Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un sistema informatizzato di comunicazione per i procedimenti civili e penali transfrontalieri (sistema e-CODEX) e che modifica il regolamento (UE) 2018/1726»

[COM(2020) 712 final — 2020/345 (COD)]

(2021/C 286/15)

Relatrice: **Ozlem YILDIRIM**

Consultazione	Commissione europea, 24.2.2021
Base giuridica	Articoli 81, paragrafo 2, e 82, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione, consumo
Adozione in sezione	31.3.2021
Adozione in sessione plenaria	27.4.2021
Sessione plenaria n.	560
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	247/0/3

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il CESE accoglie con favore l'iniziativa di regolamentazione presentata, che deve essere integrata dalle proposte del Parlamento europeo. Il sistema e-CODEX avrà un impatto positivo indiretto in quanto semplificherà e accelererà le procedure giudiziarie e la cooperazione a livello transfrontaliero, il che contribuirà anche a migliorare il funzionamento del mercato unico.

1.2. È opportuno notare che il sistema e-CODEX non è limitato alla giustizia elettronica. Per il futuro, il CESE raccomanda di includere una disposizione volta a rendere possibili anche altri impieghi da parte di altre amministrazioni pubbliche, tra cui, ad esempio, il trasferimento del fascicolo sanitario elettronico.

1.3. Il CESE raccomanda alla Commissione di includere l'aspetto della scalabilità nel campo di applicazione del regolamento. Il sistema e-CODEX è già operativo in alcuni Stati membri che sono i promotori iniziali di questo progetto. Tuttavia, l'attuale progetto deve essere esteso garantendone il buon funzionamento in tutti gli Stati membri, come nelle intenzioni della proposta di regolamento.

1.4. La digitalizzazione della società, dell'economia e dell'amministrazione sta accelerando e costituisce, nell'insieme, un obiettivo ambizioso; questa è una realtà di cui bisogna ormai tenere conto. Il sistema e-CODEX è una componente fondamentale del «pacchetto sulla cooperazione giudiziaria digitale» e dell'infrastruttura di servizi digitali in materia di giustizia elettronica, tra le altre iniziative. Poiché questo sistema riguarda la giustizia e i diritti fondamentali, il CESE ritiene che debba essere collegato alla strategia digitale globale di cui alla comunicazione *Plasmare il futuro digitale dell'Europa* ([1]), un aspetto fondamentale che nella proposta di regolamento non è menzionato esplicitamente.

1.5. Dato che l'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA) non è un'agenzia di regolamentazione, il CESE ritiene che il capo 2 della proposta di regolamento debba riguardare la trasparenza del processo decisionale, il coinvolgimento degli Stati membri e di altre parti interessate e la necessaria indipendenza delle decisioni adottate dagli organismi coinvolti nella sua governance.

1.6. Poiché il sistema e-CODEX consiste in un pacchetto software che può essere utilizzato per istituire un punto di accesso per una comunicazione sicura, la garanzia di un elevato livello di sicurezza deve essere un obiettivo fondamentale del regolamento, inteso come la necessità di introdurre misure di sicurezza che garantiscano il libero esercizio dei diritti individuali.

([1]) COM(2020) 67 final.

1.7. Un aspetto che, a giudizio del CESE, merita una maggiore attenzione è la necessità di assicurare che l'accesso alla giustizia digitale sia ampio ed effettivo. I vantaggi offerti dal sistema e-CODEX devono andare oltre gli aspetti legati al miglioramento delle capacità di gestione, funzionamento e comunicazione. Il CESE ritiene che la diffusione della giustizia digitale debba essere volta a garantire a tutti i cittadini dell'UE un accesso sicuro, affidabile e agevole alla giustizia.

1.8. Il CESE richiama l'attenzione sulle preoccupazioni espresse da varie parti interessate e da diversi Stati membri circa il fatto che il principio di indipendenza della magistratura sia sufficientemente garantito nel funzionamento permanente e nell'ulteriore sviluppo del sistema e-CODEX da parte dell'agenzia eu-LISA.

