servizio affari internazionali

ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

SCHEDA DI VALUTAZIONE n. 35/2013

TITOLO: Comunicazione della Commissione: Quadro di valutazione UE della giustizia. Uno strumento per promuovere una giustizia effettiva e la crescita - COM (2013) 160 def.

NUMERO ATTO **Atto comunitario n. 1**

L'obiettivo del quadro di valutazione UE della giustizia è aiutare l'Unione europea e gli Stati membri a garantire una giustizia più efficace fornendo dati obiettivi, attendibili e comparabili sul funzionamento dei sistemi giudiziari di tutti gli Stati membri. Qualità, indipendenza ed efficienza sono i parametri di base di un sistema giudiziario efficace, e disponendo di informazioni su tali componenti è possibile individuare le eventuali carenze e i buoni esempi, favorendo la definizione di politiche nel settore della giustizia a livello nazionale e di Unione.

Nella sua analisi annuale della crescita 2013 (COM (2012) 750), la Commissione ha sottolineato come sia importante migliorare la qualità, l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali. Prima di formulare raccomandazioni specifiche per paese in questo settore, è necessario effettuare una rassegna sistematica del funzionamento dei sistemi giudiziari in tutti gli Stati membri, tenendo pienamente conto delle diverse tradizioni giuridiche nazionali.

Le principali caratteristiche del quadro di valutazione sono così sintetizzabili:

- È uno strumento *comparativo* che ricomprende tutti gli Stati membri;
- Intende presentare te *tendenze* del funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali nel tempo. Essendo questo il primo quadro di valutazione presentato dalla Commissione, esso non tiene necessariamente conto degli effetti delle riforme in corso in diversi Stati membri;
- È uno strumento *non vincolante*, da utilizzare nell'ambito di un dialogo aperto con gli Stati membri il cui scopo è aiutare questi ultimi e le istituzioni UE a definire politiche più adeguate nel settore della giustizia;
- È uno strumento *in evoluzione* che si amplierà gradualmente per quanto concerne i settori interessati, gli indicatori e la metodologia.

Tenuto conto dell'importanza dei sistemi giudiziari nazionali per l'economia, l'ambito del quadro di valutazione 2013 è incentrato sui parametri di un sistema giudiziario che contribuisca al miglioramento delle condizioni in cui operano le imprese e gli investitori. Esamina pertanto **gli indicatori di efficienza relativi alle cause non penali, e in particolare ai contenziosi civili e commerciali, che sono pertinenti per la risoluzione delle controversie in materia commerciale, e alle cause amministrative**.
Gli indicatori principali sui cui si fonda il quadro di valutazione sono la **durata dei procedimenti** (tempo necessario per definire una causa dinanzi all'autorità giudiziaria), il **tasso di ricambio** (rapporto tra il numero di procedimenti esauriti e il numero di procedimenti sopravvenuti) e il **numero di cause pendenti**. Il quadro di valutazione esamina inoltre gli

indicatori relativi ad alcuni fattori che possono contribuire a ridurre la durata dei procedimenti e ad accrescere la qualità della giustizia, vale a dire **il monitoraggio e la valutazione** delle attività dei tribunali, l'esistenza di **sistemi TIC** per i tribunali e di **metodi alternativi di risoluzione delle controversie** per i contenziosi civili e commerciali, la **formazione dei giudici** e le **risorse**. Il quadro di valutazione fornisce infine una serie di indicatori relativi alla percezione della **indipendenza del settore giudiziario**.

La raccolta dei dati relativi ai sistemi giudiziari degli Stati membri e la relativa analisi è stata commissionata alla commissione per la valutazione dell'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ); sono stati utilizzati anche dati provenienti da altre fonti, come la Banca mondiale, il *World Economic Forum* e il *World Justice Project*.

Per quanto concerne la **durata dei procedimenti**, si riscontrano forti disparità: almeno un terzo degli Stati membri ha una durata dei procedimenti almeno due volte superiore a quella della maggior parte degli Stati membri. L'Italia si colloca tra gli Stati meno virtuosi per quanto attiene alla durata sia delle cause non penali (diciannovesimo posto su venticinque Stati monitorabili), sia dei contenziosi civili e commerciali (quart'ultimo posto: hanno livelli di performance peggiori solo Cipro, Malta e Belgio), mentre leggermente migliore è il quadro comparativo per quanto concerne le procedure di insolvenza (dodicesimo posto, tra Spagna e Francia).
Quanto al **tasso di ricambio** e al numero di cause ancora in attesa di definizione (cause pendenti), l'Italia si colloca tra i "paesi virtuosi", vale a dire i paesi nei quali è stato definito un numero di cause maggiore rispetto a quello delle nuove cause avviate, per quanto attiene tanto alle cause non penali, quanto ai contenziosi civili e commerciali. Rimane tuttavia altissimo il numero di cause non penali e soprattutto di cause amministrative pendenti (l'Italia si colloca rispettivamente al quart'ultimo e all'ultimo posto nell'UE)[1].
La Commissione rileva come in alcuni Stati membri si combinino fattori sfavorevoli: lunghi procedimenti di primo grado e tassi di ricambio bassi e/o un numero elevato di cause pendenti. Tali situazioni richiedono una specifica attenzione e un'analisi approfondita in quanto potrebbero essere indicative di carenze più sistemiche per le quali dovrebbero essere intraprese azioni correttive.

Per quanto concerne il **monitoraggio e la valutazione delle attività delle autorità giurisdizionali**, l'Italia rientra complessivamente nella media UE; la Commissione rileva in linea generale che un'ampia maggioranza degli Stati membri dispone di un sistema di monitoraggio globale, ma molti di essi sono in ritardo o non rendono disponibili i dati, e che vari Stati membri non eseguono valutazioni periodiche delle attività delle autorità giurisdizionali e in più di metà degli Stati membri non vengono definite norme di qualità.

Come del resto la maggior parte degli Stati membri, l'Italia è dotata di **sistemi TIC per la registrazione e la gestione delle cause**, ma rientra tra i Paesi che presentano ritardi gestionali,

---

[1] Come rilevato nel dossier del Servizio Studi del Senato *Dati statistici relativi all'amministrazione della giustizia in Italia* (consultabile in linea, Dossier n. 11), gli indicatori di efficienza utilizzati dallo studio del Cepej "riportano quindi per il sistema giudiziario civile italiano due dati non omogenei: limitandosi al caso dei procedimenti "non penali", sul versante della lunghezza dei processi in giorni, infatti, l'Italia si colloca ad un valore ben superiore alla media europea (249 giorni) come alla mediana (147 giorni); per quanto riguarda invece l'indice di smaltimento, l'Italia, con il 109%, si colloca positivamente al di sopra della media e della mediana, pari entrambe al 99%". Il dossier del Servizio Studi integra altresì i dati del Quadro unitario soffermandosi non solo sulla durata dei procedimenti non penali in 1° grado, ma anche in 2° e in ultimo grado, evidenziando come, nel secondo e terzo grado di giudizio, la lunghezza dei procedimenti in Italia sia incommensurabile rispetto a quella degli Stati membri comparabili per dimensioni e popolazione (1268 giorni in secondo grado contro i 359 della Francia, i 45 della Polonia e i 189 della Spagna; 1231 giorni in ultimo grado contro i 342 e i 273 di Francia e Spagna rispettivamente).

per quanto attiene al trattamento per via elettronica soprattutto delle controversie di modesta entità, ma anche del recupero di crediti non contestati e delle istanze.

L'Italia, come del resto quasi tutti gli Stati membri, si è dotata di **metodi alternativi di risoluzione delle controversie**, ma la Commissione rileva come spesso non siano accessibili prove dell'uso di tali metodi nelle controversie commerciali.

La Commissione rileva altresì come le **politiche in materia di formazione obbligatoria** siano molto diverse tra gli Stati membri: nel complesso, per quanto concerne l'Italia, alla formazione generale e iniziale non si accompagnano se non in modo occasionale misure di formazione per funzioni specializzate e/o per l'uso di mezzi informatici e per funzioni gestionali.

Per quanto concerne le **risorse**, l'Italia rientra complessivamente nella media UE quanto alla quota di bilancio destinata alle autorità giurisdizionali, mentre si registra un rapporto percentuale giudici/abitanti tra i più bassi dell'UE e un rapporto percentuale avvocati/abitanti tra i più alti[2].

Per quanto attiene infine alla **percezione dell'indipendenza del sistema giudiziario** in generale e della giustizia civile in particolare, l'Italia si colloca in posizione medio-bassa nella graduatoria UE (rispettivamente al 67° posto su 144 Paesi nel mondo e al 22° posto su 97).

In conclusione della sua analisi, la Commissione rileva come i principali risultati del quadro di valutazione 2013 "pongono in evidenza i settori prioritari che devono essere presi in considerazione", e si impegna a tradurre tali priorità nelle seguenti azioni:

- I problemi individuati nel quadro di valutazione saranno tenuti in considerazione nella preparazione della prossima analisi specifica per paese del semestre europeo 2013, e guideranno i lavori nel contesto dei programmi di aggiustamento economico;
- La Commissione ha proposto che il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE) siano disponibili per le riforme dei sistemi giudiziari nel prossimo quadro finanziario pluriennale.

Considerata la stretta connessione tra quadro di valutazione e programmi di aggiustamento economico degli Stati membri, appare opportuno soffermarsi brevemente sui contenuti della raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia (COM (2013) 362) - che costituisce l'atto finale del Semestre europeo 2013 per quanto riguarda il nostro Paese - e del relativo documento di lavoro (SWD (2013) 362).
In quest'ultimo, la Commissione europea riprende i dati e le analisi contenuti nel quadro di valutazione ed evidenzia, fin dall'introduzione, il persistere di forti carenze della pubblica amministrazione che contribuiscono a creare un contesto imprenditoriale sfavorevole, soffermandosi in particolare sulla **lunghezza dei procedimenti civili**.
Nel capitolo specifico dedicato alla modernizzazione della pubblica amministrazione, la Commissione torna poi con maggiore dovizia di dettagli sulla questione giustizia, evidenziando come, **nonostante i risoluti provvedimenti adottati per migliorare l'efficienza del sistema giudiziario, permangano diverse sfide**. "In linea con la raccomandazione specifica del giugno 2012, che esortava l'Italia ad attuare la prevista riorganizzazione degli organi giurisdizionali", evidenzia la Commissione, "le disposizioni attuative dell'agosto 2012 hanno avviato una

[2] Anche in questo caso, il dato può essere utilmente approfondito tenendo conto dell'analisi svolta nel citato dossier del Servizio Studi Senato, dalla quale emerge chiaramente come il *gap* dell'Italia rispetto ad altri Stati membri comparabili per dimensioni e popolazione sia dovuto non al numero di magistrati professionali, ma a quello di magistrati non professionali o non a tempo pieno. A titolo esemplificativo, mentre l'Italia dispone di 6.654 giudici professionali e 3.121 non professionali, la Francia dispone di 6.945 giudici a tempo pieno (un numero inferiore a quello dell'Italia se calcolato in percentuale di popolazione), cui si aggiungono tuttavia 28.859 giudici non professionali e 578 giudici professionali non a tempo pieno.

revisione radicale della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari a fini di razionalizzazione e di miglioramento dell'efficienza. Per poter produrre effetti positivi, questa riforma deve essere attuata con rigore entro settembre 2013. Questa misura fondamentale è stata integrata da interventi volti a ridurre la durata e il costo dei procedimenti e ad abbassare l'elevato livello di contenzioso, principalmente attraverso una maggiore specializzazione dei tribunali (i 21 tribunali specializzati nel diritto societario sono operativi dal settembre scorso), l'istituzione di procedure accelerate e l'introduzione di disincentivi all'uso dei servizi giudiziari. Anche le iniziative volte a modernizzare e informatizzare i servizi giudiziari contribuiscono a migliorare l'efficienza. Visto l'elevato livello di contenzioso in Italia, i meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie possono contribuire in misura considerevole ad abbreviare i procedimenti civili e ad alleggerire il carico di lavoro dei giudici e dei tribunali, come è stato sottolineato nella raccomandazione specifica per paese del 2012 e nel programma nazionale di riforma. Nell'ottobre 2012, tuttavia, la Corte costituzionale italiana ha rigettato le disposizioni che rendono la mediazione obbligatoria in diversi settori della giustizia civile"[3].

Le valutazioni espresse dalla Commissione nel succitato documento di lavoro trovano ampio spazio anche nel dispositivo della raccomandazione:

- Al considerando n. 11, che recita: "Per migliorare il contesto in cui operano le imprese occorre completare la riforma della giustizia civile dando rapidamente attuazione alla riorganizzazione dei tribunali, abbreviando la durata eccessiva dei processi e riducendo il volume dell'arretrato e il livello del contenzioso. A seguito della sentenza della Corte costituzionale dell'ottobre 2012 sulla mediazione, è necessario intervenire per promuovere il ricorso a meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie;
- Al punto 2, nel quale, all'interno di un generale invito a "dare tempestivamente attuazione alle riforme in atto adottando in tempi rapidi le disposizioni attuative necessarie", all'Italia viene raccomandato di "semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese, **abbreviare la durata dei procedimenti civili e ridurre l'alto livello di contenzioso civile, anche promuovendo il ricorso a procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie**.

1° luglio 2013
A cura di Luca Briasco
Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)

[3] Il documento di lavoro, come del resto la raccomandazione, si soffermano a lungo anche sul problema della corruzione, rilevando, tra l'altro, come la legge approvata nel novembre 2012 richieda ancora provvedimenti attuativi e non affronti alcune questioni fondamentali. La lotta contro la corruzione, collocandosi nel quadro del diritto penale, esula peraltro dall'ambito del quadro di valutazione 2013, interamente incentrato sulla giustizia civile e amministrativa.