

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla 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

COM(2014) 144 final

(2014/C 451/17)

Relatore: **VERBOVEN**

La Commissione europea, in data 14 marzo 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

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

COM(2014) 144 final.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 20 giugno 2014.

Alla sua 500a sessione plenaria, dei giorni 9 e 10 luglio 2014 (seduta del 10 luglio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 72 voti favorevoli, 1 voto contrario e nessuna astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Dopo aver preso atto della comunicazione della Commissione, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene utile formulare alcune osservazioni in merito agli obiettivi programmatici fissati dalla Commissione ed esprimere una serie di altre raccomandazioni specifiche.

1.2 Per quanto riguarda l'obiettivo programmatico di promuovere la fiducia reciproca, il Comitato reputa che si tratti a giusto titolo di una priorità strategica in linea con quanto stabilito nel capitolo del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso «TFUE») sulla giustizia. Tuttavia, in merito alle iniziative che potranno essere intraprese nei prossimi cinque anni per rafforzare la fiducia reciproca, la Commissione non approfondisce il tema e rimane piuttosto vaga. Il Comitato reputa che sia opportuno continuare a incoraggiare la collaborazione instaurata in passato grazie alla conclusione di accordi di cooperazione, definendo gli strumenti che dovranno subentrare a questi ultimi.

1.3 Per quanto concerne l'obiettivo programmatico di sostenere la crescita economica, il Comitato riconosce gli sforzi messi in campo in questo senso quale un'importante priorità, a condizione però che si punti alla crescita sostenibile. La crescita economica di per sé non può tuttavia essere considerata un obiettivo programmatico della politica in materia di giustizia, la quale, in base al TFUE, deve essere volta a realizzare un elevato livello di sicurezza e a facilitare l'accesso alla giustizia, obiettivi questi che non possono essere subordinati alla crescita economica. Il buon funzionamento del sistema giudiziario negli Stati membri può però avere effetti positivi sulla crescita economica sostenibile all'interno dell'Unione, soprattutto perché, sul piano civile, consente di risolvere le controversie con maggiore rapidità ed efficacia, rafforzando la certezza del diritto, mentre, su quello penale, rende più incisiva l'azione contro fenomeni dannosi per l'economia, quali il riciclaggio di denaro e il crimine organizzato.

1.4 Per quanto riguarda l'obiettivo programmatico di sostenere la mobilità, il Comitato osserva che, all'interno dell'Unione europea, tale sostegno, messo in atto in particolare facendo sì che i cittadini dell'UE possano esercitare i loro diritti su tutto il territorio dell'Unione, può essere collegato all'obiettivo fissato nel TFUE di agevolare l'accesso alla giustizia. Bisogna tuttavia sottolineare che il titolo V non mira soltanto a realizzare uno spazio di «libertà» ma anche di sicurezza e giustizia, il che può implicare una limitazione delle libertà. Più che a sostenere la mobilità, occorre puntare a tutelare l'accesso a una giustizia efficace per il cittadino che esercita il suo diritto alla libera circolazione.

1.5 Il Comitato rileva inoltre che nella comunicazione della Commissione non vengono affrontate diverse questioni capaci invece di contribuire a realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

- In primo luogo, si può prendere in considerazione la nomina, negli Stati membri, di magistrati specializzati in diritto europeo, allo scopo di offrire al cittadino una maggiore certezza del diritto nei ricorsi riguardanti la legislazione europea.
- In secondo luogo, si può vagliare l'opportunità di istituire servizi operativi europei di polizia e di ispezione per poter contrastare efficacemente i crimini e le frodi con implicazioni transnazionali.
- In terzo luogo, bisogna valutare se occorra stabilire delle norme minime, in campo penale, per quanto riguarda la definizione dei reati e delle sanzioni in relazione a forme di criminalità particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale, quali il terrorismo, la tratta di esseri umani, lo sfruttamento sessuale, il traffico illecito di stupefacenti, il traffico illecito di armi, il riciclaggio di denaro, la corruzione, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e il crimine organizzato.
- In quarto luogo, si può considerare l'introduzione obbligatoria di meccanismi di azione collettiva (*class action*) intesi a migliorare l'accesso alla giustizia da parte dei cittadini dell'UE.
- In quinto luogo, è auspicabile tenere aggiornato un quadro di valutazione delle realizzazioni nel settore della giustizia, soprattutto per quanto riguarda l'attuazione delle misure di intervento.
- In sesto luogo, è assolutamente opportuno nominare, nel quadro della composizione della futura Commissione, un commissario per i diritti umani.

