



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 8.7.2021
COM(2021) 389 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 2021

1. INTRODUZIONE

L'esistenza di sistemi giudiziari efficienti è fondamentale per attuare il diritto dell'UE e preservare lo Stato di diritto e i valori su cui si fonda l'UE. Quando applicano il diritto dell'UE, gli organi giurisdizionali nazionali fungono da organi giurisdizionali dell'UE. Sono innanzitutto gli organi giurisdizionali nazionali che assicurano che i diritti e gli obblighi sanciti dal diritto dell'UE siano attuati correttamente (articolo 19 del trattato sull'Unione europea (TUE)).

Disporre di sistemi giudiziari efficienti è altresì essenziale per la fiducia reciproca, il clima a favore degli investimenti e la sostenibilità della crescita a lungo termine. Per questo motivo, migliorare l'efficienza, la qualità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari nazionali continua a costituire una priorità del semestre europeo – il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'UE. La strategia annuale di crescita sostenibile 2021¹, che stabilisce le priorità della politica economica e per l'occupazione dell'UE, ribadisce il collegamento tra sistemi giudiziari efficienti e contesto imprenditoriale negli Stati membri. Sistemi giudiziari correttamente funzionanti e pienamente indipendenti possono avere un impatto positivo sugli investimenti e contribuire così alla produttività e alla competitività. I sistemi giudiziari sono importanti anche per garantire a livello transfrontaliero un'efficace esecuzione dei contratti e delle decisioni amministrative e un'efficace risoluzione delle controversie, che sono elementi fondamentali per il funzionamento del mercato unico².

In questo contesto, il quadro di valutazione UE della giustizia presenta una panoramica annuale di indicatori che si concentrano sui parametri essenziali di un sistema giudiziario efficiente:

- efficienza;
- qualità; e
- indipendenza.

L'edizione 2021 (il quadro di valutazione) sviluppa ulteriormente gli indicatori relativi a tutti e tre gli elementi, compresa la digitalizzazione della giustizia, che si è rivelata particolarmente importante per mantenere gli organi giurisdizionali operativi durante la pandemia di COVID-19 e, più in generale, per promuovere sistemi giudiziari efficienti e accessibili³.

– Il meccanismo europeo per lo Stato di diritto –

Come annunciato negli orientamenti politici della presidente von der Leyen, la Commissione ha istituito un meccanismo europeo globale per lo Stato di diritto allo scopo di rafforzare il monitoraggio della situazione negli Stati membri. Il meccanismo per lo Stato di diritto funge da strumento preventivo, intensificando il dialogo e la consapevolezza comune delle questioni attinenti allo Stato di diritto. Al centro del nuovo meccanismo vi è la relazione annuale sullo

¹ COM(2020) 575 final.

² Cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Individuare e affrontare le barriere al mercato unico" (COM(2020) 93) e il documento SWD(2020) 54 che l'accompagna.

³ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Digitalizzazione della giustizia nell'Unione europea — Un pacchetto di opportunità" (COM(2020) 710) e il documento SWD(2020) 540 che l'accompagna.

Stato di diritto, che fornisce una sintesi degli sviluppi significativi, sia positivi che negativi, in tutti gli Stati membri e nell'Unione nel suo complesso. La relazione sullo Stato di diritto 2020, pubblicata il 30 settembre 2020, si basava su una serie di fonti, tra cui il quadro di valutazione UE della giustizia⁴. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2021 è stato ulteriormente sviluppato, anche per tenere conto della necessità di informazioni comparative supplementari riscontrata durante la preparazione della relazione sullo Stato di diritto 2020 e al fine di fornire un ulteriore sostegno alle relazioni annuali sullo Stato di diritto.

⁴

https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_it.

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

Il quadro di valutazione UE della giustizia è uno strumento informativo comparativo annuale. Il suo scopo è aiutare l'Unione europea e gli Stati membri a migliorare l'efficienza dei rispettivi sistemi giudiziari nazionali fornendo dati oggettivi, attendibili e comparabili su una serie di indicatori pertinenti per la valutazione i) dell'efficienza, ii) della qualità, e iii) dell'indipendenza dei sistemi giudiziari di tutti gli Stati membri. Pertanto non presenta una graduatoria unica generale, bensì una panoramica sul funzionamento di tutti i sistemi giudiziari in base a indicatori che presentano un interesse e una pertinenza comuni 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'efficienza, l'indipendenza e la qualità 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 spesso correlati (le iniziative volte a migliorarne uno possono influire su un altro).

Il quadro di valutazione presenta principalmente indicatori relativi a contenziosi civili, commerciali e amministrativi oltre che a talune cause penali, 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 europeo⁵. Il suo obiettivo è identificare i parametri essenziali di un sistema giudiziario efficiente e fornire dati annuali pertinenti.

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

Il quadro di valutazione si avvale di una serie di fonti di informazione. La commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), alla quale la Commissione ha chiesto di svolgere uno studio specifico annuale, fornisce la maggior parte dei dati quantitativi. I dati riguardano il periodo dal 2012 al 2019 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 dati⁶.

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 degli organi giurisdizionali 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 da area ad area 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, che riguardano il periodo dal 2012 al 2020, si annoverano: il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali⁷, la rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ)⁸, la rete

⁵ Ad esempio, la risoluzione del Parlamento europeo, del 29 maggio 2018, sul quadro di valutazione UE della giustizia 2017 (P8_TA(2018)0216).

⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en.

⁷ Per contribuire a preparare il quadro di valutazione UE della giustizia e promuovere lo scambio di migliori pratiche sull'efficienza dei sistemi giudiziari, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di designare due referenti, uno della magistratura e uno del ministero della Giustizia. Questo gruppo informale si riunisce periodicamente.

⁸ L'ENCJ riunisce le istituzioni nazionali degli Stati membri dell'UE che sono indipendenti dal potere esecutivo e legislativo e hanno la responsabilità di aiutare la magistratura a garantire la giustizia in modo indipendente: <https://www.encj.eu/>

dei presidenti delle Corti supreme dell'UE (NPSJC)⁹, l'associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'UE (ACA-Europa)¹⁰, la rete europea della concorrenza (REC)¹¹, il comitato per le comunicazioni (COCOM)¹², l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale¹³, la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori (CPC)¹⁴, il gruppo di esperti in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo (EGMLTF)¹⁵, Eurostat¹⁶ e la rete europea di formazione giudiziaria (EJTN).

Nel corso degli anni la metodologia del quadro di valutazione è stata ulteriormente sviluppata e perfezionata in stretta collaborazione con il gruppo di referenti sui sistemi giudiziari nazionali, in particolare mediante un questionario (aggiornato annualmente) 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. Laddove persistano difficoltà nella raccolta o nella fornitura di dati, la causa risiede nell'insufficienza di capacità statistiche o nel 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 all'assenza di contributo di talune autorità nazionali. La Commissione continua a incoraggiare gli Stati membri a ridurre ulteriormente questa carenza di dati.

In che modo il quadro di valutazione UE della giustizia contribuisce al semestre europeo e come si ricollega al dispositivo per la ripresa e la resilienza?

Il quadro di valutazione fornisce elementi per la valutazione dell'efficienza, della qualità, dell'indipendenza dei sistemi giudiziari nazionali e mira così ad aiutare gli Stati membri a migliorare l'efficienza dei rispettivi sistemi giudiziari nazionali. Paragonando le informazioni sui sistemi giudiziari, il quadro di valutazione facilita l'individuazione delle migliori pratiche e delle carenze e contribuisce a tenere sotto controllo sfide e progressi compiuti. Nel contesto del semestre europeo vengono svolte valutazioni specifiche per paese attraverso un dialogo bilaterale con le autorità

⁹ 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/>

¹⁰ 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/>

¹¹ 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 (CE) n. 1/2003 del Consiglio. Attraverso la REC, la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza di tutti gli Stati membri dell'UE collaborano tra loro: http://ec.europa.eu/competition/ecr/index_en.html.

¹² 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>.

¹³ L'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale è una rete di esperti e portatori di interessi specializzati. È composto da rappresentanti del settore pubblico e privato, che collaborano a gruppi di lavoro attivi: <https://euipo.europa.eu/ohimportal/en/web/observatory/home>.

¹⁴ Il CPC è una rete di autorità nazionali responsabili dell'attuazione della normativa in materia di tutela dei consumatori nell'UE e nei paesi del SEE: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/consumer_protection_cooperation_network/index_en.htm

¹⁵ 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

¹⁶ Eurostat è l'ufficio statistico dell'UE: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>

nazionali e i portatori di interessi in questione. Laddove le carenze individuate abbiano rilevanza macroeconomica, l'analisi svolta durante il semestre europeo può portare la Commissione a proporre al Consiglio di adottare raccomandazioni specifiche per paese per migliorare i sistemi giudiziari nazionali nei singoli Stati membri¹⁷. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza metterà a disposizione oltre 670 miliardi di EUR sotto forma di prestiti e sovvenzioni, dei quali almeno il 20 % dovrebbe essere destinato da ciascuno Stato membro alla transizione digitale. Il dispositivo offre l'opportunità di dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese relative ai sistemi giudiziari nazionali e di accelerare gli sforzi nazionali volti a completare la trasformazione digitale dei sistemi giudiziari. In tale contesto, la Commissione deve valutare se i piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri sono in grado di contribuire ad affrontare in modo efficace tutte le sfide, o un sottoinsieme significativo di esse, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese o le sfide individuate in altri documenti pertinenti adottati dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo¹⁸.

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

I sistemi giudiziari efficienti che sostengono lo Stato di diritto hanno un impatto economico positivo. Quando i sistemi giudiziari garantiscono il rispetto dei diritti, i creditori sono più inclini a concedere prestiti, le imprese sono dissuase dall'assumere comportamenti opportunistici, i costi delle operazioni si riducono e vi sono maggiori probabilità che le imprese innovative investano. 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 internazionale¹⁹, dalla Banca centrale europea²⁰, dall'OCSE²¹, dal Forum economico mondiale²² e dalla Banca mondiale²³.

Da uno studio è emerso che una riduzione della durata dei procedimenti giudiziari dell'1 % (misurata in termini di tempi di trattazione²⁴) può aumentare il tasso di crescita del numero delle imprese²⁵ e che

¹⁷ Nel contesto del semestre europeo il Consiglio, su proposta della Commissione, ha rivolto raccomandazioni specifiche per paese relative ai rispettivi sistemi giudiziari a sette Stati membri nel 2019 (HR, IT, CY, HU, MT, PT e SK) e a otto Stati membri nel 2020 (HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT e SK). Inoltre la Commissione monitora le riforme giudiziarie in BG e RO nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica.

¹⁸ Articolo 19, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17).

¹⁹ FMI, Regional Economic Outlook, novembre 2017, "Europe: Hitting its Stride", pag. xviii, 40, 70: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/EUR/2017/November/eur-booked-print.ashx?la=en>

²⁰ 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>

²¹ 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.

²² Forum economico mondiale, "The Global Competitiveness Report 2019", ottobre 2019: <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>.

²³ 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>.

²⁴ 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 europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

²⁵ Vincenzo Bove and 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

un aumento dell'1 % delle imprese che percepiscono il sistema giudiziario come indipendente tende ad essere associato a un aumento del fatturato delle imprese e alla crescita della relativa produttività²⁶. Un altro studio ha evidenziato una correlazione positiva tra indipendenza della magistratura percepita e flussi di investimenti diretti esteri²⁷.

Inoltre numerose indagini hanno evidenziato l'importanza dell'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali per le imprese. Ad esempio, in un sondaggio il 93 % delle imprese di grandi dimensioni ha riferito di esaminare sistematicamente le condizioni dello Stato di diritto (compresa l'indipendenza della magistratura) su base continuativa nei paesi di investimento²⁸. In un altro sondaggio più della metà delle piccole e medie imprese (PMI) 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 intellettuale²⁹. Anche la comunicazione "Individuare e affrontare le barriere al mercato unico"³⁰ e la comunicazione relativa al piano d'azione per l'applicazione delle norme del mercato unico³¹ della Commissione mettono in evidenza l'importanza di sistemi giudiziari efficienti per il funzionamento del mercato unico, in particolare per le imprese.

In che modo la Commissione sostiene l'attuazione di riforme giudiziarie soddisfacenti attraverso l'assistenza tecnica?

Gli Stati membri possono avvalersi dell'assistenza tecnica offerta dalla direzione generale per il Sostegno alle riforme strutturali (DG REFORM) nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico³², la cui dotazione totale nel periodo 2021-2027 è di 864,4 milioni di EUR. Nel periodo 2017-2020 il programma di sostegno e riforma strutturale ha beneficiato di una dotazione finanziaria di 222,8 milioni di EUR e ha sostenuto oltre 1 000 progetti di riforma in 27 Stati membri in molti settori. Nel settore della giustizia, tale sostegno ha riguardato ad esempio l'assistenza tecnica a favore del miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario, della riforma della mappa giudiziaria, dell'organizzazione degli organi giurisdizionali, 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, del miglioramento dei quadri di

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ "Effect of judicial independence on foreign direct investment in Eastern Europe and South Asia"; Bülent Dogru; 2012, MPRA Munich Personal RePEc Archive: 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.

²⁸ The Economist Intelligence Unit: "Risk and Return – Foreign Direct Investment and the Rule of Law", 2015 http://www.biicl.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf, pag. 22.

²⁹ 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_s_coreboard_study_2016/Executive-summary_it.pdf

³⁰ COM(2020) 93 e SWD(2020) 54.

³¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico", COM(2020) 94, cfr. in particolare le azioni 4, 6 e 18.

³² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en
Il regolamento sullo strumento di sostegno tecnico è stato adottato nel marzo 2021 e, ai sensi dell'articolo 5, mira a sostenere: "(...) la riforma istituzionale e il funzionamento efficiente e orientato al servizio della pubblica amministrazione e del governo elettronico, la semplificazione normativa e procedurale, le attività di audit, l'incremento della capacità di assorbimento dei fondi dell'Unione, la promozione della cooperazione amministrativa, un effettivo Stato di diritto, la riforma dei sistemi giudiziari, lo sviluppo delle capacità delle autorità antitrust e garanti della concorrenza, il potenziamento della vigilanza finanziaria e il rafforzamento della lotta contro la frode, la corruzione e il riciclaggio di denaro" (sottolineatura aggiunta).

insolvenza e della risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo. Inoltre lo strumento di sostegno tecnico integra anche le misure della Commissione volte a far fronte alle conseguenze economiche della pandemia di COVID-19, in particolare il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in quanto è in grado di sostenere gli Stati membri nella preparazione e nell'attuazione dei loro piani per la ripresa e la resilienza.

Perché la Commissione monitora la digitalizzazione dei sistemi giudiziari nazionali?

La digitalizzazione della giustizia è fondamentale per aumentare l'efficacia dei sistemi giudiziari e costituisce un naturale strumento per migliorare e facilitare l'accesso alla giustizia. La pandemia di COVID-19 ha posto in primo piano la necessità per gli Stati membri di accelerare le riforme per la modernizzazione di questo settore.

Dal 2013 il quadro di valutazione UE della giustizia contiene alcune informazioni comparative sulla digitalizzazione della giustizia in tutti gli Stati membri, ad esempio per quanto riguarda l'accesso online alle sentenze o la presentazione e il seguito online di istanze.

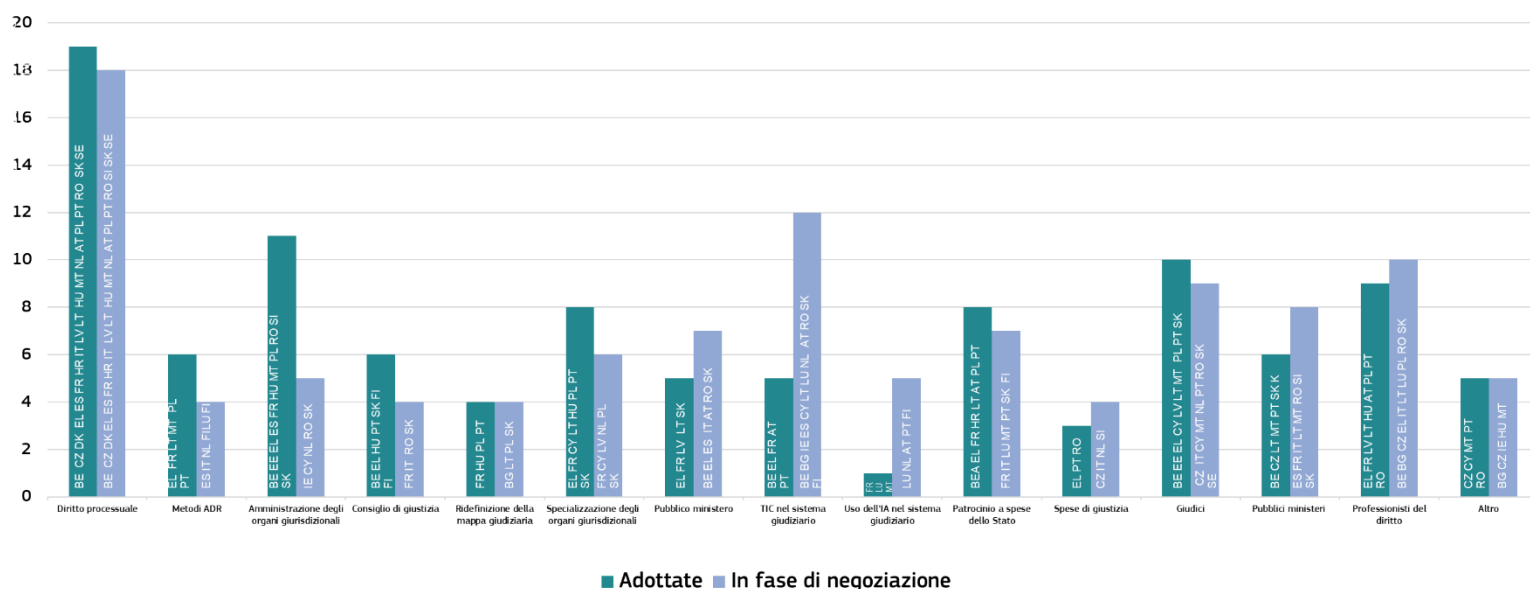
La comunicazione della Commissione "Digitalizzazione della giustizia nell'Unione europea — Un pacchetto di opportunità"³³, adottata nel dicembre 2020, traccia una strategia volta a migliorare l'accesso alla giustizia e l'efficacia dei sistemi giudiziari utilizzando la tecnologia. Come prospettato nella comunicazione, una serie di indicatori supplementari sarà inclusa nel quadro di valutazione UE della giustizia a partire dal 2021. L'obiettivo è garantire un monitoraggio approfondito, completo e tempestivo dei settori di progresso e delle sfide affrontate dagli Stati membri nel cammino verso la digitalizzazione dei rispettivi sistemi giudiziari.

³³ COM(2020) 710 final.

2. CONTESTO: SVILUPPI DELLE RIFORME GIUDIZIARIE NEL 2020

Nel 2020 un gran numero di Stati membri ha proseguito gli sforzi volti a migliorare ulteriormente l'efficienza del proprio sistema giudiziario. Il grafico 1 presenta una panoramica aggiornata delle misure adottate e programmate in varie aree dei sistemi giudiziari degli Stati membri impegnati in attività di riforma.

Grafico 1: attività legislativa e di regolamentazione relativa ai sistemi giudiziari nel 2020
(misure adottate/iniziative in fase di negoziazione per Stato membro) (fonte: Commissione europea ³⁴)



Nel 2020 il diritto processuale ha continuato ad essere un settore oggetto di particolare attenzione in numerosi Stati membri ed è stato registrato un numero notevole di attività legislative in corso o programmate. Anche le riforme riguardanti lo status dei giudici e le regole nel settore dei professionisti del diritto hanno fatto registrare un'attività notevole. Diversi Stati membri erano in procinto di introdurre leggi relative all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nei rispettivi sistemi giudiziari. Lo slancio derivante dagli anni precedenti per le misure riguardanti l'amministrazione degli organi giurisdizionali è proseguito nel 2020. Le attività in altri settori quali i metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR), le norme sui pubblici ministeri o le spese di giustizia sono rallentate. Alcuni Stati membri ricorrono già attivamente all'intelligenza artificiale nei loro sistemi giudiziari o sono intenzionati a farlo. La panoramica conferma l'osservazione secondo la quale le riforme giudiziarie richiedono tempo, a volte diversi anni, dal loro annuncio fino all'adozione di misure legislative e di regolamentazione e alla loro effettiva attuazione sul territorio.

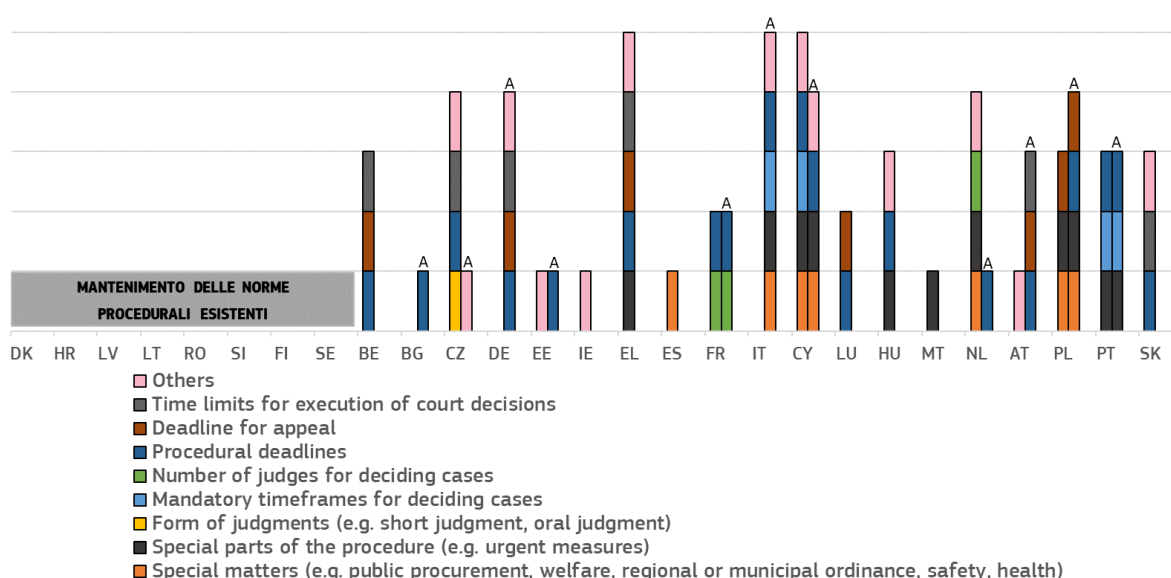
La pandemia di COVID-19 ha inoltre fatto emergere nuove sfide che hanno messo in luce l'importanza di accelerare le riforme volte alla digitalizzazione del sistema giudiziario. In tale contesto, diversi Stati membri hanno adottato nuove misure per garantire il regolare funzionamento degli organi giurisdizionali, garantendo nel contempo un accesso continuo e

³⁴

Per 26 Stati membri, le informazioni sono state raccolte in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali. DE ha spiegato che è in corso una serie di riforme della magistratura, la cui portata ed entità possono variare nei 16 Stati federali.

agevole alla giustizia per tutti, in particolare mediante l'adeguamento delle norme procedurali. L'Associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'UE (ACA-Europa) ha elaborato un questionario che esamina l'impatto della pandemia di COVID-19 sull'attività professionale delle Corti supreme. Tra i partecipanti al questionario figuravano le Corti supreme amministrative e le Corti supreme (membri della rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE (NPSJC)). Senza prendere in considerazione le misure concrete adottate per affrontare la pandemia di COVID-19, il grafico 2 presenta le modifiche del diritto procedurale introdotte dagli Stati membri per agevolare le funzioni giurisdizionali degli organi giurisdizionali mediante nuove leggi, sentenze della Corte suprema, regolamenti o prassi giudiziarie.

Grafico 2: modifiche delle norme procedurali delle Corti supreme a causa della pandemia di COVID-19 (fonte: ACA-Europa e NPSJC³⁵)



(*) Per ciascuno Stato membro, la colonna di sinistra riporta le prassi delle Corti supreme e la colonna di destra le prassi delle Corti supreme amministrative (colonna contrassegnata dalla lettera "A"). Gli Stati membri figurano nell'ordine alfabetico determinato dalla loro denominazione geografica nella rispettiva lingua. BE: Conseil d'État (Consiglio di Stato) e Cour de cassation (Corte suprema). BG: Върховен административен съд (Corte suprema amministrativa). CZ: Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa) e Nejvyšší soud (Corte suprema). DE: Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale). EE: Riikohus (Corte suprema). IE: Chúirt Uachtarach (Corte suprema). EL: Συμβούλιο της Επικρατείας (Consiglio di Stato). ES: Tribunal Supremo (Corte suprema). FR: Conseil d'État (Consiglio di Stato), Cour de cassation (Corte suprema). HR: Visoki upravni (Corte suprema amministrativa). IT: Consiglio di Stato. CY: Corte suprema. LV: Augstākā tiesa (Corte suprema). LT: Vyriausiosis Administracinis Teismas (Corte suprema amministrativa). LU: Cour administrative (Corte amministrativa) Cour de cassation (Corte suprema). HU: Kúria (Corte suprema). MT: Court of Appeal (Corte d'appello). NL: Hoge Raad (Corte suprema), Centrale Raad van Beroep (organo giurisdizionale amministrativo di grado più elevato per le cause in materia sociale), Raad van State (Consiglio di Stato). AT:

³⁵ Il grafico si basa su due questionari, uno di ACA Europa e uno della rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE (NPSJC). Per alcuni Stati membri nel grafico è presente una sola colonna. In questi casi non vi è una Corte suprema amministrativa o non sono state fornite risposte al sondaggio inviato alla NPSJC.

Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa), Personalsenat (collegio speciale di valutazione) della Corte superiore, Oberster Gerichtshof (Corte suprema). PL: Naczelny Sąd Administracyjny (Corte suprema amministrativa). PT: Supremo Tribunal Administrativo (Corte suprema amministrativa). RO: Înalta Curte de Casație și Justiție (Corte suprema). SI: Vrhovno sodišče (Corte suprema). SK: Najvyšší súd (Corte suprema). FI: Korkein hallinto-oikeus (Corte suprema amministrativa). SE: Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa). Nessun dato disponibile per: BG: Върховен касационен съд (Corte suprema); HR: Vrhovni sud (Corte suprema); IT: Corte Suprema di Cassazione; SE: Högsta domstolen (Corte suprema).

3. PRINCIPALI RISULTATI DEL QUADRO DI VALUTAZIONE UE DELLA GIUSTIZIA 2021

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.

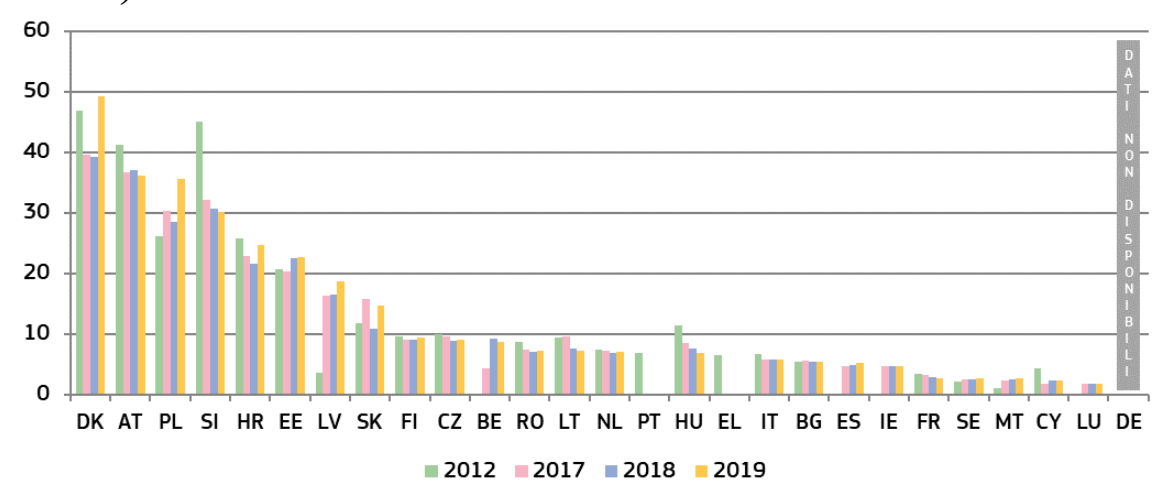
3.1. Efficienza dei sistemi giudiziari

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 gli organi giurisdizionali applicano il diritto dell'UE³⁶.

3.1.1. Sviluppi in termini di carico giudiziario

Il carico di lavoro dei sistemi giudiziari nazionali è aumentato in diversi Stati membri rispetto all'anno precedente, mentre è diminuito o è rimasto stabile in altri. Nel complesso, continua a variare notevolmente da uno Stato membro all'altro (grafico 3). Ciò dimostra l'importanza di continuare a seguire con attenzione gli sviluppi del carico giudiziario al fine di garantire l'efficienza dei sistemi giudiziari.

Grafico 3: numero delle nuove cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (*) (primo grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ³⁷)

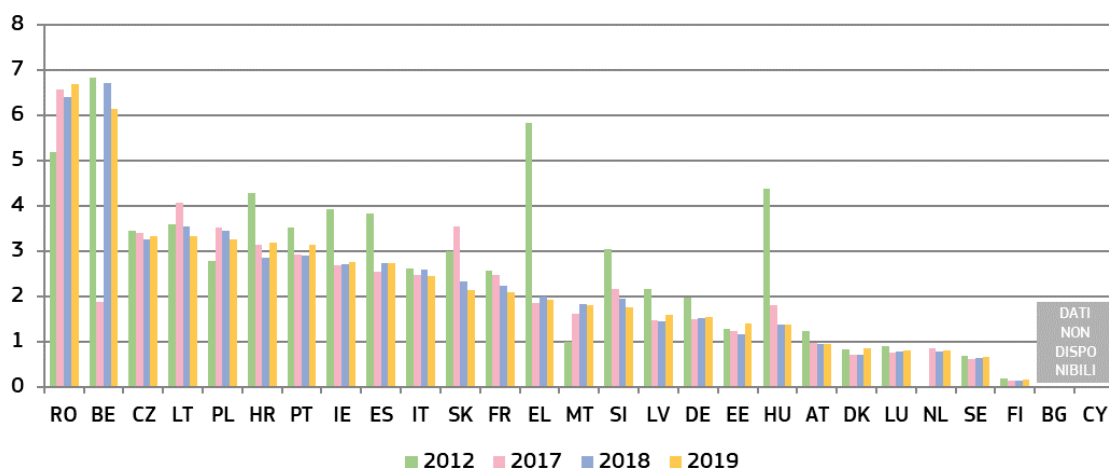


³⁶ Anche l'applicazione delle decisioni degli organi giurisdizionali è importante ai fini dell'efficienza di un sistema giudiziario. Tuttavia nella maggior parte degli Stati membri non sono disponibili dati comparabili.

³⁷ Studio del 2020 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_en.

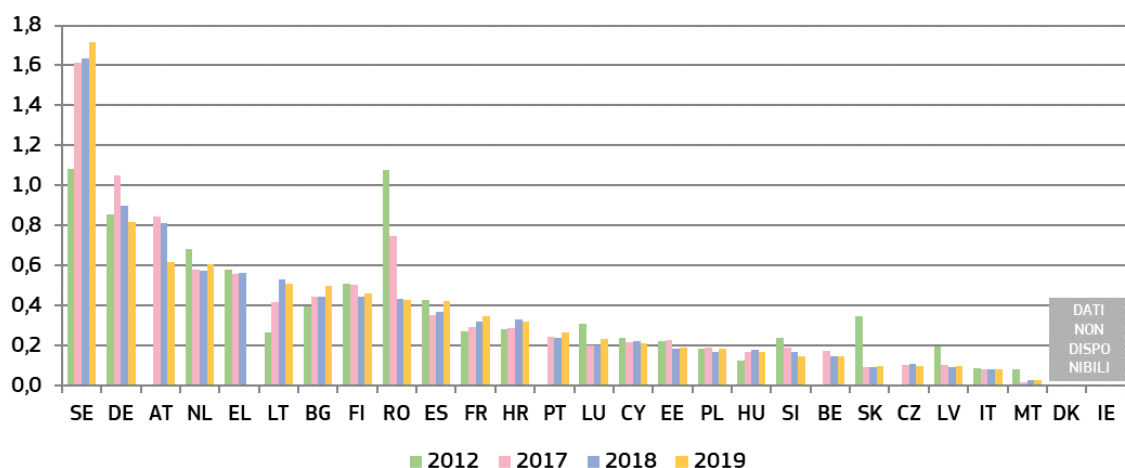
(*) Secondo la metodologia della CEPEJ, questa categoria include tutte le cause civili e commerciali, contenziose e non contenziose, le cause non contenziose relative al catasto e al registro delle imprese, altre cause in materia di registri, altre cause non contenziose, cause di diritto amministrativo (contenziose e non contenziose) e altre cause non penali. Modifiche metodologiche in **LV** (applicate retroattivamente al 2017), **SK** e **SE** (i dati del 2017 sono stati adattati per includere nelle cause amministrative i casi sulla normativa in materia di immigrazione, in linea con la metodologia della CEPEJ).