2. **Contesto e sintesi della proposta della Commissione**

2.1. Il sistema e-CODEX (*e-Justice Communication through On-line Data Exchange*) è stato lanciato nell'ambito del piano d'azione pluriennale 2009-2013 in materia di giustizia elettronica ([2]), con lo scopo principale di promuovere la digitalizzazione dei procedimenti giudiziari transfrontalieri e facilitare la comunicazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri.

2.2. Il sistema e-CODEX costituisce lo strumento principale per istituire una rete di comunicazione interoperabile e decentrata tra i sistemi informatici nazionali nei procedimenti civili e penali transfrontalieri. Si tratta di un pacchetto software che consente il collegamento tra i sistemi nazionali, permettendo agli utenti, quali le autorità giudiziarie, gli operatori della giustizia e i cittadini, di inviare e ricevere documenti, moduli giuridici, prove e altre informazioni in modo rapido e sicuro. Il sistema e-CODEX consiste in un pacchetto software che può essere utilizzato per istituire un punto di accesso per una comunicazione sicura.

2.3. Il sistema e-CODEX è una delle componenti chiave della politica della Commissione in materia di giustizia elettronica per migliorare l'accesso alla giustizia e la sua efficienza negli Stati membri ed è incluso nel piano d'azione pluriennale 2019-2023 in materia di giustizia elettronica ([3]). Viene inoltre confermato come lo strumento principale per la comunicazione digitale sicura nei procedimenti giudiziari transfrontalieri nella comunicazione della Commissione intitolata *Digitalizzazione della giustizia nell'Unione europea — Un pacchetto di opportunità* ([4]). Nel contesto di un mercato unico digitale che mira a fornire infrastrutture e servizi ad alta velocità, sicuri e affidabili, le soluzioni per promuovere la giustizia elettronica rientravano nel piano d'azione per l'eGovernment del 2016 ([5]).

2.4. Il sistema e-CODEX è stato messo a punto da 21 Stati membri dell'UE con la partecipazione di altri paesi/territori/organizzazioni terzi ([6]) tra il 2010 e il 2016.

2.5. Attualmente il sistema è gestito da un consorzio di Stati membri e di altre organizzazioni ed è finanziato da una sovvenzione dell'UE.

2.6. Il sistema e-CODEX deve essere gestito in modo da non mettere in discussione l'indipendenza delle autorità giudiziarie nazionali.

2.7. La Commissione presenta una proposta di regolamento per istituire il sistema e-CODEX al livello dell'UE e ne affida la gestione operativa all'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA). Una governance stabile del sistema e-CODEX consentirà di renderlo il sistema predefinito per lo scambio di messaggi elettronici a fini di cooperazione giudiziaria a livello dell'UE. L'agenzia eu-LISA non assumerà la gestione operativa del sistema e-CODEX prima del luglio 2023.

3. **Osservazioni generali**

3.1. Il CESE accoglie con favore l'iniziativa di regolamentazione presentata, che deve essere integrata dalle proposte del Parlamento europeo. Il sistema e-CODEX avrà un impatto positivo indiretto in quanto semplificherà e accelererà le procedure giudiziarie e la cooperazione a livello transfrontaliero, il che contribuirà anche a migliorare il funzionamento del mercato unico.

([2]) GU C 75 del 31.3.2009, pag. 1.
([3]) Regolamento (UE) 2018/1726.
([4]) COM(2020) 710 final.
([5]) COM(2016) 179 final.
([6]) Jersey, Norvegia, Turchia, Consiglio degli ordini forensi europei (CCBE) e Consiglio dei notariati dell'Unione europea (CNUE).

