



COMMISSIONE
EUROPEA

Strasburgo, 11.3.2014
COM(2014) 144 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**L'agenda giustizia dell'UE per il 2020: rafforzare la fiducia, la mobilità e la crescita
nell'Unione**

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi 15 anni, sulla base dei trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza, l'Unione è andata progressivamente sviluppando uno spazio europeo e una politica della giustizia. Prima del 2009 la struttura istituzionale in cui si inquadrava l'azione in questi ambiti differiva da quella delle altre politiche dell'UE: il Parlamento europeo e il Consiglio non agivano ancora in condizioni di uguaglianza, mentre le priorità venivano stabilite soprattutto dal Consiglio europeo, tramite programmi quinquennali molto dettagliati (Tampere, l'Aia, Stoccolma).

Grazie alle successive modifiche dei trattati, e in particolare dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, la politica di giustizia è oramai equiparata nelle grandi linee alle altre politiche dell'UE. Il Parlamento europeo e il Consiglio sono infatti colegislatori in molte aree della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale. Il 1° dicembre 2014 volgerà al termine l'ultima fase di transizione e verranno definitivamente rimosse le attuali restrizioni al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia europea e alle prerogative della Commissione di avviare infrazioni nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, in qualità di custode dei trattati. La Commissione continuerà a garantire la corretta attuazione della legislazione dell'UE nel settore della giustizia.

Alla fine del 2014 scadono inoltre il Programma di Stoccolma del Consiglio europeo¹ e il relativo piano d'azione della Commissione² ed è quindi il momento di tracciare un bilancio dei progressi realizzati e di individuare le sfide del domani e i modi per affrontarle.

La presente comunicazione individua le priorità politiche che andrebbero perseguite per avanzare verso un spazio comune europeo di giustizia pienamente operativo, all'insegna della fiducia, della mobilità e della crescita, da qui al 2020.

Nell'elaborare la presente comunicazione, la Commissione ha coinvolto diversi portatori di interesse, in particolare nel quadro della conferenza *Assise de la Justice*³, e ha raccolto numerosi contributi scritti. Il dibattito ha inoltre interessato il Parlamento europeo⁴, il Consiglio⁵ e il Comitato delle regioni⁶.

Gli orientamenti della Commissione, soprattutto sulla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, intendono contribuire agli orientamenti strategici che il Consiglio europeo dovrà definire, conformemente all'articolo 68 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e alle scelte strategiche che il Parlamento europeo riterrà opportuno fare nell'ulteriore sviluppo dello spazio europeo di giustizia.

2. I PROGRESSI FATTI: LE BASI DELLO SPAZIO EUROPEO DI GIUSTIZIA

L'UE ha agito per gettare le basi di uno “spazio di libertà, sicurezza e giustizia, senza frontiere interne”. Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona e in virtù di una stretta collaborazione con il Parlamento europeo e con il Consiglio, sono stati fatti notevoli progressi intesi a rendere più operativo lo spazio comune europeo di giustizia.

¹ “Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini” (GU C 115 del 4.5.2010).

² Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma, COM(2010) 171, del 20.4.2010.

³ Nelle *Assises de la Justice*, tenutesi il 21 e 22 novembre 2013, è stata dibattuta l'elaborazione delle politiche di giustizia in Europa per gli anni a venire. I risultati, i documenti di discussione e i contributi scritti sono disponibili al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm.

⁴ In una seduta plenaria del Parlamento europeo e in una serie di riunioni delle commissioni parlamentari, in particolare JURI, LIBE, AFCO, DROI.

⁵ In due riunioni formali e informali del Consiglio “Giustizia e affari interni”, e a livello del gruppo di lavoro (CATS, FREMP e dei gruppi di lavoro materia civile).

⁶ Nella commissione CIVEX.

Accrescere la fiducia reciproca

La politica di giustizia dell'UE tende a creare uno spazio europeo di giustizia fondato sul riconoscimento e sulla fiducia reciproci, gettando ponti tra i diversi sistemi giudiziari degli Stati membri. In tal senso è stato necessario introdurre adeguate garanzie giuridiche che assicurassero la solidità strutturale dei ponti tra i diversi ordinamenti. In materia penale è stata potenziata la fiducia reciproca tra gli Stati membri, introducendo progressivamente norme minime comuni sui diritti al processo equo, valide in tutta l'Unione, mirate a proteggere le persone indagate o imputate di reato⁷. È stata inoltre migliorata la posizione delle vittime lungo tutto il procedimento penale, garantendo diritti minimi, sostegno, consulenza e protezione a loro e ai loro familiari più prossimi.