Grafico 4: numero di nuovi contenziosi civili e commerciali nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (*) (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 ad 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 5: numero di nuove cause amministrative nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (*) (primo grado/ per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)



(*) Secondo la metodologia della CEPEJ, le cause di diritto amministrativo riguardano le controversie tra privati e autorità locali, regionali o nazionali. **DK** e **IE** non registrano separatamente le cause amministrative. Nel 2018 ha avuto luogo la degiudiziarizzazione di alcuni procedimenti amministrativi in **RO**. Modifiche metodologiche in **EL**, **SK** e **SE**. In **SE** i casi di migrazione sono stati inclusi nelle cause amministrative (applicazione retroattiva per il 2017).

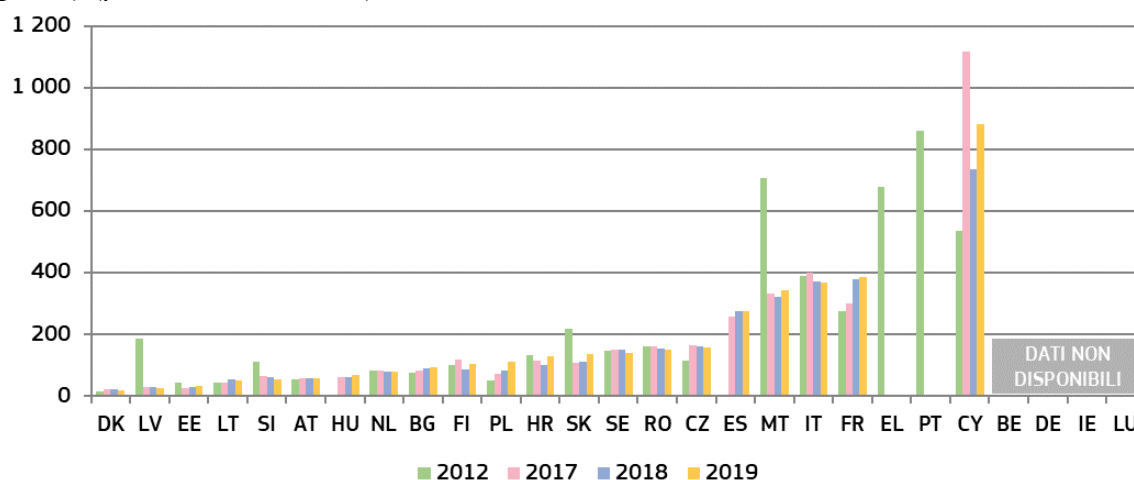
3.1.2. Dati generali sull'efficienza

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

– Durata stimata 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 organo giurisdizionale 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)³⁸. Si tratta di una quantità calcolata che indica il tempo minimo stimato necessario per definire una causa dinanzi all'autorità giudiziaria, pur mantenendo le attuali condizioni lavorative. Maggiore è il valore, più alta sarà la probabilità che l'organo giurisdizionale impiegherà più tempo per giungere a una decisione. I grafici riguardano principalmente procedimenti di primo grado e confrontano, ove disponibili, i dati del 2012, del 2017, del 2018 e del 2019³⁹. I grafici 8 e 10 mostrano i tempi di trattazione nel 2019 dei contenziosi civili e commerciali e delle cause amministrative per tutti i gradi di giudizio, mentre il grafico 22 presenta la durata media dei procedimenti per riciclaggio negli organi giurisdizionali di primo grado.

Grafico 6: tempo stimato necessario per definire le cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (*) (primo grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ)

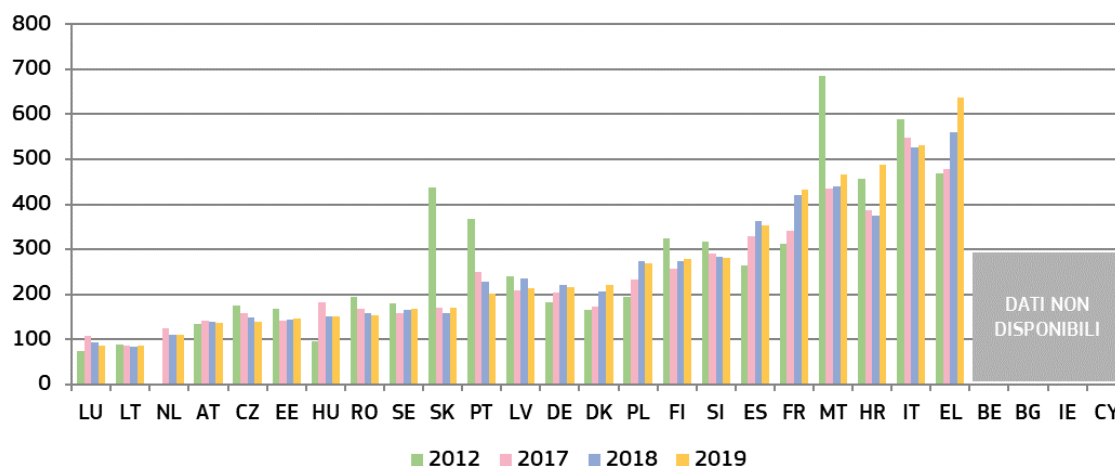


(*) Secondo la metodologia della CEPEJ, questa categoria include tutte le cause civili e commerciali, contenziose e non contenziose, le cause non contenziose relative al catasto e al registro delle imprese, altre cause in materia di registri, altre cause non contenziose, cause di diritto amministrativo (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. LV: la forte diminuzione è dovuta alla riforma del sistema giudiziario, ai controlli d'errore e alla pulizia dei dati nel sistema informativo giudiziario.

³⁸ 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.

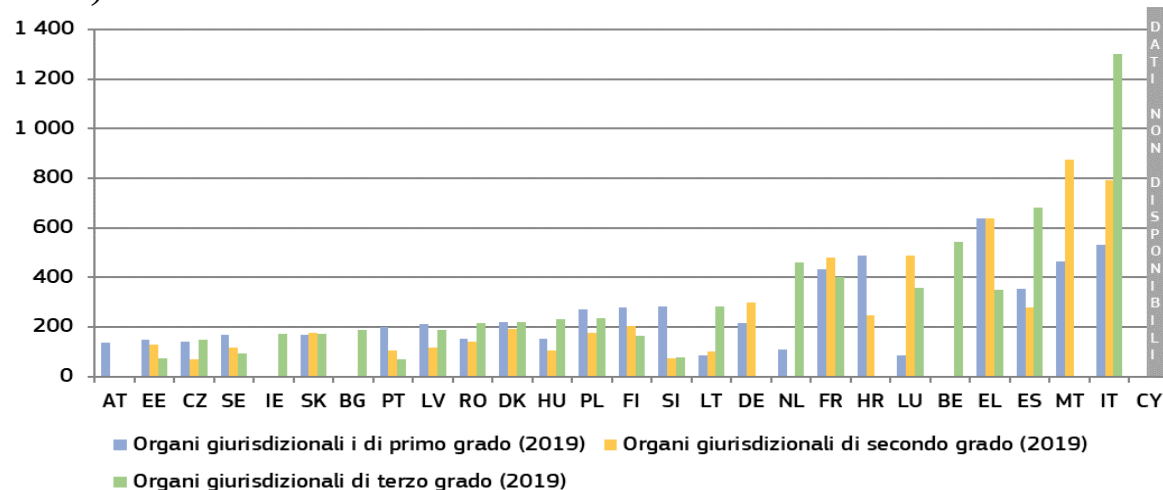
³⁹ Gli anni sono stati scelti per mantenere una prospettiva ottennale con il 2012 come riferimento, evitando allo stesso tempo un numero eccessivo di dati. I dati per il 2010, il 2013, il 2014, il 2015 e il 2016 sono disponibili nella relazione della CEPEJ.

Grafico 7: tempo stimato necessario per definire i contenziosi civili e commerciali in primo grado nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (*) (primo grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ)



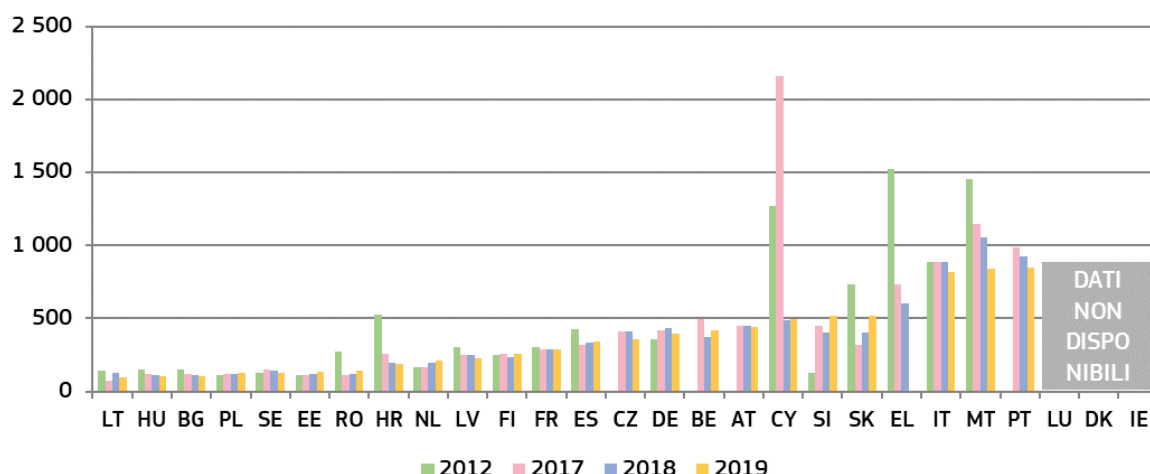
(*) Secondo la metodologia della CEPEJ, i contenziosi civili e commerciali riguardano le controversie tra parti, come per esempio le controversie relative a contratti. Le cause civili e commerciali non contenziose riguardano i procedimenti in cui non viene fatta opposizione, come ad esempio i procedimenti 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 8: tempo stimato necessario per definire i contenziosi civili e commerciali in tutti i gradi di giudizio nel 2019 (*) (primo, secondo e terzo grado/in giorni) (fonte studio CEPEJ)



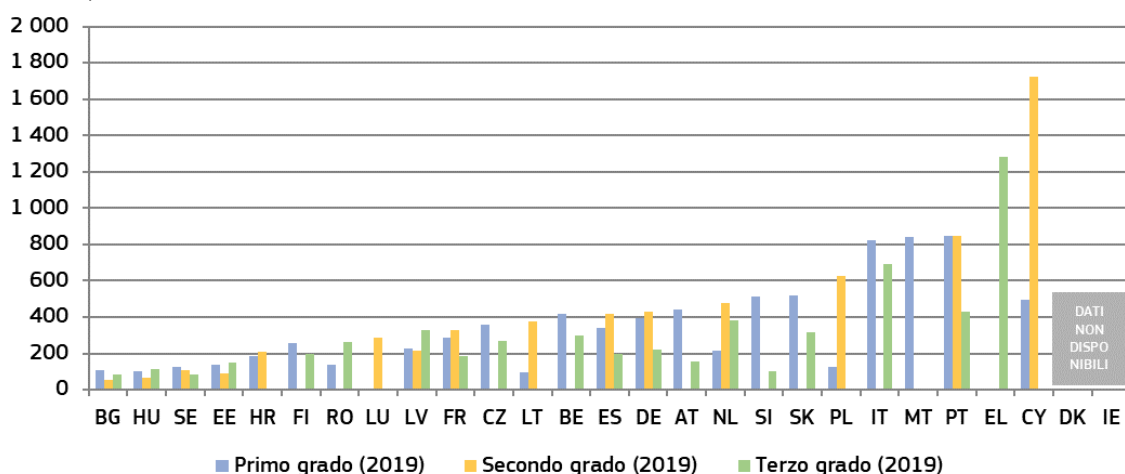
(*) L'ordine è determinato dal grado dell'organo giurisdizionale con il procedimento più lungo in ciascuno Stato membro. Nessun dato disponibile per gli organi giurisdizionali di primo e secondo grado di **BE**, **BG** e **IE**, per gli organi giurisdizionali di secondo grado in **NL**, per gli organi giurisdizionali di secondo e terzo grado in **AT** o per gli organi giurisdizionali di terzo grado in **DE** e **HR**. Non esiste nessun organo giurisdizionale di terzo grado in **MT**. L'accesso agli organi giurisdizionali di terzo grado può essere limitato in taluni Stati membri.

Grafico 9: tempo stimato necessario per definire i contenziosi amministrativi in primo grado nel 2012 e nel periodo 2017 – 2019 (*) (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. **CY**: nel 2018 il numero di cause definite è aumentato in conseguenza della riunione fra vari casi giudicati, della rinuncia a 2 724 cause connesse e della creazione di un organo giurisdizionale amministrativo nel 2015.

Grafico 10: tempo stimato necessario per definire i contenziosi amministrativi in tutti i gradi di giudizio nel 2019 (*) (primo e, se applicabili, secondo e terzo grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ)

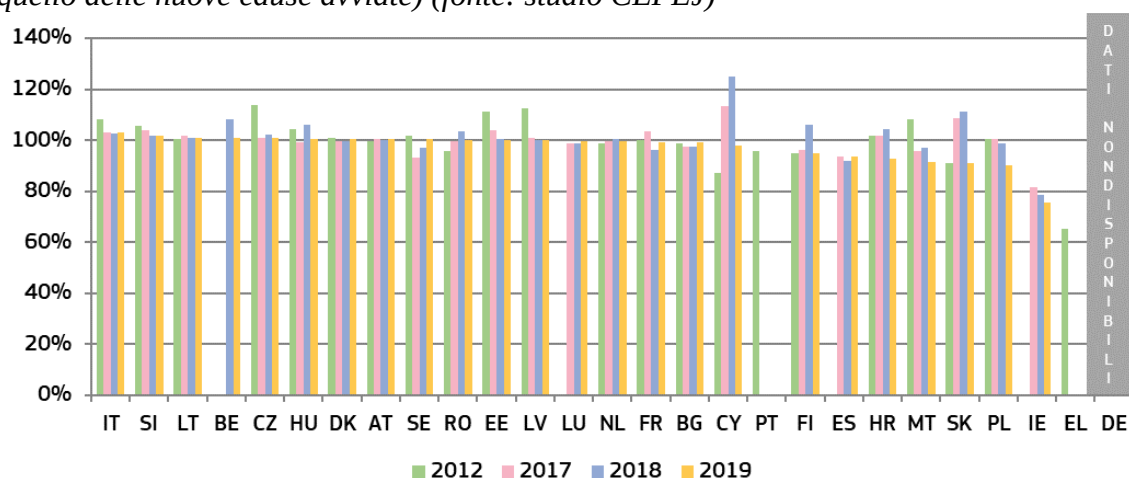


(*) L'ordine è determinato dal grado dell'organo giurisdizionale con il procedimento più lungo in ciascuno Stato membro. Nessun dato disponibile: per gli organi giurisdizionali di primo grado in **LU**, per gli organi giurisdizionali di secondo grado in **MT** e **RO** e per gli organi giurisdizionali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

– Tasso di ricambio –

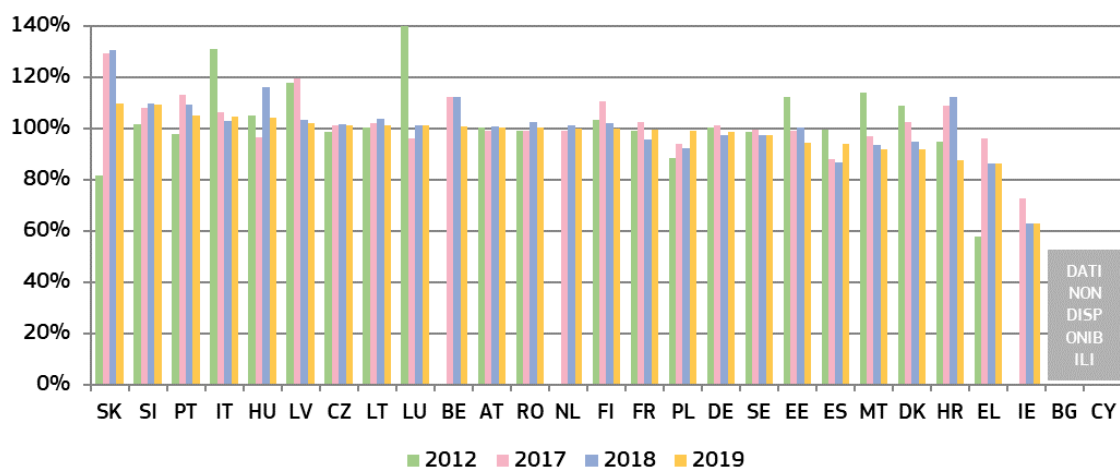
Il tasso di ricambio è il rapporto tra il numero di procedimenti esauriti e il numero di procedimenti sopravvenuti. Tale indicatore rileva la capacità di un organo giurisdizionale di far fronte al carico giudiziario. Un tasso di ricambio pari o superiore a circa il 100 % indica che il sistema giudiziario è in grado di definire almeno tutte le cause avviate, mentre un tasso di ricambio inferiore al 100 % indica che il numero delle cause definite dagli organi giurisdizionali è inferiore alle sopravvenienze.

Grafico 11: tasso di definizione delle cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (*) (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)



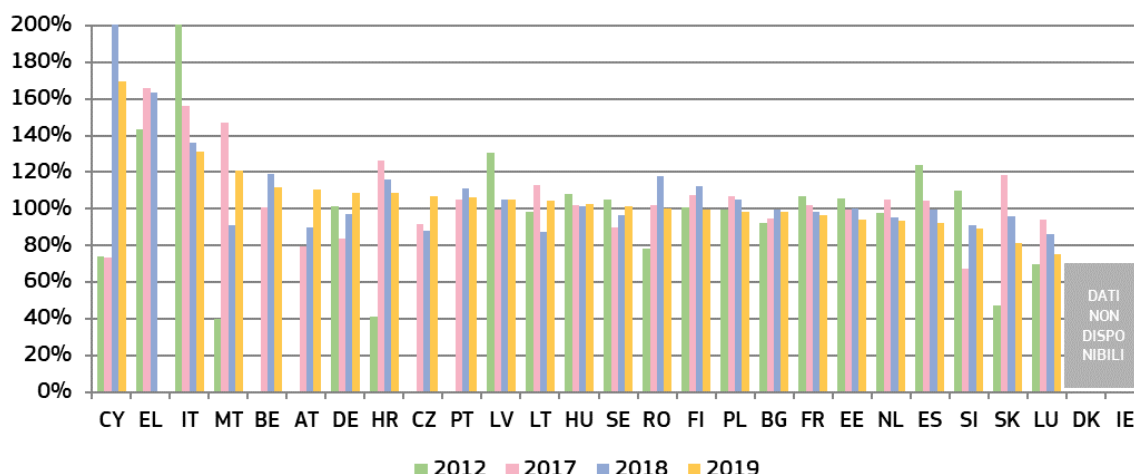
(*) Secondo la metodologia della CEPEJ, questa categoria include tutte le cause civili e commerciali, contenziose e non contenziose, le cause non contenziose relative al catasto e al registro delle imprese, altre cause in materia di registri, altre cause non contenziose, cause di diritto amministrativo (contenziose e non contenziose) e altre cause non penali. Modifiche metodologiche in SK. IE: si suppone una sottosegnalazione del numero delle cause definite per motivi metodologici. IT: nel 2013 è stata introdotta una diversa classificazione delle cause civili.

Grafico 12: tasso di definizione dei contenziosi civili e commerciali nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (*) (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. IT: nel 2013 è stata introdotta una diversa classificazione delle cause civili. I dati per NL comprendono le cause non contenziose.

Grafico 13: tasso di definizione dei contenziosi amministrativi nel 2012 e nel periodo 2017-2019
(*) (primo grado/in %) (fonte: studio CEPEJ)

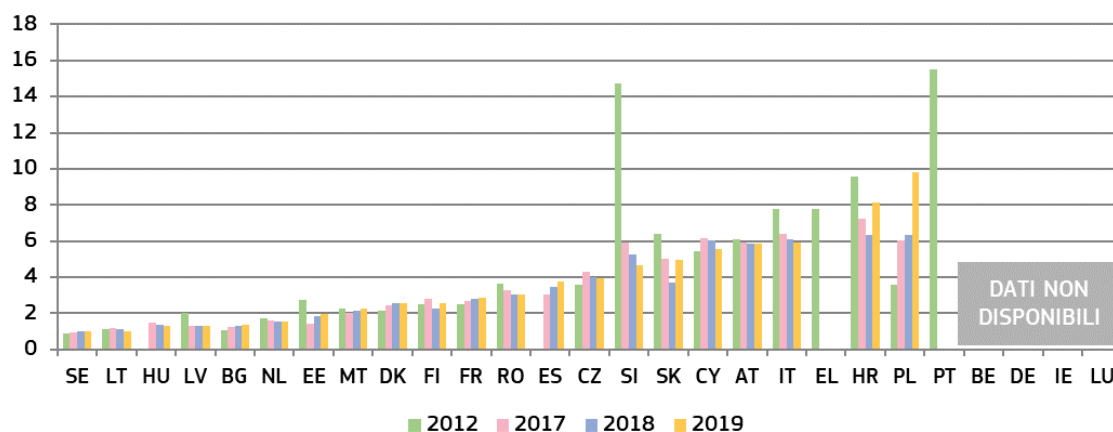


(*) I valori passati per taluni Stati membri sono stati ridotti per fini di presentazione (CY nel 2018 = 219 %; IT nel 2012 = 279,8 %); Modifiche metodologiche in EL e SK. DK e IE non registrano separatamente le cause amministrative. In CY il numero di cause definite è aumentato in conseguenza della riunione fra vari casi giudicati, della rinuncia a 2 724 cause connesse e della creazione di un organo giurisdizionale amministrativo nel 2015.

– Cause pendenti –

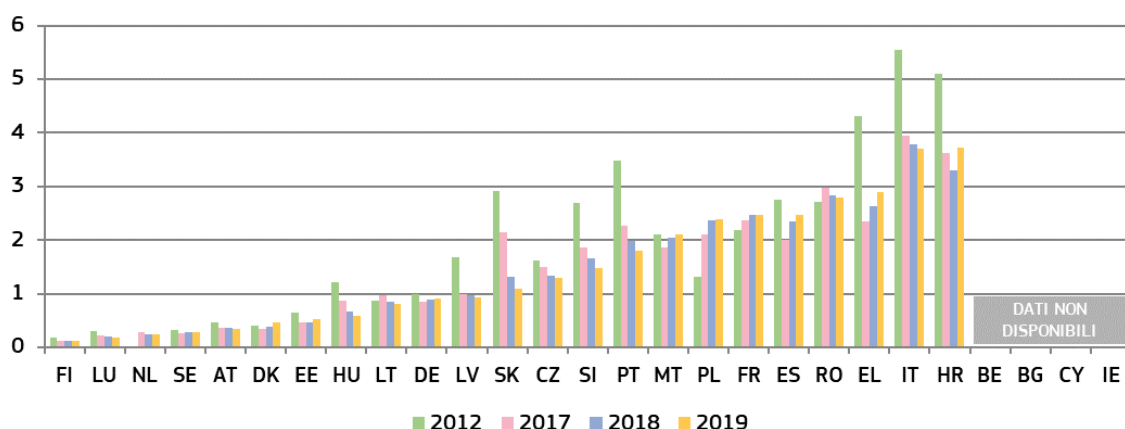
Il numero di cause pendenti esprime il numero di cause ancora da trattare alla fine dell'anno in questione. Esso influisce anche sui tempi di trattazione.

Grafico 14: numero di cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura pendenti nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (*) (primo grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)



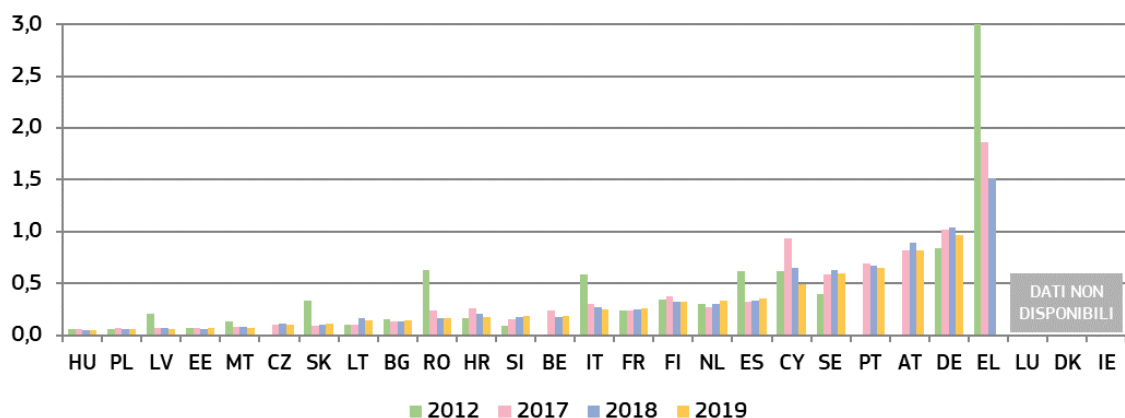
(*) Secondo la metodologia della CEPEJ, questa categoria include tutte le cause civili e commerciali, contenziose e non contenziose, le cause non contenziose relative al catasto e al registro delle imprese, altre cause in materia di registri, altre cause non contenziose, cause di diritto amministrativo (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.IT: nel 2013 è stata introdotta una diversa classificazione delle cause civili.

Grafico 15: numero di cause civili e commerciali pendenti nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (*) (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**. **IT**: nel 2013 è stata introdotta una diversa classificazione delle cause civili. I dati per **NL** comprendono le cause non contenziose.

Grafico 16: numero di cause amministrative pendenti nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (*) (primo grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)



(*) I valori passati per taluni Stati membri sono stati ridotti per fini di presentazione (**EL** nel 2012 = 3,5). 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.

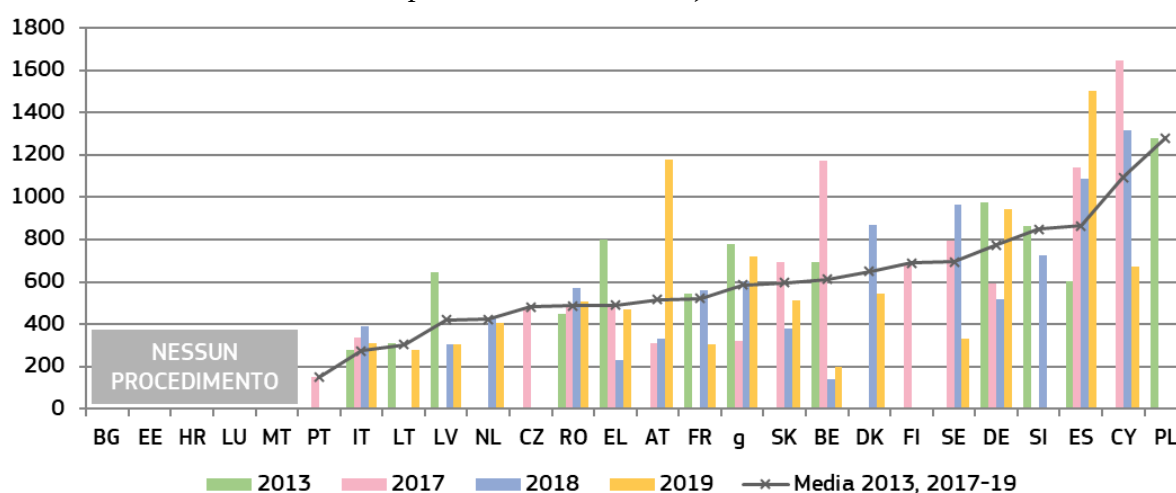
3.1.3. Efficienza in settori specifici del diritto dell'UE

Questa sezione integra i dati generali sull'efficienza dei sistemi giudiziari e presenta la durata media dei procedimenti⁴⁰ in settori specifici afferenti al diritto dell'UE. Il quadro di valutazione 2021 si basa sui precedenti dati relativi al diritto della concorrenza, alle norme in materia di comunicazioni elettroniche, al marchio UE, alla normativa in materia di tutela dei consumatori e all'antiriciclaggio. I settori sono selezionati in ragione della pertinenza per il mercato unico e il contesto imprenditoriale. 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 appropriate o un grave danno finanziario divenga 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 contesto attraente per le imprese stesse. Il grafico 17 presenta la durata media dei casi rispetto alle decisioni delle autorità nazionali garanti della concorrenza che applicano gli articoli 101 e 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁴¹.

Grafico 17: Concorrenza: durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale nel 2013 e nel periodo 2017-2019 (*) (primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con la rete europea della concorrenza)



(*) **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 dall'organo giurisdizionale per le questioni in materia di concorrenza concernenti una violazione degli articoli 101 e 102 TFUE, ma non basati su ricorsi contro l'autorità nazionale garante della concorrenza. Una stima della durata è stata utilizzata in **IT**. Una colonna

⁴⁰ 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 all'organo giurisdizionale (o dalla data del rinvio a giudizio) fino al giorno in cui il giudice adotta la decisione (grafici da 16 a 21). I valori sono classificati in base a una media ponderata dei dati per il 2013 e il periodo 2017-2019 per i grafici da 16 a 18, dei dati per il 2013, il 2016, il 2018 e il 2019 per il grafico 19 e dei dati per il 2014 e per il periodo 2016-2019 per i grafici 20 e 21. Quando 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.

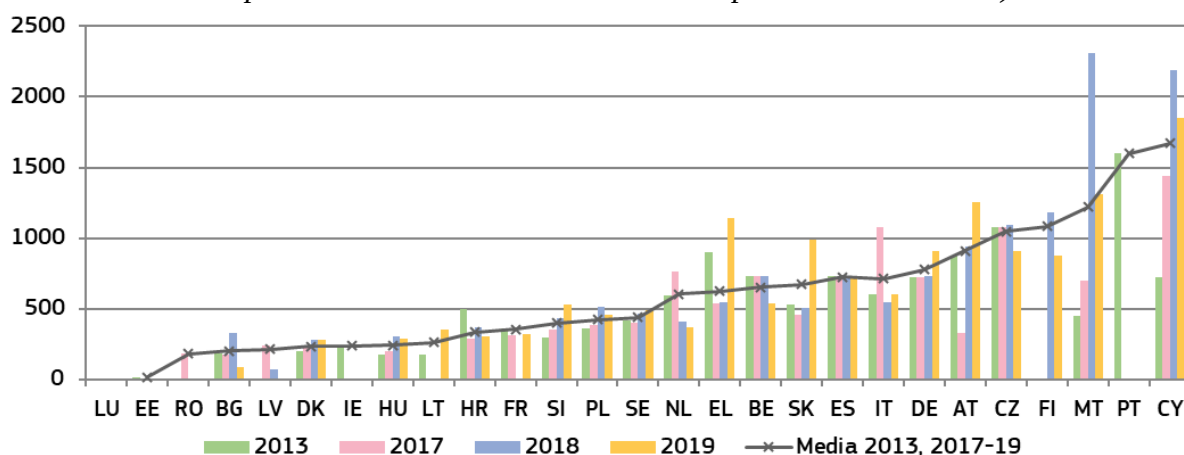
⁴¹ Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> e il regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 1 del 4.1.2003, pag. 1, in particolare gli articoli 3 e 5).

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.

– 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, che può portare a prezzi più bassi per gli utenti finali e a servizi di migliore qualità, è possibile conseguire effetti positivi per i consumatori. Il grafico 18 presenta la durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale delle decisioni delle autorità nazionali di regolamentazione che applicano la normativa dell'UE sulle comunicazioni elettroniche⁴². Riguarda un'ampia gamma di cause, che vanno dai più complessi controlli delle "analisi dei mercati" alle questioni incentrate sui consumatori.

Grafico 18: Comunicazioni elettroniche: durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale nel 2013 e nel periodo 2017-2019 (*) (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 periodo 2017-2019 e **RO** per il 2018: dati non disponibili). In alcuni casi (**CY**, **MT**, **SK**, **FI**, **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. **EE**: la durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale nel 2013 è stata di 18 giorni. **ES**, **AT** e **PL**: gli organi giurisdizionali competenti sono diversi, a seconda dell'oggetto.

