



Bruxelles, 30 settembre 2024
(OR. en)

13797/24

LIMITE

JAI 1421
FREMP 368
AG 159
POLGEN 128
JUSTCIV 159

NOTA

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Promuovere l'accesso alla giustizia nel contesto dello Stato di diritto e della competitività

In vista del Consiglio GAI dell'11 ottobre 2024, si allega per le delegazioni la nota della presidenza in oggetto.

Promuovere l'accesso alla giustizia nel contesto dello Stato di diritto e della competitività

L'accesso alla giustizia è un diritto fondamentale e un elemento essenziale dello Stato di diritto. L'articolo 19 del trattato sull'Unione europea impone agli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'UE e affida ai giudici nazionali la responsabilità di effettuare il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'UE. Con il termine "accesso alla giustizia" si fa riferimento alla capacità delle persone, delle imprese e delle comunità di prevenire i conflitti e di ottenere una risposta efficace, giusta, equa e tempestiva alle loro esigenze giuridiche e attinenti alla giustizia¹. Consente agli individui e ai soggetti giuridici di proteggersi contro le violazioni dei loro diritti, porre rimedio a illeciti civili, ritenere responsabile il potere esecutivo e provvedere alla propria difesa nei procedimenti giudiziari.

Allo stesso tempo, sistemi giudiziari efficaci e accessibili sono altresì essenziali per migliorare il clima degli investimenti e la sostenibilità della crescita a lungo termine e contribuiscono pertanto alla competitività, in linea con gli obiettivi delineati nella relazione Draghi². Ciò è particolarmente rilevante per quanto concerne le opportunità giuridiche degli operatori economici di varie dimensioni e le controversie giuridiche che coinvolgono imprese.

Negli ultimi anni in sede di Consiglio "Giustizia e affari interni" si sono tenute utili discussioni sull'accesso alla giustizia, incentrate principalmente sull'accesso degli individui al sistema giudiziario. In tale contesto, i ministri hanno scambiato opinioni su aspetti importanti quali l'accesso all'assistenza legale, la formazione dei giudici, gli ostacoli all'accesso alla giustizia per le persone vulnerabili e il patrocinio a spese dello Stato. Sulla base degli insegnamenti tratti da tali scambi e senza mettere in discussione l'importanza precipua di affrontare gli ostacoli all'accesso alla giustizia per gli individui, la presidenza ungherese ritiene opportuno introdurre un'ulteriore prospettiva analizzando come assicurare l'accesso alla giustizia agli operatori economici con minori risorse e mezzi finanziari, in particolare le PMI.

Le PMI devono spesso affrontare oneri sproporzionati quando sono coinvolte in controversie legali con imprese più grandi o con autorità e organismi pubblici, anche in situazioni transfrontaliere, a causa di risorse limitate, di posizioni negoziali più deboli e dei costi elevati associati al contenzioso. Le piccole imprese, le microimprese o le nano imprese — così come i consumatori — hanno difficoltà ad accedere al sistema giudiziario, principalmente a causa delle tempistiche, dell'inesperienza, di timori o mancanza di conoscenze circa la natura giuridica o meno della questione di specie, o del fatto che nominare un avvocato può incutere soggezione, il che può creare un ulteriore ostacolo. In tale contesto, fare in modo che le PMI dispongano di un accesso equo alla giustizia diventa contemporaneamente una questione di equità e una strategia per rafforzare la loro competitività nonché la competitività globale dell'UE e dei suoi Stati membri.

Affinché l'accesso alla giustizia sia garantito a tutti in modo equo ed efficiente, offrendo nel contempo condizioni di parità per tutti gli attori economici, è importante creare un contesto giuridico che non imponga un onere sproporzionato e insostenibile a coloro che si rivolgono alla giustizia o al sistema giudiziario nel suo insieme. A tal fine, misure e normative mirate possono aiutare gli organi giurisdizionali a concentrarsi principalmente sui casi in cui i procedimenti giudiziari non possono essere evitati o le controversie giuridiche non possono essere risolte con altri mezzi più efficaci e favorevoli per tutte le parti coinvolte.