3.2. L'Europa è una forza trainante nella trasformazione digitale, e il sistema e-CODEX costituisce un catalizzatore di questa trasformazione in Europa e negli Stati membri e, soprattutto, tra di essi. La sua portata va al di là delle esigenze informatiche funzionali, interessando fattori chiave quali l'armonizzazione, la cultura, i diritti umani e altri processi che devono essere affrontati dagli Stati membri nel processo di digitalizzazione della società e dell'economia.

3.3. Poiché il regolamento in esame consente ai cittadini di beneficiare di un migliore accesso transfrontaliero alla giustizia, il CESE ritiene che esso debba anche affrontare specificamente il rafforzamento e l'armonizzazione necessari delle capacità degli Stati membri nel settore della cooperazione giudiziaria. Questo riguarda in primo luogo l'ecosistema digitale su cui si fonda e-CODEX, che deve consentire di realizzare un ambiente interoperabile e interconnesso. Il CESE sottolinea che l'adozione delle tecnologie dell'informazione da parte della magistratura in Europa è stata finora poco uniforme. Il CESE chiede pertanto una maggiore cooperazione tra le articolazioni giudiziarie nazionali e una maggiore convergenza in tutta l'UE ai loro diversi livelli, nel pieno rispetto delle specificità dei sistemi nazionali, e in particolare dei ruoli e delle responsabilità dei diversi soggetti coinvolti. A livello tecnico, occorre garantire che gli Stati membri dispongano di gradi di automazione simili e della capacità tecnica di gestione e archiviazione di documenti elettronici di grandi dimensioni, come anche di collegamento in rete ad alti livelli di sicurezza con i fornitori di servizi.

3.4. È fondamentale rafforzare la fiducia nell'interazione elettronica transfrontaliera tra cittadini, imprese e autorità pubbliche. Un aspetto da non trascurare è quello riguardante l'impatto del regolamento in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato unico europeo (eIDAS) sull'infrastruttura e sul funzionamento del sistema e-CODEX. Poiché il regolamento eIDAS disciplina le firme elettroniche, le operazioni elettroniche, gli organismi coinvolti e i relativi processi, il CESE osserva che il sistema e-CODEX svolge un ruolo di efficace strumento per la comunicazione su vasta scala. La sua infrastruttura deve funzionare conformemente ai requisiti del regolamento eIDAS e consentire alle parti di interoperare in maniera sicura.

3.5. È opportuno notare che il sistema e-CODEX non è limitato alla giustizia elettronica. Per il futuro, il CESE raccomanda di includere una disposizione volta a rendere possibili anche altri impieghi da parte di altre amministrazioni pubbliche, tra cui, ad esempio, il trasferimento del fascicolo sanitario elettronico. L'applicazione del sistema e-CODEX al di là della giustizia elettronica contribuirà a garantirne l'impiego a lungo termine e incoraggerà gli Stati membri a effettuare i necessari investimenti nelle relative infrastrutture. Poiché la proposta in esame disciplina unicamente gli aspetti relativi alla giustizia, sarebbero quindi necessarie altre proposte legislative.

3.6. Il CESE sostiene il sistema e-CODEX in quanto consente la trasmissione elettronica sicura di informazioni e documenti nei procedimenti civili e penali transfrontalieri. Come osserva la Commissione, questo regolamento è necessario per due motivi principali: 1) creare e garantire la sostenibilità a lungo termine del sistema e-CODEX, e 2) affidarne la gestione, l'ulteriore sviluppo e la manutenzione all'agenzia eu-LISA. Il CESE sottolinea tuttavia che una governance efficace del sistema giudiziario digitale richiede sia un'architettura tecnica sostenibile e stabile che una infrastruttura di governance solida.

