



Bruxelles, 10.7.2020  
COM(2020) 306 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 2020**

## 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, i tribunali nazionali fungono da tribunali dell'UE. Sono innanzitutto i tribunali nazionali che assicurano che i diritti e gli obblighi sanciti dal diritto dell'UE siano attuati correttamente (articolo 19 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 2020, che stabilisce la strategia della politica economica e per l'occupazione dell'UE e pone la sostenibilità e l'inclusione sociale al centro della definizione delle politiche economiche 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 unico<sup>1</sup>.

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: l'efficienza, la qualità e l'indipendenza. L'edizione del 2020 sviluppa ulteriormente gli indicatori relativi a tutti e tre questi aspetti. Essa tuttavia non riflette le conseguenze della crisi di COVID-19, poiché i dati riguardano gli anni dal 2012 al 2019 e non includono il 2020.

### *– 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 fungerà da strumento preventivo, intensificando il dialogo e la consapevolezza comune delle questioni attinenti allo Stato di diritto. I suoi principali elementi sono esposti in dettaglio nella comunicazione della Commissione del 2019 "Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione – Programma d'azione". Il nuovo meccanismo si baserà su una relazione annuale sullo Stato di diritto, che fornirà una sintesi degli sviluppi significativi, sia positivi che negativi, in tutti gli Stati membri. La relazione si fonderà su varie fonti, tra cui il quadro di valutazione UE della giustizia.

---

<sup>1</sup> 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.

### ***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 dell'efficienza, della qualità e 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 comune per tutti gli Stati membri.

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

Qualunque sia il modello applicato dal sistema giudiziario nazionale o la tradizione giuridica a cui è ancorato, l'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 migliorare uno di essi possono influire sugli altri).

Il quadro di valutazione si concentra principalmente sul contenzioso civile, commerciale e amministrativo, al fine di sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a creare un ambiente più favorevole agli investimenti, alle imprese e ai cittadini. Il quadro di valutazione è uno strumento comparativo che evolve attraverso il dialogo con gli Stati membri e il Parlamento europeo<sup>2</sup>. 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 maggior parte dei dati quantitativi è fornita dalla commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), alla quale la Commissione ha chiesto di svolgere uno studio specifico annuale. I dati riguardano il periodo dal 2012 al 2018 e sono stati forniti dagli Stati membri secondo la metodologia della CEPEJ<sup>3</sup>. Lo studio contiene altresì osservazioni dettagliate e schede per paese che contestualizzano meglio le informazioni. Pertanto andrebbero lette unitamente ai dati<sup>4</sup>.

I dati sulla durata dei procedimenti raccolti dalla CEPEJ mostrano i "tempi di trattazione" che corrispondono a un calcolo della durata dei procedimenti giudiziari (basato sul rapporto tra cause pendenti e cause definite). I dati sull'efficienza dei tribunali nell'applicare il diritto dell'UE in settori specifici mostrano la durata media dei procedimenti ottenuta dalla durata effettiva delle azioni giudiziarie. Si noti che la durata dei procedimenti giudiziari può variare molto 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 2010 al 2019<sup>5</sup>, si annoverano: il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali<sup>6</sup>, la rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ)<sup>7</sup>, la rete dei

---

<sup>2</sup> Ad esempio, la risoluzione del Parlamento europeo, del 29 maggio 2018, sul quadro di valutazione UE della giustizia 2017 (P8\_TA(2018)0216).

<sup>3</sup> Per ridurre l'arco di tempo, il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 utilizza l'anno 2012 quale base di riferimento per i dati CEPEJ, mentre l'edizione 2019 usava i dati del 2010.

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_it).

<sup>5</sup> Un grafico (48) utilizza ancora i dati del 2010, in quanto in alcuni Stati membri l'indagine pertinente circa la relazione sulla competitività mondiale relativa all'indipendenza percepita è stata effettuata nel 2010, 2011 o 2012.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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/>.

presidenti delle Corti supreme dell'UE (NPSJC)<sup>8</sup>, l'associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'UE (ACA-Europa)<sup>9</sup>, la rete europea della concorrenza (REC)<sup>10</sup>, il comitato per le comunicazioni (COCOM)<sup>11</sup>, l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale<sup>12</sup>, la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori (CPC)<sup>13</sup>, il gruppo di esperti in materia di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo (EGMLTF)<sup>14</sup>, Eurostat<sup>15</sup>, la rete europea di formazione giudiziaria (EJTN)<sup>16</sup> e il Forum economico mondiale (FEM)<sup>17</sup>.

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?***

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

<sup>8</sup> La NPSJC mette a disposizione un forum che offre alle istituzioni europee la possibilità di richiedere il parere delle Corti supreme e di avvicinarsi, incoraggiando la discussione e lo scambio di idee: <http://network-presidents.eu/>.

<sup>9</sup> ACA-Europa è composta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dai Consigli di Stato o dalle Corti supreme amministrative di ciascuno degli Stati membri dell'UE: <http://www.juradmin.eu/index.php/en/>.

<sup>10</sup> La REC è stata istituita come forum di discussione e cooperazione delle autorità europee garanti della concorrenza nei casi in cui trovano applicazione gli articoli 101 e 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La REC costituisce il quadro per i meccanismi di stretta cooperazione di cui al regolamento 1/2003 del Consiglio. Attraverso la Rete europea della concorrenza, la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza di tutti gli Stati membri dell'UE collaborano tra loro: [http://ec.europa.eu/competition/ecn/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html).

<sup>11</sup> Il COCOM è composto da rappresentanti degli Stati membri dell'UE. Il suo ruolo principale è quello di fornire un parere sui progetti di misure che la Commissione intende adottare in merito a questioni concernenti il mercato digitale: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/communications-committee>.

<sup>12</sup> L'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale è una rete di esperti e parti interessate specializzate. È composto da rappresentanti del settore pubblico e privato, che collaborano a gruppi di lavoro attivi: <https://euiipo.europa.eu/ohimportal/it/web/observatory/home>.

<sup>13</sup> 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](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/consumer_protection_cooperation_network/index_en.htm).

<sup>14</sup> L'EGMLTF si riunisce periodicamente per condividere opinioni e assistere la Commissione nella definizione di politiche e nella redazione di nuove leggi in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo: [http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/index_en.htm).

<sup>15</sup> Eurostat è l'ufficio statistico dell'UE: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>.

<sup>16</sup> La REFG costituisce la principale piattaforma e il principale promotore della formazione e dello scambio di conoscenze dei magistrati europei. Sviluppa standard di formazione e curricula, coordina l'intercambio delle azioni di formazione e i programmi di formazione giudiziaria, diffonde le competenze in materia di formazione e promuove la cooperazione tra le strutture dell'UE incaricate della formazione per giudici e pubblici ministeri. La REFG conta 34 membri rappresentativi degli Stati membri dell'UE nonché di organismi transnazionali dell'UE: <http://www.ejtn.eu/>.

<sup>17</sup> Il FEM è un'organizzazione internazionale per la cooperazione pubblico-privato, i cui membri sono imprese: <https://www.weforum.org/>.

quadro di valutazione facilita l'individuazione delle carenze e delle migliori pratiche e contribuisce a tenere sotto controllo sfide e progressi. Nel contesto del semestre europeo vengono svolte valutazioni specifiche per paese attraverso un dialogo bilaterale con le autorità nazionali in questione e le parti interessate. La presente valutazione rispecchia le relazioni annuali per paese redatte nel periodo del semestre europeo e combina gli spunti derivanti dal quadro di valutazione con un'analisi qualitativa specifica per paese che rispecchia le caratteristiche dei sistemi giuridici e del contesto più ampio degli Stati membri interessati. 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 membri<sup>18</sup>.

***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 sono stati riconosciuti avere 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 internazionale<sup>19</sup>, dalla Banca centrale europea<sup>20</sup>, dall'OCSE<sup>21</sup>, dal Forum economico mondiale<sup>22</sup> e dalla Banca mondiale<sup>23</sup>.

Da uno studio è emerso che una riduzione della durata dei procedimenti giudiziari dell'1 % (misurata in termini di tempi di trattazione<sup>24</sup>) può aumentare la crescita delle imprese<sup>25</sup> e che un aumento dell'1 % delle imprese che percepiscono il sistema giudiziario come indipendente tende ad essere associato a un aumento del fatturato e alla crescita della produttività<sup>26</sup>. Un altro studio ha evidenziato una correlazione positiva tra

---

<sup>18</sup> Nel semestre europeo 2020, su proposta della Commissione, il Consiglio ha rivolto raccomandazioni specifiche per paese a otto Stati membri in relazione al loro sistema giudiziario (HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT e SK). Oltre agli Stati membri oggetto di proposta di raccomandazione specifica per paese, altri otto Stati membri (BE, BG, IE, EL, ES, LV, RO e SI) stanno affrontando difficoltà specifiche in relazione ai loro sistemi giudiziari, tra i quali lo Stato di diritto e l'indipendenza della magistratura, che sono oggetto di monitoraggio da parte della Commissione nell'ambito del semestre europeo. Tali difficoltà sono riportate nelle premesse delle raccomandazioni specifiche per paese proposte e nelle relazioni per paese relative ai suddetti Stati membri. Le relazioni per paese 2020 più recenti, pubblicate il 26 febbraio 2020, sono disponibili all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports_en).

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

<sup>20</sup> BCE, "Structural policies in the euro area", giugno 2018, ECB Occasional Paper Series n. 210: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op210.en.pdf?3db9355b1d1599799aa0e475e5624651>.

<sup>21</sup> Cfr., ad esempio, il rapporto "What makes civil justice effective?", OCSE, dipartimento Economia, Policy Note 18, giugno 2013, e "The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics", OCSE, dipartimento Economia, Working Paper 1060.

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

<sup>23</sup> Banca mondiale, "World Development Report 2017: Governance and the Law, Chapter 3: The role of law", pagg. 83, 140: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.

<sup>24</sup> L'indicatore "tempi di trattazione" corrisponde al numero di cause rimaste senza definizione diviso per il numero di cause definite alla fine di un anno, moltiplicato per 365 (giorni). È un indicatore standard definito dalla Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp).

<sup>25</sup> Vincenzo Bove e Leandro Elia; "The judicial system and economic development across EU Member States", Relazione tecnica del JRC, EUR 28440 EN, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2017: [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594\\_2017\\_the\\_judicial\\_system\\_and\\_economic\\_development\\_across\\_eu\\_member\\_states.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594_2017_the_judicial_system_and_economic_development_across_eu_member_states.pdf).

<sup>26</sup> *Idem*.

indipendenza della magistratura percepita e flussi di investimenti diretti esteri in Europa centrale e orientale<sup>27</sup>.

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 investimento<sup>28</sup>. In un altro sondaggio più della metà delle piccole e medie imprese ha risposto che il costo e la durata eccessiva dei procedimenti giudiziari erano rispettivamente tra i motivi principali a spingere le stesse a non avviare un procedimento giudiziario in caso di violazione dei diritti di proprietà intellettuale<sup>29</sup>. Anche la comunicazione della Commissione "Individuare e affrontare le barriere al mercato unico"<sup>30</sup> e il piano d'azione per l'applicazione delle norme del mercato unico<sup>31</sup> 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 Commissione, disponibile attraverso la direzione generale REFORM nell'ambito del programma di sostegno alle riforme strutturali<sup>32</sup>, la cui dotazione totale nel periodo 2017-2020 è di 222,8 milioni di EUR. Dal 2017, 16 Stati membri<sup>33</sup> hanno già ricevuto o hanno richiesto assistenza tecnica in molti settori. Rientra ad esempio in tale contesto l'assistenza tecnica a favore del miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario, della riforma della mappa giudiziaria, dell'organizzazione dei tribunali, della progettazione o dell'attuazione di programmi di giustizia elettronica e della cibergiustizia, di sistemi di gestione delle cause, del processo di selezione e promozione a favore dei giudici, della formazione dei giudici e della risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo. A maggio 2020 la Commissione ha altresì presentato le sue proposte riguardanti un piano per la ripresa<sup>34</sup>. Nell'ambito del piano per la ripresa è stato proposto uno **strumento di assistenza tecnica**<sup>35</sup> come continuazione del programma di sostegno alle riforme strutturali già esistente. Basandosi sul successo di questo programma, il nuovo strumento consente alla Commissione di contribuire al rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale degli Stati membri dell'UE. Lo strumento permetterà agli Stati membri di continuare a richiedere assistenza tecnica nell'ambito, tra l'altro, del sistema giudiziario.

<sup>27</sup> "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](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA_paper_40322.pdf). Gli Stati membri dell'UE inclusi nello studio erano: BG, HR, CZ, EE, HU, LV, LT, RO, SK e SI.

<sup>28</sup> The Economist Intelligence Unit: "Risk and Return – Foreign Direct Investment and the Rule of Law", 2015 [http://www.biiic.org/documents/625\\_d4\\_fdi\\_main\\_report.pdf](http://www.biiic.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf), pag. 22.

<sup>29</sup> Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO), Proprietà intellettuale (PI) - Quadro di valutazione delle PMI 2016: [https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document\\_library/observatory/documents/sme\\_scoreboard\\_study\\_2016/Executive-summary\\_it.pdf](https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/sme_scoreboard_study_2016/Executive-summary_it.pdf).

<sup>30</sup> COM(2020) 93 e SWD(2020) 54.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp\\_it](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_it).

<sup>33</sup> BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI e SK.

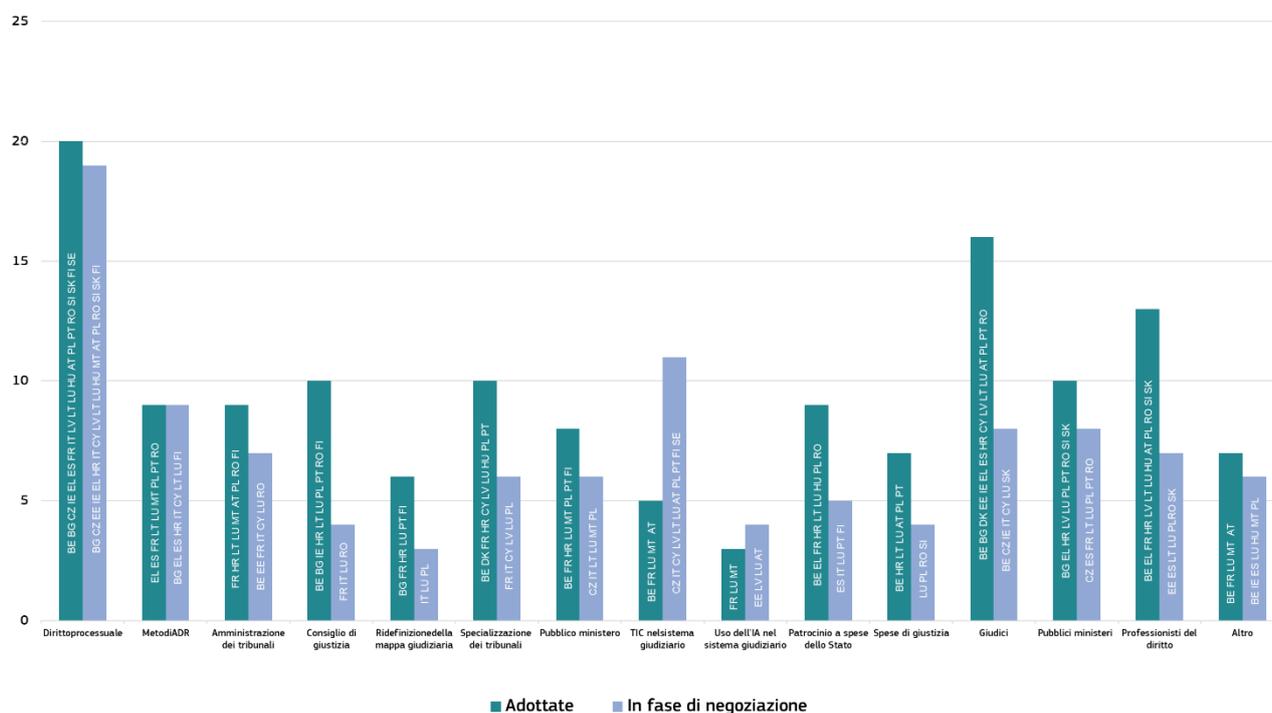
<sup>34</sup> Cfr. comunicato stampa IP/20/940 del 27 maggio 2020, disponibile all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_940).

<sup>35</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2020:0409:FIN>

## 2. CONTESTO: SVILUPPI DELLE RIFORME GIUDIZIARIE NEL 2019

Nel 2019 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 nelle diverse aree funzionali dei sistemi giudiziari degli Stati membri impegnati in attività di riforma.

**Grafico 1: attività legislativa e di regolamentazione relativa ai sistemi giudiziari nel 2019** (misure adottate/iniziative in fase di negoziazione per Stato membro) (fonte: Commissione europea<sup>36</sup>)



Nel 2019 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, le regole nel settore dei professionisti del diritto e dei pubblici ministeri hanno fatto registrare un'attività notevole. Rispetto all'edizione precedente del quadro di valutazione UE della giustizia, l'adozione di misure in settori quali l'amministrazione dei tribunali e dei consigli della magistratura ha registrato un ulteriore slancio, poiché gli Stati membri hanno dato seguito a quanto annunciato in precedenza. Le attività in altri settori quali lo sviluppo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nel sistema giudiziario o la ridefinizione delle mappe giudiziarie sono rallentate. Alcuni Stati membri ricorrono già attivamente all'intelligenza artificiale nei loro sistemi giudiziari o sono almeno intenzionati a farlo. La panoramica conferma di nuovo 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.

<sup>36</sup> 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.

### 3. PRINCIPALI RISULTATI DEL QUADRO DI VALUTAZIONE UE DELLA GIUSTIZIA 2020

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

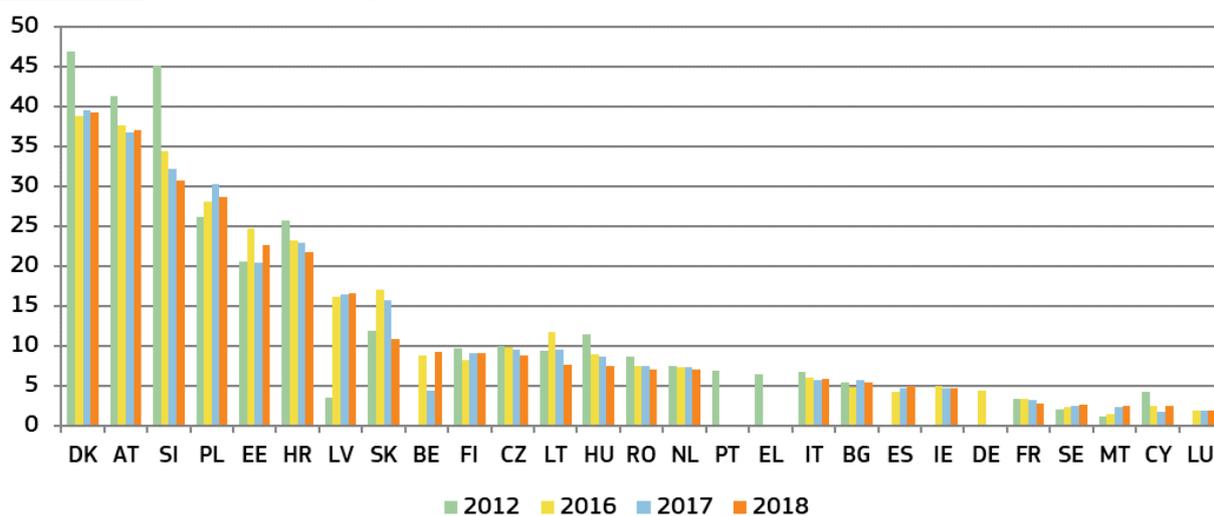
#### 3.1. Efficienza dei sistemi giudiziari

Il quadro di valutazione presenta gli indicatori per l'efficienza dei procedimenti negli ampi settori delle cause civili, commerciali e amministrative nonché nei settori specifici in cui le autorità amministrative e i tribunali applicano il diritto dell'UE<sup>37</sup>.

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

Il carico di lavoro dei sistemi giudiziari nazionali è diminuito nella maggior parte degli Stati membri ed è rimasto largamente al di sotto dei livelli del 2012, anche se continua a variare notevolmente tra gli Stati membri (grafico 2). Ciò dimostra l'importanza di continuare a garantire l'efficienza dei sistemi giudiziari.

**Grafico 2: numero delle nuove cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura, 2012-2018 (\*) (primo grado/per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ<sup>38</sup>)**

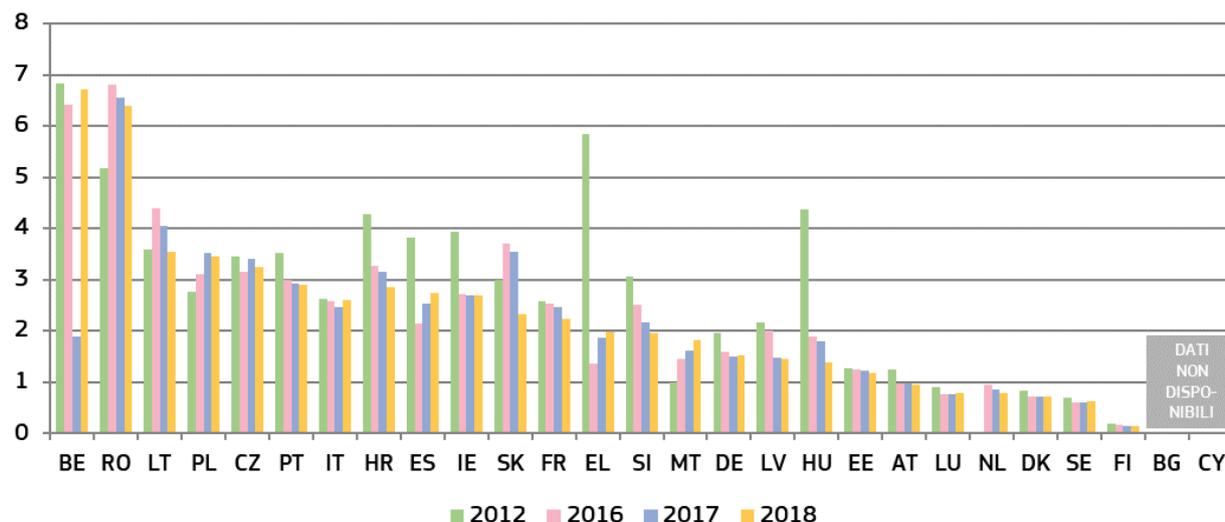


(\*) Secondo la metodologia della CEPEJ, questa categoria include tutte le cause civili e commerciali, contenziose e non contenziose, le cause non contenziose relative al catasto e al registro delle imprese, altre cause in materia di registri, altre cause non contenziose, cause di diritto amministrativo (contenziose e non contenziose) e altre cause non penali. Modifiche metodologiche in LV (applicate retroattivamente al 2016 e anche al 2017), SK e SE (i dati del 2016 e 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).

<sup>37</sup> Anche l'applicazione delle decisioni dei tribunali è importante ai fini dell'efficienza di un sistema giudiziario. Tuttavia, nella maggior parte degli Stati membri non sono disponibili dati comparabili.

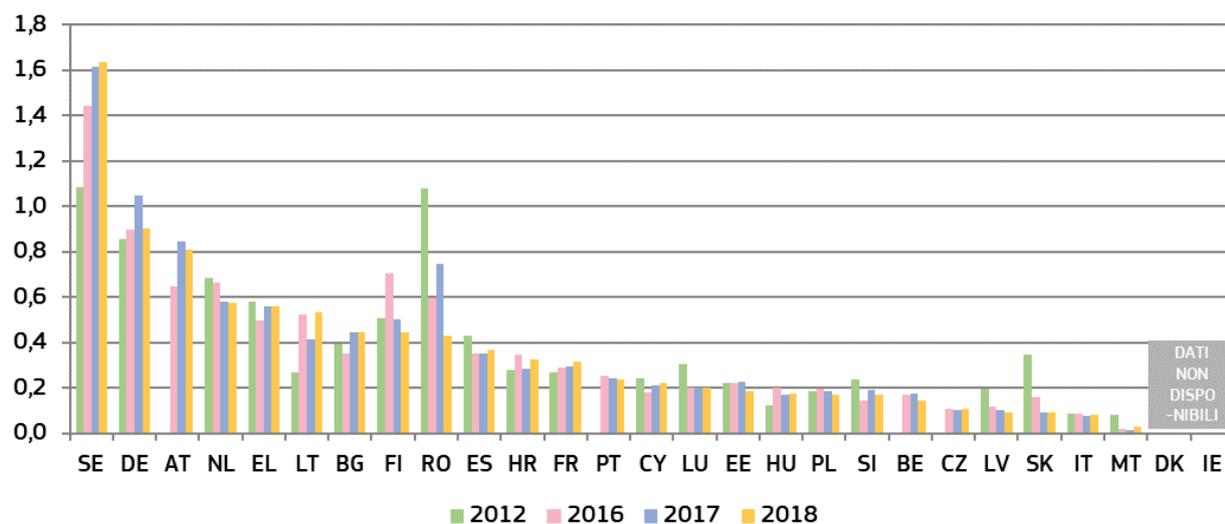
<sup>38</sup> Studio del 2019 sul funzionamento dei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'UE, elaborato dal segretario della CEPEJ per la Commissione: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_it).

**Grafico 3: numero dei nuovi contenziosi civili e commerciali, 2012-2018 (\*) (primo grado/ per 100 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)**



(\*) Secondo la metodologia della CEPEJ, i contenziosi civili e commerciali riguardano le controversie tra parti, come ad 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 4: numero di nuove cause amministrative, 2012-2018 (\*) (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 2016 e anche per il 2017).

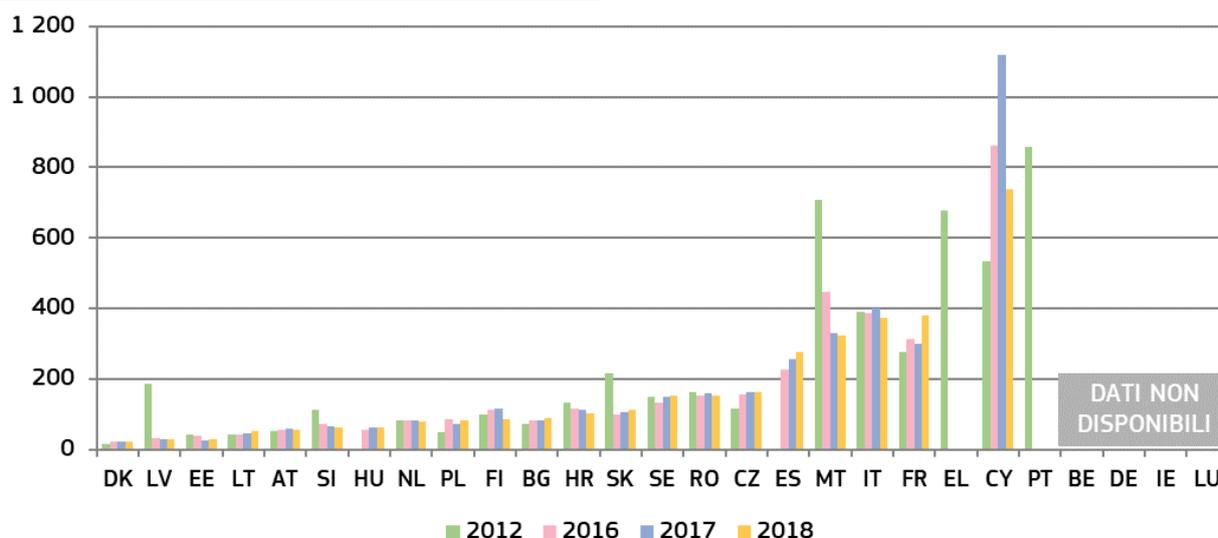
### 3.1.2. Dati generali sull'efficienza

Gli indicatori sull'efficienza dei procedimenti negli ampi settori delle cause civili, commerciali e amministrative sono: durata stimata dei procedimenti (tempi di trattazione), tasso di ricambio e 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 tribunale per giungere a una decisione di primo grado. L'indicatore "tempi di trattazione" corrisponde al numero di cause rimaste senza definizione diviso per il numero di cause definite alla fine di un anno, moltiplicato per 365 (giorni)<sup>39</sup>. 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 il tribunale 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 2016, del 2017 e del 2018<sup>40</sup>. Due grafici mostrano i tempi di trattazione nel 2018 in contenziosi civili e commerciali e cause amministrative per tutti gli ordini di tribunali, mentre un grafico presenta la durata media dei procedimenti nei casi di riciclaggio di denaro nei tribunali di primo e secondo grado.

**Grafico 5: tempo stimato necessario per definire le cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura, 2012-2018 (\*) (primo grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ)**

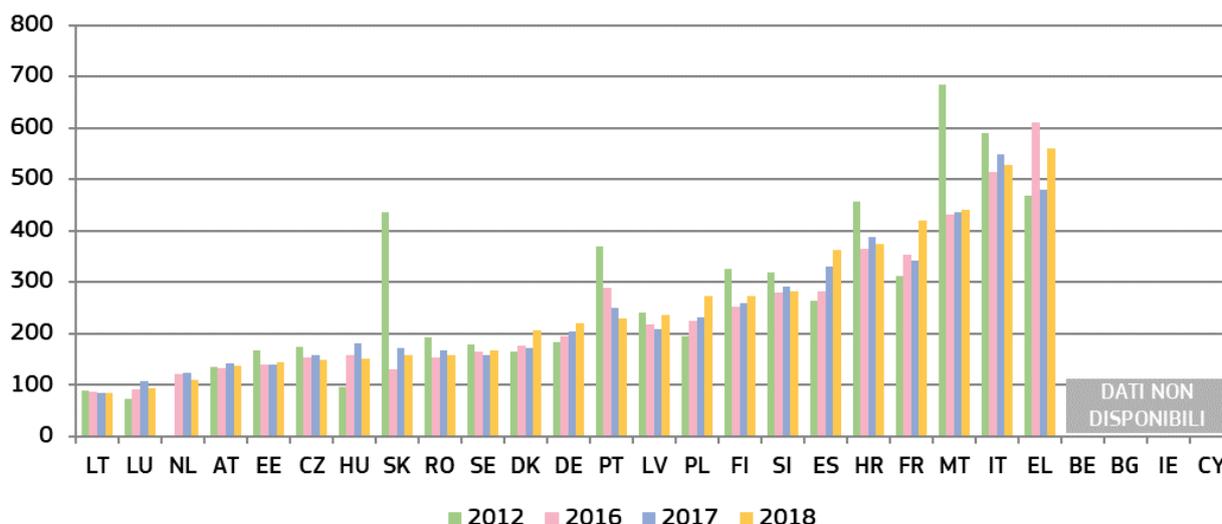


(\*) Secondo la metodologia della CEPEJ, questa categoria include tutte le cause civili e commerciali, contenziose e non contenziose, le cause non contenziose relative al catasto e al registro delle imprese, altre cause in materia di registri, altre cause non contenziose, cause di diritto amministrativo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

<sup>39</sup> La durata dei procedimenti, il tasso di ricambio e il numero di cause pendenti sono indicatori standard definiti dalla CEPEJ: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp).

