

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul Quadro di valutazione UE della giustizia 2017. COM (2017) 167 final (*Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento e rinvio*) 21

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Giovedì 13 luglio 2017. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 13.45.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul Quadro di valutazione UE della giustizia 2017.

COM (2017) 167 final.

(Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice*, fa presente che la Commissione avvia oggi l'esame del Quadro di valutazione dell'UE sulla giustizia relativo al 2017. Si tratta di un documento di notevole importanza che la Commissione europea predispone, con cadenza annuale, dal 2013.

Osserva che il documento si fa in particolare apprezzare per la sinteticità

ma anche per la pregnanza delle informazioni e dei dati che fornisce. In sostanza, si parte dal presupposto che l'efficienza dei sistemi giudiziari per quanto riguarda le controversie civili, commerciali e amministrative, costituisce, per un verso, un fattore decisivo per promuovere la crescita economica e, per altro verso, per garantire l'effettiva attuazione delle regole e dei principi affermati nell'ordinamento europeo in materia di Stato di diritto e di salvaguardia dei diritti fondamentali.

Segnala che diverse analisi condotte dai più autorevoli esperti in ambito accademico hanno ampiamente dimostrato che un'efficiente sistema giudiziario costituisce uno dei presupposti fondamentali per promuovere lo sviluppo economico. La certezza delle regole e, soprattutto, della loro applicazione rappresenta un incentivo formidabile per l'avvio di nuove iniziative produttive e per l'attrattiva dei singoli Paesi dal punto di vista della capacità di acquisire investimenti dall'estero. Diversi economisti, oltre che giuristi, e numerose analisi comparate hanno dimostrato che tra gli elementi di criticità di cui il nostro Paese soffre, penalizzandolo pesantemente sotto il profilo della competitività e della capacità di

attrarre investimenti dall'estero, un rilievo decisivo è rappresentato dall'eccessiva lunghezza dei procedimenti giurisdizionali e dalla conseguente incertezza quanto al loro esito.

Fa presente che l'analisi condotta dalla Commissione europea si fonda, in effetti, su una valutazione comparata basata su alcuni indicatori ritenuti decisivi relativamente alla qualità, alla indipendenza e all'efficienza dei sistemi giustizi dei diversi Paesi membri. L'intento della Commissione europea non è, evidentemente, quello di presentare una sorta di graduatoria; d'altra parte, è innegabile che dall'evidenza di alcuni dati emergano chiaramente quelle che sono le migliori pratiche e le esperienze più avanzate a livello europeo per quanto concerne la tempestività dei giudizi, l'efficienza degli apparati giurisdizionali e la facilità di accesso da parte dei cittadini al sistema giustizia.

Rammenta che quest'ultimo profilo rimanda direttamente alla preoccupazione, che giustamente ispira le Istituzioni europee, relativamente alla esigenza che siano assicurate condizioni effettive e concrete per l'esercizio dei diritti spettanti ai cittadini europei. La consapevolezza della unicità dello *standard* europeo per quanto riguarda la salvaguardia dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali impone un attento e puntuale monitoraggio, da parte delle Istituzioni europee, sulla effettiva attuazione dei principi che sono alla base del progetto europeo e che non a caso sono collocati ai primi articoli dei Trattati istitutivi. Negli anni più recenti si è registrata una crescente attenzione da parte dei cittadini europei, che ha trovato ampio riscontro nelle discussioni e nei dibattiti a livello istituzionale, sia nell'ambito dell'Unione europea che all'interno dei singoli Paesi membri, sulla necessità di rafforzare gli strumenti di monitoraggio per verificare l'effettiva attuazione dei principi e delle regole in materia di Stato di diritto e dei diritti fondamentali, come risultanti dal *corpus* complessivamente costituito dai Trattati istitutivi, dalle Costituzioni degli Stati

membri, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, delle pronunce della giurisprudenza, a cominciare da quelle della Corte di Giustizia europea, e della legislazione che si fa sempre più ricca adottata dalle Istituzioni europee in materia di Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Osserva che è stato, in effetti, denunciato il paradosso costituito dal fatto che se per un verso l'Unione europea si mostra particolarmente attenta nel verificare il rispetto dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto da parte dei Paesi terzi con i quali intrattiene rapporti politici o commerciali, per altro verso la stessa UE non si è dimostrata altrettanto tempestiva nel prevenire e sanzionare violazioni anche palesi dei principi e delle regole che l'Europa si è data da parte di singoli Stati membri. Da questa consapevolezza è derivato lo sforzo per aggiornare gli strumenti di monitoraggio e per prevenire e sanzionare eventuali violazioni.

