



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0006240 P-4.22.25
del 04/07/2018



Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea
Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero della Giustizia
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Interno
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero del Lavoro e delle Politiche
Sociali
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero delle Infrastrutture e dei
Trasporti
Nucleo di valutazione degli atti UE

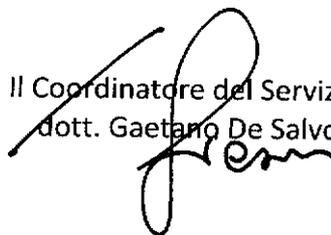
Ministero dell'Istruzione, dell'Università
e della Ricerca
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Ambiente, della Tutela
del Territorio e del Mare
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma Giustizia – COM(2018) 384.*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero della Giustizia in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

p. 
Il Coordinatore del Servizio
dott. Gaetano De Salvo

Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma Giustizia

- **Codice della proposta:** COM(2018) 384 final del 30 maggio 2018
- **Codice interistituzionale:** 2018/0208(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della giustizia

Premessa: finalità e contesto

La proposta di Regolamento in esame si inserisce nell'attività volta a dare impulso alle finalità dell'Unione europea, ossia di promuovere la pace, i suoi valori ed il benessere dei suoi popoli, secondo quanto sancito dallo stesso art. 2 del Trattato sull'Unione europea.

I valori ivi espressi comprendono in particolare i diritti fondamentali, la non discriminazione e l'uguaglianza, l'antirazzismo e la tolleranza, il rispetto della dignità umana, lo Stato di diritto e l'indipendenza del sistema giudiziario, la diversità culturale, una società civile e dinamica, la libertà di espressione e la partecipazione dei cittadini alla vita democratica.

La Commissione ha inserito, tra le sue dieci priorità, l'"Unione di cambiamento democratico" e quindi in questo contesto si sta adoperando per rendere i cittadini partecipi delle attività dell'UE e del suo funzionamento, tanto al fine di poter infondere fiducia nell'Unione.

E' evidente che un ruolo preminente è rivestito dalle finanze dell'Unione e che vi sono stati vari strumenti, legislativi, politici e finanziari, coniugati tra loro per la promozione dei diritti e dei valori comuni europei. Si rammentano, in questa direzione, i programmi che hanno dimostrato un forte orientamento sociale e che sono collegati ai valori europei: "Diritti, uguaglianza e cittadinanza", "L'Europa per i cittadini", "Giustizia".

Grazie a questi programmi si sono compiuti progressi nel campo della promozione dei valori e nell'applicazione dei diritti riconosciuti dall'UE ai cittadini, i quali possono contare su un insieme di diritti, su sistemi giudiziari indipendenti e sul rispetto dello Stato di diritto.

Ciò nonostante permangono ancora lacune nelle aree politiche interessate e sono venute alla luce alcune sfide che riguardano principalmente le seguenti circostanze: 1) la vocazione europea di creare valori e diritti condivisi è ostacolata da movimenti emergenti che contrastano l'idea di società aperte; 2) le risorse sono frammentate e comunque limitate dai singoli programmi esistenti.

E' quindi emerso che le persone non esercitano appieno i loro diritti, residuando ancora disuguaglianze e discriminazioni; occorre garantire che i cittadini siano consapevoli dei valori dell'UE e dei benefici che si possono trarre dalla cittadinanza europea; i diritti derivanti dalla cittadinanza europea non sono ancora conosciuti pienamente; le crisi economiche, il persistere delle disuguaglianze e le sfide (quale è l'immigrazione) hanno indotto alcuni a mettere in discussione i diritti fondamentali ed i valori fondanti l'Unione europea; la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale è ancora insufficiente e l'accesso alla giustizia in alcuni Stati membri resta ancora difficile.

Le sfide che si pongono possono coinvolgere tutti ed hanno, dunque, una dimensione transfrontaliera. Se una azione a livello di singoli Stati membri è importante, è necessaria un'azione comune, anche perché la promozione dei valori europei ha profonde implicazioni nella vita dei cittadini.

La **finalità** è quindi propriamente quella di sostenere l'ulteriore sviluppo di uno spazio europeo di giustizia basato sui valori dell'Unione, sullo Stato di diritto, sul riconoscimento reciproco e sulla fiducia reciproca, agevolando l'accesso alla giustizia e promuovendo la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e l'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali. Il programma esaminato, insieme al programma Diritti e valori, farà parte del nuovo Fondo per la giustizia, i diritti e i valori che contribuirà a sostenere società aperte, democratiche, pluraliste ed inclusive, al contempo responsabilizzando i cittadini con la protezione e la promozione dei diritti e dei valori e lo sviluppo ulteriore dello spazio europeo di giustizia.

Gli **elementi qualificanti ed innovativi** della proposta possono essere così riassunti:

- è prevista la semplificazione delle procedure di finanziamento, con un approccio più orientato sui risultati;
- sono previsti gli obiettivi strategici da perseguire ed i tipi di attività da finanziare (es.: coesione e valori), prevedendo che la Commissione stabilisca ogni anno le priorità di finanziamento di ciascun settore;
- è previsto che tutte le persone giuridiche, aventi sede legale in uno Stato membro o in un paese terzo che partecipa al programma, possano partecipare al finanziamento, senza alcuna altra restrizione;
- la semplificazione del programma consente di ritenerlo maggiormente orientato alle esigenze ed alla evoluzione delle politiche.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

In virtù del **principio di attribuzione**, l'Unione europea può agire "esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi determinati (art. 5, par 1 e 2 TUE). L'Unione europea, pertanto, dispone delle competenze normative che le sono conferite dal TUE e dal TFUE, mentre qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri" (art. 4, par. 1, 5 par 2 TUE).

La proposta viene adottata sulla base giuridica rappresentata dagli artt. 81, paragrafi 1 e 2 e 82, paragrafo 1, TFUE. Precisamente, il primo dispone che l'Unione sviluppi una cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali (paragrafo 1), oltre che l'adozione di misure volte a garantire il reciproco riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziarie, la notificazione e la comunicazione degli atti, l'accesso alla giustizia ed il sostegno alla formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari. L'art. 82 dispone invece l'adozione delle misure atte a promuovere una cooperazione giudiziaria in materia penale.

E' rispettato il principio di attribuzione.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

Se la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione,

l' "esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità" (art. 5, par. 1).

Stabilisce l'art. 5 citato (par. 3) che in *"in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi della azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri..... ma possonoessere conseguiti meglio a livello dell'Unione".*

E' evidente che i finanziamenti a carico dell'Unione si concentrano su obiettivi che non possono essere raggiunti dagli Stati da soli e per i quali l'intervento unionale rappresenta un valore aggiunto.

Una singola iniziativa degli Stati membri, quindi, non raggiungerebbe lo scopo sopra descritto ed in questo senso deve ritenersi rispettato il **principio di sussidiarietà**, risultando necessaria una azione a livello unionale che serva a sviluppare la fiducia reciproca tra gli Stati membri, l'aumento della cooperazione transfrontaliera ed il lavoro di rete, rendendo possibile l'applicazione corretta e coerente del diritto dell'Unione in tutto il suo territorio.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

L'ultimo dei principi richiamati dall'art. 5 TFUE è quello di **proporzionalità** in virtù del quale *"il contenuto e la forma dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati"*. (Anche il principio in esame, come quello di sussidiarietà, attiene alla modalità di esercizio delle competenze dell'Unione).

La proposta in esame deve ritenersi rispettosa di questo principio in quanto si limita a ciò che è necessario per il conseguimento degli obiettivi.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La proposta in esame merita di essere valutata **positivamente**.

Essa infatti consente di rafforzare l'attuale quadro degli strumenti posti a tutela di principi di particolare rilievo, quale è il sistema giustizia (tramite: 1) il sostegno alla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale; 2) il sostegno nella formazione giudiziaria –al fine di favorire una comune cultura giuridica, giudiziaria e dello Stato di diritto; 3) l'agevolazione dell'accesso effettivo alla giustizia per tutti e con mezzi di tutela efficaci. A quest'ultimo fine va valutato positivamente l'intento di promuovere procedimenti efficienti in materia civile e penale e la promozione ed il sostegno dei diritti delle vittime di reati e dei diritti processuali degli indiziati e degli imputati nei processi penali).

Quanto alla **tempistica**, sarebbe opportuna una approvazione in tempi abbastanza rapidi, tenuto conto della circostanza che si tratta di un progetto che potrà avere effetti positivi per il nostro Paese.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi **conformi all'interesse nazionale**, in quanto finalizzate ad assicurare strumenti che consentiranno una maggiore tutela agli individui, tramite un potenziamento del sistema giustizia.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Nulla da rilevare, per quanto di competenza di questa amministrazione.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Per il **bilancio UE** è previsto che la proposta avrà incidenza pari ad euro 305.000.000,00 per il periodo 2012/2027.

Per il **nostro Paese**, per quanto di competenza di questa amministrazione, le nuove disposizioni sul bilancio dello Stato non hanno alcun impatto sul bilancio dello Stato.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Non v'è dubbio che la proposta potrebbe portare ad una **semplificazione delle procedure**, oltre che ad una più attenta tutela degli interessi degli individui.

Il programma inoltre consente di garantire una certa flessibilità operativa, tanto al fine di consentire un adattamento alle esigenze emergenti ed in questo senso può stimarsi la presenza di ulteriore semplificazione nella gestione delle risorse.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma **non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali** (non coinvolgendo materie anche di competenza decentrata) ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

La proposta è stimata in **termini positivi** sotto il profilo del suo impatto sulla pubblica amministrazione, risultando comunque semplificati ed omogeneizzati i procedimenti di finanziamenti.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La proposta di regolamento in esame può ritenersi di impatto positivo sui cittadini, consentendo un rafforzamento nella tutela dei diritti.

Essa contribuirà in modo positivo sulla attività di impresa e sul mercato, impedendo situazioni di incertezza che potrebbero influire negativamente sul libero mercato, tramite la rimozione di situazioni di disegualianza.

Altro

Nulla da rilevare.