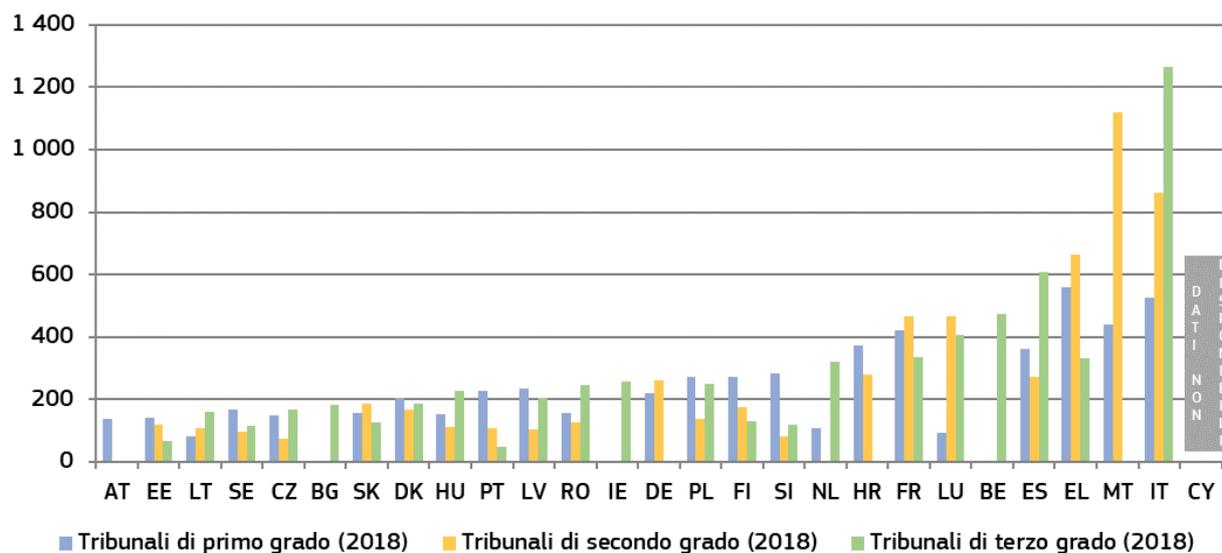
<sup>40</sup> Gli anni sono stati scelti per mantenere una prospettiva settennale con il 2012 come riferimento, evitando allo stesso tempo un numero eccessivo di dati. I dati per il 2010, il 2013, il 2014 e il 2015 sono disponibili nella relazione della CEPEJ.

**Grafico 6: tempo stimato necessario per definire i contenziosi civili e commerciali, 2012-2018 (\*) (primo grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ)**



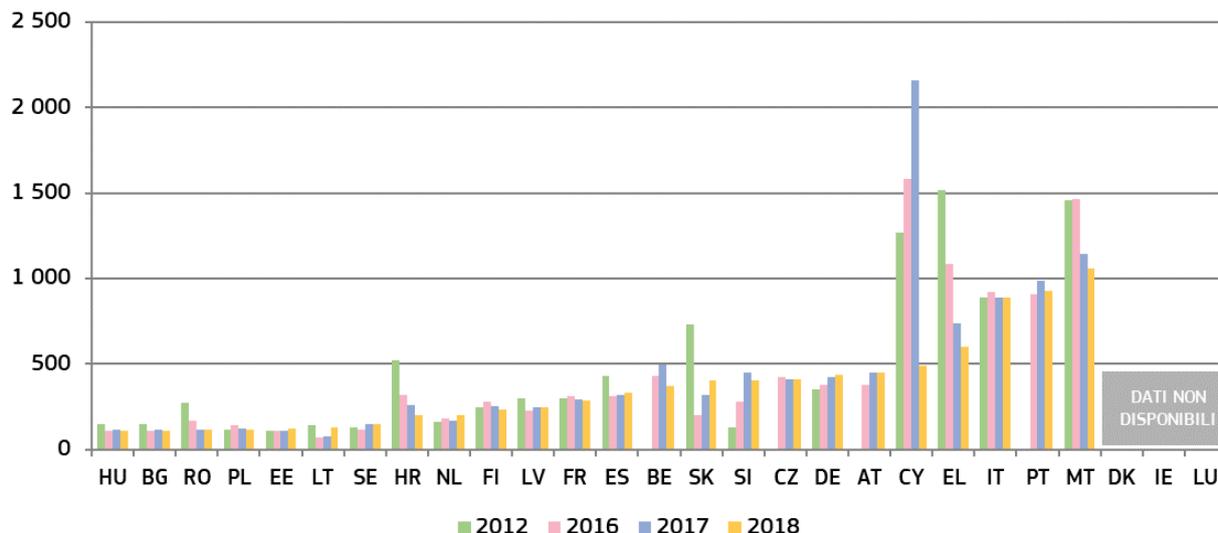
(\*) Secondo la metodologia della CEPEJ, i contenziosi civili e commerciali riguardano le controversie tra parti, come per esempio le controversie relative a contratti. Le cause civili e commerciali non contenziose riguardano i procedimenti in cui non viene fatta opposizione, come ad esempio i procedimenti 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 7: tempo stimato necessario per definire i contenziosi civili e commerciali (\*) in tutti gli ordini di tribunali nel 2018 (primo, secondo e terzo grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ)**



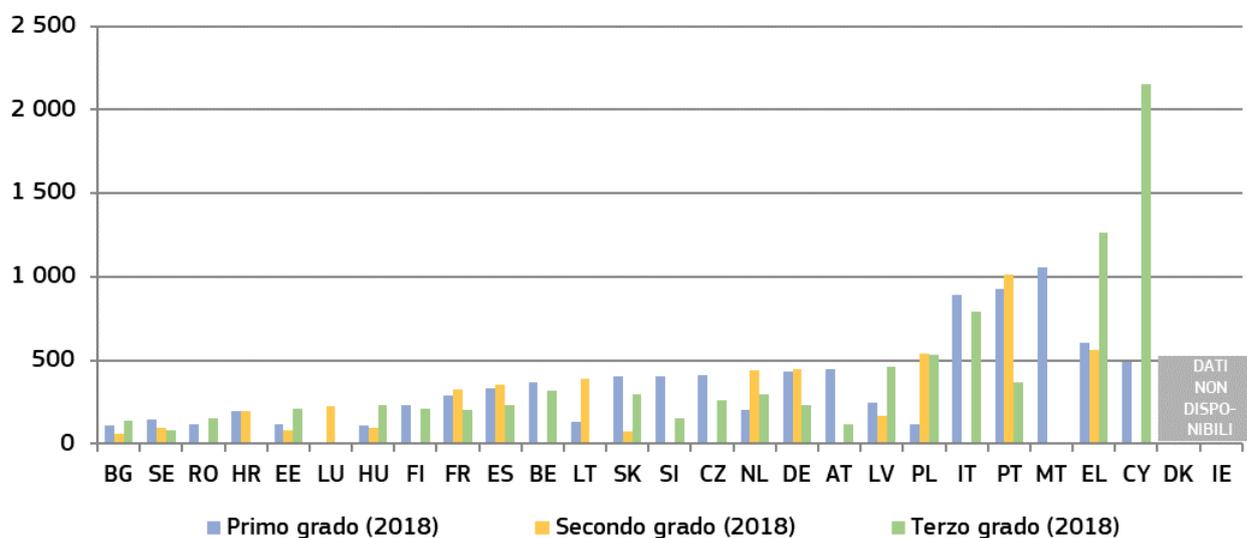
(\*) L'ordine è determinato dal grado del tribunale con il procedimento più lungo in ciascuno Stato membro. Nessun dato disponibile per i tribunali di primo e secondo grado di **BE**, **BG** e **IE**, per i tribunali di secondo grado in **NL**, per i tribunali di secondo e terzo grado in **NL** e **AT**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

**Grafico 8: tempo stimato necessario per definire le cause amministrative, 2012-2018 (\*)**  
(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, 2 anni fa, di un tribunale amministrativo.

**Grafico 9: tempo stimato necessario per definire le cause amministrative (\*) in tutti gli ordini di tribunali nel 2018** (primo e, se applicabile, secondo e terzo grado/in giorni) (fonte: studio CEPEJ)



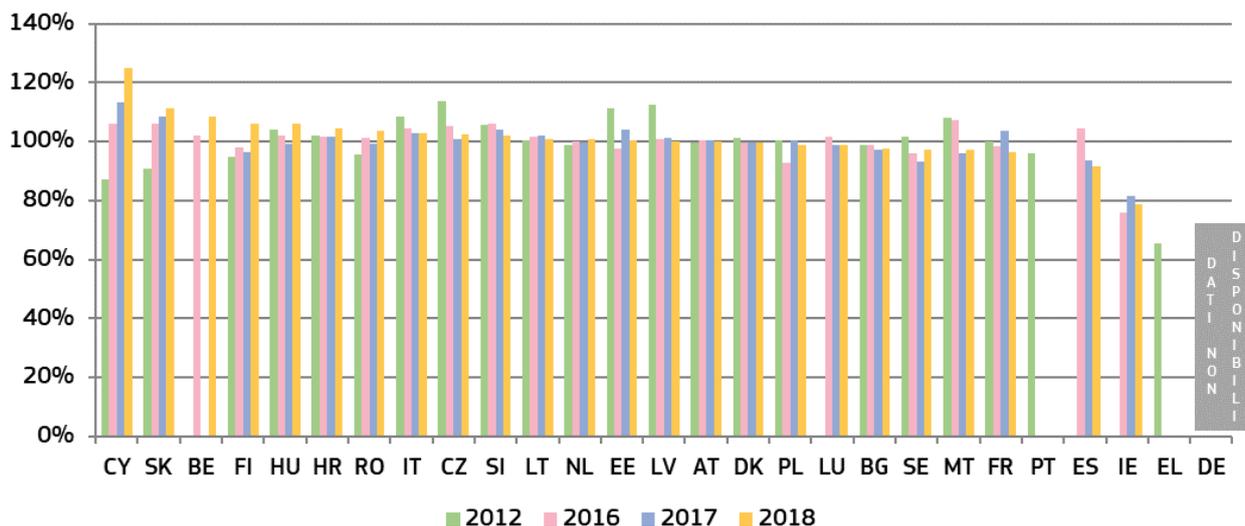
(\*) L'ordine è determinato dal grado del tribunale con il procedimento più lungo in ciascuno Stato membro. Nessun dato disponibile: per i tribunali di primo grado in **LU**, per i tribunali di secondo grado in **MT** e **RO** e per i tribunali di terzo grado in **NL**. La Corte suprema o un altro tribunale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

– Tasso di ricambio –

Il tasso di ricambio è il rapporto tra il numero di cause definite e il numero di cause nuove. Tale indicatore rileva la capacità di un tribunale di far fronte al carico giudiziario. Un tasso di ricambio pari o superiore a circa il 100 % indica che il sistema giudiziario è in grado di definire almeno

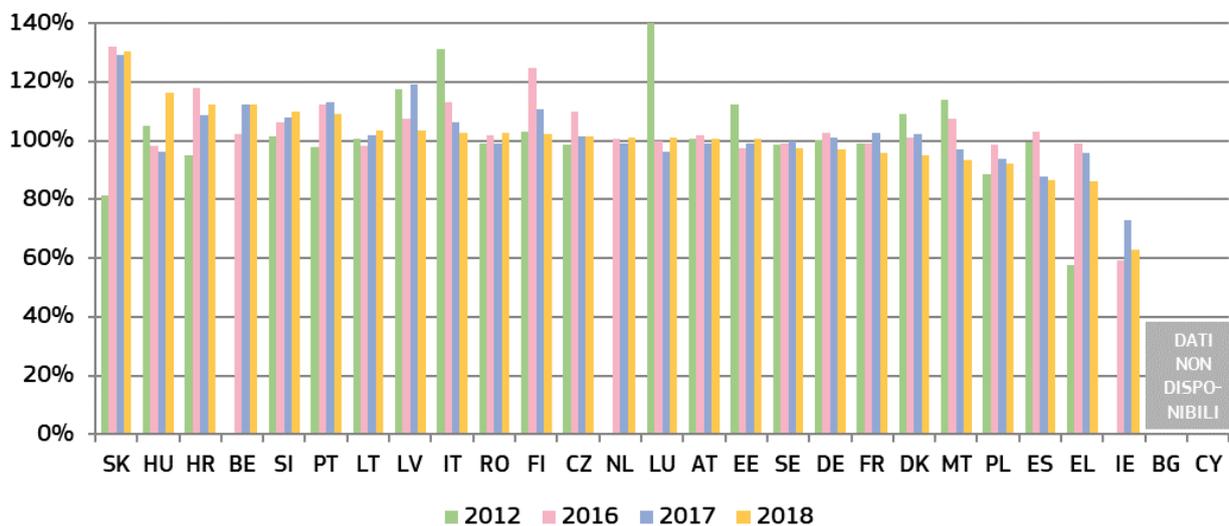
tutte le cause avviate, mentre un tasso di ricambio inferiore al 100 % indica che il numero delle cause definite dai tribunali è inferiore alle sopravvenienze.

**Grafico 10: tasso di definizione delle cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura, 2012-2018** (\*) (primo grado/in % – i valori superiori al 100 % indicano che è stato definito un numero di cause maggiore rispetto a quello delle nuove cause avviate, mentre i valori inferiori al 100 % indicano che è stato definito un numero di cause inferiore a quello delle nuove cause avviate) (fonte: studio CEPEJ)



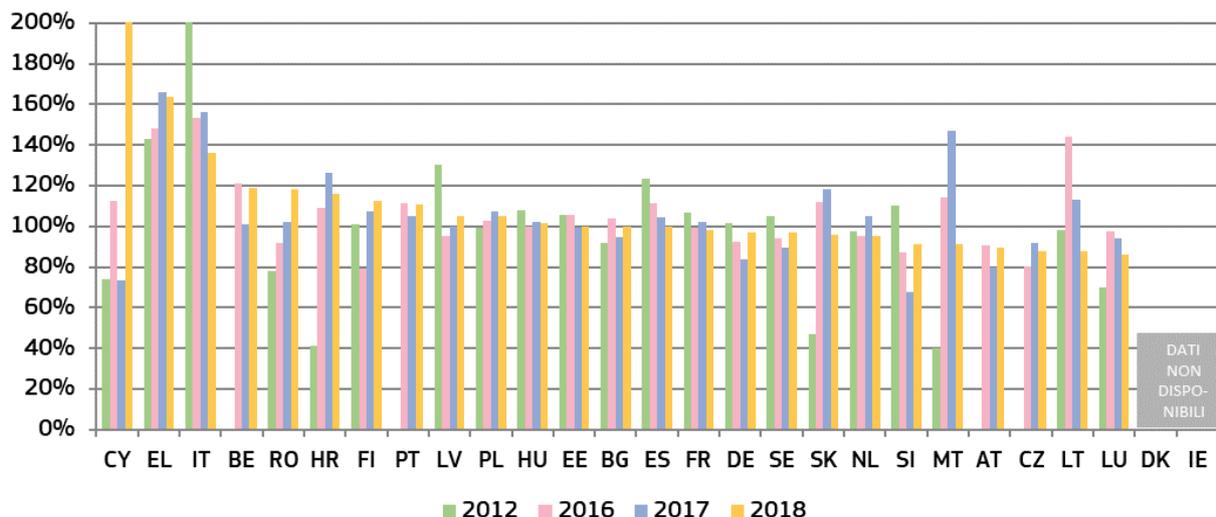
(\*) Modifiche metodologiche in SK. IE: si suppone una sottosegnalazione del numero delle cause definite per motivi metodologici. IT: nel 2013 è stata introdotta una diversa classificazione delle cause civili.

**Grafico 11: tasso di definizione dei contenziosi civili e commerciali, 2012-2018** (\*) (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 12: tasso di definizione delle cause amministrative, 2012-2018 (\*) (primo grado/in %)**  
(fonte: studio CEPEJ)

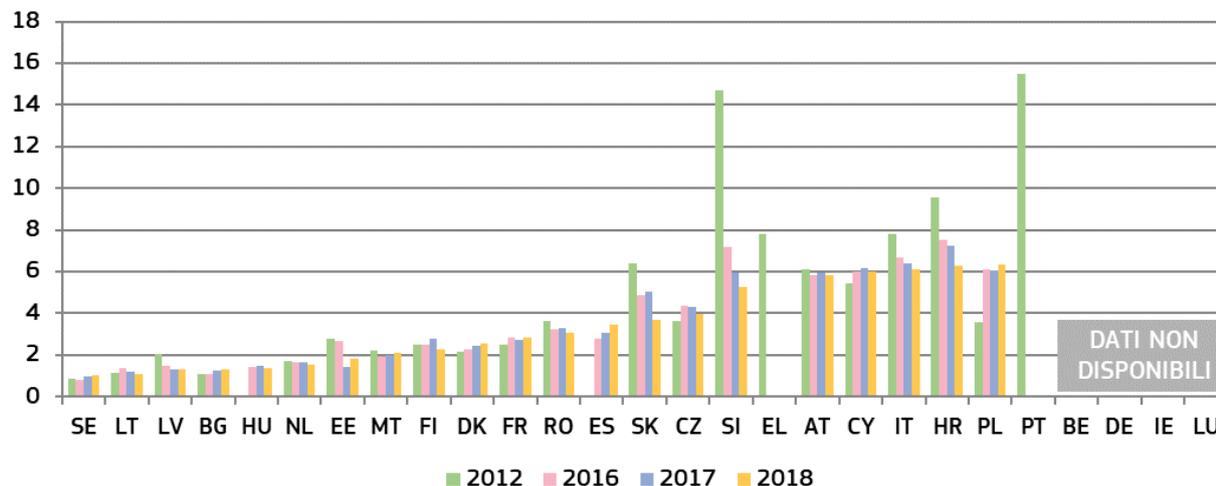


(\*) I valori passati per taluni Stati membri sono stati ridotti a fini di presentazione (CY nel 2018 = 219%; IT nel 2012 = 279,8%); modifiche metodologiche in EL e SK. DK e IE non registrano separatamente le cause amministrative. In CY il numero di cause definite è aumentato in conseguenza della riunione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

– Cause pendenti –

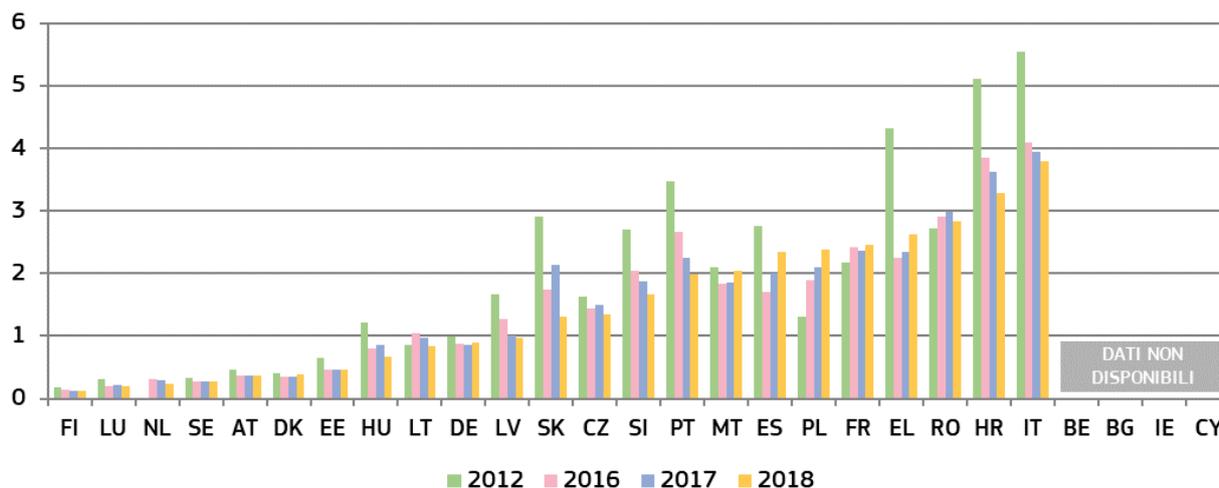
Il numero di cause pendenti esprime il numero di cause ancora da trattare alla fine dell'anno in questione. Esso influisce anche sui tempi di trattazione.

**Grafico 13: numero di cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura pendenti, 2012-2018 (\*) (primo grado/per 100 abitanti)** (fonte: studio CEPEJ)



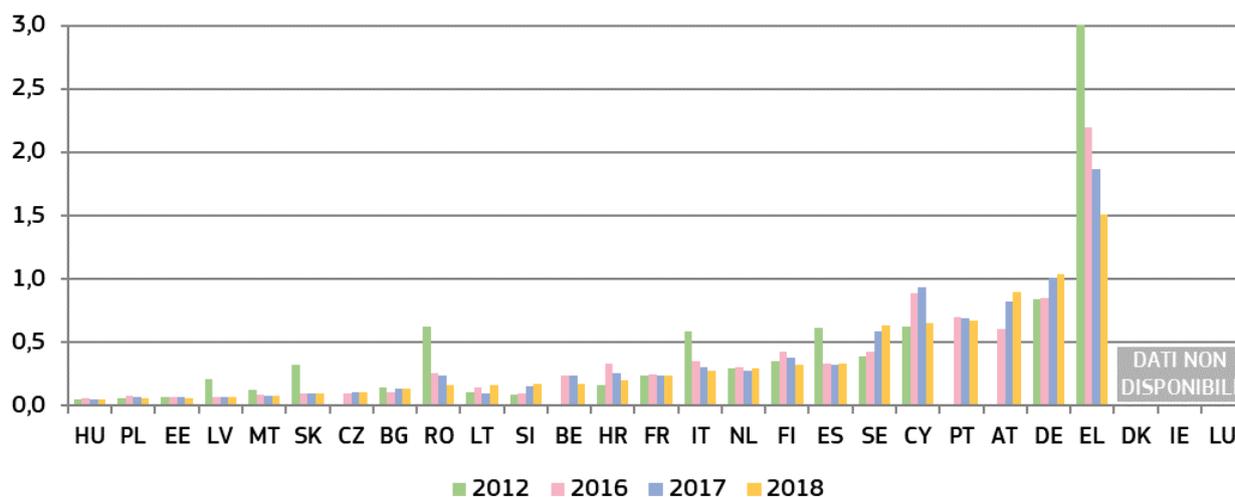
(\*) Modifiche metodologiche in SK. Le cause pendenti comprendono tutti i gradi di giudizio in CZ e, fino al 2016, in SK. IT: nel 2013 è stata introdotta una diversa classificazione delle cause civili.

**Grafico 14: numero di contenziosi civili e commerciali pendenti, 2012-2018 (\*) (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 15: numero di cause amministrative pendenti, 2012-2018 (\*) (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.

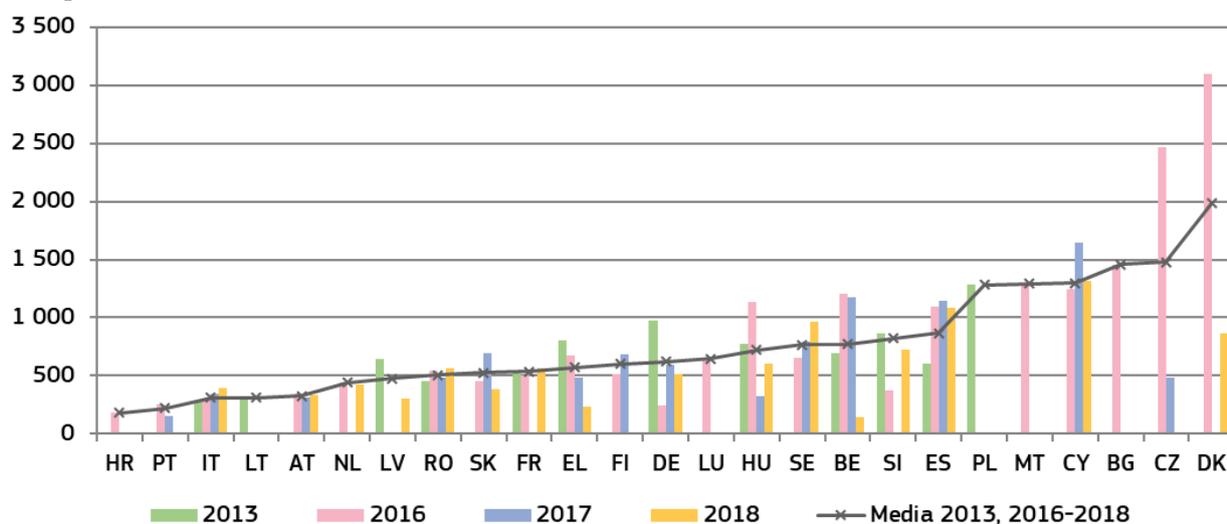
### 3.1.3. Efficienza in settori specifici del diritto dell'UE

Questa sezione integra i dati generali sull'efficienza dei sistemi giudiziari e presenta la durata media dei procedimenti<sup>41</sup> in settori specifici afferenti al diritto dell'UE. Il quadro di valutazione 2020 si basa sui precedenti dati dei settori del diritto della concorrenza, delle norme in materia di comunicazioni elettroniche, del marchio UE, della normativa in materia di tutela dei consumatori e dell'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 16 presenta la durata media dei casi rispetto alle decisioni delle autorità nazionali garanti della concorrenza che applicano gli articoli 101 e 102 TFUE<sup>42</sup>.

**Grafico 16: concorrenza: durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale, 2013-2018 (\*) (primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con la rete europea della concorrenza)**



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

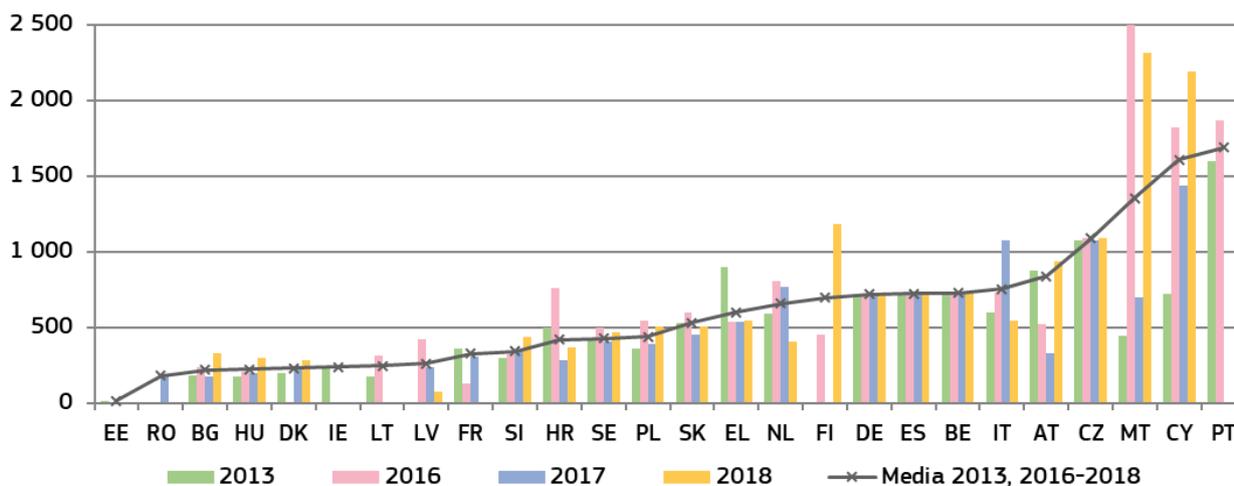
<sup>41</sup> La durata dei procedimenti in settori specifici è calcolata in giorni di calendario, a partire dal giorno in cui un'azione o un ricorso sono stati promossi dinanzi al tribunale (o dalla data del rinvio a giudizio) fino al giorno in cui il giudice adotta la decisione (grafici 16-21). I valori sono classificati in base a una media ponderata dei dati per il 2013 e il periodo 2015-2018 per i grafici 16-18, dei dati per il 2013, il periodo 2015-2016 e il 2018 per il grafico 19 e dei dati per il 2014 e per il periodo 2016-2018 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.

<sup>42</sup> Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>.

– 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 17 presenta la durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale delle decisioni delle autorità nazionali di regolamentazione che applicano la normativa dell'UE sulle comunicazioni elettroniche<sup>43</sup>. Riguarda un'ampia gamma di cause, che vanno dai più complessi controlli delle "analisi dei mercati" alle questioni incentrate sui consumatori.

**Grafico 17: comunicazioni elettroniche: durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale, 2013-2018** (\*) (primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il comitato per le comunicazioni)



(\*) Il numero dei procedimenti varia da uno Stato membro all'altro. Una colonna vuota indica che lo Stato membro non ha segnalato procedimenti nell'anno in questione (eccetto **PT** per il 2017 e il 2018 e **RO** per il 2018: dati non disponibili). **LU**: nessun procedimento. In alcuni ordini di tribunali (**LV**, **LT**, **MT**, **SK**, **SE**), il numero limitato di cause pertinenti può far sì che i dati annuali dipendano dalla durata di una causa eccezionalmente lunga o breve e determinare notevoli variazioni da un anno all'altro. **DK**: per i ricorsi in primo grado è competente un organo quasi giurisdizionale. **ES**, **AT** e **PL**: i tribunali competenti sono diversi, a seconda dell'oggetto. **MT**: nel 2016 è stato segnalato un procedimento eccezionalmente lungo di 2 500 giorni riferito a una questione complessa nell'ambito della quale un'autorità locale, unitamente a diversi residenti, ha promosso un'azione legale in relazione a presunte emissioni nocive da stazioni di base per radiocomunicazioni mobili.

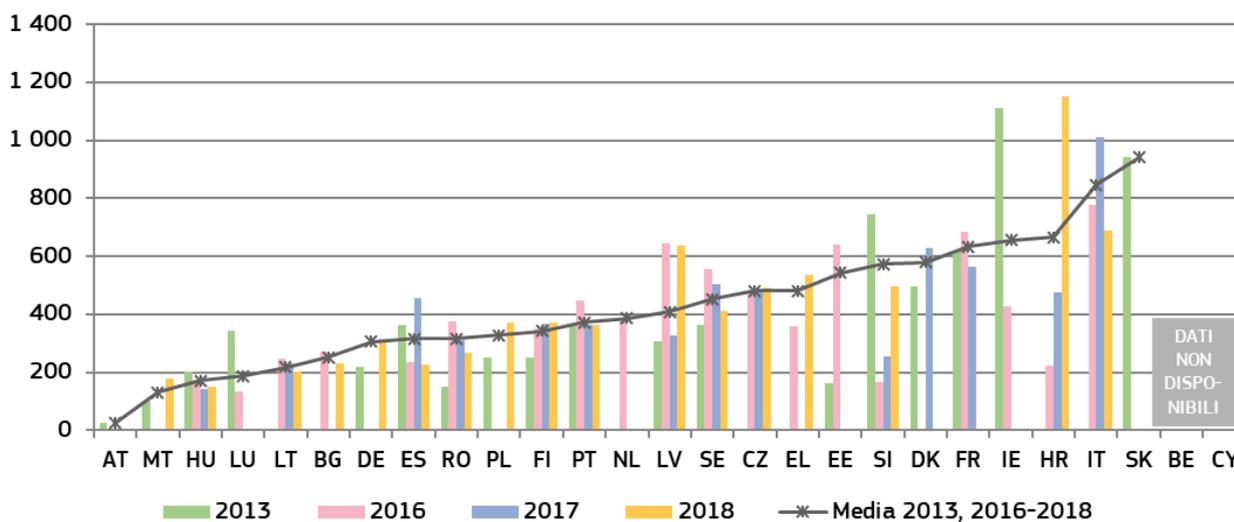
– Marchio UE –

La corretta applicazione dei diritti di proprietà intellettuale è fondamentale per incoraggiare gli investimenti nell'innovazione. La legislazione dell'Unione relativa ai marchi UE<sup>44</sup> conferisce un ruolo significativo ai tribunali nazionali, che agiscono in qualità di tribunali dell'UE e prendono decisioni che hanno un'incidenza sul mercato unico. Il grafico 18 mostra la durata media delle cause relative a una violazione del marchio UE in controversie tra privati.

<sup>43</sup> Il calcolo è stato effettuato in base alla durata dei ricorsi intentati contro decisioni delle autorità nazionali di regolamentazione che applicano le normative nazionali di attuazione del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche, 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.

<sup>44</sup> Regolamento (UE) 2017/1001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, sul marchio dell'Unione europea (GU L 154 del 16.6.2017, pag. 1).

**Grafico 18: marchio UE: durata media delle cause relative a una violazione del marchio UE, 2013-2018 (\*) (primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale)**



(\*) **FR, IT, LT, LU:** per determinati anni è stato utilizzato un campione di cause. **BG:** per il 2016 sono state utilizzate stime dei tribunali. **PL:** per il 2015 sono state utilizzate stime dei tribunali. Cause particolarmente lunghe che hanno influito sulla media sono state segnalate in **EE, IE, LV e SE**. **EL:** dati basati sulla durata media ponderata per due tribunali. **DK:** dati ricavati da tutte le cause in materia di marchi, non soltanto UE, nei tribunali marittimi e del commercio; per il 2018 non sono disponibili dati sulla durata media per via del nuovo sistema TIC. **ES:** cause riguardanti altri titoli PI dell'UE sono incluse nel calcolo della durata media; per il 2018 è utilizzata una stima.