¹ Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE sull'accesso alla giustizia e sui sistemi giudiziari incentrati sulle persone. Il 18 giugno 2024 l'UE ha annunciato la sua decisione di aderire alla raccomandazione.

² Il futuro della competitività europea: relazione di Mario Draghi del 9 settembre 2024.

Garantire pari accessibilità alle informazioni giuridiche pertinenti per l'esercizio del diritto di accesso alla giustizia è un prerequisito fondamentale per creare un tale ambiente. È essenziale che, anche prima dell'avvio di un procedimento giudiziario, tutte le parti interessate siano consapevoli dei loro diritti e delle possibilità giuridiche a loro disposizione e che siano in grado di prendere una decisione informata sull'eventualità di ricorrervi o meno, e secondo quali modalità, in una determinata situazione. Il diritto di accesso alla giustizia può essere esercitato nel modo più efficace se gli interessati vantano dimestichezza con la valutazione giuridica della situazione e con il diritto applicabile e sono sufficientemente in grado di valutare il modo ottimale per far valere i propri diritti. A tale riguardo, la trasparenza, la chiarezza e l'accessibilità della legislazione dell'UE e nazionale, comprese le interpretazioni giuridiche contenute nella giurisprudenza e le spiegazioni degli atti giuridici, rivestono particolare importanza. La legislazione e la giurisprudenza dovrebbero essere pubblicate in un formato leggibile meccanicamente in banche dati accessibili al pubblico e interoperabili. Un tale accesso completo alla legislazione e alla giurisprudenza consentirebbe un uso diffuso degli strumenti di IA, sostenendo le imprese UE del settore della tecnologia legale ("legal tech") e aumentandone la competitività.

Nel contesto più specifico delle imprese, le PMI potrebbero non disporre delle conoscenze e delle risorse giuridiche necessarie per orientarsi in sistemi giuridici complessi, il che le pone in una situazione di svantaggio nei rapporti con imprese più grandi o con autorità pubbliche che dispongono di servizi giuridici specializzati. La complessità delle procedure giuridiche e l'inaccessibilità delle informazioni giuridiche possono impedire agli interessati di comprendere i propri diritti e obblighi, rendendo difficile un'interazione efficace con il sistema giudiziario. Questa mancanza di trasparenza e prevedibilità aggrava lo squilibrio di potere esistente tra le imprese più piccole e gli operatori del mercato più forti, comprese le autorità pubbliche, in particolare quando operano a livello transfrontaliero. Semplificare le procedure giuridiche, migliorare l'accesso alle informazioni giuridiche e mantenere costi ragionevoli consentirebbe alle PMI di utilizzare il sistema giudiziario in modo più efficace. Le piattaforme digitali che forniscono risorse giuridiche di facile comprensione e strumenti consultabili rivolti al pubblico o, nello specifico, a coloro che dispongono di risorse limitate possono contribuire a ridurre gli ostacoli dovuti alla complessità giuridica.

Le discussioni informali in sede di Consiglio GAI di luglio hanno messo in evidenza il fatto che le applicazioni basate sull'IA negli Stati membri possono aiutare non solo i cittadini che chiedono consulenza legale ma anche le PMI a orientarsi nella complessità della legislazione. Queste applicazioni possono fornire agli utenti capacità di ricerca avanzate e soluzioni di chatbot per sostenerli nella ricerca in ambito giuridico. Inoltre, possono offrire soluzioni trasparenti utili alla gestione di casi complessi attraverso descrizioni esaustive del caso e guide giuridiche, nonché fornendo l'accesso ai contenuti di altre banche dati pubbliche, compresi link alla legislazione e alla giurisprudenza, nonché alle applicazioni che facilitano l'avvio o la risoluzione di procedimenti giudiziari. Allo stesso tempo, poiché le applicazioni di IA in questi settori sono considerate ad alto rischio, è necessario garantire piena trasparenza quanto alle capacità e ai limiti di tali strumenti, che assistono, ma non sostituiscono, il giudizio umano. Negli Stati membri e a livello dell'UE esistono già varie buone pratiche in questo settore, tra cui il portale europeo della giustizia elettronica, che è stato designato quale sportello unico per le informazioni di natura giuridica per i cittadini e le imprese nell'UE. Esso fornisce un'ampia gamma di informazioni preziose su diritto, giurisprudenza, procedimenti giudiziari e registri degli Stati membri dell'UE. Il sistema di interconnessione dei registri delle imprese (BRIS) è un esempio di interconnessione dei registri a livello dell'UE che fornisce informazioni sull'accesso riguardo a tutte le imprese dell'UE. In futuro il portale della giustizia elettronica ospiterà anche un punto di accesso elettronico per le procedure transfrontaliere digitalizzate a vantaggio dei cittadini, degli operatori della giustizia e delle imprese. Tali pratiche e strumenti potrebbero servire da base per migliorare ulteriormente l'accessibilità, la chiarezza e la trasparenza del quadro giuridico applicabile, senza dimenticare il sistema e-CODEX, una componente fondamentale della cooperazione giudiziaria digitale in Europa, un modello di interoperabilità degno di nota.

Nell'attuare la normativa sull'intelligenza artificiale è essenziale vagliare potenziali applicazioni nel settore giudiziario in cui gli strumenti di IA possano automatizzare in modo significativo i processi, tenendo presente che l'utilizzo di strumenti di IA può fornire sostegno al potere decisionale dei giudici o all'indipendenza del potere giudiziario, ma non dovrebbe sostituirli: le decisioni finali devono rimanere un'attività a guida umana. Una di queste applicazioni potrebbe essere la risoluzione alternativa delle controversie online tra imprese, particolarmente vantaggiosa per le PMI.

La promozione del ricorso volontario alla risoluzione alternativa delle controversie (ADR) è un altro mezzo importante per promuovere un accesso effettivo alla giustizia, riducendo nel contempo gli oneri a carico del sistema giudiziario. I meccanismi ADR sono concepiti in modo tale da offrire un modo più rapido ed efficiente in termini di costi per risolvere le controversie senza passare attraverso il sistema giudiziario formale. L'ADR offre inoltre maggiore flessibilità nell'adattare la risoluzione delle controversie alle esigenze delle parti coinvolte. Il quadro di valutazione UE della giustizia analizza periodicamente le modalità con cui gli Stati membri promuovono l'uso volontario di metodi di risoluzione alternativa delle controversie. Il grafico 28 dell'edizione 2024 indica un aumento degli sforzi globali di promozione e presenta vari incentivi specifici introdotti a tal fine dagli Stati membri, compresa la possibilità di utilizzare le tecnologie digitali. La direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che prevede requisiti minimi di qualità in materia di ADR per i consumatori, è in fase di rinegoziazione affinché contempli anche le controversie extracontrattuali e le controversie con professionisti di paesi terzi, fornisca un sostegno personalizzato nelle controversie transfrontaliere e promuova la partecipazione dei professionisti. Dato l'approccio di armonizzazione minima, gli Stati membri presentano un panorama diversificato comprendente vari tipi di meccanismi ADR disciplinati principalmente dal diritto nazionale.

Si invitano i ministri ad articolare la discussione intorno ai seguenti quesiti:

- In che modo si potrebbero migliorare la trasparenza, la chiarezza e l'accessibilità della legislazione e delle informazioni giuridiche per favorire un accesso equo ed effettivo alla giustizia per tutti, in particolare le PMI? Potete raccomandare migliori prassi al riguardo? In che modo possono essere ulteriormente sfruttati gli strumenti attuali, ossia il portale della giustizia elettronica?
- Ritenete che la risoluzione alternativa delle controversie sia uno strumento utile nel contesto di un accesso alla giustizia che vada al di là delle controversie dei consumatori? In caso affermativo, quali specifici meccanismi ADR sono disponibili nel vostro paese per le PMI e quali incentivi sono applicati per promuoverli?