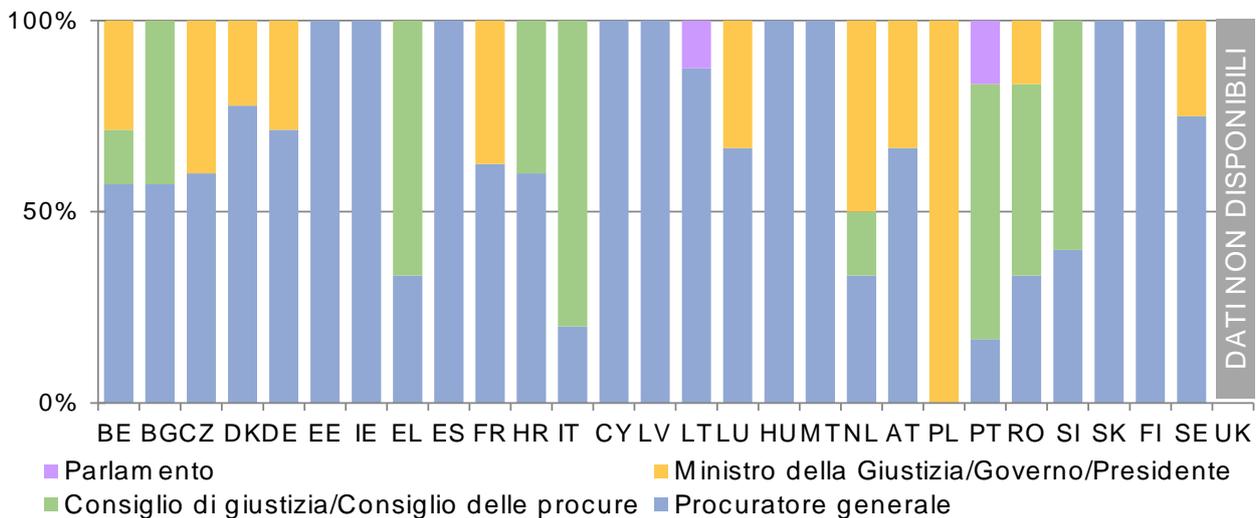
- 6) decidere in merito a una misura disciplinare concernente un pubblico ministero; e
- 7) trasferire i pubblici ministeri senza il loro consenso.

Oltre a questi poteri di gestione principali selezionati, la medesima autorità o autorità diverse potrebbero disporre di poteri aggiuntivi in relazione alle procure nazionali (ad esempio, il potere di risolvere conflitti di competenza tra uffici delle procure di Stati membri o quello di acquisire dati e informazioni dagli uffici delle procure di grado inferiore). Occorre osservare che altre autorità possono svolgere un ruolo nel contesto dei poteri di gestione di cui sopra (ad esempio, un tribunale disciplinare può decidere in merito a determinate misure disciplinari).

Il grafico 55 mostra soltanto una panoramica fattuale di taluni aspetti dell'organizzazione delle procure e non ne valuta l'effettivo funzionamento, che richiede una valutazione qualitativa che tenga conto delle circostanze specifiche di ciascuno Stato membro.

La percentuale rappresenta la distribuzione dei sette poteri di gestione di cui sopra tra le quattro autorità possibili, senza alcuna ponderazione in termini di importanza di ciascun punto.

**Grafico 55: distribuzione dei principali poteri di gestione esercitati sui pubblici ministeri nazionali (\*)** (fonte: Commissione europea in collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo)