Giustizia per la crescita: un contributo alla crescita economica

Negli ultimi anni, soprattutto a fronte della crisi finanziaria e del debito sovrano e in linea con la strategia Europa 2020, la politica di giustizia dell'UE è venuta inoltre in sostegno della ripresa economica, della crescita e delle riforme strutturali⁸. L'Unione ha agito per instaurare progressivamente un clima di fiducia che permetta alle imprese e ai consumatori di beneficiare di un mercato unico che funzioni come un vero e proprio mercato interno. Sono stati ridotti costi e lungaggini burocratiche: una sentenza resa in uno Stato membro può essere oramai riconosciuta e eseguita in un altro Stato membro senza procedure intermedie (l'exequatur⁹ è stato progressivamente soppresso nei procedimenti civili e penali). In materia di protezione dei dati, sono in fase avanzata i negoziati tra il Parlamento europeo e il Consiglio su un nuovo regolamento paneuropeo destinato a sostituire, con un unico corpus, le 28 normative nazionali che attualmente disciplinano la protezione dei dati personali. La direttiva sui diritti dei consumatori, che a giugno 2014 sarà pienamente effettiva in tutti e 28 gli Stati membri, potenzierà la tutela dei consumatori e offrirà alle imprese un unico corpus di norme di base, abbattendo i costi di conformità che incombono sugli operatori dell'UE. Come primo passo verso una "cultura europea del salvataggio" in grado di aiutare le imprese e i cittadini in difficoltà finanziarie, è in corso la modifica della normativa europea vigente sull'insolvenza transfrontaliera.

Migliorare l'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali rientra nei programmi di aggiustamento economico e nel semestre europeo. Il quadro di valutazione UE della giustizia viene in sostegno degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione con dati oggettivi, attendibili e comparabili sull'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali.

Anche le istituzioni dell'UE si sono adoperate per tutelare meglio gli interessi finanziari dell'Unione e i soldi del contribuente contro le frodi. Si pensi in particolare alla proposta di procura europea della Commissione, che prevede l'istituzione di un organismo in grado di assicurare l'efficacia dell'indagine e dell'azione penale contro i reati a danno del bilancio dell'UE, in modo da tradurre in giustizia gli autori e recuperare i fondi.

Giustizia per i cittadini: semplificare la giustizia a uso dei cittadini

L'Unione ha fatto sì che fosse garantito in pieno il diritto dei cittadini di spostarsi, acquistare beni e servizi e vivere in un altro Stato membro. I cittadini devono poter godere pienamente della cittadinanza dell'Unione lungo l'intero arco di vita e sentirsi a proprio agio ovunque

⁷ Ogni anno si contano nell'Unione più di 8 milioni i procedimenti penali.

⁸ Ad aver dato un forte impulso alla "giustizia per la crescita" sono state soprattutto la presidenza spagnola del Consiglio nel 2010 (conclusioni del Consiglio sulla cooperazione giudiziaria a sostegno dell'attività economica del 23.4.2010) e la presidenza irlandese nel 2013 - http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres_Prog_A4.pdf, pag. 21.

⁹ L'Exequatur è una nozione propria del diritto internazionale privato, riferita ad una decisione resa dal giudice di un paese che autorizza l'esecuzione nel territorio di quest'ultimo di una decisione giudiziaria o una transazione giudiziaria pronunciate o emesse all'estero.

siano nell'Unione. Questo è stato perseguito facilitando tra l'altro la gestione delle implicazioni giuridiche di successioni e divorzi transfrontalieri o proponendo di ridurre costose formalità amministrative nazionali, per esempio abolendo la pratica obsoleta di timbri quali la postilla o le traduzioni certificate tra Stati membri.