⁴²

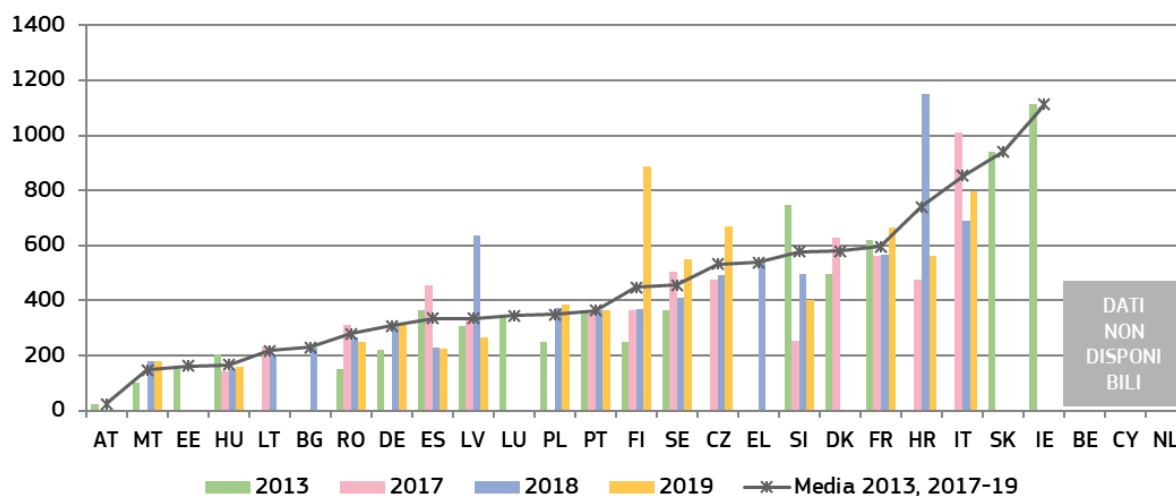
Il calcolo è stato effettuato in base alla durata dei ricorsi intentati contro decisioni delle autorità nazionali di regolamentazione che applicano le normative nazionali di attuazione del quadro normativo dell'Unione europea relativo alle comunicazioni elettroniche, di cui fanno parte la direttiva 2002/19/CE (direttiva accesso), la direttiva 2002/20/CE (direttiva autorizzazioni), la direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro) e 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 e le decisioni spettro radio della Commissione, ad eccezione della direttiva 2002/58/CE relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche.

– *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 UE⁴³ conferisce un ruolo significativo agli organi giurisdizionali nazionali, che agiscono in qualità di organi giurisdizionali dell'UE e prendono decisioni che hanno un'incidenza sul mercato unico. Il grafico 19 mostra la durata media delle cause relative a una violazione del marchio UE in controversie tra privati.

⁴³ 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 19: Marchio UE: durata media delle cause relative a una violazione del marchio UE nel 2013 e nel periodo 2017-2019 (*) (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. **DK:** dati ricavati da tutte le cause in materia di marchi (non soltanto UE) negli organi giurisdizionali marittimi e del commercio; per il 2018 e il 2019 non sono disponibili dati sulla durata media per via di modifiche del sistema di raccolta dei dati. **EL:** dati basati sulla durata media ponderata per due organi giurisdizionali. **ES:** cause riguardanti altri titoli PI dell'UE sono incluse nel calcolo della durata media.

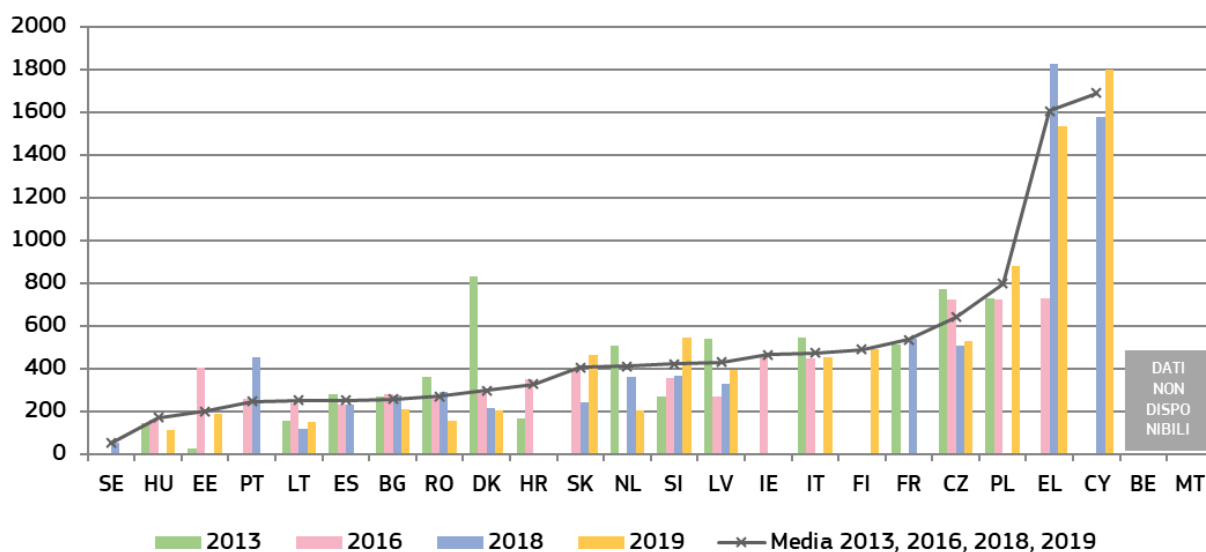
– Tutela dei consumatori –

Un'effettiva applicazione della normativa in materia di tutela dei consumatori garantisce che i consumatori beneficino dei loro diritti e che le imprese che violano le leggi relative alla tutela dei consumatori non traggano indebiti vantaggi. Le autorità per la tutela dei consumatori e gli organi giurisdizionali svolgono un ruolo fondamentale ai fini dell'attuazione alla normativa dell'UE⁴⁴ in materia di tutela dei consumatori nell'ambito dei vari sistemi nazionali di esecuzione. Il grafico 20 mostra la durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale delle decisioni delle autorità nazionali per la tutela dei consumatori che applicano la normativa dell'UE.

Per i consumatori o le imprese, una corretta applicazione della normativa può coinvolgere una catena di soggetti, non solo organi giurisdizionali ma anche autorità amministrative. Per esaminare più a fondo questa catena di applicazione, viene presentata la durata dei procedimenti da parte delle autorità per la tutela dei consumatori. Il grafico 21 mostra la durata media delle decisioni amministrative adottate dalle autorità nazionali per la tutela dei consumatori nel 2014, nel 2016 e nel periodo 2018-2019 dal momento dell'apertura del procedimento. Le decisioni pertinenti comprendono l'accertamento di violazioni di norme sostanziali, misure provvisorie, disposizioni di fare, avvio di procedimenti giudiziari o archiviazione.

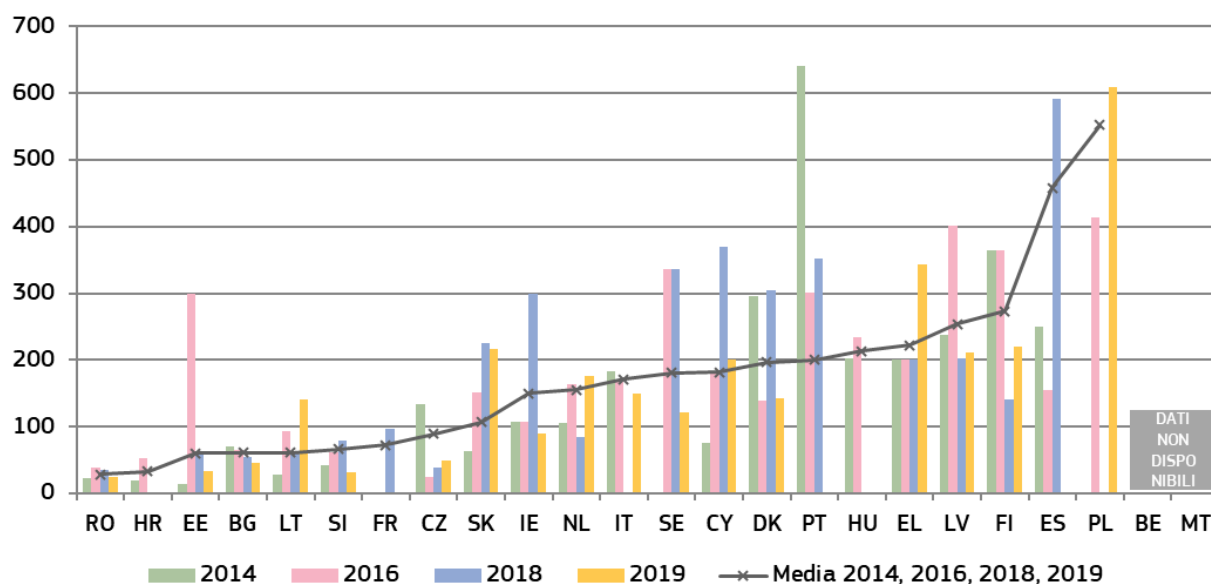
⁴⁴ I grafici 19 e 20 si riferiscono all'applicazione della direttiva sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (93/13/CEE), della direttiva sulla vendita e le garanzie dei beni di consumo (1999/44/CE), della direttiva sulle pratiche commerciali sleali (2005/29/CE), della direttiva sui diritti dei consumatori (2011/83/CE) e delle rispettive disposizioni nazionali di attuazione.

Grafico 20: Protezione dei consumatori: durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale nel 2013, nel 2016 e nel periodo 2018-2019 (*) (primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori)



(*) **DE, LU, AT:** lo scenario non è applicabile in quanto le autorità per la tutela dei consumatori non hanno la facoltà di adottare decisioni sulle violazioni delle norme pertinenti di tutela dei consumatori. Il numero di procedimenti pertinenti per il 2019 è basso (meno di cinque) in **EE, CY, NL, SI e FI**. **EL e RO** hanno fornito una stima della durata media per determinati anni.

Grafico 21: Protezione dei consumatori: durata media delle decisioni amministrative da parte delle autorità per la tutela dei consumatori nel 2014, nel 2016 e nel periodo 2018 – 2019 (*) (primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori)

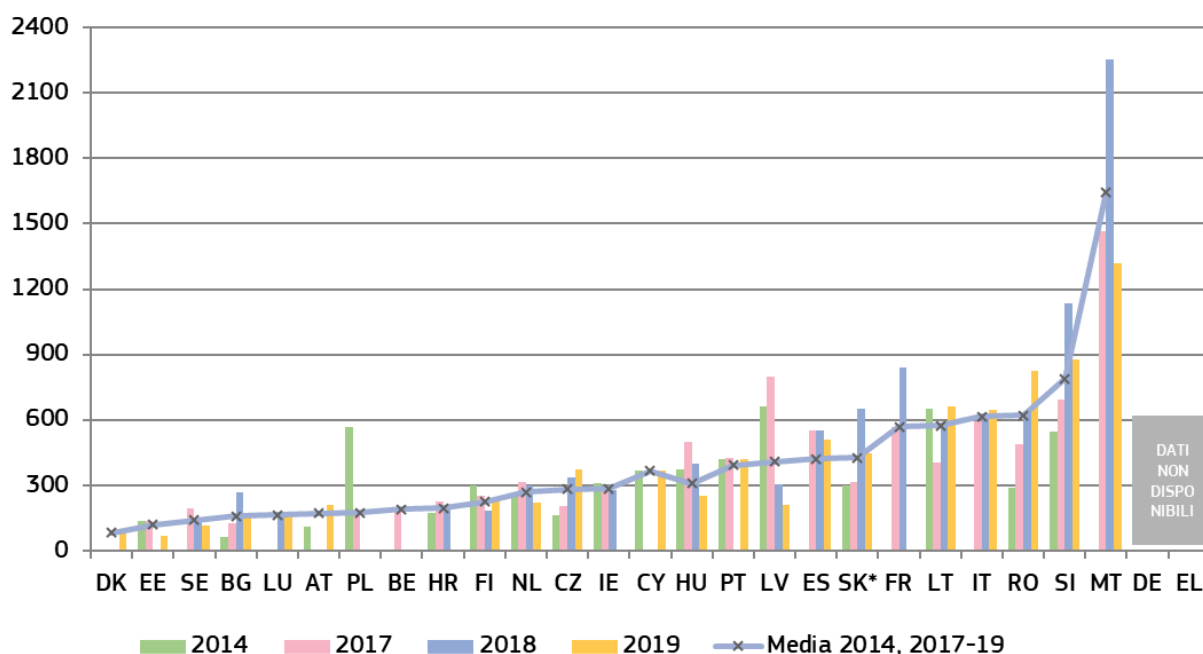


(*) **DE, LU, AT:** lo scenario non è applicabile in quanto le autorità per la tutela dei consumatori non hanno la facoltà di adottare decisioni sulle violazioni delle norme pertinenti di tutela dei consumatori. Il numero di procedimenti pertinenti per il 2019 è basso (meno di cinque) in **CY**. **DK, EL, FR, RO e FI** hanno fornito una stima della durata media per determinati anni.

– 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 unico⁴⁵. 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 produttive⁴⁶. La direttiva antiriciclaggio prescrive agli Stati membri di produrre statistiche sull'efficacia dei loro sistemi di lotta al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo⁴⁷. In collaborazione con gli Stati membri, è stato utilizzato un questionario aggiornato per raccogliere dati sulle fasi giudiziarie dei regimi nazionali in materia di antiriciclaggio. Il grafico 22 mostra la durata media dei procedimenti giudiziari di primo grado riguardanti reati di riciclaggio.

Grafico 22: Antiriciclaggio: durata media dei procedimenti giudiziari nel 2014 e nel periodo 2017-2019(*) (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 2019: **BE, DE, IE, EL, FR, HR, CY e PL**. **BG**: la durata media delle cause è calcolata in mesi dalla data dell'apertura del procedimento alla data della decisione giudiziaria. **LU**: mediana- nel 201: 36 giorni, nel 2018: 49 giorni; durata media nel 2018: 57 giorni (7 casi). **ES, NL**: durata stimata. **CZ**: durata in mesi. **HU**: il numero medio di giorni è stato calcolato solo sulla base del numero di cause concluse con una sentenza di condanna. **PT**: il numero medio di giorni è stato calcolato sulla base di un campione. **IT**: i dati si riferiscono agli organi giurisdizionali che hanno risposto e riguardano circa il 99 % dei procedimenti nel 2017;

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Scheda informativa dell'FMI, 8 marzo 2018: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>.

⁴⁷ 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.

i dati si riferiscono tanto alla fase di udienza preliminare quanto a quella processuale. **CY**: Le cause gravi, dinanzi alla Corte d'assise, vengono in media giudicate entro un anno. I casi meno gravi, presso gli organi giurisdizionali distrettuali, richiedono maggiore tempo per essere processati. **SK***: i dati corrispondono alla durata media dell'intero procedimento, anche in sede di appello.

3.1.4. Sintesi sull'efficienza dei sistemi giudiziari

Un sistema giudiziario efficiente gestisce il proprio carico di lavoro e arretrato ed emette 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 2021 contiene dati sull'efficienza relativi a otto anni (2012-2019). 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 effetto diventi evidente.

Considerando i dati disponibili dal 2012 per le cause civili, commerciali e amministrative, l'efficienza ha registrato miglioramenti o è rimasta stabile in 10 Stati membri, mentre è diminuita, sebbene spesso soltanto marginalmente, in nove Stati membri.

Si possono osservare sviluppi positivi in alcuni degli Stati membri che, nel contesto del semestre europeo, sono stati individuati come paesi che devono affrontare difficoltà specifiche⁴⁸:

- dal 2012, e sulla scorta dei dati esistenti per tali Stati membri, nella maggioranza di essi la **durata dei procedimenti giudiziari di primo grado** nell'ampia categoria "tutte le cause" (grafico 6) e nei contenziosi civili e commerciali (grafico 7) è diminuita o è rimasta stabile. Dal 2012 la durata dei procedimenti nelle cause amministrative (grafico 9) è diminuita o è rimasta stabile pressoché in tutti tali Stati membri. Nel complesso la metà di Stati membri ha registrato un aumento della durata dei procedimenti nel 2019;
- il quadro di valutazione presenta dati sulla **durata dei procedimenti in tutti i gradi di giudizio** per i contenziosi civili e commerciali (grafico 8) e per quelli amministrativi (grafico 10). I dati mostrano che diversi Stati membri i cui organi giurisdizionali di primo grado risultano soggetti a problemi in termini di durata dei procedimenti mostrano invece un funzionamento più efficiente nel contesto degli organi giurisdizionali di grado superiore. Tuttavia per taluni altri Stati membri in difficoltà la durata media dei procedimenti nel contesto degli organi giurisdizionali di grado più elevato è persino più lunga rispetto a quella riscontrata per gli organi giurisdizionali di primo grado;
- nell'ampia categoria "tutte le cause" e in quella dei contenziosi civili e commerciali (grafici 11 e 12), il numero complessivo di Stati membri nei quali il **tasso di ricambio** è superiore al 100 % è diminuito dal 2012. Nel 2019 la maggior parte degli Stati membri, compresa gran parte di quelli in difficoltà, ha segnalato un elevato tasso di ricambio (superiore al 97 %), il che significa che in linea di massima gli organi giurisdizionali sono

⁴⁸

HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT e SK, che hanno ricevuto raccomandazioni specifiche per paese nel 2020, e BE, BG, IE, EL, ES, RO e SI, per i quali i problemi sono stati trattati nei considerando delle loro raccomandazioni specifiche per paese e relazioni per paese del 2020.

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).

in grado di trattare le nuove cause afferenti a queste categorie. Nelle cause amministrative (grafico 13) è possibile osservare una variazione più significativa del tasso di ricambio da un anno all'altro; infatti, mentre in generale tale valore rimane inferiore rispetto a quello di altre categorie di cause, taluni Stati membri continuano a registrare buoni progressi. In particolare, a partire dal 2012 oltre la metà degli Stati membri che risultano soggetti a problemi ha registrato un aumento del tasso di ricambio nelle cause amministrative;

- dal 2012 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 compiuti progressi notevoli nel ridurre il numero di cause pendenti nel contesto tanto dei contenziosi civili e commerciali (grafico 15) quanto delle cause amministrative (grafico 16). 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 da 17 a 22) 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 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 17), in un contesto di lieve diminuzione del carico di lavoro complessivo in capo agli organi giurisdizionali degli Stati membri, la durata dei procedimenti di controllo giurisdizionale è diminuita o è rimasta stabile in sette Stati membri, mentre è aumentata in altri nove. Come nel 2018, soltanto due Stati membri hanno registrato una durata media superiore a 1 000 giorni nel 2019, confermando le tendenze positive al riguardo;
- per quanto riguarda le **comunicazioni elettroniche** (grafico 18), il carico di lavoro affrontato dagli organi giurisdizionali è diminuito rispetto agli anni precedenti, invertendo la tendenza negativa relativa all'aumento della durata dei procedimenti osservata nel 2018. Nel 2019 la durata media dei procedimenti è diminuita o è rimasta stabile rispetto al 2018 nella maggior parte degli Stati membri, risultando in aumento soltanto in pochi casi;
- per quanto riguarda le **cause relative a una violazione del marchio UE** (grafico 19), nel 2019 si è registrata una stabilizzazione delle tendenze rispetto agli anni precedenti. La maggior parte degli Stati membri è riuscita a gestire meglio il proprio carico di lavoro, registrando una durata inferiore o stabile dei procedimenti, mentre in alcuni altri Stati membri la durata media dei procedimenti è risultata in netto aumento;
- il possibile effetto combinato della catena di applicazione che consiste in procedimenti tanto amministrativi quanto di controllo giurisdizionale si ha nel settore del **diritto dell'UE in materia di tutela dei consumatori** (grafici 20 e 21). Nel 2019 sei Stati

membri hanno dichiarato che le autorità per la tutela dei consumatori hanno impiegato in media meno di tre mesi per pronunciarsi in una causa soggetta al diritto dell'UE in materia di tutela dei consumatori, mentre in altri sei Stati membri la durata è stata superiore a sei mesi. La durata del controllo giurisdizionale di una decisione amministrativa negli Stati membri in cui le decisioni delle autorità per la tutela dei consumatori sono state contestate in sede giudiziaria ha fatto registrare nel 2019 tendenze divergenti, risultando in aumento in sei Stati membri e in diminuzione in altri sei rispetto al 2018. In due Stati membri la durata media del controllo giurisdizionale rimane superiore a 1 000 giorni;

- l'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 riguardanti reati connessi al riciclaggio di denaro possono incidere sull'efficacia della lotta contro il riciclaggio. Il grafico 22 presenta dati aggiornati sulla lunghezza dei procedimenti giudiziari relativi a reati di riciclaggio. Da esso si evince che, mentre in oltre la metà degli Stati membri i procedimenti giudiziari di primo grado richiedono in media un anno, in diversi Stati membri i procedimenti giudiziari di primo grado durano in media circa due anni⁴⁹.

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 2021 continua ad esaminare parametri generalmente riconosciuti come pertinenti per migliorare la qualità della giustizia. Detti parametri sono raggruppati in quattro categorie:

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

3.2.1. Accessibilità

L'accessibilità è necessaria a tutti i livelli della giustizia per consentire alle persone di raccogliere 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 – e di consultare la sentenza online.

– *Patrocinio a spese dello Stato, spese di giustizia, spese legali* –

I costi del contenzioso sono un elemento chiave per l'accesso alla giustizia. Tale accesso può essere ostacolato se questi costi, comprese le spese di giustizia⁵⁰ e le spese legali⁵¹, sono elevati. I costi del contenzioso in materia civile e commerciale non sono armonizzati a livello

⁴⁹ 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 dovevano recepire la direttiva entro l'8 dicembre 2020.

⁵⁰ Con spese di giustizia s'intende un importo da pagare per avviare un procedimento non penale presso un organo giurisdizionale.

⁵¹ Le spese legali sono il corrispettivo per i servizi resi dagli avvocati ai clienti.

dell'UE. Essi sono disciplinati dalla legislazione nazionale e variano quindi a seconda degli Stati membri.

L'accesso al patrocinio a spese dello Stato è un diritto fondamentale sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵². Il patrocinio a spese dello Stato consente a coloro che non sarebbero in grado di sostenere o anticipare i costi del contenzioso di avere accesso alla giustizia. La maggior parte degli Stati membri concede il patrocinio a spese dello Stato in base al reddito del richiedente⁵³.

Il grafico 23 illustra la disponibilità di patrocinio totale o parziale a spese dello Stato in un caso specifico relativo ai consumatori del valore di 6 000 EUR. 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 membro⁵⁴. 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. Tuttavia 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 essere idonea a beneficiare di tale patrocinio.

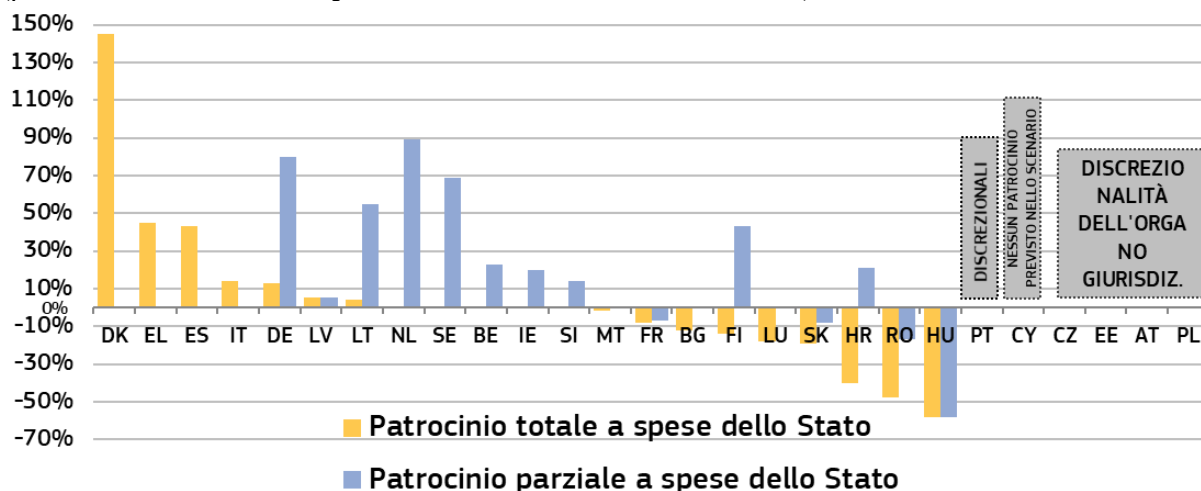
Alcuni Stati membri dispongono di un sistema di patrocinio a spese dello Stato che prevede una copertura totale dei costi connessi al contenzioso (gratuito patrocinio totale), integrato da un sistema che copre parzialmente i costi (gratuito patrocinio parziale), nel contesto dei quali quest'ultimo applica 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.

⁵² Articolo 47, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁵³ 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, BG, IE, ES, FR, HR, HU, LT, LU, NL e PT alcuni gruppi 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, in diversi Stati membri (AT, CZ, DE, DK, IT, NL, PL, SI) il patrocinio a spese dello Stato non è limitato alle persone fisiche.

⁵⁴ Al fine di raccogliere dati comparabili, la soglia di povertà di Eurostat di ciascuno Stato membro è stata convertita in reddito mensile. La soglia del 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, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li01/default/table?lang=en.

Grafico 23: soglia di reddito per il patrocinio a spese dello Stato in un caso specifico relativo ai consumatori, 2020 (*) (differenze in % rispetto alla soglia di povertà di Eurostat) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il CCBE⁵⁵)

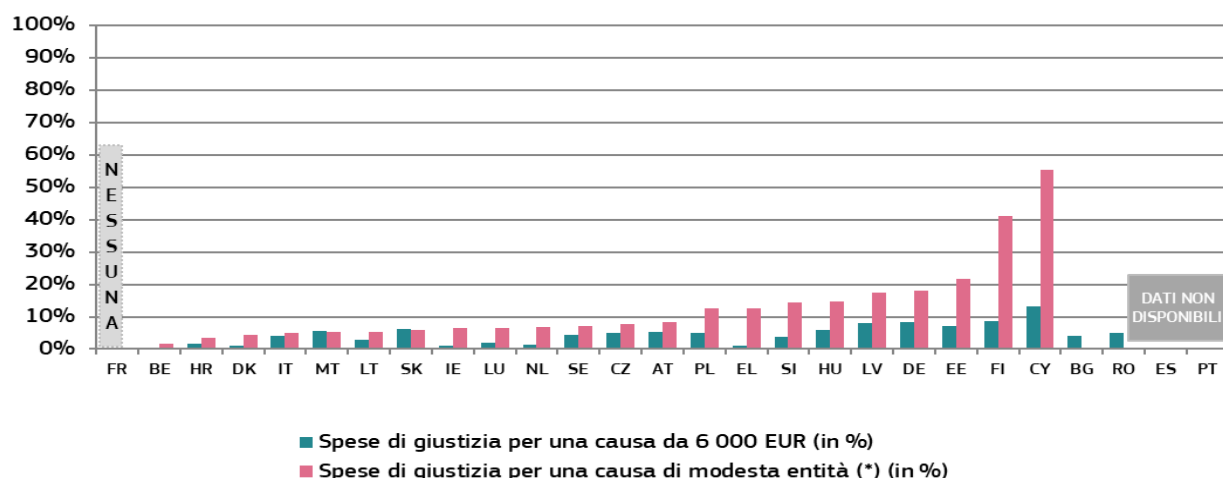


(*) **EE:** la decisione di concedere il patrocinio a spese dello Stato non è basata sul livello delle risorse finanziarie del richiedente. **IE:** il patrocinio parziale a spese dello Stato deve tenere conto anche degli attivi dei quali dispone il richiedente. **LV:** le soglie variano a seconda del comune, il limite massimo è rappresentato nel grafico. **PT:** il patrocinio a spese dello Stato è concesso per decisione della pubblica amministrazione previa valutazione sulla base della legge della situazione finanziaria del richiedente da parte del ministero della Previdenza sociale.

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 in Bulgaria, Estonia, Irlanda, nei Paesi Bassi, in Polonia e Slovenia i beneficiari del patrocinio a spese dello Stato non sono automaticamente esentati dal pagamento delle spese di giustizia. In Repubblica ceca l'organo giurisdizionale decide caso per caso se esonerare un beneficiario del patrocinio a spese dello Stato dal versamento delle spese di giustizia. In Lussemburgo, le parti coinvolte in una disputa che beneficino del patrocinio a spese dello Stato non sono tenute a versare i diritti spettanti all'ufficiale giudiziario. Il grafico 24 mette a confronto il livello delle spese di giustizia in 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 del rischio di povertà di Eurostat in ogni Stato membro.

⁵⁵ I dati del 2020 sono stati tratti dalle risposte date dai 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 del rischio 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 lo scenario seguente: 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 24: spese di giustizia per avviare un procedimento giudiziario in un caso specifico relativo ai consumatori, 2020 (*) (livello delle spese di giustizia in percentuale sul valore della causa) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il CCBE⁵⁶)



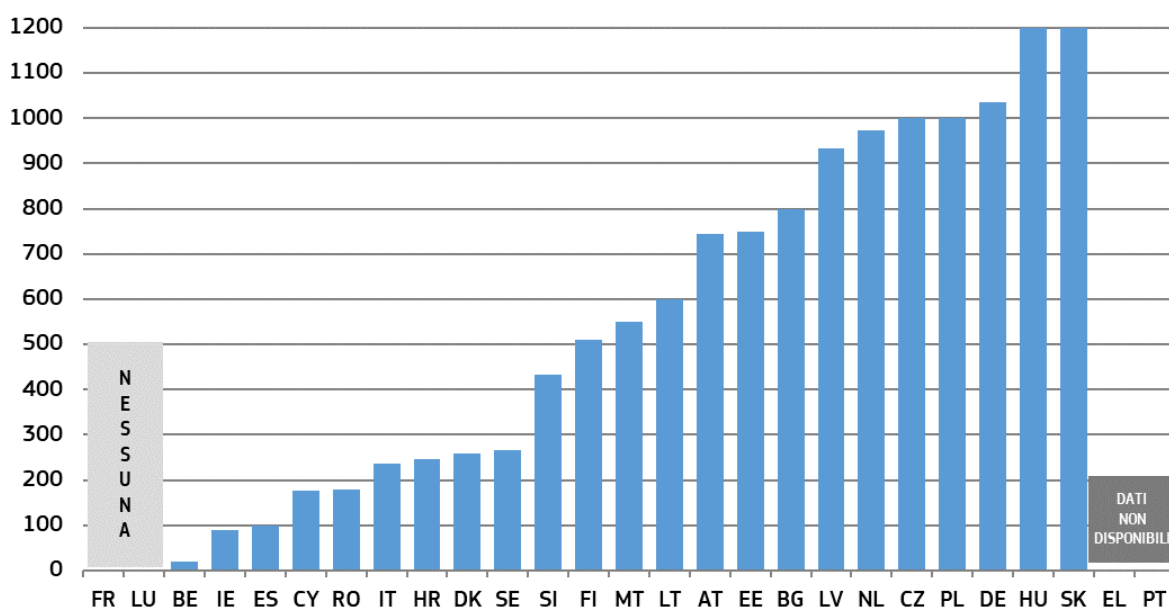
(*) Per "causa di modesta entità" si intende una causa che corrisponde alla soglia di povertà individuale di Eurostat in ogni Stato membro, convertita in reddito mensile (ad esempio, nel 2019 tale valore variava tra 193 EUR in **RO** e 1 824 EUR in **LU**). **ES, PT**: non sono stati forniti dati. **BG, 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, a meno che non beneficino del patrocinio a spese dello Stato. **NL**: spese di giustizia per reddito > 2 325 EUR/mese. **AT**: l'importo massimo delle spese di giustizia dipende dal grado di giudizio. **SE**: le spese di giustizia in materia civile variano a seconda del tipo di causa. Per le controversie nelle quali il valore della causa è < 2 253 EUR, le spese di giustizia ammontano a 86 EUR. Nei casi in cui il valore della causa è superiore a 2 253 EUR, le spese di giustizia ammontano a 267 EUR. Per altri tipi di azioni sono previste altre spese di giustizia.

⁵⁶

I dati si riferiscono alle soglie di reddito valide nel 2020 e sono stati tratti dalle risposte date dai membri del CCBE a un questionario basato sullo specifico scenario seguente: una controversia in materia di consumo tra una persona fisica e un'impresa (sono stati indicati due diversi valori della controversia: 6 000 EUR e la soglia del rischio di povertà di Eurostat in ogni Stato membro).

Un'efficace esecuzione dei contratti è fondamentale per l'economia. La capacità di recupero dei costi effettivi del contenzioso rafforza la posizione del creditore che intende far valere un contratto. Il creditore, in veste di parte attrice, è tenuto in genere a pagare le spese di giustizia per promuovere un'azione dinanzi all'organo giurisdizionale. Gli organi giurisdizionali normalmente impongono al convenuto, qualora questi soccomba, di rimborsare integralmente le spese di giustizia anticipate dall'attore vincente. Il grafico 25 mostra il livello delle spese di giustizia che sono necessarie per avviare un procedimento giudiziario in uno specifico contenzioso commerciale riguardante un contenzioso commerciale transfrontaliero tra due imprese relativo all'esecuzione di un contratto, per un valore della causa pari a 20 000 EUR.

