



Il nuovo quadro di valutazione della **GIUSTIZIA** nell'UE



di ANGELA MARIA ROMITO

Un recente studio della Commissione europea ha riaccessi i riflettori su un settore strategico per l'Unione, quale è quello della giustizia, segnalando in modo analitico i progressi compiuti nell'ultimo anno dagli Stati membri e le sfide da raccogliere per il futuro. Il tema non è affatto marginale in un momento, quale è quello presente, in cui l'UE è impegnata a rilanciare la crescita e imprimere un nuovo slancio verso il cambiamento. Come spiegato dalla Commissaria europea per la Giustizia, Věra Jourová, i sistemi giudiziari efficienti, infatti, svolgono un ruolo fondamentale per ristabilire la fiducia in tutto il ciclo economico nonché per offrire una maggiore prevedibilità normativa e favorire una crescita sostenibile. Si consideri, inoltre, che laddove gli stessi garantiscono una corretta esecuzione dei contratti e applicazione dei diritti, le imprese sono dissuase dall'assumere comportamenti opportunistici, i costi delle operazioni si riducono e gli investimenti possono raggiungere più facilmente settori innovativi che spesso fanno affidamento su attività immateriali (come per esempio i diritti di proprietà intellettuale). Si aggiunga, poi, che una maggiore efficienza dei tribunali favorisce l'ingresso degli imprenditori nel mercato e promuove la concorrenza, atteso che, come hanno dimostrato studi di settore, sussiste una correlazione positiva tra le dimensioni delle imprese e l'efficienza del sistema giudiziario e minori incentivi agli investimenti e alle assunzioni e carenze nel funzionamento della giustizia.

I dati resi pubblici lo scorso marzo sono raccolti nel nuovo Quadro di Valutazione della giustizia 2015, che altro non è che una rassegna della qualità, dell'indipendenza e dell'efficienza dei sistemi giudiziari dei Ventotto – stilata avvalendosi delle informazioni fornite dal Consiglio d'Europa (Commissione europea per l'efficienza della giustizia: CEPEJ), dal FMI, dalla BCE, dall'OCSE, dal World Economic Forum, dalla Banca mondiale e dalla rete europea dei Con-

sigli di giustizia (ENCJ) – finalizzata ad individuare eventuali lacune e ad incoraggiare gli Stati membri a intraprendere, se necessario, riforme strutturali nel settore in esame.

Come tale il Quadro di Valutazione è, in primo luogo, uno strumento di informazione diretto ad aiutare gli Stati membri a migliorare l'efficienza della giustizia, fornendo dati obiettivi, attendibili e comparabili sui loro sistemi di giustizia civile, commerciale e amministrativa; in seconda istanza, è il documento alla base delle riflessioni che matureranno nella preparazione delle prossime analisi specifiche per Paese del semestre europeo 2015 – il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'UE –, aiutando a valutare l'impatto delle riforme giudiziarie già in atto e a individuare i temi che meritano particolare attenzione ed i relativi finanziamenti per sostenere i processi di riforma. Il risultato dell'indagine servirà, quindi, in prospettiva tanto all'Unione europea quanto agli Stati membri per garantire ai cittadini e alle imprese sistemi giudiziari più efficienti, e aiutare a rafforzare le strategie di crescita nei Paesi interessati nell'intera UE.

Il documento di Valutazione 2015, giunto alla terza edizione, si concentra, come in passato, sul contenzioso civile, commerciale e amministrativo; la novità è data dal fatto che gli indicatori di valutazione sono stati arricchiti attingendo a nuove fonti di informazioni: ad esempio per quanto riguarda l'efficienza dei tribunali nei settori degli appalti pubblici e dei diritti di proprietà intellettuale, l'impiego e la promozione dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR), l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei procedimenti per le cause di modesta entità, le politiche di comunicazione dei tribunali, la composizione e i poteri dei Consigli di giustizia. Nel segno della novità è anche la rilevazione della percentuale dei giudici donna presenti nella magistratura.

Circa l'efficienza dei sistemi giudiziari

gli indicatori utilizzati sono stati quelli della durata dei procedimenti, il tasso di ricambio e numero di cause pendenti, valutati, questa volta, anche nei tribunali competenti nei settori degli appalti pubblici e dei diritti di proprietà intellettuale.

La qualità della giustizia è stata valutata, come è avvenuto nelle precedenti edizioni, sulla scorta di indicatori quali la formazione dei giudici, il monitoraggio e la valutazione delle attività dei tribunali, il ricorso a indagini sul grado di soddisfazione, il bilancio e le risorse umane. Il quadro di valutazione 2015 integra i dati sulla disponibilità di tecnologie dell'informazione e della comunicazione con un esame più approfondito sulle modalità di impiego pratico degli strumenti elettronici. Inoltre, la cooperazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali ha permesso di disporre di un quadro utile delle prassi di comunicazione dei tribunali e delle modalità concrete utilizzate dagli Stati membri per promuovere metodi alternativi di risoluzione delle controversie. Circa la percezione dell'indipendenza della magistratura, elemento importante in quanto può influire sulle decisioni di investimento, la Valutazione 2015 fornisce anche una rassegna comparativa generale sulle modalità organizzative dei sistemi giudiziari nazionali a garanzia dell'indipendenza della magistratura analizzando, ad esempio, le garanzie giuridiche contro il trasferimento e la revoca dei giudici.