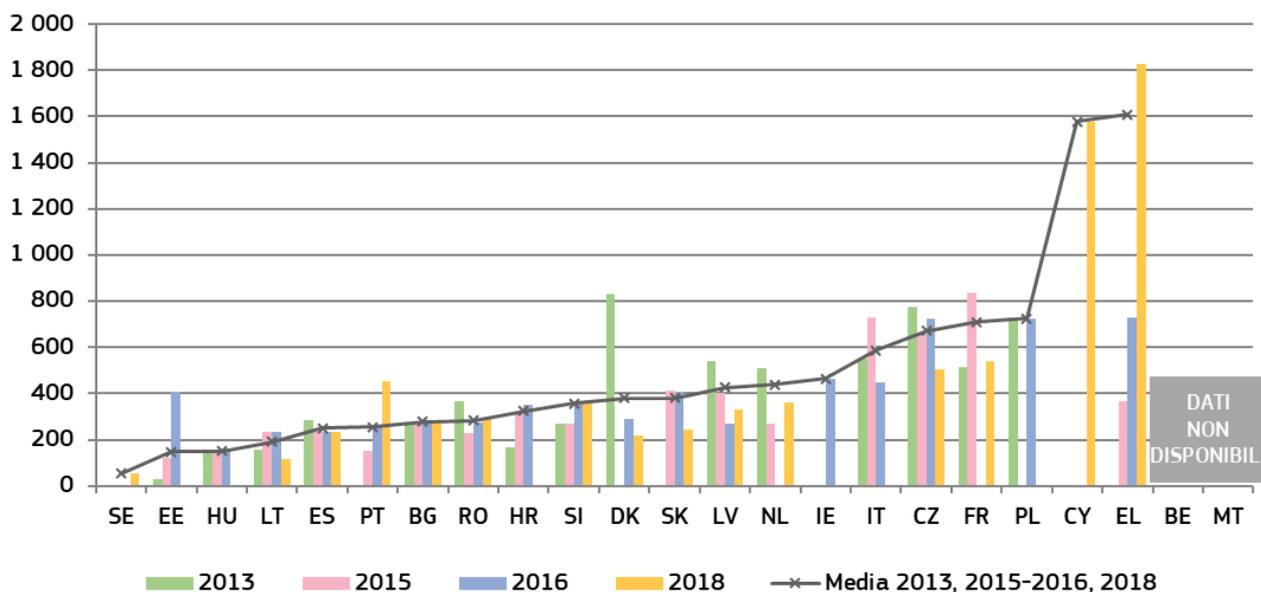
– Tutela dei consumatori –

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 norme relative alla tutela dei consumatori non traggano indebiti vantaggi. Le autorità per la tutela dei consumatori e i tribunali svolgono un ruolo fondamentale ai fini dell'attuazione alla normativa dell'UE in materia di tutela dei consumatori<sup>45</sup> nell'ambito dei vari sistemi nazionali di esecuzione. Il grafico 19 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 tribunali ma anche autorità amministrative. Per continuare l'esame di questa catena di applicazione, viene presentata nuovamente la durata dei procedimenti da parte delle autorità per la tutela dei consumatori. Il grafico 20 mostra la durata media delle decisioni amministrative adottate dalle autorità nazionali per la tutela dei consumatori nel periodo 2014-2018 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.

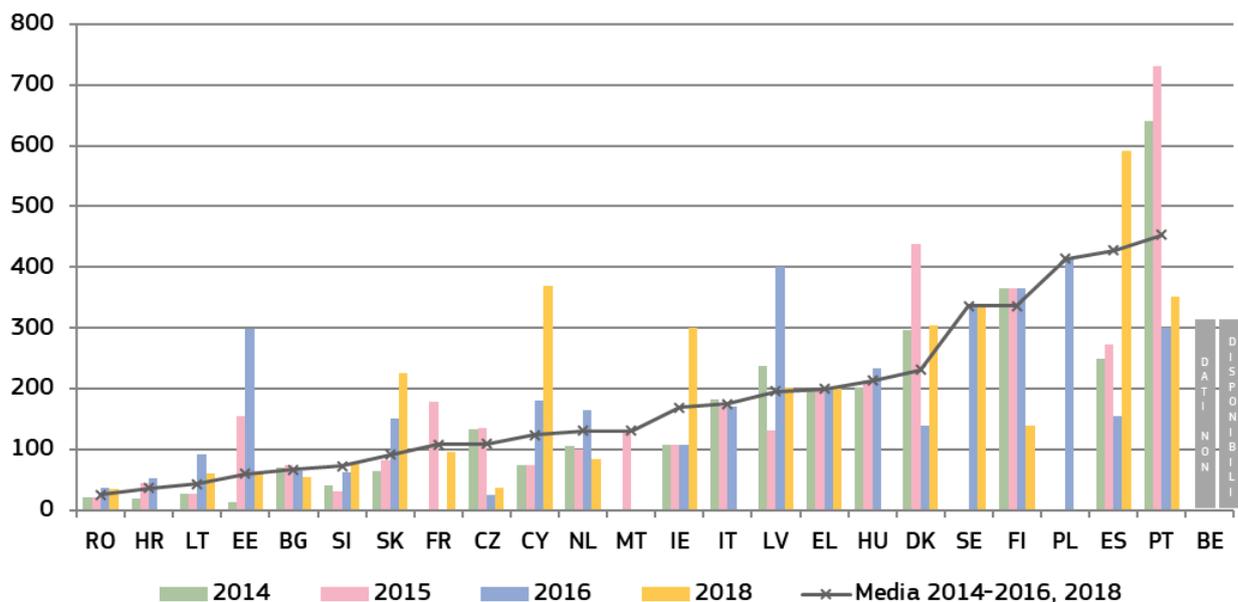
<sup>45</sup> I grafici 19 e 20 si riferiscono all'applicazione della direttiva sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (93/13/CEE), della direttiva sulla vendita e le garanzie dei beni di consumo (1999/44/CE), della direttiva sulle pratiche commerciali sleali (2005/29/CE), della direttiva sui diritti dei consumatori (2011/83/CE) e delle rispettive disposizioni nazionali di attuazione.

**Grafico 19: tutela dei consumatori: durata media dei procedimenti di controllo giurisdizionale, 2013-2018(\*) (primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori)**



(\*) AT, FI, DE, LU: 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 è basso (meno di cinque) in CY, IE, NL e SE. Una stima della durata media è stata fornita da EL e RO.

**Grafico 20: tutela dei consumatori: durata media delle decisioni amministrative da parte delle autorità per la tutela dei consumatori, 2014-2018(\*) (primo grado/in giorni) (fonte: Commissione europea in collaborazione con la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori)**

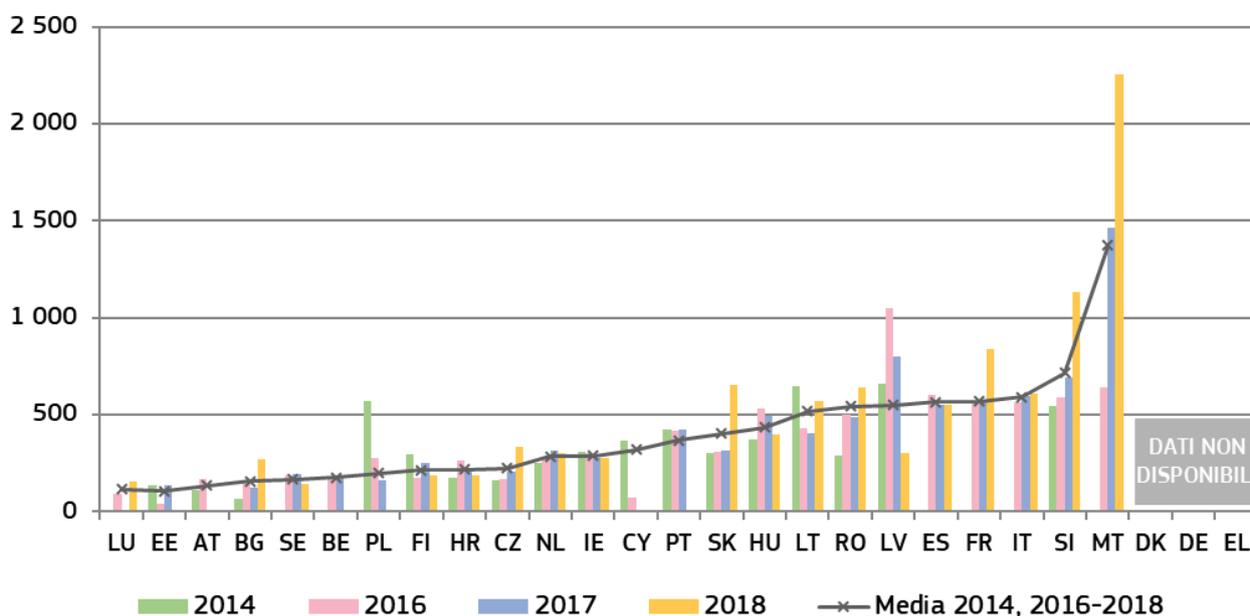


(\*) AT, DE, LU: lo scenario non è applicabile in quanto le autorità per la tutela dei consumatori non hanno la facoltà di adottare decisioni sulle violazioni delle norme pertinenti di tutela dei consumatori. Il numero di procedimenti pertinenti è basso (meno di cinque) in NL e SE. Una stima della durata media è stata fornita da DK, FI, FR, EL, FR e RO.

– Antiriciclaggio –

Oltre a contribuire alla lotta contro il crimine, l'efficacia della lotta contro il riciclaggio è fondamentale per la solidità, l'integrità e la stabilità del settore finanziario, per la fiducia nel sistema finanziario e per la concorrenza leale nel mercato unico<sup>46</sup>. Come sottolineato dal Fondo monetario internazionale, il riciclaggio può scoraggiare gli investimenti esteri, deviare i flussi dei capitali internazionali e ripercuotersi negativamente sulla performance macroeconomica dei paesi, con conseguenti cali del benessere e assorbimento delle risorse dalle attività economiche più produttive<sup>47</sup>. La direttiva antiriciclaggio prescrive agli Stati membri di produrre statistiche sull'efficacia dei loro sistemi di lotta al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo<sup>48</sup>. 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 21 mostra la durata media dei procedimenti giudiziari di primo grado riguardanti reati di riciclaggio.

**Grafico 21: antiriciclaggio: durata media dei procedimenti giudiziari, 2014-2018 (\*)** (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 2018: **BE, EE, CY, AT, PL, e PT**. **ES, NL**: durata stimata. **LV**: in ragione del numero relativamente basso di cause nel 2016, sono diversi i fattori che possono influire sulla durata dei procedimenti, ad esempio una sospensione nel contesto di una singola causa per ragioni oggettive. **PL**: calcolo della durata per il 2016 basato su un campione di cause selezionato in maniera casuale. **SE**: calcolo nel 2017 basato su un campione di cause definite; i dati per il 2018 sono preliminari. **IT**: i dati si riferiscono ai tribunali che hanno risposto e riguardano circa il 91 % del totale dei procedimenti nel 2015 e circa il 99 % nel 2016 e 2017; i dati si riferiscono tanto alla fase di udienza preliminare quanto a quella processuale.

<sup>46</sup> Considerando 2 della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

<sup>47</sup> 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>.

<sup>48</sup> Articolo 44, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2015/849. Cfr. anche l'articolo 44 rivisto della direttiva (UE) 2018/843, entrata in vigore nel giugno del 2018, che deve essere attuata dagli Stati membri entro il gennaio 2020 al più tardi.

### 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 2020 contiene dati sull'efficienza relativi a sette anni (2012-2018). 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 11 Stati membri, mentre è diminuita, sebbene spesso soltanto marginalmente, in otto Stati membri.

Si possono osservare sviluppi positivi nella maggior parte degli Stati membri che, nel contesto del semestre europeo, sono stati individuati affrontare difficoltà specifiche<sup>49</sup>:

- dal 2012, in pressoché tutti questi Stati membri, la **durata dei procedimenti giudiziari di primo grado** nell'ampia categoria "tutte le cause" (grafico 5) e nei contenziosi civili e commerciali (grafico 6) è diminuita o è rimasta stabile. Dal 2012 la durata dei procedimenti nelle cause amministrative (grafico 8) è diminuita o è rimasta stabile nella maggior parte di tali Stati membri. Nel complesso soltanto un numero esiguo di Stati membri ha registrato un aumento della durata dei procedimenti nel 2018;
- il quadro di valutazione presenta dati sulla **durata dei procedimenti in tutti gli ordini di tribunali** per i contenziosi civili e commerciali (grafico 7) e per quelli amministrativi (grafico 9). I dati mostrano che diversi Stati membri i cui tribunali di primo grado risultano soggetti a problemi in termini di durata dei procedimenti mostrano invece un funzionamento più efficiente nel contesto dei tribunali di grado superiore. Viceversa, per taluni altri Stati membri in difficoltà la durata media dei procedimenti nel contesto dei tribunali di grado più elevato è persino più lunga rispetto a quella riscontrata per i tribunali di primo grado;
- nell'ampia categoria "tutte le cause" e in quella dei contenziosi civili e commerciali (grafici 10 e 11), il numero complessivo di Stati membri nei quali il **tasso di ricambio** è superiore al 100 % è diminuito dal 2012. Nel 2018 pressoché tutti gli Stati membri, compresi quelli in difficoltà, hanno segnalato un elevato tasso di ricambio (superiore al 97 %), il che significa che in linea di massima i tribunali sono in grado di trattare le nuove cause afferenti a queste categorie. Nelle cause amministrative (grafico 12) è possibile osservare una variazione più significativa del tasso di ricambio da un anno all'altro; infatti, mentre in generale tale valore rimane inferiore rispetto a quello di altre categorie di cause, taluni Stati membri hanno registrato buoni progressi. In particolare, a partire dal 2012 la maggior parte degli Stati membri che risultano soggetti a problemi ha registrato un aumento del tasso di ricambio nelle cause amministrative;

<sup>49</sup> HR, IT, CY, HU, MT, PT e SK, che hanno ricevuto raccomandazioni specifiche per paese nel 2019, e BE, BG, IE, EL, ES, LV, PL, RO e SI, per i quali i problemi sono stati trattati nei considerando delle loro raccomandazioni specifiche per paese e relazioni per paese del 2019.

La variabilità dei risultati nei sette 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).

- 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 14) quanto delle cause amministrative (grafico 15). Nonostante questi miglioramenti, persistono differenze notevoli tra gli Stati membri che presentano relativamente poche cause pendenti e quelli con un numero elevato di cause pendenti e, in alcuni Stati membri, sembra che gli arretrati si stiano accumulando.

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

I dati relativi alla durata media dei procedimenti in settori specifici del diritto dell'Unione (grafici 16-21) 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 16), sebbene il carico di lavoro complessivo in capo ai tribunali degli Stati membri sia leggermente aumentato, la durata dei procedimenti di controllo giurisdizionale è diminuita o è rimasta stabile in sei Stati membri, mentre è aumentata in altri cinque. Nel 2018 è proseguita la tendenza positiva e solo due Stati membri hanno registrato una durata media superiore a 1 000 giorni (rispetto a tre nel 2017);
- nel settore delle **comunicazioni elettroniche** (grafico 17), il carico di lavoro in capo ai tribunali è costantemente aumentato, ponendo fine alla tendenza positiva in termini di riduzione della durata dei procedimenti osservata negli anni precedenti. Nel 2018 la maggior parte degli Stati membri ha registrato un aumento della durata media dei procedimenti, rispetto sia al 2017 che al 2013;
- per quanto concerne le **cause relative a una violazione del marchio UE** (grafico 18), nel 2018 le tendenze relative alla durata media dei procedimenti hanno subito significative variazioni. Alcuni Stati membri hanno registrato forti aumenti, mentre altri sono riusciti a gestire meglio il carico di lavoro e hanno ridotto il tempo necessario per la definizione delle cause;
- il possibile effetto combinato della catena di applicazione che consiste in procedimenti tanto amministrativi quanto di controllo giurisdizionale si ha nel settore del diritto in materia di tutela dei consumatori (grafici 19 e 20). Nel 2018 sette Stati membri hanno dichiarato che le autorità per la tutela dei consumatori hanno impiegato in media meno di tre mesi per emettere una decisione in una causa soggetta al diritto dell'UE in materia di tutela dei consumatori, mentre in nove Stati membri la durata è stata superiore a sei mesi. Nel 2018, nella maggior parte degli Stati membri in cui le decisioni delle autorità nazionali per la tutela dei consumatori sono state contestate in sede giudiziaria, il procedimento di controllo giurisdizionale di una decisione amministrativa ha richiesto mediamente meno di un anno;
- 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 quadro di valutazione UE della

giustizia 2020 presenta dati aggiornati sulla lunghezza dei procedimenti giudiziari relativi a reati di riciclaggio (grafico 21), i quali mostrano che mentre in circa la metà degli Stati membri i procedimenti giudiziari di primo grado richiedono in media un anno, tali procedimenti durano in media circa due anni in diversi Stati membri che devono far fronte a problemi riguardanti il perseguimento di reati connessi al riciclaggio<sup>50</sup>.

### 3.2. Qualità dei sistemi giudiziari

Non esiste un unico modo per misurare la qualità dei sistemi giudiziari. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 continua ad esaminare parametri generalmente riconosciuti come pertinenti per migliorare la qualità della giustizia. Come negli anni precedenti, detti parametri sono raggruppati in quattro categorie:

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

#### 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 – in modo che la sentenza sia consultabile online in tempi brevi.

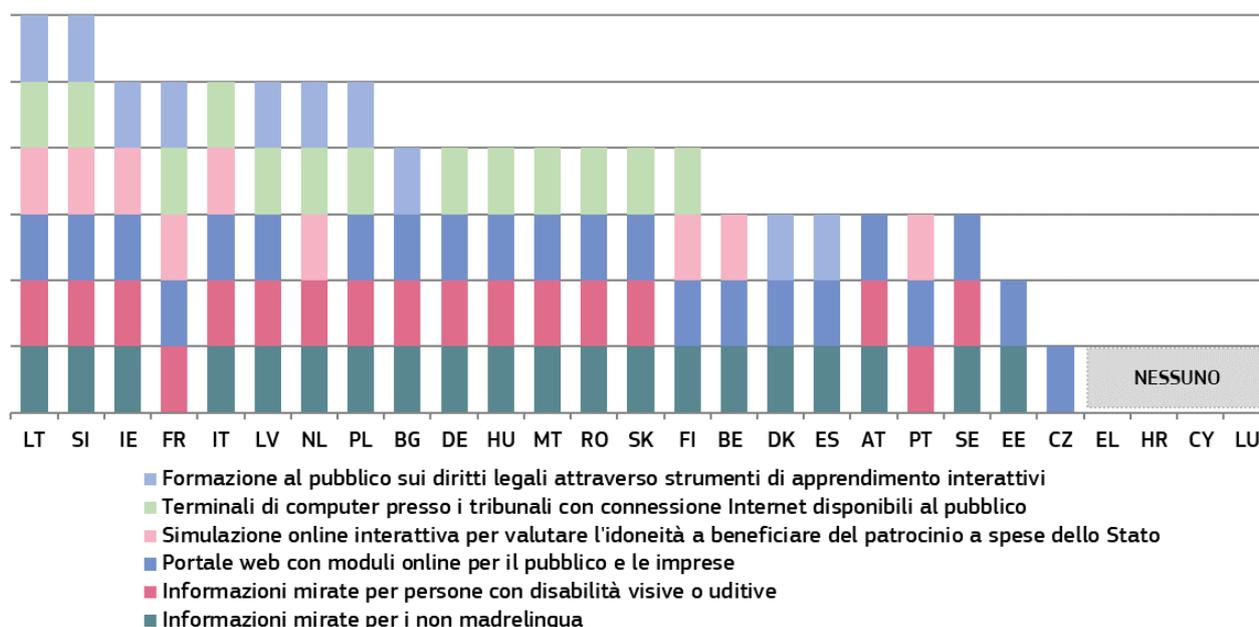
– *Fornire informazioni sul sistema giudiziario* –

Una giustizia favorevole ai cittadini richiede che le informazioni sul sistema giudiziario non siano soltanto facilmente accessibili, ma anche personalizzate per gruppi specifici della società che avrebbero altrimenti difficoltà ad accedere alle informazioni. Il grafico 22 mostra la disponibilità di informazioni online su aspetti specifici del sistema giudiziario e per gruppi specifici della società.

---

<sup>50</sup> La direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale eliminerà gli ostacoli giuridici che potrebbero ritardare l'azione giudiziaria, ad esempio il requisito secondo il quale un'azione giudiziaria può essere avviata soltanto in seguito alla conclusione del procedimento per il reato-presupposto sottostante. Gli Stati membri sono tenuti a recepire la direttiva entro l'8 dicembre 2020.

**Grafico 22: disponibilità di informazioni online per il pubblico riguardanti il sistema giudiziario, 2019(\*) (fonte: Commissione europea<sup>51</sup>)**



(\*) **DE:** ciascuno Stato federale e il livello federale decidono individualmente quali informazioni comunicare 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 giustizia<sup>52</sup> e le spese legali<sup>53</sup>, sono elevati. I costi del contenzioso in materia civile e commerciale non sono armonizzati a livello 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 europea (di seguito "Carta")<sup>54</sup>. 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 richiedente<sup>55</sup>.

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

<sup>51</sup> Dati del 2019 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

<sup>52</sup> Con spese di giustizia s'intende un importo da pagare per avviare un procedimento non penale in un tribunale.

<sup>53</sup> Le spese legali sono il corrispettivo per i servizi resi dagli avvocati ai clienti.

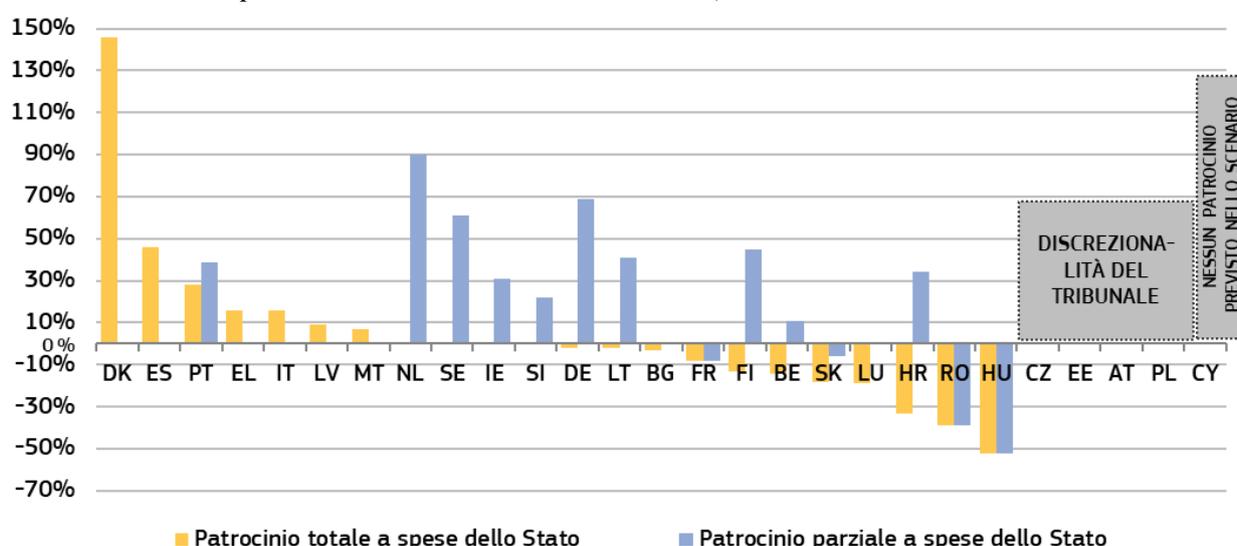
<sup>54</sup> Articolo 47, paragrafo 3, della Carta.

<sup>55</sup> Gli Stati membri utilizzano metodi differenti per definire la soglia di ammissibilità, ad esempio diversi periodi di riferimento (reddito mensile/annuale). Circa la metà degli Stati membri ha anche una soglia connessa al capitale personale del richiedente. Il grafico non tiene conto di ciò. In BE, BG, IE, ES, FR, HR, HU, LV, 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, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI) il patrocinio a spese dello Stato non è limitato alle persone fisiche.

rischio di povertà di Eurostat in ciascuno Stato membro<sup>56</sup>. 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. Viceversa, 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.

**Grafico 23: soglia di reddito per il patrocinio a spese dello Stato in un caso specifico relativo ai consumatori, 2019 (\*) (differenze in % rispetto alla soglia di povertà di Eurostat) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il CCBE<sup>57</sup>)**



(\*) **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.

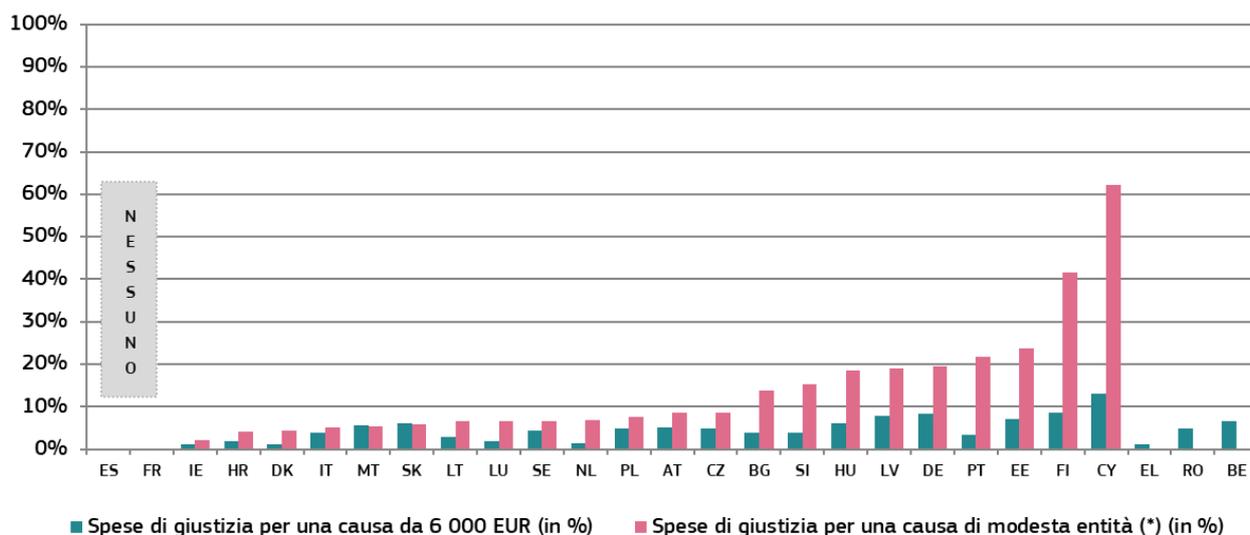
La maggior parte degli Stati membri richiede alle parti il pagamento di spese di giustizia all'avvio dei procedimenti giudiziari. Spesso i beneficiari del patrocinio a spese dello Stato sono esentati dal pagamento delle spese di giustizia. Solo in BG, EE, IE, NL, PL and SI i beneficiari del patrocinio a spese dello Stato non sono automaticamente esentati dal pagamento delle spese di giustizia. In CZ il tribunale decide su base individuale se esonerare un beneficiario del patrocinio a spese dello Stato dal versamento delle spese di giustizia. Il grafico 24 mette a confronto il

<sup>56</sup> Al fine di raccogliere dati comparabili, la soglia di povertà di Eurostat di ciascuno Stato membro è stata convertita in reddito mensile. La soglia 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, disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

<sup>57</sup> I dati del 2019 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 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.

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 di povertà di Eurostat in ogni Stato membro.

**Grafico 24: spese di giustizia per avviare un procedimento giudiziario in un caso specifico relativo ai consumatori, 2019 (\*) (livello delle spese di giustizia in percentuale sul valore della causa) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il CCBE<sup>58</sup>)**

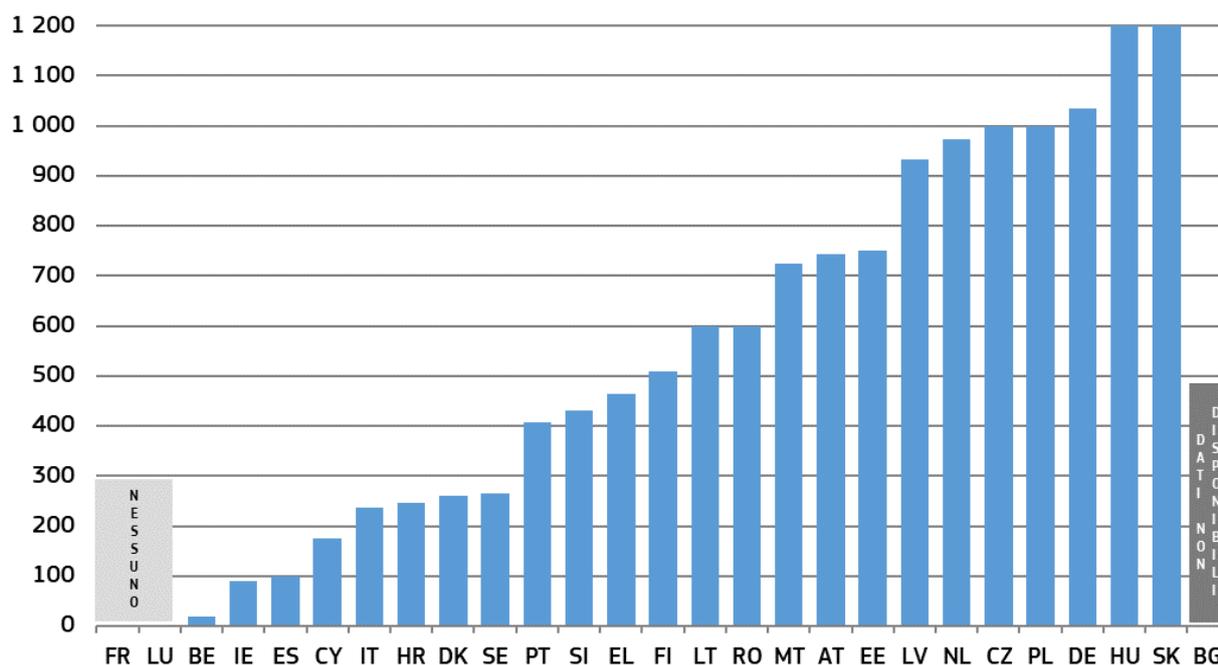


(\*) Per "causa di modesta entità" si intende una causa che corrisponde alla soglia di povertà individuale di Eurostat in ogni Stato membro, convertita in reddito mensile (ad esempio, nel 2019 tale valore variava tra 164 EUR in **RO** e 1 804 EUR in **LU**). **BE, EL e RO**: non sono state fornite informazioni sulle spese di giustizia per una causa di modesta entità. **LU**: le parti coinvolte in una disputa devono versare i diritti spettanti all'ufficiale giudiziario per avviare il procedimento giudiziario in veste di parte attrice, a meno che non beneficino del patrocinio a spese dello Stato. **NL**: spese di giustizia per reddito > 2 275 EUR/mese.

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 al tribunale. I tribunali 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 (cfr. nota 59).

<sup>58</sup> I dati si riferiscono alle soglie di reddito valide nel 2019 e 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 di povertà di Eurostat in ogni Stato membro).

**Grafico 25: spese di giustizia per avviare un procedimento giudiziario in uno specifico contenzioso commerciale, 2019(\*) (in euro) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il CCBE<sup>59</sup>)**

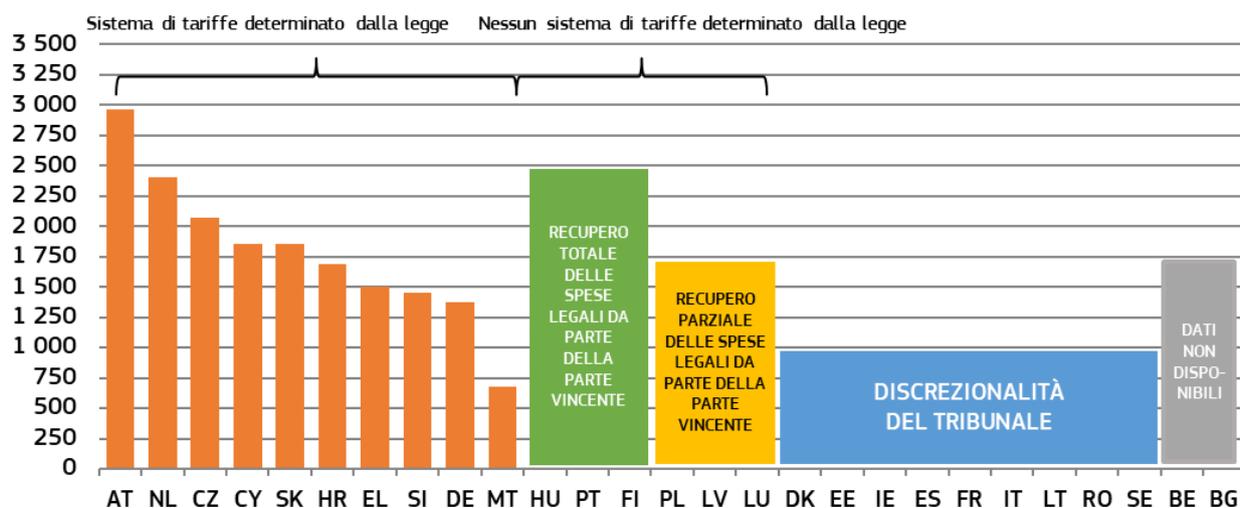


(\*) Il recupero delle spese di giustizia è deciso caso per caso in **ES**, **PT** e **RO**. Non è previsto il recupero totale delle spese di giustizia della parte vincente in **EL** e **HU**.