Grafico 25: spese di giustizia per avviare un procedimento giudiziario in uno specifico contenzioso commerciale, 2020 (*) (in EUR) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il CCBE⁵⁷)



Il recupero delle spese di giustizia è deciso caso per caso in ES e EL. Non è previsto il recupero totale delle spese di giustizia della parte vincente in HU.

È consuetudine che il creditore anticipi le spese del proprio avvocato non soltanto per la fase di contenzioso, bensì anche nel corso della fase precontenziosa. Per quanto riguarda il rimborso, la maggior parte degli Stati membri applica il principio secondo cui la parte soccombente sostiene sia le proprie spese legali, sia quelle della parte vincente. Tale principio della soccombenza dissuade dal promuovere un'azione con basse probabilità di vincita e incoraggia invece quelle con alte probabilità. Il grafico 26 mostra l'ammontare del risarcimento che l'organo giurisdizionale accorderebbe all'attore vincente nell'ipotesi di uno specifico contenzioso commerciale (cfr. nota 58).

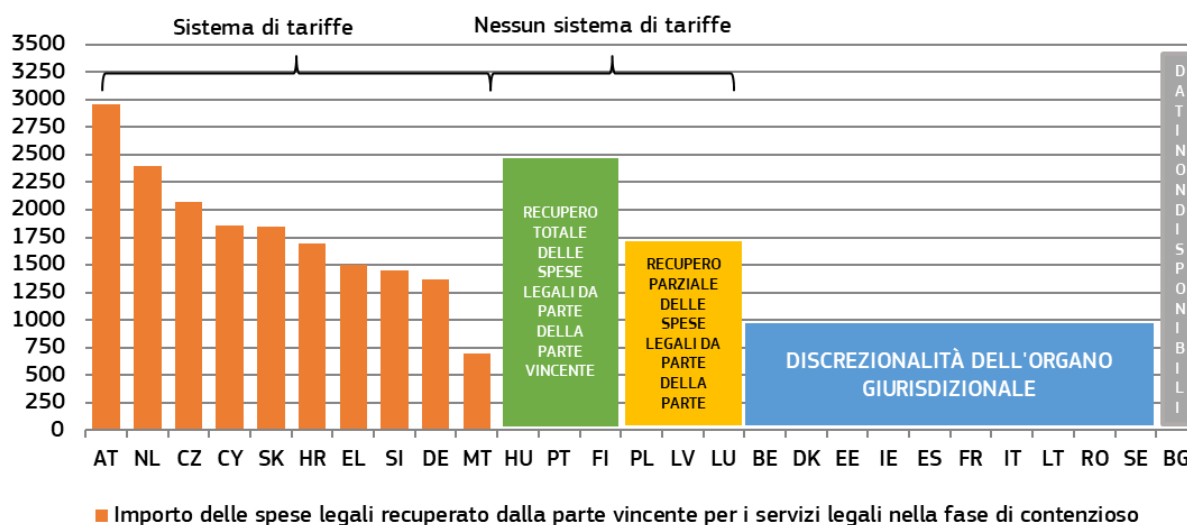
⁵⁷

I dati sono stati tratti dalle risposte date dai membri del CCBE a un questionario basato sullo scenario sopra descritto. Ai membri del CCBE è stato chiesto di fornire informazioni relative alle spese di giustizia che dovevano essere pagate per avviare un'azione legale nella causa in questione.

Si possono distinguere tre sistemi di tariffe principali:

- 1) negli Stati membri con un sistema di tariffe determinato dalla normativa, il rimborso delle spese legali dipende dall'ammontare del compenso previsto dalla legge per il servizio reso dall'avvocato, che varia notevolmente da uno Stato membro all'altro;
- 2) negli Stati membri in cui non esiste un sistema di tariffe determinato dalla legge, è previsto un rimborso totale (Ungheria, Portogallo, Finlandia) o parziale (Polonia, Lettonia, Lussemburgo) delle spese legali; e
- 3) in una serie di Stati membri il rimborso è deciso dall'organo giurisdizionale caso per caso.

Grafico 26: ripetibilità delle spese legali in un contenzioso commerciale, 2020 (*) (in EUR) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il CCBE⁵⁸)



(*) Nel grafico le spese legali non tengono conto delle spese di cancelleria e dell'IVA, se dovute. Le presunte spese legali per la fase di contenzioso previste nello scenario sono di 1 650 EUR. Nei sistemi che non prevedono tariffe determinate dalla normativa, con recupero totale s'intende che l'importo (1 650 EUR) è interamente ripetibile. Gli Stati membri che prevedono il recupero parziale (PL, LV, LU) sono suddivisi in base all'importo delle spese legali ripetibili (dal più alto al più basso, l'importo varia da 1 275 EUR a 500 EUR). Il grafico non contiene informazioni sulla ripetibilità delle spese legali per la fase precontenziosa, che non è prevista in tutti gli Stati membri. **AT**: scenario non interamente applicabile al sistema di rimborso vigente nel paese. **MT**: non è previsto il principio di una tariffa oraria, il rimborso è determinato in base al valore della causa. **IT**: esiste una tariffa prevista dalla legge (3 235 EUR nello scenario in questione), ma l'organo giurisdizionale può decidere in merito al rimborso entro determinati parametri. **LT**: l'organo giurisdizionale tiene conto degli orientamenti impartiti dal ministero della Giustizia, l'importo massimo dell'ipotesi in esame sarebbe di 3 350 EUR.

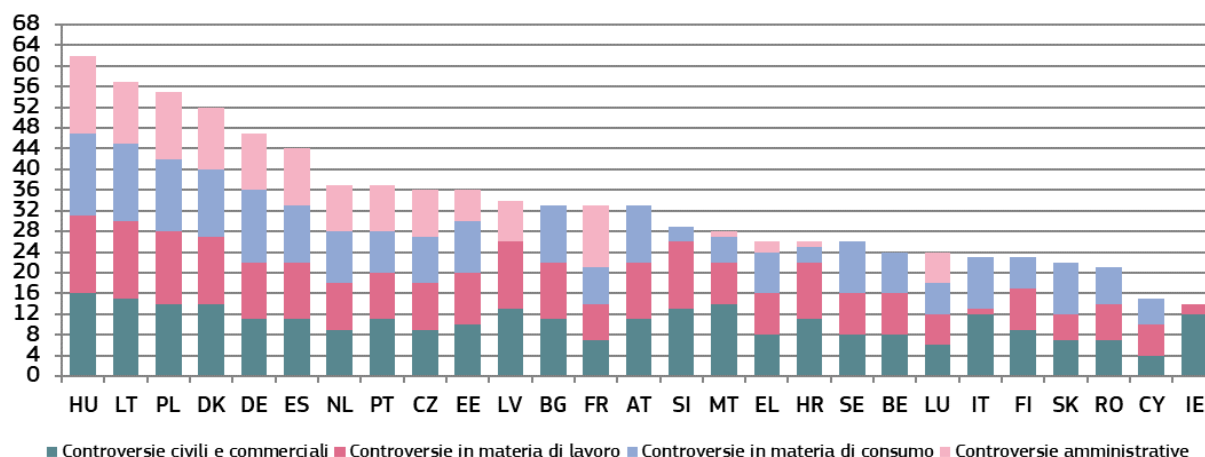
⁵⁸

I dati sono stati tratti dalle risposte date dai membri del CCBE a un questionario basato sullo stesso caso ipotetico del grafico 25 (cfr. nota 62). Lo scenario seguente è stato usato quale base di calcolo delle spese legali: l'impresa che intendeva fare valere il contratto ha assunto un legale specializzato ed esperto, che ha svolto le attività indicate in appresso. Nella fase precontenziosa: 3 ore di lavoro, preparazione di un documento alla tariffa oraria di 200 EUR (totale 600 EUR). Fase di contenzioso: 11 ore di lavoro, preparazione di 3 documenti, 2 udienze presso l'organo giurisdizionale alla tariffa oraria netta di 200 EUR (totale 2 200 EUR). Ai membri del CCBE è stato chiesto di fornire informazioni su a) la tariffa imposta dalla legge per il lavoro svolto nella fase precontenziosa/di contenzioso, se prevista, e b) l'ammontare del risarcimento delle spese legali che l'organo giurisdizionale presumibilmente imporrebbe alla parte soccombente. (Va osservato che la tariffa oraria presunta è stata modificata rispetto al quadro di valutazione UE della giustizia 2020, pertanto le risposte non sono comparabili).

– 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 diritto⁵⁹.

Grafico 27: promuovere e incentivare il ricorso ai metodi ADR, 2020 (*) (fonte: Commissione europea⁶⁰)



(*) Massimo possibile: 68 punti. Indicatori 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 dagli organi giurisdizionali riguardo ai metodi ADR; 5) coordinamento della mediazione/dell'ADR presso gli organi giurisdizionali; 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; 12) un accordo raggiunto dalle parti diventa giudizialmente eseguibile; e 13) possibilità di avviare un procedimento online/presentare un'istanza online e di presentare i documenti probatori online; 14) possibilità di informare le parti per via elettronica dell'avvio e delle diverse fasi di un procedimento 15) possibilità di pagamento online dei diritti applicabili, 16) utilizzo di tecnologie (applicazioni di intelligenza artificiale, chatbot) per facilitare la sottoposizione e la risoluzione delle controversie e 17) altri mezzi. A ciascuno dei 17 indicatori è stato assegnato un punto per ogni settore del diritto. **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 agli organi giurisdizionali amministrativi di appello. **ES**: l'ADR è obbligatoria nelle cause in materia di diritto del lavoro. **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. **FI**: anche le controversie in materia di consumo e lavoro sono considerate cause civili. **SE**: i giudici hanno discrezionalità procedurale in merito all'ADR. Cercare conciliazioni è un compito obbligatorio per il giudice, a meno che non sia inappropriato per la natura del caso.

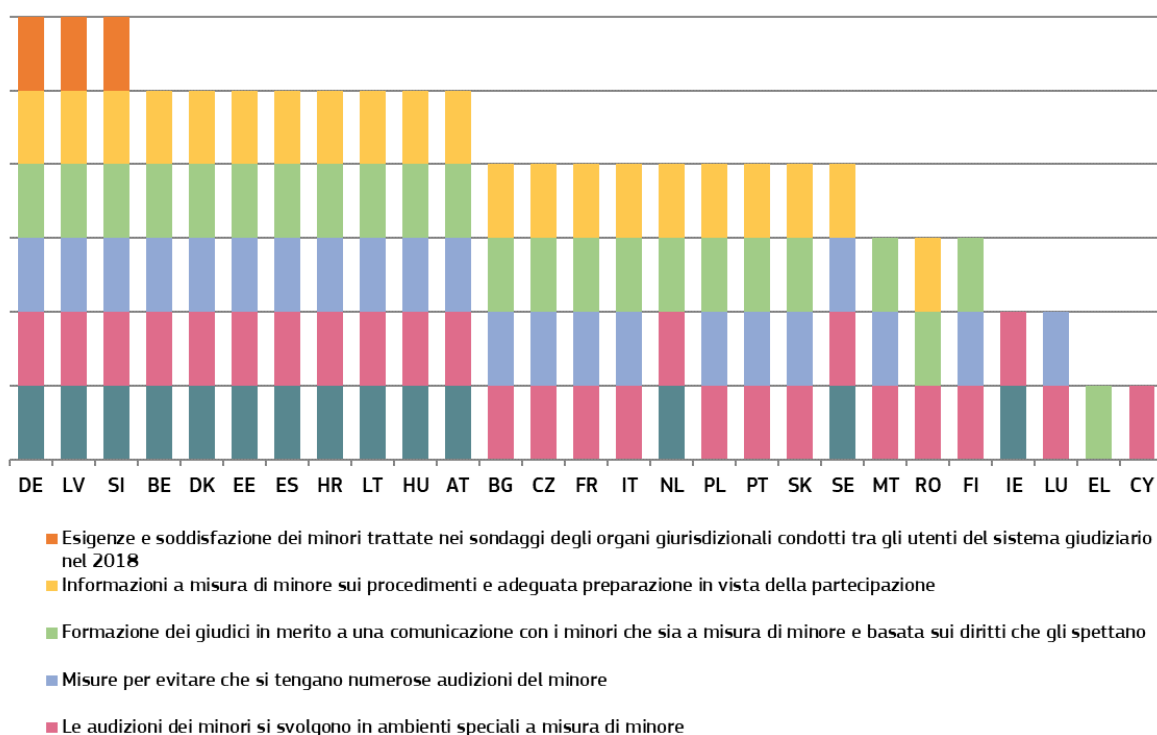
⁵⁹ L'incentivazione e la promozione dell'uso dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie non prevedono l'uso obbligatorio dei metodi ADR prima di adire l'organo giurisdizionale, in quanto tali obblighi suscitano dubbi circa la loro compatibilità con il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice sancito dalla Carta.

⁶⁰ Dati del 2020 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

– Giustizia a misura di minore –

Il grafico 28 mostra le diverse disposizioni negli Stati membri per rendere il sistema giudiziario più accessibile ai minori e adatto alle loro esigenze, ad esempio fornendo informazioni sui procedimenti a misura di minore o adottando misure per evitare che il minore debba essere sottoposto a numerose audizioni.

Grafico 28: giustizia a misura di minore, 2020 (*) (fonte: Commissione europea⁶¹)



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.

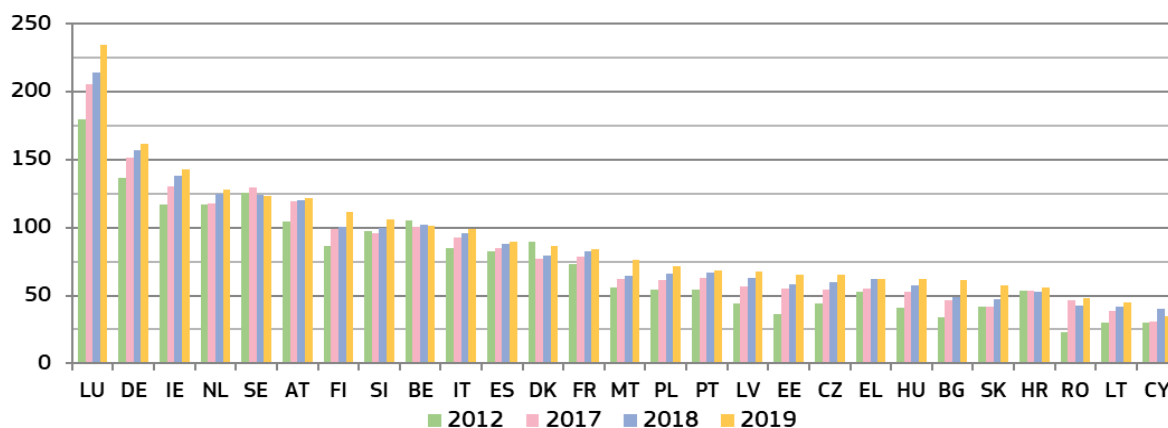
– Risorse finanziarie –

I grafici riportati in appresso mostrano l'effettiva spesa delle amministrazioni pubbliche per la gestione del sistema giudiziario (penitenziari esclusi), tanto per abitante (grafico 29) quanto per percentuale del prodotto interno lordo (PIL) (grafico 30) e, infine, le principali categorie di spesa degli organi giurisdizionali (grafico 31)⁶².

⁶¹ Dati del 2020 raccolti in collaborazione con il gruppo di referenti sui sistemi giudiziari nazionali e la rete europea di formazione giudiziaria.

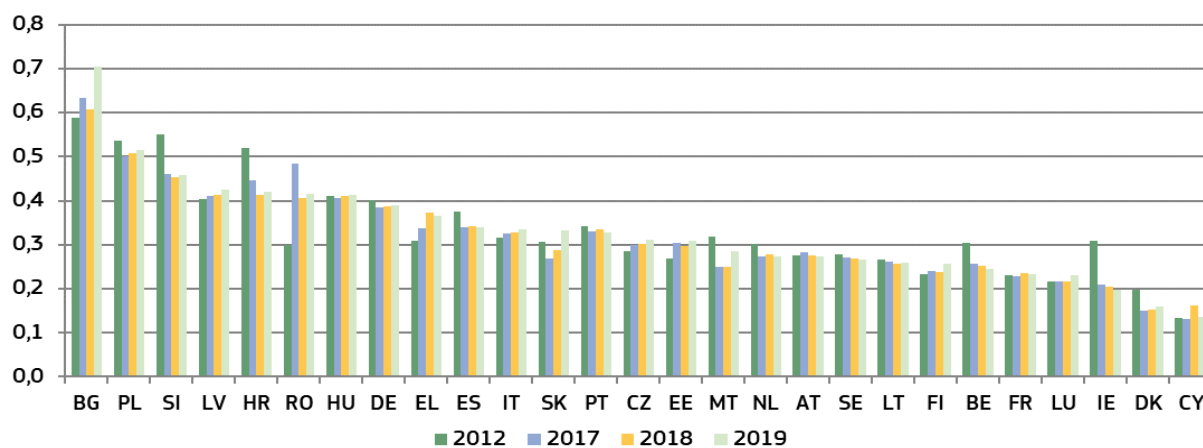
⁶² Spesa totale (effettiva) delle amministrazioni pubbliche per l'amministrazione, la gestione e il supporto agli organi giurisdizionali amministrativi, civili e penali e al sistema giudiziario, inclusi l'imposizione di sanzioni pecuniarie e la composizione di vertenze giuridiche da parte degli organi giurisdizionali e la

Grafico 29: spesa pubblica totale per l'amministrazione della giustizia in EUR per abitante, 2012, 2017-2019 (*) (fonte: Eurostat)



(*) Gli Stati membri sono ordinati in base alla spesa nel 2019 (dalla più alta alla più bassa). I dati seguenti sono provvisori: ES (2019), FR (2018, 2019), PT (2019) e SK (tutti gli anni). Dati: 8 aprile 2021.

Grafico 30: spesa pubblica totale per l'amministrazione della giustizia in percentuale del PIL, 2012, 2017-2019 (*) (fonte: Eurostat)



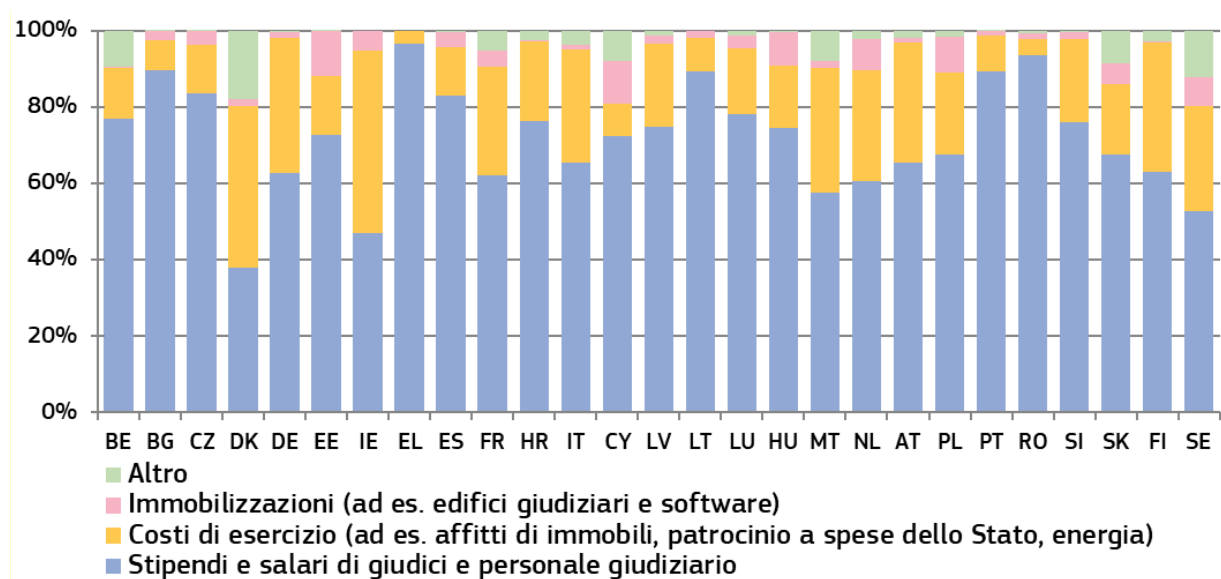
(*) Gli Stati membri sono ordinati in base alla spesa nel 2019 (dalla più alta alla più bassa). I dati seguenti sono provvisori: ES (2019), FR (2018, 2019), PT (2019) e SK (tutti gli anni). Dati: 8 aprile 2021.

gestione dell'istituto della libertà 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, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Il grafico 31 illustra le principali categorie economiche che costituiscono la spesa delle amministrazioni pubbliche per gli organi giurisdizionali:

- 1) stipendi e salari di giudici e personale giudiziario, compresi i contributi sociali ("redditi da lavoro dipendente"⁶³);
- 2) costi di esercizio per beni e servizi utilizzati dagli organi giurisdizionali quali affitti di immobili, materiali di consumo per ufficio, energia e patrocinio a spese dello Stato ("consumi intermedi"⁶⁴);
- 3) investimento in immobilizzazioni, quali edifici giudiziari e software ("formazione lorda di capitale fisso"⁶⁵); e
- 4) altre spese.

Grafico 31: spesa pubblica totale per l'amministrazione della giustizia per categoria (*)
(nel 2019, espressa come percentuale della spesa totale) (fonte: Eurostat)



(*) I dati seguenti sono provvisori: **ES** (2019), **FR** (2018, 2019), **PT** (2019) e **SK** (tutti gli anni). Dati: 8 aprile 2021.

⁶³ 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.

⁶⁴ 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 oppure esauriti nel processo produttivo.

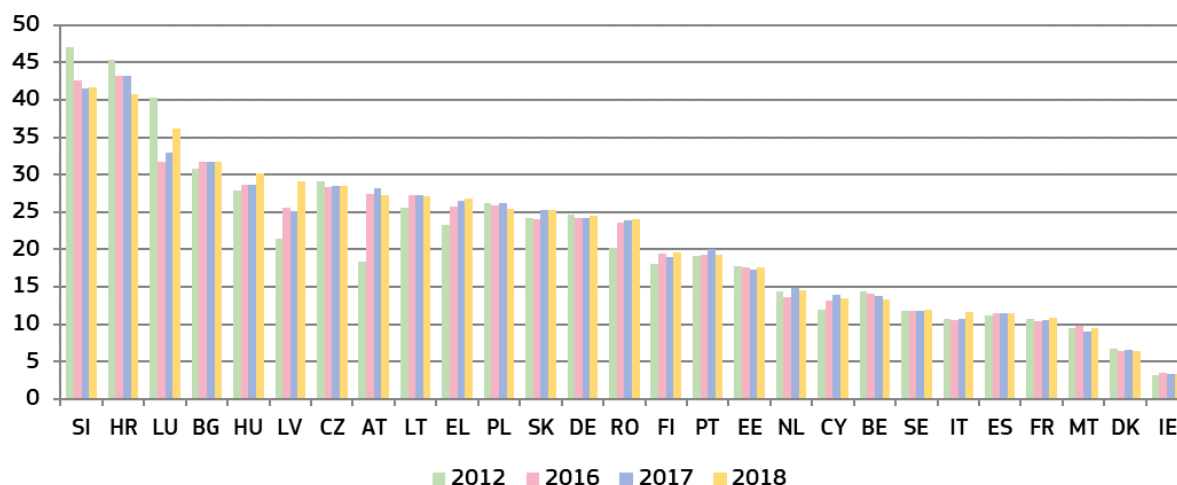
Cfr. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate_consumption.

⁶⁵ 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 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)).

– Risorse umane –

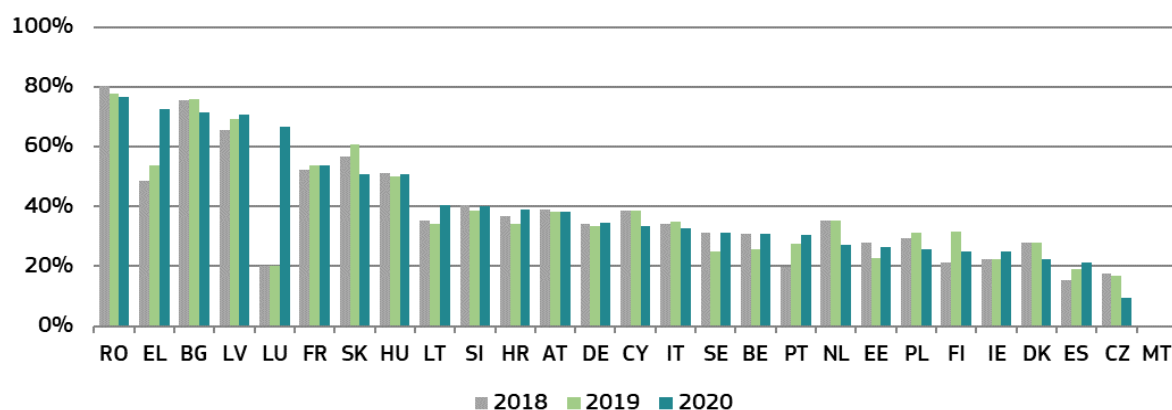
Un livello adeguato di risorse umane è essenziale ai fini della qualità dei sistemi giudiziari. La diversità fra i giudici, incluso l'equilibrio di genere, apporta conoscenze, competenze ed esperienze complementari e riflette la realtà della società.

Grafico 32: numero di giudici, 2012-2019 (*) (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 parte integrante dei dati dal 2016. **EL**: dal 2016 i dati relativi al numero di giudici professionali comprendono tutti i gradi della giustizia penale e civile, nonché i giudici amministrativi. **IT**: le commissioni regionali di verifica, le commissioni fiscali locali e gli organi giurisdizionali militari non sono presi in considerazione. Dal 2018 si tiene conto della giustizia amministrativa.

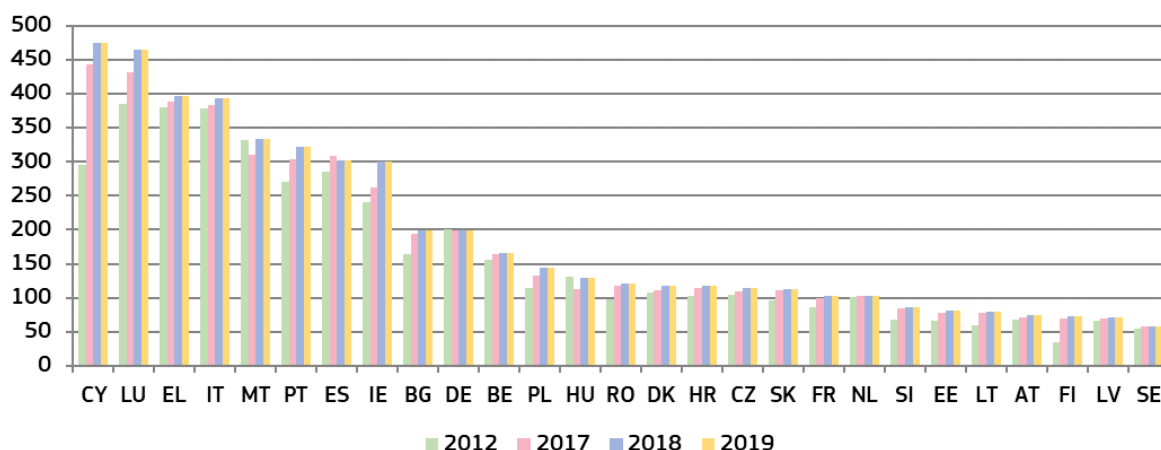
Grafico 33: percentuale di donne tra i giudici togati delle Corti supreme nel 2018-2020 (*) (fonte: Commissione europea⁶⁶)



(*) I dati sono ordinati secondo i valori per il 2020, dal più alto al più basso.

⁶⁶ Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, Banca dati delle statistiche di genere. https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natcrt_wmid_natcrt_supcrt/datatable.

Grafico 34: numero di avvocati, 2012 - 2019 (*) (per 100 000 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)

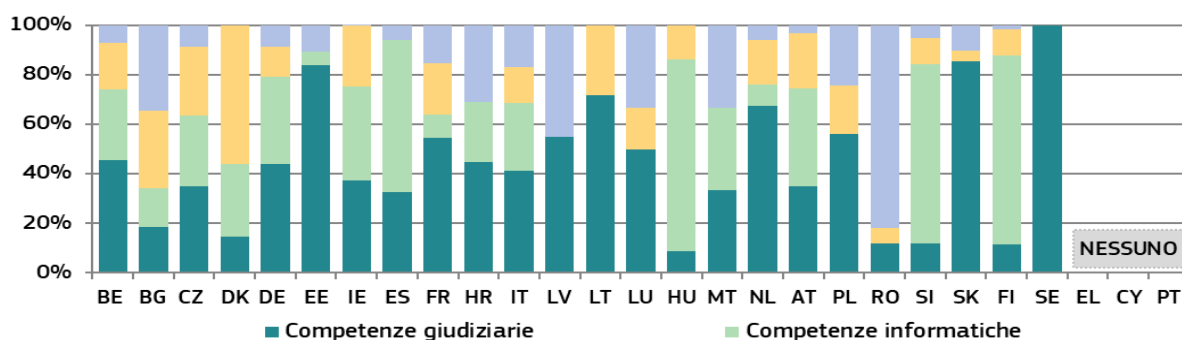


(*) Secondo la metodologia della CEPEJ, l'avvocato è una persona qualificata e autorizzata in base alla normativa nazionale a patrocinare e agire per conto dei suoi clienti, esercitare un'attività giuridica professionale, stare in giudizio od offrire consulenza ai propri clienti oppure rappresentarli 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.

– 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 35: percentuale di formazione continua dei giudici relativa a varie tipologie di competenze, 2019 (*) (in percentuale sul totale dei giudici che partecipano a questi tipi di formazione) (fonte: Commissione europea⁶⁷)

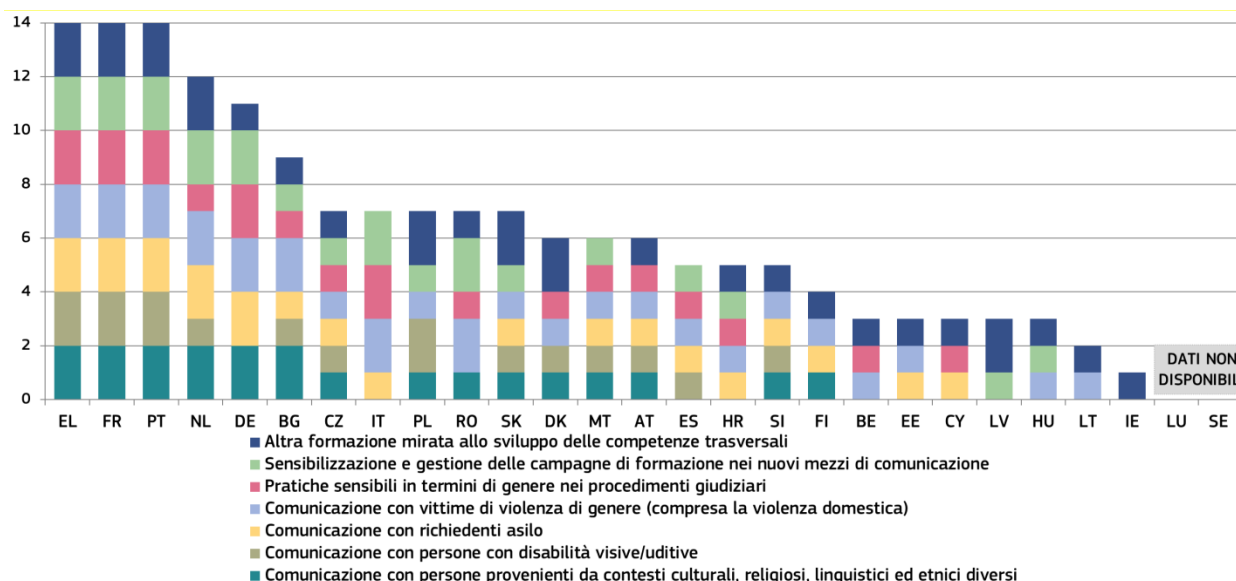


(*) Il grafico 35 illustra la distribuzione dei giudici partecipanti ad attività di formazione continua (ossia, quelle successive al periodo di formazione iniziale necessaria per diventare giudici) in ognuno dei quattro ambiti individuati, in percentuale rispetto al totale dei giudici che ricevono formazione in relazione a questi tipi di formazione. Le attività di formazione giuridica non sono prese in considerazione. In **EL**, **MT** e **PT** le autorità

⁶⁷ Dati del 2019 raccolti in collaborazione con la rete europea di formazione giudiziaria e la CEPEJ. La voce "competenze giudiziarie" (ruolo di giudice) include attività quali la conduzione di udienze, la redazione di decisioni o l'oratoria.

responsabili della formazione giudiziaria non hanno organizzato attività di formazione specifiche sulle competenze selezionate. **DK**: compreso il personale giudiziario. **AT**: compresi i pubblici ministeri.