Fa presente che il documento all'esame della Commissione si inserisce in questo scenario perché è evidente che l'inefficienza dei sistemi giudiziari può pesantemente pregiudicare l'esercizio dei diritti dei cittadini, provocando gravi lesioni alla loro sfera giuridica. In sostanza, si è in presenza di un documento che risponde a un duplice obiettivo: per un verso, quello di sollecitare gli Stati membri a intervenire per migliorare la qualità del servizio giustizia in modo da aiutare la crescita e offrire maggiori opportunità per nuove iniziative economiche e per nuovi investimenti; per altro verso, quello di indurre i Paesi membri ad assicurare, attraverso un più efficiente sistema giudiziario, l'effettiva possibilità dei cittadini di fruire dei diritti fondamentali riconosciuti in ambito europeo. L'importanza del documento sotto il profilo economico è confermata dal fatto che gli elementi che emergono dallo stesso sono ampiamente e sistematicamente utilizzati nell'ambito della procedura del Semestre europeo con la quale si apre il ciclo della decisione di bilancio.

Rileva che il Consiglio, infatti, assai spesso inserisce nelle raccomandazioni rivolte a ciascun Paese membro una serie di suggerimenti riferiti al settore della giustizia. Ciò è avvenuto quasi costantemente per il nostro Paese; ancora per il Semestre europeo 2017 sono state rivolte all'Italia specifiche raccomandazioni per quanto riguarda la necessità di accrescere l'efficienza del sistema giudiziario, pur prendendosi atto dei progressi già in parte realizzati a seguito di alcune riforme poste in essere, di cui riferirà sommariamente più avanti.

Osserva che l'edizione del Quadro al nostro esame, riferita all'anno 2017, se da una parte ripete l'assetto delle precedenti, dall'altra contiene alcune innovazioni laddove prende in considerazione taluni profili precedentemente trascurati quali, in particolare: la disponibilità di canali di accesso alla giustizia da parte dei consumatori per la tutela dei loro diritti; le regole per il riconoscimento del patrocinio delle spese a carico dello Stato nei confronti dei soggetti meno abbienti; una maggiore attenzione per i profili relativi all'indipendenza della magistratura sia con riferimento alla percezione dei cittadini e delle imprese sia relativamente alle modalità per l'accesso alle carriere giudiziarie e alla incidenza dell'autorità governativa in proposito; l'utilizzo della strumentazione informatica nella interlocuzione fra legali e autorità giurisdizionale; un'analisi più dettagliata con riferimento a settori specifici ritenuti particolarmente rilevanti ai fini del mercato unico, quali la tutela dei marchi e della concorrenza.

Segnala che il primo elemento preso in considerazione dalla Commissione europea concerne l'andamento del carico giudiziario, in particolare per quanto riguarda il numero delle nuove cause. Per l'Italia si registra un *trend* in lieve diminuzione, confermato dai dati statistici resi disponibili dal Ministero della giustizia che evidenzia una costante riduzione dei procedimenti pendenti e della loro durata media. La durata dei procedimenti rappresenta, in effetti, il più importante tra

gli indicatori presi in considerazione dalla Commissione europea per la misurazione dell'efficienza dei sistemi giudiziari insieme al tasso di ricambio e al numero delle cause pendenti. Sotto questo profilo, purtroppo, nonostante i progressi compiuti, il nostro Paese si colloca ancora tra le posizioni peggiori. Particolarmente allarmante è il dato relativo alla durata dei procedimenti amministrativi di primo grado che raggiunge in Italia mediamente i mille giorni, più del doppio della durata che si registra in Francia e in Germania. Il contenzioso amministrativo evidenzia anche un tasso di definizione, vale a dire il rapporto tra numero di procedimenti esauriti e numero di procedimenti sopravvenuti, in peggioramento nell'ultimo quinquennio.

Per quanto concerne la misurazione dell'efficienza dei sistemi giurisdizionali in alcuni settori specifici ritenuti particolarmente rilevanti sotto il profilo della realizzazione del mercato unico, segnala che la Commissione europea prende in considerazione i seguenti aspetti: diritto della concorrenza; comunicazioni elettroniche; marchi UE; tutela dei consumatori; antiriciclaggio.

Rammenta che su queste materie si riscontrano situazioni molto differenziate tra i diversi Stati membri per cui la durata media dei procedimenti di primo grado oscilla tra 100 e 1200 giorni. Il nostro Paese anche in questo caso non si colloca tra i più virtuosi; particolarmente elevato è il numero di giorni per la conclusione dei procedimenti in materia di marchi, sebbene si registri un *trend* in lieve miglioramento.