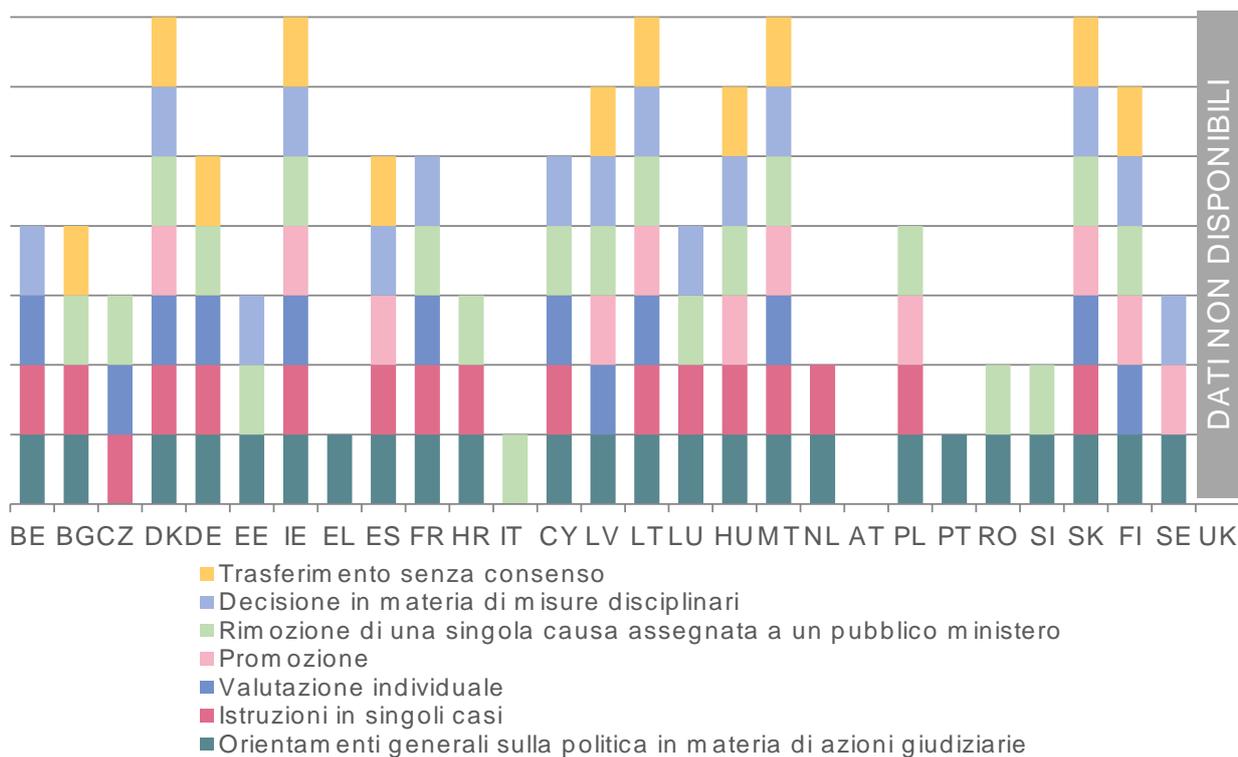
(\*) Gli Stati membri figurano nell'ordine alfabetico determinato dalla loro denominazione geografica nella rispettiva lingua. I poteri di gestione principali del procuratore generale sono descritti nel grafico 56. **BE:** Consiglio di giustizia: potere di decisione in merito alla promozione di pubblici ministeri. Ministro della Giustizia: potere di emanare orientamenti generali in merito alla politica in materia di azioni giudiziarie su parere del Consiglio dei procuratori generali e di impartire istruzioni in merito ad azioni giudiziarie nei singoli casi (un diritto di ingiunzione positiva a perseguire legalmente è previsto dall'articolo 364 del codice di procedura penale e dall'articolo 151, primo comma, della Costituzione). **BG:** Consiglio di giustizia (collegio del pubblico ministero del Consiglio superiore della magistratura): poteri di decisione in merito a una misura disciplinare nei confronti di un pubblico ministero, a una valutazione individuale e alla promozione di pubblici ministeri. Il ministro della Giustizia può proporre la nomina, la promozione, la retrocessione, il trasferimento e la rimozione dall'incarico di giudici, pubblici ministeri e giudici istruttori. **CZ:** ministro della Giustizia: potere di decisione in merito alla promozione di pubblici ministeri; potere di trasferimento di pubblici ministeri senza il loro consenso soltanto in caso di modifiche organizzative basate sulla legge. **DK:** ministro della Giustizia: poteri di decisione in merito a misure disciplinari nei confronti di pubblici ministeri e di decisione in merito alla loro promozione. **DE:** ministro della Giustizia: potere di emanare orientamenti generali sulla politica in materia di azioni giudiziarie e di impartire istruzioni in merito ad azioni giudiziarie nei singoli casi. **EE:** i procedimenti disciplinari sono avviati su richiesta di una persona interessata o di propria iniziativa dal ministro della Giustizia nei confronti del procuratore generale, del procuratore capo dello Stato o del procuratore capo. **EL:** Consiglio superiore della magistratura: potere di promuovere e trasferire i pubblici ministeri, a fronte di un decreto presidenziale. Il ministro della Giustizia è eccezionalmente autorizzato a impartire direttive generali di informazione ai pubblici ministeri in relazione all'applicazione di strumenti giuridici adottati nell'ambito del Consiglio dell'Unione europea in materia di cooperazione giudiziaria degli Stati membri nei settori della prevenzione e della lotta contro determinati tipi di reati. **ES:** il Consiglio fiscale (Consiglio delle procure) ha il potere di riesaminare le decisioni prese dal procuratore generale nei casi stabiliti dalla legge. **FR:** ministro della Giustizia: potere di emettere orientamenti generali sulla politica in materia di azioni giudiziarie; potere di decidere sulle misure disciplinari riguardanti i pubblici ministeri secondo il parere del Consiglio superiore della magistratura (Conseil Supérieur de la Magistrature) (articolo 65 della Costituzione francese e articolo 48, articolo 58, primo comma, e articolo 59 del decreto-legge). Se il ministro intende prendere una decisione più severa di quella proposta dal Consiglio superiore della magistratura occorre consultare nuovamente il Consiglio (articolo 58, primo comma, del decreto-legge). Il Presidente della Repubblica emette un

decreto per promuovere un pubblico ministero su parere del Consiglio superiore della magistratura. Il Consiglio superiore della magistratura esprime pareri su misure disciplinari, trasferimenti di pubblici ministeri senza consenso e promozione di pubblici ministeri. **HR:** consiglio dei procuratori: potere di decisione in merito a misure disciplinari e di promozione di pubblici ministeri. **IT:** Consiglio di giustizia: poteri di decisione in merito a una misura disciplinare nei confronti di un pubblico ministero, di trasferimento di pubblici ministeri senza il loro consenso, di decisione in merito alla valutazione individuale di un pubblico ministero e di promozione di un pubblico ministero. **CY:** il Consiglio di giustizia revoca il procuratore generale. **LV:** consiglio del procuratore generale: ai sensi dell'articolo 29, parte 2, della legge sull'ufficio della procura, il Consiglio in qualità di istituzione consultiva collegiale esamina le questioni principali relative all'organizzazione e al funzionamento dell'ufficio della procura e svolge altre funzioni previste dalla legge (ad esempio, sviluppa e adotta statuti che disciplinano la selezione, il tirocinio e l'esame di qualifica di candidati alla posizione di pubblico ministero e statuti per la valutazione delle prestazioni professionali di pubblici ministeri). **LT:** il Parlamento (Seimas) definisce le priorità operative dell'ufficio del pubblico ministero e svolge un controllo parlamentare sulle azioni non procedurali. **LU:** il ministro della Giustizia può ordinare alle procure di avviare azioni giudiziarie in un determinato caso (ma non può ordinare di non avviarle). Tuttavia, da oltre 20 anni non vengono impartite istruzioni. Non esiste alcun obbligo di legge che impone di consultare un pubblico ministero o di chiedere l'opinione del procuratore generale in merito a un simile ordine. Il Granduca, in qualità di capo dello Stato, ha la competenza per decidere in merito alla promozione dei pubblici ministeri sulla base di un parere favorevole formulato dal procuratore dello Stato/procuratore generale. **MT:** alla polizia spetta la competenza esclusiva per istituire e intraprendere procedimenti penali e agire in qualità di pubblici ministeri dinanzi ai tribunali di grado inferiore; l'avvocato generale agisce in veste di pubblico ministero dinanzi ai tribunali di grado superiore una volta conclusa la raccolta delle prove dinanzi ai tribunali di grado inferiore. **NL:** Collegio dei procuratori generali (College van procureurs-general): potere di emettere orientamenti generali sulla politica in materia di azioni giudiziarie. Ministro della Giustizia: potere di emanare orientamenti generali sulla politica in materia di azioni giudiziarie e di decidere in merito a determinate misure disciplinari nei confronti dei pubblici ministeri; può ordinare alle procure di avviare o non avviare un'azione giudiziaria in un determinato caso, ma deve prima ottenere un parere motivato scritto del Collegio dei procuratori generali (College van procureurs-general) in relazione alle istruzioni suggerite ed è necessaria anche la notifica al parlamento. Tuttavia, finora, c'è stato un solo caso più di venti anni fa. Il capo delle procure nel distretto nel quale opera il pubblico ministero ha potere di decisione in merito a misure disciplinari e alla valutazione di pubblici ministeri. **AT:** ministro della Giustizia: potere di emanare orientamenti generali sulla politica in materia di azioni giudiziarie e di impartire istruzioni in merito ad azioni giudiziarie nei singoli casi con l'approvazione di un organo indipendente (Weisungsrat) stabilito presso la procura generale. I poteri del procuratore generale non comprendono la gestione diretta delle procure come indicato nel grafico. Gli altri poteri di gestione indicati nel grafico sono detenuti dall'ufficio del procuratore gerarchicamente superiore o dalla commissione indipendente per il personale (Personalkommission) costituita da quattro membri che devono essere pubblici ministeri (cfr. osservazioni al grafico 56). Per quanto concerne la promozione di un pubblico ministero, è necessaria la presentazione di una domanda per ottenere una posizione di livello superiore e si seguono le regole applicabili a un incarico in veste di pubblico ministero (ad esempio, proposta da parte della commissione indipendente per il personale (Personalkommission), nomina da parte del presidente federale delegato al ministro della Giustizia). Il potere di decisione in merito a una misura disciplinare concernente un pubblico ministero spetta ai tribunali disciplinari i quali dispongono altresì del potere di trasferire un pubblico ministero come sanzione. **PL:** il procuratore generale è anche il ministro della Giustizia. **PT:** Consiglio di giustizia: potere di decisione in merito a una misura disciplinare nei confronti di un pubblico ministero, di trasferimento di pubblici ministeri senza il loro consenso, di decisione in merito alla valutazione individuale di un pubblico ministero e di promozione di un pubblico ministero. Il parlamento può emettere orientamenti generali sulla politica in materia di azioni giudiziarie. **RO:** Consiglio di giustizia: potere di decisione in merito a una misura disciplinare nei confronti di un pubblico ministero e di decisione in merito alla promozione di un pubblico ministero [ai sensi dell'articolo 40, secondo comma, lettera i), della legge n. 317/2004, la sezione della procura del Consiglio superiore della magistratura emette la decisione in merito alla promozione di pubblici ministeri, tuttavia la promozione è decisa soltanto a seguito di un concorso (articolo 43 della legge n. 303/2004)]. A norma dell'articolo 69 della Legge n. 304/2004 sull'organizzazione del potere giudiziario, il ministro della Giustizia può chiedere al procuratore generale presso l'ufficio del pubblico ministero presso l'Alta Corte di cassazione e giustizia o, se del caso, al procuratore generale dell'ufficio del pubblico ministero nazionale preposto alla lotta alla corruzione informazioni sull'attività degli uffici dei pubblici ministeri e può emettere orientamenti scritti sulle misure da adottare ai fini della prevenzione e del controllo della criminalità. Ai sensi dell'articolo 40, secondo comma, lettera h), della legge n. 317/2004 sul Consiglio superiore della magistratura, alla sezione della procura in seno a tale Consiglio spetta la competenza per le decisioni in merito a reclami contro la decisione finale del comitato di valutazione (la classificazione). Ai sensi dell'articolo 39, terzo comma, della legge n. 303/2004 sullo statuto dei giudici e dei pubblici ministeri, la valutazione individuale dei pubblici ministeri è svolta da commissioni speciali costituite su decisione del Consiglio superiore della magistratura. **SI:** Consiglio delle procure dello Stato: poteri di trasferimento di pubblici ministeri senza il loro consenso, di decisione in merito alla valutazione individuale di un pubblico ministero e di decisione in merito alla promozione di un pubblico ministero. Inoltre, al Consiglio delle procure dello Stato spetta la competenza per la nomina e la revoca dei capi degli uffici distrettuali della procura, la valutazione delle prestazioni e la promozione, i trasferimenti, i distaccamenti e la partecipazione alla procedura di nomina dei pubblici ministeri, fornendo pareri sulla politica in materia di azioni giudiziarie, sulla valutazione delle prestazioni e sull'efficienza del funzionamento degli uffici dei pubblici ministeri dello Stato, sulla tutela dell'autodipendenza nell'esecuzione del servizio di procura dello Stato e sull'esecuzione di altre questioni in conformità con la legge sull'ufficio del procuratore di Stato. **SK:** i poteri del Consiglio delle procure (Consiglio dei pubblici ministeri) non comprendono la gestione diretta delle procure come indicato nel grafico. Il Consiglio dei pubblici ministeri dispone di altri poteri (ad esempio, decide in merito alle obiezioni di un pubblico ministero nei confronti del contenuto della valutazione che il capo dell'ufficio delle procure non ha rispettato ed esprime la propria opinione sull'assegnazione temporanea di un pubblico ministero a un altro ufficio della procura). **SE:** il governo può emettere orientamenti generali sulla politica in materia di azioni giudiziarie.

Il grafico 56 presenta una panoramica fattuale dei principali poteri di gestione esercitati dal procuratore generale sui pubblici ministeri: 1) emettere orientamenti generali concernenti la politica in materia di azioni giudiziarie; 2) impartire istruzioni in merito ad azioni giudiziarie nei

singoli casi; 3) valutare un pubblico ministero; 4) promuovere un pubblico ministero; 5) rimuovere una singola causa che era stata assegnata a un pubblico ministero (trasferimento di un caso); 6) decidere in merito a una misura disciplinare concernente un pubblico ministero; e 7) trasferire i pubblici ministeri senza il loro consenso. Oltre a questi poteri, il procuratore generale può avere ulteriori poteri non riportati nel grafico<sup>137</sup>.

**Grafico 56: poteri di gestione esercitati dal procuratore generale (\*)** (fonte: Commissione europea in collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo)



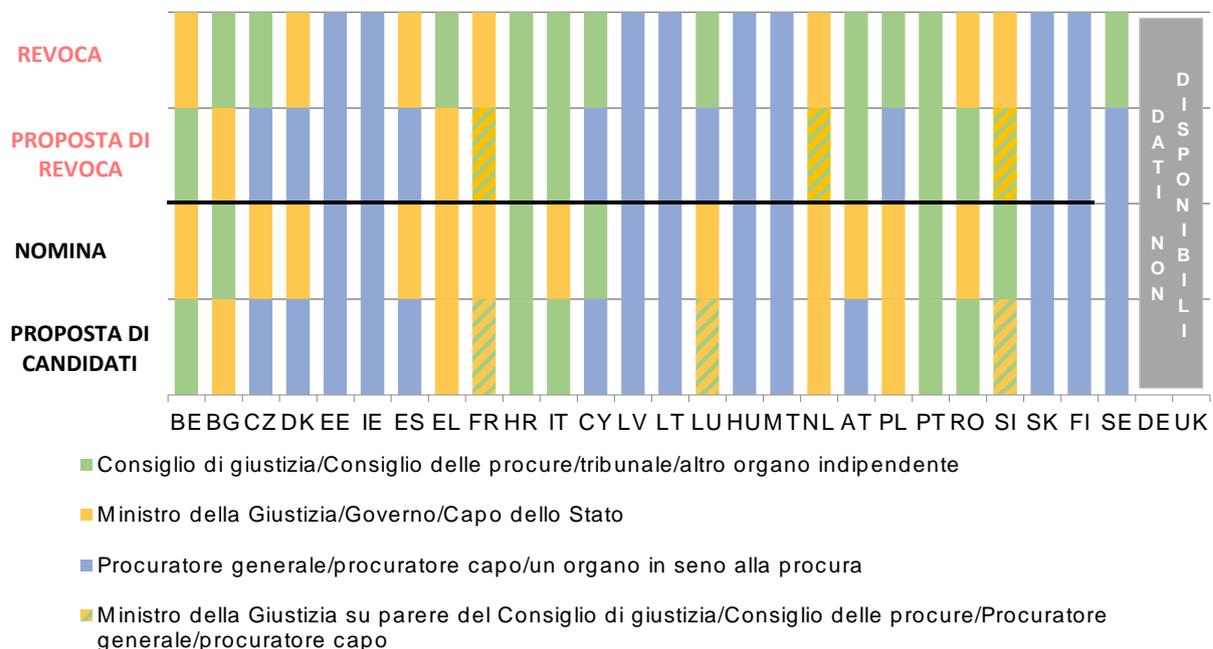
(\*) Gli Stati membri figurano nell'ordine alfabetico determinato dalla loro denominazione geografica nella rispettiva lingua. **BE:** per quanto concerne il potere di impartire istruzioni in merito ad azioni giudiziarie nei singoli casi, il diritto di ingiunzione a perseguire legalmente che spetta al procuratore del Re è previsto dall'articolo 364 del codice di procedura penale. L'articolo 150, secondo comma, e l'articolo 138, secondo comma, del codice di procedura civile prevedono un diritto generale di esercizio dell'autorità da parte del procuratore del Re. **CZ:** il potere di impartire istruzioni in merito ad azioni giudiziarie nei singoli casi è applicabile soltanto all'interno dell'ufficio del procuratore generale e nei confronti di uffici di pubblici ministeri di alto livello. **EL:** il pubblico ministero della Corte suprema (ossia il procuratore generale) ha il diritto di indirizzare a tutti i pubblici ministeri del paese istruzioni e raccomandazioni generali concernenti lo svolgimento dei loro compiti, senza ovviamente che i destinatari delle sue istruzioni e raccomandazioni siano vincolati nella formulazione e dell'espressione del loro parere. **ES:** l'avvocato generale stabilisce le istruzioni e gli ordini interni adeguati al servizio e all'esercizio delle funzioni di azione giudiziaria, che possono essere generali o relativi a questioni specifiche. Gli orientamenti generali sono essenziali ai fini del mantenimento del principio di unità d'azione e sono definiti sostanzialmente attraverso circolari, istruzioni e consultazioni. Per quanto concerne il trasferimento senza consenso ciò avviene soltanto in caso di elevato carico di lavoro. **IT:** i procuratori generali presso la Corte d'appello hanno il potere di rimuovere una causa singola che era stata assegnata a un pubblico ministero territoriale, in caso di non azione; inoltre, hanno il potere di acquisire dati e informazioni dagli uffici della procura distrettuali (o territoriali) e di inviarli al procuratore generale presso la Corte di cassazione, al fine di verificare il corretto e uniforme funzionamento degli uffici delle procure e il rispetto delle norme in materia di iter procedurale. Il procuratore generale presso la Corte di cassazione è incaricato per legge del controllo della direzione nazionale antimafia; inoltre, è incaricato della risoluzione di conflitti di competenza tra due o più uffici della procura territoriali. **CY:** l'avvocato generale ha il potere di decidere in merito a misure disciplinari concernenti pubblici ministeri in caso di violazioni disciplinari minori. In caso di gravi illeciti disciplinari, l'avvocato generale non propone sanzioni bensì raccomanda l'avvio di misure disciplinari da parte della Commissione pubblica disciplinare. **LT:** per quanto riguarda il potere di impartire istruzioni nei singoli casi, il procuratore generale non può fornire