Grafico 36: disponibilità di formazione in materia di comunicazione per i giudici, 2020
(*) (fonte: Commissione europea⁶⁸)



(*) Massimo possibile: 14 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). La fonte dei dati è cambiata rispetto alle precedenti edizioni del quadro di valutazione della giustizia, con conseguente effetto sulla comparabilità dei dati. **DK**: la pandemia di COVID-19 ha avuto pesanti ripercussioni sulla continuità dell'offerta di corsi e seminari nel 2020. **HU**: alcuni corsi di formazione sono stati annullati a causa della pandemia di COVID-19.

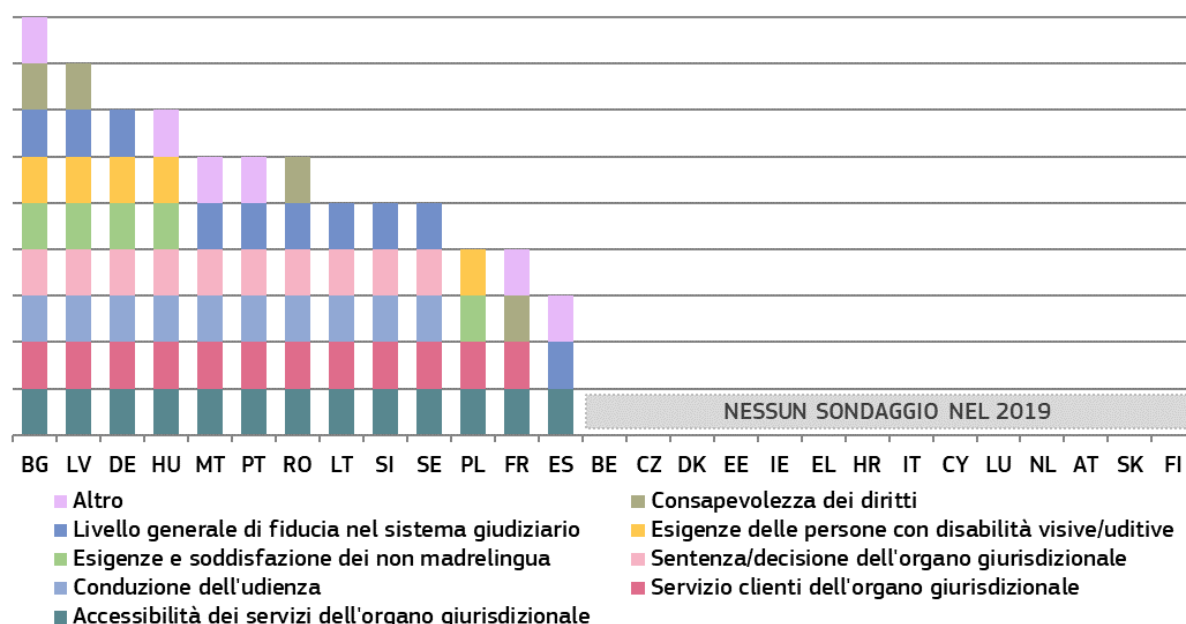
3.2.3. Strumenti di valutazione

Una valutazione periodica potrebbe migliorare la capacità del sistema giudiziario di rispondere alle sfide attuali e future e concorrere pertanto al miglioramento della sua qualità. I sondaggi (grafico 37) 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 risultati dei sondaggi (grafico 38) è importante per migliorare la qualità dei sistemi giudiziari.

⁶⁸

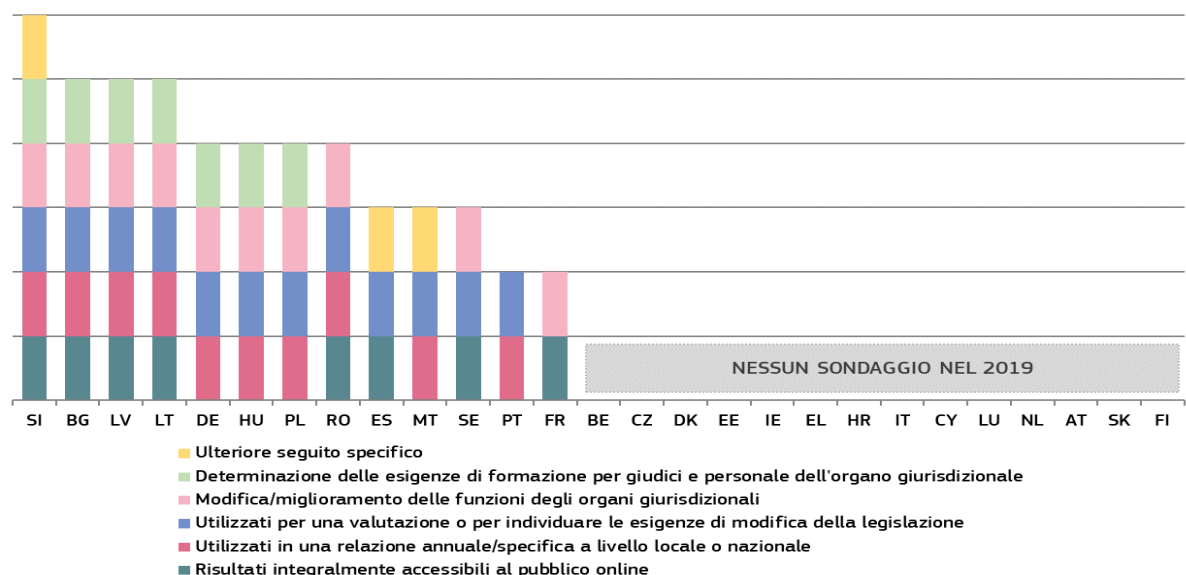
Dati del 2020 raccolti in collaborazione con la rete europea di formazione giudiziaria.

Grafico 37: aspetti trattati nei sondaggi condotti tra gli utenti del sistema giudiziario o i professionisti del diritto, 2019 (*) (fonte: Commissione europea⁶⁹)



(*) 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 organo giurisdizionale. La voce "Altri temi" comprende: sondaggi condotti tra gli avvocati sul funzionamento di determinati organi giurisdizionali (ES); sondaggi condotti tra le parti sull'operato di determinati organi giurisdizionali (LV); sondaggio tra i magistrati e gli assistenti giudiziari su una serie di temi, tra cui l'accessibilità fisica e le strutture offerte ai minori, il trattamento rispettoso delle parti e la necessità di una politica sentenziale (MT). In DE è stata condotta una serie di sondaggi diversi a livello di Stati federali.

Grafico 38: seguito dei sondaggi condotti tra gli utenti del sistema giudiziario o i professionisti del diritto, 2019 (*) (fonte: Commissione europea⁷⁰)



(*) Agli Stati membri è stato assegnato un punto per tipo di seguito.

⁶⁹ Dati del 2019 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

⁷⁰ Dati del 2019 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

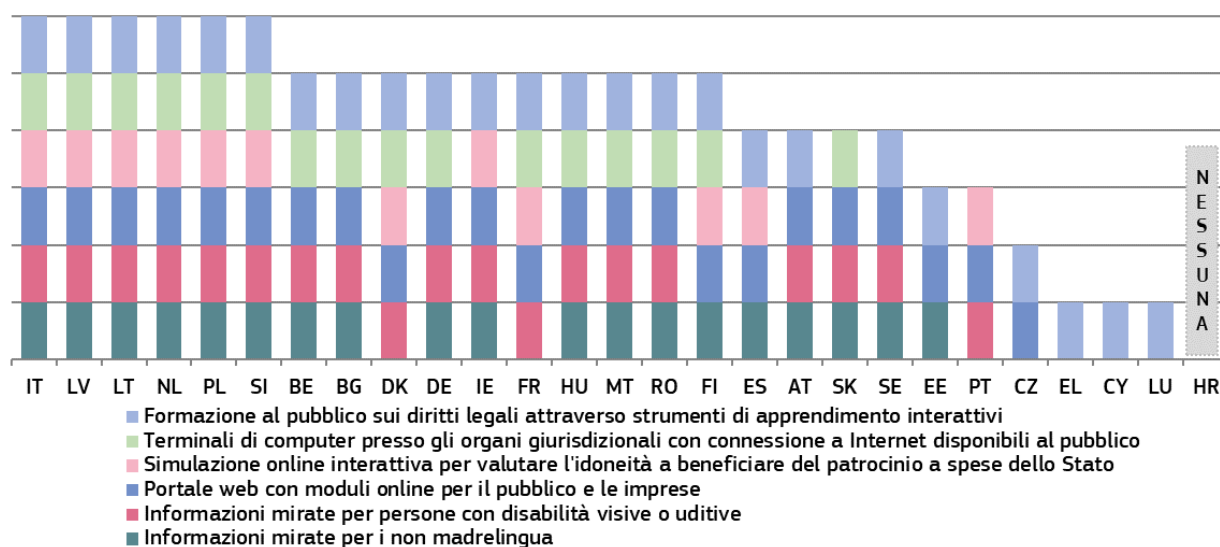
3.2.4. Digitalizzazione

L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) può rafforzare i sistemi giudiziari degli Stati membri e renderli più accessibili, efficienti, resilienti e pronti ad affrontare le sfide attuali e future. La pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto negativo anche sui sistemi giudiziari nazionali e ha messo in luce una serie di sfide che incidono sul funzionamento della magistratura.

Le edizioni precedenti del quadro di valutazione UE della giustizia hanno fornito dati comparativi su determinati aspetti delle TIC nei sistemi giudiziari. Come annunciato nella comunicazione della Commissione sulla digitalizzazione della giustizia nell'UE del 2 dicembre 2020⁷¹, il quadro di valutazione è stato notevolmente rafforzato con ulteriori dati sulla digitalizzazione negli Stati membri. Ciò dovrebbe consentire un monitoraggio più approfondito dei settori di progresso e delle sfide ancora aperte.

Una giustizia favorevole ai cittadini richiede che le informazioni sui sistemi giudiziari nazionali non siano soltanto facilmente accessibili, ma anche personalizzate per gruppi specifici della società che avrebbero altrimenti difficoltà ad accedere alle informazioni. Il grafico 39 mostra la disponibilità di informazioni online su aspetti specifici dei sistemi giudiziari nazionali e per gruppi specifici della società.

Grafico 39: disponibilità di informazioni online per il pubblico riguardanti il sistema giudiziario, 2020(*) (fonte: Commissione europea⁷²)



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

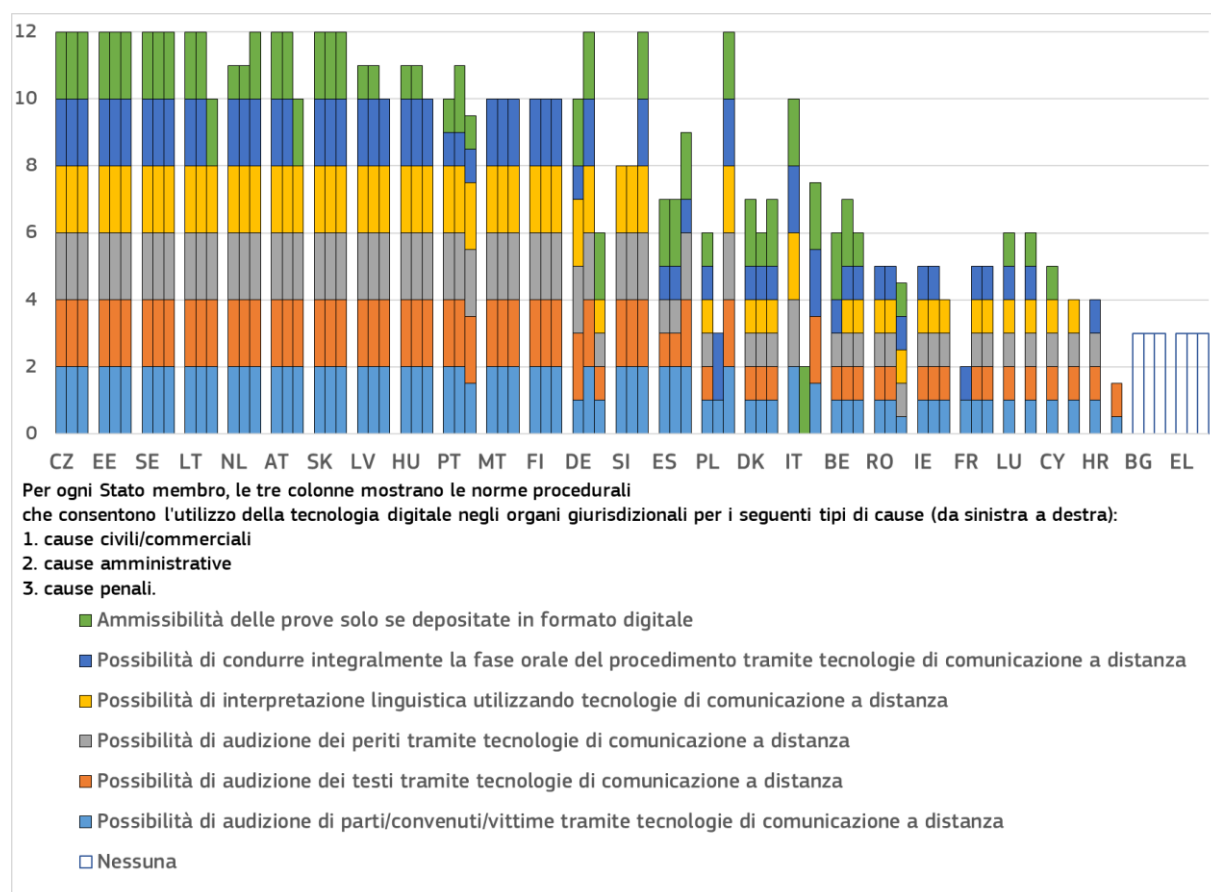
⁷¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Digitalizzazione della giustizia nell'Unione europea — Un pacchetto di opportunità" (COM(2020) 710) e il documento SWD(2020) 540 che l'accompagna.

⁷² Dati del 2020 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

– Norme pronte per il digitale –

L'uso di soluzioni digitali nelle cause civili/commerciali, amministrative e penali necessita spesso di essere regolamentato adeguatamente dalle norme procedurali nazionali. Il grafico 40 illustra la possibilità per i vari soggetti di partecipare ai procedimenti mediante tecnologie di comunicazione a distanza (ad esempio le videoconferenze) e riflette la situazione attuale per quanto riguarda l'ammissibilità delle prove digitali.

Grafico 40: norme procedurali che consentono l'utilizzo della tecnologia digitale negli organi giurisdizionali nelle cause civili/commerciali, amministrative e penali (*)



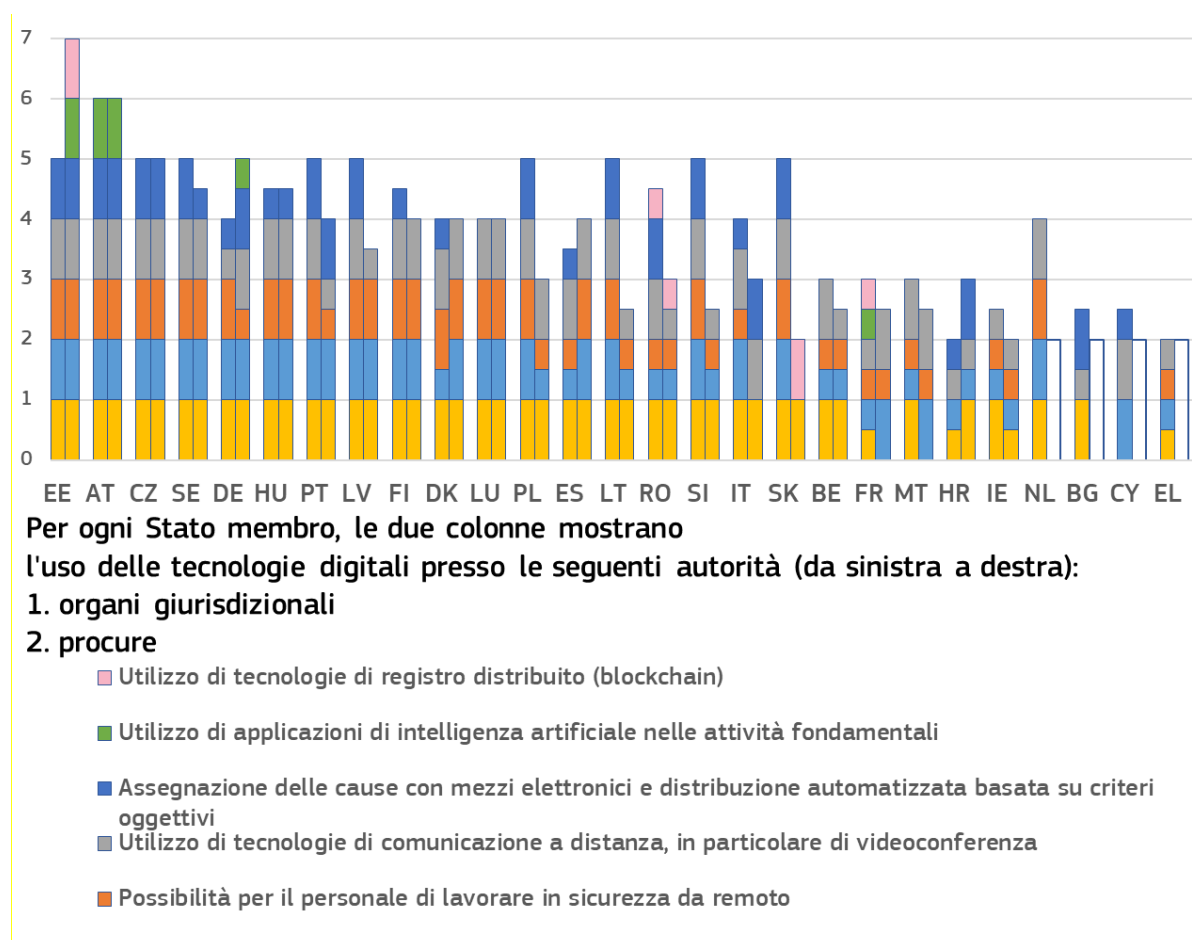
(*) Per ciascuno Stato membro la prima colonna riporta le norme procedurali per le cause civili/commerciali, la seconda colonna quelle per le cause amministrative e la terza colonna quelle per le cause penali. Massimo possibile: 12 punti. Per ciascun criterio sono stati attribuiti due punti se la possibilità esiste, rispettivamente, in tutte le cause civili/commerciali, amministrative e penali (nelle cause penali la possibilità di audizione delle parti è stata suddivisa per tenere conto sia degli imputati che delle vittime). I punteggi sono divisi per due quando la possibilità non esiste per tutti i procedimenti. Per gli Stati membri che non operano alcuna distinzione tra cause civili/commerciali e cause amministrative sono stati assegnati gli stessi punti per entrambi i settori. **LU, CY and HR**: nessuna norma per le cause amministrative.

– Uso di strumenti digitali –

Oltre alle norme procedurali pronte per il digitale, gli organi giurisdizionali e le procure devono disporre di strumenti e infrastrutture adeguati che consentano la comunicazione a distanza e l'accesso a distanza sicuro al luogo di lavoro (grafico 41). Sono necessarie infrastrutture e attrezzature adeguate anche per la comunicazione elettronica sicura tra gli organi giurisdizionali/le procure e i professionisti del diritto e le istituzioni (grafici 42 e 43).

Le TIC, comprese le tecnologie innovative, svolgono un ruolo importante nel sostenere il lavoro delle autorità giudiziarie, contribuendo in modo significativo alla qualità dei sistemi giudiziari. La possibilità per giudici, pubblici ministeri e operatori giudiziari di disporre di vari strumenti digitali può semplificare i processi di lavoro, garantire un'equa ripartizione del carico di lavoro e determinare una chiara riduzione dei tempi.

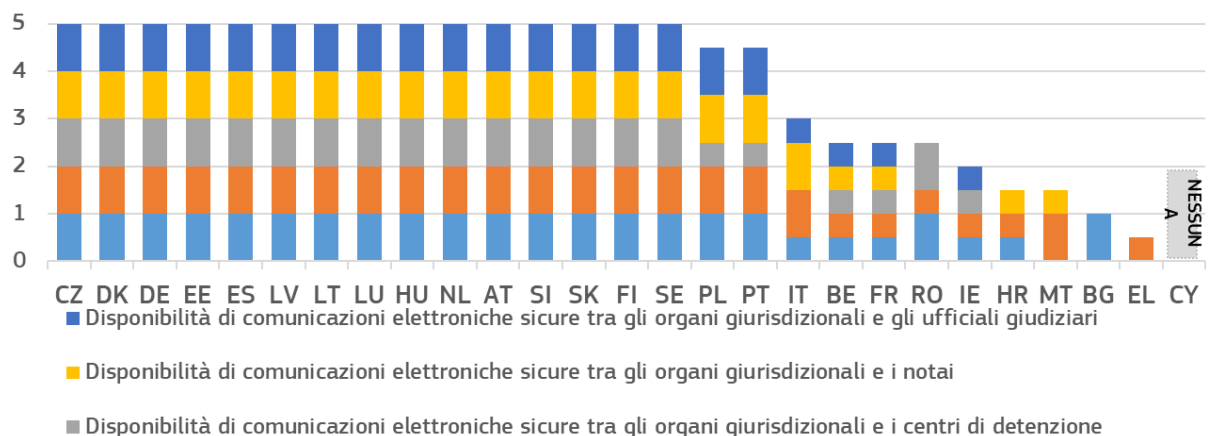
Grafico 41: uso della tecnologia digitale da parte degli organi giurisdizionali e delle procure (*)



(*) Massimo possibile: 7 punti. Per ciascun criterio è stato attribuito un punto se, rispettivamente, gli organi giurisdizionali e le procure utilizzano una determinata tecnologia e 0,5 punti quando l'utilizzo della tecnologia non è sistematico.

Una comunicazione elettronica sicura può contribuire a migliorare la qualità dei sistemi giudiziari. La possibilità per gli organi giurisdizionali di comunicare per via elettronica sia tra loro sia con i professionisti del diritto e con le altre istituzioni può semplificare i processi e ridurre la necessità di comunicazioni cartacee e della presenza fisica, consentendo così di ridurre la durata delle attività preliminari e dei procedimenti giudiziari.

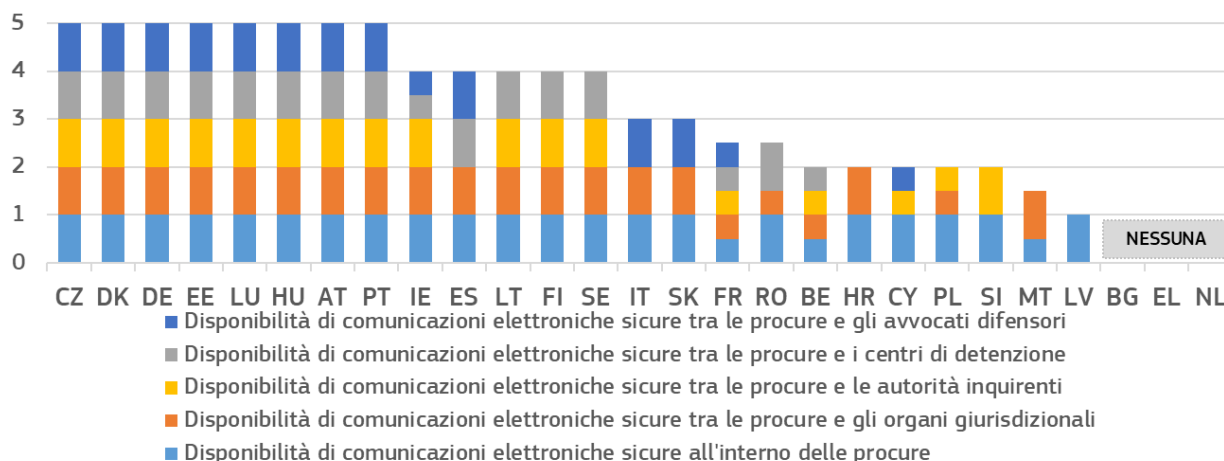
Grafico 42: organi giurisdizionali: strumenti di comunicazione elettronica (*)



(*) Massimo possibile: 5 punti. Per ciascun criterio è stato attribuito un punto se gli organi giurisdizionali dispongono di una comunicazione elettronica sicura. Sono stati attribuiti 0,5 punti quando tale possibilità non esiste per tutti i procedimenti.

Le procure sono essenziali per il funzionamento del sistema giudiziario penale. Anche esse possono trarre vantaggio dall'accesso a un canale di comunicazione elettronico sicuro che potrebbe facilitarne il lavoro e migliorare la qualità dei procedimenti giudiziari. La possibilità di una comunicazione elettronica sicura tra le procure e le autorità inquirenti, gli avvocati difensori e gli organi giurisdizionali è in grado di favorire una preparazione più rapida ed efficiente dei procedimenti dinanzi ai giudici.

Grafico 43: procure: strumenti di comunicazione elettronica (*)

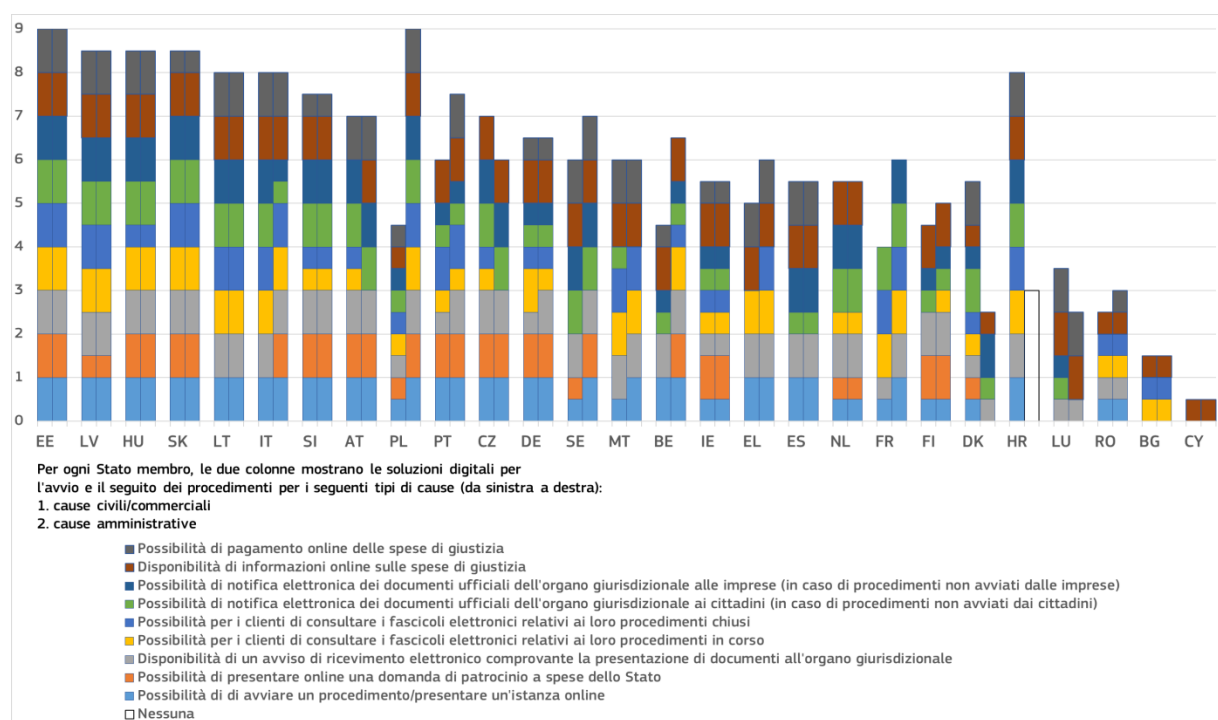


(*) Massimo possibile: 5 punti. Per ciascun criterio è stato attribuito un punto se le procure dispongono di una comunicazione elettronica sicura. Sono stati attribuiti 0,5 punti quando tale possibilità non esiste per tutti i procedimenti. La disponibilità di strumenti di comunicazione elettronica presso le procure comprende la comunicazione con gli avvocati alle dipendenze di tali uffici.

– Accesso online agli organi giurisdizionali –

La capacità di espletare fasi specifiche di un procedimento giudiziario per via elettronica è una parte importante della qualità dei sistemi giudiziari. La presentazione elettronica delle istanze, la possibilità di monitorare e portare avanti un procedimento online o ottenere la notificazione o comunicazione elettronica degli atti può facilitare concretamente l'accesso alla giustizia da parte di cittadini e imprese (o dei loro rappresentanti legali) e ridurre ritardi e costi. La disponibilità di simili servizi pubblici digitali è in grado di contribuire ad avvicinare gli organi giurisdizionali ai cittadini e alle imprese e, di conseguenza, a rafforzare la fiducia nel sistema giudiziario.

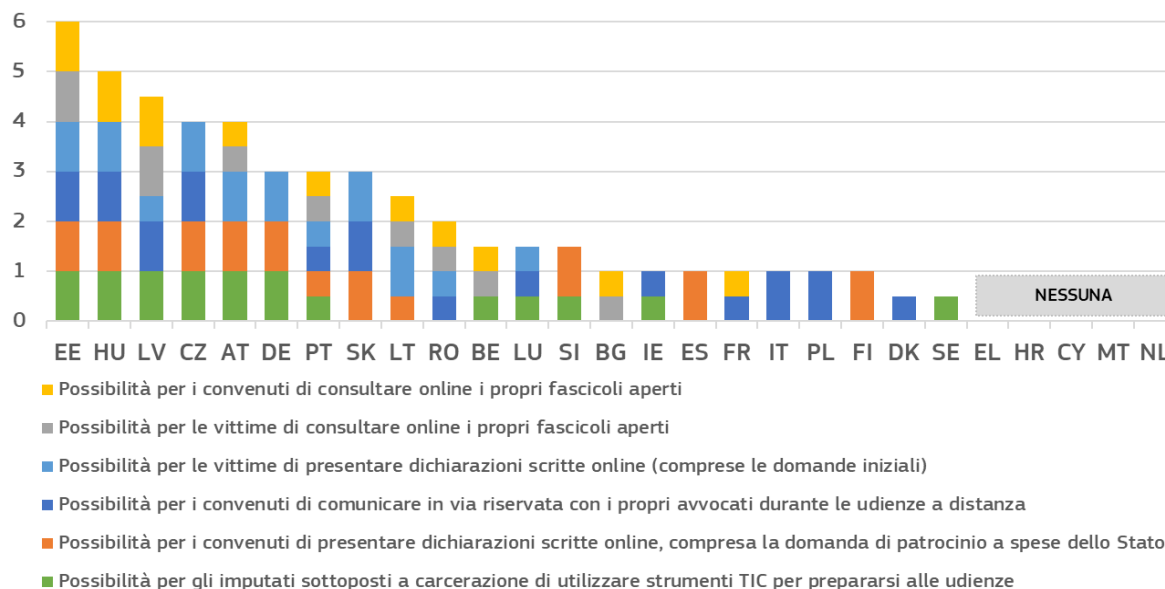
Grafico 44: soluzioni digitali per l'avvio e il seguito dei procedimenti in ambito civile/commerciale e amministrativo (*)



(*) Massimo possibile: 9 punti. Per ciascun criterio è stato attribuito un punto se la possibilità esiste, rispettivamente, per tutte le cause civili/commerciali e amministrative. Sono stati assegnati 0,5 punti quando la possibilità non esiste per tutti i procedimenti. Per gli Stati membri che non operano alcuna distinzione tra cause civili/commerciali e cause amministrative sono stati assegnati gli stessi punti per entrambi i settori. **HR:** nessuna norma per le cause amministrative.

Anche l'uso di strumenti digitali per istituire e dare seguito ai procedimenti giudiziari in ambito penale può contribuire a garantire i diritti delle vittime e degli imputati. Ad esempio, le soluzioni digitali possono consentire la comunicazione a distanza in via riservata tra gli imputati e i loro avvocati, consentire agli imputati in stato di detenzione di prepararsi all'udienza o assistere le vittime di reato nell'evitare la vittimizzazione secondaria.

Grafico 45: soluzioni digitali per lo svolgimento e il seguito dei procedimenti giudiziari penali (*)



(*) Massimo possibile: 6 punti. Per ciascun criterio è stato attribuito un punto se la possibilità esiste per tutti i procedimenti penali. Sono stati assegnati 0,5 punti quando la possibilità non esiste per tutti i procedimenti.

– Accesso alle sentenze –

Garantire l'accesso online alle sentenze 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 decisioni giudiziarie sono essenziali per la creazione di strutture di ricerca di facile utilizzo⁷³ che rendono la giurisprudenza più accessibile ai professionisti del diritto e al pubblico in generale. Una giurisprudenza facilmente accessibile e riutilizzabile rende possibile l'utilizzo di applicazioni innovative "legaltech" che coadiuvano gli operatori della giustizia.