Ritiene, invece, apprezzabile la collocazione del nostro Paese per quanto concerne l'accesso al gratuito patrocinio posto che la platea dei beneficiari in Italia risulta tra le più ampie, in relazione alle soglie di reddito. Resta invece abbastanza basso il livello di risorse finanziarie e umane impegnate nel nostro Paese per il sistema giudiziario. In particolare persiste la grave sperequazione fra il numero insufficiente dei magistrati – meno della metà di quelli impiegati in Germania –

e quello estremamente elevato degli avvocati che non trova riscontro in nessuno degli Stati membri di analoghe dimensioni.

In linea generale, dalle rilevazioni della Commissione europea emerge un quadro comparativo che continua a collocare il nostro Paese tra quelli che presentano le maggiori criticità.

Allo stesso tempo, osserva che va tuttavia considerato che la Commissione europea non manca di sottolineare alcuni progressi realizzati in Italia e di esprimere apprezzamento per le correzioni e i miglioramenti che sono stati apportati recentemente. In effetti, negli ultimi anni diversi interventi legislativi hanno inteso affrontare l'annoso problema della durata eccessiva dei procedimenti giudiziari allo scopo di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario. In particolare, gli interventi hanno perseguito i seguenti obiettivi: prevenire l'insorgenza di nuovo contenzioso incentivando il ricorso a strumenti alternativi ai procedimenti dinanzi all'autorità giurisdizionale; accelerare la conclusione dei procedimenti pendenti intervenendo sul piano processuale ma anche attraverso misure di carattere organizzativo e sul personale in organico.

Tra le riforme poste in essere segnala che particolare rilievo ha assunto la previsione della mediazione obbligatoria, sebbene l'istituto abbia assunto carattere sperimentale in conseguenza della nota sentenza della Corte costituzionale del 2012 e, soltanto con il recente decreto-legge n. 50 del 2017, convertito dalla legge n. 96 del 2017, si sia proceduto a stabilizzarlo. Non meno rilevante appare l'inserimento nel nostro ordinamento della negoziazione assistita da uno o più avvocati, il cui esperimento è diventato una condizione di procedibilità dell'azione civile in specifiche materie.

Fa presente che sono state poi offerte alle parti nuove opportunità per una composizione delle controversie attraverso il ricorso a proposte transattive o conciliative ovvero il trasferimento della controversia dalla sede giudiziaria a quella arbitrale. Allo scopo di disincentivare l'in-

sorgenza di nuovo contenzioso sono poi state adottate diverse misure che incidono essenzialmente sui profili economico-patrimoniali quali: la limitazione dei casi di compensazione delle spese tra le parti; l'aumento del contributo unificato nei procedimenti civili; l'adozione di misure volte a sanzionare l'insorgenza di liti temerarie. Sul piano processuale e organizzativo, sono poi intervenute diverse misure quali, in particolare, la concentrazione in capo a sezioni specializzate in materia di impresa di tribunali e corti di appello di alcune tipologie di controversie; il passaggio d'ufficio dal rito ordinario a quello sommario; l'istituzione di sezioni speciali presso i tribunali in materia di immigrazione e asilo; l'estensione delle competenze del giudice onorario di pace; la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e la nuova organizzazione degli uffici giudiziari di primo grado; la creazione di uno statuto unico dei magistrati onorari e l'adozione di alcuni interventi volti a far fronte alla strutturale carenza di giudici in organico anche attraverso l'immissione nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria di personale amministrativo oltre che l'accelerazione delle procedure per la copertura dei posti di magistrato vacanti. Né si può trascurare l'innovazione importantissima costituita dalla realizzazione del cosiddetto processo telematico che, dopo le iniziali difficoltà, anche per la necessità degli avvocati di adattarsi a questa novità relevantissima, ha già potuto produrre risultati concreti.

In conclusione, ritiene che si possa affermare che il settore della giustizia costituisce uno dei cantieri su cui il legislatore ha lavorato di più negli ultimi anni, come è confermato anche dalla delega per la riforma del processo civile già approvata in prima lettura alla Camera e attualmente all'esame del Senato. Si tratta di un lavoro non facile per le resistenze e la difficoltà di trovare soluzioni equilibrate che contemperino le diverse esigenze ma che va tuttavia proseguito con tenacia e convinzione, essendo innegabile il rilievo che un più efficiente sistema giudiziario assume non soltanto ai fini della compe-

titività complessiva del nostro Paese ma anche per garantire il pieno ed effettivo godimento dei diritti fondamentali riconosciuti dalla disciplina europea. Per questo motivo, l'analisi comparata condotta dalla Commissione europea si dimostra molto utile perché costituisce uno stimolo a

continuare a lavorare per migliorare la qualità del servizio giustizia nel nostro Paese.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.50.