

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: GINETTI)

Roma, 6 maggio 2015

Parere sull'atto comunitario n. 63

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 2015

La 14^a Commissione permanente,
considerato che:

- il quadro di valutazione UE della giustizia è uno strumento informativo volto ad aiutare l'Unione europea e gli Stati membri a ottenere una giustizia più efficiente fornendo dati oggettivi, attendibili e comparabili sulla qualità, l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari di tutti gli Stati membri. Suo obiettivo è quello di contribuire a individuare le possibili carenze, i possibili miglioramenti e le buone prassi, illustrando le tendenze del funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali nel tempo. Non presenta, pertanto, un'unica graduatoria generale, ma una panoramica sul funzionamento di tutti i sistemi giudiziari in base a vari indicatori di interesse comune;

- il quadro di valutazione UE della giustizia 2015 si concentra sul contenzioso civile, commerciale e amministrativo. La Commissione sottolinea che sistemi giudiziari efficienti svolgono un ruolo fondamentale per la creazione di un ambiente più favorevole agli investimenti e al ripristino della fiducia e che tali sistemi sono in grado di offrire una maggiore prevedibilità normativa favorendo inoltre una crescita sostenibile. Rileva infatti che, laddove i sistemi giudiziari 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;

considerato che i risultati del "Quadro di valutazione UE della giustizia 2014", unitamente alla valutazione specifica della situazione di ciascuno degli Stati membri interessati, hanno contribuito alla definizione di "raccomandazioni specifiche per paese" nel settore della giustizia;

valutato che la raccomandazione specifica per Paese relativa all'Italia, dell'8 luglio 2014 (2014/C 247/11), ha sottolineato che *"le gravi inefficienze che ancora caratterizzano la giustizia civile impongono una verifica accurata dell'impatto delle misure adottate"*, ed ha pertanto raccomandato di *"monitorare tempestivamente gli effetti delle riforme adottate per aumentare l'efficienza della giustizia civile, con l'obiettivo di garantirne l'efficacia, e attuare interventi complementari, ove necessari"*;

valutata altresì la *"Relazione per paese relativa all'Italia 2015 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici"* (SWD(2015) 31), del 26 febbraio 2015, la quale, pur riconoscendo come nel nostro Paese siano state emanate *"alcune riforme rilevanti per migliorare*

l'efficienza del sistema della giustizia”, evidenza che *“la lunghezza dei processi resta una delle principali cause del contesto sfavorevole per le imprese”*;

rilevato che il quadro di valutazione 2015:

- si propone di individuare eventuali tendenze adottando *“un approccio prudente e modulato”*, in base ad alcuni indicatori quali quelli di *efficienza dei sistemi giudiziari* (la durata dei procedimenti, il tasso di ricambio e il numero di cause pendenti), di *qualità dei sistemi giudiziari* (la formazione, il monitoraggio e la valutazione delle attività dei tribunali, il ricorso a indagini sul grado di soddisfazione, il bilancio e le risorse umane, la disponibilità di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il patrocinio a spese dello Stato, l'equilibrio di genere nella magistratura, le prassi di comunicazione dei tribunali e le modalità concrete utilizzate dagli Stati membri per promuovere metodi alternativi di risoluzione delle controversie), di *indipendenza dei sistemi giudiziari*;

- in riferimento all'*efficienza dei sistemi giudiziari*, registra miglioramenti, anche se la situazione varia sensibilmente da uno Stato membro all'altro e a seconda dell'indicatore considerato. Per la durata dei procedimenti, l'Italia è terzultima sui 23 Stati membri esaminati. Per il tasso ricambio, l'Italia presenta un tasso di ricambio di poco superiore al 100%, il che sta a indicare che il sistema giudiziario è in grado di definire almeno tutte le cause avviate. Per le cause pendenti, considerato il numero dei contenziosi civili e commerciali pendenti, l'Italia risulta terzultima;

- in riferimento alla *qualità dei sistemi giudiziari*, il quadro di valutazione indica che tutti gli Stati membri stanno adottando misure per sostenere la qualità dei rispettivi sistemi giudiziari e che tuttavia vi sono margini di manovra per perseguire e potenziare le iniziative.