La pubblicazione online delle decisioni degli organi giurisdizionali richiede il bilanciamento di interessi diversi, entro i limiti stabiliti da quadri giuridici e politici. Il regolamento generale sulla protezione dei dati⁷⁴ si applica integralmente al trattamento dei dati personali da parte degli organi giurisdizionali. Nel valutare quali dati saranno resi pubblici occorre trovare un giusto equilibrio tra il diritto alla protezione dei dati e il diritto alla pubblicità delle decisioni giudiziarie e la trasparenza del sistema giudiziario. Ciò vale soprattutto qualora vi sia un interesse pubblico prevalente che giustifichi la divulgazione di tali dati. In molti paesi il diritto

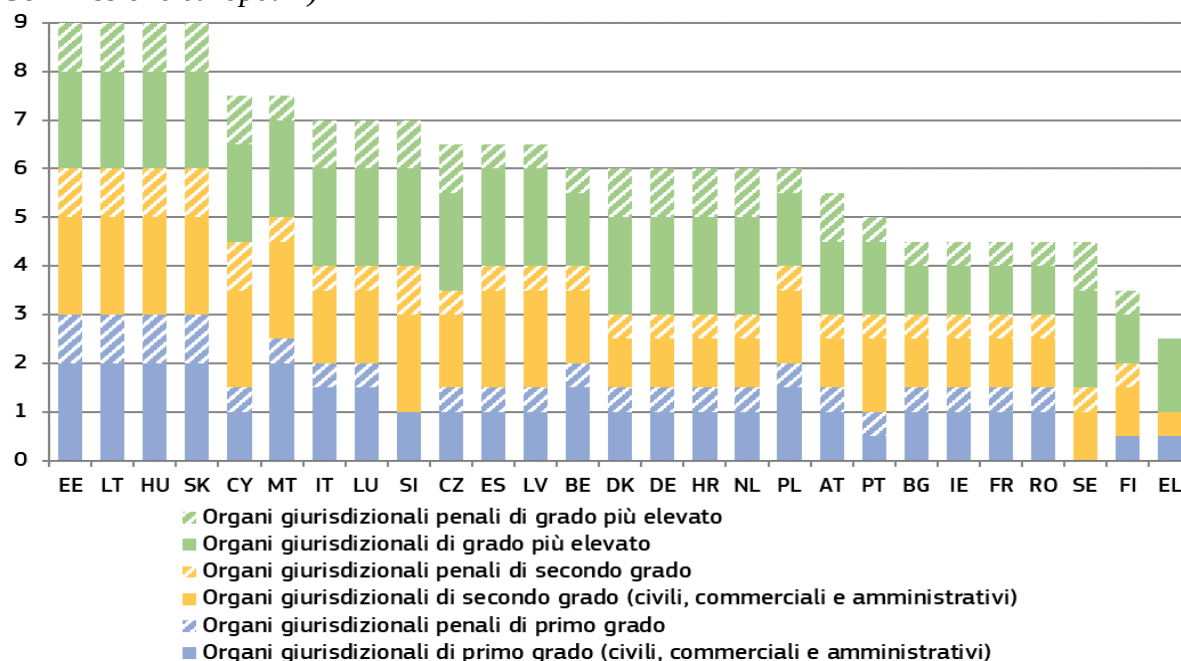
⁷³ Cfr. "Best practice guide for managing Supreme Courts", nel contesto del progetto "Supreme Courts as guarantee for effectiveness of judicial systems", pag. 29.

⁷⁴ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

o la prassi prevede, in maniera sistematica o su richiesta, l'anonimizzazione o la pseudonimizzazione⁷⁵ delle decisioni giudiziarie prima della pubblicazione. I dati prodotti dalle autorità giudiziarie sono anch'essi disciplinati dalla normativa dell'UE in materia di apertura dei dati e di riutilizzo dell'informazione del settore pubblico⁷⁶.

La disponibilità di decisioni giudiziarie in formati leggibili meccanicamente⁷⁷ promuove un sistema giudiziario compatibile con l'uso di algoritmi⁷⁸.

Grafico 46: accesso online da parte dei cittadini alle sentenze pubblicate, 2020 (*) (*) (cause civili/commerciali, amministrative e penali, tutti i gradi di giudizio) (fonte: Commissione europea⁷⁹)



(*) 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 e 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. **BE**: per le cause civili e penali la decisione in merito alla pubblicazione delle proprie sentenze spetta a ciascun organo

⁷⁵ L'anonimizzazione o la pseudonimizzazione è più efficiente se assistita da un algoritmo. La supervisione dell'uomo è tuttavia necessaria, in quanto gli algoritmi non comprendono il contesto.

⁷⁶ Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (GU L 345 del 31.12.2003, pag. 90) e direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (GU L 172 del 26.6.2019, pag. 56).

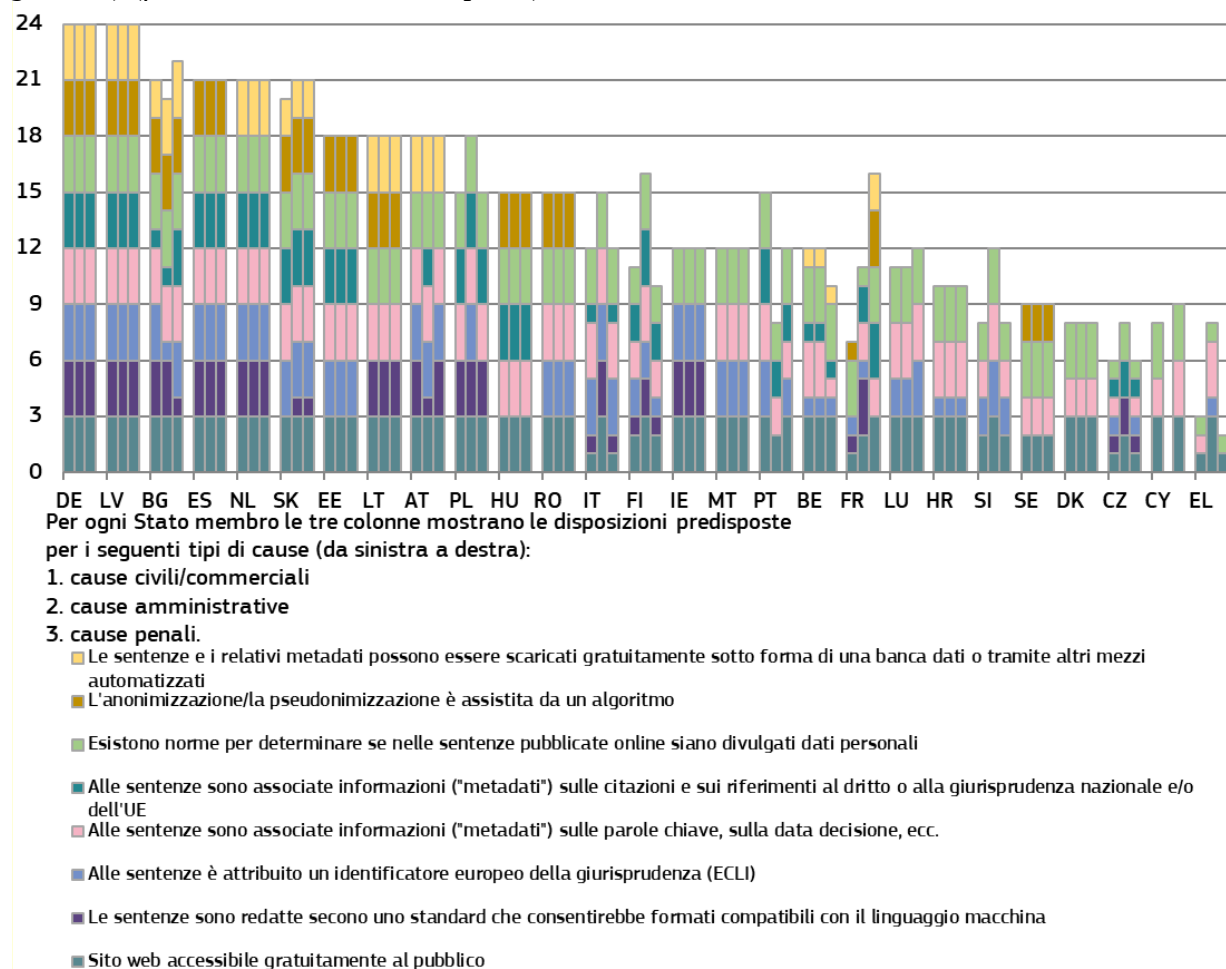
⁷⁷ Le sentenze redatte secondo standard definiti (ad es. Akoma Ntoso) e i relativi metadati possono essere scaricati gratuitamente sotto forma di una banca dati o tramite altri mezzi automatizzati (ad es. interfaccia di programmazione di un'applicazione).

⁷⁸ Cfr. anche la comunicazione dalla Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Una strategia europea per i dati (COM(2020) 66 final), il libro bianco sull'intelligenza artificiale della Commissione – Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia (COM(2020) 65 final), e le 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).

⁷⁹ Dati del 2020 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

giurisdizionale. **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. **AT:** per il primo e il secondo grado spetta ai giudici decidere quali sentenze pubblicare. Le decisioni della Corte suprema che respingono un ricorso senza motivazione nel merito non vengono pubblicate. **NL:** gli organi giurisdizionali decidono in merito alla pubblicazione in base a criteri pubblicati. **PT:** per le cause civili e penali la decisione in merito alla pubblicazione spetta a una commissione presente all'interno dell'organo giurisdizionale. **SK:** per le cause civili e penali, le decisioni emesse nei procedimenti in cui il pubblico è escluso dall'accesso alla sala di udienza e le ingiunzioni di pagamento non vengono pubblicate. **FI:** gli organi giurisdizionali decidono quali sentenze sono pubblicate.

Grafico 47: disposizioni per la redazione di decisioni giudiziarie leggibili meccanicamente, 2020 (*) (cause civili/commerciali, amministrative e penali, tutti i gradi di giudizio) (fonte: Commissione europea⁸⁰)



(*) Massimo possibile: 24 punti per tipo di causa. Per ciascuno dei tre gradi di giudizio (primo, secondo e ultimo) può essere assegnato un punto se sono contemplate tutte le decisioni giudiziarie. Se sono contemplate soltanto alcune decisioni giudiziarie in un determinato grado viene assegnato solo mezzo punto. Per gli Stati membri in cui esistono soltanto due gradi di giudizio, sono stati assegnati punti per tre gradi, riprendendo il rispettivo grado più elevato per il 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. **ES:** non è consentito l'utilizzo della banca dati del Consiglio generale della magistratura (CGPJ) a scopi commerciali né scaricare una quantità ingente di informazioni. Il riutilizzo di queste informazioni per la creazione di banche dati o a scopi commerciali deve seguire la procedura e le condizioni stabilite dal Consiglio generale della magistratura mediante il suo centro di documentazione giudiziaria. **IE:** l'anonimizzazione delle sentenze avviene nell'ambito dei procedimenti penali (ossia quando la non divulgazione

⁸⁰ Dati del 2020 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

dell'identità delle parti o delle persone è imposta dalla legge o è ordinata da un giudice conformemente ai principi stabiliti dalla giurisprudenza) e il giudice redattore è tenuto a indicare la soppressione di qualsiasi contenuto che potrebbe verosimilmente consentire di identificare una persona la cui identità debba essere tutelata.

3.2.5. Sintesi sulla qualità dei sistemi giudiziari

Un accesso semplice, risorse sufficienti, strumenti di valutazione efficaci e la digitalizzazione 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. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2021 presenta un'analisi comparativa di questi fattori.

Accessibilità

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

- 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 23 mostra che in alcuni Stati membri i consumatori con reddito inferiore alla soglia di povertà di Eurostat non beneficiano del patrocinio a spese dello Stato. Rispetto al 2019, l'accessibilità del patrocinio a spese dello Stato è stata resa più rigorosa in circa un terzo degli Stati membri ed è aumentata in cinque Stati membri, in particolare per quanto riguarda il patrocinio parziale a spese dello Stato. Questo sviluppo è in linea con la tendenza a lungo termine verso la restrizione dell'accesso al patrocinio a spese dello Stato osservata in alcuni Stati membri. Il livello delle spese di giustizia (grafico 24) è rimasto sostanzialmente stabile dal 2016, sebbene diversi Stati membri abbiano innalzato il livello delle spese di giustizia per le cause di modesta entità. L'onere delle spese di giustizia continua ad essere proporzionalmente più elevato per le cause di modesta entità. La difficoltà a beneficiare del patrocinio a spese dello Stato associata a livelli di spese di giustizia elevati in taluni Stati membri potrebbe avere un effetto dissuasivo ad accedere al sistema giudiziario per le persone in condizioni di povertà;
- il livello delle **spese di giustizia per il contenzioso commerciale** (grafico 25) varia notevolmente da uno Stato membro all'altro (dallo 0,1 % al 6 % del valore della causa); soltanto due Stati membri non prevedono alcuna spesa di giustizia. Il grafico 26 presenta **in che misura la parte vincente possa recuperare le spese legali** in una causa commerciale. Esistono marcate differenze nella ripetibilità delle spese legali nella fase di contenzioso sia tra gli Stati membri con e senza un sistema di tariffe determinato dalla legge, sia all'interno di questi gruppi (in particolare tra i sistemi di tariffe più e meno generosi). In molti Stati membri la ripetibilità delle spese legali è inoltre a discrezione degli organi giurisdizionali. Il livello di generosità del sistema di recupero delle spese legali può produrre un effetto sia motivante che deterrente sulla probabilità di promuovere un'azione e quindi sul generale accesso alla giustizia;
- il quadro di valutazione UE della giustizia 2021 amplia l'analisi delle modalità con cui gli Stati membri promuovono l'uso volontario di **metodi alternativi di risoluzione delle controversie** (ADR) (grafico 27) per le controversie private, in particolare la possibilità di utilizzare tecnologie digitali. Diciassette Stati membri prevedono la possibilità di avviare un procedimento o di presentare un'istanza e i documenti probatori online almeno in determinati tipi di controversie. In 19 Stati membri le parti possono essere informate per via elettronica dell'avvio e delle diverse fasi del procedimento e in 12 Stati membri possono pagare i diritti applicabili online. In 8 Stati membri è possibile utilizzare tecnologie quali applicazioni di intelligenza artificiale o chatbot per facilitare la sottoposizione e la risoluzione delle controversie;
- per la seconda volta il quadro di valutazione UE della giustizia 2021 presenta una panoramica consolidata delle misure adottate dagli Stati membri a favore di un **sistema**

giudiziario a misura di minore (grafico 28). Tutti gli Stati membri adottano almeno alcune disposizioni, il più delle volte prevedendo udienze a misura di minore (anche a livello dell'ambiente in cui vengono svolte) e misure per evitare la pratica di disporre numerose audizioni del minore. Quasi tutti gli Stati membri prevedono inoltre corsi di formazione per i giudici in materia di giustizia a misura di minore.

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. Dal quadro di valutazione UE della giustizia 2021 emerge quanto segue:

- in termini di **risorse finanziarie**, dai dati emerge che, nel complesso, nel 2019 la spesa totale delle amministrazioni pubbliche per gli organi giurisdizionali ha continuato a rimanere 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 29 e 30). Quasi tutti gli Stati membri hanno aumentato la propria spesa pro capite nel 2019 (un aumento rispetto al 2018) e la maggioranza di essi ha incrementato anche la spesa in percentuale del PIL;
- come nel 2020, il quadro di valutazione UE della giustizia 2021 presenta anche **la ripartizione della spesa totale in categorie diverse** sulla base dei dati raccolti da Eurostat. 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 più grande nella maggior parte degli Stati membri, gli investimenti in immobilizzazioni quali edifici giudiziari e software rappresentano una quota inferiore. Dall'altro, la spesa per i costi di esercizio (ad esempio affitti di immobili, patrocinio a spese dello Stato e altri materiali di consumo) è considerevolmente più elevata in alcuni Stati membri rispetto alla maggior parte degli altri. Questa ripartizione è rimasta relativamente stabile negli anni;
- **presso le Corti supreme le donne** rappresentano ancora meno del 50 per cento dei giudici nella maggior parte degli Stati membri (grafico 33). Per il triennio considerato, dal 2018 al 2020, le tendenze presentano disparità tra gli Stati membri, ma la percentuale di donne che svolgono l'attività di giudice presso le Corti supreme è aumentata dal 2010 nella maggior parte degli Stati membri;
- per quanto riguarda la **formazione dei giudici**, mentre la maggior parte degli Stati membri prevede almeno qualche forma di formazione continua in materia di competenze giudiziarie, un numero inferiore offre formazione in materia di competenze informatiche, gestione degli organi giurisdizionali ed etica giudiziaria. Rispetto all'anno precedente, la percentuale di giudici che riceve questo tipo di formazione è leggermente aumentata (grafico 35). Per quanto concerne la formazione in materia di comunicazione con gruppi vulnerabili di parti (grafico 36), la maggior parte degli Stati membri impartisce formazione sulle vittime di violenza di genere e più della metà di essi prevede attività di formazione sulle pratiche sensibili alla dimensione di genere, sui richiedenti asilo o sulle persone di diversa estrazione culturale, religiosa, etnica o linguistica. La formazione sulla comunicazione con persone ipovedenti o ipoudenti è disponibile in circa la metà degli Stati membri. La formazione in materia di sensibilizzazione e contrasto alla disinformazione è disponibile solo in poco più della metà degli Stati membri.

Strumenti di valutazione

- Il **ricorso a sondaggi** tra gli utenti del sistema giudiziario e i professionisti del diritto (grafico 37) è aumentato leggermente nel 2019 rispetto agli anni precedenti e un numero stabile di Stati membri ha deciso di non condurre sondaggi. Sembra che vi sia tuttavia una certa discrepanza in merito agli Stati membri che non hanno condotto sondaggi, a dimostrazione del fatto che alcune volte i sondaggi sono condotti soltanto ad anni alterni/a intervalli di pochi anni. L'accessibilità, l'assistenza ai clienti, le udienze e le sentenze, nonché la fiducia generale nel sistema giudiziario sono rimasti temi ricorrenti dei sondaggi, tuttavia soltanto alcuni Stati membri hanno posto domande in merito alla soddisfazione dei gruppi con esigenze speciali o alla consapevolezza delle persone dei propri diritti. Tutti gli Stati membri che hanno utilizzato sondaggi hanno altresì assicurato un seguito in merito agli stessi (grafico 38), sebbene la portata di tale seguito abbia continuato a variare notevolmente. In generale i risultati dei sondaggi sono serviti a elaborare relazioni annuali o specifiche e, nella maggior parte degli Stati membri, hanno contribuito allo svolgimento di una valutazione o sono stati utilizzati per illustrare la necessità di modificare la legislazione.

Digitalizzazione

- A partire dall'edizione del 2021, il quadro di valutazione UE della giustizia comprende una componente ampliata che esamina nel dettaglio gli aspetti relativi alla digitalizzazione della giustizia. La maggior parte degli Stati membri utilizza già soluzioni digitali in contesti diversi e in misura diversa, tuttavia vi sono notevoli margini di miglioramento.
- 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 39). Le differenze si registrano in termini di contenuto delle informazioni e di adeguatezza di tale contenuto a rispondere alle esigenze dei cittadini. Ad esempio, soltanto un numero limitato di Stati membri (12) consente alle persone di verificare se hanno diritto o meno a beneficiare del patrocinio a spese dello Stato attraverso una simulazione online interattiva. Tuttavia nella maggior parte degli Stati membri è disponibile un sito web contenente moduli online per il pubblico e le imprese o informazioni per i non madrelingua.
- Meno della metà degli Stati membri dispone di **norme procedurali pronte per il digitale**, che consentono l'uso della comunicazione a distanza e l'ammissibilità delle prove solo in formato digitale. Negli altri Stati membri ciò è possibile soltanto in un numero limitato di situazioni.
- Per quanto riguarda l'**uso della tecnologia digitale da parte degli organi giurisdizionali e delle procure**, la maggior parte degli Stati membri ha già messo diversi strumenti digitali a disposizione di organi giurisdizionali, pubblici ministeri e membri del personale. Sebbene la maggior parte degli Stati membri disponga di sistemi di gestione dei fascicoli, di sistemi di videoconferenza e di possibilità di telelavoro, sono ancora necessari ulteriori progressi al fine di aumentare la diffusione dei sistemi automatici di assegnazione dei fascicoli, dell'intelligenza artificiale e degli strumenti basati sulla blockchain.
- Nella maggior parte degli Stati membri gli organi giurisdizionali dispongono di **strumenti elettronici sicuri per la comunicazione**. Tuttavia in diversi Stati membri gli organi giurisdizionali sono in grado di comunicare attraverso soluzioni elettroniche sicure soltanto con determinati professionisti del diritto e/o con le autorità nazionali. Nel caso delle procure, meno di un terzo degli Stati membri prevede una comunicazione elettronica sicura

completa con professionisti del diritto e istituzioni nazionali.

- Nelle cause civili/commerciali e amministrative, la maggior parte degli Stati membri fornisce ai cittadini e alle imprese (o ai loro rappresentanti legali) l'**accesso online ai rispettivi procedimenti in corso o chiusi**, sebbene in misura diversa. Tuttavia, nel caso dei procedimenti penali, nella maggior parte degli Stati membri gli imputati e le vittime hanno possibilità assai limitate di seguire o svolgere una parte del loro procedimenti utilizzando soluzioni digitali, mentre in altri Stati membri tale possibilità non esiste.
- Rispetto agli anni precedenti, l'**accesso online alle sentenze degli organi giurisdizionali** (grafico 46) non ha registrato progressi, in particolare per quanto concerne la pubblicazione di sentenze di grado più elevato: 17 Stati membri pubblicano tutte le sentenze civili/commerciali ed amministrative e 15 Stati membri pubblicano anche tutte le sentenze penali di grado più elevato. Questi numeri 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. Neanche la pubblicazione delle sentenze degli organi giurisdizionali di secondo grado ha registrato progressi. Nel 2020 soltanto 9 Stati membri hanno pubblicato online tutte le sentenze civili/commerciali e amministrative emanate dagli organi giurisdizionali di secondo grado e 6 Stati membri hanno fatto altrettanto per le sentenze penali di secondo grado, facendo così registrare un dato inferiore rispetto al 2019.
- Il quadro di valutazione UE della giustizia 2021 prosegue l'esame delle **disposizioni vigenti negli Stati membri che possono contribuire alla redazione di decisioni giudiziarie leggibili meccanicamente** (grafico 47). In tutti gli Stati membri sono in vigore almeno alcune disposizioni per le cause civili/commerciali, amministrative e penali, ma al riguardo si possono osservare notevoli differenze tra gli Stati membri. Sembra che gli organi giurisdizionali amministrativi si trovino in una fase relativamente più avanzata nella creazione di fattori favorevoli a istituire un sistema giudiziario aperto all'uso di algoritmi. In generale si osserva una tendenza verso l'introduzione di ulteriori disposizioni, in particolare per quanto riguarda la disponibilità nelle sentenze di metadati sulle parole chiave, le date delle decisioni e la regolamentazione dell'utilizzo dei dati personali nelle sentenze pubblicate. Rispetto al 2019, la maggior parte degli Stati membri ha segnalato un miglioramento nel 2020. I sistemi giudiziari che prevedono disposizioni per la redazione delle sentenze secondo standard che consentono formati compatibili con il linguaggio macchina sembrano potenzialmente in grado di conseguire in futuro risultati migliori.

3.3. Indipendenza

L'indipendenza della magistratura, che è essenziale per il processo decisionale giudiziario, è un requisito derivante dal principio di tutela giurisdizionale effettiva di cui all'articolo 19 TUE e dal diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁸¹. Tale requisito presuppone:

a) **l'indipendenza esterna**, ossia l'autonomia dell'organo interessato nell'esercizio delle sue funzioni, senza vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di altri organi e senza ordini o istruzioni da qualsivoglia fonte, assicurando così la tutela dell'organo da interventi o pressioni esterni che potrebbero compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e influenzarne le decisioni; e

b) **l'indipendenza interna e l'imparzialità**, ovvero l'equidistanza dalle parti del procedimento e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultimo⁸².

L'indipendenza della magistratura è garanzia della tutela dell'insieme dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto⁸³. Il mantenimento del sistema giuridico dell'UE è fondamentale per tutti i cittadini e le imprese i cui diritti e libertà sono tutelati dal diritto dell'UE.

L'indipendenza percepita della magistratura è un fattore che promuove la crescita, in quanto la percezione di una mancanza di indipendenza può scoraggiare gli investimenti⁸⁴. Oltre agli indicatori sull'indipendenza percepita del sistema giudiziario provenienti da varie fonti, il quadro di valutazione della giustizia 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. Avvalendosi dei contributi forniti dalla rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ), dalla rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE (NPSJC) e dal gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, il quadro di valutazione presenta indicatori relativi alle autorità coinvolte e allo status dei candidati alla nomina a giudici della Corte suprema nonché una panoramica dei poteri gerarchici all'interno delle procure e delle possibilità di riesame di una decisione di un pubblico ministero di non avviare un'azione giudiziaria.

⁸¹ Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=IT>.

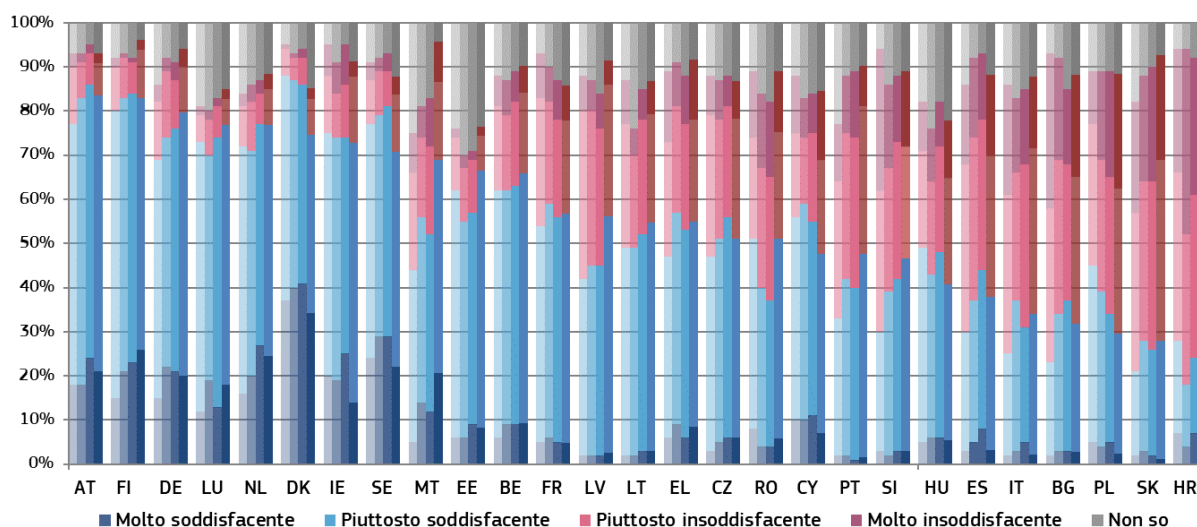
⁸² Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 2019, *A. K. e a.*, C 585/18, C 624/18 e C 625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punti 121 e 122; sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione/Polonia*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 punti 73 e 74; sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C- 64/16, EU:C:2018:117, punto 44; sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality*, C- 216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 65.

⁸³ Corte di giustizia, sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione/Polonia*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punto 44.

⁸⁴ A causa della pandemia di COVID-19, nel 2020 il Forum economico mondiale non ha pubblicato le graduatorie relative all'indice di competitività globale (GCI).

3.3.1. Indipendenza percepita del sistema giudiziario

Grafico 48: indipendenza percepita della magistratura da parte dei cittadini (*) (fonte: Eurobarometro⁸⁵ — colori chiari: 2016, 2019 e 2020, colori scuri: 2021)



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

Il grafico 49 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 per giustificare il loro giudizio. Gli Stati membri sono elencati nel medesimo ordine del grafico 48.

⁸⁵ Indagine Eurobarometro FL489, condotta tra il 29 marzo e il 9 aprile 2021. 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_en.

Grafico 49: 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: Eurobarometro⁸⁶)

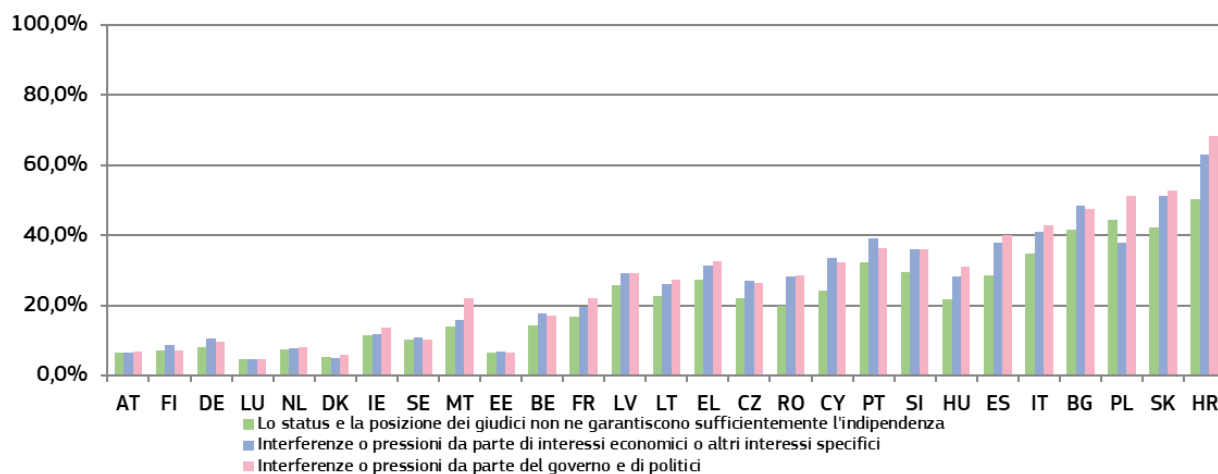
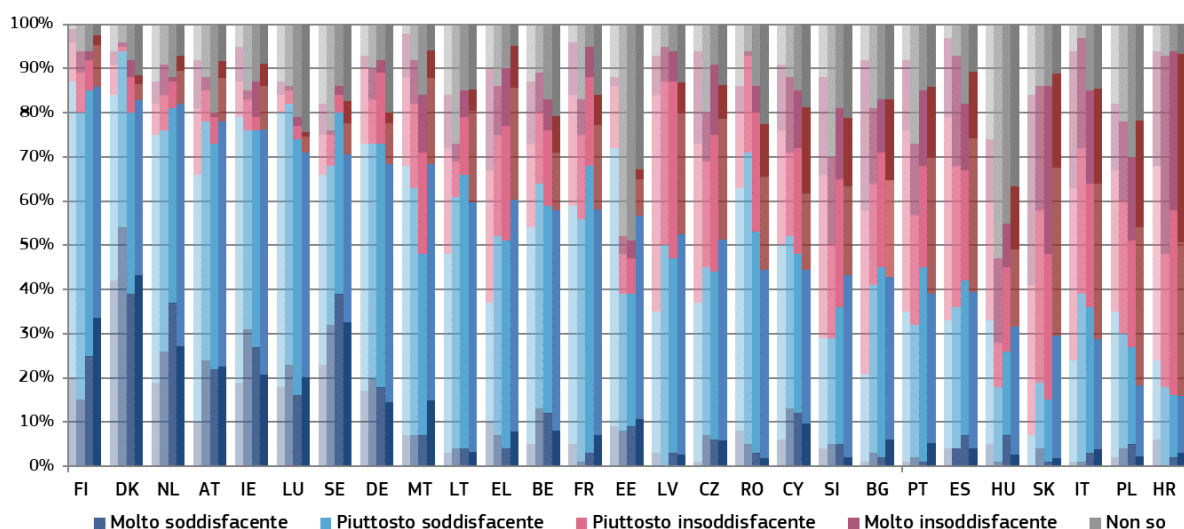


Grafico 50: indipendenza percepita della magistratura da parte delle imprese (*) (fonte: Eurobarometro⁸⁷ — colori chiari: 2016, 2019 e 2020, colori scuri: 2021)



(*) 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).

