



I sei mesi di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea
nel settore della giustizia civile

1. Premessa

Justice for growth. Queste le parole d'ordine che ormai da qualche tempo caratterizzano la linea d'azione delle istituzioni europee nel settore civile, e che l'Italia, durante il Semestre di Presidenza del Consiglio dell'UE, ha voluto far proprie per dare una spinta al processo di ripresa economica, che si attende con impazienza.

Rafforzare lo spazio europeo di giustizia, nel rispetto dei diritti fondamentali e tenendo conto delle diversità tra gli ordinamenti e le tradizioni giuridiche degli Stati membri, è stato, quindi, l'obiettivo di fondo che ha caratterizzato tutti gli interventi nel settore civile.

La consapevolezza della stretta correlazione fra giustizia civile e crescita economica, unita alla consapevolezza delle difficoltà dell'Italia in questo settore, ha portato ad articolare i lavori del semestre lungo le due direttrici della sinergia, da un lato, tra giustizia civile, crescita economica e stabilità e, dall'altro lato, tra giustizia civile e tutela dei diritti fondamentali.

Si è, quindi, lavorato nella convinzione che una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, come piattaforma per la ripresa economica e per l'ulteriore sviluppo della competitività dell'Unione europea, debba necessariamente passare attraverso una maggiore fiducia reciproca nei rispettivi ordinamenti giuridici. Si è ritenuto, inoltre, indispensabile rafforzare la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, che spesso trova ostacoli proprio nel momento in cui essi si muovono all'interno dell'Unione.

2. Le proposte "legislative"

Nel solco della prima delle due direttrici citate, si sono inseriti i lavori sulle proposte della Commissione in materia di controversie di modesta entità, di procedure di insolvenza, di semplificazione della circolazione di documenti pubblici e di diritto comune europeo della vendita.

Il secondo ambito di intervento è stato caratterizzato dal rinnovato impegno della Presidenza italiana sui lavori delle due proposte di regolamento sui regimi patrimoniali fra coniugi e sugli effetti patrimoniali delle unioni registrate.



I sei mesi di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea
nel settore della giustizia civile

Le sfide poste di fronte alla Presidenza italiana sono state, dunque, molte e complicate e, per poter essere portate a termine con successo, hanno richiesto uno sforzo comune e un'attività di coordinamento tale da creare un *fil rouge* tra tutti i tavoli.

2.1. La revisione del Regolamento *insolvency*

Quanto alla [proposta di revisione del regolamento sulle procedure di insolvenza transfrontaliere](#) (n. 1346/2000), dopo aver raggiunto, al Consiglio GAI di ottobre, un "approccio generale" sul testo dei "considerando" e degli allegati, la presidenza ha condotto i Triloghi con il Parlamento europeo e la Commissione. Il compromesso che ne è risultato ha permesso di consolidare il testo normativo e di [presentarlo al Consiglio GAI di dicembre](#) che ha confermato l'accordo.

Il testo approvato consente di superare i limiti e le problematiche che il [regolamento](#) del 2000 presentava modificando, innanzitutto, la definizione di "procedura d'insolvenza", al fine di includere nel campo di applicazione dello strumento anche le procedure ibride e quelle di pre-insolvenza, e prevedendo una disciplina per il coordinamento dei gruppi societari.

Grazie agli emendamenti apportati, le procedure nelle quali il debitore non viene spossessato e non viene nominato un curatore, potranno beneficiare del riconoscimento, in tutta l'Unione europea, di criteri più chiari per la determinazione della competenza, di una gestione più efficiente e di garanzie di trasparenza, essendo anche previsti obblighi di pubblicità (attraverso il ricorso a sistemi elettronici) delle decisioni giudiziarie relative ai casi transfrontalieri d'insolvenza.

Il testo adottato segna un'inversione di tendenza nell'approccio globale alle situazioni imprenditoriali critiche: lo spirito del vecchio regolamento era la liquidazione dell'impresa in crisi. Ora si punta alla conservazione, al salvataggio ed alla ristrutturazione delle imprese.

2.2. La Revisione del regolamento *Small Claims*

Per quanto riguarda la [proposta di revisione del regolamento n. 861/2007](#) (c.d. "Small



I sei mesi di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea nel settore della giustizia civile

Claims”), che ha istituito un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, è stato raggiunto un [Orientamento Generale](#) nel corso del Consiglio GAI del 4 dicembre 2014.