Tutelare i diritti fondamentali

In qualità di custode dei trattati, la Commissione è intervenuta per garantire il rispetto dello Stato di diritto e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la "Carta"), compresi i diritti dei cittadini dell'UE. La Carta, giuridicamente vincolante, è diventata un punto di riferimento per tutte le istituzioni dell'UE. La Commissione è peraltro intervenuta per garantire il rispetto di diritti specifici sanciti dalla legislazione dell'UE, in particolare il diritto all'uguaglianza, alla protezione dei dati personali e alla tutela dei consumatori. Rientrano in questo ambito le azioni mirate a rafforzare la parità di genere promuovendo il ruolo delle donne nel processo decisionale.

3. LE SFIDE: RAFFORZARE LA FIDUCIA, LA MOBILITÀ E LA CRESCITA NELL'UNIONE

Nonostante i progressi tangibili fin qui compiuti verso un vero e proprio spazio comune europeo di giustizia, il 1° dicembre 2014, allo scadere del periodo transitorio, rimarrà ancora molto da fare.

Fiducia. La fiducia reciproca è la base su cui dovrà fondarsi la politica di giustizia dell'Unione. Sebbene l'Unione abbia gettato solide basi per promuovere un clima di fiducia reciproca, occorre ora fare di più affinché i cittadini, i giudici e tutti gli operatori della giustizia possano confidare in pieno nelle decisioni giudiziarie, indipendentemente dallo Stato membro che le emette. Strumenti quali il mandato d'arresto europeo e i regolamenti sul conflitto di leggi esigono un elevato grado di fiducia reciproca tra le autorità giudiziarie dei diversi Stati membri. La fiducia reciproca fa sì che giudici e amministrazioni riconoscano e diano esecuzione alle rispettive decisioni e facilita un accesso paritetico alla giustizia in tutti gli Stati membri. Perché regni la fiducia reciproca, sono essenziali sistemi giudiziari indipendenti, efficienti e di qualità¹⁰ e il rispetto dello Stato di diritto¹¹. Uno dei presupposti fondamentali è che i progressi in campo legislativo si traducano nella realtà. In tal senso è necessario che le leggi già convenute a livello dell'UE siano recepite e effettivamente applicate e che esistano, in ambito nazionale, strumenti efficaci che assicurino un accesso migliore alla giustizia in tutti gli Stati membri.

Mobilità. Gli europei sfruttano sempre più i diritti sanciti dai trattati dell'Unione. Attualmente sono circa 14 milioni i cittadini dell'UE che risiedono in uno Stato membro diverso da quello di origine (contro i 12,1 milioni del 2009)¹². Sempre più cittadini dell'UE viaggiano¹³, studiano, votano¹⁴, lavorano, ricevono cure mediche, si sposano¹⁵, fanno figli, acquistano una proprietà, divorziano¹⁶ e muoiono¹⁷ in uno Stato membro diverso da quello in

¹⁰ Comunicazioni della Commissione "Quadro di valutazione UE della giustizia - Uno strumento per promuovere una giustizia effettiva e la crescita", COM(2013) 160, e [JUST 2014 80010], COM(2014) 155.

¹¹ Comunicazione della Commissione "Un nuovo quadro procedurale dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto", COM(2014) 158 [JUST 2014 80011].

¹² 13,7 milioni di cittadini europei risiedono in uno Stato membro diverso da quello di origine, contro i 12,1 milioni del 2009 (dati Eurostat).

¹³ Con oltre 550 milioni di viaggi venduti ogni anno (compresi quelli fuori dell'UE), l'Europa è il più grande mercato di viaggi al mondo - Fonte: (dati Eurostat riportati nel documento SWD(2013) 263 final).

¹⁴ Nel 1994 il 5,9% dei cittadini residenti in uno Stato membro non di origine erano iscritti nei registri elettorali dello Stato ospitante. Nel 2009 la percentuale era salita all'11,6%.

¹⁵ Dei 122 milioni di matrimoni registrati nell'Unione, circa 16 milioni (13%) hanno una dimensione transfrontaliera. Nel 2007 300 000 dei 2,4 milioni di matrimoni celebrati nell'Unione avevano una dimensione transfrontaliera - Fonte: SEC(2011) 327.