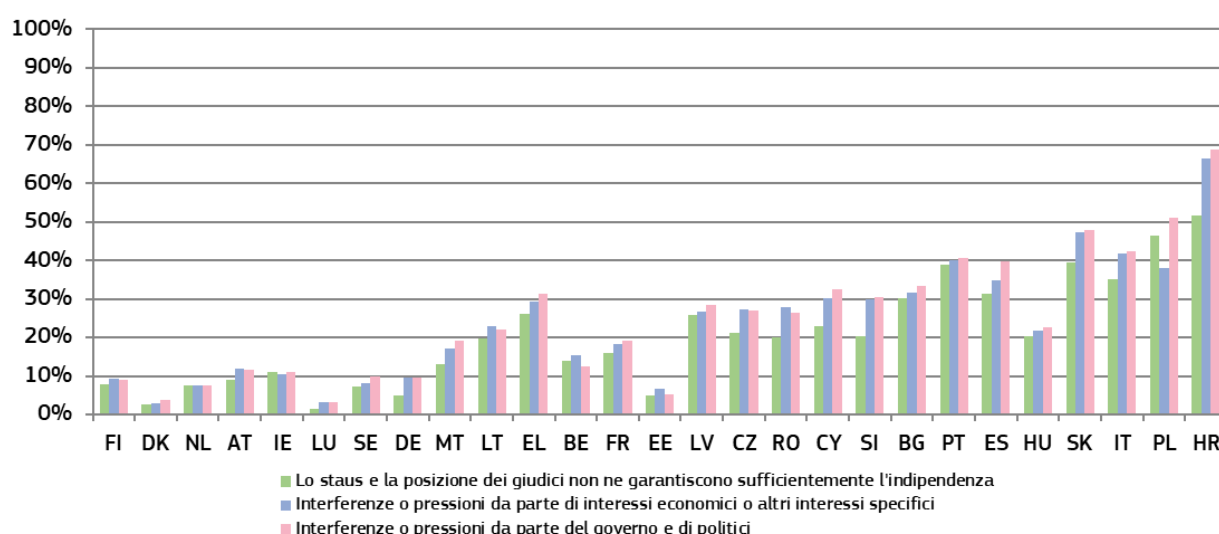
⁸⁶ Indagine Eurobarometro FL489, risposte alla domanda: "In che misura ciascuno dei seguenti motivi ha determinato il Suo giudizio circa l'indipendenza del sistema giudiziario in (paese dell'intervistato): moltissimo, abbastanza, non molto, per niente?".

⁸⁷ Indagine Eurobarometro FL490, condotta tra il 29 marzo e il 20 aprile 2021. 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_en; nel 2021 la dimensione del campione delle società oggetto dell'indagine è stata ampliata a 500 per tutti gli Stati membri, ad eccezione di MT, CY e LU, dove il campione era di 250. Negli anni precedenti la dimensione del campione era di 200 per tutti gli Stati membri, ad eccezione di DE, ES, FR, PL e IT, dove il campione era di 400.

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 51 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 per giustificare il loro giudizio. Gli Stati membri sono elencati nel medesimo ordine del grafico 50.

Grafico 51: 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: Eurobarometro⁸⁸)



⁸⁸ Indagine Eurobarometro FL490; 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?".

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 riconsiliazione 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 contrapposti⁸⁹. Queste regole devono, in particolare, consentire di escludere non solo qualsiasi influenza diretta, sotto forma di istruzioni, ma anche le forme di influenza più indiretta che possano orientare le decisioni dei giudici interessati⁹⁰.

Sono state elaborate norme europee, in particolare dal Consiglio d'Europa, ad esempio nella *raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2010 sui giudici: indipendenza, efficienza e responsabilità*⁹¹. Il quadro di valutazione UE della giustizia presenta alcuni indicatori relativi a questioni rilevanti nella valutazione delle modalità organizzative dei sistemi giudiziari a tutela dell'indipendenza della magistratura.

Nello specifico, la presente edizione del quadro di valutazione UE della giustizia contiene nuovi indicatori relativi alle autorità coinvolte e allo status dei candidati alla nomina a giudici della Corte suprema (grafici da 52 a 54)⁹². Presenta inoltre una rassegna dei poteri gerarchici in seno alle procure, oltre che della possibilità di ottenere il riesame della decisione di un pubblico ministero di non avviare un'azione giudiziaria (grafici da 55 a 57)⁹³. I grafici illustrano i quadri nazionali così come erano in vigore nel mese di dicembre 2020.

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

⁸⁹ Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 2019, *A. K. e a.* (indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punti 121 e 122; sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione/Polonia*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 punti 73 e 74; 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 la 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.

⁹⁰ Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 2019, *A. K. e a.* (indipendenza della sezione disciplinare della Corte suprema), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punto 123; sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione/Polonia*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 punto 112.

⁹¹ 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 la relazione ("raccomandazione CM/Rec(2010)12").

⁹² 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 e PL), le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE.

⁹³ 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.

dettagli delle procedure e delle relative garanzie. 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 anche, al di là delle norme necessarie, una cultura dell'integrità e dell'imparzialità, condivisa dai magistrati e rispettata dalla società in generale.

– *Nomina dei giudici della Corte suprema* –

Le corti supreme, in quanto organi giurisdizionali di ultimo grado, sono essenziali per garantire l'applicazione uniforme del diritto negli Stati membri. Spetta agli Stati membri organizzare la procedura di nomina dei giudici della Corte suprema per garantirne l'indipendenza e l'imparzialità. A tale riguardo, il diritto europeo impone agli Stati membri di garantire che, una volta nominati, i giudici siano liberi da influenze o pressioni da parte dell'autorità che ha il potere di nomina nell'esercizio delle loro funzioni⁹⁴. Occorre inoltre garantire che i requisiti sostanziali e le norme procedurali dettagliate che presiedono all'adozione delle decisioni di nomina siano tali da non poter suscitare nei singoli dubbi legittimi in merito all'impermeabilità dei giudici interessati rispetto a elementi esterni e alla loro neutralità rispetto agli interessi contrapposti, una volta avvenuta la nomina degli interessati⁹⁵. La partecipazione di un organo indipendente, quale il consiglio di giustizia, al processo di nomina dei giudici può, in linea di principio, contribuire a rendere più obiettivo tale processo, a condizione che tale organo sia esso stesso sufficientemente indipendente dai poteri legislativo ed esecutivo⁹⁶.

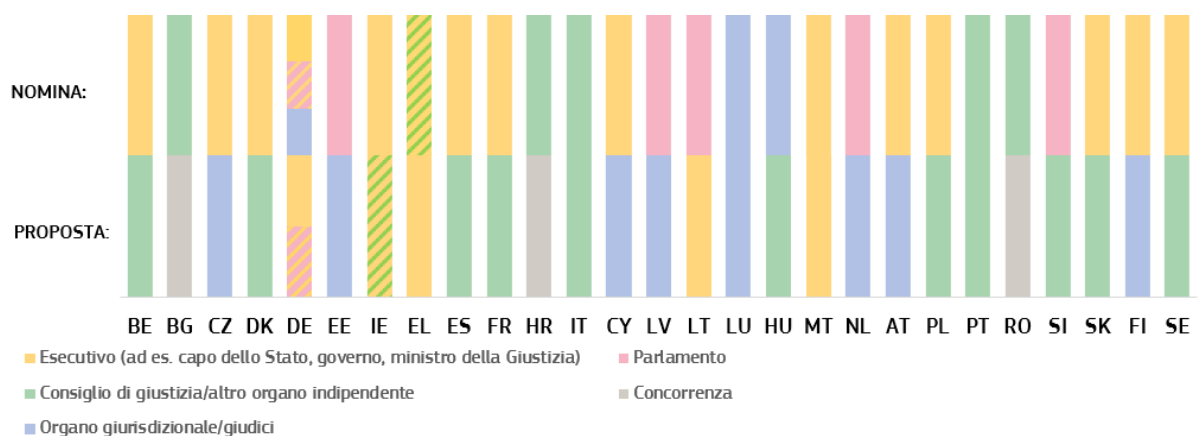
⁹⁴ A partire dal 2019 la Corte di giustizia ha emesso numerose sentenze in materia di nomine giudiziarie e requisiti del diritto dell'UE a tal riguardo (cfr., a tal fine, sentenza del 20 aprile 2021 nella causa C-896/19, *Repubblika contro Il-Prim Ministru*, punto 56; sentenza del 2 marzo 2021 nella causa C-824/18, *AB*, punto 122; sentenza del 19 novembre 2019 nelle cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *AK e a.*, punto 133).

⁹⁵ Sentenza del 20 aprile 2021 nella causa C-896/19, *Repubblika contro Il-Prim Ministru*, punto 57; sentenza del 2 marzo 2021 nella causa C-824/18, *AB*, punto 123; sentenza del 19 novembre 2019 nelle cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *AK e a.*, punti 134 e 135.

⁹⁶ Sentenza del 20 aprile 2021 nella causa C-896/19, *Repubblika contro Il-Prim Ministru*, punto 66; sentenza del 2 marzo 2021 nella causa C-824/18, *AB*, punti 66, 124 e 125; sentenza del 19 novembre 2019 nelle cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *AK e a.*, punti 137 e 138.

Il grafico 52 mostra una panoramica degli organi e delle autorità proponenti i giudici da nominare giudici della Corte suprema nonché delle autorità preposte a tale nomina e delle autorità consultate (ad esempio i giudici).

Grafico 52: Nomina dei giudici della Corte suprema: autorità proponenti e autorità che hanno il potere di nomina (*) ⁽⁹⁷⁾



AT: proposta: sezione speciale della Corte suprema; nomina: presidente, su consulenza del ministro della Giustizia. **LU:** proposta e nomina: Cour supérieure de justice. **DE:** proposta: Richterwahlausschuss (comitato elettorale dei giudici, composto dai ministri della Giustizia dei 16 Stati federali e da 16 membri eletti dal parlamento federale ("Bundestag")) o dal ministero della Giustizia; nomina: Richterwahlausschuss a seguito del parere consultivo del Präsidialrat (Consiglio presidenziale della Corte suprema, composto dal suo presidente e dai giudici eletti da tutti i giudici dell'organo giurisdizionale fornisce un parere motivato sull'idoneità personale e professionale di ciascun candidato) e con il consenso obbligatorio del ministro della Giustizia; nomina ufficiale da parte del presidente. **SK:** proposta: presidenti di organi giurisdizionali o Consiglio di giustizia; nomina: capo di Stato su consulenza del Consiglio di giustizia. **SE:** proposta: il comitato di candidatura dei giudici; nomina: governo. **HR:** proposta: i candidati stessi si registrano al concorso. **EE:** proposta: presidente della Corte Suprema dopo un concorso aperto; la Corte suprema esamina in primo luogo il parere della Corte suprema collegialmente e del Consiglio per l'amministrazione degli organi giurisdizionali. **NL:** proposta: Corte Suprema; nomina: parlamento. **PL:** proposta: Consiglio nazionale della magistratura; nomina: presidente della Repubblica. **RO:** nessuna proposta per la nomina: un concorso indetto dal Consiglio superiore della magistratura tramite l'Istituto nazionale della magistratura. **CY:** il presidente procede alla nomina secondo il parere del presidente della Corte suprema. **EL:** proposta: ministro della Giustizia; nomina: Consiglio di giustizia; la decisione è seguita dal relativo decreto presidenziale di attuazione. **BG:** nessuna proposta: procedura di concorso; nomina: il collegio del Consiglio superiore della magistratura competente. **LT:** il grafico riporta la procedura per la Corte suprema. Il giudice della Corte suprema è nominato dal Seimas (proposta: presidente della Repubblica). I candidati sono selezionati dalla commissione giudicatrice. Il Consiglio di giustizia fornisce inoltre consulenza al presidente; nomina: parlamento. I giudici della Corte suprema amministrativa sono nominati dal presidente della Repubblica. **LV:** proposta: il presidente della Corte, su parere obbligatorio del dipartimento della Corte suprema; nomina: il parlamento nel caso dei candidati esterni e il Consiglio di giustizia nel caso dei giudici. **IT:** su proposta del CPGA, il presidente della Repubblica emana un decreto sulla nomina dei giudici del Consiglio di Stato. **FR:** l'autorità che ha il potere di nomina è il presidente della Repubblica, che deve nominare formalmente i giudici (previo parere del CSM) mediante un decreto. **BE:** proposta: Consiglio di giustizia su parere obbligatorio della Corte suprema. **DK:** il Consiglio per le nomine giudiziarie, a seguito di una procedura di vaglio da parte della Corte suprema, propone un candidato al ministro della Giustizia (nomina formale da parte del capo di Stato). **IE:** proposta: il comitato consultivo per le nomine giudiziarie seleziona candidati che non ricoprono già una funzione giurisdizionale e li raccomanda al governo come idonei alla nomina a funzioni giurisdizionali. Il governo può selezionare i giudici in carica per la nomina a funzioni giurisdizionali superiori; nomina: il presidente dell'Irlanda su parere del governo. **HU:** il presidente della Kúria informa il presidente dell'OBH (Ufficio nazionale della magistratura) della vacanza di un posto di giudice. Il presidente dell'OBH pubblica un invito a presentare candidature per la copertura del posto vacante di giudice. Il collegio competente della Kúria formula un parere su ciascun ricorrente mediante votazione a scrutinio segreto, attribuendo ai candidati un punteggio da 0 a 20. Il consiglio di giustizia della Kúria formula un parere sui candidati e li classifica sulla base di punteggi che ne valutano le competenze e le caratteristiche. I punteggi sono stabiliti con decreto del ministro della Giustizia e possono essere gli stessi utilizzati per tutte le posizioni giurisdizionali inferiori. Il presidente della

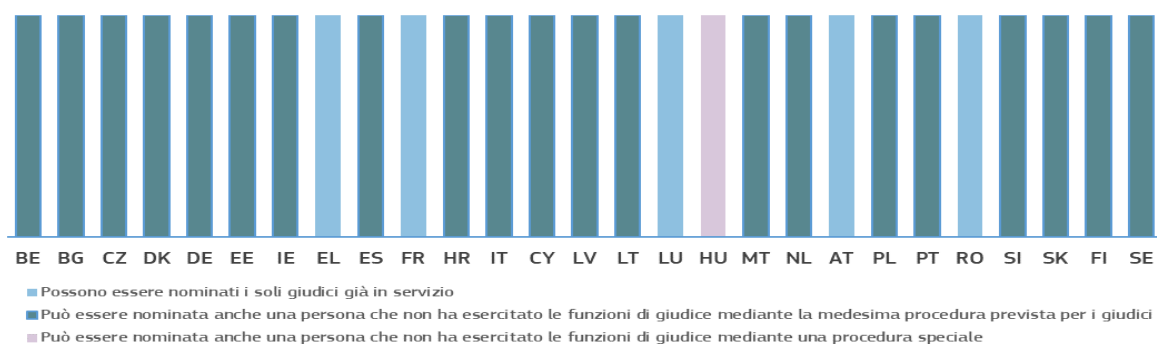
⁹⁷

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.

Kúria: a) può nominare il candidato classificatosi al primo posto. Se il candidato non esercitava già le funzioni di giudice, il presidente della Kúria deve trasmettere la domanda al presidente della Repubblica ai fini della nomina del giudice; b) deve ottenere l'approvazione del Consiglio nazionale di giustizia (OBT), se intende nominare il candidato classificatosi al 2° o al 3° posto in graduatoria, fornendo la motivazione di tale decisione nella propria proposta. I candidati classificatisi al 2° o al 3° posto in graduatoria possono essere nominati solo previo consenso dell'OBT; c) può annullare la domanda: in assenza di candidature ammissibili, in caso di violazione delle norme di procedura da parte del consiglio di giustizia, se la nomina causa un conflitto di interessi, in caso di giustificazione insufficiente da parte del consiglio di giustizia, in caso di variazione del carico di lavoro, se si verificano problemi di bilancio dopo l'inizio della procedura di candidatura oppure se la legge non prevede la presentazione di candidature per la copertura del posto a causa di determinate circostanze verificatesi dopo l'inizio della procedura di candidatura. **MT**: proposta: primo ministro previo parere consultivo della commissione per l'amministrazione della giustizia; nomina: capo di Stato su consulenza del primo ministro. **ES**: nomina: capo di Stato (il Re) su parere del Consiglio di giustizia.

Il grafico 53 specifica se la nomina a giudici della Corte suprema è possibile solo per coloro che sono già giudici o se è aperta anche a candidati esterni e se essa avviene secondo la medesima procedura prevista per i giudici o secondo una procedura speciale applicabile solo alle persone che non esercitano già le funzioni di giudice negli organi giurisdizionali civili, penali o amministrativi.

Grafico 53: status dei candidati alla nomina a giudici della Corte suprema (*)



(*) **BE**: oltre ai requisiti minimi per diventare giudice, il candidato alla funzione di giudice della Corte suprema deve possedere 15 anni di esperienza professionale, dei quali gli ultimi 10 in qualità di magistrato. **BG**: il candidato alla funzione di giudice presso la Corte suprema di cassazione/Corte suprema amministrativa deve partecipare a un concorso. **CZ**: il candidato deve esercitare un'attività giuridica da almeno 10 anni e dimostrare di possedere elevate conoscenze ed esperienze professionali. **DK**: il candidato deve aver dimostrato l'idoneità all'esercizio della funzione giudiziaria votando per primo in almeno 4 procedimenti, di cui almeno uno in materia civile. **DE**: oltre a dover soddisfare i requisiti per diventare giudici, i candidati possono essere promossi solo in funzione della loro idoneità, delle loro qualifiche e dei loro risultati professionali. **EE**: il candidato deve possedere le capacità e le caratteristiche personali necessarie per esercitare la funzione di giudice ed essere un giurista esperto e riconosciuto. **IE**: Alta Corte: il candidato deve esercitare la professione di barrister o solicitor da almeno 12 anni e in via continuativa per almeno due anni immediatamente prima della nomina. Una persona che durante tale periodo di due anni abbia esercitato la funzione di giudice della Corte di giustizia, giudice del Tribunale, avvocato generale della Corte di giustizia, giudice della CEDU, giudice della Corte di giustizia internazionale, giudice della CPI, giudice di un tribunale internazionale ai sensi dell'articolo 2 della legge sugli organi giurisdizionali internazionali per i crimini di guerra del 1998 e che esercitava la professione di barrister o solicitor prima della nomina a tale funzione giurisdizionale può essere nominata giudice della Corte suprema, della Corte d'appello o dell'Alta Corte. **EL**: il candidato deve aver prestato servizio per almeno 15 presso gli organi giurisdizionali di primo e di secondo grado, con un eccellente esercizio delle funzioni. **ES**: il candidato è selezionato sulla base di titolo di studio, età e merito. **FR**: un candidato non può essere nominato se non ha ricoperto un'altra posizione gerarchica o un'altra posizione di primo grado dopo avere prestato servizio presso la Corte suprema in qualità di Conseiller référendaire per almeno tre anni per acquisire la formazione necessaria per padroneggiare le tecniche della cassazione. **HR**: il candidato deve avere esercitato per almeno 15 anni le funzioni di ufficiale giudiziario, avvocato o notaio; essere un professore universitario di giurisprudenza (con almeno 15 anni di esperienza professionale dopo il superamento dell'esame giudiziario); essere un giurista rinomato che ha superato l'esame giudiziario, ha un'esperienza professionale di almeno 20 anni e possiede comprovate capacità attestate dall'esercizio della sua professione in un settore specifico del diritto e dalla pubblicazione di articoli specializzati e di ricerche. **IT**: professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano 15 anni d'esercizio possono essere nominati per meriti insigni. Gli alti

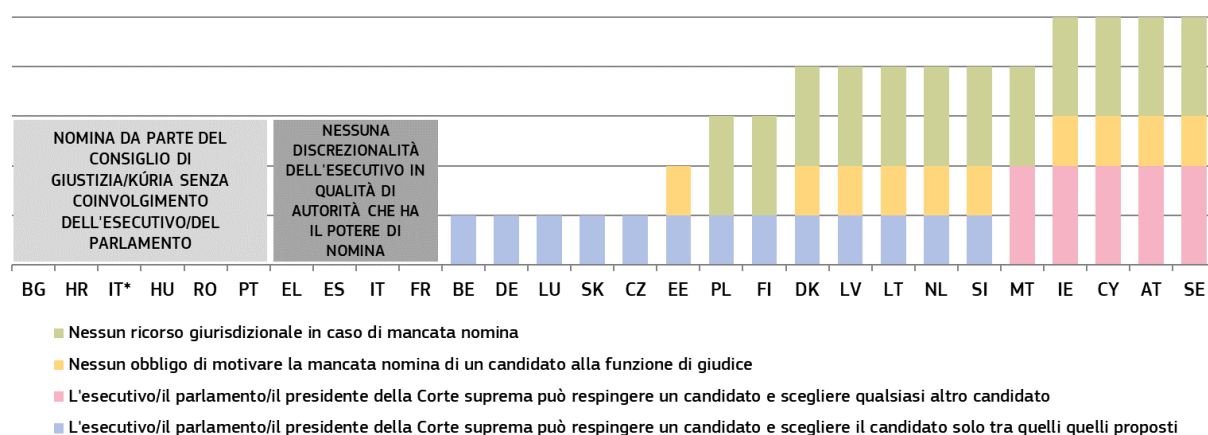
funzionari possono essere nominati giudici del Consiglio di Stato. **CY**: il candidato deve avere svolto almeno 12 anni di pratica professionale (periodo comprensivo dell'esercizio di qualsiasi funzione giudiziaria) e possedere un'elevata levatura morale **LV**: una persona che abbia almeno 40 anni. Giudice di primo o secondo grado: almeno 10 anni di esperienza in qualità di giudice e un parere positivo del dipartimento della Corte suprema; almeno 15 anni di servizio come membro del personale accademico giuridico presso un istituto di istruzione superiore, un avvocato giurato o un pubblico ministero, e che abbia superato l'esame di abilitazione, e un parere positivo del dipartimento della Corte suprema; una persona che ha ricoperto le funzioni di giudice della Corte costituzionale, un giudice di un tribunale internazionale o un giudice di un tribunale sovranazionale, e un parere positivo del dipartimento della Corte suprema. **LT**: un giudice o una persona con un dottorato in legge che esercita la funzione di giudice da almeno 10 anni o (e) che possiede esperienza professionale pedagogica in legge. **LU**: un giudice di almeno 35 anni di età, con almeno sette anni di esperienza. **HU**: procedura speciale: i membri della Corte costituzionale possono decidere di diventare giudici e diventano automaticamente giudici della Corte suprema dopo aver lasciato la Corte costituzionale. Procedura regolare: per coloro che sono già giudici, la procedura è simile alla procedura di candidatura a qualsiasi altro posto di giudice, anche se nella pratica i candidati sono perlopiù giudici di alto livello con esperienza giudiziaria di lunga durata. Se il candidato non esercitava già le funzioni di giudice, il presidente della Kúria deve trasmettere la domanda al presidente della Repubblica ai fini della nomina del giudice. **MT**: 12 anni di esperienza presso l'ordine forense. **NL**: i candidati devono possedere una vasta esperienza in qualità di professionisti del diritto ed eccellere in uno o più settori del diritto. **AT**: non sono previsti requisiti formali specifici ad eccezione di quelli per la nomina a giudice. Solitamente sono nominati solo giudici o pubblici ministeri delle corti d'appello o della Corte suprema. **PL**: una persona che ha completato un ciclo di studi superiori in giurisprudenza in Polonia e ha conseguito il titolo di master; esercita le funzioni di giudice, pubblico ministero, presidente, vicepresidente o procuratore presso il Consiglio generale della Polonia da almeno 10 anni o svolge la professione di avvocato, consulente legale o notaio da almeno 10 anni; non è stata in servizio e non ha lavorato presso le autorità di sicurezza elencate nella legge sull'Istituto della memoria nazionale – Commissione per la persecuzione dei crimini contro la nazione polacca, né è stata membro associato delle stesse; un dottore abilitato in scienze giuridiche che ha lavorato presso una scuola di istruzione superiore polacca, l'Accademia polacca delle scienze, un istituto di ricerca o un altro istituto accademico. **PT**: una persona che è giudice di secondo grado ed è candidata al concorso pubblico. **RO**: è previsto il superamento di un esame organizzato dalla sezione giudici del CSM al quale partecipano i giudici che, nei 3 anni precedenti, hanno ricoperto la funzione di giudice nelle corti d'appello, hanno ottenuto il giudizio "ottimo" nelle loro ultime 3 valutazioni, non sono stati oggetto di sanzioni disciplinari negli ultimi 3 anni e prestano servizio come giudice da almeno 18 anni. **SI**: una persona che soddisfa le condizioni generali per la nomina a giudice purché abbia esercitato con successo una funzione giurisdizionale per almeno 15 anni o abbia maturato almeno 20 anni di esperienza professionale nel settore giuridico dopo aver superato l'esame di Stato in avvocatura. Anche un professore universitario associato di diritto può essere eletto giudice della Corte suprema. **SK**: il candidato deve aver superato un esame giudiziario professionale e possedere tutte le competenze giudiziarie necessarie per diventare giudice e avere un'esperienza superiore a 15 anni nell'esercizio di una professione giuridica (avvocato, giudice, accademico, ecc.). **FI**: il candidato deve avere dimostrato, nell'ambito del suo precedente incarico presso un organo giurisdizionale o di un altro incarico, di possedere la conoscenza del settore in questione e le caratteristiche personali necessarie per l'esercizio delle funzioni corrispondenti al posto da coprire. **SE**: i giudici della Corte suprema si integrano a vicenda, essendo giuristi con esperienza diversa provenienti da diverse professioni forensi.

Il **grafico 54** illustra la competenza del potere esecutivo e del parlamento nella nomina dei giudici della Corte suprema su presentazione delle autorità competenti (ad esempio il Consiglio di giustizia o l'organo giurisdizionale). Le dimensioni della colonna dipendono dalla facoltà del potere esecutivo o del parlamento di respingere una candidatura, dalla facoltà di scegliere solo fra i candidati proposti o dalla facoltà di scegliere e nominare qualunque altro candidato, anche se non proposto dall'autorità competente. Un'importante garanzia in caso di mancata nomina è l'obbligo di fornirne le motivazioni⁹⁸ e la possibilità di un controllo giurisdizionale della decisione⁹⁹.

⁹⁸ Sentenza del 20 aprile 2021 nella causa C-896/19, *Repubblika contro Il-Prim Ministru*, punto 71.

⁹⁹ Sentenza del 19 novembre 2019 nelle cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *AK e a.*, punto 145.

Grafico 54: Nomina dei giudici della Corte suprema: competenza del potere esecutivo e del parlamento (*)



(*) **DK:** il Consiglio per le nomine giudiziarie raccomanda un candidato per ogni posto vacante al ministro della Giustizia nel caso di tutte le nomine giudiziarie ad eccezione di quella del presidente della Corte suprema. **DE:** il ministro è tenuto a motivare il suo rifiuto di dare il proprio assenso alla decisione del comitato elettorale dei giudici o il suo consenso all'elezione di una persona ritenuta non idonea dal Präsidialrat (il Präsidialrat (Consiglio presidenziale della Corte suprema) è composto dal suo presidente e da giudici eletti da tutti i giudici dell'organo giurisdizionale). **IE:** il grafico indica la competenza del governo. Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 9, della Costituzione (si tratta pertanto di un obbligo costituzionale piuttosto che di una prassi), il potere di nomina del presidente può essere esercitato solo su parere del governo. **EL:** il presidente della Repubblica emana un decreto presidenziale su proposta del ministro della Giustizia a seguito della decisione obbligatoria del Consiglio superiore della magistratura. **IT*:** Corte suprema di cassazione (che si occupa di cause civili e penali): il Consiglio superiore della magistratura (CSM) nomina i giudici. **IT:** Consiglio di Stato (che si occupa di cause amministrative): il presidente della Repubblica nomina i giudici su proposta del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (CPGA), senza alcuna discrezionalità al riguardo. **CY:** ai fini della nomina di un giudice della Corte suprema il presidente della Repubblica di norma segue il parere della Corte suprema, pur non essendovi obbligato dal punto di vista costituzionale o giuridico. **HU:** il presidente della Repubblica deve portare avanti la proposta. Il presidente della Kúria può annullare una candidatura. **MT:** l'autorità a cui sono presentate le candidature è il primo ministro. **AT:** ai sensi della Costituzione, le proposte della Corte suprema non sono vincolanti. Tuttavia è prassi comune nominare soltanto candidati proposti dalla Corte suprema. Per quanto riguarda il presidente della Corte suprema, il presidente federale ha la facoltà di respingere il candidato proposto dal ministro della Giustizia, ma non di nominare una persona diversa da quelle proposte. **LU:** non esiste un testo vincolante in materia, ma finora l'autorità che ha il potere di nomina non ha mai rifiutato la nomina di un candidato proposto dalla Corte. **SK:** non si sono mai verificati casi in cui l'autorità/l'organo che ha il potere di nomina abbia dovuto comunicare a un candidato le ragioni della sua mancata nomina alla funzione di giudice/presidente della Corte suprema. **HR:** il Consiglio di giustizia può decidere di non nominare un candidato alle funzioni di giudice della Corte suprema. La possibilità di proporre ricorso o chiedere un riesame in caso di mancata nomina è riservata ai candidati alla funzione di giudice della Corte suprema. **ES:** il capo di Stato (il Re), in quanto autorità che ha il potere di nomina, deve obbligatoriamente seguire la proposta del Consiglio di giustizia relativamente alle nomine e alle promozioni giudiziarie. Pertanto il Re non dispone di alcun potere discrezionale né è soggetto all'obbligo di motivazione. La decisione del Re assume la forma di un regio decreto, è pubblicata nella Gazzetta ufficiale e non è impugnabile in quanto tale. È invece impugnabile la precedente decisione del Consiglio sul candidato proposto per la nomina o la promozione giudiziaria, inizialmente attraverso un ricorso amministrativo (sul quale decide il Consiglio in seduta plenaria) e successivamente mediante controllo giurisdizionale dinanzi alla divisione amministrativa della Corte suprema. **PL:** il presidente della Repubblica non è tenuto per legge a motivare la mancata nomina di un giudice né a nominare un candidato proposto dal Consiglio. Le sue prerogative non devono essere motivate e non è previsto un termine per l'esercizio delle medesime.

– Garanzie relative al funzionamento delle procure nell'UE –

I pubblici ministeri svolgono un ruolo importante nel contesto del sistema giudiziario penale, nonché nella cooperazione tra gli Stati membri in materia penale. Il corretto funzionamento delle procure nazionali è essenziale per contrastare efficacemente la criminalità, inclusa la

criminalità economica e finanziaria come il riciclaggio di denaro e la corruzione. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, nel contesto della decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo¹⁰⁰, la procura può essere considerata un'autorità giudiziaria dello Stato membro ai fini dell'emissione e dell'esecuzione di tali mandati d'arresto, ogniquale volta possa agire in modo indipendente senza esporsi al rischio di essere soggetta, direttamente o indirettamente, a ordini o a istruzioni individuali da parte del potere esecutivo, quale un ministro della Giustizia¹⁰¹.

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 una procura più indipendente, piuttosto che una subordinata o legata al potere esecutivo¹⁰². Secondo il Consiglio consultivo dei procuratori europei, un organo di azione penale efficace e autonomo, impegnato a difendere lo Stato di diritto e i diritti umani nell'amministrazione della giustizia, è uno dei pilastri di uno Stato democratico¹⁰³. 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 pubblici ministeri di adempiere ai loro doveri e alle loro responsabilità professionali in condizioni legali e organizzative adeguate¹⁰⁴ e senza interferenze ingiustificate¹⁰⁵. 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 modalità¹⁰⁶. Qualora il governo abbia il potere di impartire istruzioni per perseguire un caso specifico, tali istruzioni devono essere corredate da garanzie adeguate¹⁰⁷. Secondo la raccomandazione del

¹⁰⁰ Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1).

¹⁰¹ Corte di giustizia, sentenza del 27 maggio 2019, *OG e PI (procure di Lübeck and Zwickau)*, cause riunite C-508/18 e C-82/19 PPU, punti 73, 74 e 88, ECLI:EU:C:2019:456; sentenza del 27 maggio 2019, C- 509/18, punto 52, ECLI:EU:C:2019:457; cfr. anche sentenze del 12 dicembre 2019, *Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg and Openbaar Ministerie (procuratori di Lyon e Tours)*, nelle cause riunite C-566/19 PPU e C-626/19, ECLI:EU:C:2019:1077; *Openbaar Ministerie (pubblico ministero svedese)*, C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078, e *Openbaar Ministerie (pubblico ministero di Bruxelles)*, C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079; sentenza del 24 novembre 2020, AZ, C-510/19, punto 54, ECLI:EU:C:2020:953. Cfr. anche sentenza del 10 novembre 2016, *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, punti 34 e 36, ECLI:EU:C:2016:861, e sentenza del 10 novembre 2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, punto 35, ECLI:EU:C:2016:858, sul termine "giudiziario" che "deve essere distinto, conformemente al principio della separazione dei poteri che caratterizza il funzionamento di uno Stato di diritto, dal potere esecutivo". Cfr. anche parere n. 13 (2018) "Independence, accountability and ethics of prosecutors", adottato dal Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), raccomandazione xii.

¹⁰² CDL-AD (2010) 040-e "Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service", relazione adottata dalla commissione di Venezia, in occasione dell'85a sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010), punto 26.