Quanto agli strumenti di monitoraggio, valutazione e sondaggio, la grande maggioranza degli Stati membri si avvale di strumenti di valutazione per monitorare l'attività dei tribunali; in Italia i sondaggi risultano effettuati solo presso le parti e presso altri utenti dei tribunali.

Quanto ai sistemi di tecnologia dell'informazione e della comunicazione (TIC), si registra un proseguimento degli sforzi per potenziare l'uso di tali tecnologie nei tribunali; l'Italia, nel caso specifico delle piccole azioni legali *online*, si posiziona al decimo posto.

Quanto alle politiche di comunicazione dei tribunali, tutti gli Stati membri si stanno impegnando per rendere disponibili ai cittadini informazioni sui rispettivi sistemi giudiziari; per l'Italia non vi sono dati disponibili.

Quanto ai metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR), essi rimangono generalmente sottoutilizzati nella maggior parte degli Stati membri; l'Italia risulta al quinto posto per quanto concerne la promozione dell'uso dei metodi ADR da parte del settore pubblico e al sedicesimo per gli incentivi.

Quanto alla promozione della formazione dei giudici, nella maggior parte degli Stati membri oltre il 20% dei giudici ha partecipato a una formazione continua sul diritto dell'Unione o sul diritto di un altro Stato membro (per l'Italia la percentuale sale al 40%).

Quanto alle risorse, negli ultimi tre anni si è registrato, in media, un piccolo aumento delle risorse stanziare a favore dei sistemi giudiziari in Europa (l'Italia è al decimo posto, dodicesimo per la spesa *pro capite* relativa al patrocinio a spese dello Stato).

La percentuale delle donne tra i giudici togati presenta una tendenza positiva nella maggior parte degli Stati membri; in Italia, la percentuale di donne fra i giudici togati di primo e secondo grado si attesta attorno al 50%, mentre per le Corti supreme è fra il 20% e il 30%;

- in riferimento all'*indipendenza del sistema giudiziario*, il quadro presenta una

rassegna comparativa sui poteri e sulla composizione dei Consigli che potrebbe essere utile agli Stati membri per assicurare l'efficienza dei Consigli incaricati di garantire l'indipendenza della magistratura, tenendo conto al contempo delle tradizioni e delle specificità dei sistemi giudiziari. Dal quadro emerge che, negli ultimi tre anni, nella maggior parte degli Stati membri la percezione dell'indipendenza del sistema giudiziario è migliorata o si è mantenuta stabile, anche se in alcuni Stati membri il livello già modesto dell'indipendenza percepita è ulteriormente peggiorato. L'Italia è al 22esimo posto su tutti gli Stati membri;

valutato positivamente il lavoro svolto dal Governo e dal Parlamento nel corso del 2014 al fine di uniformarsi alle indicazioni provenienti dall'Unione europea in materia di giustizia e principalmente tradottosi, come indicato nel DEF 2015:

- nell'accrescere la produttività della giustizia, con interventi che si sono rivolti verso una "maggiore specializzazione" dell'attività degli uffici giudiziari – mediante l'istituzione del tribunale delle imprese – e una redistribuzione geografica degli uffici giudiziari;

- con l'attribuzione di risorse crescenti stanziare per il "piano di digitalizzazione della giustizia", in particolare per accelerare il completamento del processo civile telematico;

- con lo snellimento dell'attività processuale, attraverso l'introduzione di nuove modalità di risoluzione delle controversie esterne ai tribunali e nuove formule di determinazione degli onorari degli avvocati,

formula, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

- come evidenziato dal Documento dei servizi della Commissione europea, *Relazione per paese relativa all'Italia 2015 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici* (SWD(2015) 31), nonostante qualche miglioramento nell'efficienza del sistema giudiziario, in Italia la lunghezza dei processi resta una delle principali cause del contesto sfavorevole per le imprese.

In particolare, tra il 2012 e il 2013 si registra una diminuzione di circa il 5% del numero di contenziosi civili e commerciali pendenti, essenzialmente a causa degli indici di ricambio relativamente elevati.