Come noto, il regolamento, nella sua versione originaria, prevede, per le controversie transfrontaliere di valore non superiore a 2.000 euro, di avvalersi di un procedimento alternativo che si svolge (di regola) per iscritto attraverso moduli standard; non richiede l'assistenza obbligatoria di un legale; prevede che le spese, per la parte vittoriosa, siano proporzionali al valore della controversia; incoraggia l'uso di mezzi elettronici di comunicazione; agevola l'esecuzione della sentenza eliminando il ricorso a procedimenti intermedi.

In realtà, la limitatezza del campo di applicazione dello strumento in questione, la complessità e la durata del procedimento da esso disegnato, nonché la poca chiarezza di alcune norme e una generalizzata, ridotta, conoscenza dello strumento stesso, non hanno agevolato, fino ad oggi, il ricorso a tale istituto.

Individuati i possibili miglioramenti e le ulteriori semplificazioni in grado di aumentare i vantaggi del procedimento europeo per le controversie di minore entità, in particolare per consumatori e piccole e medie imprese, sono stati condotti, con ritmo serrato, i negoziati ed infine si è raccolto il consenso delle delegazioni su un testo che ha raddoppiato la soglia di valore per l'applicabilità del regolamento ed incrementato l'utilizzo delle nuove tecnologie nella conduzione delle udienze e nelle comunicazioni tra le autorità giudiziarie e le parti del procedimento.

Il testimone passa ora alla Presidenza lettone per i negoziati con il Parlamento, con la convinta speranza che il nuovo testo possa colmare il divario tra l'enorme potenziale dello strumento e la sua scarsa conoscenza da parte degli operatori coinvolti: esso, infatti, se correttamente applicato, porterà rilevanti benefici - per consumatori ed imprese - in termini di certezza delle regole applicabili e durata dei procedimenti giurisdizionali.

2.3. La proposta di Regolamento *Legalisation*

Un altro dossier al quale la Presidenza italiana ha dedicato grande impegno è quello relativo all'accettazione di determinati documenti pubblici nell'Unione e all'abolizione dei requisiti di autenticazione.



I sei mesi di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea
nel settore della giustizia civile

Ci si prefiggevano, e sono stati conseguiti, risultati significativi nei negoziati relativi a tale [proposta di regolamento](#), nella convinzione che il sistema che essa intende realizzare costituisca una tappa importante nel processo di agevolazione della libera circolazione e dello stabilimento di cittadini e di imprese.

In concreto, la proposta si prefigge di ridurre gli adempimenti burocratici, i costi (tra i quali quelli di traduzione) e i ritardi conseguenti alle formalità amministrative; di semplificare il quadro giuridico frammentato relativo alla circolazione di detti documenti tra gli Stati membri; di rendere più efficace l'accertamento dei casi di frode e falsificazione di documenti pubblici.

L'introduzione di una cooperazione amministrativa efficace e sicura basata sul sistema di informazione del mercato interno (IMI), istituito dal [regolamento UE n. 1024/2012](#), sarà funzionale a garantire l'autenticità dei documenti pubblici che circolano da uno Stato membro all'altro.

Il percorso negoziale è stato tutt'altro che semplice passando per una diffusa resistenza degli Stati membri soprattutto nei confronti di un sistema che fa ricorso a moduli standard multilingue dell'Unione relativi a certificati sullo status delle persone e delle imprese.

Peraltro, il deposito del [parere 1/13 della Corte di Giustizia](#), in tema di competenza esclusiva esterna dell'Unione, si è ripercosso sul negoziato instillando nelle delegazioni il timore di perdere la propria competenza a stipulare convenzioni internazionali sulla materia dello stato civile.

In questo complicato quadro complessivo, la Presidenza è riuscita ad elaborare delle [Linee Guida](#), approvate dal Consiglio, che, nell'affrontare con chiarezza i punti più sensibili della proposta della Commissione - l'ambito di applicazione, le traduzioni non certificate, i moduli multilingue ed i rapporti con gli altri strumenti internazionali in materia - offrono alla Presidenza lettone un importante tracciato. L'auspicio è che ciò consenta di superare le perplessità finora manifestate alcuni Stati membri e di aprire la via ad una positiva e, per quanto possibile, rapida conclusione del negoziato.

2.4. La proposta di Regolamento *Sales Law*



I sei mesi di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea
nel settore della giustizia civile

Un discorso particolare merita la [proposta di regolamento sul diritto europeo della vendita](#).