3.7. Il CESE raccomanda alla Commissione di includere l'aspetto della scalabilità nel campo di applicazione del regolamento. Il sistema e-CODEX è già operativo in alcuni Stati membri che sono i promotori iniziali di questo progetto. Tuttavia, l'attuale progetto deve essere esteso garantendone il buon funzionamento in tutti gli Stati membri, come nelle intenzioni della proposta di regolamento. Il CESE sottolinea che spetta a ciascuno Stato membro garantire il buon funzionamento e la sicurezza dei sistemi e delle infrastrutture informatiche nazionali e assicurare la protezione dei dati personali e della vita privata.

3.8. Il CESE invita la Commissione a valutare la possibilità di aiutare le entità che operano al di fuori dell'UE, in particolare nei paesi a essa associati, a creare il pacchetto di prodotti software del sistema e-CODEX. Tale allargamento del progetto, che dovrebbe basarsi su un chiaro modello di cofinanziamento, apporterebbe benefici a tutte le parti interessate. Si dovrebbe tenere conto della necessità di garantire la scalabilità e l'operatività del sistema.

4. **Osservazioni particolari**

4.1. *Allineamento e coerenza con le principali strategie europee*

4.1.1. La digitalizzazione della società, dell'economia e dell'amministrazione sta accelerando e costituisce, nell'insieme, un obiettivo ambizioso; questa è una realtà di cui bisogna ormai tenere conto. Il sistema e-CODEX è una componente fondamentale del «pacchetto sulla cooperazione giudiziaria digitale» e dell'infrastruttura di servizi digitali in materia di giustizia elettronica, tra le altre iniziative. Poiché questo sistema riguarda la giustizia e i diritti fondamentali, il CESE ritiene che debba essere collegato alla strategia digitale globale di cui alla comunicazione *Plasmare il futuro digitale dell'Europa* ([7]), un aspetto fondamentale che nella proposta di regolamento non è menzionato esplicitamente.

4.1.2. Secondo il CESE, la prevista iniziativa legislativa sull'intelligenza artificiale, che sarà presentata dalla Commissione nella primavera del 2021 ([8]), dovrà affrontare specificamente il ruolo delle tecnologie basate sull'intelligenza artificiale nel consentire soluzioni di giustizia elettronica, nonché i rischi associati all'impiego di tali tecnologie da parte delle autorità giudiziarie. Tra questi possibili impieghi rientrano la «giustizia predittiva» e le sfide che essa comporta, le piattaforme di risoluzione delle controversie online e l'utilizzo di algoritmi nelle indagini penali.

4.1.3. Il CESE riconosce che il sistema e-CODEX non implica l'impiego dell'intelligenza artificiale. Tuttavia, questa tecnologia è sempre più utilizzata nei sistemi giudiziari. Pertanto, considerando la relazione indiretta, il CESE raccomanda che il primo riesame del piano coordinato sull'intelligenza artificiale ([9]), in programma per il primo trimestre del 2021, affronti il collegamento tra l'intelligenza artificiale, la giustizia digitale e il sistema e-CODEX.

4.2. *Governance efficace e aspetti operativi del sistema e-CODEX*

4.2.1. Dato che l'agenzia eu-LISA non è un'agenzia di regolamentazione, il CESE ritiene che il capo 2 della proposta di regolamento debba riguardare la trasparenza del processo decisionale, il coinvolgimento degli Stati membri e di altre parti interessate e la necessaria indipendenza delle decisioni adottate dagli organismi coinvolti nella sua governance. In questo senso, poiché il principale gruppo potenziale di utenti del sistema e-CODEX sarà quello degli avvocati, la partecipazione di questa categoria potrebbe essere inclusa a livello sia strategico che di attuazione per rispondere, ad esempio, alla necessità di garantire che il sistema favorisca condizioni di parità in termini di accessibilità per tutte le parti e soddisfi le esigenze della categoria. I professionisti del settore giudiziario dovrebbero pertanto essere coinvolti in maniera strutturale e non solo consultati.

4.2.2. Sul piano operativo, il CESE sottolinea che sono necessari alcuni chiarimenti per quanto riguarda, ad esempio, la rigorosa delimitazione delle questioni relative agli affari interni e la questione dello «sportello unico». Occorre inoltre armonizzare i formati per la presentazione e lo scambio di elementi di prova tra giurisdizioni.

