



Servizio studi del Senato

# Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 28

## QUADRO DI VALUTAZIONE DELLA GIUSTIZIA 2019

*Il 26 aprile 2019 la Commissione europea ha pubblicato il [quadro di valutazione della giustizia](#), con l'intento di offrire una visione comparativa dell'indipendenza, della qualità e dell'efficienza dei sistemi giudiziari negli Stati membri dell'Unione europea.*

*Věra Jourová, Commissaria per la Giustizia, i consumatori e la parità di genere, ha dichiarato: "Il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 giunge nel momento in cui lo Stato di diritto è soggetto a pressioni sempre più forti in alcune regioni d'Europa. Sono compiaciuta nell'osservare che molti Paesi continuano a migliorare i loro sistemi giudiziari. Tristemente, alcuni altri stanno invertendo le tendenze positive. Nell'UE ci sono ancora troppi cittadini che non considerano indipendenti i loro sistemi giudiziari e che attendono troppo a lungo affinché sia fatta giustizia."*

*Varato nel 2013, il quadro di valutazione della giustizia è uno degli strumenti dell'Unione europea relativi allo Stato di diritto utilizzati dalla Commissione europea per monitorare le riforme giudiziarie degli Stati membri. Suo obiettivo è quello di contribuire a individuare le possibili carenze, i possibili miglioramenti e le buone prassi, illustrando le tendenze del funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali nel tempo. Pertanto, non presenta un'unica graduatoria generale, ma una panoramica sul funzionamento di tutti i sistemi giudiziari in base a vari indicatori di interesse comune.*

*Le informazioni fornite dal quadro di valutazione della giustizia vengono considerate ai fini del semestre europeo, il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'Unione europea, e insieme alle valutazioni specifiche per Paese, svolte a marzo attraverso un dialogo bilaterale con le autorità e le parti interessate, possono indurre la Commissione europea a proporre al Consiglio Raccomandazioni specifiche per Paese in merito al miglioramento dei sistemi giudiziari.*

*Uno dei nuovi elementi del quadro di valutazione 2019 è la rassegna dei regimi disciplinari applicabili ai giudici nei sistemi giudiziari nazionali e delle garanzie giuridiche esistenti per prevenire il controllo politico sulle decisioni giudiziarie. Viene inoltre illustrata la gestione dei poteri nei confronti delle procure nazionali nei sistemi giudiziari nazionali, incluse le nomine e le revocche dei pubblici ministeri, che costituiscono indicatori chiave dell'indipendenza delle procure.*

*I risultati che emergono dal quadro di valutazione non sono omogenei: si riscontrano tendenze positive per quanto riguarda l'efficienza dei sistemi giudiziari e la qualità della giustizia, mentre permangono criticità relative alla percezione dell'indipendenza della magistratura. Per quanto concerne in particolare l'Italia, l'efficienza del sistema giudiziario ha registrato miglioramenti negli ultimi anni, tuttavia la durata dei procedimenti civili e commerciali, soprattutto nei gradi di giudizio più elevati, è ancora elevata.*

## Principali risultati del quadro di valutazione UE della giustizia 2019

La Commissione si è avvalsa di diverse fonti di informazione:

- la maggior parte dei dati quantitativi è fornita dalla Commissione per la valutazione dell'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), cui la Commissione ha commissionato uno studio specifico annuale<sup>1</sup>;
- il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali, la rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ), la rete dei Presidenti delle Corti supreme dell'UE (NPSJC), l'associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'UE (ACA-Europa), la rete europea della concorrenza (REC), il comitato per le comunicazioni (COCOM), l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale, il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (EGMLTF), Eurostat, la rete europea di formazione giudiziaria (REFG) e il Forum economico mondiale (FEM).

L'efficienza, la qualità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari sono i parametri principali su cui il quadro di valutazione si basa.

### Efficienza dei sistemi giudiziari.

Il quadro di valutazione presenta gli indicatori relativi all'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.

I parametri principali utilizzati sono:

- 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).

Nel corso degli otto anni esaminati (2010-2017), l'efficienza è migliorata o è rimasta stabile in undici Stati membri, mentre è diminuita, anche se spesso solo marginalmente, in dieci Stati membri.