2. Sintesi della comunicazione della Commissione ⁽¹⁾

2.1 Contesto della comunicazione

2.1.1 La Commissione europea ha già intrapreso diverse iniziative legislative sia in materia penale che civile che hanno portato all'adozione di numerose misure volte a realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

2.1.2 Le linee guida sono state definite in una serie di piani quinquennali, come il programma di Tampere, il programma dell'Aia e, infine, il programma di Stoccolma, il quale decadrà alla fine del 2014. Vista la scadenza del programma di Stoccolma e l'allargamento delle competenze dell'Unione in materia di giustizia in virtù del Trattato di Lisbona, la comunicazione della Commissione in esame è volta a stabilire le priorità politiche che dovrebbero essere perseguite per realizzare ulteriori progressi, entro il 2020, verso uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia pienamente operativo, fondato sulla fiducia, la mobilità e la crescita.

2.1.3 La comunicazione è intesa a contribuire agli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa che il Consiglio europeo definirà conformemente all'articolo 68 del TFUE al fine di realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e alle scelte strategiche che il Parlamento europeo dovrà operare in materia ⁽²⁾.

2.2 Contenuto della comunicazione

2.2.1 Sfide future e obiettivi programmatici

Nella sua comunicazione, la Commissione definisce tre obiettivi per il futuro, ossia:

a) *Fiducia reciproca*

Proseguire il rafforzamento della fiducia dei cittadini, degli operatori del diritto e dei giudici nelle sentenze, indipendentemente dallo Stato membro nel quale sono state pronunciate.

⁽¹⁾ COM(2014) 144 final.

⁽²⁾ COM(2014) 144 final, punto 1, «Introduzione».

b) *Mobilità*

Proseguire l'abbattimento degli ostacoli che i cittadini dell'Unione continuano a incontrare nell'esercizio del diritto di libera circolazione.

c) *Crescita economica*

La politica in materia di giustizia deve continuare a sostenere la crescita economica, in particolare rafforzando l'esecutività dei contratti nelle relazioni commerciali transfrontaliere e favorendo l'economia digitale.

2.2.2 Per realizzare gli obiettivi di cui sopra la Commissione individua le seguenti misure: consolidare, codificare e completare. Al riguardo, la Commissione fa presente che il completamento degli strumenti politici esistenti deve sempre mirare a rafforzare il clima di fiducia reciproca, a semplificare la vita dei cittadini e a contribuire ulteriormente alla crescita.

3. Osservazioni

Osservazioni in merito agli obiettivi programmatici definiti dalla Commissione

3.1 Le competenze dell'Unione in materia di giustizia

3.1.1 Le competenze dell'Unione in materia di giustizia sono esplicitamente definite al titolo V della parte terza del TFUE che recita «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

3.1.2 L'articolo 67 del TFUE, stabilisce che l'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri.

3.1.3 In questo quadro le istituzioni dell'Unione sono chiamate a ⁽³⁾:

- garantire che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e a sviluppare una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne;
- adoperarsi per garantire un livello elevato di sicurezza;
- facilitare l'accesso alla giustizia.

3.1.4 Per svolgere questi compiti, l'Unione ha competenza in materia di giustizia, polizia, asilo e immigrazione.

3.1.5 Per quanto riguarda la giustizia, l'Unione ha competenze sia in ambito civile che in ambito penale.

3.1.6 Tra le competenze in **ambito penale** rientra in primo luogo quella di adottare misure volte a realizzare il principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e di stabilire norme minime in materia di procedimento penale. La definizione di norme minime concerne ad esempio i diritti delle vittime della criminalità e le misure intese a prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione. Sempre in materia penale, l'UE ha, in secondo luogo, la competenza di stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale, quali il terrorismo, la tratta di esseri umani, lo sfruttamento sessuale, il traffico illecito di stupefacenti, il traffico illecito di armi, il riciclaggio di denaro, la corruzione, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e il crimine organizzato. In terzo luogo, può adottare misure volte a favorire la prevenzione della criminalità. In quarto luogo, è competente a sostenere e rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili di indagini e azioni penali. In quinto luogo, ha la competenza di istituire una Procura europea al fine di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