Secondo, infatti, lo "*Study of the European Commission for the Efficiency of Justice*" (CEPEJ), preparato in vista del quadro di valutazione UE della giustizia 2015, nel 2013, l'indice di ricambio è stato pari al 106,6% nei tribunali di primo grado e al 127,2% nei tribunali d'appello. Anche il numero di procedimenti pendenti dinanzi ai tribunali amministrativi di primo grado è stato relativamente elevato, ma in calo di circa il 12% all'anno, essendo passato da 349.149 alla fine del 2012 a 262.775 alla fine del 2014.

Tuttavia, l'arretrato assoluto per 100 abitanti, pari a circa 5,3%, è ancora il terzo più elevato nell'UE nel 2013.

Inoltre, mentre i tempi di durata delle controversie civili e commerciali (in sede contenziosa e non contenziosa) sono diminuiti sia in primo che in secondo grado, sono aumentati per le controversie in sede contenziosa di circa il 3% dal 2012 al 2013, rimanendo al terzo posto nella classifica della lunghezza dei processi nell'UE.

Nel complesso, solo progressi reali e percepibili in termini di efficienza del sistema della giustizia, garantiti da un adeguato *follow-up* dello slancio di riforma, potrebbero rendere il contesto imprenditoriale più attraente per gli investimenti diretti esteri.

Si invita pertanto a perseguire gli obiettivi e intraprendere le azioni indicate nel DEF 2015 e, segnatamente:

- l'approvazione del disegno di legge delega relativo al processo civile, che persegue i seguenti obiettivi: 1) migliorare efficienza e qualità della giustizia civile, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese consolidandone la specializzazione; 2) rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia, mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona; 3) assicurare maggiore speditezza del processo, mediante la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione.

A tale ultimo riguardo, la necessità di avere una giustizia efficiente presuppone che essa sia resa in tempi certi. Pertanto, è necessario che le parti sappiano che, chiusa l'istruttoria, la decisione sarà presa in tempi prevedibili, così rimettendo al centro del sistema la professionalità di magistrati e avvocati come protagonisti del processo.

Inoltre, per la categoria degli avvocati, che ha raggiunto un totale di circa 250.000 unità in Italia, appare fondamentale un recupero di efficienza del sistema attraverso una migliore utilizzazione degli stessi nelle attività di precontenzioso o di soluzioni alternative delle controversie in via stragiudiziale.

Per la categoria dei magistrati, invece, nelle cui fila militano 9.000 unità di ruolo, appare fondamentale un ulteriore investimento nell'aumento dell'organico e nella formazione, soprattutto nelle materie che riguardano l'integrazione europea. Oggi, invero, gli organi di giustizia interni assumono il ruolo di veri e propri tribunali dell'Unione europea;

- sul fronte ordinamentale, completare il processo civile telematico e proseguire nell'informatizzazione del processo penale. Sarà inoltre importante finalizzare l'opera di revisione della geografia giudiziaria razionalizzando le Corti di appello nonché procedere alla razionalizzazione dei processi di spesa connessi alla gestione e al funzionamento degli uffici giudiziari;

- su un fronte contiguo e complementare vanno inoltre rafforzate le misure per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, principalmente in riferimento: a) alla promozione della cultura della legalità fra i pubblici dipendenti; b) al rafforzamento del rispetto del piano nazionale anticorruzione; c) al controllo sul conferimento degli incarichi e cause di incompatibilità; d) alla disciplina delle misure di trasparenza reddituale e patrimoniale degli organi di indirizzo politico-amministrativo di amministrazioni ed enti pubblici; e) alla verifica della pubblicazione sui siti istituzionali dei dati di significativo rilievo ai fini della prevenzione della corruzione, quali bandi di gara, enti controllati dalle amministrazioni, dati sugli organi di indirizzo politico amministrativo e sugli incarichi dirigenziali; f) al rafforzamento della collaborazione interistituzionale dell'Autorità nazionale anticorruzione con amministrazioni pubbliche e soggetti a cui l'ordinamento conferisce specifici compiti in materia di anticorruzione.

Nadia Ginetti