In genere il creditore deve anticipare le spese del proprio avvocato non soltanto durante 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 il tribunale accorderebbe all'attore vincente nell'ipotesi di uno specifico contenzioso commerciale (cfr. nota 60). Si possono distinguere tre sistemi 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 (HU, PT; FI) o parziale (PL, LV, LU) delle spese legali; e 3) in una serie di Stati membri il rimborso è deciso dal tribunale caso per caso.

<sup>59</sup> I dati sono stati tratti dalle risposte date dai membri del CCBE a un questionario basato sullo specifico scenario seguente: un contenzioso commerciale transfrontaliero tra due imprese relativo all'esecuzione di un contratto. Il valore indicato della causa era di 20 000 EUR. 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.

**Grafico 26: ripetibilità delle spese legali in un contenzioso commerciale, 2019 (\*) (in euro)**  
 (fonte: Commissione europea in collaborazione con il CCBE<sup>60</sup>)



■ Importo delle spese legali recuperato dalla parte vincente per i servizi legali nella fase di contenzioso

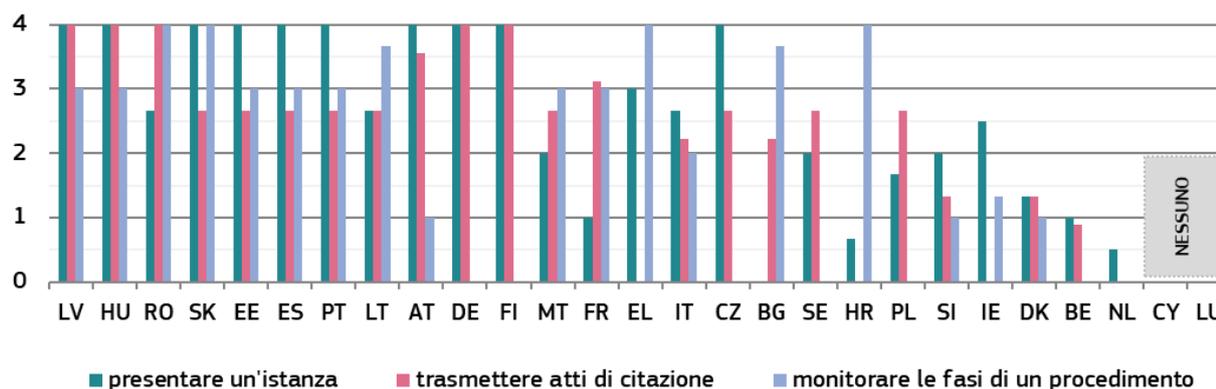
(\*) Nel grafico le spese legali non tengono conto delle spese di cancelleria e dell'IVA, se dovute. Le presunte spese legali per la fase di contenzioso previste nello scenario sono di 1 650 EUR. Nei sistemi che non prevedono tariffe determinate dalla normativa, con recupero totale s'intende che l'importo (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 il tribunale può decidere in merito al rimborso entro determinati parametri. **LT**: il tribunale tiene conto degli orientamenti impartiti dal ministero della Giustizia, l'importo massimo dell'ipotesi in esame sarebbe di 3 350 EUR.

#### – Presentare un'istanza online –

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

<sup>60</sup> 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 58). 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 150 EUR (totale 450 EUR). Fase di contenzioso: 11 ore di lavoro, preparazione di 3 documenti, 2 udienze in tribunale alla tariffa oraria netta di 150 EUR (totale 1 650 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 il tribunale presumibilmente imporrebbe alla parte soccombente.

**Grafico 27: disponibilità di mezzi elettronici, 2018 (\*)** (0 = disponibile presso lo 0 % dei tribunali; 4 = disponibile presso il 100 % dei tribunali<sup>61</sup>) (fonte: studio CEPEJ)



(\*) Nuova metodologia, i dati non sono confrontabili con gli anni precedenti. **DK e RO:** è possibile presentare cause presso i tribunali via posta elettronica.

### –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 utilizzo<sup>62</sup> 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 dei tribunali richiede il bilanciamento di interessi diversi, entro i limiti stabiliti da quadri giuridici e politici. Il regolamento generale sulla protezione dei dati<sup>63</sup> si applica integralmente al trattamento dei dati personali da parte dei tribunali. 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 divulgazioni di tali dati. In molti paesi il diritto o la prassi prevede, in maniera sistematica o su richiesta, l'anonimizzazione o la pseudonimizzazione<sup>64</sup> delle decisioni giudiziarie prima della

<sup>61</sup> I dati si riferiscono al 2018. Le percentuali relative alle attrezzature, che vanno dal 100 % (dispositivi pienamente operativi) allo 0 % (assenza di dispositivi), indicano la presenza operativa nei tribunali del dispositivo presentato nel grafico, in base alla scala seguente: 100 % = 4 punti se applicabile a tutte le questioni/1,33 punti per questione specifica; 50-99 % = 3 punti se applicabile a tutte le questioni/1 punto per questione specifica; 10-49 % = 2 punti se applicabile a tutte le questioni/0,66 punto per questione specifica; 1-9 % = 1 punto se applicabile a tutte le questioni/0,33 punti per questione specifica. Con "questione specifica" ci si riferisce al tipo di contenzioso trattato (civile/commerciale, penale, amministrativo o di altro tipo).

<sup>62</sup> Cfr. *Best practice guide for managing Supreme Courts*, nel contesto del progetto "Supreme Courts as guarantee for effectiveness of judicial systems", pag. 29.

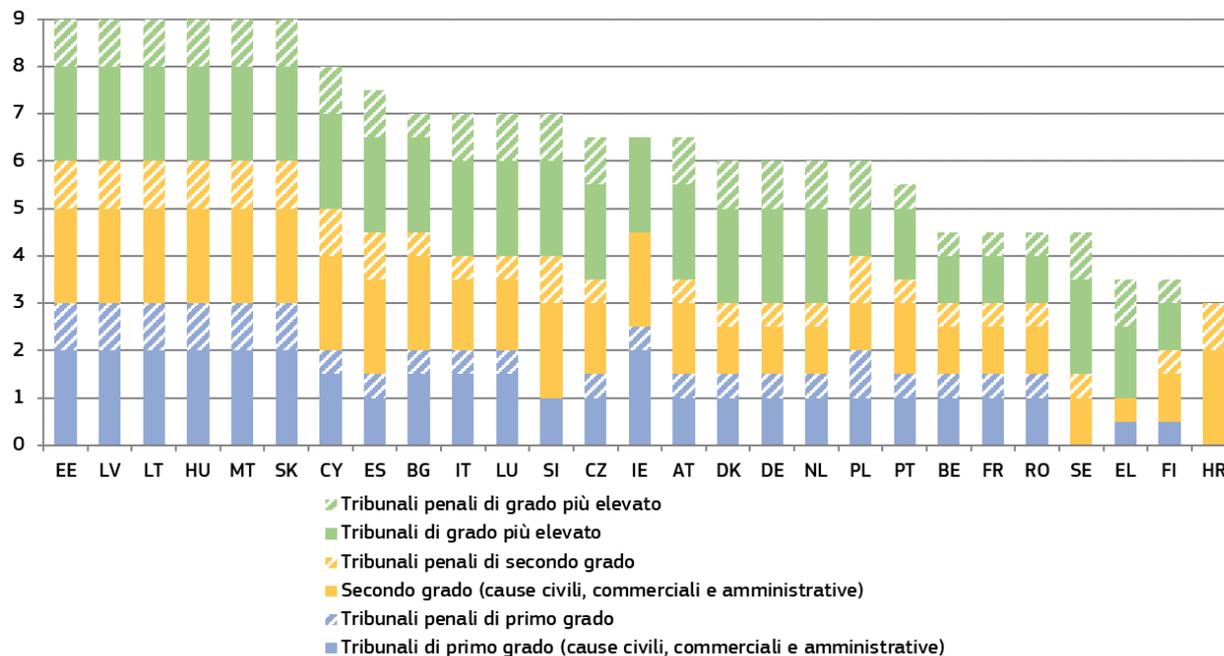
Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei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

<sup>64</sup> 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.

pubblicazione. I dati prodotti dalle autorità giudiziarie sono anch'essi disciplinati dalla normativa europea in materia di apertura dei dati e di riutilizzo dell'informazione del settore pubblico<sup>65</sup>.

La disponibilità di decisioni giudiziarie in formati leggibili meccanicamente<sup>66</sup> promuove un sistema giudiziario compatibile con l'uso di algoritmi<sup>67</sup>.

**Grafico 28: accesso online da parte dei cittadini alle sentenze pubblicate, 2019 (\*)** (cause civili/commerciali, amministrative e penali, tutti i gradi di giudizio) (fonte: Commissione europea<sup>68</sup>)



(\*) Massimo possibile: 9 punti. Per ciascun grado di giudizio è stato assegnato un punto laddove siano consultabili rispettivamente tutte le sentenze delle cause civili/commerciali, amministrative e penali 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 tribunale. **BG**: vengono pubblicate tutte le decisioni in materia penale della Corte di cassazione ad eccezione di quelle contenenti informazioni classificate. **DE**: ogni Stato federale decide in merito alla pubblicazione online delle sentenze di primo grado. **IE**: per le cause penali, i processi sommari non sono di norma oggetto di una sentenza scritta. **CY**: per le cause amministrative e penali spetta ai giudici decidere quali sentenze saranno pubblicate. **LU** e **SE**: i tribunali non pubblicano regolarmente le sentenze online (solo le cause esemplari). **AT**: per il primo e il secondo grado spetta ai giudici decidere quali sentenze pubblicare. **NL**: i tribunali decidono in merito alla pubblicazione in base a criteri pubblicati. **PL**: per le cause amministrative spetta al capo unità di ciascun tribunale decidere in merito alla pubblicazione. **PT**: per le cause civili e penali la decisione in merito alla pubblicazione spetta a una commissione presente all'interno del tribunale.

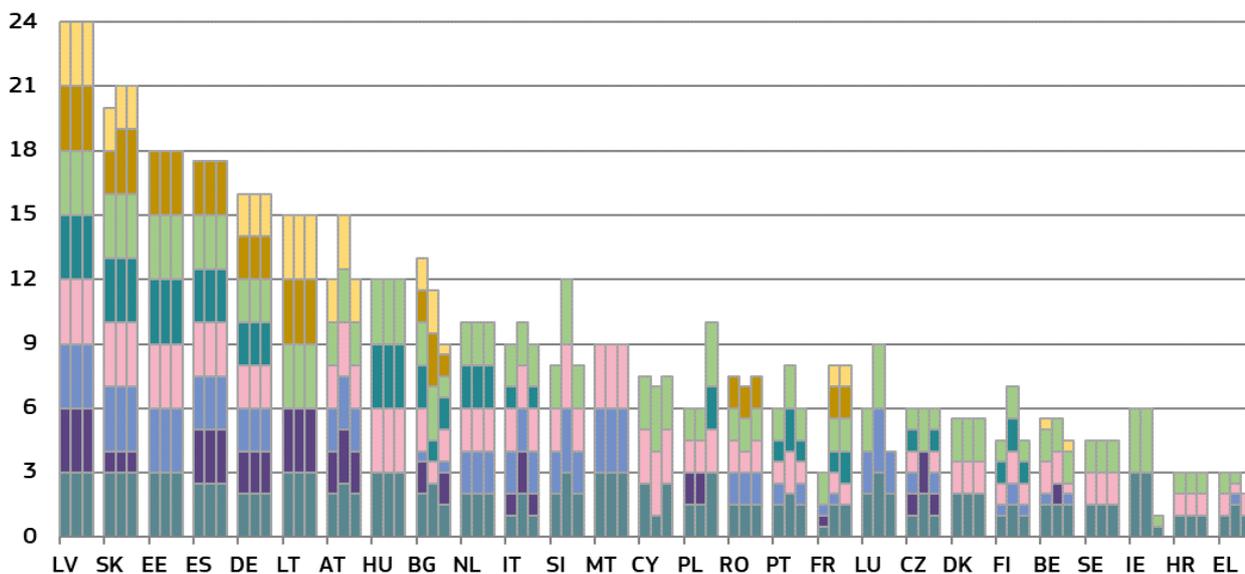
<sup>65</sup> Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (GU L 345 del 31.12.2003, pag. 90) e direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (GU L 172 del 26.6.2019, pag. 56).

<sup>66</sup> 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).

<sup>67</sup> 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).

<sup>68</sup> Dati del 2019 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

**Grafico 29: disposizioni per la redazione di decisioni giudiziarie leggibili meccanicamente, 2019 (\*) (cause civili/commerciali, amministrative e penali, tutti i gradi di giudizio) (fonte: Commissione europea<sup>69</sup>)**



Per ogni Stato membro, le tre colonne mostrano le disposizioni predisposte per i seguenti tipi di cause (da sinistra a destra):

1. cause civili/commerciali
2. cause amministrative
3. cause penali.

- Le sentenze e i relativi metadati possono essere scaricati gratuitamente sotto forma di una banca dati o tramite altri mezzi automatizzati
- L'anonimizzazione/la pseudonimizzazione è assistita da un algoritmo
- Esistono norme per determinare se nelle sentenze pubblicate online siano divulgati dati personali
- Alle sentenze sono associate informazioni ("metadati") sulle citazioni e sui riferimenti al diritto o alla giurisprudenza nazionale e/o dell'UE
- Alle sentenze sono associate informazioni ("metadati") sulle parole chiave, sulla data della decisione, etc.
- Alle sentenze è attribuito un identificatore europeo della giurisprudenza (ECLI)
- Le sentenze sono redatte secondo uno standard che consentirebbe formati compatibili con il linguaggio macchina
- Sito web accessibile gratuitamente al pubblico

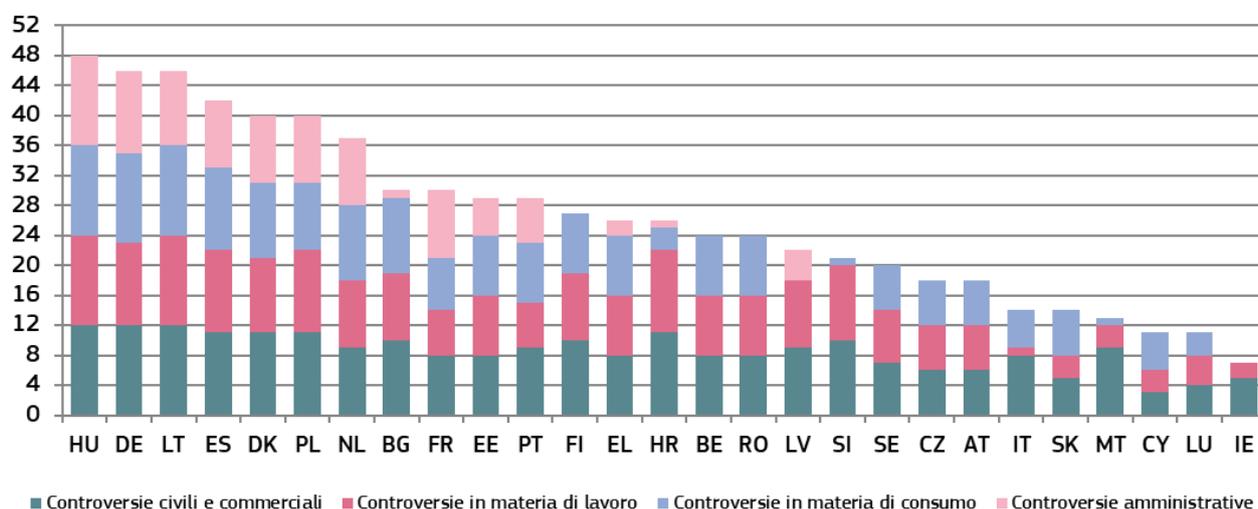
(\*) Massimo possibile: 24 punti per tipo di causa. Per ciascuno dei tre gradi di giudizio (primo, secondo e ultimo) può essere assegnato un punto se sono contemplate tutte le decisioni giudiziarie. Se sono contemplate soltanto alcune decisioni giudiziarie in un determinato grado viene assegnato solo 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. **FR:** soltanto le sentenze pubblicate dalla Cour de Cassation sono accessibili gratuitamente al pubblico. Le sentenze pubblicate dai tribunali di appello su Jurica sono accessibili alle case editrici giuridiche e tramite la rete virtuale privata della giustizia. Le sentenze trasmesse dai tribunali di primo grado e dai tribunali di grado superiore alla Cour de Cassation non sono soggette ad anonimizzazione o pseudonimizzazione. È stato istituito il libero accesso alle sentenze dei tribunali, ad eccezione delle richieste sistematiche e ripetitive. Il riutilizzo dei dati personali dei giudici e degli operatori giudiziari per valutare, analizzare, confrontare o prevedere le loro effettive o presunte prassi professionali è un atto punibile. **IE:** il sistema giudiziario irlandese non prevede una giurisdizione speciale per le cause di diritto amministrativo. **LU:** le cause amministrative prevedono soltanto due gradi di giudizio.

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

– Accesso ai metodi alternativi di risoluzione delle controversie –

Il grafico 30 mostra gli sforzi degli Stati membri nel promuovere l'uso volontario di metodi alternativi di risoluzione delle controversie attraverso incentivi specifici, che possono variare a seconda del settore del diritto<sup>70</sup>.

**Grafico 30: promuovere e incentivare il ricorso ai metodi ADR, 2019 (\*)** (fonte: Commissione europea<sup>71</sup>)



(\*) Massimo possibile: 52 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 dai tribunali riguardo ai metodi ADR; 5) coordinamento della mediazione/dell'ADR presso i tribunali; 6) pubblicazione di valutazioni sull'uso dei metodi ADR; 7) pubblicazione di statistiche sull'uso dei metodi ADR; 8) copertura (totale o parziale) dei costi sostenuti con i metodi ADR mediante il patrocinio a spese dello Stato; 9) rimborso totale o parziale delle spese di giustizia (comprese le imposte di registro qualora si ricorra con successo ai metodi ADR); 10) possibilità di non avvalersi di un avvocato per la procedura ADR; 11) possibilità per il giudice di agire come mediatore; 12) entrata in vigore dell'esecutività in tribunale di un accordo raggiunto dalle parti; e 13) utilizzo di strumenti elettronici per risolvere la controversia attraverso i metodi ADR. A ciascuno dei 13 indicatori è stato assegnato un punto per ogni settore del diritto. **CZ**: non sono disponibili i dati per le controversie amministrative. **DK**: ogni tribunale dispone di un ambasciatore responsabile della promozione dell'uso della mediazione. I tribunali amministrativi hanno la possibilità di proporre alle parti di ricorrere alla mediazione. **IE**: le cause amministrative sono incluse nella categoria delle cause civili e commerciali. **EL**: l'ADR esiste nel settore delle procedure di appalto pubblico dinanzi ai tribunali amministrativi di appello. **ES**: l'ADR è obbligatoria nelle cause in materia di diritto del lavoro. **LT**: un segretario presso l'amministrazione dei tribunali nazionali coordina i processi di mediazione giudiziaria nei tribunali. **PT**: per le controversie civili/commerciali, le spese di giustizia sono rimborsate solo nelle cause dinanzi a giudici di pace. **SK**: il sistema giuridico slovacco non sostiene il ricorso all'ADR per fini amministrativi. **SE**: i giudici hanno discrezionalità procedurale in merito all'ADR. Cercare conciliazioni è un compito obbligatorio per il giudice, a meno che non sia inappropriato per la natura del caso.

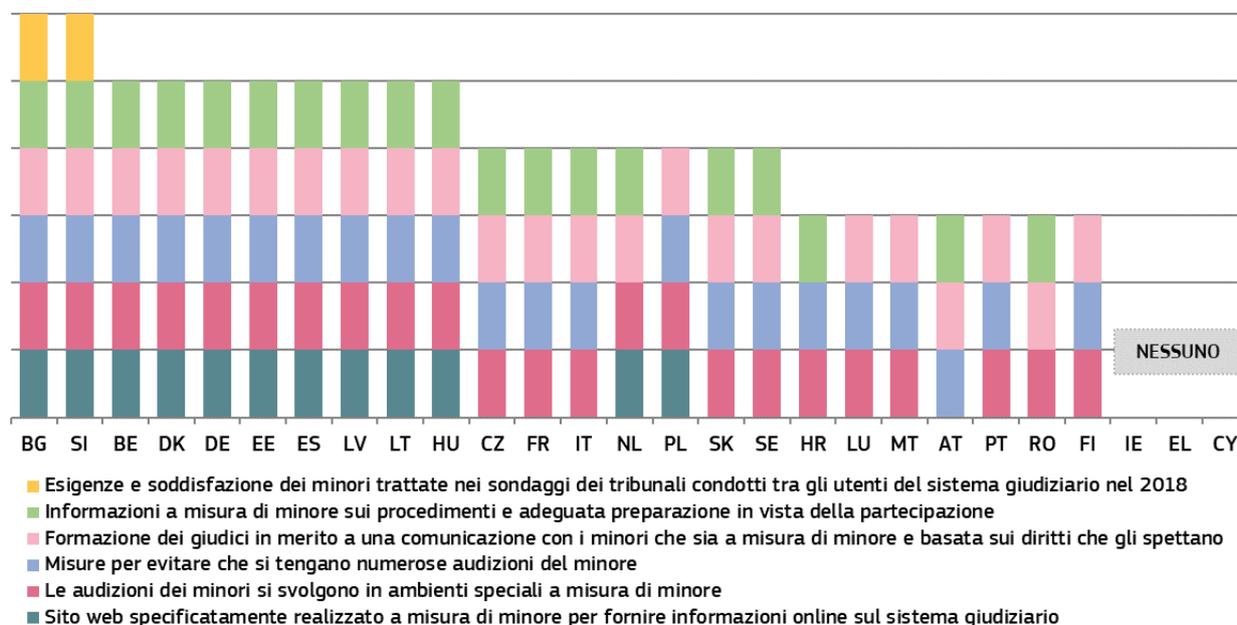
<sup>70</sup> L'incentivazione e la promozione dell'uso dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie non prevedono l'uso obbligatorio dei metodi ADR prima di adire il tribunale, in quanto tali obblighi suscitano dubbi circa la loro compatibilità con il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice sancito dalla Carta.

<sup>71</sup> Dati del 2019 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

– Giustizia a misura di minore –

Il grafico 31 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 31: giustizia a misura di minore, 2019 (\*) (fonte: Commissione europea<sup>72</sup>)**



### 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.

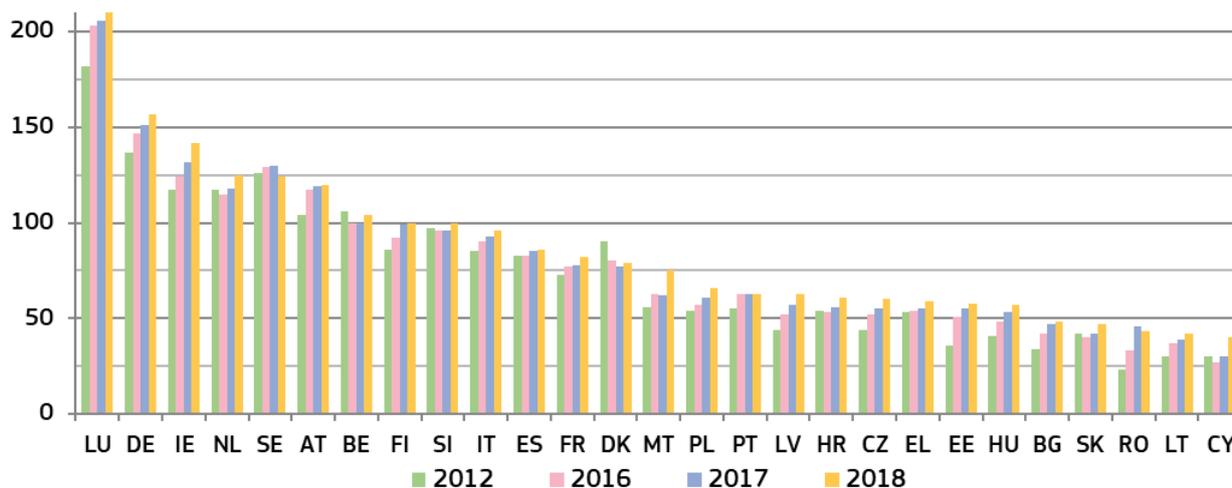
– Risorse finanziarie –

I grafici riportati in appresso mostrano l'effettiva spesa delle amministrazioni pubbliche per la gestione del sistema giudiziario (penitenziari esclusi), tanto per abitante (grafico 32) quanto per percentuale del prodotto interno lordo (PIL) (grafico 33) e, infine, le principali categorie di spesa dei tribunali (grafico 34)<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Dati del 2019 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

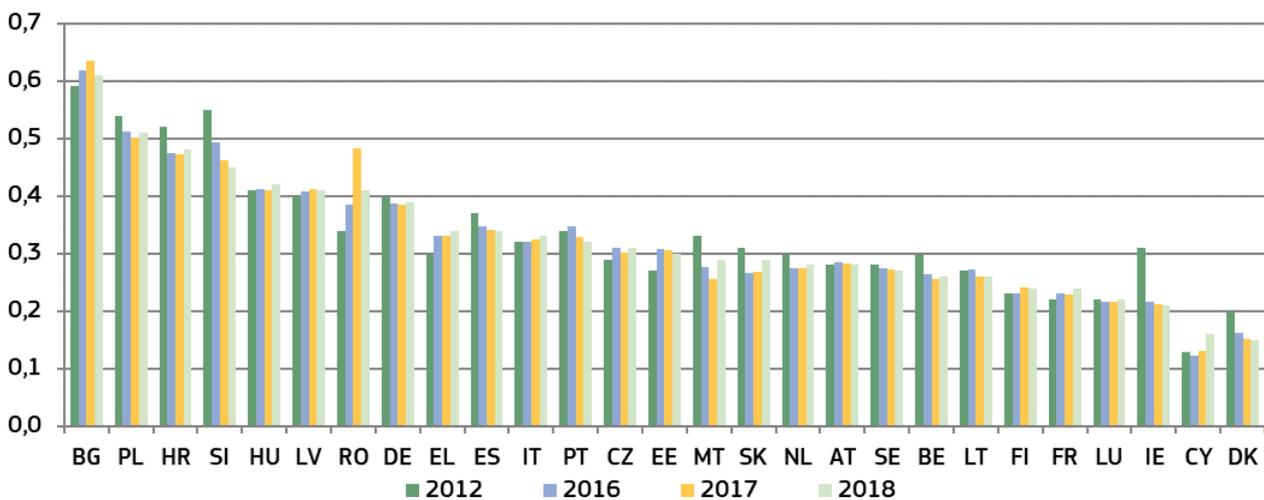
<sup>73</sup> Spesa totale (effettiva) delle amministrazioni pubbliche per l'amministrazione, la gestione e il supporto ai tribunali amministrativi, civili e penali e al sistema giudiziario, inclusi l'imposizione di sanzioni pecuniarie e la composizione di vertenze giuridiche da parte dei tribunali e la gestione dell'istituto della libertà condizionata e il patrocinio a spese dello Stato, nonché la rappresentanza e la consulenza legale per conto dell'amministrazione pubblica o per conto di altri fornita dallo Stato in denaro o in servizi, escluse le amministrazioni penitenziarie (dati relativi ai conti nazionali, classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche, gruppo 03.3), tabella Eurostat *gov\_10a\_exp*, disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

**Grafico 32: spesa totale delle amministrazioni pubbliche per i tribunali, 2012, 2016-2018 (\*)**  
(in euro per abitante) (fonte: Eurostat)



(\*) Gli Stati membri sono ordinati in base alla spesa nel 2018 (dalla più alta alla più bassa). I dati del 2018 per ES, FR, HR, PT e SK sono provvisori.

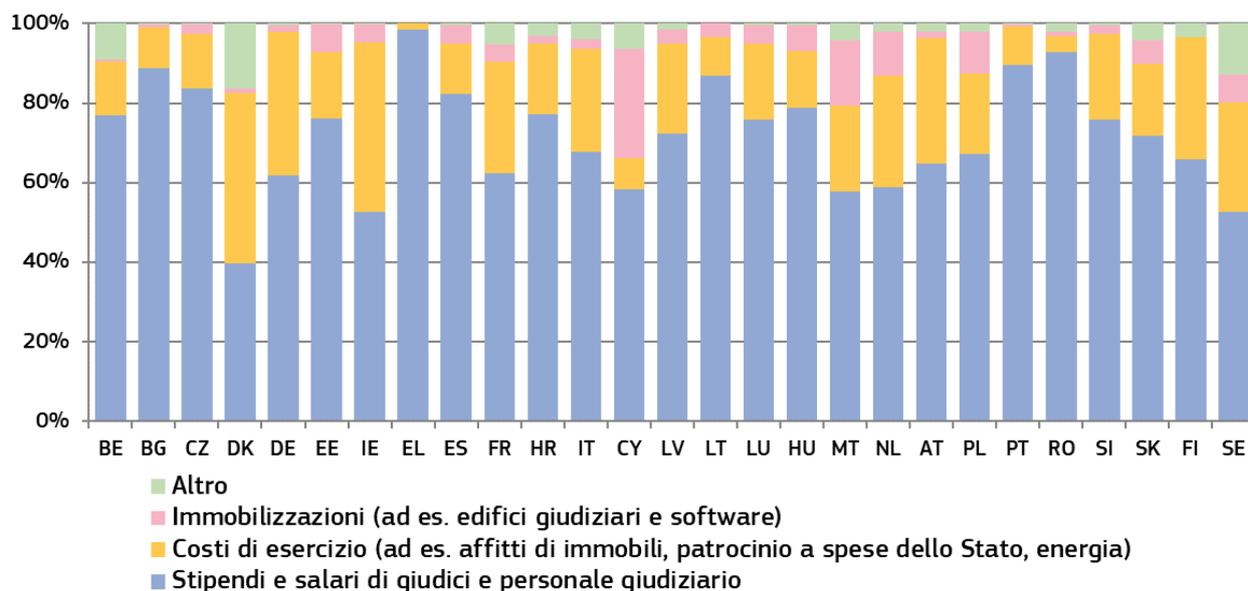
**Grafico 33: spesa totale delle amministrazioni pubbliche per i tribunali, 2012, 2016-2018 (\*)**  
(in percentuale del PIL) (fonte: Eurostat)



(\*) Gli Stati membri sono ordinati in base alla spesa nel 2018 (dalla più alta alla più bassa). I dati del 2018 per ES, FR, HR, PT e SK sono provvisori.

Il grafico 34 illustra le principali categorie economiche che costituiscono la spesa delle amministrazioni pubbliche per i tribunali: 1) stipendi e salari di giudici e personale giudiziario, compresi i contributi sociali ("redditi da lavoro dipendente"<sup>74</sup>); 2) costi di esercizio per beni e servizi utilizzati dai tribunali quali affitti di immobili, materiali di consumo per ufficio, energia e patrocinio a spese dello Stato ("consumi intermedi"<sup>75</sup>); 3) investimento in immobilizzazioni, quali edifici giudiziari e software ("formazione lorda di capitale fisso"<sup>76</sup>); e 4) altre spese.

**Grafico 34: spesa totale delle amministrazioni pubbliche per i tribunali per categoria (\*)**  
(nel 2018, espressa come percentuale della spesa totale) (fonte: Eurostat)



(\*) I dati per *ES*, *FR*, *HR* e *SK* sono provvisori, i dati per *PT* sono stimati.