¹⁰³ Parere n. 15 (2020) del Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE) sul ruolo dei pubblici ministeri nelle situazioni di emergenza, in particolare in caso di pandemia.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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; Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), quarto esercizio di valutazione "Corruption prevention - Members of Parliament, Judges and Prosecutors", un gran numero di raccomandazioni chiede l'introduzione di disposizioni per tutelare le procure da influenze e interferenze indebite nelle indagini penali.

¹⁰⁶ Raccomandazione del 2000, punto 13, lettera c).

¹⁰⁷ Raccomandazione del 2000, punto 13, lettera d).

2000 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, le istruzioni a non perseguire in giudizio dovrebbero in via di principio essere proibite o avere carattere eccezionale ed essere soggette a tutele specifiche¹⁰⁸. Le parti interessate (comprese le vittime) dovrebbero poter impugnare la decisione di un pubblico ministero di non perseguire penalmente un fatto¹⁰⁹, così da garantire anche una forma di responsabilità dei pubblici ministeri¹¹⁰.

Al fine di illustrare l'autonomia delle procure negli Stati membri, i dati riportati di seguito forniscono una panoramica dei poteri gerarchici all'interno delle stesse, nonché della possibilità di riesame di una decisione di un pubblico ministero di non avviare un'azione giudiziaria. Tali dati non valutano l'efficacia del funzionamento delle procure, aspetto che richiede una valutazione qualitativa che tenga conto delle circostanze specifiche di ciascuno Stato membro.

Il grafico 55 illustra i principali poteri di gestione esercitati dal procuratore generale rispetto ai procuratori di grado inferiore:

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

Oltre a questi poteri di gestione principali selezionati, il procuratore generale o autorità diverse potrebbero disporre di poteri aggiuntivi in relazione alle procure nazionali¹¹¹. Occorre osservare che altre autorità possono svolgere un ruolo nel contesto dei poteri di gestione di cui sopra (ad esempio, un organo giurisdizionale disciplinare può decidere in merito a determinate misure disciplinari)¹¹².

¹⁰⁸ Raccomandazione del 2000, punto 13, lettera f). Cfr. anche parere n. 13 (2018), "Independence, accountability and ethics of prosecutors", adottato dal Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), raccomandazione iv.

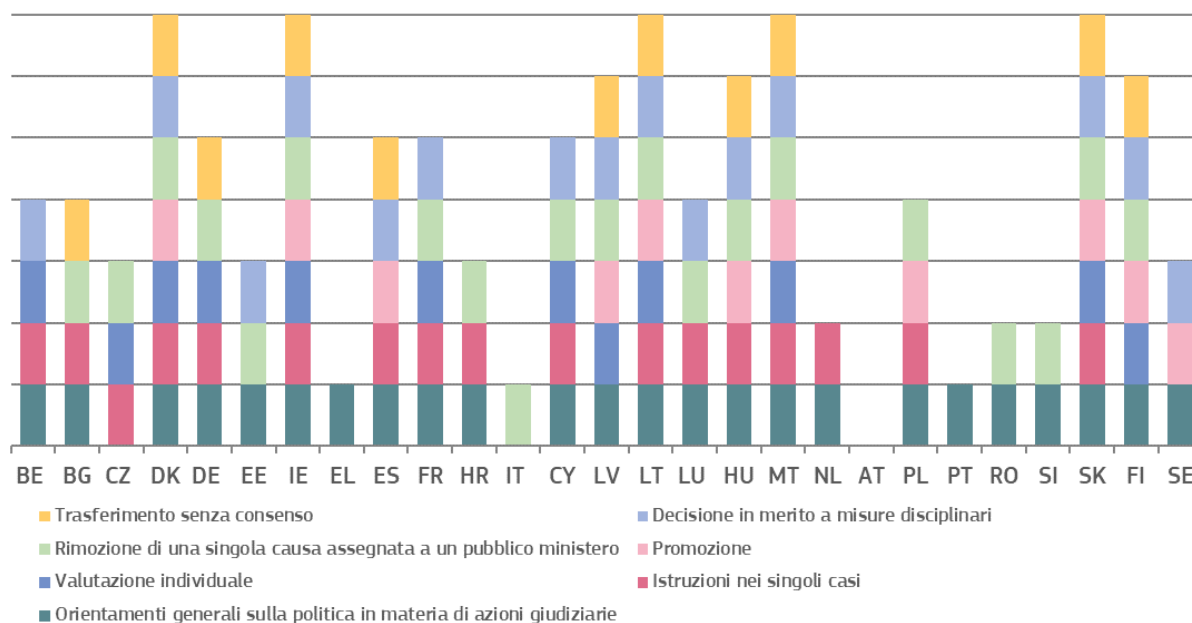
¹⁰⁹ Raccomandazione del 2000, punto 34.

¹¹⁰ CDL-AD (2010) 040-e "Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service", relazione adottata dalla commissione di Venezia, in occasione dell'85a sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010), punto 45.

¹¹¹ Ad esempio, il potere di risolvere conflitti di competenza tra uffici delle procure di Stati membri; quello di acquisire dati e informazioni dagli uffici delle procure di grado inferiore. Il procuratore generale può inoltre avere un ruolo presso gli organi responsabili delle decisioni concernenti i pubblici ministeri, pur non adottando direttamente tali decisioni. Cfr. anche il grafico 55 del quadro di valutazione UE della giustizia 2019, che presenta la ripartizione dei poteri di gestione tra le procure nazionali.

¹¹² Per una panoramica delle autorità coinvolte in procedimenti disciplinari concernenti i pubblici ministeri, cfr. i grafici 53 e 54 del quadro di valutazione UE della giustizia 2020.

Grafico 55: poteri di gestione esercitati dal procuratore generale (*) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo)



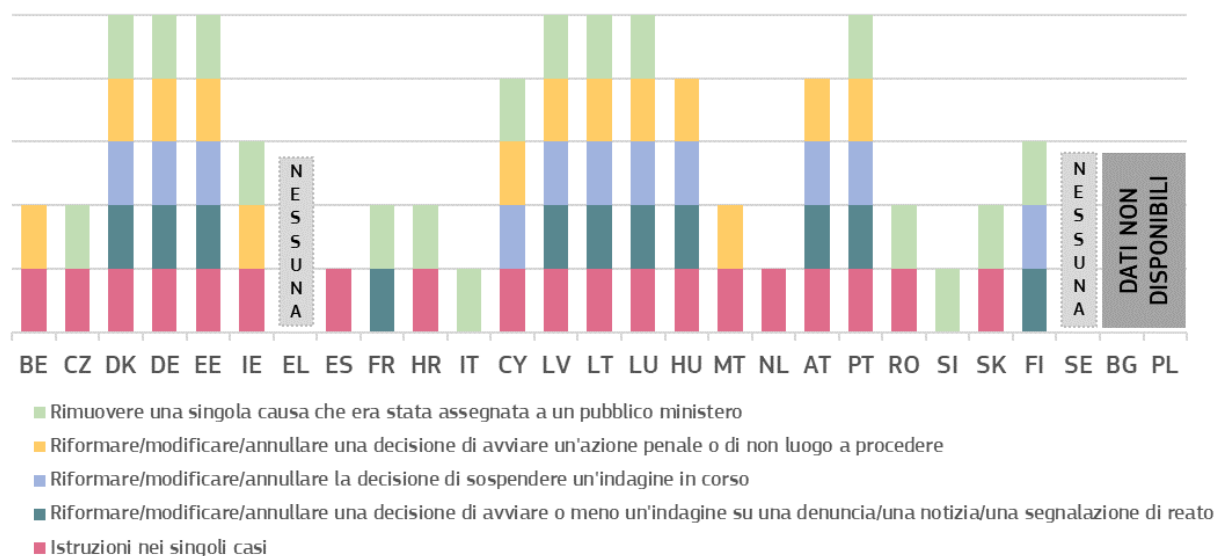
(*) Gli Stati membri figurano nell'ordine alfabetico determinato dalla loro denominazione geografica nella rispettiva lingua. **BE:** il diritto di ingiunzione a perseguire legalmente che spetta al procuratore è previsto dal codice di procedura penale. **CZ:** potere di impartire istruzioni nei singoli casi soltanto all'interno dell'ufficio del procuratore generale e nei confronti di pubblici ministeri di alto livello. **EL:** il procuratore generale ha il diritto di indirizzare a tutti i pubblici ministeri del paese istruzioni e raccomandazioni generali, senza essere vincolato dalla formulazione e dall'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. Il trasferimento senza consenso è possibile solo in caso di elevato carico di lavoro. **IT:** i procuratori generali presso la Corte d'appello hanno il potere di rimuovere una causa singola in caso di non azione; inoltre possono acquisire dati e informazioni presso le procure distrettuali e 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 e della risoluzione dei conflitti di competenza tra due o più uffici territoriali della procura. **CY:** l'avvocato generale decide in merito alle 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 le istruzioni nei singoli casi, il procuratore generale non può fornire istruzioni sulla decisione da prendere; per quanto concerne la 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; per quanto riguarda le decisioni sulle misure disciplinari, il procuratore generale decide sulla scorta delle conclusioni della commissione etica del procuratore o della commissione d'inchiesta interna. Il procuratore generale non ha il diritto di allontanare un pubblico ministero dalle indagini preliminari. **LU:** il procuratore generale può 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, il 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. La valutazione di un pubblico ministero è condotta dall'organo indipendente per il personale, composto da quattro pubblici ministeri. **PL:** il procuratore generale è anche il ministro della Giustizia. **RO:** il procuratore generale ha il potere di trasferire una singola causa da un'unità responsabile dell'azione penale a un'altra e di emettere orientamenti generali sulle politiche in materia di azioni giudiziarie, al fine di garantire un approccio unitario alle indagini penali. **SI:** tanto il procuratore generale quanto il capo delle procure di Stato hanno il potere di emanare orientamenti generali sulla politica in materia di azioni giudiziarie e di rimuovere una singola causa che era stata assegnata a un pubblico ministero.

Il grafico 56 mostra una panoramica fattuale dei principali poteri di gestione esercitati dai procuratori di grado superiore sui procuratori di grado inferiore, elencati di seguito:

- 1) impartire istruzioni in merito ad azioni giudiziarie nei singoli casi;
- 2) riformare, modificare o annullare una decisione di avviare o meno un'indagine su una denuncia, una notizia o una segnalazione di reato;
- 3) riformare, modificare o annullare la decisione di sospendere un'indagine in corso;
- 4) riformare, modificare o annullare una decisione di avviare o meno un'azione giudiziaria; e
- 5) rimuovere una singola causa che era stata assegnata a un pubblico ministero (trasferimento di un caso).

Oltre a questi poteri di gestione principali selezionati, i procuratori di grado superiore possono esercitare altri poteri diversi da quelli sopra elencati.

Grafico 56: poteri di gestione esercitati dai procuratori di grado superiore (*) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo)

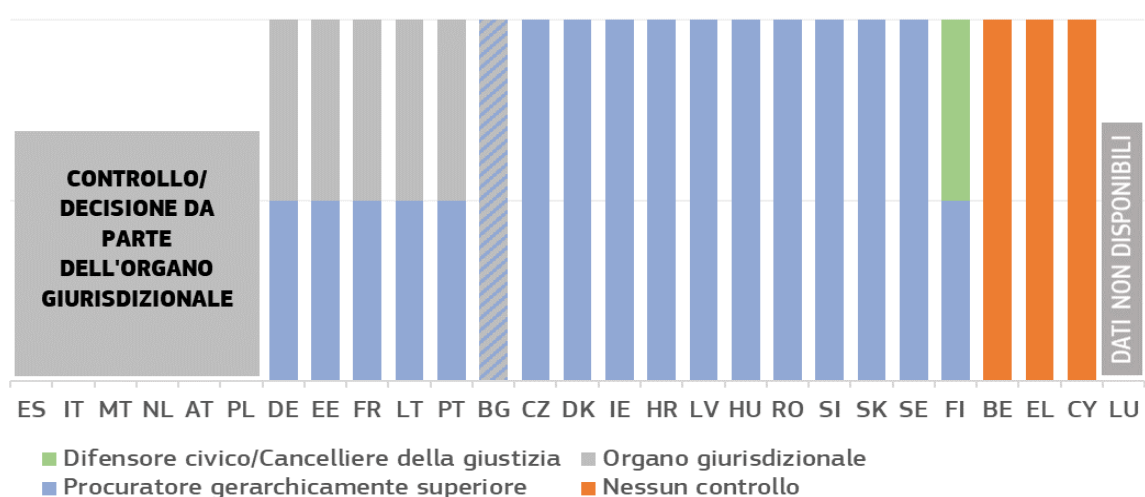


(*) **FR**: i procuratori di grado superiore possono impartire istruzioni in caso di contestazione dell'archiviazione di un caso (*classements sans suite*). **IT**: la rimozione deve essere motivata e rilasciata per iscritto. **LT**: i procuratori gerarchicamente superiori non sono competenti a impartire istruzioni sul tipo di decisione processuale che deve essere adottata. I procuratori gerarchicamente superiori non hanno il diritto di allontanare un pubblico ministero dalle indagini preliminari. **NL**: per quanto riguarda le istruzioni nei singoli casi, la legge fornisce ai procuratori gerarchicamente superiori il fondamento giuridico per impartire istruzioni generali o specifiche, ma non precisa su quali argomenti (ad esempio casi specifici). Pertanto le prassi seguite dai procuratori gerarchicamente superiori delle diverse sezioni della procura nell'impartire istruzioni nei casi specifici sono tendenzialmente variegate.

Il grafico 57 illustra le autorità che decidono in merito alle richieste di riesame delle decisioni dei pubblici ministeri di non avviare un'azione giudiziaria nei singoli casi. Vi sono indicati i soggetti preposti a verificare l'azione dei singoli pubblici ministeri, aspetto che incide sul funzionamento delle procure. Secondo le norme europee, la decisione di non avviare un'azione giudiziaria genera una problematica sotto il profilo della responsabilità dei pubblici

ministeri, motivo che giustifica l'importanza dei mezzi di ricorso¹¹³. In alcuni Stati membri tale decisione è riesaminata da diverse autorità: procuratori gerarchicamente superiori (compreso, se del caso, il procuratore generale), organi giurisdizionali o altre autorità (difensore civico, cancelliere della giustizia). In altri Stati membri la decisione non può essere oggetto di riesame. Ove esistente, tale riesame può essere avviato di propria iniziativa da una presunta vittima o da procuratori gerarchicamente superiori. In alcuni Stati membri la decisione di riesame adottata dal procuratore gerarchicamente superiore può essere soggetta a controllo giurisdizionale. Quanto riportato nel grafico non tiene conto del diritto di avviare un procedimento di accusa privata, in base al quale coloro che si considerano vittime di un reato hanno il diritto di proseguire l'azione giudiziaria assumendo un avvocato privato che li rappresenta dinanzi a un organo giurisdizionale penale in veste di procuratore privato (tale diritto esiste in Belgio, Germania, Spagna, Francia, Croazia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Polonia, Slovenia, Finlandia e Svezia)¹¹⁴.

Grafico 57: autorità preposta al riesame della decisione di non avviare un'azione giudiziaria (*) (Fonte: Commissione europea in collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo)



(*) **BG**: il pubblico ministero decide se sussistono le condizioni previste dalla legge per l'avvio di un procedimento preliminare. In caso contrario, il pubblico ministero emana un decreto di rifiuto di avviare un procedimento preliminare (rifiuto di avviare un'indagine). Tale rifiuto è impugnabile solo dinanzi alla procura di rango superiore, ad eccezione del rifiuto da parte del pubblico ministero di avviare un'indagine sul procuratore generale o sui suoi sostituti, nel qual caso il controllo giurisdizionale spetta all'organo giurisdizionale speciale per i procedimenti penali. Se è stato avviato un procedimento preliminare, una volta concluso tale procedimento il pubblico ministero può archiviare o deferire il caso all'organo giurisdizionale (decisione di avviare l'azione giudiziaria). Il decreto di rifiuto di avvio di un'azione giudiziaria per i reati con vittime può essere impugnato dinanzi a un organo giurisdizionale entro 7 giorni. Decorso infruttuosamente tale termine, la decisione potrà essere ancora essere impugnata soltanto dinanzi alla procura di grado superiore. Nei casi di reati senza vittime, la decisione di non avviare l'azione giudiziaria può essere revocata d'ufficio soltanto dalla procura di grado superiore per mezzo di una segnalazione o di propria iniziativa. **DE**: le decisioni possono essere oggetto di riesame del procuratore generale. Inoltre, se la decisione di non avviare l'azione giudiziaria è stata approvata dal procuratore generale, la vittima può adire l'organo giurisdizionale regionale superiore. **EE**: non applicabile ai reati senza vittime. Una vittima può presentare ricorso presso la procura contro la decisione dell'organo inquirente di non avviare un procedimento penale. La decisione della

¹¹³ CDL-AD (2010) 040-e "Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service", relazione adottata dalla commissione di Venezia, in occasione dell'85a sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010), punto 45.

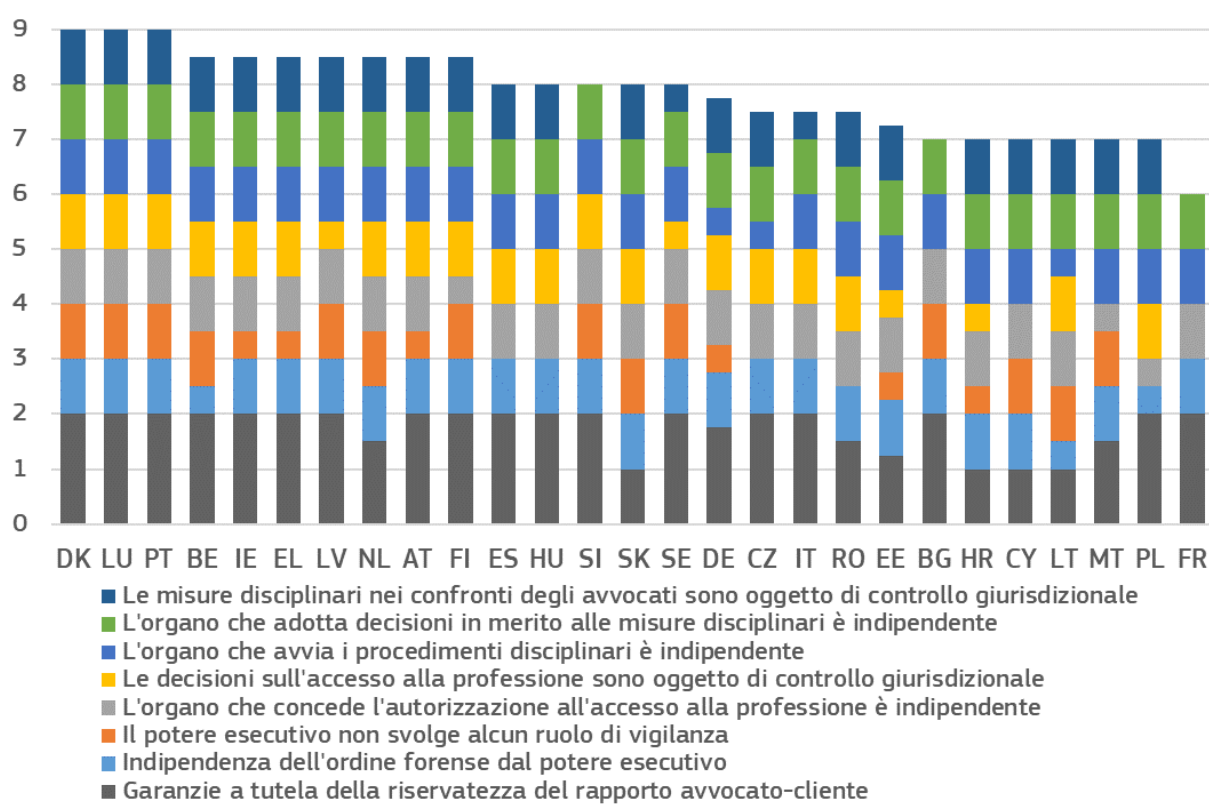
¹¹⁴ Agenzia per i diritti fondamentali, <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services/prosecution>.

procura di non avviare o di archiviare un procedimento penale può essere impugnata dinanzi all'ufficio del procuratore generale. La decisione dell'ufficio del procuratore generale può essere impugnata dinanzi all'organo giurisdizionale distrettuale. **ES:** contro il rifiuto di trattare l'ordine, solo la persona che lo ha richiesto otterrà un appello di riforma, entro 3 giorni dalla notifica. Gli imputati cui si riferiscono le decisioni dell'istruttore circa la risoluzione dell'appello di riforma possono ricorrere a un appello ordinario, entro 5 giorni dalla notifica dell'ordinanza impugnata o dalla risoluzione dell'appello di riforma. **FR:** su richiesta della vittima, il procuratore generale può riesaminare la decisione del pubblico ministero di non avviare l'azione giudiziaria. La vittima può anche sporgere reclamo dinanzi al giudice istruttore. **HR:** nei reati senza vittime, l'istituzione/la persona che ha presentato la notizia di reato può, in caso di respingimento della stessa da parte della procura specializzata in materia di lotta alla corruzione (USKOK), chiedere il riesame dinanzi al collegio dell'USKOK e successivamente dinanzi al collegio dell'Avvocatura dello Stato (DORH). La vittima può avviare un'azione giudiziaria privata dinanzi all'organo giurisdizionale competente. **CY:** Se l'avvocato generale ha deciso di non avviare un'azione giudiziaria (sulla base delle prove a disposizione e delle raccomandazioni degli avvocati presso l'Ufficio legale), solo l'avvocato generale può annullare tale decisione. **IE:** una vittima può chiedere sia le motivazioni sia il riesame della decisione di non avviare l'azione giudiziaria, che sarà condotto da un avvocato presso l'unità "vittime" dell'ufficio del direttore delle procure. Nei reati senza vittime l'An Garda Síochána può chiedere il riesame di una decisione di non avviare l'azione giudiziaria, che sarà condotto da un avvocato di alto livello nella divisione di direzione dell'ufficio del direttore delle procure. **LT:** la decisione di un funzionario incaricato delle indagini preliminari di non avviare un'indagine preliminare è adottata solo previo consenso del capo dell'autorità incaricata delle indagini preliminari. La decisione di non avviare un'indagine preliminare entro 24 ore è trasmessa per la verifica al pubblico ministero entro 10 giorni. La decisione del pubblico ministero, se respinta, può essere impugnata dinanzi all'organo giurisdizionale. Anche la decisione di un funzionario incaricato delle indagini preliminari può essere impugnata dinanzi al pubblico ministero. La decisione del pubblico ministero, se respinta, può essere impugnata dinanzi all'organo giurisdizionale. La decisione del giudice può essere nuovamente impugnata dinanzi all'organo giurisdizionale superiore. **MT:** è in corso il trasferimento dell'azione penale dalla polizia all'ufficio dell'avvocato generale. Nell'ottobre 2020 l'avvocato generale ha preso in carico la decisione di avviare l'azione giudiziaria e l'istituzione di procedimenti penali dinanzi agli organi giurisdizionali inferiori per determinati reati gravi. La transizione dovrebbe concludersi entro la fine del 2024. La normativa, entrata in vigore nell'ottobre 2020, prevede il controllo giurisdizionale (dinanzi gli organi giurisdizionali civili) delle decisioni di non avviare l'azione giudiziaria da parte dell'avvocato generale per illegittimità o irragionevolezza. Quando la decisione di avviare l'azione giudiziaria e il procedimento penale sono di competenza del commissario di polizia, possono essere avviate procedure di ricorso dinanzi alla Corte dei magistrati. **AT:** il riesame può essere avviato dalla vittima o, in alcuni casi (compresi i reati gravi senza vittime) dal commissario per la protezione giuridica. **PT:** la decisione di un pubblico ministero di non avviare l'azione giudiziaria può essere riesaminata mediante una fase procedurale autonoma, la instrução (riapertura dell'indagine), che prevede specificamente la conferma giudiziale della decisione di rinvio a giudizio o di archiviazione dell'indagine. Se il procedimento non parte da un'accusa privata, la riapertura dell'indagine può essere richiesta da un "assistente" in relazione a fatti per i quali il pubblico ministero non ha formulato un'accusa. La decisione di non avviare l'azione giudiziaria può essere riesaminata anche dinanzi a un superiore gerarchico del pubblico ministero entro 20 giorni dal termine ultimo per richiedere l'avvio dell'indagine. In tal caso, il superiore gerarchico diretto del pubblico ministero può, di propria iniziativa o su richiesta, stabilire la formulazione di un'accusa o l'avvio delle indagini. **RO:** il procuratore gerarchicamente superiore può (d'ufficio) riesaminare qualsiasi decisione di non avviare l'azione giudiziaria; la decisione di riapertura dell'indagine deve essere convalidata dal giudice. Ogni persona i cui interessi legittimi siano stati lesi dalla decisione di non avviare l'azione giudiziaria può presentare una denuncia al giudice competente della sezione preliminare. Nei reati senza vittime, il procuratore gerarchicamente superiore può riesaminare la decisione di non avviare l'azione giudiziaria. **FI:** chiunque può presentare un reclamo avverso una decisione presso il procuratore generale, il cancelliere della giustizia o il mediatore del parlamento. **SI:** i procuratori di Stato non possono archiviare denunce penali per determinati reati senza la firma congiunta del capo della procura di Stato. I procuratori di Stato informano talune categorie di persone e autorità statali (compresa la FIU) che hanno presentato una denuncia penale della loro intenzione di archiviare tale denuncia, e delle relative motivazioni, e consentono a tali soggetti di esprimere un parere sui motivi dell'archiviazione. Una volta adottata, la decisione di archiviare una denuncia penale o di interrompere il procedimento penale è definitiva, ma la parte lesa può decidere di farsi carico dell'accusa (privata). **SE:** la decisione è pubblica. La vittima di reato e l'indagato possono chiedere un riesame. La richiesta è presa in carico dal pubblico ministero che ha adottato la decisione. In presenza di nuove prove o circostanze, il pubblico ministero può decidere di avviare l'azione penale. In assenza di nuove informazioni, la decisione in merito al riesame spetta al Centro di sviluppo.

- Indipendenza degli ordini forensi e degli avvocati nell'UE -

Gli avvocati e le loro associazioni professionali svolgono un ruolo determinante nel garantire la tutela dei diritti fondamentali e il rafforzamento dello Stato di diritto. Un sistema equo di amministrazione della giustizia presuppone che gli avvocati siano liberi di esercitare la propria attività di consulenza e di rappresentanza dei loro clienti. L'appartenenza degli avvocati a un'associazione di liberi professionisti e l'autorità che ne deriva contribuiscono al mantenimento dell'indipendenza dei giuristi, obiettivo al quale concorrono in misura importante gli ordini forensi. Le norme europee prescrivono, tra l'altro, la libertà d'esercizio della professione di avvocato e l'indipendenza degli ordini forensi e stabiliscono i principi fondamentali dei procedimenti disciplinari nei confronti degli avvocati¹¹⁵.

Grafico 58: indipendenza degli ordini forensi e degli avvocati, 2020 (*) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il CCBE¹¹⁶)



(*) Massimo possibile: 9 punti. Per la domanda relativa alle garanzie di riservatezza del rapporto avvocato-cliente sono stati assegnati 0,5 punti per ciascuno dei quattro scenari (ispezione e sequestro di dati elettronici in possesso dell'avvocato, perquisizione dei locali dell'avvocato, intercettazione delle comunicazioni avvocato-cliente, sorveglianza dell'avvocato o dei suoi uffici) pienamente applicabile. È stato assegnato un punteggio di 1 punto per tutti gli altri criteri pienamente soddisfatti. I punteggi assegnati sono stati divisi per 2 se il criterio non è pienamente soddisfatto.

¹¹⁵ Raccomandazione CM/Rec(2000)21 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

¹¹⁶ I dati del 2020 sono stati tratti dalle risposte date dai membri del CCBE a un questionario.

3.3.3. Sintesi sull'indipendenza del sistema giudiziario

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 illustra anche alcuni indicatori relativi alla nomina dei giudici della Corte suprema e una panoramica dei poteri gerarchici all'interno delle procure, nonché della possibilità di riesame di una decisione di un pubblico ministero di non avviare un'azione giudiziaria. 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 2021 presenta gli sviluppi per quanto riguarda l'**indipendenza percepita** sulla base di sondaggi condotti presso i cittadini (Eurobarometro) e le imprese (Eurobarometro):
 - dall'indagine Eurobarometro condotta tra il pubblico in generale (grafico 48), presentata per la sesta volta, emerge che la percezione dell'indipendenza è *migliorata* in oltre due terzi degli Stati membri rispetto al 2016. La percezione dell'indipendenza da parte del pubblico in generale è *migliorata* in più di tre quinti degli Stati membri soggetti a difficoltà specifiche nel corso del quinquennio. Tuttavia, rispetto allo scorso anno, la percezione dell'indipendenza da parte del pubblico in generale è *diminuita* in quasi la metà di tutti gli Stati membri e in circa la metà degli Stati membri soggetti a difficoltà specifiche. Inoltre, in un numero esiguo di Stati membri, la percezione dell'indipendenza rimane particolarmente bassa;
 - dall'indagine Eurobarometro condotta tra le imprese (grafico 49), presentata per la sesta volta, emerge che la percezione dell'indipendenza è *migliorata* in oltre la metà degli Stati membri rispetto al 2016. Tuttavia, rispetto all'anno scorso, la percezione dell'indipendenza da parte delle imprese è *diminuita* in oltre la metà di tutti gli Stati membri (mentre l'anno scorso era diminuita in tre terzi degli altri Stati membri) e in circa tre quinti degli Stati membri soggetti a difficoltà specifiche. In un numero esiguo di Stati membri la percezione dell'indipendenza rimane particolarmente bassa;
 - tra i motivi più ricorrenti della percezione di mancanza di indipendenza della magistratura figurano le *interferenze o le pressioni da parte del governo o di politici*, seguite dalle *pressioni da parte di interessi economici e di altri interessi specifici*. Rispetto allo scorso anno, entrambi i motivi risultano ancora significativi per molti degli Stati membri in cui il livello di indipendenza percepita è molto basso (grafici 50 e 51);
 - tra i motivi della buona percezione dell'indipendenza della magistratura, quasi due quinti delle imprese e del pubblico in generale (pari rispettivamente al 43 % o al 38 % degli intervistati) hanno indicato le *garanzie fornite dallo status e dalla posizione dei giudici*.
- I grafici da 52 a 54 illustrano la situazione relativa alla nomina dei giudici della Corte suprema in tutti gli Stati membri. Il grafico 52 mostra le autorità che propongono i candidati alla nomina a giudici della Corte Suprema e le autorità che li nominano. Il grafico 53 specifica se la nomina a giudici della Corte suprema è possibile solo per coloro

che sono già giudici o se è aperta anche a candidati esterni e se essa avviene secondo la medesima procedura prevista per i giudici o secondo una procedura speciale applicabile solo alle persone che non esercitano già le funzioni di giudice negli organi giurisdizionali civili, penali o amministrativi. Il grafico 54 illustra la competenza del potere esecutivo e del parlamento nella nomina dei giudici della Corte suprema su presentazione delle autorità competenti.

- I grafici da 55 a 57 presentano la prima panoramica del funzionamento interno e del riesame delle attività delle procure. I grafici 54 e 55 illustrano i poteri di gestione esercitati dai procuratori di grado superiore, compreso il procuratore generale, sui procuratori di grado inferiore. Il grafico 56 presenta le garanzie previste in merito alla decisione di un pubblico ministero di non avviare un'azione giudiziaria.
- Il grafico 58 mostra che, sebbene in alcuni Stati membri l'esecutivo svolga un ruolo di vigilanza nei confronti dell'ordine forense, l'indipendenza degli avvocati è generalmente garantita, consentendo loro di svolgere liberamente attività di consulenza e di rappresentanza per i loro clienti.

4. CONCLUSIONI

Il quadro di valutazione UE della giustizia 2021 mostra un continuo miglioramento dell'efficienza dei sistemi giudiziari nella grande maggioranza degli Stati membri. Sebbene sia troppo presto in questa edizione per cogliere appieno l'impatto della pandemia di COVID-19 sull'efficienza degli organi giurisdizionali nella gestione delle cause, diversi dati permettono già di farsi una prima idea di come i sistemi giudiziari hanno reagito alla pandemia e di come gli organi giurisdizionali supremi hanno adattato le loro procedure. In particolare, dalla nuova sezione dedicata alla digitalizzazione dei sistemi giudiziari emerge che nella maggior parte degli Stati membri sono già a disposizione di organi giurisdizionali, pubblici ministeri e membri del personale vari strumenti digitali, anche se rimane un notevole margine di miglioramento. Inoltre permangono difficoltà nel garantire la piena fiducia dei cittadini nei sistemi giuridici degli Stati membri in cui le garanzie relative a status e posizione dei giudici, e quindi la loro indipendenza, potrebbero essere a rischio. Le informazioni contenute nel quadro di valutazione UE della giustizia contribuiscono al monitoraggio effettuato nel contesto del meccanismo europeo per lo Stato di diritto e confluiscono nella relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto.