



**Assise della Giustizia - Conferenza di alto livello sul  
“Ruolo della Giustizia nell’Unione europea”**

*Bruxelles, 21 - 22 novembre 2013*

**Scheda n. 22/AP**

La Commissione europea ha organizzato nelle giornate del 21 e 22 novembre a Bruxelles una Conferenza sul “Ruolo della Giustizia nell’Unione europea”, per uno scambio di idee e opinioni finalizzato a delineare la politica dell’Unione in materia di giustizia per i prossimi anni.

I lavori si articoleranno in quattro sessioni, dedicate all’efficacia dei sistemi giudiziari, all’indipendenza della giustizia, allo Stato di diritto e all’area europea di giustizia.

Sono disponibili cinque documenti di discussione, che serviranno da base per il dibattito:

- [‘droit civil de l’UE’](#),
- [‘droit pénal de l’UE’](#),
- [‘droit administratif de l’UE et administrations nationales’](#),
- [‘état de droit’](#),
- [‘droits fondamentaux’](#).

I contributi raccolti aiuteranno la Commissione a definire la politica dell’Unione europea in materia di giustizia dopo il “[Programma di Stoccolma](#) - Un’Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini”, adottato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009, che delinea le priorità dell’Unione europea per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014. Come annunciato dal Presidente della Commissione europea, José Manuel Durão Barroso, in una [lettera](#) dell’11 settembre 2013 al Presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, nella primavera del 2014 la Commissione presenterà una comunicazione sulle future iniziative nel settore della giustizia e degli affari interni, che sarà discussa al Consiglio europeo del giugno 2014; i contributi serviranno per preparare la parte della comunicazione relativa alla giustizia.

**1. Efficacia dei sistemi giudiziari nell’Unione europea**

La Commissione sottolinea che l’accesso a un sistema giudiziario efficiente è un diritto essenziale alla base delle democrazie europee e sancito dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Esso è inoltre indispensabile per l’efficacia di tutto il diritto dell’Unione europea, in particolare delle normative economiche che contribuiscono alla crescita.

Il 27 marzo 2013 la Commissione ha adottato la comunicazione “Quadro di valutazione UE della giustizia - Uno strumento per promuovere una giustizia effettiva e la crescita” ([COM\(2013\) 160](#))<sup>1</sup>, il cui obiettivo è quello di 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.

Il miglioramento della qualità, dell’indipendenza e dell’efficienza dei sistemi giudiziari rientra nel processo di coordinamento della politica economica dell’Unione nel quadro del “semestre europeo”, il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Nella sua analisi annuale

---

<sup>1</sup> Su cui si veda la [Scheda di valutazione n. 35/2013](#), a cura dell’Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell’Unione europea.

della crescita 2013 ([COM\(2012\) 750](#)), che segna l'inizio del terzo semestre europeo per il coordinamento delle politiche, la Commissione ha sottolineato come sia importante migliorare la qualità, l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali. Ha inoltre individuato sei Stati membri particolarmente problematici (Bulgaria, Italia, Lettonia, Polonia, Slovenia e Slovacchia), soprattutto per quanto riguarda la durata dei procedimenti giudiziari e l'organizzazione della magistratura. Si ricorda inoltre che nell'analisi annuale della crescita 2014 ([COM\(2013\) 800](#)), presentata il 13 novembre 2014, la Commissione sottolinea che le condizioni operative per le imprese possono migliorare significativamente potenziando la qualità, l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari, per esempio assicurando tempi ragionevoli per la soluzione delle controversie e ammodernando la normativa nazionale sull'insolvenza.

Il quadro di valutazione europeo della giustizia è diretto a fornire in modo sistematico una panoramica del funzionamento 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. Per quanto riguarda l'Italia, si rimanda alla "[raccomandazione del Consiglio](#), del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017". In questa si raccomanda fra l'altro che l'Italia adotti provvedimenti nel periodo 2013-2014 al fine di "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"<sup>2</sup>.

I principali risultati del quadro di valutazione 2013 pongono in evidenza i settori prioritari da prendere in considerazione, che la Commissione dovrà poi tradurre nelle seguenti azioni:

- i problemi individuati nel quadro di valutazione saranno tenuti in considerazione nella preparazione dell'analisi specifica per paese del semestre europeo 2013, e guideranno i lavori nel contesto dei programmi di aggiustamento economico;
- disponibilità del Fondo di sviluppo regionale e del Fondo sociale per le riforme dei sistemi giudiziari nel prossimo quadro finanziario pluriennale.

La 14<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato italiano si è espressa favorevolmente sul quadro di valutazione in data 24 luglio 2013<sup>3</sup>. Ha quindi condiviso la scelta degli indicatori di efficienza relativi alle cause non penali e ha preso atto, per quanto concerne l'Italia, delle lacune più gravi del nostro sistema giudiziario, auspicando pertanto che il Governo dia rapidamente seguito alle raccomandazioni sul programma nazionale di riforma 2013. Ha espresso, inoltre, l'auspicio che il quadro di valutazione "venga esteso ai dati e alle statistiche relative alla giustizia penale, evitando così il rischio latente di una lettura economicistica dei dati e ampliando il livello di attenzione all'impatto dei sistemi giudiziari e delle loro eventuali disfunzioni sulla qualità globale della vita e sui diritti dei cittadini europei", nonché "ai dati e alle statistiche relative alla percezione dell'indipendenza del sistema giustizia da parte dei cittadini e investitori esteri".

## **2. Indipendenza della giustizia**

La Commissione ribadisce che ogni iniziativa nel campo della giustizia deve promuovere e rispettare i diritti fondamentali. Al riguardo, si ricorda che la [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), che servirà da base per il dibattito, garantisce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.

Il quadro di valutazione UE della giustizia presenta i risultati anche sulla base di indicatori relativi all'indipendenza percepita del sistema giudiziario, ritenuta importante per le decisioni di investimento. La [relazione annuale](#) sulla competitività globale del *World Economic Forum* (WEF) ha elaborato un

---

<sup>2</sup> Al considerando n. 12 si osserva che "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 procedimenti e riducendo il volume dell'arretrato e il livello di contenzioso. A seguito di una sentenza della Corte costituzionale sulla mediazione dell'ottobre 2012, è necessario intervenire per promuovere il ricorso a meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie".

<sup>3</sup> [Osservazioni](#) approvate dalla Commissione sull'atto comunitario n. 1.

“indice dell’indipendenza percepita”, ritenuto pertinente nel contesto della crescita economica in quanto è basato su un sondaggio al quale ha risposto un campione rappresentativo di imprese di tutti i paesi che operano nei principali settori economici (agricoltura, industria manifatturiera, industria non manifatturiera e servizi). Inoltre, nel contesto della sua [relazione](#) sull’indice dello Stato di diritto per il periodo 2012-2013, il *World Justice Project* (WJP) ha definito un indicatore relativo “all’indipendenza percepita della giustizia civile”, sulla base delle risposte fornite nell’ambito di un sondaggio generale della popolazione e da partecipanti qualificati. La Commissione sottolinea che la Corte di giustizia dell’Unione europea e la Corte europea dei diritti dell’uomo hanno posto in evidenza l’importanza del modo in cui viene vista l’indipendenza giudiziaria: secondo la giurisprudenza delle due Corti, l’indipendenza del sistema giudiziario richiede norme precise per dissipare qualsiasi ragionevole dubbio che possa insinuarsi nella mente delle persone riguardo all’impermeabilità del sistema giudiziario a fattori esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi sui quali è chiamato a pronunciarsi.

Nel quadro di valutazione è emerso che, benché vari Stati membri siano fra i primi dieci paesi al mondo in termini di percezione dell’indipendenza della giustizia, risulta un livello piuttosto basso di percezione di indipendenza del sistema giudiziario in alcuni Stati membri da parte delle imprese che ne sono gli utenti finali.

### 3. Stato di diritto

La sessione si concentrerà sulla possibilità di un **nuovo meccanismo per risolvere le eventuali crisi dello Stato di diritto** negli Stati membri, muovendo da iniziative esistenti, incluso il quadro di valutazione UE della giustizia.

La Commissione sottolinea che il rispetto dello stato di diritto è questione fondamentale, cui devono partecipare in un dialogo costruttivo le istituzioni dell’Unione, gli Stati membri e le parti interessate. Ricorda inoltre che il presidente della Commissione europea Barroso, nel [discorso](#) sullo stato dell’Unione tenuto il 12 settembre 2012 a Strasburgo durante la sessione plenaria del Parlamento europeo, ha richiamato la necessità di strumenti migliori per affrontare al meglio le minacce ai valori europei: democrazia, Stato di diritto e solidarietà.

Il documento della Commissione sollecita contributi sulle possibili configurazioni di tale meccanismo. Si veda in proposito il [discorso](#) della Vice Presidente della Commissione europea e Commissario europeo alla Giustizia, Viviane Reding, del 4 settembre 2013.

### 4. Area europea di giustizia

Come sottolineato nel quadro di valutazione, sistemi giudiziari efficienti sono indispensabili anche per rafforzare la fiducia reciproca necessaria all’istituzione e all’attuazione di strumenti dell’Unione europea basati sul riconoscimento reciproco e la cooperazione. L’Unione realizza uno spazio di giustizia nel rispetto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri, come sancito all’articolo 67, paragrafo 1, del TFUE, e i cittadini, le imprese, i giudici e le autorità devono poter fare affidamento sulle decisioni adottate dal sistema giudiziario di un altro Stato membro, rispettarle, riconoscerle o eseguirle. La conferenza si concentrerà sui nuovi strumenti che alimenteranno la fiducia reciproca e consentiranno lo sviluppo futuro di uno spazio europeo di giustizia, inclusa l’istituzione di una Procura europea (su cui *infra*).

La sessione si articolerà pertanto su tre questioni principali che saranno oggetto di dibattito: diritto civile e commerciale, diritto penale e diritto amministrativo.

Per quanto riguarda il diritto civile, il documento della Commissione evidenzia i settori in cui può essere necessario intervenire per consentire di trarre massimo beneficio dallo spazio europeo di giustizia. Le azioni previste comprendono norme rafforzate per la notificazione e comunicazione degli atti, il miglioramento dell’esecuzione delle decisioni giudiziarie e misure di sostegno alla crescita per colmare il divario tra le disposizioni nazionali di diritto fallimentare e mantenere il passo con gli sviluppi tecnologici e del mercato, come nel caso delle questioni contrattuali connesse al *cloud computing* (su cui si veda la comunicazione adottata dalla Commissione il 27 settembre 2012 “Sfruttare il potenziale del

cloud computing in Europa” ([COM\(2012\) 529](#))<sup>4</sup>).

Si segnala che la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinate norme che regolamentano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi della legislazione nazionale a seguito della violazione delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell’Unione europea ([COM\(2013\) 404](#)), dell’11 giugno 2013, e una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio relativo alle procedure d’insolvenza ([COM\(2012\) 744](#)), del 12 dicembre 2012. Entrambe figurano nel programma di lavoro della Commissione per il 2014 fra gli atti che il legislatore dovrà adottare in via prioritaria<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda il diritto penale, il documento della Commissione esplora le ulteriori possibilità per sfruttare le novità introdotte dal trattato di Lisbona, ad esempio il consolidamento e la standardizzazione di determinati strumenti quali i provvedimenti di congelamento e di confisca.

Il 12 marzo 2012 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell’Unione europea ([COM\(2012\) 85](#))<sup>6</sup>. Il progetto di direttiva introduce norme minime per gli Stati membri in materia di congelamento e di confisca dei proventi di reato attraverso la confisca diretta, le pene sostitutive per il valore in causa, i poteri estesi di confisca, la confisca non basata sulla condanna (in circostanze limitate), e la confisca nei confronti di terzi. Su tale proposta il Consiglio ha concordato un orientamento generale ([17117/12](#)), che servirà da base per i negoziati con il Parlamento europeo in vista di un accordo sul testo finale.

Per quanto riguarda il diritto amministrativo, l’Unione europea si affida in larga misura alle amministrazioni nazionali per gestire efficacemente la sua legislazione e assicurarne così la corretta attuazione. Il documento della Commissione esamina gli ulteriori possibili interventi, ad esempio rafforzare i diritti procedurali in materia amministrativa e la cooperazione fra le autorità amministrative.

Si ricorda, infine, che il 17 luglio 2013 la Commissione ha presentato una **proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea** ([COM\(2013\) 534](#))<sup>7</sup> e una **proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust)** ([COM\(2013\) 535](#))<sup>8</sup>, entrambe al vaglio delle istituzioni europee.

In merito alla proposta sulla Procura europea, la Commissione ha ricevuto, entro il termine previsto dall’art. 6 del protocollo n. 2 allegato al Trattato sull’Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell’Unione europea sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i pareri motivati di 14 camere di Parlamenti nazionali. La Commissione procederà quindi al riesame della proposta legislativa in questione, per decidere se mantenerla, modificarla o ritirarla.

Il 19 novembre 2013 la Commissione Giustizia del Senato italiano si è pronunciata su entrambi gli atti ([Doc. XVIII n. 30](#) e [Doc. XVIII n. 31](#)), facendo seguito alle Osservazioni già espresse sulla [Procura europea](#) e su [Eurojust](#) dalla 14<sup>a</sup> Commissione permanente in data 16 ottobre 2013.

20 novembre 2013

A cura di Viviana Di Felice

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell’Unione europea ([affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it))

---

<sup>4</sup> Si veda anche la [decisione della Commissione](#), del 18 giugno 2013, che istituisce il gruppo di esperti della Commissione sui contratti di *cloud computing*.

<sup>5</sup> Vedi il “Programma di lavoro della Commissione per il 2014” ([COM\(2013\) 739](#)) e i relativi [Allegati](#).

<sup>6</sup> Su cui si veda la [Scheda di valutazione n. 23/2012](#).

<sup>7</sup> Su cui si veda la [Scheda di valutazione n. 59/2013](#).

<sup>8</sup> Su cui si veda la [Scheda di valutazione n. 65/2013](#).