#### – 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.

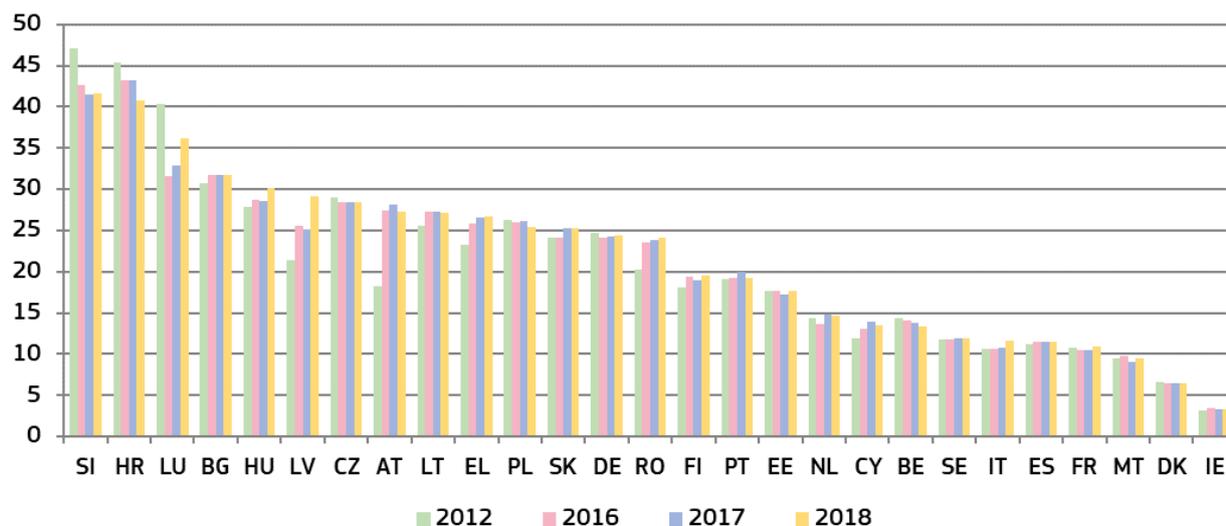
<sup>74</sup> I redditi da lavoro dipendente sono costituiti da salari e stipendi in denaro o in natura (D.11) e dai contributi sociali effettivi e figurativi del datore di lavoro (D.121 e D.122). Cfr.: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation\\_of\\_employees](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation_of_employees).

<sup>75</sup> I consumi intermedi costituiscono un concetto di contabilità nazionale che misura il valore dei beni e dei servizi utilizzati come fattori produttivi da un processo di produzione. Esclude le immobilizzazioni il cui consumo è registrato come consumo di capitali fissi. I beni e i servizi possono essere trasformati o consumati dal processo di produzione.

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

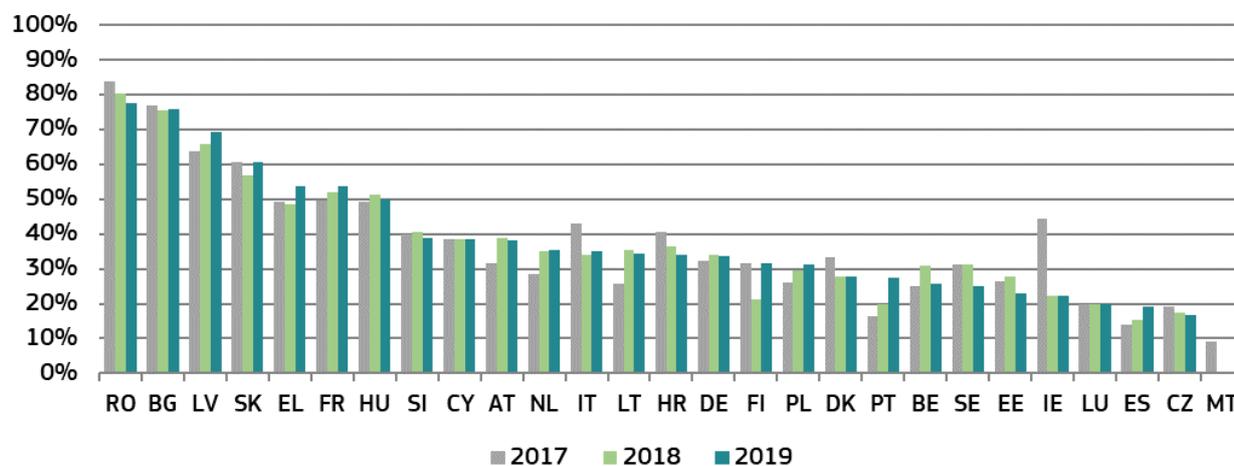
<sup>76</sup> La formazione lorda di capitale fisso, abbreviata in FLCF, è costituita da investimenti dei produttori residenti in immobilizzazioni durante un determinato periodo, deducendo le cessioni. Include anche talune aggiunte al valore di attività non prodotte realizzate da produttori o unità istituzionali. Le immobilizzazioni sono attività materiali o immateriali generate come prodotti risultanti da processi produttivi, utilizzate ripetutamente o in modo continuativo per più di un anno. Cfr. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross\\_fixed\\_capital\\_formation\\_\(GFCF\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_fixed_capital_formation_(GFCF)).

**Grafico 35: numero di giudici, 2012-2018 (\*) (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 Rechtspleger/ausiliari di giustizia, figura che esiste soltanto in alcuni Stati membri. **AT**: i dati sulla giustizia amministrativa sono introdotti per la prima volta per il ciclo 2016. **EL**: il numero complessivo dei giudici togati include categorie diverse di anno in anno, cosa che ne spiega in parte la variazione. Dal 2016 i dati relativi al numero di giudici professionali comprendono tutti i gradi della giustizia penale e civile, nonché i giudici amministrativi. **IT**: le commissioni regionali di verifica, le commissioni fiscali locali e i tribunali militari non sono presi in considerazione. **LU**: i numeri sono stati rivisti seguendo una metodologia migliorata.

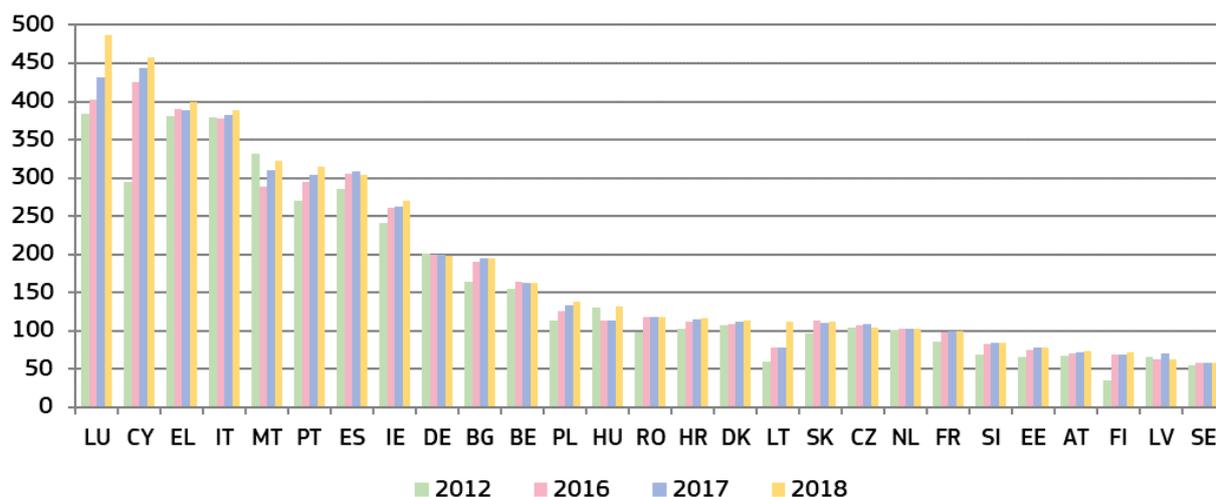
**Grafico 36: percentuale di donne tra i giudici togati delle Corti supreme nel 2017-2019 (\*) (fonte: Commissione europea<sup>77</sup>)**



(\*) suddivise in base ai dati 2019, dalla più alta alla più bassa.

<sup>77</sup> Dati del 2019. Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, banca dati sulle statistiche di genere, disponibile all'indirizzo: [http://eige.europa.eu/it/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm\\_jud\\_natcrt\\_wmid\\_natcrt\\_supcrt](http://eige.europa.eu/it/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natcrt_wmid_natcrt_supcrt).

**Grafico 37: numero di avvocati, 2012-2018 (\*) (per 100 000 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)**

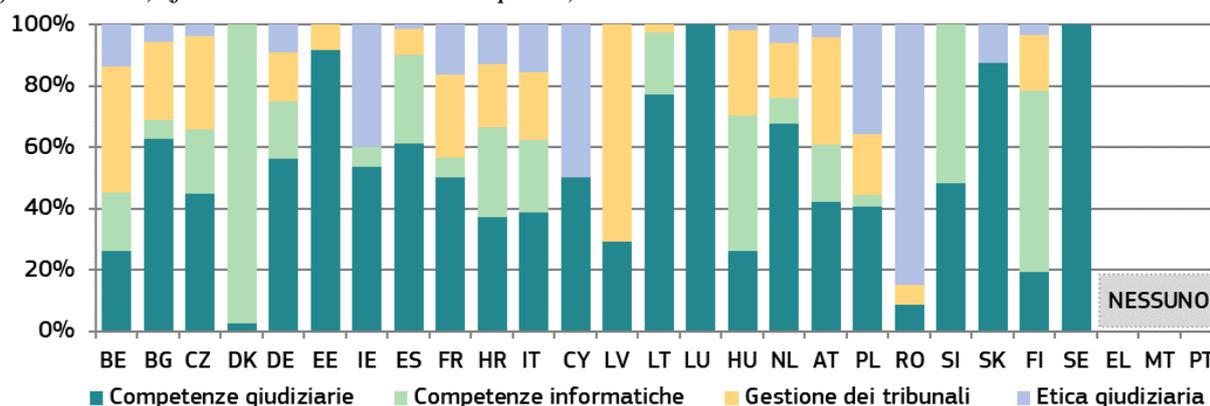


(\*) Secondo la metodologia della CEPEJ, l'avvocato è una persona qualificata e autorizzata in base alla normativa nazionale a patrocinare e agire per conto dei suoi clienti, esercitare un'attività giuridica professionale, stare in giudizio od offrire consulenza ai propri clienti oppure rappresentarli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

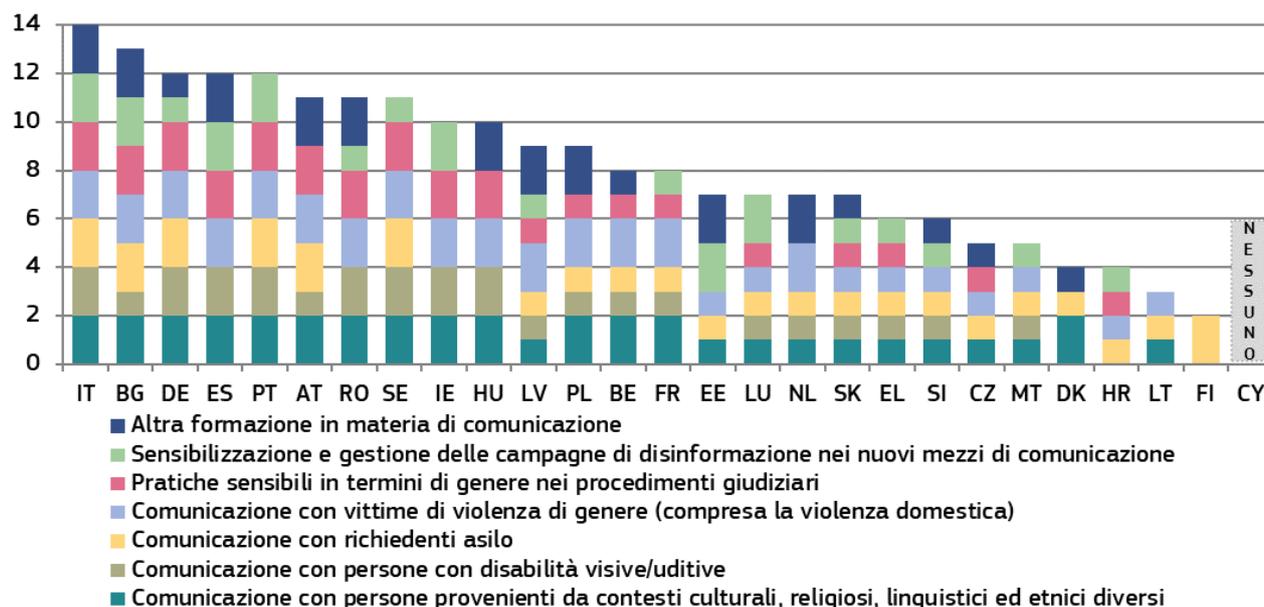
**Grafico 38: percentuale di formazione continua dei giudici relativa a varie tipologie di competenze, 2018 (\*) (in percentuale sul totale dei giudici che partecipano a questi tipi di formazione) (fonte: Commissione europea<sup>78</sup>)**



(\*) (\*) Il grafico 38 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 responsabili della formazione giudiziaria non hanno organizzato attività di formazione specifiche sulle competenze selezionate. **DK**: compreso il personale giudiziario. **AT**: compresi i pubblici ministeri.

<sup>78</sup> Dati del 2018 raccolti in collaborazione con la rete europea di formazione giudiziaria e CEPEJ. La voce "competenze giudiziarie" (ruolo di giudice) include attività quali la conduzione di udienze, la redazione di decisioni o l'oratoria.

**Grafico 39: disponibilità di formazione in materia di comunicazione per i giudici, 2019 (\*)**  
(fonte: Commissione europea<sup>79</sup>)



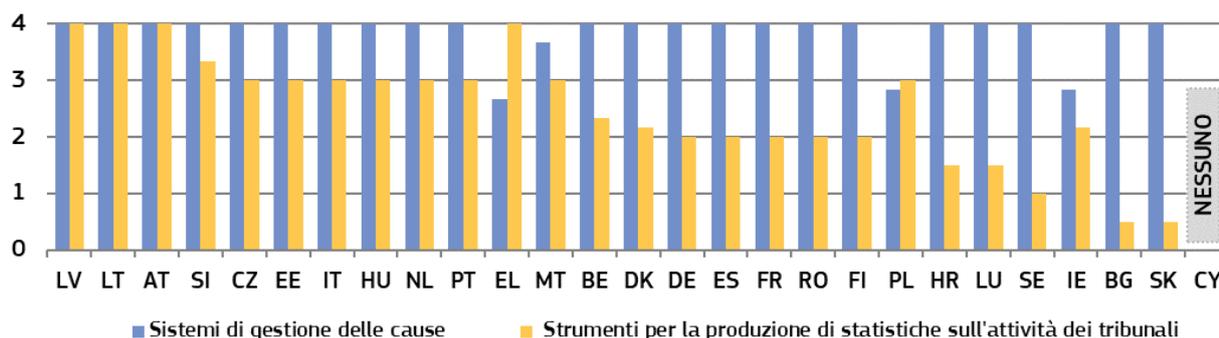
(\*) Massimo possibile: 14 punti. Agli Stati membri è stato assegnato 1 punto se dispongono di formazione iniziale e 1 punto se dispongono di formazione continua (massimo 2 punti per ciascun tipo di formazione). **DK**: non viene offerta alcuna formazione in materia di comunicazione con persone con disabilità visive o uditive perché lo Stato offre sostegno a tali persone sotto forma di strumenti o di un assistente in aula, ad esempio un interprete per sordi. Tra la formazione in materia di comunicazione figura: corsi rivolti a migliorare le abilità comunicative in pubblico e la comunicazione con i media (**BE, BG, EE, LV, NL, PL, RO, SK**); corsi su come porre le domande (**DE e AT**), corsi su come gestire le persone (**BE, ES, PL**) e formazione sulle competenze trasversali per migliorare la chiarezza nelle decisioni giudiziarie e i metodi di presentazione (**CZ, DK, LV, HU, PL, SK**).

### 3.2.3. Strumenti di valutazione

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

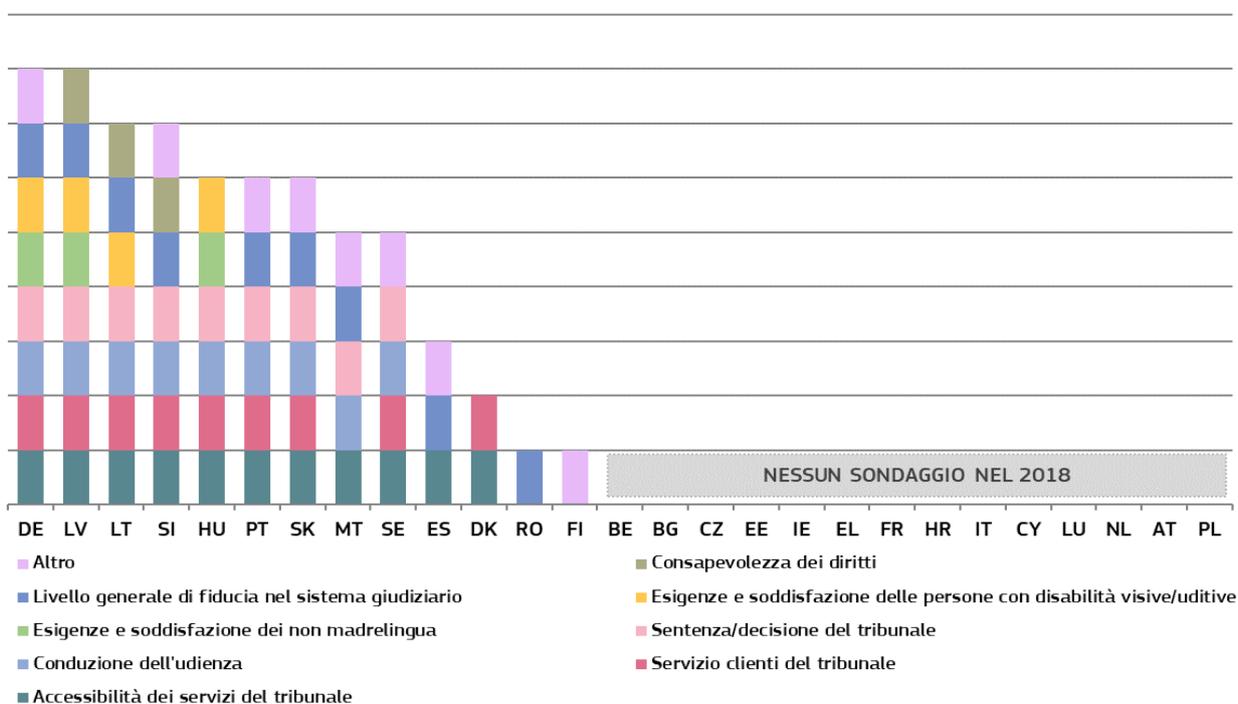
<sup>79</sup> Dati del 2019 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

**Grafico 40: disponibilità di TIC per la gestione delle cause e le statistiche sulle attività dei tribunali, 2018(\*)** (0 = disponibile presso lo 0 % dei tribunali; 4 = disponibile presso il 100 % dei tribunali<sup>80</sup>) (fonte: studio CEPEJ)



(\*) Nuova metodologia, i dati non sono confrontabili con gli anni precedenti.

**Grafico 41: aspetti trattati nei sondaggi condotti tra gli utenti del sistema giudiziario o i professionisti del diritto, 2018 (\*)** (fonte: Commissione europea<sup>81</sup>)

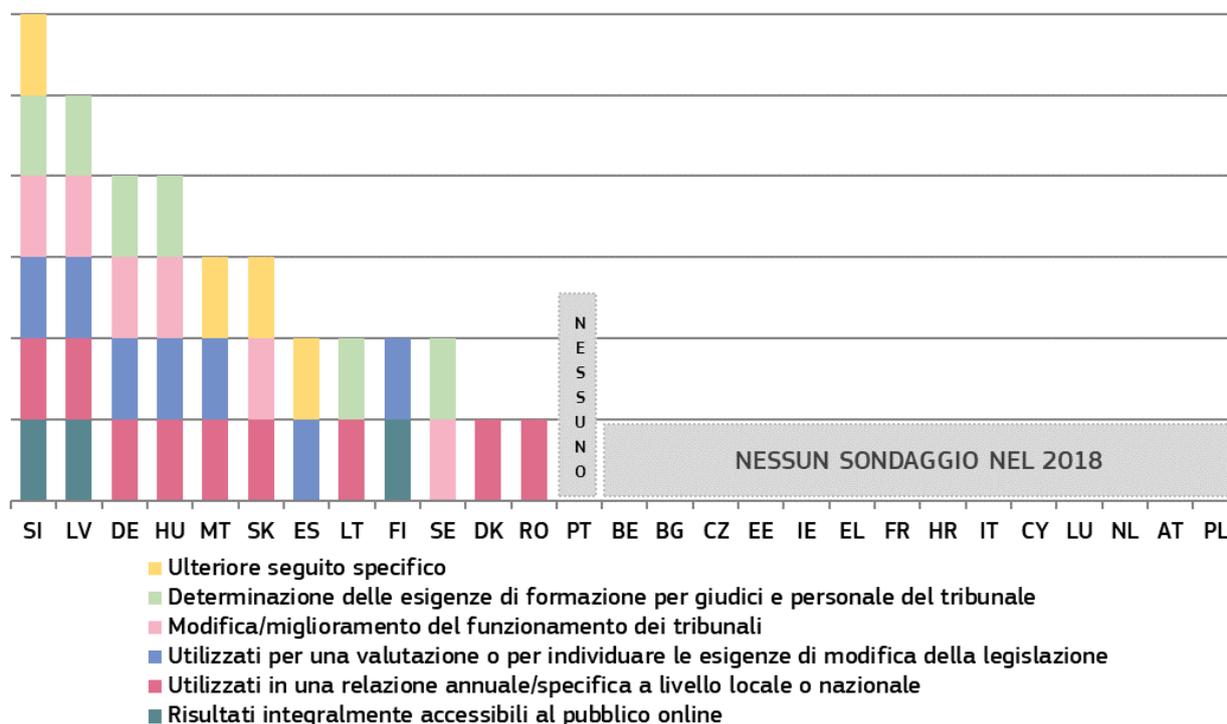


(\*) Agli Stati membri è stato assegnato un punto per ciascun aspetto trattato nel sondaggio, indipendentemente dal fatto che il sondaggio sia stato svolto a livello nazionale, regionale o di tribunale. La voce "Altri temi" comprende: sondaggi condotti tra gli avvocati sul funzionamento di determinati tribunali (ES); sensibilizzazione sulle misure nel settore delle TCI quale strumento per migliorare l'accessibilità per l'utente (MT); risorse e condizioni materiali dei tribunali (PT); domande riguardanti un progetto di correttezza procedurale (SI), possibilità di migliorare il funzionamento dei tribunali (SK); concezione di pene adeguate (FI); e soddisfazione dei professionisti del diritto e degli utenti del sistema giudiziario in relazione ai servizi resi dal sistema stesso (SE). In DE è stata condotta una serie di sondaggi diversi a livello di Stati federali.

<sup>80</sup> Dati del 2018. Le percentuali relative alle attrezzature, che vanno dal 100 % (dispositivi pienamente operativi) allo 0 % (assenza di dispositivi), indicano la presenza operativa nei tribunali del dispositivo presentato nel grafico, in base alla scala seguente: 100 % = 4 punti se applicabile a tutte le questioni/1,33 punti per questione specifica; 50-99 % = 3 punti se applicabile a tutte le questioni/1 punto per questione specifica; 10-49 % = 2 punti se applicabile a tutte le questioni/0,66 punto per questione specifica; 1-9 % = 1 punto se applicabile a tutte le questioni/0,33 punti per questione specifica). Con "questione specifica" ci si riferisce al tipo di contenzioso trattato (civile/commerciale, penale, amministrativo o di altro tipo).

<sup>81</sup> Dati del 2018 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

**Grafico 42: seguito dei sondaggi condotti tra gli utenti del sistema giudiziario o i professionisti del diritto, 2018 (\*) (fonte: Commissione europea<sup>82</sup>)**



(\*) Agli Stati membri è stato assegnato un punto per tipo di seguito. La categoria "Ulteriore seguito specifico" comprendeva: ispezione (ES); utilizzo quale orientamento per la definizione di politiche interne (MT); pubblicazione di strumenti informativi destinati al pubblico (SI); e relazioni di autovalutazione dei tribunali (SK).

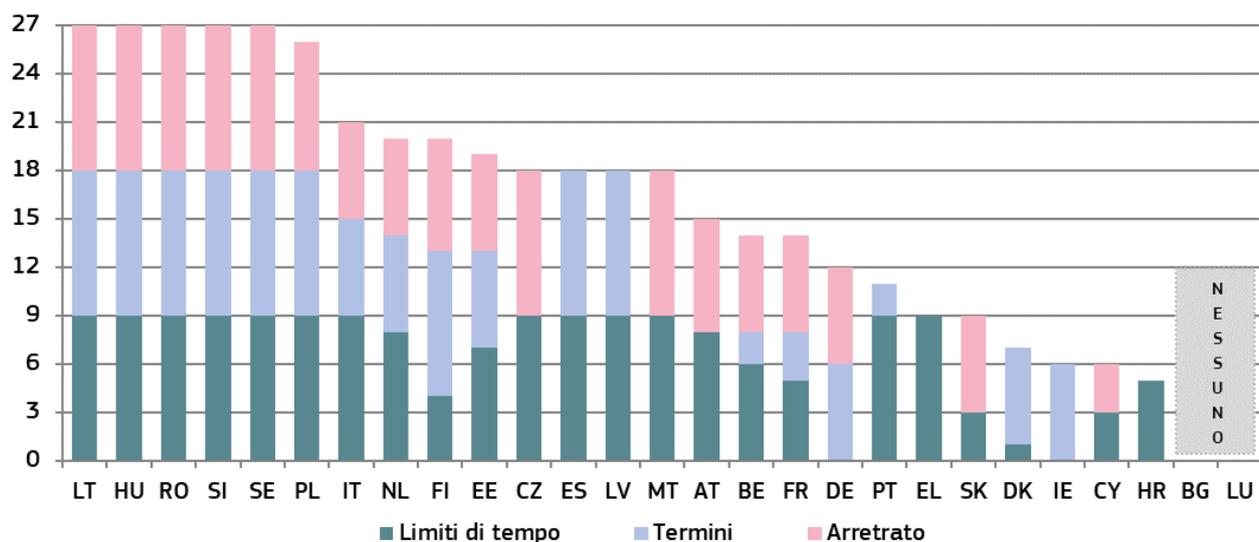
### 3.2.4. Norme

Le norme possono accrescere la qualità dei sistemi giudiziari. A seguito della panoramica delle norme sulle tempistiche e sulle informazioni per le parti di cui alla precedente edizione, il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 si concentra sulle tempistiche, sugli arretrati e sui termini come strumento di gestione nel contesto del potere giudiziario<sup>83</sup>. Il grafico 43 presenta una panoramica degli Stati membri che utilizzano misure standard in materia di limiti di tempo, termini e arretrato e include per la prima volta informazioni suddivise per ambiti del diritto e gradi di giudizio per i quali sono previste tali norme. I limiti di tempo sono scadenze quantitative, ad esempio il numero massimo di giorni intercorrente tra la registrazione di una causa e la prima udienza. Sono considerate parte dell'arretrato le cause antecedenti uno specifico periodo di tempo. I termini sono obiettivi/pratiche misurabili, ad esempio l'indicazione di una percentuale prestabilita di cause da definire entro un certo periodo di tempo.

<sup>82</sup> Dati del 2018 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

<sup>83</sup> Nel quadro di valutazione UE della giustizia, le norme sui limiti di tempo e sui termini vanno oltre i requisiti derivanti dal diritto a essere giudicati entro un termine ragionevole sancito dall'articolo 47 della Carta e dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

**Grafico 43: presenza di norme relative alle tempistiche, 2019 (\*)** (fonte: Commissione europea<sup>84</sup>)



(\*) Agli Stati membri è stato assegnato 1 punto per grado (primo, secondo, ultimo) per settore del diritto (civile/commerciale, amministrativo e penale), qualora esistano norme definite. Massimo possibile: 27 punti. 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.

<sup>84</sup> Dati del 2019 raccolti in collaborazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali.

### 3.2.5. Sintesi sulla qualità dei sistemi giudiziari

Un accesso semplice, risorse sufficienti, strumenti di valutazione efficaci, nonché pratiche e norme appropriate sono i fattori che contribuiscono a un'elevata qualità dei sistemi giudiziari. I cittadini e le imprese si aspettano decisioni di elevata qualità da un sistema giudiziario efficiente. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 sviluppa il suo esame comparativo di questi fattori.

#### *Accessibilità*

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

- pressoché tutti gli Stati membri forniscono accesso a **talune informazioni online** in merito al loro sistema giudiziario, ivi compreso un portale web centralizzato con moduli online e formazione interattiva sui diritti legali (grafico 22). 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 (9) consente alle persone di verificare se hanno diritto o meno a beneficiare del patrocinio a spese dello Stato attraverso una simulazione online interattiva. Tuttavia le informazioni per i non madrelingua e le informazioni mirate rivolte alle persone con disabilità visive o uditive sono disponibili nella maggior parte degli Stati membri;
- 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 all'anno precedente, l'accessibilità al patrocinio a spese dello Stato è rimasta stabile. Allo stesso tempo, nel corso degli anni tale patrocinio è diventato meno accessibile in taluni Stati membri. Il livello delle spese di giustizia (grafico 24) è rimasto sostanzialmente stabile dal 2016, sebbene il carico delle spese di giudizio continui a essere proporzionalmente più alto 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;
- per la prima volta, il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 presenta informazioni sulle **spese di giustizia e sulla ripetibilità delle spese legali nelle cause commerciali**. 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. Per la prima volta, 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 dei tribunali. 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;
- la **disponibilità di mezzi elettronici** durante i procedimenti giudiziari contribuisce a facilitare l'accesso alla giustizia e a ridurre i ritardi e i costi. Il grafico 27 indica che in più della metà degli Stati membri la presentazione di un'istanza e l'invio di atti di citazione in forma elettronica non sono ancora operativi o sono possibili solo in misura limitata, come si è già visto nel quadro di valutazione UE della giustizia 2019. Rimangono grandi lacune, in particolare, per quanto riguarda la possibilità di seguire i procedimenti giudiziari online; in questo ambito nessuno Stato membro è stato in grado di rendere il servizio pienamente operativo in tutti i tribunali e in ogni settore del diritto;
- rispetto agli anni precedenti, l'**accesso online alle sentenze dei tribunali** (grafico 28) è rimasto stabile, in particolare per quanto concerne la pubblicazione di sentenze di grado più

elevato: 19 Stati membri pubblicano tutte le sentenze civili/commerciali ed amministrative e lo stesso numero di Stati membri pubblica anche tutte le sentenze penali di grado più elevato. Questi numeri positivi invitano tutti gli Stati membri a migliorare ulteriormente, in quanto le decisioni di grado più elevato svolgono un ruolo importante ai fini della coerenza della giurisprudenza. Per quanto concerne i gradi più bassi, il numero di Stati membri che pubblica tutte le sentenze è ancora notevolmente inferiore sia per le sentenze penali che per quelle civili/commerciali ed amministrative; tale numero è stabile dal 2017;

- il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 approfondisce l'esame delle **disposizioni vigenti negli Stati membri che possono agevolare la redazione di decisioni giudiziarie leggibili meccanicamente** (grafico 29). Tutti gli Stati membri prevedono almeno alcune disposizioni per le cause civili/commerciali, amministrative e penali. Si possono tuttavia osservare notevoli differenze tra gli Stati membri. Sembra che i tribunali amministrativi si trovino in una fase relativamente più avanzata per quanto riguarda la creazione di fattori favorevoli a istituire un sistema giudiziario aperto all'uso di algoritmi. 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;
- il numero di Stati membri che promuovono l'uso volontario di **metodi alternativi di risoluzione delle controversie** (ADR) (grafico 30) per le controversie private ha continuato ancora a crescere rispetto agli anni precedenti. Tale risultato è stato ottenuto principalmente introducendo maggiori incentivi per l'uso dell'ADR in diversi settori del diritto. Per il secondo anno consecutivo sono state prese in considerazione le controversie amministrative, che hanno evidenziato un lieve aumento, in quanto ora più della metà degli Stati membri autorizza il ricorso all'ADR in tale contesto;
- per la prima volta il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 presenta una panoramica consolidata delle misure adottate dagli Stati membri a favore di un **sistema giudiziario a misura di minore** (grafico 31). Quasi tutti gli Stati membri adottano almeno alcune disposizioni per i minori, prevedendo udienze a misura di minore (anche a livello dell'ambiente in cui vengono svolte) e misure per evitare la prevalenza della pratica di disporre numerose audizioni del minore. Tuttavia, meno della metà degli Stati membri ha appositi siti web adatti ai minori che forniscono informazioni sul sistema giudiziario.