Importante specificare che il documento di analisi non presenta una graduatoria unica generale dei sistemi giudiziari considerati, ma fornisce una panoramica sul loro funzionamento di tutti i sistemi in base a vari indicatori di interesse comune a tutti gli Stati membri (ad esempio la tempestività, l'indipendenza, i costi contenuti di giustizia e la facilità di accesso sono alcuni dei parametri essenziali di un sistema giudiziario efficiente). Di conseguenza la rilevazione non promuove un tipo particolare di sistema giudiziario particolarmente

APPROFONDIMENTI

GIUSTIZIA



virtuoso “da esportare”, ma considera tutti gli Stati membri su un piano di parità, a prescindere dal modello nazionale o dalla tradizione giuridica a cui è ancorato.

In termini generali si registrano miglioramenti dell'efficienza dei sistemi giudiziari degli Stati membri, pur consapevoli delle sensibili differenze presenti da uno Stato all'altro. L'efficienza con cui un sistema giudiziario di uno Stato membro tratta e risolve i contenziosi riveste grande importanza per l'Unione: come ben si intende, una giustizia tardiva equivale a giustizia negata, ed in un'ottica squisitamente economica la tempestività delle decisioni è essenziale per le imprese e gli investitori, giacché nelle loro decisioni di investimento, le imprese tengono conto del rischio di essere coinvolte in vertenze commerciali, di lavoro o tributarie o in procedure d'insolvenza.

In termini positivi è stato anche considerato l'impegno generalmente profuso per potenziare l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei tribunali, tese a rendere più semplice, veloce e trasparente il dialogo tra uffici giudiziari e utenti.

Anche la qualità della giustizia è stata nel complesso valutata positivamente atteso che i dati attestano che nella maggior parte degli Stati membri oltre il 20% dei giudici ha partecipato a una formazione continua sul diritto dell'UE o sul diritto di un altro Stato membro. Questa percentuale è nettamente superiore all'obiettivo annuale di formare il 5% dei professionisti del diritto affinché venga raggiunto, entro il 2020, il traguardo del 50%. Meno incoraggianti sono invece, i risultati della valutazione svolta sulla presenza femminile nella magistratura di tutti in Paesi dell'Unione: è un dato di rilevanza comune che maggiore è il grado di giudizio, minore è la percentuale dei giudici donna. Sebbene la percentuale di donne tra i giudici togati di primo e secondo grado presenti una tendenza in aumento, per quanto riguarda le corti supreme si è ancora ben lontani dal raggiungere l'equilibrio di genere pari al 40%-60%.

Volgendo lo sguardo più nel dettaglio alla situazione della giustizia italiana, i risultati dello scoreboard sono positivi solo in alcuni indicatori, come l'aumento delle donne tra i giudici di Cassazione (del 15%), secondo miglior dato dopo quello del Lussemburgo (+30%), e l'avanzata delle donne tra i giudici di primo (+3,7%) e secondo grado (+8,1%).

L'Italia si colloca in genere a metà classifica, con indicatori in miglioramento anche se non ancora tra i Paesi più avanzati dell'UE in fatto di comunicazione elettronica fra i tribunali e le parti; le nazioni che ci superano sono le Repubbliche balti-

che, il Portogallo, la Germania, i Paesi Bassi, la Finlandia, la Svezia. Posizione di metà classifica anche per quanto riguarda la possibilità di presentazione elettronica delle cause. In questo caso siamo preceduti anche dalla Romania e dalla Slovacchia, che negli altri indicatori avevano invece punteggi inferiori, e seguiti, tra gli altri, da Francia, Germania, Irlanda, Spagna, a dimostrazione di come l'uso delle tecnologie informatiche di comunicazione e informazione nei sistemi giudiziari dell'UE abbia un livello di sviluppo non omogeneo, anche all'interno dello stesso Paese. Pieno punteggio per l'Italia sulla possibili-

tà per il pubblico di accedere alle informazioni generali sul sistema giudiziario; al contrario siamo tra gli ultimi per la possibilità di accedere gratuitamente online alle sentenze civili e commerciali: male come noi però anche Danimarca e Svezia.

La vera nota dolente è il continuo peggioramento dei tempi per i processi civili. Con riferimento a questo specifico indicatore i risultati sono purtroppo allarmanti: il nostro Paese risulta terzultimo per lunghezza dei processi civili con 608 giorni per il solo primo grado di giudizio preceduto unicamente da Cipro (con 638 giorni) e Malta (con 750). Il dato risulta ancor più svilente se si considera il divario con i tempi medi della giustizia in Lussemburgo (Paese più virtuoso), dove il procedimento in media si chiude dopo 53 giorni! Né a giustificare tale record negativo basta il numero basso

di giudici civili, 11 ogni 100mila abitanti, atteso che in Germania (dove si arriva a sentenza in 192 giorni) sono 23,9, in Francia (dove i processi di primo grado si chiudono in 308 giorni) sono solo 10,7 ed in Danimarca (quinti assoluti per velocità con 164 giorni) sono appena 6,3.

Anche per l'incidenza di cause pendenti, l'Italia è la terza peggiore tra i 28 Paesi UE: 5,3 ogni 100 abitanti (peggio solo in Grecia con 5,6 e a Cipro con 6,1). Non meno incoraggianti i dati riferiti alla “percezione di indipendenza” del sistema giudiziario: il nostro Paese si posiziona al 22esimo posto su tutti gli Stati membri assieme alla Romania. Peggio di noi: Slovenia, Spagna, Ungheria, Bulgaria e Slovacchia.

Si sa che le riforme della giustizia richiedono tempo per produrre risultati, ma dal nuovo Quadro di Valutazione già si possono evincere le future linee di tendenza. Come si legge in una nota dell'Esecutivo UE, la Commissione europea ne terrà conto nelle raccomandazioni economiche che presenterà a maggio nel quadro del semestre europeo; c'è da aspettarsi che tornerà nuovamente a insistere sulla necessità di attuare le riforme strutturali indispensabili a snellire e rendere più efficiente la giustizia civile nel nostro Paese.