Sviluppi positivi si sono registrati nella maggior parte degli Stati membri individuati nell'ambito del semestre europeo come Paesi che devono far fronte a sfide specifiche<sup>2</sup>:

- dal 2010, in quasi tutti questi Stati membri, la **durata dei procedimenti giudiziari** di primo grado nell'ampia categoria "tutte le cause", nei contenziosi civili e commerciali e nelle cause amministrative è diminuita o è rimasta stabile (**l'Italia è terzultima** con una durata media per i contenziosi civili e commerciali passata dai 517 giorni del 2016 a 548 giorni nel 2017, mentre per la giustizia amministrativa occorrono 887 giorni). Una maggiore efficienza si osserva nei tribunali di grado superiore (ma in Italia per una sentenza di secondo grado occorrono 843 giorni, e per il terzo grado 1.299 giorni, i tempi più lunghi fra gli Stati esaminati);

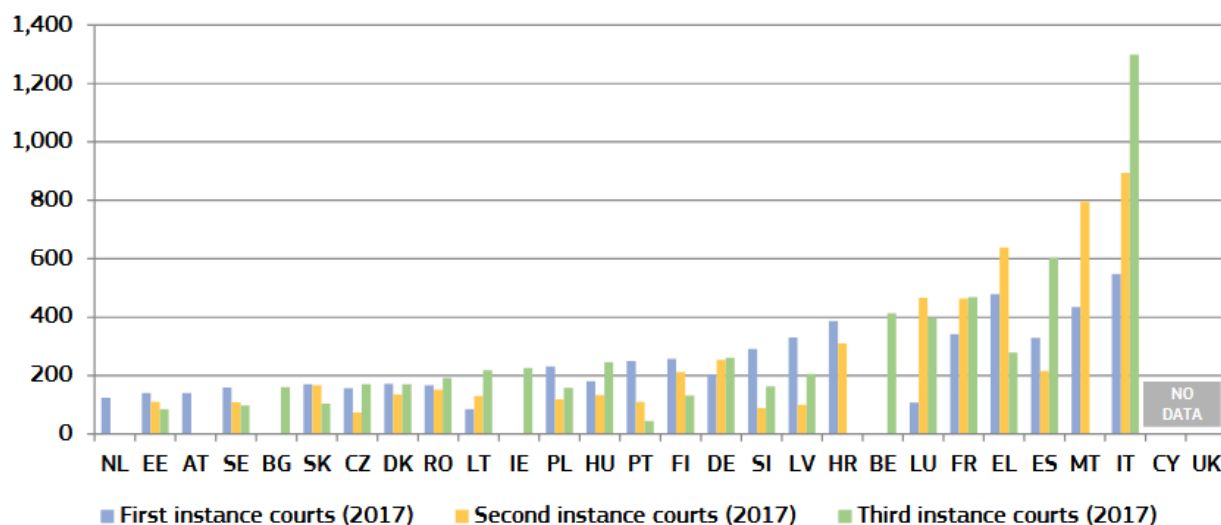
---

<sup>1</sup> *"Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States - Facts and figures from the CEPEJ questionnaires 2010-2012-2013-2014-2015-2016"*, del 25 maggio 2018.

<sup>2</sup> Nel semestre europeo 2018, sulla base della proposta della Commissione, il Consiglio ha rivolto Raccomandazioni specifiche per Paese a cinque Stati membri in relazione al loro sistema giudiziario, fra cui l'Italia (vd. la [Raccomandazione del Consiglio](#) del 13 luglio 2018). Nella Raccomandazione rivolta all'Italia il Consiglio sottolineava come l'efficienza del sistema giudiziario italiano avesse registrato solo un lieve miglioramento negli ultimi anni e che la durata dei procedimenti, soprattutto nei gradi di giudizio più elevati, continuava a destare preoccupazione. Nel 2016 il tempo necessario per definire i contenziosi civili e commerciali era ancora uno dei più lunghi dell'Unione in tutti i gradi di giudizio, mentre l'arretrato presso la Corte Suprema di Cassazione aveva continuato ad aumentare ed era ancora uno dei più elevati pro capite nell'Unione.

## Time needed to resolve litigious civil and commercial cases (\*) at all court instances in 2017 (1<sup>st</sup>, 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> instance/in days)

Source: CEPEJ study



(\*) The order is determined by the court instance with the longest proceedings in each Member State. No data available for first and second instance courts in **BE, BG** and **IE**, for second and third instance courts in **NL** and **AT**, for third instance courts in **HR**. No third instance court in **MT**. Access to third instance court may be limited in some Member States.

- nell'ampia categoria "tutte le cause" e in quella dei contenziosi civili e commerciali, 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, si osserva una variazione più significativa del tasso di ricambio da un anno all'altro e nonostante tale valore rimanga inferiore rispetto a quello di altre categorie di cause, alcuni Stati membri hanno fatto progressi. L'Italia presenta un tasso di ricambio di poco superiore al 100%, il che sta a indicare che il sistema giudiziario è in grado di definire almeno tutte le cause avviate;
- dal 2010, i progressi sono evidenti in quasi tutti gli Stati membri che affrontano le sfide più importanti in termini di **arretrato**, indipendentemente dalla categoria delle cause. Considerato il numero dei contenziosi civili e commerciali pendenti (primo grado/per 100 abitanti), **l'Italia risulta ultima**.

I grafici relativi a settori specifici del diritto dell'UE confermano che:

- per le **cause in materia di concorrenza**, il numero complessivo dei procedimenti trattati è diminuito in modo significativo, con il risultato di una riduzione dei tempi nei ricorsi giurisdizionali in sette Stati membri, mentre la durata è rimasta stabile o è aumentata in altri sette Stati membri (fra cui l'Italia);
- nel settore delle **comunicazioni elettroniche**, nonostante l'aumento significativo dei procedimenti trattati, si rileva una riduzione dei tempi e solo una minoranza di Stati membri non è riuscita a ridurre o almeno a mantenere la durata media dei procedimenti (in Italia si rileva una durata più lunga);
- per quanto riguarda le **cause sui reati di contraffazione**, nel 2017 alcuni Stati membri hanno ridotto i tempi, mentre in altri (fra cui l'Italia) la durata media è aumentata notevolmente;
- i dati aggiornati sulla lunghezza dei procedimenti giudiziari relativi ai **reati di riciclaggio** 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>3</sup>. In Italia per una sentenza di primo grado occorre 565 giorni nel 2016, e 596 nel 2017.

### Qualità dei sistemi giudiziari.

Il quadro di valutazione sviluppa l'esame comparativo dei fattori che contribuiscono a un'elevata qualità dei sistemi giudiziari: **accessibilità, risorse, strumenti di valutazione e norme.**

Per quanto riguarda l'accessibilità, si osserva che:

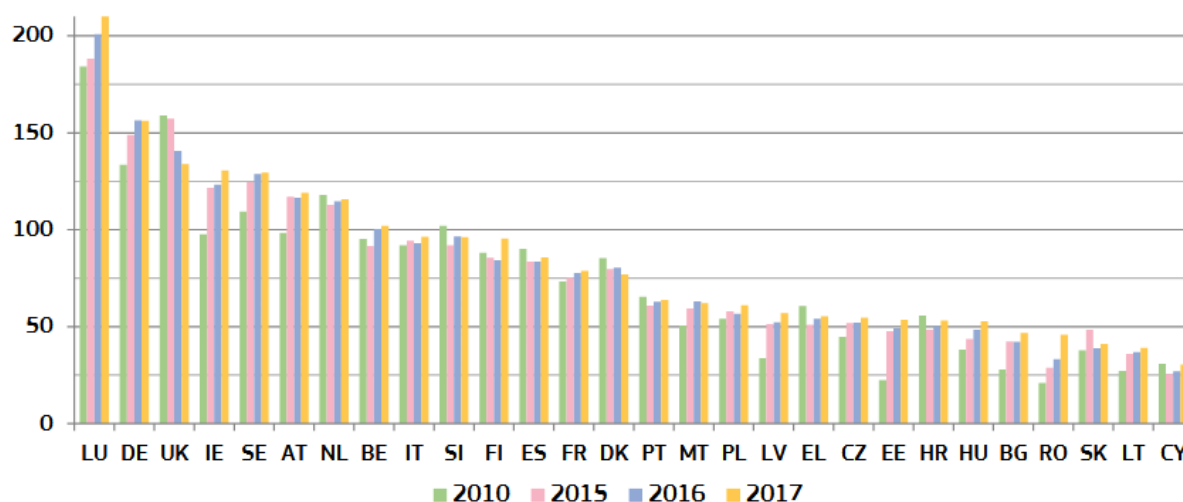
- quasi tutti gli Stati membri forniscono **informazioni online** in merito al loro sistema giudiziario, compreso un portale web centralizzato con moduli *online*;
- in alcuni Stati membri, i consumatori con reddito inferiore alla soglia di povertà secondo i dati Eurostat non beneficiano del patrocinio a spese dello Stato;
- in più della metà degli Stati membri la presentazione elettronica di istanze non è in atto o è possibile soltanto in misura limitata e non tutti gli Stati membri consentono di seguire *online* lo sviluppo dei procedimenti giudiziari;
- rispetto agli anni precedenti, l'**accesso online alle sentenze dei tribunali** è migliorato soprattutto per quanto riguarda la pubblicazione delle sentenze di grado più elevato (19 Stati membri pubblicano tutte le sentenze civili/commerciali e amministrative);
- l'uso volontario di **metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR)** per le dispute private ha continuato a crescere (l'Italia risulta al penultimo posto per la promozione e gli incentivi all'uso dei metodi ADR).

Per quanto riguarda le risorse finanziarie e umane, il quadro di valutazione mostra quanto segue:

- in termini di **risorse finanziarie**, nel complesso nel 2017 la spesa delle amministrazioni pubbliche per il sistema giudiziario è rimasta stabile nella maggior parte degli Stati membri, anche se con differenze significative negli importi stanziati (l'Italia è al nono posto nella spesa espressa in euro per abitanti);

**General government total expenditure on law courts (\*) (in EUR per inhabitant)**

Source: Eurostat



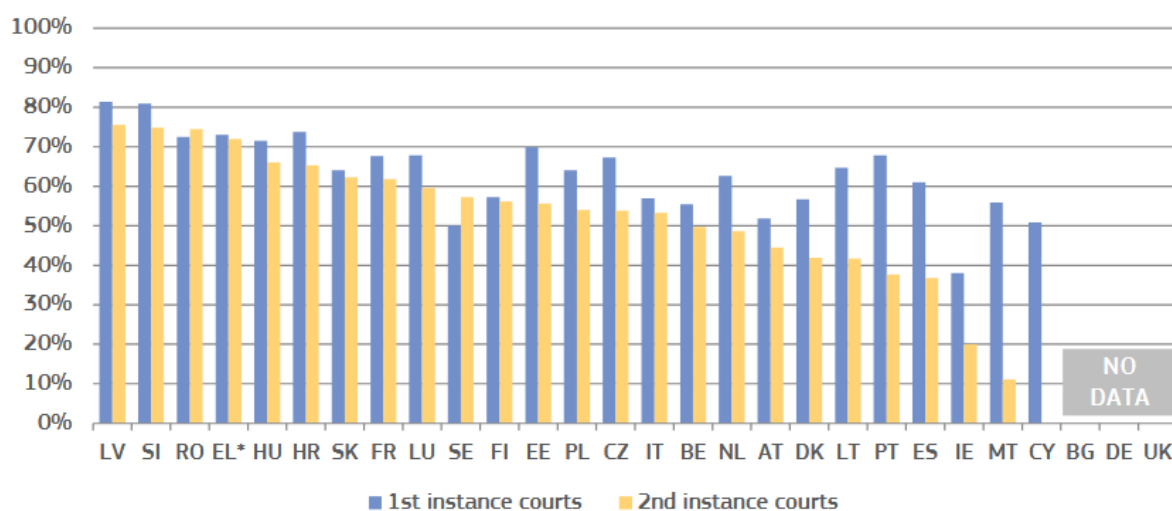
(\*) Member States are ordered according to the expenditure in 2017 (from highest to lowest). 2017 data for **ES, FR, HR, NL** and **SK** are provisional.

<sup>3</sup> Vd. gli obblighi derivanti dalla **direttiva antiriciclaggio (direttiva (UE) 2018/1673)** sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale).

- per la prima volta, in base ai dati raccolti da Eurostat, il quadro di valutazione 2019 mostra la **ripartizione delle spese**, evidenziando come la quota maggiore in quasi tutti gli Stati membri sia destinata a stipendi e retribuzioni dei giudici e del personale giudiziario (che in Italia è poco più del 60%);
- con riferimento all'**equilibrio di genere**, i dati mostrano una percentuale prevalente di donne fra i giudici togati nei tribunali di primo e/o secondo grado, mentre la quota di donne nelle Corti supreme della maggior parte degli Stati membri è meno della metà. In Italia, la percentuale di donne fra i giudici togati di primo e secondo grado si attesta attorno al 50%, mentre per le Corti supreme è fra il 30% e il 40%;

#### Proportion of female professional judges at 1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup> instance courts in 2017 (\*)

Source: CEPEJ study



- in merito alla **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, pochi offrono formazione in materia di competenze informatiche, gestione dei tribunali ed etica giudiziaria (fra questi l'Italia).

Con riferimento agli strumenti di valutazione:

- il **monitoraggio e la valutazione** delle attività dei tribunali sono svolti in tutti gli Stati membri;
- il pieno potenziale dei **sistemi TIC di gestione delle cause** deve ancora essere raggiunto in molti Stati membri e nessun miglioramento è stato compiuto rispetto agli anni precedenti;
- l'**uso di sondaggi** fra gli utenti del sistema giudiziario e i professionisti del diritto è diminuito, e un numero crescente di Stati membri hanno scelto di non condurre sondaggi (per l'Italia non risultano sondaggi nel 2017).

Il quadro di valutazione esamina le **norme** volte a migliorare le tempistiche dei procedimenti e le informazioni fornite alle parti. Inoltre vengono per la prima volta considerati i dati riguardanti la qualità delle sentenze:

- in base ai dati provenienti dalle reti giudiziarie europee (ACA-Europa e NPSJC), le norme riguardanti la **qualità delle sentenze** differiscono in modo considerevole fra gli Stati membri e, in alcuni Stati membri, anche fra le Corti stesse, tuttavia la maggior parte dei tribunali impartisce ai giudici una formazione specifica sulla struttura e sullo stile di argomentazione e di redazione delle sentenze. In alcuni Stati membri, è consentito agli utenti del sistema giudiziario chiedere

chiarimenti in merito alle decisioni dei tribunali;

- la maggior parte degli Stati membri applica **norme relative alle tempistiche**;
- le norme sull'**arretrato** sono uno strumento utile che può contribuire a una migliore gestione delle cause e a una migliore efficienza. I dati mostrano che nella maggior parte degli Stati membri le norme relative agli arretrati sono definite unicamente dal potere giudiziario o da questo in cooperazione con il potere esecutivo;
- mentre nella maggior parte degli Stati membri esistono norme per la calendarizzazione dei procedimenti giudiziari, solo pochi hanno un meccanismo continuo di monitoraggio.

### **Indipendenza del sistema giudiziario.**

Il quadro di valutazione 2019 presenta infine 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):

- tutti i sondaggi mostrano generalmente **risultati analoghi**, soprattutto fra i due gruppi degli Stati membri in cui la percezione dell'indipendenza della magistratura è la più elevata o la più bassa;
- il sondaggio del Forum economico mondiale, presentato per la settima volta, mostra che la percezione dell'indipendenza da parte delle imprese è **migliorata o è rimasta stabile** in circa tre quinti degli Stati membri rispetto al 2010;
- il sondaggio di Eurobarometro, presentato per la quarta volta, mostra che la percezione dell'indipendenza da parte dei cittadini è migliorata in circa i due terzi degli Stati membri rispetto al 2016, mentre è diminuita in circa tre quinti di tutti gli Stati membri (in Italia il 37% della popolazione ritiene il sistema giudiziario indipendente);
- il sondaggio di Eurobarometro, presentato per la quarta volta, mostra che la percezione dell'indipendenza da parte delle imprese è migliorata in circa i due terzi degli Stati membri sia rispetto al 2016 che all'ultimo anno (in oltre i due terzi degli Stati membri che affrontano problemi specifici e in circa i tre quinti degli altri Stati membri). In Italia il 39% delle imprese ritiene indipendente il sistema giudiziario;
- fra le ragioni della percezione di mancanza di indipendenza del sistema giudiziario 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 ed economici**;
- tra le ragioni della buona percezione dell'indipendenza del sistema giudiziario, quasi quattro quinti delle imprese e dei cittadini (pari rispettivamente al 40 % o al 44 % degli intervistati) ha indicato le **garanzie fornite dallo status e dalla posizione dei giudici**.

Il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 presenta inoltre una rassegna sulle **autorità disciplinari** e sulle **competenze della magistratura, del potere esecutivo e del Parlamento** nella **nomina** di giudici membri dei Consigli di giustizia nonché su alcuni aspetti direzionali e organizzativi delle Procure:

- nella maggioranza degli Stati membri, l'autorità che impone sanzioni disciplinari è un'autorità indipendente (Corte suprema, Tribunale amministrativo o Presidente della Corte) o il Consiglio di giustizia, mentre in alcuni Stati membri è una Corte speciale i cui membri sono appositamente selezionati o nominati (dal Consiglio di giustizia, dai giudici o, in uno Stato membro, dal Ministro della giustizia) per agire nei procedimenti disciplinari;
- nella maggior parte degli Stati membri, l'investigatore incaricato dell'inchiesta disciplinare sui giudici è un Presidente di tribunale o di un Consiglio di giustizia;
- per quanto riguarda il coinvolgimento della magistratura nella **nomina dei giudici membri**

**del Consiglio di giustizia**, spetta agli Stati membri organizzare i loro sistemi giudiziari, e 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 quasi tutti gli Stati membri, i giudici membri dei Consigli sono proposti ed eletti o selezionati da giudici;

- il quadro di valutazione evidenzia in alcuni Stati membri una tendenza a concentrare nelle mani di una sola autorità i poteri di gestione sulle **Procure**, quali la valutazione, la promozione e il trasferimento dei pubblici ministeri.

I risultati del quadro di valutazione 2019 contribuiranno all'elaborazione delle proposte di **Raccomandazioni specifiche per Paese 2019** redatte dalla Commissione europea.

L'analisi annuale della crescita 2019, presentata a novembre 2018, ha dato il via al nuovo semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, e ha ribadito l'importanza dello Stato di diritto e di sistemi giudiziari efficaci e solidi, in particolare l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari, per attrarre le imprese e favorire la crescita economica<sup>4</sup>.

Nella "**Relazione per Paese relativa all'Italia 2019** comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici" ([SWD\(2019\)1011](#)), del 27 febbraio 2019, la Commissione osservava che non vi è stato nessun progresso nella riduzione della durata dei processi civili e sottolineava la necessità di nuovi sforzi per migliorare il sistema giudiziario. In particolare ha evidenziato che "**la durata dei processi nella giustizia civile rimane preoccupante ed è ancora *in itinere* una riforma per semplificare la procedura civile e limitare l'abuso del contenzioso**".

Per quanto concerne gli interventi nel settore della giustizia contenuti nel **Programma nazionale di riforma (PNR)** (vd. il documento di economia e finanza 2019 presentato al Consiglio dei Ministri il 9 aprile 2019), il Governo ha posto fra l'altro in evidenza che, per quanto attiene alle Raccomandazioni rivolte all'Italia nel 2018 da parte del Consiglio europeo nel settore della giustizia civile, si sta portando avanti un **disegno di legge delega per la riforma del processo civile** mirata alla semplificazione e alla riduzione dei tempi dei processi e alla **riforma del processo penale**, al fine di garantirne la ragionevole durata e l'effettività. La riforma sarà varata nelle forme di una delega al Governo. Dichiara inoltre che si renderà più spedita la riduzione dei tempi della giustizia mediante l'assunzione straordinaria di contingenti significativi di personale non dirigenziale. Fra le misure attuate, il Governo cita il potenziamento del processo telematico nonché le gare per lo sviluppo dei sistemi dell'area civile e penale e per l'assistenza<sup>5</sup>.

---

14 maggio 2019

*A cura di Viviana di Felice*

---

<sup>4</sup> Vd. la comunicazione della Commissione "Analisi annuale della crescita 2019" ([COM\(2018\)770](#)).

<sup>5</sup> Per approfondimenti si rimanda al [dossier](#) "Documento di economia e finanza 2019", a cura dei Servizi di documentazione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.