### *Risorse*

Disporre di sistemi giudiziari di alta qualità negli Stati membri richiede livelli sufficienti di risorse finanziarie e umane, compresi gli investimenti necessari in infrastruttura fisica e tecnica, un'adeguata formazione iniziale e continua nonché diversità tra i giudici, ivi compreso l'equilibrio di genere. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 mostra quanto segue:

- in termini di **risorse finanziarie**, dai dati emerge che, nel complesso, nel 2018 la spesa totale delle amministrazioni pubbliche per i tribunali 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 32 e 33). Quasi tutti gli Stati membri hanno aumentato la propria spesa pro capite nel 2018 (un aumento rispetto al 2017) e la maggioranza di essi ha incrementato anche la spesa in percentuale del PIL;
- come nel 2019, il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 presenta anche la **ripartizione della spesa totale in categorie diverse** sulla base dei dati raccolti da Eurostat. Il grafico 34 mostra differenze significative nei modelli di spesa tra gli Stati membri. Da un lato, mentre gli stipendi e i salari dei giudici e del personale giudiziario (compresi i contributi sociali) rappresentano la quota maggiore nella maggior parte degli Stati membri, gli investimenti in immobilizzazioni quali edifici giudiziari e software sono in genere molto bassi e, in alcuni Stati membri, addirittura assenti. 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 piuttosto che nella maggior parte degli altri. Questa ripartizione è rimasta relativamente stabile negli anni (grafico 34);

- **presso le Corti supreme le donne** rappresentano ancora meno del cinquanta per cento dei giudici nella maggior parte degli Stati membri (grafico 36). Per il triennio considerato, dal 2017 al 2019, le tendenze presentano disparità tra gli Stati membri, ma la percentuale di donne che svolgono l'attività di giudice presso le Corti supreme è in crescita 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 dei tribunali ed etica giudiziaria e la percentuale di giudici che riceve questo tipo di formazione rimane bassa in gran parte dei paesi (grafico 38). Per quanto concerne la formazione in materia di comunicazione con gruppi vulnerabili di parti, si conferma la tendenza al miglioramento, in particolare a beneficio di persone con disabilità visive/uditive, vittime di violenza di genere e richiedenti asilo (grafico 39). I corsi di formazione sulla sensibilizzazione in merito alla disinformazione e alla capacità di gestirla sono anch'essi più diffusi rispetto all'anno precedente.

#### *Strumenti di valutazione*

- Sebbene la maggior parte degli Stati membri abbia attuato pienamente **sistemi TIC di gestione delle cause** (con poche eccezioni), continuano a rimanere lacune per quanto riguarda gli strumenti per la produzione di statistiche sulle attività dei tribunali (grafico 40). Tali sistemi sostengono varie finalità, tra le quali la generazione di statistiche, e devono essere attuati in maniera coerente nel contesto del sistema giudiziario. Alcuni Stati membri dispongono di sistemi di allerta precoce che consentono di rilevare i malfunzionamenti o il mancato rispetto delle norme di trattamento delle cause, il che consente l'individuazione di soluzioni tempestive. In alcuni Stati membri non è ancora possibile garantire una raccolta di dati a livello nazionale in tutti i settori della giustizia.
- Il **ricorso a sondaggi** tra gli utenti del sistema giudiziario e i professionisti del diritto (grafico 41) è diminuito ancora e un numero crescente 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 bisogni speciali o alla consapevolezza delle persone dei propri diritti. Pressoché tutti gli Stati membri che hanno utilizzato sondaggi hanno altresì assicurato un seguito in merito agli stessi (grafico 42), 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.

#### *Norme*

Le norme possono accrescere la qualità dei sistemi giudiziari. La presente edizione del quadro di valutazione UE della giustizia continua a esaminare in maniera più approfondita talune norme volte a migliorare le tempistiche dei procedimenti e le suddivide in modo più dettagliato, tenendo conto del grado e del settore del diritto per cui è prevista tale norma.

- Quasi tutti gli Stati membri applicano norme relative alle tempistiche, sebbene non siano sviluppate allo stesso modo in tutti i gradi e settori del diritto. Le norme che fissano i limiti di

tempo (ad esempio tempo prestabilito dalla registrazione di una causa fino alla prima udienza) continuano a diffondersi sempre di più, mentre le norme sui termini (ad esempio specificando una percentuale predefinita di cause da completare entro un determinato periodo di tempo) e sull'arretrato restano al confronto meno comuni (grafico 43). Tuttavia, taluni Stati membri che si trovano a dover far fronte a sfide particolari in termini di efficienza attualmente non ne fanno uso o se ne avvalgono solo in misura limitata.

### 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 dalla Carta (articolo 47)<sup>85</sup>. Tale requisito presuppone a) l'indipendenza esterna, ossia la piena 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'ultimo<sup>86</sup>. 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 diritto<sup>87</sup>. 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 investimenti. Oltre agli indicatori sull'indipendenza percepita del sistema giudiziario provenienti da varie fonti, il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 presenta numerosi indicatori relativi al modo in cui i sistemi giudiziari sono organizzati per tutelare l'indipendenza della magistratura in determinate situazioni in cui la sua indipendenza potrebbe essere a rischio. Riflettendo il contributo fornito dalla rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ), dalla rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE (NPSJC) e dal gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 presenta indicatori aggiornati in relazione alle garanzie giuridiche relative ai procedimenti disciplinari concernenti i giudici e alla nomina dei membri dei Consigli di giustizia, nonché due nuove panoramiche sui procedimenti disciplinari concernenti i pubblici ministeri.

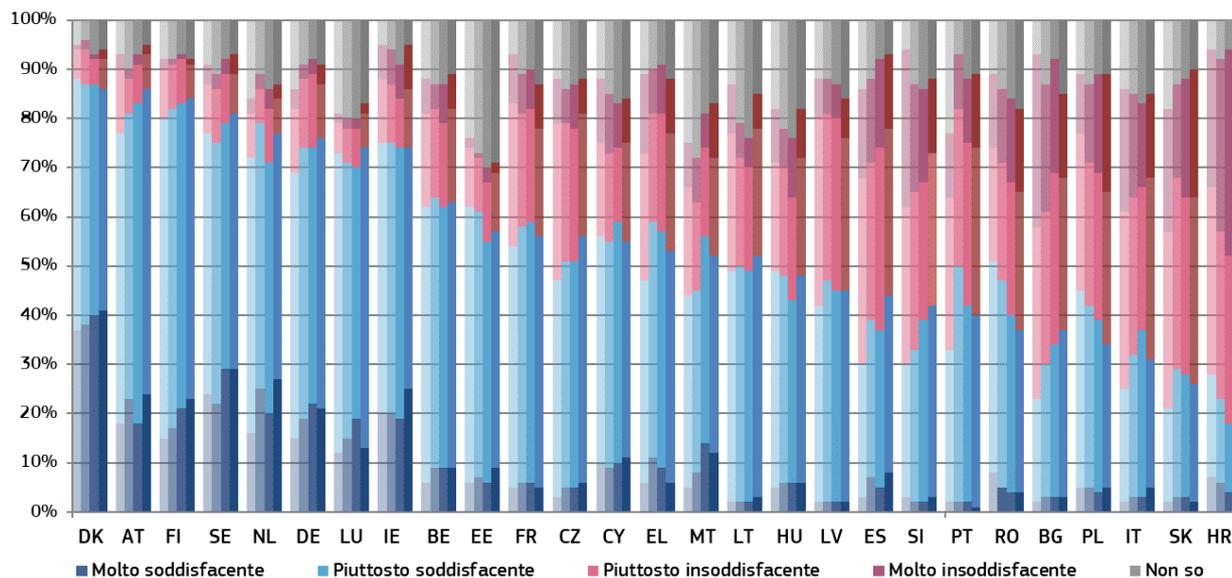
<sup>85</sup> Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=IT>.

<sup>86</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, 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 of 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.

<sup>87</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punto 44.

### 3.3.1. Indipendenza percepita del sistema giudiziario

**Grafico 44: indipendenza percepita della magistratura da parte dei cittadini (\*)**  
(fonte: Eurobarometro<sup>88</sup> — colori chiari: 2016, 2018 e 2019, colori scuri: 2020)

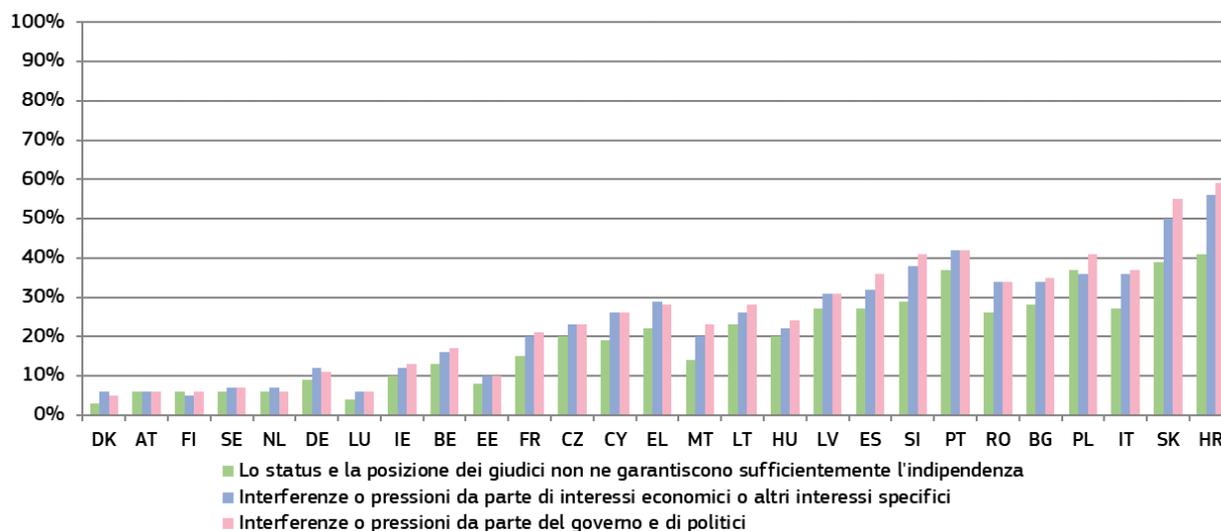


(\*) Gli Stati membri sono ordinati innanzitutto in base alla percentuale di intervistati che hanno affermato che l'indipendenza della magistratura è molto soddisfacente o piuttosto soddisfacente (complessivamente soddisfacente); se taluni Stati membri presentano una medesima percentuale per la valutazione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

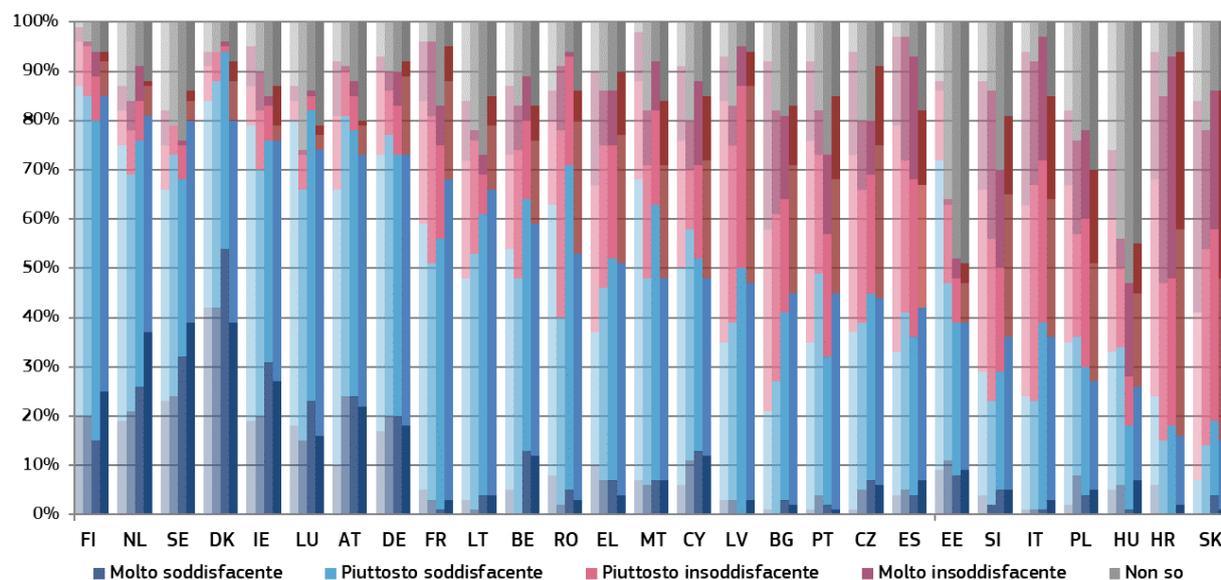
Il grafico 45 mostra i principali motivi indicati dagli intervistati per giustificare la loro percezione riguardo alla mancanza di indipendenza della magistratura. I cittadini intervistati che considerano "piuttosto insoddisfacente" o "molto insoddisfacente" l'indipendenza della magistratura potevano scegliere tra tre motivi per giustificare il loro giudizio. Gli Stati membri sono elencati nel medesimo ordine del grafico 44.

<sup>88</sup> Indagine Eurobarometro FL483, condotta tra il 7 e l'11 gennaio 2020. Risposte alla domanda: "In base alle Sue conoscenze, come giudica il sistema giudiziario in (paese dell'intervistato) in termini di indipendenza della magistratura? Pensa che sia molto soddisfacente, piuttosto soddisfacente, piuttosto insoddisfacente o molto insoddisfacente?", cfr.: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_it).

**Grafico 45: principali motivi per la percezione, da parte dei cittadini, della mancanza di indipendenza** (percentuale di tutti gli intervistati - un valore più elevato corrisponde ad una maggiore influenza) (fonte: Eurobarometro<sup>89</sup>)



**Grafico 46: indipendenza percepita della magistratura da parte delle imprese (\*)** (fonte: Eurobarometro<sup>90</sup> — colori chiari: 2017, 2018 e 2019, colori scuri: 2020)



(\*) 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

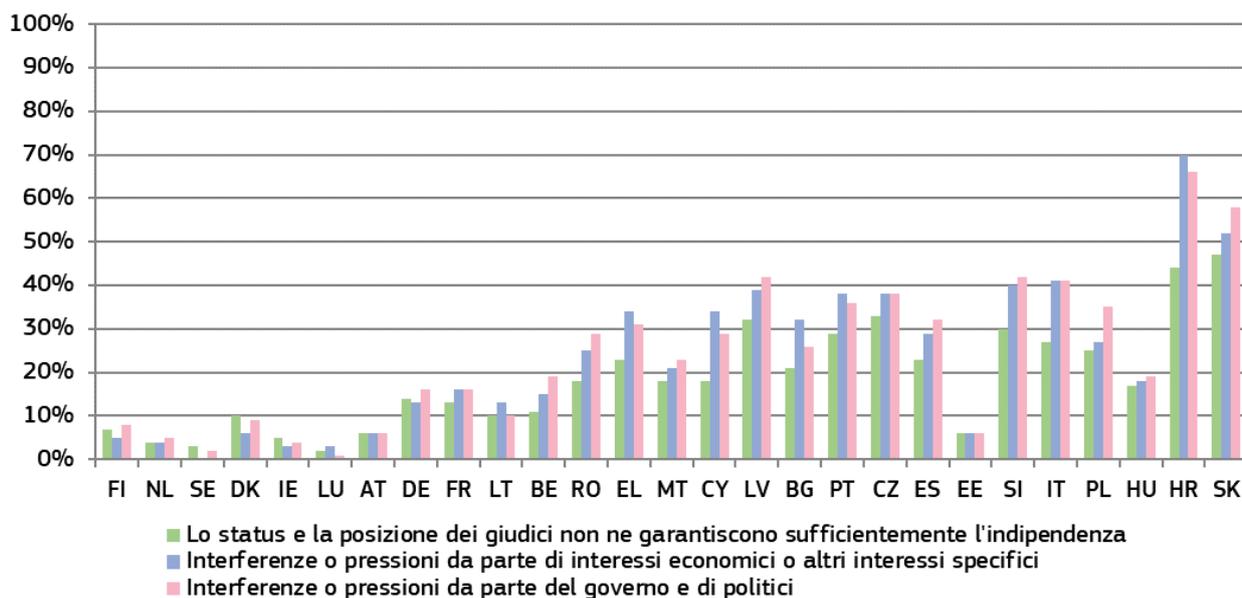
<sup>89</sup> Indagine Eurobarometro FL483, risposte alla domanda: "In che misura ciascuno dei seguenti motivi ha determinate il Suo giudizio circa l'indipendenza del sistema giudiziario in (paese dell'intervistato): moltissimo, abbastanza, non molto, per niente?".

<sup>90</sup> Indagine Eurobarometro FL484, condotta tra il 7 e il 20 gennaio 2019. Risposte alla domanda: "In base alle Sue conoscenze, come giudica il sistema giudiziario in (paese dell'intervistato) in termini di indipendenza della magistratura? Pensa che sia molto soddisfacente, piuttosto soddisfacente, piuttosto insoddisfacente o molto insoddisfacente?", cfr.: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_it).

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.

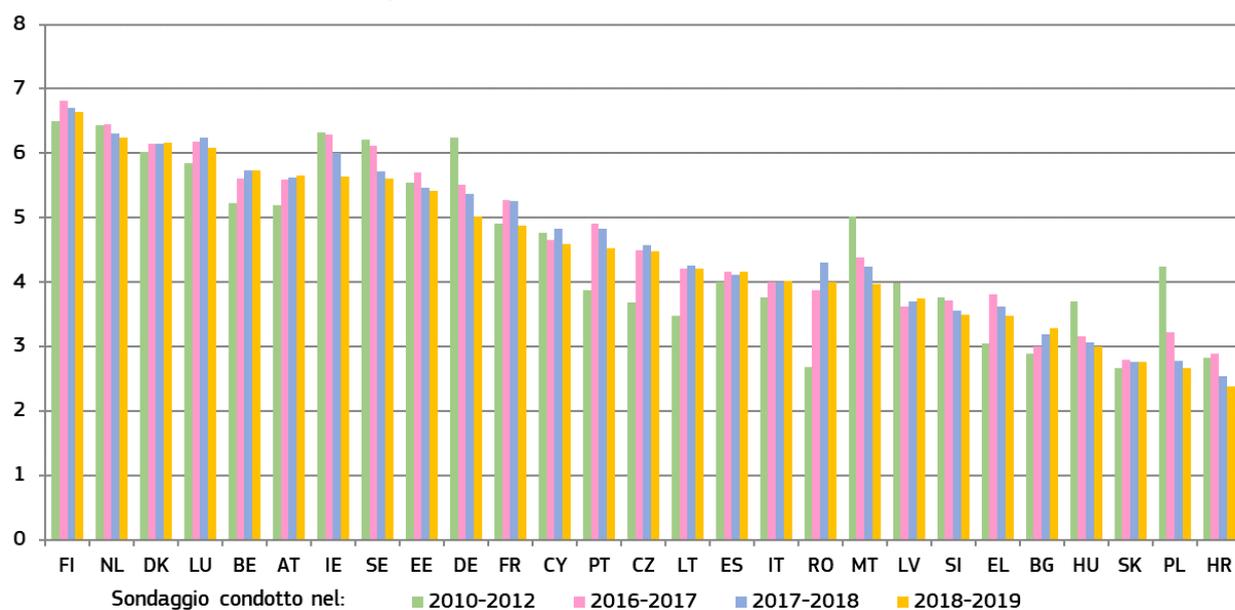
Il grafico 47 mostra i principali motivi indicati dagli intervistati per giustificare la loro percezione riguardo alla mancanza di indipendenza della magistratura. Gli intervistati tra le imprese che considerano "piuttosto insoddisfacente" o "molto insoddisfacente" l'indipendenza della magistratura potevano scegliere tra tre motivi per giustificare il loro giudizio. Gli Stati membri sono elencati nel medesimo ordine del grafico 46.

**Grafico 47: principali motivi per la percezione, da parte delle imprese, della mancanza di indipendenza** (percentuale di tutti gli intervistati - un valore più elevato corrisponde ad una maggiore influenza) (fonte: Eurobarometro<sup>91</sup>)



<sup>91</sup> Indagine Eurobarometro FL484; risposte alla domanda: "In che misura ciascuno dei seguenti motivi ha determinate il Suo giudizio circa l'indipendenza del sistema giudiziario in (paese dell'intervistato): moltissimo, abbastanza, non molto, per niente?".

**Grafico 48: indicatore FEM: percezione dell'indipendenza della magistratura da parte delle imprese, 2010-2019** (percezione — più il valore è elevato, migliore è la percezione) (fonte: *Forum economico mondiale* <sup>92</sup>)



### 3.3.2. Indipendenza strutturale

Le garanzie di indipendenza strutturale presuppongono l'esistenza di regole, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti<sup>93</sup>. Queste regole devono, in particolare, consentire di escludere non solo qualsiasi influenza diretta, sotto forma di

<sup>92</sup> Il Forum economico mondiale (FEM) basa il suo indicatore sulle risposte del sondaggio alla domanda: "Nel Suo paese, in che misura la magistratura è indipendente dalle influenze di membri di amministrazioni pubbliche, cittadini o imprese? [1 = per nulla indipendente; 7 = del tutto indipendente]". Al sondaggio ha partecipato un campione rappresentativo delle imprese che rappresentano i principali settori dell'economia (agricoltura, industria manifatturiera e non, nonché servizi) in tutti gli Stati membri interessati. Il sondaggio è stato condotto in diversi formati, dai colloqui faccia a faccia o telefonici con dirigenti d'impresa, all'invio per posta di formati cartacei e ai sondaggi online. Cfr. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2019>.

<sup>93</sup> 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 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.

istruzioni, ma anche le forme di influenza più indiretta che possano orientare le decisioni dei giudici interessati<sup>94</sup>.

Sono state elaborate norme europee, in particolare dal Consiglio d'Europa, ad esempio nella *Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2010 sui giudici: indipendenza, efficienza e responsabilità*<sup>95</sup>. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 presenta diversi indicatori relativi alle modalità organizzative dei sistemi giudiziari a tutela dell'indipendenza della magistratura.

La presente edizione del quadro di valutazione UE della giustizia comprende indicatori aggiornati su organi e autorità coinvolti in procedimenti disciplinari concernenti giudici (grafici 49 e 50) e sulla nomina dei giudici membri dei Consigli di giustizia (grafico 51 e 52)<sup>96</sup>. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 riporta anche informazioni su organi e autorità coinvolti in procedimenti disciplinari concernenti pubblici ministeri (grafici 53 e 54) e un grafico aggiornato più dettagliato su istruzioni a pubblici ministeri nei singoli casi (grafici 55)<sup>97</sup>. I grafici illustrano i quadri nazionali così come erano in vigore nel mese di dicembre 2019.

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

#### – Garanzie sui procedimenti disciplinari concernenti giudici –

I procedimenti disciplinari concernenti giudici sono tra le circostanze più sensibili in relazione all'indipendenza della magistratura. Secondo la Corte di giustizia il requisito di indipendenza impone che "le regole relative al regime disciplinare [...] di coloro che svolgono una funzione giurisdizionale offrano le garanzie necessarie per evitare qualsiasi rischio di utilizzo di un regime siffatto come sistema di controllo politico del contenuto delle decisioni giudiziarie"<sup>98</sup>. L'insieme delle garanzie individuate dalla Corte di giustizia come essenziali ai fini della salvaguardia dell'indipendenza del potere giudiziario include norme che definiscono sia i comportamenti che integrano illeciti disciplinari sia le sanzioni concretamente applicabili, che prevedono l'intervento di un organo indipendente conformemente a una procedura che garantisca appieno i diritti

---

<sup>94</sup> 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.

<sup>95</sup> Cfr. raccomandazione CM/Rec(2010)12 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità, adottata dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010 e relazione (in appresso: "la raccomandazione CM/Rec(2010)12").

<sup>96</sup> I grafici si basano sulle risposte fornite a un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia, che non sono membri dell'ENCJ oppure la cui adesione all'ENCJ è stata sospesa (CZ, DE, EE, CY, LU, AT, PL e FI), le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'UE.

<sup>97</sup> I grafici si basano sulle risposte a un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

<sup>98</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 5 novembre 2019, Commissione/Polonia, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, punto 114; sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punto 77, e sentenza del 25 luglio 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punto 67.

consacrati agli articoli 47 e 48 della Carta, in particolare i diritti della difesa, e che sanciscono la possibilità di contestare in sede giurisdizionale le decisioni degli organi disciplinari<sup>99</sup>. La Corte di giustizia ha affermato che "l'articolo 267 TFUE conferisce ai giudici nazionali la più ampia facoltà di adire la Corte [...] in qualsiasi momento da essi ritenuto opportuno"<sup>100</sup>. Secondo la Corte qualsiasi norma nazionale che inibisce tale discrezionalità "per evitare che [...] vengano inflitte sanzioni disciplinari" "lede le prerogative riconosciute ai giudici nazionali dall'articolo 267 TFUE e, pertanto, l'efficace cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali posta in essere dal meccanismo del rinvio pregiudiziale"<sup>101</sup>. La Corte in seguito ha dichiarato che "costituisce una garanzia inerente all'indipendenza dei giudici il fatto di non essere esposti a sanzioni disciplinari per [...] [la trasmissione] alla Corte [di] una domanda di pronuncia pregiudiziale"<sup>102</sup>.

Secondo le norme del Consiglio d'Europa, può essere promosso un procedimento disciplinare nei confronti dei giudici che non ottemperano ai loro doveri in modo efficace e adeguato<sup>103</sup>. L'interpretazione della legge, l'apprezzamento dei fatti o la valutazione delle prove effettuate dai giudici per deliberare su affari giudiziari non deve fondare responsabilità disciplinare o civile, tranne nei casi di dolo e colpa grave<sup>104</sup>. Inoltre, il procedimento disciplinare deve essere condotto da un'autorità indipendente in qualità di tribunale con tutte le garanzie dell'equo processo. Il giudice soggetto a tale procedimento disciplinare deve avere il diritto di impugnare la decisione e la sanzione. Le sanzioni disciplinari devono essere proporzionate<sup>105</sup>.

Il grafico 49 presenta una panoramica aggiornata delle autorità che decidono in materia di sanzioni disciplinari nei confronti dei giudici ordinari, che possono essere: a) autorità ordinarie indipendenti quali i tribunali (Corte suprema, tribunale amministrativo o presidente del tribunale) o i Consigli di giustizia; oppure b) altre autorità i cui membri sono specificamente nominati dal Consiglio di giustizia, da giudici o dal potere esecutivo.

---

<sup>99</sup> Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punto 77, e sentenza del 25 luglio 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punto 67.

<sup>100</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 5 luglio 2016, *Ognyanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, punto 17. Cfr. anche Corte di giustizia dell'Unione europea, 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 103.

<sup>101</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 5 luglio 2016, *Ognyanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, punto 25.

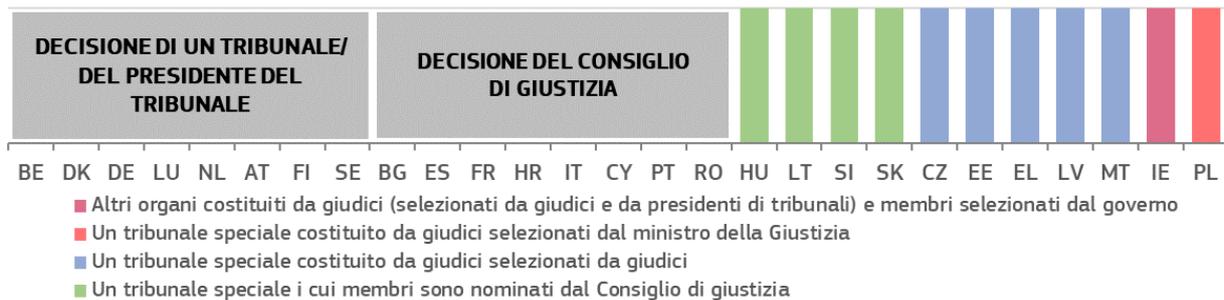
<sup>102</sup> Corte di giustizia, ordinanza del 12 febbraio 2019, *RH*, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110, punto 47.

<sup>103</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12, punto 69.

<sup>104</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12, punto 66.

<sup>105</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12, punto 69.

**Grafico 49: autorità che decide le sanzioni disciplinari nei confronti dei giudici (\*)<sup>106</sup>**



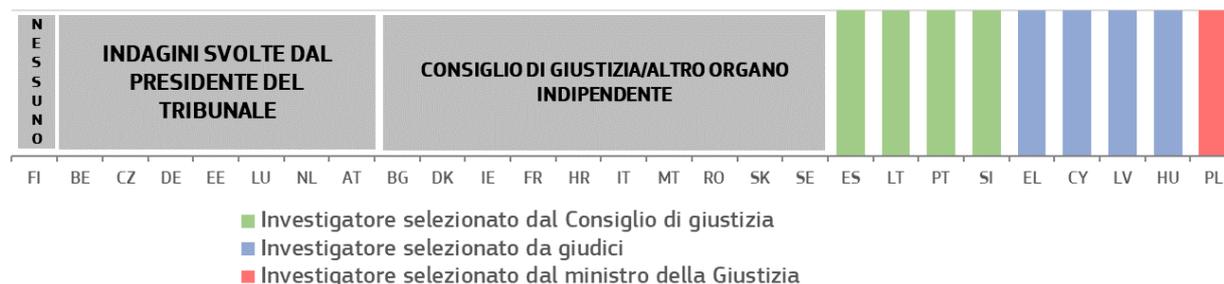
(\*) **BG:** il presidente del tribunale può imporre sanzioni disciplinari più leggere. Qualsiasi decisione in merito alle misure disciplinari può essere oggetto di ricorso giurisdizionale dinanzi alla Corte suprema amministrativa. **CZ:** i procedimenti disciplinari sono esaminati dalle sezioni disciplinari della Corte suprema amministrativa. I membri sono proposti dal presidente del tribunale a partire da un elenco di giudici e sono scelti mediante estrazione a sorte. **DK:** decide sulle sanzioni disciplinari la Corte speciale per i procedimenti disciplinari e la revisione, composta da cinque membri che sono formalmente designati dal ministero della Giustizia ma nominati rispettivamente dalla Corte suprema, dai tribunali di grado superiore, dall'associazione di magistrati e dall'ordine degli avvocati, oltre che a un eminente accademico. Il presidente di un tribunale di primo grado può trasmettere una diffida. **DE:** misure disciplinari possono essere applicate nel contesto di procedimenti disciplinari formali (cfr. articolo 63 della legge tedesca sul potere giudiziario per i giudici federali e la disposizione equivalente a livello di Land) da parte di tribunali disciplinari ("Dienstgerichte des Bundes" in relazione ai giudici federali e "Dienstgericht der Länder" in relazione ai giudici dello Stato federale) che sono costituiti da collegi speciali di giudici in seno ai tribunali ordinari. I membri di tali collegi sono nominati dai giudici ("Präsidium") dello specifico tribunale (Corte federale di cassazione, tribunale regionale superiore o tribunale regionale). Misure disciplinari meno severe, quali un ammonimento, possono essere emesse in un'ordinanza disciplinare (cfr. articolo 64 della legge tedesca sul potere giudiziario per i giudici federali e le disposizioni equivalenti a livello di Land) dal presidente di un tribunale o dal ministero della Giustizia (tanto a livello di Land quanto a livello federale). **EE:** i procedimenti disciplinari vengono esaminati dalla sezione disciplinare nominata dalla Corte suprema e dall'assemblea generale di tutti i giudici estoni. **IE:** decide il comitato di condotta giudiziaria (Judicial Conduct Committee), che è istituito dal Consiglio di giustizia ed è composto da tre giudici eletti da loro pari, cinque presidenti di tribunali (membri ex officio) e cinque membri onorari nominati dal governo. Ai sensi della Costituzione un giudice può essere rimosso dal suo incarico per comportamento scorretto o incapacità dichiarata a fronte di risoluzioni approvate da entrambe le camere del parlamento (Oireachtas) che ne chiedono la rimozione. **EL:** l'autorità disciplinare sui giudici viene esercitata, in primo e secondo grado, da consigli composti da giudici regolari di rango superiore scelti a sorte. L'autorità disciplinare sui giudici di rango elevato è esercitata dal Consiglio supremo disciplinare. **IT:** le decisioni del Consiglio di giustizia in merito alle misure disciplinari possono essere oggetto di ricorso giurisdizionale dinanzi alla Corte suprema. **LV:** i procedimenti disciplinari sono esaminati dal consiglio di disciplina dei giudici i cui membri sono nominati dall'assemblea generale dei giudici. **ES:** le decisioni disciplinari concernenti illeciti disciplinari minori sono adottate dalla camera per la governance del tribunale del distretto nel quale opera il giudice oggetto del procedimento (Alta Corte di giustizia, Tribunale nazionale e Corte suprema, e anche dai presidenti della Corte suprema, del Tribunale nazionale e della Corte superiore di giustizia in cui opera il giudice oggetto del procedimento ai sensi dell'articolo 421, paragrafo 1, lettera a), della legge organica sul potere giudiziario). **LT:** in primo grado, la decisione spetta al tribunale d'onore, i cui membri e il cui presidente (giudice eletto dal Consiglio di giustizia) sono stabiliti nella decisione del Consiglio di giustizia. Il tribunale d'onore è composto da sei giudici selezionati e nominati dal Consiglio di giustizia, due membri nominati dal Presidente della Repubblica e due membri nominati dal portavoce del Seimas (parlamento). In secondo grado la decisione spetta invece alla Corte Suprema. **HU:** i procedimenti disciplinari vengono esaminati dal tribunale disciplinare nominato dal Consiglio nazionale della giustizia. Il presidente del tribunale può irrogare la sanzione più lieve ("diffida"), che può essere impugnata dinanzi al tribunale disciplinare. **MT:** la decisione spetta al comitato dei giudici e dei magistrati, che è un sottocomitato della commissione per l'amministrazione della giustizia. Il comitato è composto da tre giudici o magistrati eletti da loro pari. **PL:** il ministro della Giustizia seleziona i giudici disciplinari in seguito a una consultazione non vincolante con il Consiglio nazionale della giustizia. In tre sentenze della Corte suprema, recanti esecuzione della sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 2019, è stato constatato che la sezione disciplinare della Corte suprema, incaricata di adottare decisioni, tra l'altro, sui procedimenti disciplinari dei giudici in secondo grado, non è un tribunale indipendente ai sensi del diritto dell'UE. **SI:** il tribunale disciplinare è nominato dal Consiglio di giustizia tra i membri del Consiglio stesso e tra i giudici proposti dalla Corte suprema. **SK:** i presidenti dei tribunali di primo grado hanno il potere di irrogare la sanzione disciplinare di una "diffida scritta". I collegi disciplinari sono nominati dal Consiglio di giustizia. Per il presidente e il vicepresidente della Corte suprema, la competenza per i procedimenti disciplinari spetta alla Corte costituzionale. **SE:** un giudice permanente può essere rimosso dal suo incarico qualora abbia commesso un illecito grave o abbia ripetutamente trascurato le sue funzioni e si sia dimostrato manifestamente inadatto a ricoprire l'incarico. Nel caso in cui la decisione di rimuovere il giudice dal suo incarico sia stata presa da un'autorità diversa da un tribunale (nella pratica dalla Commissione nazionale per gli illeciti disciplinari), il giudice interessato può chiedere a un tribunale di riesaminare tale decisione. La decisione può essere contestata dal giudice per conto proprio nel tribunale distrettuale o con il sostegno del sindacato nel tribunale del lavoro che funge da tribunale di primo grado.

Il grafico 50 presenta una panoramica aggiornata degli organi investigativi che svolgono le indagini formali durante i procedimenti disciplinari concernenti giudici. Non si riferisce alle indagini preliminari condotte ai fini della decisione se avviare o meno un procedimento disciplinare formale. La fase investigativa è un passaggio particolarmente delicato nei procedimenti disciplinari che potrebbe incidere sull'indipendenza della magistratura. Il potere investigativo può essere esercitato: a) da normali autorità indipendenti quali presidenti di tribunali o Consigli di giustizia; oppure b) da altri investigatori, nominati specificamente dal Consiglio di

<sup>106</sup> Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia, che non sono membri dell'ENCJ oppure la cui adesione all'ENCJ è stata sospesa, le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme.

giustizia, da giudici o da altre autorità, per lo svolgimento di indagini nel contesto di procedimenti disciplinari concernenti giudici.

**Grafico 50: investigatore incaricato di procedimenti disciplinari formali concernenti giudici (\*)<sup>107</sup>**



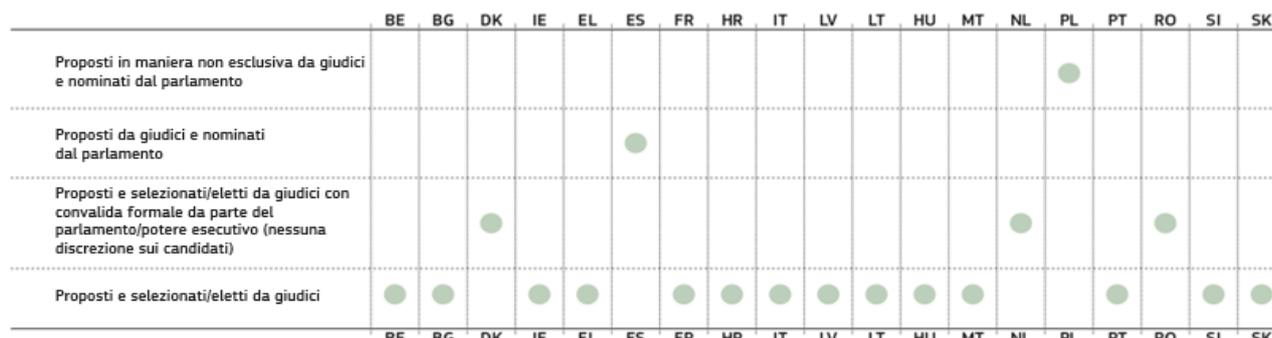
(\*) **BG:** le indagini sono svolte dal capo amministrativo pertinente del tribunale (per i fatti che potrebbero dare luogo alla sanzione dell'ammonizione) o dal collegio di giudici (collegio disciplinare) in seno al Consiglio superiore della magistratura bulgaro. L'ispettorato del Consiglio superiore della magistratura svolge ispezioni sulla cui base può proporre procedimenti disciplinari. **CZ:** anche il ministro della Giustizia può condurre alcune indagini preliminari al fine di preparare la mozione per avviare un procedimento disciplinare, di norma consultando il presidente del tribunale presso il quale opera il giudice interessato. **DK:** chiunque può presentare un reclamo dinanzi alla Corte speciale per i procedimenti disciplinari e la revisione, che è ubicata e gestita all'interno della Corte suprema e che prende una decisione dopo aver sentito ambo le parti. Le indagini possono essere condotte anche dal direttore della pubblica accusa. **DE:** non esiste alcuna fase formale pre-investigativa. Nel contesto delle ordinanze disciplinari concernenti misure disciplinari meno severe come un ammonizione, la valutazione dei fatti spetta al presidente del tribunale e all'autorità disciplinare di grado più elevato (di norma il ministero della Giustizia a livello tanto di Land quanto federale). L'autorità disciplinare di grado più elevato decide se avviare un procedimento disciplinare dinanzi al tribunale. Successivamente le indagini formali vengono svolte da detto tribunale. **EE:** le indagini possono essere svolte dal presidente di un tribunale o dal cancelliere della giustizia (difensore civico). **IE:** i giudici non sono soggetti ad un organo disciplinare o ad un regime disciplinare, fatta eccezione per la procedura prevista dalla Costituzione ai sensi della quale un giudice può essere rimosso dal suo incarico per comportamento scorretto o incapacità dichiarati a fronte di risoluzioni approvate da entrambe le camere del parlamento (Oireachtas) che ne chiedono la rimozione. **EL:** per la giurisdizione civile e penale: l'organo ispettivo giudiziario eletto tra i giudici a sorte. Per le giurisdizioni amministrative: l'investigatore è scelto a sorte tra i membri del Consiglio di Stato. **ES:** il promotore dell'azione disciplinare è nominato dal Consiglio generale della magistratura; il promotore viene selezionato a partire da un gruppo di giudici della Corte suprema e magistrati con più di 25 anni di esperienza legale, ma esercita le funzioni di promotore esclusivamente durante il suo mandato. **FR:** il presidente del Consiglio di giustizia sceglie uno o due membri del Consiglio per svolgere le pertinenti indagini. Il ministero può chiedere all'organo ispettivo giudiziario di presentare una relazione, prima di decidere se sottoporre il caso al Consiglio. **IT:** l'autorità per lo svolgimento delle indagini spetta al procuratore generale presso la Corte suprema. L'ispettorato generale presso il ministero della Giustizia ha la facoltà di esperire indagini amministrative. **CY:** le indagini sono svolte dal giudice istruttore, nominato dalla Corte suprema. **LV:** le indagini sono svolte dal consiglio di disciplina dei giudici. **HU:** le indagini sono svolte dal commissario disciplinare, nominato dal tribunale disciplinare. **LT:** le indagini sono svolte dalla commissione disciplinare e per l'etica giudiziaria, i cui membri e il cui presidente (eletti dal Consiglio di giustizia) sono stabiliti nella decisione del Consiglio di giustizia e che è composta da quattro giudici nominati dal Consiglio di giustizia, due membri nominati dal Presidente della Repubblica e un membro nominato dal portavoce del Seimas. Il presidente della commissione disciplinare e per l'etica giudiziaria ha il diritto di delegare al presidente del tribunale presso il quale opera il giudice o al presidente del tribunale di grado superiore lo svolgimento delle indagini e la presentazione dei risultati delle indagini. **MT:** le indagini sono svolte dal comitato dei giudici e dei magistrati. **NL:** le indagini sono svolte dal procuratore generale. **PL:** il ministro della Giustizia nomina il responsabile dell'azione disciplinare per i giudici dei tribunali ordinari e i suoi due sostituti (questi, a loro volta, possono nominare i propri sostituti tra i candidati proposti dai giudici) per lo svolgimento delle indagini. Il ministro della Giustizia può subentrare nelle indagini in corso nominando un suo responsabile dell'azione disciplinare ad hoc. **PT:** il Consiglio di giustizia nomina l'organo ispettivo giudiziario, incaricato di svolgere le indagini. **RO:** l'organo ispettivo giudiziario effettua le indagini. **SI:** il Consiglio di giustizia nomina un pubblico ministero preposto all'azione disciplinare tra i candidati proposti dalla Corte suprema, il quale viene incaricato delle indagini. **SK:** le indagini vengono svolte dalla commissione disciplinare, nominata dal Consiglio di giustizia. **SE:** il difensore civico parlamentare e il cancelliere della giustizia fungono da pubblici ministeri nei casi di negligenza grave.

<sup>107</sup> Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia, che non sono membri dell'ENCJ oppure la cui adesione all'ENCJ è stata sospesa, le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme.

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

I Consigli di giustizia sono organi essenziali per garantire l'indipendenza della giustizia. Spetta agli Stati membri organizzare i loro sistemi giudiziari, nonché decidere se istituire o meno un Consiglio di giustizia. Tuttavia, norme europee consolidate, in particolare la raccomandazione CM/Rec(2010)12, affermano che "almeno metà dei membri [dei Consigli di giustizia] devono essere i giudici scelti da parte dei loro colleghi di tutti i livelli del sistema giudiziario e nel rispetto del pluralismo all'interno del sistema giudiziario"<sup>108</sup>. Il grafico che segue specifica se la magistratura è coinvolta o meno nella nomina dei giudici membri dei Consigli di giustizia.

**Grafico 51: nomina dei giudici membri dei Consigli di giustizia: coinvolgimento della magistratura (\*)<sup>109</sup>**



(\*) Gli Stati membri figurano nell'ordine alfabetico determinato dalla loro denominazione geografica nella rispettiva lingua. Il grafico illustra i quadri nazionali così come erano in vigore nel mese di dicembre 2019. **DK:** i giudici-membri del Consiglio sono selezionati dai giudici. Tutti i membri sono nominati formalmente dal ministro della Giustizia. **EL:** i giudici membri sono selezionati mediante estrazione a sorte. **ES:** i giudici membri sono nominati dal parlamento — il Consiglio comunica al parlamento l'elenco dei candidati che hanno ricevuto il sostegno di un'associazione di giudici o di 25 giudici. **NL:** i giudici membri sono selezionati dal potere giudiziario e nominati su proposta del Consiglio basato tra l'altro sul consiglio di un comitato di selezione (composto principalmente da giudici e personale giudiziario). Tutti i membri del Consiglio sono formalmente nominati mediante regio decreto, un atto amministrativo che non lascia alcun margine di discrezionalità al potere esecutivo. **PL:** i giudici membri candidati sono proposti da gruppi di almeno 2 000 cittadini o 25 giudici. Tra i candidati, i gruppi dei deputati selezionano fino a nove candidati, a partire dai quali una commissione della camera bassa del parlamento (Sejm) stabilisce un elenco finale di 15 candidati, nominati dal Sejm. **RO:** la campagna e l'elezione dei giudici membri sono organizzate dal Consiglio superiore della magistratura. Una volta confermato l'elenco finale dei giudici membri eletti, il senato lo convaliderà "in blocco". Il senato può rifiutarsi di convalidare tale elenco soltanto in caso di violazione della legge nella procedura per l'elezione dei membri del Consiglio e soltanto se l'infrazione ha avuto un'influenza sul risultato dell'elezione. Il senato non può esercitare alcuna discrezionalità sulla scelta dei candidati.

Il grafico indica la composizione dei Consigli di giustizia<sup>110</sup> in base alla procedura di nomina. In particolare mostra se i membri dei Consigli sono giudici/pubblici ministeri proposti e selezionati/eletti da loro pari, membri nominati dal ramo esecutivo o legislativo o membri designati da altri organi e autorità. Almeno metà dei membri dei Consigli di giustizia dovrebbe essere composta da giudici scelti da loro pari di tutti i livelli della magistratura e nel rispetto del

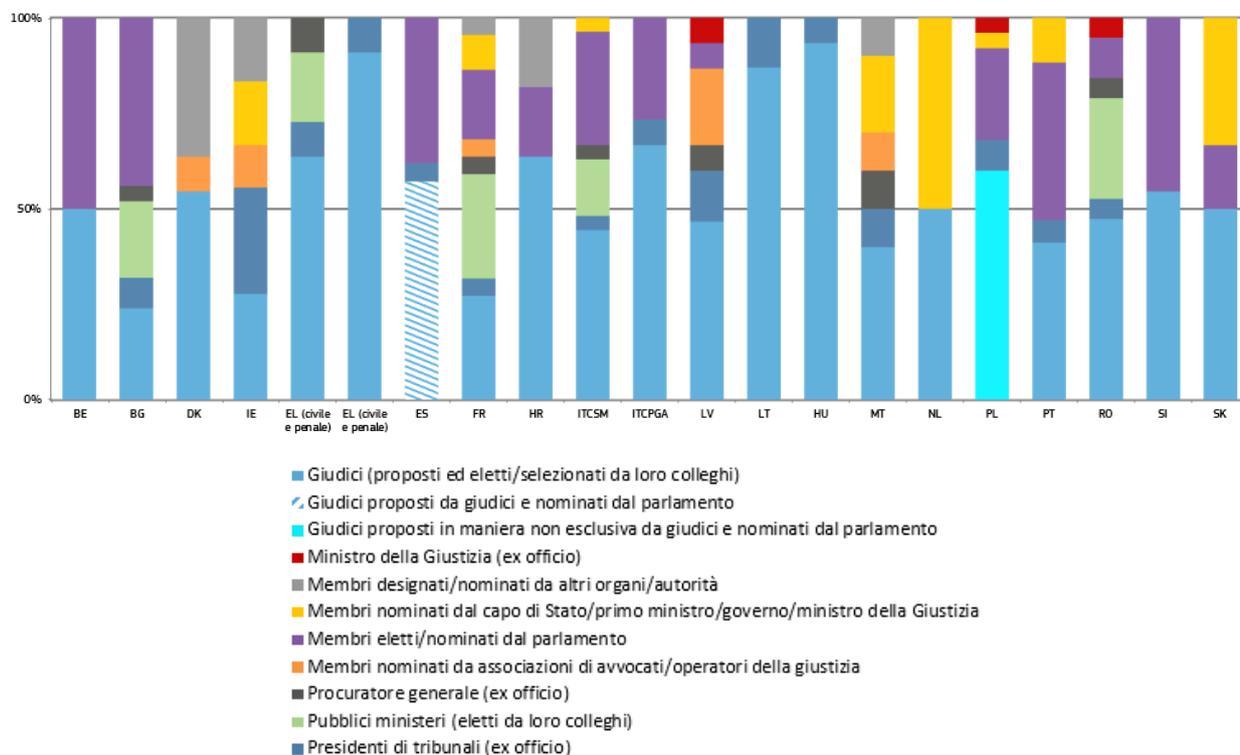
<sup>108</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12, punto 27; cfr. anche il piano d'azione del Consiglio d'Europa del 2016, lettera C, punto ii); il parere n. 10 (2007) del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) all'attenzione del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sul Consiglio di giustizia al servizio della società, punto 27; e ENCJ, relazione "Councils for the Judiciary 2010-11", punto 2.3.

<sup>109</sup> Dati raccolti mediante un questionario aggiornato elaborato dalla Commissione in stretta collaborazione con l'ENCJ. Per gli Stati membri in cui non esistono Consigli di giustizia, che non sono membri dell'ENCJ oppure la cui adesione all'ENCJ è stata sospesa, le risposte al questionario aggiornato sono state ottenute in collaborazione con la rete dei presidenti delle Corti supreme.

<sup>110</sup> I Consigli di giustizia sono organi indipendenti previsti dalla legge o dalla Costituzione finalizzati a garantire l'indipendenza della magistratura e dei singoli giudici e a promuovere pertanto il funzionamento efficiente del sistema giudiziario.

pluralismo all'interno del sistema giudiziario<sup>111</sup>. Il grafico è una rappresentazione fattuale della composizione dei Consigli di giustizia e non fornisce una valutazione qualitativa del loro effettivo funzionamento.

**Grafico 52: composizione dei Consigli di giustizia in base alla procedura di nomina (\*)**



(\*) **BE:** i membri giudiziari sono giudici o pubblici ministeri. **BG:** il Consiglio superiore della magistratura è composto dalla camera dei giudici (quattordici membri tra cui i presidenti della Corte suprema di cassazione e della Corte suprema amministrativa, sei membri eletti dai giudici e sei membri eletti dall'Assemblea nazionale) e dalla sezione "procura" (undici membri tra cui il procuratore generale, quattro membri eletti direttamente dai pubblici ministeri, un membro eletto direttamente dagli investigatori e cinque membri eletti dall'Assemblea nazionale). **DK:** tutti i membri della sezione amministrativa dei tribunali nazionali sono formalmente nominati dal ministero della Giustizia; la categoria dei "membri designati/nominati da altri organi/autorità" comprende due rappresentanti dei tribunali (nominati dal sindacato del personale amministrativo e dal sindacato della polizia). È previsto inoltre un Consiglio per le nomine giudiziarie, che prepara le proposte per le nomine giudiziarie (metà dei suoi membri sono giudici selezionati da loro pari). **IE:** il grafico mostra la composizione del servizio giudiziario, membro della rete europea dei Consigli di giustizia, conformemente al quadro in vigore a inizio dicembre 2019. Il 17 dicembre 2019 è stato formalmente istituito un nuovo Consiglio di giustizia ai sensi della legge sul Consiglio giudiziario del 2019. La prima sessione plenaria, a cui hanno partecipato tutti i giudici irlandesi, si è tenuta il 7 febbraio 2020. **ES:** i membri del Consiglio provenienti dalla magistratura sono nominati dal parlamento e il Consiglio comunica al parlamento l'elenco dei candidati che hanno ricevuto il sostegno di un'associazione di magistrati o di venticinque giudici; **EL (giustizia civile/penale):** il consiglio è composto da un totale di 11/15 membri, di cui 7/11 sono giudici. I giudici e i pubblici ministeri sono estratti a sorte. **EL (giustizia amministrativa):** il consiglio è composto da un totale di 11/15 membri, di cui 10/14 sono giudici e sono estratti a sorte. **FR:** il Consiglio di giustizia presenta due formazioni: una avente giurisdizione sui giudici in carica e l'altra con giurisdizione sui pubblici ministeri; il Consiglio include un membro del Conseil d'Etat (Consiglio di Stato) eletto dall'assemblea generale del Conseil d'Etat; **IT-CSM:** Consiglio Superiore della Magistratura (giustizia civile e penale e procure); ai sensi della Costituzione, il Presidente della Repubblica, il primo presidente dell'Alta Corte di cassazione e il procuratore generale presso l'Alta Corte di cassazione sono membri ex officio. **IT-CPGA:** Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (giustizia amministrativa); **MT:** il capo dell'opposizione nomina un membro onorario. **NL:** i membri sono formalmente nominati per decreto reale su proposta del ministero della Sicurezza e della Giustizia. **PL:** i giudici membri candidati sono proposti da gruppi di almeno 2 000 cittadini o 25 giudici. Tra i candidati, i gruppi dei deputati selezionano fino a nove candidati, a partire dai quali una commissione della camera bassa del parlamento (Sejm) stabilisce un elenco finale di 15 candidati, nominati dal Sejm. Il 23 gennaio 2020 la Corte suprema, dando attuazione alla pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia formulata nelle cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ha deliberato che nella sua composizione attuale il Consiglio non è indipendente dai poteri esecutivi e legislativi e i giudici nominati su sua richiesta non possono statuire sulle cause. Il 17 settembre 2018 un'assemblea generale straordinaria della rete europea dei Consigli di giustizia ha deciso di sospendere l'adesione del Consiglio nazionale della giustizia (KRS), poiché non soddisfaceva più i requisiti dell'ENCJ di indipendenza dal potere esecutivo e legislativo atti a garantire l'indipendenza della magistratura polacca. **PT:** il grafico indica la composizione del Conselho Superior da Magistratura. Vi sono anche un Consiglio superiore dei tribunali amministrativi e fiscali (Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais) e un Consiglio superiore del pubblico ministero (Conselho Superior do Ministério Público). **RO:** i magistrati eletti sono confermati dal Senato; **SI:** i membri non giudici sono eletti dall'Assemblea nazionale su proposta del Presidente della Repubblica.

<sup>111</sup> Cfr. raccomandazione CM/Rec(2010)12 del comitato dei ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficienza e responsabilità, punti 26-27.

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 lottare efficacemente contro il crimine, inclusa la criminalità economica e finanziaria come il riciclaggio di denaro e la corruzione. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, nel contesto della decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo<sup>112</sup>, la procura può essere considerata un'autorità giudiziaria dello Stato membro ai fini dell'emissione di tali mandati d'arresto, ogniqualvolta 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 Giustizia<sup>113</sup>.

L'organizzazione delle procure nazionali varia all'interno dell'UE e non esiste un modello uniforme applicabile a tutti gli Stati membri. Tuttavia, vi è una diffusa tendenza a prevedere una procura più indipendente, piuttosto che una subordinata o legata al potere esecutivo<sup>114</sup>. Secondo il Consiglio consultivo dei procuratori europei, per la lotta effettiva alla corruzione e al riciclaggio di denaro e alla relativa criminalità economica e finanziaria, una maggiore indipendenza e autonomia delle procure, oltre alla loro assunzione di responsabilità, può fungere da ulteriore garanzia per il rispetto dello Stato di diritto<sup>115</sup>. 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 procuratori generali di adempiere ai loro doveri e alle loro responsabilità professionali in condizioni legali e organizzative adeguate<sup>116</sup> e senza interferenze ingiustificate<sup>117</sup>. In particolare, laddove il governo impartisca istruzioni di carattere generale, ad esempio sulla politica in materia di criminalità, tali istruzioni devono essere scritte e pubblicate secondo adeguate modalità<sup>118</sup>. Qualora il governo abbia il potere di impartire istruzioni per perseguire un caso specifico, tali istruzioni devono

---

<sup>112</sup> 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).

<sup>113</sup> Corte di giustizia, sentenza del 27 maggio 2019, *OG e PI (procure di Lübeck e 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 e Openbaar Ministerie (procuratori di Lione 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. 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.

<sup>114</sup> 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 della 85° sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010), punto 26.

<sup>115</sup> Parere n. 14 (2019), "The role of prosecutors in fighting corruption and related economic and financial crime", adottato dal Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), raccomandazione iii.

<sup>116</sup> Raccomandazione Rec(2000)19 sul ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale, adottata dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 6 ottobre 2000 (la "raccomandazione del 2000"), punto 4.

<sup>117</sup> Raccomandazione del 2000, punti 11 e 13. Cfr. anche: parere n. 13 (2018), "Independence, accountability and ethics of prosecutors", adottato dal Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), raccomandazioni i e iii; 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.

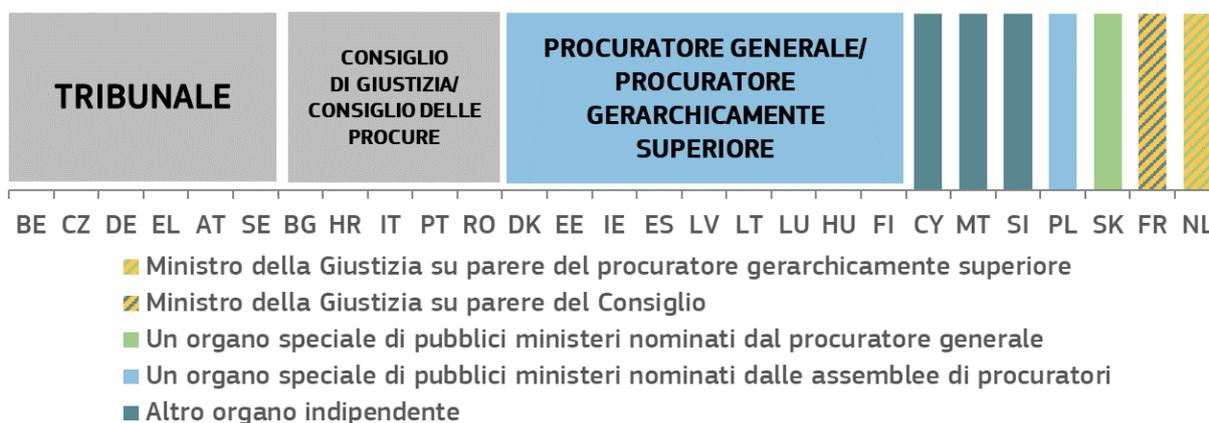
<sup>118</sup> Raccomandazione del 2000, punto 13, lettera c).

essere corredate da garanzie adeguate<sup>119</sup>. Secondo la raccomandazione del 2000 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, le istruzioni a non perseguire in giudizio dovrebbero essere proibite<sup>120</sup>. Le parti interessate (comprese le vittime) dovrebbero poter impugnare la decisione di un pubblico ministero di non perseguire penalmente un fatto<sup>121</sup>.

Il seguente grafico mostra una panoramica fattuale di taluni aspetti del quadro applicabili alle procure e non ne valuta l'effettivo funzionamento, che richiede una valutazione qualitativa che tenga conto delle circostanze specifiche di ciascuno Stato membro.

Il grafico 53 presenta una panoramica delle autorità che decidono in merito a sanzioni disciplinari nei confronti dei pubblici ministeri di primo grado. Queste autorità possono essere: a) autorità indipendenti quali i tribunali, i Consigli di giustizia o i Consigli delle procure; oppure b) altri organi o autorità, quali il procuratore generale o un procuratore gerarchicamente superiore, organi indipendenti, organi speciali composti da pubblici ministeri o il ministro della Giustizia. Salvo diversa indicazione nella spiegazione sotto il grafico, la decisione in merito alle misure disciplinari nei confronti dei pubblici ministeri da parte dell'autorità può essere oggetto di ricorso giurisdizionale<sup>122</sup>.

**Grafico 53: autorità che decide le sanzioni disciplinari nei confronti dei pubblici ministeri (\*)** (fonte: Commissione europea in collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo)



(\*) **BE:** il procuratore gerarchicamente superiore (capo della procura) ha il potere di decidere in merito alle sanzioni disciplinari minori, mentre le sanzioni più gravi sono irrogate dal tribunale disciplinare di primo grado. Le decisioni in merito alle misure disciplinari possono essere oggetto di ricorso dinanzi a un tribunale disciplinare d'appello. **BG:** la sezione "procura" del Consiglio superiore della magistratura è composta dal procuratore generale, quattro membri eletti dai pubblici ministeri, un membro eletto da magistrati inquirenti e cinque membri eletti dall'Assemblea nazionale. Le sue decisioni in merito a misure disciplinari nei confronti dei pubblici ministeri possono essere oggetto di ricorso giurisdizionale dinanzi alla Corte suprema amministrativa. Il capo amministrativo del pubblico ministero può infliggere soltanto un ammonimento, notificando tale sanzione alla sezione "procura", la quale può confermarla o revocarla. **CZ:** i procedimenti disciplinari sono esaminati da una sezione disciplinare della Corte suprema amministrativa. La sezione è composta da due giudici (un giudice della Corte suprema amministrativa e un giudice della Corte suprema), due pubblici ministeri, un avvocato e un altro professionista del diritto. I membri della sezione sono estratti a sorte dal presidente della Corte suprema amministrativa da elenchi di candidati forniti dai rappresentanti delle diverse professioni forensi (Corte suprema amministrativa, presidente della Corte suprema, procuratore generale, presidente dell'ordine degli avvocati e presidi delle facoltà di giurisprudenza). Non è possibile fare ricorso contro la decisione della sezione disciplinare. **DK:** il ministero della Giustizia danese ha il potere di decidere in merito a specifiche misure disciplinari nei confronti dei pubblici ministeri. Tuttavia, nella pratica, il ministero della Giustizia incarica la procura di gestire le misure disciplinari nei confronti dei pubblici ministeri. Tutte le decisioni in merito alle misure disciplinari adottate dalla procura possono essere impugnate dinanzi al ministero della Giustizia. Le misure disciplinari adottate dal ministero della Giustizia possono essere oggetto di controllo giurisdizionale e un pubblico ministero può presentare un reclamo al difensore civico parlamentare. **DE:** il procuratore gerarchicamente superiore può imporre una misura disciplinare più leggera. Gli Stati sono competenti in materia di regolamentazione delle norme disciplinari dei funzionari statali, pertanto le rispettive legislazioni prevedono diversi elementi specifici. **EE:** le decisioni in materia di misure disciplinari, inclusa la revoca, spettano al procuratore generale su proposta del consiglio disciplinare dei pubblici ministeri. Tali decisioni possono essere

<sup>119</sup> Raccomandazione del 2000, punto 13, lettera d).

<sup>120</sup> 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.

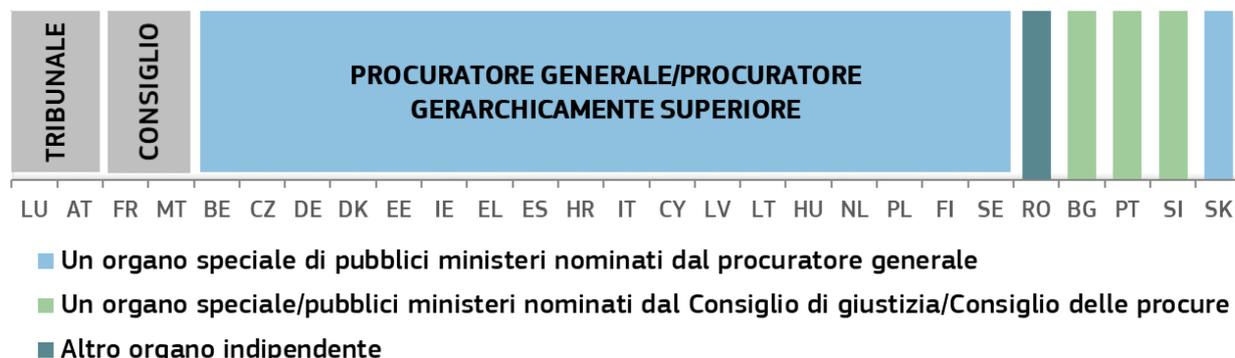
<sup>121</sup> Raccomandazione del 2000, punto 34.