Il dossier ha provocato, sin dalle prime fasi di gestazione, la forte opposizione di molti Stati membri, oltre che delle associazioni dei consumatori, che non ne riconoscevano il valore aggiunto.

Inoltre, il Parlamento europeo, con il voto del 26 febbraio 2014, aveva approvato una [risoluzione](#) concernente la limitazione dell'ambito di applicazione del progetto di regolamento alla vendita on-line ed ai contratti a distanza.

Una strada in salita fin dall'inizio per la Presidenza italiana, che, piuttosto che assumere un atteggiamento di attesa, ha scelto di fissare diverse riunioni del Comitato di diritto civile per proseguire nell'esame del testo della proposta.

Sebbene sia notizia recentissima quella riguardante la scelta della Commissione di ritirare la proposta di regolamento in esame per presentarne una nuova, che probabilmente sarà incentrata su misure di sostegno al commercio elettronico, possiamo dire che lo sforzo italiano non è stato affatto inutile.

La Presidenza lettone, infatti, sulla scorta anche dell'approfondita analisi condotta durante il semestre italiano, ha avviato una discussione sul quadro giuridico da creare per promuovere le vendite online, nel pieno rispetto delle regole sulla protezione dei consumatori. Riteniamo che l'esperienza maturata durante le negoziazioni sulla proposta di regolamento per un diritto comune europeo della vendita sarà preziosa per giungere ad un testo condiviso che possa davvero contribuire allo sviluppo dell'economia nel mercato interno.

2.5. La proposta di decisione relativa alla ratifica della Convenzione *Choice of Courts*

Ulteriore importante risultato conseguito durante il semestre italiano di Presidenza del Consiglio è stato rappresentato dalla positiva conclusione del negoziato riguardante la [decisione di ratifica](#), da parte dell'Unione europea, della convenzione Aja del 2005 in tema di scelta del foro (*Convention on Choice of Courts agreements*).



I sei mesi di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea
nel settore della giustizia civile

Scopo della convenzione è, in particolare, promuovere gli scambi e gli investimenti internazionali grazie ad una migliore cooperazione giudiziaria, istituendo norme uniformi concernenti sia la competenza giurisdizionale basata su accordi di scelta del foro esclusivi, sia il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni pronunciate dai giudici prescelti negli Stati contraenti della convenzione.

Un risultato, quello conseguito, in linea con l'idea di promuovere una giustizia più rapida, prevedibile ed efficace, tale da costituire valido supporto, e non ostacolo, alla crescita economica.

2.6. Regimi patrimoniali nel matrimonio e unioni registrate

Un cenno, infine, alle tematiche di diritto civile volte al rafforzamento della tutela dei diritti dei cittadini.

Garantire la certezza del diritto e consentire un accesso facilitato alla giustizia nelle situazioni transnazionali è l'obiettivo cardine nel processo di sviluppo dello spazio europeo di giustizia al quale si è cercato di contribuire durante la guida del Consiglio.

Una particolare attenzione è stata dedicata ad alcuni strumenti legislativi volti ad assicurare la libera circolazione delle persone attraverso l'eliminazione degli ostacoli che i cittadini incontrano quando si muovono all'interno dell'Unione.

Il riferimento è alle due proposte in tema di [regimi patrimoniali nel matrimonio](#) e nelle [unioni registrate](#).

La particolare sensibilità dei temi oggetto delle proposte ha reso il negoziato lungo e complicato; è emersa la difficoltà di giungere a soluzioni di compromesso che possano, per un verso, garantire la salvaguardia delle specificità nazionali e, per un altro, evitare trattamenti discriminatori.

Per consentire un avanzamento dei dossier, la Presidenza italiana ha proposto un possibile testo di compromesso che prevede la possibilità di declinare la giurisdizione quando la legislazione del giudice adito non conosca alcune tipologie di matrimonio (in analogia a quanto già previsto nel testo relativo alle unioni registrate). L'esame delle proposte è



I sei mesi di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea
nel settore della giustizia civile

pertanto sostanzialmente completato dal punto di vista tecnico e siamo oggi più che mai vicini ad un accordo.

Sarà tuttavia necessario un ulteriore periodo di riflessione per consentire agli Stati membri, che hanno ancora difficoltà interne, di sciogliere le loro riserve, e per tale motivo la questione sarà nuovamente affrontata in occasione di una prossima riunione del Consiglio, da tenersi prima della fine del 2015, per verificare il raggiungimento dell'unanimità necessaria per l'approvazione del testo.

3. La giustizia elettronica

Ampio spazio è stato, quindi, riservato ai lavori sulla giustizia elettronica nell'ambito del relativo Gruppo di lavoro in seno al Consiglio.

Nella consapevolezza dell'importante ruolo che la giustizia elettronica riveste in ambito europeo, quale veicolo di rafforzamento della fiducia e della comprensione reciproche tra ordinamenti giuridici, l'Italia ha trattato come prioritari i lavori di implementazione della [Strategia](#) e del [Piano d'azione in materia](#).

Sono state esaminate le misure concrete di *follow-up* necessarie per trasformare il secondo piano d'azione in materia di giustizia elettronica in un programma di lavoro concreto. Sotto la guida italiana sono stati approvati due importanti documenti: uno concernente i [singoli programmi che nei prossimi mesi verranno adottati in attuazione del Piano di azione pluriennale 2014-2018](#), ed un altro più specificamente dedicato al [consolidamento dei risultati sino ad ora ottenuti nell'ambito del Progetto e-Codex](#) che - in quanto dedicato alla dematerializzazione delle procedure ed alla comunicazione tra le Autorità giudiziarie - costituisce il più importante progetto in materia di giustizia elettronica nonché la cornice entro la quale tutti i successivi progetti attuativi saranno iscritti.

Questi temi hanno costituito anche il centro dell'evento collaterale, organizzato dalla Presidenza italiana presso la Corte di Cassazione durante il mese di ottobre, dal titolo: *E-justice and E-law conference*.

4. L'importanza della formazione



I sei mesi di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea nel settore della giustizia civile

I lavori del semestre sono stati orientati dalla convinzione che l'adozione di strumenti di cooperazione sempre più sofisticati tra le autorità giudiziarie in materia civile e penale, richiede un'adeguata formazione di giudici, pubblici ministeri e degli altri attori nel settore della giustizia.

Accompagnare i progressi nel mutuo riconoscimento e nella tutela dei diritti, con contestuali miglioramenti nel settore della formazione, è un'operazione che incide positivamente sul rafforzamento della fiducia reciproca fra gli ordinamenti e gli operatori della giustizia.

In quest'ottica è stato presentato da parte della Presidenza ai Ministri della Giustizia un [testo di Conclusioni del Consiglio](#) che - in linea con le conclusioni del Consiglio Europeo di giugno 2014 - ha invitato gli Stati membri e la Commissione europea a mantenere, se non incrementare, il livello di attenzione e di supporto, anche finanziario, ai progetti in materia.

In conclusione, la Presidenza italiana ha operato in un contesto istituzionale di profondo cambiamento e rinnovamento, che ha visto tra l'altro la definizione dei nuovi orientamenti strategici per l'area di libertà sicurezza e giustizia. In tali condizioni, si confida di aver svolto un buon servizio alla causa del rafforzamento dello spazio europeo di giustizia, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e tenendo conto delle diversità e tradizioni giuridiche degli Stati membri.

5. Conclusioni

Sei mesi, compresa la "pausa estiva", di intenso lavoro. Sei mesi di negoziati, di trattative, di coordinamento, di ricerca di compromessi ragionevoli ma al tempo stesso ambiziosi. Un tempo breve, reso brevissimo dal fatto che quella italiana era una Presidenza "di secondo semestre" e, soprattutto, dal contemporaneo rinnovo di Parlamento europeo e Commissione, in un contesto di incertezza generale e di scarso entusiasmo verso le istituzioni europee.

Un simile contesto non sembrava certo propizio ad un lavoro fruttuoso. Eppure, come spesso accade, sono state proprio queste difficoltà a rafforzare la volontà di dare, con la Presidenza di turno, un contributo tangibile alla ripresa di una fiducia nei confronti dell'Europa che, negli ultimi tempi, era mancata. Con poche risorse, ma con il massimo impegno, sono stati portati a casa risultati superiori a quelle che erano le aspettative iniziali.



I sei mesi di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea nel settore della giustizia civile

Non solo, infatti, sono giunti felicemente a conclusione negoziati significativi, come quelli relativi alle modifiche dei regolamenti *Insolvency e Small Claims*, o alla decisione di ratifica della convenzione Aja del 2005 in tema di accordi di scelta del foro; ma anche quei negoziati che non sono stati portati a termine durante il semestre di Presidenza hanno visto durante tale periodo un avanzamento significativo, i cui frutti saranno presto tangibili.