<sup>137</sup> Ad esempio, il procuratore generale può svolgere un ruolo negli organi responsabili delle decisioni concernenti i pubblici ministeri, anche se non prende direttamente tali decisioni.

istruzioni sulla decisione da prendere; per quanto concerne il potere di decisione in merito alla promozione di pubblici ministeri, il procuratore generale decide sulla scorta delle conclusioni della commissione di selezione del procuratore o della commissione di selezione del procuratore capo. **LU**: il procuratore generale ha il potere per ordinare alle procure di avviare azioni giudiziarie in un determinato caso (ma non può ordinare di non avviarle). Per quanto concerne la promozione di un pubblico ministero, del procuratore di Stato/procuratore generale, tramite un parere favorevole, suggerisce la promozione all'esecutivo e il capo dello Stato firma la nomina. **AT**: i poteri del procuratore generale non comprendono la gestione diretta delle procure come indicato nel grafico. I procuratori gerarchicamente superiori dispongono dei seguenti poteri: emettere orientamenti generali concernenti la politica in materia di azioni giudiziarie nei loro rispettivi distretti, impartire istruzioni in merito ad azioni giudiziarie nei singoli casi, trasferire i pubblici ministeri senza il loro consenso per ragioni organizzative (ad esempio per gestire un eccessivo carico di lavoro o congedi di malattia a lungo termine presso un'autorità responsabile dell'azione penale, soltanto entro il distretto dei pubblici ministeri e per in periodo di tempo limitato). Il capo della rispettiva autorità responsabile dell'azione penale ha il potere di impartire istruzioni in merito ad azioni giudiziarie in casi singoli e di rimuovere una causa singola che era stata assegnata a un pubblico ministero (trasferimento di una causa). La commissione indipendente per il personale (Personalkommission), composta da quattro membri che devono essere pubblici ministeri, ha il potere di valutare un pubblico ministero. **PL**: il procuratore generale è anche il ministro della Giustizia. **RO**: il procuratore generale ha il potere di trasferire una causa singola da un'unità di azione giudiziaria a un'altra e di emettere orientamenti generali concernenti le politiche in materia di azioni giudiziarie (raccomandazioni), al fine di garantire un approccio unitario alle indagini penali. **SI**: tanto il procuratore generale quanto il capo degli uffici delle procure di Stato hanno il potere di emanare orientamenti generali sulla politica in materia di azioni giudiziarie e di rimuovere una causa singola assegnata a un pubblico ministero.

Il grafico 57 presenta una panoramica delle autorità (Consiglio di giustizia/Consiglio delle procure/Tribunale, Ministero della Giustizia, Procuratore generale/procura) che si occupano di nomina e revoca dei pubblici ministeri nazionali e non riporta la nomina e la revoca dei procuratori generali o di altre posizioni di gestione assimilate. Il grafico illustra la diversità dei modelli di organizzazione delle procure tra i vari Stati membri concentrati attorno al potere esecutivo o a quello giudiziario. Il grafico evidenzia altresì il ruolo del procuratore generale e dei Consigli di giustizia/Consigli delle procure come attori importanti tanto nella nomina quanto nella revoca di pubblici ministeri.

**Grafico 57: nomina e revoca di pubblici ministeri nazionali (\*)** (fonte: Commissione europea in collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo)



(\*) **BE**: proposta di nomina: Consiglio di giustizia. Decisione in merito alla nomina: capo dello Stato su parere del ministro della Giustizia. Proposta di revoca: tribunale disciplinare. Decisione in merito alla revoca: capo dello Stato su parere del ministro della Giustizia. **BG**: decisione in merito alla nomina e alla revoca: la camera dei pubblici ministeri del Consiglio di giustizia. **CZ**: proposta di nomina: procuratore generale. Proposta di revoca: procuratore generale, procuratori capo e ministro della Giustizia. Decisione in merito alla revoca: tribunale. **DK**: proposta di nomina: il procuratore generale propone i candidati finali per la posizione di pubblici ministeri tirocinanti (per la durata di circa tre anni) al ministero della Giustizia che nomina i candidati. Se un pubblico ministero tirocinante supera l'esame e successivamente la formazione, il candidato diventerà un pubblico ministero. **EE**: proposta di nomina: comitato per la concorrenza dei pubblici ministeri per procuratori specializzati, procuratori distrettuali e procuratori aggiunti; procuratori capo per pubblici ministeri di grado elevato. Decisione in merito alla nomina e alla revoca: procuratore generale. **IE**: proposta di nomina: la commissione per le nomine per i pubblici impieghi (Commission on Public Service Appointments, CPSA) pubblica un concorso di assunzione ai sensi di una licenza di assunzione

organizzato di norma dall'ufficio del direttore della pubblica accusa (o eventualmente dal servizio per le nomine pubbliche). **Decisione in merito alla nomina:** direttore della pubblica accusa. **Proposta di revoca:** ufficio del direttore della pubblica accusa, conformemente ai termini e alle condizioni stabiliti dal ministro delle Finanze, della spesa pubblica e della riforma. **Decisione in merito alla revoca:** vicedirettore della pubblica accusa (direttore della pubblica accusa per i pubblici ministeri appartenenti ai gradi di funzionari principali e superiori). **ES:** proposta di nomina: pubblico ministero nazionale a seguito di una relazione del Consiglio fiscale, sentito il Consiglio fiscale superiore della rispettiva comunità autonoma nel caso di incarichi presso gli uffici della procura della sua circoscrizione territoriale. **Decisione in merito alla nomina:** il governo. **Proposta di revoca:** avvocato generale. **Decisione in merito alla revoca:** ministro della Giustizia, in seguito a relazione favorevole da parte del Consiglio fiscale. **EL:** proposta di nomina: annualmente il ministero della Giustizia pubblica una decisione ministeriale riguardante l'esame di ammissione alla scuola nazionale per i giudici rivolta ai pubblici ministeri candidati. Il processo di selezione, tenuto da un comitato di cinque membri, è costituito attualmente da prove scritte e orali. Una volta entrati alla scuola greca nazionale per i giudici, i candidati selezionati iniziano un corso di studi di 16 mesi che include teoria e pratica. Tale formazione è seguita da un esame utilizzato per classificarli in base al merito. A seconda della loro posizione in classifica saranno nominati presso il tribunale competente. **Decisione in merito alla nomina:** i candidati sono nominati pubblici ministeri tramite decreto presidenziale. **Proposta di revoca:** ministro della Giustizia. **Decisione in merito alla revoca:** una sentenza emessa dai consigli disciplinari previsti dall'articolo 91, secondo comma, della Costituzione e costituiti da giudici professionisti. **FR:** proposta di nomina: ministro della Giustizia su parere non vincolante del Consiglio di giustizia. **Decisione in merito alla nomina:** presidente della Repubblica. **Proposta di revoca:** ministro della Giustizia su parere non vincolante del Consiglio di giustizia. **Decisione in merito alla revoca:** presidente della Repubblica. **IT:** decisione in merito alla nomina: in seguito a proposta del Consiglio, il ministro della Giustizia emana un decreto ministeriale, senza alcun potere discrezionale di non nominare o nominare alcun altro candidato rispetto al pubblico ministero candidato proposto. **CY:** proposta di nomina/revoca: avvocato generale. **Decisione in merito alla nomina/revoca:** commissione per il servizio pubblico su parere del procuratore generale. **LT:** proposta di nomina: commissione di selezione dei pubblici ministeri (composta da due pubblici ministeri nominati dal consiglio collegiale, due pubblici ministeri nominati dal procuratore generale e un membro ciascuno nominato dal presidente della Repubblica, dal portavoce del Seimas e dal Primo Ministro). **Decisione in merito alla nomina:** procuratore generale. **Proposta di revoca:** commissione etica dei pubblici ministeri (medesima composizione della commissione di selezione dei pubblici ministeri). **LU:** proposta di nomina: su parere favorevole del procuratore generale, il ministro della Giustizia propone una nomina al Granduca. **Decisione in merito alla nomina:** capo di Stato. **Proposta di revoca:** procuratore generale. **Decisione in merito alla revoca:** tribunale. **HU:** proposta/decisione in merito alla nomina: procuratore capo. **Proposta di revoca:** procuratore capo. **Decisione in merito alla revoca:** procuratore generale. **MT:** alla polizia spetta la competenza esclusiva per istituire e intraprendere procedimenti penali e agire in qualità di pubblici ministeri dinanzi ai tribunali di grado inferiore; l'avvocato generale agisce in veste di pubblico ministero dinanzi ai tribunali di grado superiore una volta conclusa la raccolta delle prove dinanzi ai tribunali di grado inferiore. **NL:** proposta di nomina: ministro della Giustizia. la decisione in merito alla nomina è presa mediante regio decreto (l'autorità che effettua la nomina è tenuta in conformità con la prassi costituzionale a seguire la proposta di nomina del candidato al posto di pubblico ministero). **Proposta di revoca:** ministro della Giustizia su parere del capo dell'ufficio della procura. La decisione in merito alla revoca viene presa mediante regio decreto. **AT:** proposta di nomina: la commissione indipendente per il personale (Personalkommission), composta da quattro membri che devono essere pubblici ministeri. **Decisione in merito alla nomina:** il presidente federale delega la decisione al ministro della Giustizia. **Proposta e decisione in merito alla revoca:** tribunale disciplinare. **PL:** proposta di nomina e decisione in merito alla stessa: procuratore generale, che è anche il ministro della Giustizia, su istanza del pubblico ministero nazionale. Il consiglio di un ufficio del pubblico ministero competente formula un parere su un candidato all'incarico di pubblico ministero. **Proposta di revoca:** pubblico ministero nazionale. **Decisione in merito alla revoca:** tribunale disciplinare; in situazioni molto limitate, anche il procuratore generale può revocare l'incarico a un pubblico ministero su richiesta del procuratore nazionale. Il parere sulla revoca dell'incarico di un pubblico ministero risulta da un incontro dei pubblici ministeri dell'ufficio nazionale della procura o dell'ufficio regionale della procura competente. **RO:** proposta di nomina: Consiglio superiore della magistratura. **Decisione in merito alla nomina:** presidente (l'autorità che effettua la nomina è tenuta per legge a seguire la proposta di nomina del candidato al posto di pubblico ministero). **SI:** proposta di nomina: ministro della Giustizia su parere del Consiglio delle procure. **Decisione in merito alla nomina:** Consiglio delle procure (l'autorità che effettua la nomina non è tenuta per legge a seguire la proposta di nomina del candidato al posto di pubblico ministero). **Proposta di revoca:** Consiglio delle procure. **Decisione in merito alla revoca:** governo su proposta del ministro della Giustizia. **SK:** proposta di nomina: presidente del consiglio di selezione dell'ufficio del procuratore generale. **Nomina e revoca:** procuratore generale. **FI:** nomina e revoca: procuratore generale. **SE:** proposta di nomina e decisione in merito alla stessa: direttore delle risorse umane dell'autorità svedese responsabile dell'azione penale, su parere del procuratore generale. **Proposta di revoca:** direttore delle risorse umane dell'autorità svedese responsabile dell'azione penale. **Decisione in merito alla revoca:** tribunale su parere del procuratore generale.