3.1.7 In **materia civile**, l'UE è competente ad adottare misure volte a: 1) favorire il riconoscimento reciproco tra Stati membri delle decisioni giudiziarie e la loro esecuzione, 2) agevolare la notificazione e la comunicazione transnazionali, 3) stabilire regole relative all'attribuzione della competenza giurisdizionale e alla determinazione della legislazione applicabile (diritto internazionale privato), 4) consentire la cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova, 5) garantire un accesso effettivo alla giustizia, 6) eliminare gli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, 7) rendere compatibili le regole applicabili ai conflitti di leggi e di giurisdizione, e 8) sviluppare metodi alternativi per la risoluzione delle controversie.

⁽³⁾ Articolo 67 del TFUE.

3.2 Conformità degli obiettivi programmatici definiti dalla Commissione con le competenze dell'UE in materia di giustizia stabilite nel TFUE.

3.2.1 Obiettivo programmatico «promuovere la fiducia reciproca»

3.2.1.1 Tra gli obiettivi programmatici in materia di giustizia, la Commissione indica, a giusto titolo, il rafforzamento della fiducia reciproca delle autorità competenti dei diversi Stati membri nelle rispettive decisioni. Il Comitato condivide tale scelta, anche se si tratta più di un mezzo per favorire la cooperazione giudiziaria che di un obiettivo in sé.

3.2.1.2 Come stabilisce il TFUE, l'Unione deve infatti attuare, in materia sia penale che civile, una politica volta a promuovere una cooperazione giudiziaria basata sul principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, il che presuppone che vi sia fiducia reciproca nelle decisioni dell'altra parte⁽⁴⁾.

3.2.1.3 Per quanto riguarda le iniziative che potranno essere intraprese nei prossimi cinque anni per rafforzare la fiducia reciproca, la Commissione non approfondisce il tema e rimane invece piuttosto vaga. Il Comitato ritiene che si possa continuare a incoraggiare e sostenere la collaborazione instaurata in passato attraverso la conclusione di accordi di cooperazione, definendo in particolare gli strumenti giudiziari che dovranno subentrare a questi ultimi.

3.2.2 Obiettivo programmatico «sostegno alla crescita economica»

3.2.2.1 Il fatto che la Commissione indichi il sostegno alla crescita economica tra gli obiettivi programmatici in materia di giustizia non è affatto ovvio. Il TFUE attribuisce all'Unione competenze nell'ambito della giustizia allo scopo di garantire un livello elevato di sicurezza e facilitare l'accesso alla giustizia nelle questioni di diritto civile, finalità queste di per sé non subordinate a un obiettivo come quello della crescita economica.

3.2.2.2 Nel corso degli ultimi anni, in particolare per effetto della crisi finanziaria e della crisi del debito sovrano e conformemente alla strategia Europa 2020, la politica dell'UE in materia di giustizia è diventata anche uno strumento volto a sostenere la ripresa economica, la crescita e le riforme strutturali. Il Comitato sottolinea che la crescita economica di per sé non può tuttavia essere considerata un obiettivo programmatico della politica in materia di giustizia. Occorre evitare che nella futura politica dell'UE in materia di giustizia la priorità sia data in ogni caso alle iniziative puramente volte ad agevolare il commercio o interpretabili solamente alla luce di questa finalità. In tali condizioni, rischierebbero infatti di passare in secondo piano altri aspetti legati, in pari misura se non di più, alla realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come la tutela dei diritti fondamentali.

3.2.2.3 Il Comitato riconosce la ricerca della crescita economica quale un'importante priorità, a condizione però che si punti alla crescita sostenibile. La crescita economica di per sé non può tuttavia essere considerata un obiettivo programmatico della politica in materia di giustizia, la quale, in base al TFUE, deve essere volta a realizzare un elevato livello di sicurezza e a facilitare l'accesso alla giustizia, obiettivi questi che non possono essere subordinati alla crescita economica. Il buon funzionamento del sistema giudiziario negli Stati membri può in questo caso avere effetti positivi sulla crescita economica sostenibile all'interno dell'Unione, soprattutto perché, sul piano civile, consente di risolvere le controversie con maggiore rapidità ed efficacia, rafforzando la certezza del diritto, mentre, su quello penale, rende più incisiva l'azione contro fenomeni dannosi per l'economia, quali il riciclaggio di denaro e il crimine organizzato.