¹⁶ In Europa si contano circa 16 milioni di coppie internazionali, di cui ogni anno almeno 650 000 sono alle prese con problemi di divisione dei beni perché il loro matrimonio o la loro unione sono giunti a termine - Fonte: SEC(2011) 327.

cui sono nati. E pur senza muoversi da casa, i consumatori¹⁸ acquistano beni e servizi in altri Stati membri, anche online. Nonostante questi progressi, i cittadini dell'Unione si imbattono tuttora in una serie di ostacoli quando esercitano i propri diritti. L'esercizio, in un altro Stato membro, degli stessi diritti riconosciuti nel proprio si scontra ancora oggi con una serie di difficoltà di ordine pratico e giuridico. Per risolverle, l'Unione dovrà agire con determinazione, continuando al tempo stesso a lottare contro gli abusi, soprattutto in un momento in cui il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'UE viene messo in alcuni casi in discussione. Il diritto dei cittadini dell'Unione a circolare liberamente e a vivere ovunque nell'UE è una delle quattro libertà fondamentali sancite dal diritto dell'Unione e costituisce la pietra miliare dell'integrazione europea. Inoltre, in un mondo digitale senza frontiere, l'UE ha motivo di non perdere di vista l'interazione tra i diritti sostanziali.

Crescita. La politica di giustizia dell'UE dovrà continuare a sostenere la ripresa economica, la crescita e l'occupazione. Occorre portare avanti le riforme strutturali affinché i sistemi giudiziari possano amministrare la giustizia in modo rapido, affidabile e degno di fiducia, permettendo in particolare di ridurre la durata dei procedimenti giudiziari e sostenendo l'efficacia delle altre politiche. Le imprese e i consumatori devono poter contare sulla possibilità di far valere un contratto o gestire una lite in sede giudiziale, o eventualmente extragiudiziale, in tutta l'UE in modo efficace, entro tempi ragionevoli e senza imbattersi nella giungla di ostacoli che sussistono oggi. Anche l'economia digitale ha bisogno della fiducia dei cittadini per crescere: gli utenti di servizi online sono infatti preoccupati che i loro dati personali possano essere utilizzati o sorvegliati su vasta scala.

4. AFFRONTARE LE SFIDE: CONSOLIDARE, CODIFICARE, COMPLETARE

Per affrontare le sfide individuate sulla strada di uno spazio europeo di giustizia pienamente operativo, negli anni a venire la politica di giustizia dell'UE dovrà mirare a **consolidare** quanto è già stato realizzato e, laddove necessario e opportuno, a **codificare** leggi e prassi dell'Unione e a **completare** il quadro esistente con nuove iniziative. Questi tre metodi potranno essere combinati in funzione del tipo di sfida, giudicando caso per caso e basandosi sulle valutazioni d'impatto.

Nell'optare per l'uno o per l'altro metodo, l'Unione dovrà tener pienamente presente la necessità di preservare la diversità di ordinamenti e tradizioni giuridiche al proprio interno, di rispettare il principio di sussidiarietà e di proporzionalità e di ancorare fermamente tutte le proprie azioni, soprattutto nel quadro delle politiche di giustizia, sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

4.1. Consolidare

Nel portare avanti l'agenda giustizia, l'UE dovrà innanzitutto consolidare i progressi realizzati, garantendo il pieno rispetto dei diritti fondamentali e l'attuazione concreta dei diritti sanciti dalle norme dell'Unione. Gli strumenti concordati a livello dell'UE devono essere recepiti dagli Stati membri, effettivamente attuati e utilizzati. E nel caso in cui questi diritti non siano rispettati, devono esistere mezzi di ricorso effettivi.

¹⁷ Secondo le stime la successione internazionale interessa ogni anno 450 000 famiglie europee, per un valore di oltre 120 miliardi di euro - Fonte: SEC(2009) 410.

¹⁸ L'Europa conta oltre 500 milioni di consumatori. La spesa per i consumi, pari al 56% del PIL dell'UE, riflette l'enorme potere dei consumatori quale motore dell'economia europea - Fonte: Un'agenda europea dei consumatori - Stimolare la fiducia e la crescita, COM(2012) 225.