<sup>122</sup> Raccomandazione del 2000, punto 5, lettera e).

oggetto di ricorso dinanzi a un tribunale amministrativo. **IE:** il vicedirettore della pubblica accusa decide in merito alle misure disciplinari nei confronti dei pubblici ministeri di primo grado. La raccomandazione da parte del responsabile pertinente di adottare una misura disciplinare può essere oggetto di ricorso dinanzi a una Commissione disciplinare di appello esterna, prima dell'adozione della decisione disciplinare. **EL:** sono in primo luogo i consigli disciplinari dei tribunali di appello, che sono composti da cinque membri, ad avere la responsabilità di statuire sugli illeciti disciplinari e imporre tutte le sanzioni disciplinari nei confronti dei pubblici ministeri, ad eccezione della revoca, che viene decisa dall'assemblea plenaria della Corte di cassazione. Le decisioni dei consigli disciplinari, composti da cinque membri, possono essere oggetto di ricorso dinanzi a una sezione disciplinare della Corte suprema costituita da sette membri. **ES:** spetta ai procuratori capo dei vari organi della procura prendere decisioni in merito alle misure disciplinari, che possono essere impugnate dinanzi al Consejo Fiscal. Questo organo è composto dal procuratore generale, dal procuratore generale aggiunto, dall'ispettore principale e da altri sei pubblici ministeri. Le sue decisioni possono essere oggetto di ricorso giurisdizionale dinanzi all'Audiencia Nacional. **FR:** dopo che il Conseil Supérieur de la Magistrature ha espresso un parere non vincolante, il ministero della Giustizia adotta una decisione in merito alla misura. Le decisioni riguardanti le misure disciplinari possono essere impugnate dinanzi al Conseil d'Etat. **HR:** il Consiglio della procura di Stato decide in merito alle misure disciplinari, che possono essere riesaminate dinanzi ai tribunali amministrativi. **IT:** le decisioni del Consiglio di giustizia in merito alle misure disciplinari possono essere oggetto di ricorso giurisdizionale dinanzi alla Corte suprema. **CY:** le misure disciplinari sono adottate dalla Commissione pubblica disciplinare, che è un organo costituzionale composto da cinque membri nominati dal Presidente della Repubblica per un periodo di sei anni. Tali decisioni possono essere oggetto di ricorso dinanzi al tribunale amministrativo e successivamente presso la Corte suprema. **LV:** il procuratore generale può adottare qualsiasi misura disciplinare nei confronti dei pubblici ministeri. I procuratori capo possono esprimere un commento o un ammonimento nei confronti dei pubblici ministeri a loro sottoposti. In caso di una violazione più grave, il procuratore capo può presentare una proposta al procuratore generale chiedendo di applicare un'altra misura disciplinare. Le decisioni in merito alle misure disciplinari adottate da un procuratore capo possono essere impugnate dinanzi al procuratore generale. Le decisioni in merito alle misure disciplinari adottate dal procuratore generale possono essere oggetto di ricorso dinanzi a un tribunale disciplinare. **LT:** il procuratore generale decide in merito alle misure disciplinari. Tali decisioni possono essere oggetto di ricorso dinanzi a un tribunale amministrativo. **LU:** il procuratore generale decide in merito alle misure disciplinari. **HU:** il procuratore generale decide le misure per revocare un riconoscimento, retrocedere a un livello di stipendio o una posizione inferiore o rimuovere da un incarico. Il capo unità (procuratore gerarchicamente superiore) può adottare misure più leggere (ammonimento, censura) nei confronti di un pubblico ministero sotto la sua supervisione. Le decisioni in merito alle misure disciplinari possono essere oggetto di ricorso dinanzi a un tribunale del lavoro. **MT:** il comitato degli avvocati e dei procuratori legali è composto da un avvocato nominato dalla commissione per l'amministrazione della giustizia, un avvocato designato dall'avvocato generale e tre procuratori legali nominati dalla camera dei procuratori legali. Il comitato può imporre sanzioni pecuniarie, emettere un ammonimento e formulare raccomandazioni al pubblico ministero. Il comitato può richiedere alla commissione di formulare una raccomandazione al primo ministro affinché consigli al Presidente di Malta di sospendere o revocare l'incarico di un pubblico ministero. Le misure adottate dal comitato possono essere impugnate dinanzi alla commissione per l'amministrazione della giustizia. **NL:** il procuratore gerarchicamente superiore può imporre una serie di misure più leggere (ammonimento scritto, riduzione delle ferie annuali, ore di lavoro aggiuntive). Il ministero della Giustizia può decidere in merito al trasferimento senza consenso, alla sospensione, alla pena pecuniaria e a misure concernenti la retribuzione, dopo che il procuratore gerarchicamente superiore ha proposto tale misura o ha formulato un parere. Il governo ha il potere di rimuovere un pubblico ministero dall'incarico, dopo che il procuratore gerarchicamente superiore ne ha proposto la revoca o ha formulato un parere al riguardo. Le decisioni in merito alle misure disciplinari possono essere oggetto di ricorso dinanzi alla Centrale Raad van Beroep. **AT:** spetta a una camera speciale di un tribunale decidere in merito alle misure disciplinari. **PL:** in primo grado le decisioni in merito alle misure disciplinari sono generalmente adottate da un organo disciplinare della procura generale, che è composto da tre pubblici ministeri nominati da assemblee di procuratori. Queste misure possono essere impugnate dinanzi alla sezione disciplinare della Corte suprema, che in alcuni casi agisce da autorità decisionale di primo grado. Quando funge da tribunale di secondo grado, tale camera è composta da due giudici della sezione disciplinare e da un giudice onorario. Il procuratore generale (che è anche il ministro della Giustizia) può revocare l'incarico di un pubblico ministero che è stato sanzionato due volte con una sanzione che non sia un ammonimento, qualora egli commetta un altro illecito disciplinare (che non deve essere accertato dal tribunale disciplinare e senza possibilità di un controllo giurisdizionale della decisione del procuratore generale). **PT:** spetta alla sezione disciplinare del Consiglio superiore del pubblico ministero decidere in merito all'adozione di misure disciplinari. Le sue decisioni possono essere impugnate dinanzi all'assemblea plenaria del Consiglio superiore del pubblico ministero e successivamente presso la Corte suprema amministrativa. **RO:** il Consiglio superiore della magistratura decide in merito alle misure disciplinari. Tali decisioni possono essere oggetto di ricorso dinanzi alla Corte suprema. **SI:** il tribunale disciplinare nominato dal Consiglio delle procure decide in merito alle sanzioni disciplinari. Il tribunale disciplinare di primo grado è composto da sei procuratori di Stato proposti dal procuratore generale e tre giudici proposti dal presidente del tribunale disciplinare di primo grado per i giudici, scelti tra i membri di tale tribunale. Il tribunale disciplinare di secondo grado è composto da sei membri nominati dal Consiglio delle procure: il presidente, il vicepresidente e due membri sono proposti dal presidente del tribunale disciplinare di secondo grado per i giudici d'appello, che li sceglie tra i membri di tale tribunale; il procuratore generale propone due procuratori supremi di Stato. **SK:** decide in merito alle misure disciplinari una sezione disciplinare, composta da tre pubblici ministeri nominati dal procuratore generale a partire da una banca dati di almeno 40 persone proposta dal Consiglio dei procuratori. Tali decisioni possono essere oggetto di ricorso dinanzi a una sezione disciplinare d'appello della procura generale composta da cinque pubblici ministeri nominati dal procuratore generale a partire da una banca dati di persone proposta dal Consiglio dei procuratori. Le decisioni della sezione disciplinare d'appello possono essere oggetto di controllo giurisdizionale dinanzi ai tribunali regionali. **FI:** il procuratore generale decide in merito alle misure disciplinari. Le decisioni di adottare le misure disciplinari possono essere oggetto di ricorso dinanzi a un tribunale amministrativo.

Il grafico 54 presenta una panoramica degli organi investigativi che svolgono le indagini durante i procedimenti disciplinari concernenti pubblici ministeri. Salvo diversa indicazione nella nota relativa al grafico, esso non si riferisce alle indagini preliminari condotte ai fini della decisione se avviare o meno un procedimento disciplinare formale. La fase investigativa è un passaggio importante dei procedimenti disciplinari che potrebbe incidere sull'indipendenza della magistratura. Il potere investigativo può essere esercitato: a) da normali autorità indipendenti quali un tribunale, il Consiglio di giustizia o il Consiglio delle procure, o b) dal procuratore generale o da un procuratore gerarchicamente superiore, o c) da altri organi.

**Grafico 54: investigatore incaricato di procedimenti disciplinari formali concernenti i pubblici ministeri (\*) (fonte: Commissione europea in collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo)**

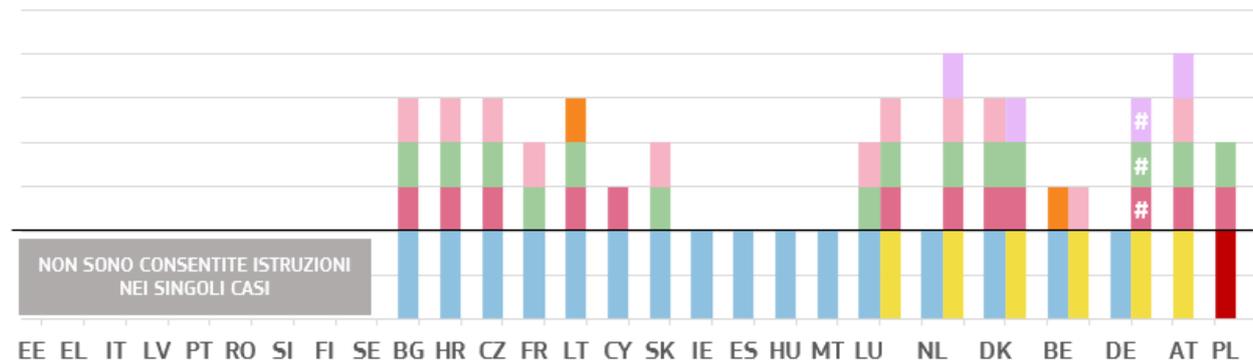


(\*) **BE:** le indagini vengono svolte dal procuratore gerarchicamente superiore. **BG:** il capo amministrativo del pubblico ministero conduce le indagini in caso di un ammonimento. Per tutte le altre sanzioni le indagini sono svolte da un collegio disciplinare, composto da tre membri, eletto dalla sezione "procura" del Consiglio superiore della magistratura tra i suoi membri. la sezione "procura" del Consiglio superiore della magistratura è composta dal procuratore generale, quattro membri eletti dai pubblici ministeri, un membro eletto da magistrati inquirenti e cinque membri eletti dall'Assemblea nazionale. L'ispettorato del Consiglio superiore della magistratura svolge ispezioni sulla cui base può proporre procedimenti disciplinari. **CZ:** il procuratore generale e il procuratore capo possono esaminare il fascicolo del caso riguardante il pubblico ministero e chiedergli di rilasciare una dichiarazione. **DK:** le indagini sono svolte dalla procura. **DE:** il capo della procura non decide solamente se avviare un procedimento disciplinare nei confronti di un pubblico ministero, ma celebra anche il procedimento disciplinare. Gli Stati sono competenti in materia di regolamentazione delle norme disciplinari dei funzionari statali, pertanto le rispettive legislazioni prevedono diversi elementi specifici. **EE:** le indagini sono svolte dal procuratore gerarchicamente superiore o dal procuratore generale, a seconda di chi abbia avviato il procedimento disciplinare. Questi può anche affidare il compito di raccogliere le prove e chiedere spiegazioni a un altro pubblico ministero che non sia un membro del consiglio disciplinare né il pubblico ministero nei confronti di cui è stato avviato il procedimento o un suo subordinato. Il caso è esaminato dal consiglio disciplinare dei pubblici ministeri, composto da due pubblici ministeri della procura generale, due pubblici ministeri delle procure distrettuali e un giudice. **IE:** le indagini vengono svolte da un procuratore gerarchicamente superiore. Qualora i fatti siano complessi o la presunta violazione sia grave, il dipartimento delle risorse umane predisporrà lo svolgimento di un'indagine. **EL:** le indagini vengono svolte dal procuratore gerarchicamente superiore. **ES:** le indagini vengono svolte dal procuratore gerarchicamente superiore. **FR:** in seguito a un'indagine amministrativa, il ministero della Giustizia può decidere se adire il Conseil Supérieur de la Magistrature affinché svolga le indagini sul caso. **HR:** le indagini sono svolte dal procuratore di Stato superiore. **IT:** l'autorità per lo svolgimento delle indagini spetta al procuratore generale presso la Corte suprema. L'ispettorato generale presso il ministero della Giustizia ha la facoltà di esperire indagini amministrative. **CY:** l'avvocato generale nomina uno o più funzionari di grado più elevato del funzionario in questione, i quali svolgono le indagini e presentano una relazione. L'avvocato generale decide quindi sulla base delle prove se rinviare la questione alla Commissione pubblica disciplinare. **LV:** un funzionario che ha la facoltà di applicare una sanzione disciplinare (il procuratore generale o i procuratori capo) esamina tutto il materiale ricevuto, richiedendo una spiegazione al pubblico ministero, e, ove necessario, predisporre l'indagine dei fatti relativi a una violazione disciplinare. Le indagini possono essere svolte da un pubblico ministero della procura generale o dai procuratori capo. **LT:** la divisione "indagini interne" della procura generale o la commissione ispettiva ufficiale istituita su ordinanza del procuratore generale. **LU:** le indagini sono svolte da una camera di consiglio della Corte superiore di giustizia. **HU:** il commissario disciplinare, che conduce le indagini sul caso, è un pubblico ministero nominato dal capo unità (procuratore gerarchicamente superiore) del pubblico ministero sottoposto all'indagine. **MT:** le indagini sul caso sono svolte dal comitato degli avvocati e dei procuratori legali. Tale organo è composto da un avvocato nominato dalla commissione per l'amministrazione della giustizia, un avvocato designato dall'avvocato generale e tre procuratori legali nominati dalla camera dei procuratori legali. **NL:** le indagini vengono svolte dal procuratore gerarchicamente superiore. **AT:** le indagini sono condotte dalla camera speciale di un tribunale. **PL:** le indagini sul caso sono condotte da un responsabile dell'azione disciplinare, che è un pubblico ministero nominato a svolgere tale funzione dal procuratore generale (il quale è anche ministro della Giustizia). Anche il ministro della Giustizia può nominare, a seconda del caso, un pubblico ministero che svolga la funzione di responsabile dell'azione disciplinare del ministro della Giustizia, incaricato di subentrare a eventuali indagini disciplinari in corso o avviare un'indagine o un procedimento disciplinare. **PT:** le indagini sono svolte dall'organo ispettivo dei procuratori generali. Tale organo è composto da procuratori generali nominati dal Consiglio superiore del pubblico ministero. **RO:** l'organo ispettivo giudiziario è un organo interno del Consiglio superiore della magistratura. La sezione che svolge le indagini sulle misure disciplinari nei confronti dei pubblici ministeri è composta da 13 procuratori nominati dall'ispettore principale dell'organo ispettivo giudiziario a seguito di un concorso. **SI:** le indagini sono svolte da un procuratore di Stato preposto all'azione disciplinare e dal suo vice, i quali sono procuratori supremi di Stato nominati, previo consenso, dal Consiglio delle procure su proposta del procuratore generale. **SK:** una sezione disciplinare, composta da tre pubblici ministeri nominati dal procuratore generale a partire da una banca dati di almeno 40 persone proposta dal Consiglio dei procuratori. **FI:** le indagini sono svolte dal procuratore generale. **SE:** le indagini sono svolte dal pubblico ministero svedese.

Il grafico 55 mostra in quali Stati membri il procuratore generale o il ministro della Giustizia può impartire istruzioni ai pubblici ministeri nei singoli casi (autorità competente a impartire istruzioni) e presenta alcune delle garanzie poste in essere se tali istruzioni sono impartite in un singolo caso. Oltre alle garanzie indicate nel grafico<sup>123</sup>, ve ne potrebbero essere altre. Nei paesi dove il ministro della Giustizia è autorizzato a impartire istruzioni ai sensi della legge, nella pratica tale potere è stato o è esercitato soltanto di rado (cfr. nota esplicativa sotto il grafico).

<sup>123</sup> Cfr. raccomandazione del 2000, punto 13, lettere d) ed e).

**Grafico55: istruzioni ai pubblici ministeri nei singoli casi: autorità competente a impartire istruzioni e garanzie (\*)** (fonte: Commissione europea in collaborazione con il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo)



Autorità che può impartire istruzioni ai pubblici ministeri nei singoli casi:

- Ministro della Giustizia che è anche procuratore generale
- Ministro della Giustizia
- Procuratore generale

Garanzie selezionate qualora siano impartite istruzioni in un singolo caso:

- Possibilità di chiedere un esame dinanzi a un organo giurisdizionale
- Il parlamento deve essere informato in caso di istruzioni a non procedere legalmente
- Le parti possono avere accesso alle istruzioni e formulare osservazioni
- Le istruzioni devono essere impartite in forma scritta
- Le istruzioni devono essere motivate

(\*) **BE:** il ministro della Giustizia ha il potere di impartire istruzioni in merito ad azioni giudiziarie nei singoli casi (un diritto di ingiunzione positiva a perseguire legalmente è previsto dall'articolo 364 del codice di procedura penale e dall'articolo 151, primo comma, della Costituzione). Le istruzioni sono allegate al fascicolo del caso, ma la divulgazione alle parti dipende dal momento della sentenza e dallo stato attuale del procedimento. **BG:** è possibile un ricorso, fatta eccezione per gli atti del procuratore generale. **CZ:** il procuratore generale ha il potere di impartire istruzioni in merito ad azioni giudiziarie nei singoli casi soltanto all'interno dell'ufficio del procuratore generale e nei confronti di pubblici ministeri di alto livello. **DE:** le garanzie sono diverse a seconda che si tratti del livello statale o di quello federale. il procuratore generale della Repubblica federale è l'unico procuratore a livello federale che è sotto il controllo e la direzione del ministro federale della Giustizia e della tutela dei consumatori, mentre i procuratori generali dei 16 Stati tedeschi sono soggetti al controllo e alla direzione dei rispettivi dipartimenti statali di giustizia. Il diritto al controllo e alla direzione comprende il potere di impartire istruzioni ai rispettivi procuratori generali, che è tuttavia limitato dal principio della legalità (ossia dal principio di obbligatorietà dell'azione penale). Si riscontrano raramente istruzioni nei singoli casi. A titolo di esempio, il ministero federale e i partiti al governo della Sassonia si sono impegnati a non esercitare il proprio diritto di impartire istruzioni. Il ministero della Turingia si è impegnato a non impartire istruzioni nei singoli casi, mentre il ministero della Renania settentrionale-Vestfalia e il governo della Bassa Sassonia a farlo soltanto in casi eccezionali. Non vi sono leggi federali che stabiliscono norme in materia di istruzioni, ma vi sono alcune leggi statali nonché regolamenti e linee guida federali e statali. Ad esempio, le istruzioni del ministero federale e dei ministeri della Renania settentrionale-Vestfalia e della Turingia devono essere formulate per iscritto e, in Turingia, anche motivate; nella Bassa Sassonia queste devono essere in forma scritta se non si raggiunge un accordo, mentre nello Schleswig-Holstein vanno documentate per iscritto e trasmesse al presidente del parlamento. Tanto a livello di Land quanto a livello federale, le istruzioni di un funzionario gerarchicamente superiore sono vincolanti soltanto nell'ambito del rapporto di lavoro interno del pubblico ministero e gli atti che violano le istruzioni rimangono efficaci. Poiché un pubblico ministero ha il dovere di rispettare le leggi, questi deve rifiutarsi di seguire le istruzioni se sono illegali. Il pubblico ministero può obiettare e chiedere che le istruzioni siano esaminate dal proprio superiore in linea gerarchica. Se le istruzioni sono confermate, ma il pubblico ministero continua ad avere dubbi sulla loro legittimità, può chiedere al funzionario di grado ancora superiore che le esamini. Se le istruzioni sono nuovamente confermate, il pubblico ministero deve seguirle e non viene meno ai suoi doveri qualora le istruzioni siano illegali. Tuttavia, in deroga, i pubblici ministeri non devono mai attenersi alle istruzioni se tali atti costituiscono un crimine, un illecito amministrativo o una violazione della dignità umana. Non è previsto alcun mezzo giuridico particolare che consenta ai tribunali di esaminare le istruzioni. I tribunali possono tuttavia esaminare la legittimità delle istruzioni durante i procedimenti disciplinari nei confronti dei pubblici ministeri, ad esempio qualora debbano decidere se la mancata osservanza di istruzioni costituisca una violazione dei loro doveri professionali. **DK:** il ministro della Giustizia ha il potere di impartire istruzioni in merito ad azioni giudiziarie nei singoli casi (articolo 98, terzo comma, del codice di procedura civile). Diversi ministri della Giustizia si sono tuttavia mostrati reticenti a utilizzare questa opzione e non sono impartite istruzioni dagli anni Novanta. Il presidente del parlamento danese deve essere informato in merito alle istruzioni per iscritto (articolo 98, terzo comma, del codice di procedura civile). I procuratori di Stato regionali possono esaminare le decisioni dei distretti di polizia e il direttore della pubblica accusa può esaminare le decisioni dei procuratori di Stato regionali. **IE:** non specificato all'articolo 4, primo comma, del Prosecution of Offences Act (legge in materia di perseguimento dei reati), 1974. **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. **LT:** le istruzioni del procuratore generale possono essere impugnate dinanzi al tribunale. Il procuratore generale non può fornire istruzioni sulla decisione da prendere. **LU:** il procuratore generale e il ministro della Giustizia possono ordinare alle procure di avviare azioni giudiziarie in un determinato caso (ma non possono ordinare di non avviarle). Tuttavia, il ministro della Giustizia non impartisce istruzioni da oltre 20 anni. Non esiste alcun obbligo di legge che impone di consultare un pubblico ministero o di chiedere l'opinione del procuratore generale in merito a istruzioni di questo tipo. **HR:** le istruzioni del procuratore generale possono essere esaminate sotto il profilo della legalità, efficienza, ecc. **HU:** a norma della sezione 53 della legge CLXIV del 2011 relativa allo status del procuratore generale, dei procuratori e degli altri funzionari della procura e sulla carriera in procura, il procuratore può chiedere al procuratore generale di ricevere una conferma scritta dell'istruzione in un singolo caso. Il procuratore può rifiutare esplicitamente l'istruzione qualora questa costituisca un illecito penale o amministrativo o metta in pericolo il procuratore; se non concorda con l'istruzione, il procuratore può chiedere di trasferire il caso a un altro procuratore e tale richiesta non può essere respinta. **MT:** per quanto riguarda le questioni relative al ruolo dei singoli procuratori rispetto al ruolo dell'avvocato generale, è la Costituzione di Malta a istituire la carica dell'avvocato generale. La Costituzione gli conferisce inoltre diritti e obblighi e la garanzia di inamovibilità come stabilito ai sensi dell'articolo 91 e dell'articolo 97 della Costituzione. Ai sensi del capo 90 delle disposizioni sull'avvocatura generale del diritto maltese, l'avvocato generale assume funzionari che lo rappresentino nelle sue funzioni e nei suoi compiti in conformità della legge. Tali funzionari rappresentano l'avvocato generale nelle sue funzioni e discrezionalità. Quando rappresentano l'avvocato generale nelle sue funzioni, i funzionari godono della medesima protezione garantita dalla legge. Secondo il diritto maltese, ai pubblici ministeri non è conferita specificamente alcuna garanzia, poiché dal punto di vista giuridico si ritiene che, nell'esercizio delle funzioni della loro carica, essi rappresentino l'avvocato generale e che tali funzioni consentano loro di godere pertanto della protezione che la legge conferisce all'avvocato generale. **NL:** il ministro della Giustizia può ordinare alle procure di avviare o non avviare un'azione giudiziaria in un determinato caso, ma deve prima ottenere un parere motivato scritto del Collegio dei procuratori generali (Collegie van procureurs-general) in relazione alle istruzioni suggerite ed è necessaria anche la notifica al parlamento in caso di istruzioni a non procedere legalmente. Tuttavia, finora, c'è stato un solo caso più di venti anni fa. Non sono previste norme speciali per quanto riguarda le istruzioni impartite dal procuratore generale nei singoli casi. Il Collegio dei procuratori generali può impartire istruzioni a un pubblico ministero in un singolo caso. Tale organo è composto da un numero di membri compreso tra tre e cinque e delibera a maggioranza con un minimo di tre membri presenti. Qualora il Collegio impartisca istruzioni in un singolo caso non sono previste garanzie specifiche. **AT:** il ministro della Giustizia ha il potere di impartire istruzioni in merito ad azioni giudiziarie nei singoli casi a seguito di un parere non vincolante di un organo indipendente (Weisungsrat) stabilito presso la procura generale. Il ministro della Giustizia deve riferire annualmente al parlamento in merito a tutte le istruzioni impartite nei singoli casi, una volta conclusi i procedimenti in questione, tra cui anche le ragioni per cui non è stato seguito il parere del Weisungsrat, se applicabile (articolo 29 bis, terzo comma, della legge relativa alle procure). Per il periodo 2012-2017 sono state riferite 54 istruzioni impartite in singoli casi (Weisungsbericht 2018). **PL:** il procuratore generale è anche il ministro della Giustizia. Se non è d'accordo con le istruzioni in un singolo caso, un pubblico ministero può richiedere che siano cambiate o di essere escluso dall'esecuzione dell'atto o dall'intervenire quale parte nel procedimento. L'esclusione è infine stabilita dal procuratore gerarchicamente superiore al pubblico ministero che ha impartito l'ordine. **SK:** le istruzioni nei singoli casi devono essere allegate al fascicolo del procedimento, affinché le altre parti le possano leggere e formulare osservazioni solo a determinate condizioni.

### 3.3.3. Sintesi sull'indipendenza del sistema giudiziario

L'indipendenza della magistratura è un elemento fondamentale di un sistema giudiziario efficiente. È essenziale per preservare lo Stato di diritto, l'imparzialità dei procedimenti giudiziari e la fiducia di cittadini e imprese nell'ordinamento giuridico. Per questo motivo, qualunque riforma giudiziaria dovrebbe preservare lo Stato di diritto e rispettare le norme europee in materia di indipendenza della magistratura. Il quadro di valutazione evidenzia le tendenze in materia di indipendenza della magistratura percepita tra il pubblico in generale e le imprese. La presente edizione contiene altresì taluni indicatori selezionati riguardanti le garanzie giuridiche in relazione agli organi coinvolti nei procedimenti disciplinari concernenti i giudici e i pubblici ministeri. 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 2020 presenta gli sviluppi per quanto riguarda la **percezione dell'indipendenza** sulla base di sondaggi condotti presso i cittadini (Eurobarometro) e le imprese (Eurobarometro e Forum economico mondiale):
  - in genere, tutti i sondaggi presentano *risultati simili*, in particolare per quanto concerne la composizione dei due gruppi di Stati membri che presentano il livello più elevato e più basso di indipendenza percepita della magistratura;
  - dal sondaggio del Forum economico mondiale (grafico 48), presentato per l'ottava volta, emerge che la percezione dell'indipendenza da parte delle imprese è *migliorata o è rimasta stabile* in circa due terzi degli Stati membri rispetto al 2010 e anche allo scorso anno. Anche tra gli Stati membri esposti a difficoltà specifiche<sup>124</sup>, la percezione dell'indipendenza è *migliorata o rimasta stabile* in pressoché tre quinti di tali paesi considerando il periodo di nove anni in esame;
  - dall'indagine Eurobarometro condotta tra il pubblico in generale (grafico 44), presentata per la quinta volta, emerge che la percezione dell'indipendenza è *migliorata* in circa due terzi degli Stati membri rispetto al 2016. La percezione dell'indipendenza da parte del pubblico in generale è *migliorata* in più di due terzi degli Stati membri soggetti a difficoltà specifiche nel corso del quinquennio. Tuttavia, rispetto allo scorso anno, la percezione dell'indipendenza da parte del pubblico in generale è *diminuita* in circa due quinti 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 46), presentata per la quinta volta, emerge che la percezione dell'indipendenza è *migliorata* in oltre la metà degli Stati membri rispetto al 2016 e in circa tre quinti degli Stati membri in confronto all'ultimo anno (rispetto allo scorso anno ciò si è verificato in circa i tre quinti degli Stati membri soggetti a difficoltà specifiche e in oltre due terzi di altri Stati membri). Tuttavia, in un numero esiguo di Stati membri la percezione dell'indipendenza rimane particolarmente bassa;
  - tra i motivi più indicati 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 portatori di interessi specifici ed economici. 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 45 e 47);
  - tra i motivi della buona percezione dell'indipendenza della magistratura, quasi quattro quinti delle imprese e del pubblico in generale (pari rispettivamente al 43 % o al 44 %

<sup>124</sup>

Cfr. nota 18.

degli intervistati) hanno indicato le *garanzie fornite dallo status e dalla posizione dei giudici*.

- Il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 fornisce una panoramica aggiornata delle autorità disciplinari che si occupano di procedimenti concernenti i giudici, nonché della competenza del potere giudiziario, del potere esecutivo e del parlamento nella selezione dei giudici membri dei Consigli di giustizia, nonché una panoramica delle procure:
- il grafico 49 offre una panoramica aggiornata delle autorità responsabili dei **procedimenti disciplinari concernenti giudici**. Nella maggior parte degli Stati membri, l'autorità che decide in materia di sanzioni disciplinari è un'autorità indipendente come ad esempio un tribunale (Corte suprema, tribunale amministrativo o presidente del tribunale) o un Consiglio di giustizia, mentre in taluni Stati membri è presente un tribunale speciale i cui membri sono specificamente selezionati o nominati (dal Consiglio di giustizia, dai giudici o, in uno Stato membro, dal ministro della Giustizia) per agire nel contesto di procedimenti disciplinari;
- il grafico 50 fornisce una panoramica aggiornata dei soggetti che agiscono da **investigatore incaricato delle indagini disciplinari concernenti giudici**. Nella maggior parte degli Stati membri, l'investigatore è il presidente di un tribunale o un Consiglio di giustizia. In taluni Stati membri, l'investigatore è selezionato specificamente da giudici o dal Consiglio di giustizia o, in uno Stato membro, dal ministro della Giustizia;
- i grafici 51 e 52 presentano una panoramica aggiornata del coinvolgimento della magistratura nella **nomina dei giudici membri del Consiglio di giustizia e nella composizione dei Consigli di giustizia**. Spetta agli Stati membri organizzare i loro sistemi giudiziari, nonché decidere se istituire o meno un Consiglio di giustizia. Tuttavia, qualora uno Stato membro istituisca un Consiglio di giustizia, è necessario garantirne l'indipendenza in linea con le norme europee. In pressoché tutti gli Stati membri, i giudici membri dei Consigli sono proposti ed eletti o selezionati da giudici;
- i grafici 53 e 54 presentano una panoramica delle **autorità disciplinari che si occupano di procedimenti concernenti pubblici ministeri**. Il grafico 55 mostra una panoramica aggiornata e più dettagliata di quali organi possono impartire **istruzioni ai pubblici ministeri nei singoli casi** e presenta alcune delle garanzie in essere qualora tali istruzioni siano impartite in un caso concreto.

#### 4. CONCLUSIONI

Il quadro di valutazione UE della giustizia 2020 mostra un continuo miglioramento dell'efficienza dei sistemi giudiziari nella grande maggioranza degli Stati membri. Tuttavia permangono difficoltà nel garantire la piena fiducia, da parte dei cittadini, nei sistemi giuridici di quegli Stati membri in cui le garanzie di status e posizione dei giudici, e quindi la loro indipendenza, potrebbero essere a rischio.

Il quadro di valutazione UE della giustizia fornisce informazioni obiettive e comparabili sull'indipendenza, sulla qualità e sull'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali ed è usato come riferimento nel quadro del semestre europeo. Esso sarà utilizzato come fonte di informazioni per la preparazione della prossima relazione sullo Stato di diritto. Come annunciato nella comunicazione "Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione – Programma d'azione", il quadro di valutazione UE della giustizia sarà ulteriormente sviluppato nei settori connessi allo Stato di diritto.