3.2.3 Obiettivo programmatico «sostegno alla mobilità»

3.2.3.1 Il fatto che la Commissione ponga tra gli obiettivi programmatici in materia di giustizia il sostegno alla mobilità all'interno dell'Unione europea, in particolare facendo sì che i cittadini dell'Unione possano esercitare i loro diritti su tutto il territorio dell'UE, può essere collegato all'obiettivo fissato nel TFUE di agevolare l'accesso alla giustizia.

3.2.3.2 Bisogna tuttavia sottolineare che il titolo V non mira soltanto a realizzare uno spazio di «libertà» ma anche di sicurezza e giustizia, il che può implicare una limitazione delle libertà. L'obiettivo non deve essere tanto quello di sostenere la mobilità, quanto quello di tutelare l'accesso a una giustizia efficace per il cittadino che esercita il suo diritto alla libera circolazione. Altrimenti si va, anche in questo caso, al di là dell'ambito puro e semplice della giustizia, e l'insieme delle materie da prendere in considerazione può diventare particolarmente ampio fino a comprendere, ad esempio, l'eliminazione della burocrazia nell'esercizio del diritto alla libera circolazione, la regolamentazione in materia di divorzio e di successione ereditaria applicabile ai cittadini che fruiscono della libera circolazione, la normativa in materia di trasferimenti di capitale pensionistico a favore di cittadini che esercitano il loro diritto alla libera circolazione, la regolamentazione su un sistema europeo di revisione degli autoveicoli ecc.

⁽⁴⁾ Articoli 81 e 82 del TFUE.

3.3 Osservazioni specifiche

3.3.1 Nel piano d'azione della Commissione non vengono affrontate diverse questioni capaci però di contribuire a realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

3.3.2 In primo luogo, si può prendere in considerazione la nomina, negli Stati membri, di magistrati specializzati in diritto europeo, allo scopo di offrire al cittadino una maggiore certezza del diritto nei ricorsi riguardanti la legislazione europea.

3.3.3 La Commissione insiste opportunamente sulla necessità di formare giudici e pubblici ministeri al diritto dell'UE, ed esorta altresì a «passare alla velocità superiore» invitando tutti gli operatori della giustizia a prendere parte ai programmi europei di formazione previsti nell'ambito del programma Giustizia 2014-2020. A giudizio del CESE, questo è un punto fondamentale. Conformemente all'obiettivo di rafforzare i diritti della difesa stabilito dal programma di Stoccolma, il Comitato considera particolarmente importante che anche gli avvocati, i quali rappresentano oltretutto il «primo sportello» di accesso al diritto, abbiano la possibilità di beneficiare di questi programmi.

3.3.4 In secondo luogo, si può vagliare l'opportunità di istituire servizi operativi europei di polizia e di ispezione per poter contrastare efficacemente i crimini e le frodi con implicazioni transfrontaliere.

3.3.5 In terzo luogo, bisogna valutare se occorra stabilire delle norme minime, in campo penale, per quanto riguarda la definizione dei reati e delle sanzioni in relazione a forme di criminalità particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale, quali il terrorismo, la tratta di esseri umani, lo sfruttamento sessuale, il traffico illecito di stupefacenti, il traffico illecito di armi, il riciclaggio di denaro, la corruzione, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e il crimine organizzato. Per quanto riguarda comportamenti per i quali le differenze in materia penale tra Stati membri sono talmente significative da pregiudicare i diritti umani e la certezza del diritto, occorre esaminare in quale misura si imponga un'armonizzazione del diritto penale ⁽⁵⁾.

3.3.6 In quarto luogo, si può considerare l'introduzione obbligatoria di meccanismi di azione collettiva (*class action*) intesi a migliorare l'accesso alla giustizia da parte dei cittadini dell'UE.

3.3.7 In quinto luogo, è auspicabile tenere aggiornato un quadro di valutazione delle realizzazioni nel settore della giustizia, soprattutto per quanto riguarda l'attuazione delle misure di intervento.

3.3.8 In sesto luogo, è opportuno prevedere, nella composizione della nuova Commissione, la carica di commissario per i diritti umani.

Bruxelles, 10 luglio 2014.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Cfr. a questo riguardo il parere del CESE 1302/2012 sul tema *Politica europea in materia di lotta contro la droga*.