### 3.3.3. Sintesi sull'indipendenza della magistratura

L'indipendenza della magistratura è un elemento fondamentale in un sistema giudiziario efficace. È essenziale per preservare lo Stato di diritto, l'imparzialità dei procedimenti giudiziari e la fiducia di cittadini e imprese nell'ordinamento giuridico. Per questo motivo, qualunque riforma giudiziaria dovrebbe preservare lo Stato di diritto e rispettare le norme europee in materia di indipendenza della magistratura. Il quadro di valutazione evidenzia le tendenze in materia di indipendenza della magistratura percepita tra il pubblico in generale e le imprese. La presente edizione contiene altresì taluni indicatori selezionati riguardanti le garanzie giuridiche in relazione agli organi coinvolti nei procedimenti disciplinari concernenti i giudici e la gestione delle procure. Gli indicatori strutturali di per sé non consentono di trarre conclusioni sull'indipendenza della magistratura presso gli Stati

membri, tuttavia rappresentano elementi che possono essere presi come punto di partenza per tale analisi.

- Il quadro di valutazione 2019 presenta gli sviluppi per quanto riguarda la **percezione dell'indipendenza** sulla base di sondaggi condotti presso i cittadini (Eurobarometro) e le imprese (Eurobarometro e Forum economico mondiale):
  - in genere, tutti i sondaggi presentano *risultati simili*, in particolare per quanto concerne la composizione dei due gruppi di Stati membri che presentano il livello più elevato e più basso di indipendenza percepita della magistratura;
  - dal sondaggio del Forum economico mondiale (grafico 51), presentato per la settima volta, emerge che la percezione dell'indipendenza da parte delle imprese è *migliorata* o *rimasta stabile* in circa tre quinti degli Stati membri rispetto al 2010. Anche tra gli Stati membri esposti a difficoltà specifiche<sup>138</sup>, la percezione dell'indipendenza è *migliorata* o *rimasta stabile* in pressoché tre quinti di tali paesi considerando il periodo di otto anni in esame. Tuttavia, rispetto al 2016-2017, la percezione dell'indipendenza da parte delle imprese è *diminuita* in circa tre quinti di tutti gli Stati membri;
  - dall'indagine Eurobarometro condotta tra il pubblico in generale (grafico 47), presentata per la quarta volta, emerge che la percezione dell'indipendenza è *migliorata* in circa due terzi degli Stati membri rispetto al 2016. La percezione dell'indipendenza da parte del pubblico in generale è *migliorata* in più di due terzi degli Stati membri soggetti a difficoltà specifiche nel corso del quadriennio. Tuttavia, rispetto allo scorso anno, la percezione dell'indipendenza da parte del pubblico in generale è *diminuita* in circa tre quinti di tutti gli Stati membri (in più di due terzi degli Stati membri soggetti a difficoltà specifiche e in circa la metà degli altri Stati membri);
  - dall'indagine Eurobarometro condotta tra le imprese (grafico 49), presentata per la quarta volta, emerge che la percezione dell'indipendenza è *migliorata* in circa due terzi degli Stati membri rispetto tanto al 2016 quanto all'ultimo anno (rispetto allo scorso anno ciò si è verificato in più dei due terzi degli Stati membri soggetti a difficoltà specifiche e in circa i tre quinti di altri Stati membri);
  - tra le ragioni della percezione di mancanza di indipendenza della magistratura figurano, come più indicate, le *interferenze o le pressioni da parte del governo o di politici*, seguite dalle pressioni da parte di portatori di interessi specifici e economici. Entrambe risultano ancora significative per molti degli Stati membri in cui il livello di indipendenza percepita è molto basso (grafici 48 e 50);
  - tra le ragioni della buona percezione dell'indipendenza della magistratura, quasi quattro quinti delle imprese e dei cittadini (pari rispettivamente al 40 % o al 44 % degli intervistati) hanno indicato le *garanzie fornite dallo status e dalla posizione dei giudici*.
- Il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 fornisce una panoramica delle autorità disciplinari che si occupano di procedimenti concernenti i giudici, nonché della competenza del potere giudiziario, del potere esecutivo e del parlamento nella selezione dei giudici membri dei Consigli di giustizia, nonché di taluni aspetti gestionali e organizzativi delle procure:
  - il grafico 52 offre una panoramica delle autorità responsabili di **procedimenti disciplinari concernenti giudici**. Nella maggior parte degli Stati membri, l'autorità che decide in materia di sanzioni disciplinari è un'autorità indipendente come ad esempio un tribunale (Corte suprema, tribunale amministrativo o presidente del tribunale) o un Consiglio di giustizia, mentre in taluni Stati membri è presente un tribunale speciale i cui membri sono specificamente selezionati o nominati (dal Consiglio di giustizia, dai giudici o, in uno Stato

<sup>138</sup>

Cfr. nota a piè di pagina 70.

membro, dal ministro della Giustizia) per agire nel contesto di procedimenti disciplinari;

- il grafico 53 fornisce una panoramica dei soggetti che agiscono da **investigatore incaricato delle indagini disciplinari concernenti giudici**. Nella maggior parte degli Stati membri, l'investigatore è il presidente di un tribunale o un Consiglio di giustizia. In taluni Stati membri, l'investigatore è selezionato specificamente da giudici o dal Consiglio di giustizia o, in uno Stato membro, dal ministro della Giustizia;
- il grafico 54 mostra il coinvolgimento della magistratura nella **nomina dei giudici membri del Consiglio di giustizia**. Spetta agli Stati membri organizzare i loro sistemi giudiziari, nonché decidere se istituire o meno un Consiglio di giustizia. Tuttavia, qualora uno Stato membro istituisca un Consiglio di giustizia, l'indipendenza di quest'ultimo deve essere garantita in linea con le norme europee. In pressoché tutti gli Stati membri, i giudici membri dei Consigli sono proposti ed eletti o selezionati da giudici;
- il grafico 55 riporta una panoramica della distribuzione, tra le diverse autorità, dei **principali poteri di gestione esercitati sui pubblici ministeri nazionali**. Il grafico 56 presenta una panoramica fattuale dei principali poteri di gestione esercitati dal procuratore generale sui pubblici ministeri. Osservando tali grafici si nota che in taluni Stati membri esiste un determinato livello di concentrazione in un'unica autorità dei principali poteri di gestione concernenti le procure. Il grafico 57 offre una panoramica delle autorità coinvolte nelle **procedure di nomina e revoca dei pubblici ministeri nazionali**. Sebbene la situazione vari notevolmente tra i diversi Stati membri, nella maggior parte dei paesi i soggetti coinvolti sono il Consiglio di giustizia/Consiglio delle procure o la procura.

#### 4. CONCLUSIONI

Dalla presente settima edizione del quadro di valutazione UE della giustizia emerge che un gran numero di Stati membri ha continuato a impegnarsi nel migliorare ulteriormente l'efficacia dei sistemi giuridici nazionali. Tuttavia, permangono delle sfide nel garantire una piena fiducia da parte dei cittadini nei sistemi giuridici di quegli Stati membri nei quali le garanzie di status e posizione dei giudici potrebbero essere a rischio, così come la loro indipendenza. La Commissione ha intrapreso le azioni necessarie e continua a monitorare la situazione negli Stati membri e prodiga un impegno costante al fine di garantire che qualunque riforma giudiziaria rispetti il diritto dell'Unione e le norme europee in materia di Stato di diritto.