4.2.3. Per quanto riguarda l'agenzia eu-LISA, bisogna che sia dotata di risorse sia umane che finanziarie sufficienti. A sostegno di ciò, il CESE rinnova la sua raccomandazione ([10]) sulla necessità che il personale di questa agenzia, e in particolare quello informatico, sia adeguatamente formato, in modo da avere una corretta conoscenza di come la gestione del sistema e-CODEX debba garantire l'indipendenza della magistratura e il diritto a un processo equo. Questo aspetto può essere ulteriormente sviluppato nell'articolo 13 della proposta di regolamento.

4.3. *Un livello elevato di sicurezza per proteggere i diritti e le libertà*

4.3.1. Poiché il sistema e-CODEX consiste in un pacchetto software che può essere utilizzato per istituire un punto di accesso per una comunicazione sicura, la garanzia di un elevato livello di sicurezza deve essere un obiettivo fondamentale del regolamento, inteso come la necessità di introdurre misure di sicurezza che garantiscano il libero esercizio dei diritti individuali ([11]). Il CESE ritiene inoltre che il regolamento sul sistema e-CODEX debba indicare chiaramente, nel capo 2, che tra l'agenzia eu-LISA e l'agenzia dell'UE per la cibersicurezza (ENISA) esiste un accordo di cooperazione ([12]).

([7]) COM(2020) 67 final.
([8]) https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20201208STO93329/prossimamente-l-ue-in-prima-linea-per-la-ripresa-nel-2021.
([9]) COM(2018) 795 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52018DC0795
([10]) GU C 283 del 10.8.2018, pag. 48.
([11]) Parere CESE 2020-05923 adottato nella sessione plenaria dell'aprile 2021 (cfr. pag. 76 della presente Gazzetta ufficiale).
([12]) https://www.enisa.europa.eu/publications/artificial-intelligence-cybersecurity-challenges.

4.3.2. Le soluzioni digitali devono garantire un elevato livello di protezione della vita privata e dei dati. Un elevato livello di sicurezza implica anche la garanzia di una protezione dei dati armonizzata a livello nazionale. Il CESE insiste sulla necessità che i responsabili del trattamento dei dati negli Stati membri adottino misure tecniche e organizzative adeguate, attuino i principi di protezione dei dati in modo efficace e siano dotati delle risorse finanziarie sufficienti a tal fine.

4.3.3. I rischi legati alla sicurezza sono sempre più imprevedibili. Il CESE riconosce che la valutazione e l'attenuazione dei rischi sono aspetti centrali della pianificazione annuale, delle operazioni di routine e del ciclo di rendicontazione dell'agenzia eu-LISA. Il CESE ritiene che, oltre alle strategie di attenuazione dei rischi e alla mappatura dei «rischi maggiori», l'agenzia potrebbe rafforzare il suo ambito operativo effettuando la rilevazione dei possibili rischi con esiti imprevisti. In tal modo diverrebbe più resiliente e rafforzerebbe il suo ruolo di prevenzione.

5. **Conformità con i diritti fondamentali**

5.1. *Una giustizia digitale accessibile per tutti, al fine di garantire l'uguaglianza e la non discriminazione*

5.1.1. Un aspetto che, a giudizio del CESE, merita una maggiore attenzione è la necessità di assicurare che l'accesso alla giustizia digitale sia ampio ed effettivo. I vantaggi offerti dal sistema e-CODEX devono andare oltre gli aspetti legati al miglioramento delle capacità di gestione, funzionamento e comunicazione. Il CESE ritiene che la diffusione della giustizia digitale debba essere volta a garantire a tutti i cittadini dell'UE un accesso sicuro, affidabile e agevole alla giustizia. La parità di accesso deve essere un elemento centrale del regolamento, affinché siano evitate discriminazioni e disuguaglianze. Il CESE raccomanda che il regolamento e-CODEX metta maggiormente in evidenza il fatto che i cittadini devono beneficiare realmente e in modo equo ed efficace della protezione giuridica e dell'accesso alla giustizia elettronica e ai servizi digitali ad essa collegati.