a) Pieno rispetto dei diritti fondamentali

L'Unione dovrà continuare ad avere un ruolo esemplare nell'applicazione della Carta dei diritti fondamentali. Questo obiettivo chiama in causa tutte le istituzioni europee e tutti gli Stati membri affinché, nell'applicare il diritto dell'UE, promuovano l'effettivo rispetto della Carta e del diritto derivato che sancisce diritti specifici, come la protezione dei dati personali, l'uguaglianza di genere, i diritti dei cittadini, il diritto ad un processo equo o i diritti dei minori. Garantire l'effettiva tutela di questi diritti in tutta l'UE è fondamentale perché i cittadini possano confidare nel buon funzionamento dello spazio europeo di giustizia. Tra questi rientrano i diritti delle minoranze e di quanti versano in condizioni di particolare vulnerabilità, come minori, vittime di reato e disabili. L'Unione dovrà inoltre continuare a dar prova di determinazione comune per combattere al proprio interno le espressioni e i reati di odio razziale e xenofobo. Le indicazioni e l'esperienza dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali sono preziose per lo sviluppo delle politiche dell'UE, anche in materia penale.

L'UE dovrà inoltre continuare a garantire la parità di genere in fatto di retribuzioni, pensioni e partecipazione al mercato del lavoro, anche nelle posizioni di alta dirigenza, contribuendo così a far sì che l'Europa sfrutti pienamente tutti i suoi talenti.

b) Garantire mezzi di ricorso effettivi

Non esistono diritti senza mezzi di ricorso effettivi. L'UE dovrà proseguire gli sforzi mirati a garantire il rispetto del diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice per le violazioni del diritto dell'Unione (articolo 47 della Carta), anche quando, a causa di procedure nazionali, i cittadini incontrano eccessive difficoltà nel far valere i diritti derivanti dalle norme dell'UE nelle cause transfrontaliere.

Per facilitare ulteriormente la rapida risoluzione delle controversie, gli Stati membri dovranno promuovere l'uso dei mezzi di ricorso extragiudiziali sviluppati nell'UE per trovare soluzioni rapide, efficienti e meno onerose. Si pensi, per esempio, alla mediazione, alle procedure alternative di risoluzione delle controversie, alla risoluzione delle controversie online, al servizio SOLVIT, al procedimento europeo per le controversie di modesta entità e all'ordinanza europea di sequestro conservativo, sul cui testo è stato raggiunto di recente un accordo.

Anche il ricorso amministrativo, l'operato degli organi di contrasto e le procedure presso le autorità per le pari opportunità svolgono un ruolo in tal senso. Per l'efficacia di alcuni diritti dell'UE, come per esempio il diritto alla libera circolazione o alla protezione dei dati personali, è particolarmente importante una stretta collaborazione tra autorità nazionali o enti amministrativi. Per combattere con più incisività le violazioni delle norme a tutela dei consumatori nell'Unione, occorre intensificare la cooperazione tra gli organi di contrasto nazionali e va garantita la loro indipendenza, laddove richiesto dal diritto dell'UE, come nel caso delle autorità per la protezione dei dati.

L'operatività dei sistemi giudiziari che trattano i casi amministrativi è altrettanto importante per l'efficacia del diritto dell'Unione.

c) Formazione giudiziaria

Gli effetti del diritto dell'Unione sulla vita dei cittadini e delle imprese è tale che tutti gli operatori nazionali della giustizia - dagli avvocati agli ufficiali giudiziari, dai giudici ai pubblici ministeri - dovrebbero conoscere, oltre al proprio diritto nazionale, anche il diritto dell'UE e essere in grado di interpretarlo e applicarlo efficacemente. Nel sistema giuridico

decentralizzato dell'Unione, i giudici nazionali spesso devono poter essere “giudici del diritto dell'Unione” per assolvere ai propri compiti.

Formare gli operatori della giustizia sul diritto dell'UE è quindi della massima importanza per garantire la corretta attuazione e applicazione del diritto dell'Unione, per infondere fiducia nei rispettivi sistemi giudiziari e per favorire la cooperazione e la fiducia tra gli operatori nei diversi Stati membri.

Nel 2011 e nel 2012 oltre 130 000 operatori del diritto hanno seguito formazioni sul diritto dell'Unione, di cui un quarto dei giudici e dei pubblici ministeri dell'UE. È giunto il momento di passare alla velocità superiore, coinvolgendo attivamente fin dall'inizio nelle attività di formazione dell'UE anche il personale dei tribunali e gli operatori della giustizia. L'esperienza della rete europea di formazione giudiziaria va consolidata e estesa a tutti i nuovi giudici e pubblici ministeri e vanno sfruttate meglio le potenzialità dell'apprendimento online.

L'Unione dovrà sfruttare a pieno le reti esistenti per agevolare la formazione degli operatori della giustizia e contribuire all'obiettivo di formare entro il 2020 il 50% degli operatori (700 000 in totale) sul diritto dell'Unione. La Commissione è pronta sostenere questo sforzo. Il programma finanziario 2014-2020 per il settore giustizia riflette l'importanza che la Commissione accorda alla formazione: il 35% della copertura totale del programma, pari a 378 milioni di EUR, è infatti destinato a sostenere progetti di formazione europea di alta qualità rivolti a tutte le professioni della giustizia e a condividere le migliori pratiche su temi quali i programmi di studio e la metodologia di formazione interattiva.

d) Tecnologie dell'informazione e della comunicazione

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (giustizia elettronica) facilitano l'accesso alla giustizia per i cittadini e le imprese.

È importante che il portale europeo della giustizia¹⁹, come altri portali informativi sui diritti dei cittadini e delle imprese quali “La tua Europa”²⁰, continuino a svilupparsi in strumenti operativi in grado di facilitare l'accesso alla giustizia e ridurre la burocrazia e le procedure inutili negli Stati membri, soprattutto per quanto riguarda i procedimenti civili e commerciali. Il portale europeo della giustizia può anche facilitare la cooperazione transfrontaliera, mettendo per esempio a disposizione dei cittadini e degli operatori modelli e formulari tradotti in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. L'interconnessione dei registri nazionali in ambito UE - soprattutto i registri delle imprese, immobiliari e fallimentari e i registri dei testamenti - dovrebbe garantire che gli operatori della giustizia, i cittadini e le imprese abbiano accesso, in un altro Stato membro, delle informazioni di cui hanno bisogno.

I vantaggi degli strumenti di giustizia elettronica non si limitano però al contesto transfrontaliero. La comunicazione elettronica diretta tra cittadini, operatori della giustizia, imprese e tribunali sta diventando una realtà nello spazio europeo di giustizia e l'UE è chiamata a sostenere le iniziative in questo settore. Nell'ambito delle riforme strutturali in corso e dei lavori di ammodernamento dell'amministrazione pubblica, la digitalizzazione dei sistemi giudiziari nazionali sta diventando uno strumento essenziale per garantirne l'efficienza.

¹⁹ <https://e-justice.europa.eu>

²⁰ <http://europa.eu/youreurope>

L'UE dovrebbe incoraggiare l'uso di strumenti elettronici che vadano a concreto beneficio di cittadini, imprese, operatori del diritto e tribunali, compresi quelli che permettono di consultare la giurisprudenza di altri Stati membri.

e) Cooperazione operativa

Gli operatori europei devono poter collaborare per scambiarsi informazioni in modo rapido e sicuro e ricevere assistenza dai rispettivi omologhi. È quindi fondamentale migliorare la cooperazione operativa tra tutti gli interessati, soprattutto per instaurare un clima di fiducia reciproca.

I dispositivi e le reti esistenti in materia civile e penale, quali le reti giudiziarie europee, vanno potenziati e sfruttati pienamente, anche online.

Eurojust dovrà fare a pieno la propria parte, grazie alla riforma in corso, dato che continuerà a svolgere un ruolo centrale quale organo UE di coordinamento dell'azione penale, anche dopo l'istituzione della procura europea che, almeno in un primo tempo, si concentrerà sulla lotta contro la frode a danno degli interessi finanziari dell'Unione. Eurojust, che avrà un ruolo centrale per gli altri reati transnazionali, dovrà diventare vieppiù efficace e andranno sfruttate al massimo le potenzialità delle squadre investigative comuni.

4.2. Codificare

La codificazione delle leggi e delle prassi può aiutare a conoscere, comprendere e applicare la normativa e a rafforzare la fiducia reciproca e la coerenza e la certezza del diritto, contribuendo al tempo stesso a semplificare e snellire le pratiche burocratiche. In una serie di casi codificare alcuni settori della normativa vigente dell'UE in materia di giustizia o la pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea può servire a rendere coerente la legislazione e a fare chiarezza a vantaggio dei cittadini e degli utenti del diritto in generale:

- **diritto civile e commerciale:** dal 2000 l'Unione ha adottato un numero considerevole di norme in materia civile e commerciale e sul conflitto di leggi. Sarà opportuno valutare l'opportunità di codificare gli strumenti esistenti, in particolare sul conflitto di leggi;
- **diritto dei consumatori:** occorrerà esaminare e valutare iniziative di codificazione della legislazione vigente, previo esame del funzionamento complessivo della direttiva sui diritti dei consumatori e del relativo *acquis*. Lo scopo è far conoscere i diritti dei consumatori, semplificare le direttive che si sovrappongono in parte e aiutare le imprese a applicare lo stesso corpus normativo in diversi contesti;
- **diritto penale:** attualmente la legislazione dell'UE sui diritti procedurali in materia penale emana da numerosi strumenti diversi, elaborati e adottati di volta in volta nel corso degli ultimi anni. Sarebbe quindi opportuno valutare l'opportunità di codificare questi diritti procedurali in un unico strumento onde garantire condizioni paritarie e una protezione coerente dei diritti degli indagati.

Per favorire un clima di fiducia e cooperazione reciproca, occorre inoltre tener presente la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle norme e i principi che le amministrazioni nazionali devono rispettare quanto attuano il diritto dell'Unione.

4.3. Completare

La politica di giustizia è un settore dinamico, che si delinea sullo sfondo di una crescente mobilità dei cittadini e delle imprese. All'occorrenza potrebbero quindi rendersi necessarie iniziative destinate a completare le politiche e gli strumenti esistenti, che dovranno essere perseguiti nell'intento di rafforzare il clima di fiducia reciproca, di semplificare la vita dei cittadini e di contribuire ulteriormente alla crescita. Come negli altri settori di intervento dell'UE, anche in questo caso occorrerà valutare attentamente la necessità e il valore aggiunto di queste iniziative, senza perdere mai di vista la diversità degli ordinamenti e delle tradizioni giuridiche degli Stati membri. L'approccio prescelto - riconoscimento reciproco, individuazione della legge applicabile, armonizzazione tradizionale, armonizzazione facoltativa del diritto sostanziale o dei regimi di diritto procedurale - dipenderà dalla questione trattata.

Rafforzare la fiducia reciproca. Perché regni un clima di fiducia reciproca, i sistemi giudiziari devono essere indipendenti, efficienti e di qualità. Occorre porre rimedio alle carenze reali o percepite, in modo che i cittadini e le imprese confidino pienamente nel sistema giudiziario con cui hanno a che fare. Per garantire un clima di fiducia reciproca in materia civile e penale è essenziale tutelare i diritti procedurali di entrambe le parti. Occorre vagliare l'opportunità di rafforzare i diritti procedurali in materia civile, con riguardo per esempio alla notificazione degli atti o all'assunzione delle prove, e facendo in modo che l'interesse superiore del minore rimanga l'intento primario. Per agevolare la cooperazione in materia penale, si potrebbe rafforzare il riconoscimento reciproco degli strumenti, basandosi sul lavoro fin qui svolto, per esempio in materia di riconoscimento delle sanzioni pecuniarie, delle decisioni di confisca e delle interdizioni. La necessità di eventuali misure complementari si paleserà una volta istituita la procura europea.

Contribuire alla crescita economica. Iniziative complementari nel settore della giustizia possono rivelarsi necessarie anche per contribuire alla crescita, compiendo per esempio ulteriori passi verso la "cultura di salvataggio" in caso di insolvenza. Potrebbero rivelarsi necessarie norme minime in materia di diritto fallimentare sostanziale che assicurino, in tutti gli Stati membri, che le imprese vitali in difficoltà finanziarie possano ristrutturarsi in tempo. Gli sviluppi tecnologici, soprattutto in mercati dall'elevato potenziale di crescita (come il mercato del cloud), rendono necessarie norme aggiornate di diritto civile dell'UE. Un quadro normativo più chiaro e coerente in materia di diritto civile e di diritto dei contratti, anche con sistemi facoltativi che rispettino il principio di sussidiarietà e la diversità degli ordinamenti nazionali, potrebbe rispondere a questa sfida garantendo pari condizioni per le imprese e tutelando al tempo stesso gli interessi dei consumatori. Laddove aumentano gli acquisti transfrontalieri, la tutela dei diritti dei consumatori rimane nazionale e occorrerebbe potenziarla o chiarire la normativa vigente in questo ambito per accrescere la fiducia da parte dei consumatori.

Facilitare la vita dei cittadini. Per dare pieno effetto al diritto di tutti i cittadini di partecipare alla vita democratica dell'Unione e favorire l'integrazione dei cittadini dell'UE nel paese ospitante, si potrebbe valutare l'opportunità di adottare disposizioni aggiuntive ai diritti di cittadinanza sanciti dai trattati. Per evitare le situazioni in cui sorgono problemi - si pensi agli atti di stato civile - l'Unione dovrebbe vagliare l'opportunità di ulteriori interventi a complemento delle attuali proposte, per esempio sulle norme che regolano i cognomi, in modo da facilitare l'accettazione di quei documenti pubblici particolarmente importanti per i cittadini e le imprese che si avvalgono del diritto alla libera circolazione. In materia penale, le vittime di reato non sempre beneficiano di un livello di indennizzo soddisfacente, soprattutto da parte dell'autore, e andrebbero esplorati interventi per porvi rimedio. Le strategie nazionali

di integrazione dei Rom vanno tradotte in azioni concrete in ambito nazionale e locale, utilizzando al meglio i fondi dell'UE e valutando i modi per garantire che siano specificatamente e meglio mirati all'inclusione dei Rom.

Per assicurare che i cittadini e le imprese dell'UE siano tutelati nelle loro relazioni con i paesi terzi, è essenziale che l'Unione abbia un ruolo attivo nei consessi **internazionali** e si impegni con i paesi partner. Lo scopo è fare in modo che quanto conseguito a livello dell'UE nel settore della giustizia per tutelare i diritti e definire le norme, per esempio sulla protezione dei dati personali, trovi conferma e guidi le relazioni dell'Unione con i paesi terzi. Bisognerà in particolare promuovere sistemi giudiziari efficaci, specie nei paesi dell'allargamento e del vicinato. A livello multilaterale andrà favorita una cooperazione più efficace con la Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, nel quadro della quale l'UE si esprime con un'unica voce sulle questioni di diritto civile e commerciale.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo riveste una grande importanza nell'architettura generale dei diritti fondamentali dello spazio europeo di giustizia e occorrerà superare gli ultimi ostacoli all'adesione dell'Unione europea, negoziata dalla Commissione tra il 2010 e il 2014 in base al mandato del Consiglio. Una volta che la Corte di giustizia si sarà espressa sull'esito dei negoziati, l'Unione, tenendo pienamente presente il parere della Corte, dovrà fare il necessario per condurre rapidamente in porto i negoziati e completare il processo di ratifica in tutti gli Stati membri, in modo da soddisfare l'obbligo posto dai trattati.

5. CONCLUSIONI

La politica di giustizia dell'UE è sempre più una componente essenziale dell'integrazione europea, con effetti molto tangibili per numerosi cittadini. Questo ambito di intervento è importante per affermare i valori comuni su cui si fonda l'Unione, per rafforzare la crescita economica e per contribuire all'efficacia di altre politiche dell'UE. Una politica di giustizia ben congegnata può fare in modo che i cittadini e le imprese, soprattutto quelli che si avvalgono del diritto alla libera circolazione, beneficino effettivamente di uno spazio comune europeo di giustizia, affidabile e pienamente operativo.

La presente agenda giustizia dell'UE per il 2020, con la quale la Commissione ha voluto dare orientamenti su come indirizzare strategicamente il lavoro dell'UE nei prossimi anni, andrà ora dibattuta con il Parlamento europeo e il Consiglio, e con il resto della cittadinanza. L'esito di questo dibattito servirà a sua volta da ispirazione agli orientamenti strategici che il Consiglio europeo definirà conformemente all'articolo 68 del TFUE.

Perché questi orientamenti diventino realtà, sarà necessario un impegno costante e deciso da parte di tutte le istituzioni dell'UE e di tutti gli Stati membri, unitamente al pieno coinvolgimento delle parti interessate: in primo luogo i cittadini, in quanto destinatari finali dei sistemi giudiziari, i magistrati e gli operatori della giustizia. Questo coinvolgimento è fondamentale per individuare soluzioni che rispondano alle sfide concrete nella vita di cittadini e imprese e per soddisfarne le aspettative. E ciò affinché nell'Unione del 2020 la giustizia e i diritti dei cittadini non conoscano frontiere.