5.1.2. I benefici del sistema e-CODEX devono raggiungere e servire una più ampia platea di cittadini. In una dimensione frontaliera, gli organi giudiziari e le autorità transfrontaliere non sono le uniche parti interessate. L'ambiente del sistema e-CODEX deve integrare non solo le autorità giudiziarie e i punti di accesso al sistema stesso, ma anche una molteplicità di soggetti: cittadini, tribunali, personale giudiziario, funzionari amministrativi e del settore informatico, autorità di contrasto, notai, esperti di informatica forense, avvocati e terze parti che beneficiano direttamente o indirettamente del sistema.

5.1.3. Inoltre, data l'importanza del sistema e-CODEX nel garantire un efficace accesso dei cittadini e delle imprese alla giustizia, nel testo della proposta dovrebbe essere incluso anche il riferimento alla tutela dei diritti procedurali.

5.2. *Rispetto dell'indipendenza della magistratura e del diritto a un processo equo*

5.2.1. L'indipendenza della magistratura costituisce una pietra angolare del principio della separazione dei poteri ed è uno dei fondamenti essenziali dello Stato di diritto. L'impiego della tecnologia non dovrebbe sacrificare la coerenza nell'amministrazione della giustizia. Per questo motivo, il CESE invita la Commissione a valutare adeguatamente se il sistema utilizzato per interconnettere i sistemi nazionali di giustizia elettronica sia in grado di rispettare i principi di un giusto ed equo processo. Tali garanzie devono valere, in particolare, qualora il sistema e-CODEX sia affidato all'agenzia eu-LISA.

5.2.2. Il CESE richiama l'attenzione sulle preoccupazioni espresse da varie parti interessate e da diversi Stati membri circa il fatto che il principio di indipendenza della magistratura sia sufficientemente garantito nel funzionamento permanente e nell'ulteriore sviluppo del sistema e-CODEX da parte dell'agenzia eu-LISA. Le attuali disposizioni contenute nella proposta relative all'indipendenza della magistratura non sono soddisfacenti. Data l'importanza di tale principio, è necessaria una formulazione più rigorosa. Inoltre, il CESE chiede che sia chiarito il modo in cui la struttura di governance proposta per il sistema e-CODEX garantirà effettivamente il rispetto di questo principio nella pratica.

5.3. *Rispetto dei diritti fondamentali e riferimento agli stessi*

5.3.1. Il CESE sottolinea che il regolamento deve rispettare i diritti fondamentali e osservare i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalle costituzioni degli Stati membri. Tra questi figurano il diritto alla sicurezza, il diritto a un ricorso effettivo e i principi di legalità e proporzionalità. Il CESE segnala che la tutela di tali diritti dipende anche dalle condizioni in cui possono verificarsi interferenze nella loro fruizione, e da chi decide in materia.

5.3.2. L'impiego delle tecnologie digitali non dovrebbe pregiudicare il diritto a un processo equo e a una tutela giurisdizionale effettiva. Questo aspetto è particolarmente importante per quanto riguarda: la pari opportunità per entrambe le parti di far valere le proprie ragioni (parità delle armi); il diritto di prendere conoscenza/discutere di tutte le prove e le osservazioni depositate (contraddittorio); il diritto a un'udienza pubblica; nei procedimenti penali, la non ingerenza nei diritti della difesa.

5.3.3. Occorre quindi aggiungere al testo della proposta un riferimento esplicito all'applicabilità del titolo VI (Giustizia) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'articolo 47 della stessa.

Bruxelles, 27 aprile 2021

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG