

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 per quanto riguarda l'uso del sistema di ingressi/uscite e il programma per i viaggiatori registrati. COM (2013) 96.

La proposta apporta al *Codice delle frontiere Schengen* le modifiche necessarie in vista dell'attuazione delle proposte di regolamento riguardanti l'istituzione di un sistema di ingressi/uscite e di un registro per viaggiatori registrati.

Posizione italiana:

- specificare già nel titolo della proposta che la normativa si applica solo ai soggiorni di breve durata e valutare la possibilità di destinare i diritti di trattazione per l'esame delle domande di accesso al programma per viaggiatori registrati al potenziamento delle strutture consolari e nazionali incaricate della trattazione amministrativa delle richieste.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un registro per i viaggiatori registrati. COM (2013) 97.

La proposta normativa prevede controlli semplificati per i viaggiatori abituali, che potranno iscriversi a un nuovo programma per accedere allo Spazio Schengen.

Posizione italiana:

- definire con maggiore chiarezza la categoria di viaggiatori rientrante nel campo di applicazione della proposta di regolamento e precisare se le relative disposizioni si riferiscono esclusivamente ai soggiornanti di breve durata o anche a lungo soggiornanti, nonché chiarire meglio quali siano le categorie di stranieri che possano usufruire del regime agevolato di circolazione (articolo 3, paragrafo 9);
- in relazione agli 'archivi delle domande' e alle modalità previste per la conservazione dei dati personali, definire se la previsione sia strumentale alla creazione di un archivio unico a livello nazionale, con funzioni di interoperabilità con gli archivi di ciascuno Stato membro;
- fatte salve le esigenze di protezione delle informazioni relative ai cittadini stranieri interessati, valutare la possibilità di accordare alle forze di polizia l'accesso ai dati contenuti nel sistema, che costituirà uno strumento prezioso per il contrasto al terrorismo internazionale e a ogni tipo di attività illecite a livello transfrontaliero;
- chiarire il criterio che individua la competenza dello Stato membro a trattare la pratica.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio, scambio di alunni, tirocinio retribuito e non retribuito, volontariato e collocamento alla pari. COM (2013) 151

La proposta è volta a organizzare in modo più adeguato la migrazione legale, favorendo la mobilità ben gestita e migliorando le disposizioni relative a ricercatori, studenti, alunni, tirocinanti non retribuiti e volontari.

Posizione italiana: sono proposte, tra le altre, le seguenti modifiche del testo:

- quanto alla terminologia, prediligere il riferimento a un periodo di 3 mesi in luogo di 90 giorni, indicati nel testo della Commissione;
- integrare la definizione di ‘volontario’, inserendo, alla fine del periodo, le parole ‘e di cittadinanza attiva’;
- integrare la definizione di ‘programma di volontariato’, inserendo alla fine del periodo le parole: ‘da realizzarsi nelle organizzazioni che svolgono attività di utilità sociale senza scopo di lucro, in base alla normativa specifica di ciascuno Stato membro in materia di volontariato e di cittadinanza attiva’;
- modificare l’articolo 13, paragrafo 1, riguardante i requisiti per i volontari;
- con riferimento alle attività economiche degli studenti, non è condivisibile la disposizione contenuta nell’articolo 23, paragrafo 3, che fissa in 20 ore il limite minimo di ore lavorative a settimana in quanto difficilmente conciliabile con le attività di studio;
- il termine di 30 giorni per il rilascio del nulla osta previsto dall’articolo 29 appare troppo breve.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l’Agenzia dell’Unione Europea per la cooperazione e la formazione in materia di contrasto e che abroga le decisioni 2009/371/GAI e 2005/681/GAI del Consiglio. COM (2013) 173

La proposta è volta all’istituzione di un nuovo Ufficio Europol, che succederà e si sostituirà a quello istituito nel 2009 e all’Accademia CEPOL, con la quale sarà unificato.

Posizione italiana:

- **non è favorevole** all’incorporazione della Cepol in Europol né a all’ampliamento del mandato di Europol nei termini proposti dalla Commissione, che, peraltro, non sembrano avere riscontro nelle disposizioni del TFUE.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea. COM (2013) 197

La proposta, che trae origine dalla necessità di rifondere le previsioni contenute nella decisione 2010/252/UE del Consiglio del 26 aprile 2010, annullata dalla Corte di Giustizia europea, definisce le regole che i Paesi membri osservano nel corso delle operazioni alle frontiere marittime coordinate da FRONTEX e stabilisce gli orientamenti in tema di ricerca e salvataggio.

Posizione italiana:

- è stata segnalata l'opportunità di prevedere, all'articolo 10 della proposta di regolamento, che lo sbarco debba avvenire non presso il Paese cui appartiene l'unità di soccorso ma presso il parere competente per area SAR.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che promuove la libera circolazione di cittadini e imprese semplificando l'accettazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione Europea e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012. COM (2013) 228

La proposta normativa prefigura un nuovo sistema di accettazione dei documenti pubblici nell'Unione Europea, eliminando formalità amministrative sproporzionate e onerose rispetto all'esigenza dello Stato membro ricevente di accertare l'autenticità dei documenti presentati.

Posizione italiana:

- più puntuale definizione del concetto di 'traduzione certificata' e del concetto di 'identità del bollo o del timbro'.

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce un regime semplificato per il controllo delle persone alle frontiere esterne basato sul riconoscimento unilaterale, da parte della Croazia e di Cipro, di determinati documenti come equipollenti al loro visto nazionale di transito o per soggiorni previsti di non più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni nel loro territorio e che abroga le decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio n. 895/2006/CE e n. 582/2008/CE. COM (2013) 441

La proposta introduce un regime facoltativo per permettere alla Croazia, in via transitoria fino a quando applicherà integralmente l'*acquis* di Schengen, di riconoscere unilateralmente i visti e i permessi di soggiorno rilasciati dagli Stati membri Schengen e i documenti simili rilasciati dagli Stati membri che non attuano ancora integralmente l'*acquis* di Schengen.

Posizione italiana: nessun rilievo.

Proposta di decisione del Consiglio relativa all'abrogazione della decisione 2007/124/CE, Euratom del Consiglio. COM (2013) 580

La proposta abroga la decisione 2007/124/CE, istitutiva di due programmi di prevenzione in materia di sicurezza, in vista dell'istituzione del Fondo sicurezza interna, il nuovo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi.

Posizione italiana: nessun rilievo.

Iniziativa di Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia; Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Svezia di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 2005/681/GAI, che istituisce l'Accademia europea di polizia (CEPOL)

La proposta di regolamento modifica l'articolo 4 della decisione 2005/681/GAI, trasferendo da Bramshill (Regno Unito) a Budapest (Ungheria).

Posizione italiana: nessun rilievo.

Il Ministero dell'Interno, inoltre, ha fornito ad altre amministrazioni elementi informativi di competenza, quale amministrazione interessata, ai fini della relazione di cui all'articolo 6, comma 4, sulle seguenti proposte normative dell'Unione Europea:

- proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimento di fondi – COM (2013) 44;
- proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo – COM (2013) 45;
- proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori – COM (2013) 236;
- proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea - COM (2013) 534;
- proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle nuove sostanze psicoattive – COM (2013) 619.

3.2 Giustizia

3.2.1 Partecipazione al processo normativo dell'Unione Europea nel settore civile

Il 12 giugno 2013 è stato definitivamente adottato il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al **riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile** (2013/606/UE).

Si trova, inoltre, in fase conclusiva il negoziato sulla proposta di regolamento che istituisce un'**ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari** per facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale. Si tratta di una proposta normativa che mira alla istituzione di un procedimento uniforme europeo di natura cautelare: lo scopo principale è di consentire al creditore di ottenere un'ordinanza di sequestro conservativo che blocchi le somme di danaro depositate sui conti bancari del debitore.

L'ordinanza è emessa sempre inaudita altera parte. Il contraddittorio si svolge soltanto eventualmente su opposizione del debitore (come nell'opposizione a decreto ingiuntivo).

Al fine di 'bilanciare' il *favor* per il creditore nell'emissione dell'ordinanza è prevista una forma di responsabilità per il creditore che, mediante l'esercizio dell'azione cautelare, provochi un danno al debitore, causandogli il congelamento di un conto corrente sulla base di una domanda che, successivamente, si riveli infondata nel merito, ovvero nel caso in cui, una volta ottenuto il sequestro, il creditore non coltivi l'azione di merito (caso nel quale il sequestro diviene comunque inefficace). Tale sistema di responsabilità consente di riequilibrare le posizioni delle parti, individuando una forma di 'deterrente' per il creditore, tesa a evitare che quest'ultimo intenti azioni cautelari infondate.

All'esito di articolate osservazioni della delegazione italiana, la forma di responsabilità sopra descritta è stata strutturata come di tipo 'misto', vale a dire come responsabilità di tipo doloso o colposo (nel senso che il creditore dovrebbe aver abusato del proprio diritto), ma con inversione dell'onere della prova in talune ipotesi (il debitore deve limitarsi a provare il danno ed il creditore dovrà dimostrare di non essere stato in colpa nell'intentare l'azione cautelare che ha condotto al sequestro). È fatto salvo ogni diverso sistema di responsabilità (quindi anche quella oggettiva) previsto dai sistemi nazionali. È previsto, come per il pignoramento nel diritto interno, un importo di somme di denaro non sequestrabili, necessarie a garantire la vita della persona e l'ordinario esercizio dell'impresa se debitore è un imprenditore.

Come già ricordato, il negoziato è ormai alle sue battute finali: il testo è stato approvato dal Consiglio Giustizia e Affari interni (GAI) e, attualmente, il negoziato prosegue sui 'considerando' della proposta.

La delegazione italiana si è fortemente impegnata (impegno che proseguirà nel 2014) nel negoziato sulla proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1346/2000 relativo alle **procedure di insolvenza**.

La proposta normativa è principalmente diretta a superare le criticità riscontrate nei dieci anni di applicazione del regolamento (CE) n. 1346/2000 e, nell'attuale fase di crisi economica, assume una particolare importanza. La proposta di modifica estende l'ambito di applicazione del regolamento anche alle iniziative volte a salvare l'impresa (non solo, quindi, alle procedure liquidatorie); inoltre, una maggiore (e più concreta) puntualizzazione del centro degli interessi principali del debitore (C.O.M.I.) dovrebbe evitare il verificarsi del fenomeno del *forum shopping*, mentre il miglioramento del sistema di comunicazione – con l'introduzione di un obbligo di collaborazione tra giudici e curatori, nonché tra giudici e curatori delle procedure principali e secondarie – oltre all'introduzione di un registro informatico per la registrazione delle procedure di insolvenza e delle notizie di possibile utilità, dovrebbero consentire di rendere il regolamento uno strumento capace di ridurre le incertezze giuridiche e creare un ambiente più favorevole per lo sviluppo delle imprese.

* * *

Il nostro Paese ha partecipato attivamente anche al tavolo per il negoziato sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1215/2012 concernente la **competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale**; il negoziato si trova nella sua fase finale, essendo stato adottato dal Consiglio GAI di dicembre un orientamento generale.

Il regolamento (CE) n. 44/2001 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale ('regolamento Bruxelles I') reca disposizioni che determinano la competenza internazionale delle autorità giurisdizionali degli Stati membri e norme dirette a evitare che siano proposti procedimenti paralleli dinanzi alle autorità giurisdizionali di più Stati membri. Il medesimo regolamento prevede, inoltre, disposizioni per il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni dei giudici nazionali in altri Stati membri. Tra le materie toccate dal regolamento, sono inclusi i procedimenti giudiziari nel settore dei diritti di proprietà intellettuale, tra cui i brevetti.

Successivamente, il 12 dicembre 2012 è stato adottato il regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (regolamento 'Bruxelles I – rifusione'), che entrerà in vigore il 10 gennaio 2015.

Nel dicembre 2012 è stato, inoltre, raggiunto un accordo sul così detto 'pacchetto brevetti', iniziativa legislativa che comprende due 'regolamenti sul

brevetto unificato' (il regolamento (UE) n. 1257/2012 sulla cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria e il regolamento (UE) n. 1260/2012 sull'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria con riferimento al regime di traduzione applicabile, cooperazione rafforzata alla quale Italia e Spagna hanno deciso di non partecipare) e un accordo internazionale sul Tribunale Unificato dei Brevetti ('accordo TUB').

L'articolo 89, paragrafo 1, dell'accordo TUB', sottoscritto dall'Italia, prevede che l'accordo medesimo non possa entrare in vigore prima dell'entrata in vigore delle modifiche del regolamento 'Bruxelles I – rifusione' relative alle relazioni tra i due strumenti.

Le modifiche che interessano il negoziato di cui si tratta hanno due scopi: 1) garantire la conformità tra l'accordo TUB' e il regolamento 'Bruxelles I – rifusione'; 2) affrontare il problema specifico delle norme di competenza nei confronti dei convenuti domiciliati in Stati non appartenenti all'Unione Europea.

La proposta in esame mira a permettere l'entrata in vigore dell'accordo TUB' (come sopra ricordato, l'articolo 89, paragrafo 1, dell'accordo subordina l'entrata in vigore del medesimo alla modifica del regolamento (UE) n. 1215/2012) e inoltre a garantire la conformità con il regolamento 'Bruxelles I' di tale accordo e del protocollo del 15 ottobre 2012 al trattato istitutivo della Corte di Giustizia del Benelux del 1965.

Nel 2013 è stato avviato il negoziato sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che promuove la **libera circolazione di cittadini e imprese semplificando l'accettazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione Europea** e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012. Il negoziato rappresenterà uno dei punti rilevanti per il semestre di presidenza italiana.

L'obiettivo della proposta è di semplificare le formalità amministrative, rispettando al contempo l'interesse pubblico generale di garantire l'autenticità dei documenti pubblici, allo scopo di facilitare e rafforzare sia l'esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione alla libera circolazione nell'UE, sia del diritto delle imprese alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi nel mercato unico. In concreto, la proposta si prefigge: di ridurre gli adempimenti burocratici, i costi (compresi quelli di traduzione) e i ritardi dovuti alle formalità amministrative; di semplificare il quadro giuridico frammentario relativo alla circolazione di tali documenti fra gli Stati membri; di rendere più efficace l'accertamento dei casi di frode e falsificazione di documenti pubblici e di eliminare i rischi di discriminazione tra cittadini e imprese dell'Unione. Per garantire l'autenticità dei documenti pubblici che circolano da uno Stato membro all'altro, il regolamento prevede una cooperazione amministrativa efficace e sicura, basata sul sistema di Informazione del mercato interno (IMI) istituito dal regolamento (UE) n. 1024/2012.

E' proseguito inoltre nel corso del 2013 il negoziato sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad un **diritto comune europeo della vendita**.

La proposta prevede l'istituzione di un 'secondo regime' facoltativo di diritto contrattuale comune a tutti gli Stati membri: la scelta di ricorrere al diritto comune europeo della vendita sarà volontaria per le parti, che saranno quindi libere di scegliere di redigere un contratto secondo il nuovo regime europeo o, viceversa, di applicare il diritto contrattuale nazionale previgente. Inoltre, la proposta prevede: un regime focalizzato sui contratti di vendita (in particolare gli acquisti *online*); un regime limitato ai contratti transfrontalieri; un regime destinato ai contratti tra imprese e consumatori (B2C) e a quelli tra imprese (B2B) in cui almeno una delle parti sia una PMI (piccola media impresa); un insieme completo di norme di diritto contrattuale recante disposizioni di carattere generale che riguardano tutte le questioni di diritto contrattuale (diritti e obbligazioni delle parti).

Nel 2013 sono stati altresì portati avanti i negoziati sulle proposte di regolamento relative alla competenza giurisdizionale, alla legge applicabile, al riconoscimento ed all'esecuzione delle decisioni in materia di **regimi patrimoniali dei coniugi e delle unioni registrate**.

3.2.2 Partecipazione al processo normativo dell'Unione Europea nel settore penale

Anche nel settore della giustizia penale, nel corso del 2013 sono stati compiuti rilevanti progressi in relazione a numerose proposte legislative pendenti. La Commissione ha inoltre presentato alcuni pacchetti di nuove proposte relative, in particolare, alla creazione di una procura europea, al rafforzamento di Eurojust ed al rafforzamento dei diritti di garanzia degli imputati.

Sono state definitivamente adottate la direttiva sugli attacchi contro i sistemi di informazione (direttiva 2013/40/UE del 12 agosto 2013 che sostituisce la decisione quadro 2005/222/GAI del Consiglio) e la direttiva recante disposizioni in merito al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari (direttiva 2013/48/UE del 22 ottobre 2013).

Merita anche di essere ricordata l'adozione del regolamento relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (regolamento (UE) n. 883/2013 dell'11 settembre 2013 che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento Euratom n. 1074/1999 del Consiglio).

Nel quadro della procedura di codecisione, si è poi raggiunto un accordo con il Parlamento europeo sulla proposta di direttiva relativa all'ordine europeo di investigazione in ambito penale (*European investigation order – EIO*), sulla proposta di direttiva relativa all'introduzione di norme minime sui reati da abusi di mercato (*Market abuse directive – MAD*) e sulla proposta di direttiva relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione Europea. Tali proposte dovrebbero essere oggetto di definitiva adozione nel 2014.

Si è poi continuato a seguire con carattere di priorità il 'pacchetto' di iniziative volte a garantire una migliore e più uniforme protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea e ad un miglior coordinamento delle indagini transnazionali.

In particolare in occasione del Consiglio GAI di giugno 2013 è stato raggiunto un 'orientamento generale' sulla proposta di direttiva per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea anche attraverso il diritto penale; al riguardo l'Italia ha continuato a sostenere la linea di maggior rigore propria della originaria proposta della Commissione.

In occasione del Consiglio GAI di ottobre è stato, inoltre, raggiunto un orientamento generale sul testo della proposta di regolamento per il rafforzamento della tutela dell'euro dalla falsificazione per mezzo di sanzioni penali, diretta a sostituire la vigente decisione quadro 2000/383/GAI. Tale orientamento generale costituirà la base dei futuri negoziati con il Parlamento europeo nel contesto della procedura legislativa ordinaria (articolo 294 TFUE); la proposta di regolamento dovrebbe mirare a rafforzare ulteriormente la protezione dell'euro grazie a norme e procedure penali più efficaci, nonché al controllo rafforzato delle norme dell'UE negli Stati membri.

Nel 2013 sono anche proseguiti i lavori di completamento del sistema europeo di messa in rete dei casellari giudiziali (*European criminal records information system – ECRIS*) attraverso la creazione di un archivio centrale a livello europeo relativo ai cittadini di Paesi terzi nei cui confronti un giudice degli Stati membri abbia pronunciato una sentenza di condanna (*European criminal records information system on third-country nationals – ECRIS-TCN*), al fine di poter accettare l'esistenza di una decisione di condanna pronunciata in un altro Stato membro e poter procedere alle relative investigazioni presso tale Stato. Parimenti, è proseguito il negoziato sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante 'Tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati'.

Per quanto riguarda le nuove proposte presentate nel luglio 2013 da parte della Commissione:

- sono stati avviati, nel mese di settembre, i lavori sulla proposta di regolamento diretto alla creazione di una **procura europea** per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione al fine di predisporre il quadro e le condizioni per la creazione della stessa a partire da Eurojust. Si ricorda che tale

iniziativa, da adottarsi in base alla speciale procedura prevista dall'articolo 86 TFUE, deve essere adottata all'unanimità, con la possibilità, al contempo, che possa essere prevista una speciale 'cooperazione rafforzata' da parte di un gruppo di almeno 9 Stati membri. A tale riguardo si segnalano le posizioni critiche recentemente espresse con parere motivato dai Parlamenti nazionali di undici Stati membri (tra i quali la Francia, la Gran Bretagna e Paesi Bassi) che hanno giudicato la proposta di regolamento non conforme al principio di sussidiarietà, avvalendosi del cosiddetto 'meccanismo del cartellino giallo' ai sensi dell'articolo 6 del protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona. Sulla proposta di regolamento che istituisce la Procura europea, si è altresì espressa la 2^a Commissione permanente del Senato, che il 19 novembre 2013 ha approvato una risoluzione in merito sostenendo la proposta pur formulando alcuni rilievi problematici.

- sono stati contestualmente avviati i lavori sulla proposta legislativa di regolamento diretta al **rafforzamento di Eurojust**, sviluppandone e rafforzandone il funzionamento, sotto il profilo dell'avvio e coordinamento delle indagini, e definendo altresì le modalità per coinvolgere il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali nella valutazione delle attività dell'agenzia;
- il 27 novembre 2013 è stato poi presentato il pacchetto di proposte legislative relative all'accrescimento delle **garanzie difensive** (sulla base della *roadmap* del 2009 che ha già condotto all'adozione delle prime direttive in materia: interpretariato e traduzione, diritto all'informazione ed accesso alla difesa) e relative alla 'presunzione di innocenza', al 'gratuito patrocinio' ed ai minori indagati o imputati nell'ambito di procedimenti penali. I lavori su tali proposte saranno tuttavia avviati soltanto nel corso del 2014 e si proietteranno, con ogni probabilità, sul nostro semestre di presidenza.

Sono proseguiti anche nel 2013 i negoziati relativi alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei **dati personali** e alla **libera circolazione dei dati**: la proposta mira ad instaurare una tutela giuridica uniforme in tutta l'Unione, considerato che la precedente direttiva 95/46/CE appare ormai obsoleta, alla luce degli sviluppi della tecnologia e della portata sempre più invasiva dei mezzi di comunicazione di massa. Sono stati altresì ulteriormente condotti i negoziati in merito alla proposta di direttiva sulla **protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale** (che innova la precedente disciplina prevista dalla decisione quadro 2008/977/GAI).

3.2.3 Attività di adeguamento e armonizzazione della normativa italiana a quella europea nel settore civile

Oltre alla partecipazione al processo normativo europeo, vi è stato, da parte dell'Italia, un rilevante impegno nell'attività di adeguamento della normativa nazionale a quella europea, nel settore del diritto civile, come in quello penale.

L'articolo 5 della legge 6 agosto 2013, n. 97 (cosiddetta 'legge europea 2013') adeguava la normativa italiana a quella europea in materia di società tra avvocati escludendo che della società tra avvocati con sede in Italia debba sempre far parte almeno un avvocato italiano.

In materia di società tra avvocati il Governo ha proposto inoltre l'inserimento, nel disegno di 'legge europea 2013-bis', di un emendamento volto a modificare l'articolo 18 del d.lgs n.96/2001, al fine di adeguare la normativa italiana a quella europea. Il citato articolo, infatti, imponendo per la costituzione di società tra avvocati la necessaria presenza nella ragione sociale del nome e del titolo professionale di tutti o di uno o più soci avvocati, non consentiva la costituzione in Italia di società aventi nomi di fantasia. La proposta di emendamento tende ad eliminare il vincolo posto per la costituzione della ragione sociale, lasciando vivere solo la necessità della indicazione 'società tra avvocati': ciò consentirà la possibilità di inserire, nella ragione sociale delle società tra avvocati, qualsiasi denominazione, ivi inclusi i nominativi che siano frutto di fantasia.

Per quanto riguarda la non conformità della legge n. 117/1988 sul risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità civile dei magistrati, il Governo, in conformità alla sentenza della Corte di Giustizia del 24 novembre 2011 (Causa C-379/10), ha proposto l'inserimento nel disegno di 'legge europea 2013 bis' di un articolo specificamente volto ad adeguare la normativa italiana al principio, affermato dalla citata sentenza, che riconosce la responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'UE da parte di un organo giurisdizionale.

Nel medesimo disegno di legge, il cui iter di approvazione è attualmente in corso è stata chiesta, inoltre, l'introduzione di una norma volta a superare i rilevi sollevati dalla Commissione sulla formulazione dell'articolo 4, comma 4 del d.lgs 231/2002 quanto alla deroga all'obbligo della pubblica amministrazione di pagare nel termine di trenta giorni (a tal fine si è specificatamente previsto di precisare ulteriormente che la deroga è limitata ai casi in cui ciò 'sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o da talune sue caratteristiche' ed è stata presentata una disposizione volta a disciplinare le 'prassi inique').

In data 2 agosto 2013 è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il disegno di legge avente ad oggetto 'Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, fatta all'Aja il 19 ottobre 1966, nonché norme di

adeguamento interno'. La Convenzione si propone di evitare l'insorgere di conflitti tra i sistemi giuridici degli Stati firmatari in materia di competenza, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle misure di protezione dei minori.

Si ricorda che la citata Convenzione dell'Aja è stata firmata dall'Italia il 10 aprile 2003, in ottemperanza a quanto previsto nella decisione 2003/93/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 19 dicembre 2002. Poiché parti della Convenzione possono essere solo Stati sovrani e non le organizzazioni regionali, il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato, il 5 giugno 2008, la decisione 2008/431/CE al fine di autorizzare gli Stati membri a ratificare o aderire alla Convenzione. Gli Stati membri di cui all'articolo 1 di tale decisione si sono, quindi, impegnati a tale ratifica: tra questi vi è anche l'Italia. Il disegno di legge è ora all'esame delle competenti Commissioni di Camera e Senato per l'espressione del parere.

3.2.4 Attività di adeguamento e armonizzazione della normativa italiana a quella europea nel settore penale

Nel settore del diritto penale, con riferimento alle attività di adeguamento della normativa italiana a quella europea si segnalano i seguenti provvedimenti:

- schema di decreto legislativo recante la 'disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento, relativo ai **diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario**' (regolamento (CE) n. 1371/2007 del 23 ottobre 2007). Lo schema di decreto legislativo è finalizzato a dettare la disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento citato, che impone una serie di obblighi, in particolare a carico delle imprese e dei gestori delle infrastrutture ferroviarie, a tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Il provvedimento, emanato in attuazione dell'articolo 1 della legge 15 dicembre 2011, n. 217 ('Legge comunitaria 2010'), è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 26 luglio 2013 e, su di esso, è stato acquisito il parere favorevole della Conferenza permanente Stato-Regioni. Attualmente è all'esame del Parlamento per i previsti pareri;
- decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94), recante **disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena**. Con tale provvedimento il Governo ha inteso fornire una prima risposta urgente alle necessità indicate dalla sentenza 'Torreggiani c/Italia' pronunciata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, articolando l'intervento sull'obiettivo di favorire la decarcerizzazione degli autori di reati di modesta pericolosità sociale, fermo restando il ricorso alla pena detentiva nei confronti dei condannati per reati di particolare gravità. Al contempo, si è inteso intervenire con il rafforzamento delle opportunità di trattamento per i detenuti meno pericolosi, che costituiscono la maggior

parte degli attuali ristretti, in specie sul versante dell'accesso al lavoro. L'intervento riformatore ha quindi operato sul duplice versante dei flussi penitenziari e del trattamento rieducativo.

Lo stesso articolo 6, paragrafo 2 del TUE stabilisce l'adesione dell'UE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). I negoziati sull'accordo di adesione alla CEDU sono stati avviati nel 2010 e si trovano ormai in fase avanzata. Con riferimento ai rapporti tra la Corte di Giustizia UE e la Corte di Strasburgo, si può osservare che la prassi della Corte di Giustizia UE di accogliere i principi della CEDU quali componenti dell'ordinamento comunitario consente di salvaguardare la coerenza della giurisprudenza e, al contempo, la rispettiva indipendenza dei due organi;

- decreto-legge 14 agosto 2013 n. 93 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119), che introduce **disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile** e di commissariamento delle province. Il decreto-legge ha inteso perseguire una pluralità di obiettivi, riconducibili all'esigenza di contrastare efficacemente una serie di fenomeni di particolare allarme sociale, anche nella prospettiva di dare attuazione alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011 e la cui ratifica è stata autorizzata con la legge n. 77 del 2013.

In riferimento alla violenza domestica, le disposizioni incidono su un duplice piano: da un lato si prevede l'inasprimento del trattamento punitivo per gli autori di tali fatti; dall'altro, sono state adottate misure di carattere preventivo, da realizzare mediante la predisposizione di un piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere che contempla l'adozione di azioni strutturate e condivise, in ambito sociale, educativo, formativo ed informativo. Con il medesimo decreto-legge, sono stati poi predisposti interventi volti ad assicurare che l'accesso agli strumenti informatici e telematici da parte di soggetti deboli avvenga in condizioni di maggiore sicurezza e senza pregiudizio per la loro integrità psico-fisica. Infine, si è inciso sulla disciplina di alcuni dei reati contro il patrimonio. Con riferimento al tema della violenza domestica e di genere, si rammenta come il Trattato di Lisbona abbia inserito il principio di uguaglianza tra donne e uomini tra i valori (articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea – TUE) e gli obiettivi dell'Unione (articolo 3, paragrafo 3 TUE). La dichiarazione n. 19, annessa ai Trattati, prevede l'impegno dell'Unione nella lotta contro tutte le forme di violenza domestica e dispone, altresì, che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per prevenire e punire tali atti criminali e per sostenere e proteggere le vittime. Sradicare ogni forma di violenza fondata sulle discriminazioni di genere costituisce una priorità della 'Strategia 2010-2015 per la promozione della parità fra donne e uomini nell'UE' e del

'programma di Stoccolma per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia' per il 2010-2014. In questo ambito, tra gli interventi legislativi volti a dotare l'Unione Europea di strumenti condivisi nella tutela delle vittime di reato, con particolare riguardo alla **protezione delle donne vittime di violenza domestica in tutto il territorio dell'Unione**, si segnala l'adozione della direttiva che istituisce l'"Ordine di protezione europeo", inteso quale strumento basato sul reciproco riconoscimento nell'ambito della protezione giudiziaria in materia penale (direttiva 2011/99/UE), nonché della direttiva che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (direttiva 2012/29/UE) che contiene specifiche disposizioni sulla necessità di protezione per le donne vittime di violenza di genere e di violenza domestica. Entrambe le direttive, che dovranno essere recepite entro il mese di gennaio 2015, figurano nell'allegato B alla **legge 6 agosto 2013, n. 96**, recante 'delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione Europea – legge di delegazione europea 2013'.

In base alle disposizioni della 'Legge di delegazione europea 2013', sono state inoltre adottate le seguenti norme di interesse del Ministero della Giustizia:

- schema di decreto legislativo recante la 'disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento, relativo ai **diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus**' (regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004). Il provvedimento è finalizzato a dettare la disciplina sanzionatoria delle violazioni del regolamento (UE) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011, in vigore dal 1° marzo 2013, che impone una serie di obblighi, in particolare a carico dei vettori e dei gestori delle stazioni di autobus, a tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus. Lo schema di decreto legislativo, predisposto ai sensi dell'articolo 2 della legge 6 agosto 2013, n. 96, è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 29 ottobre 2013 ed è stato inoltrato alla Conferenza permanente Stato-Regioni per il previsto parere;
- schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul **diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali**. Lo schema di decreto legislativo, approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 novembre 2013, si muove nella direzione tracciata dalla normativa costituzionale in tema di garanzie del giusto processo penale, per la parte in cui riconosce all'imputato che non conosca la lingua italiana il diritto all'assistenza di un interprete. Introduce, inoltre, disposizioni che estendono il diritto alla traduzione ad una serie di atti processuali essenziali al pieno esercizio dei diritti di difesa e garantiscono l'assoluta gratuità del servizio reso dall'interprete e dal traduttore;

- schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2012, concernente la **prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime** e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI. Lo schema di decreto legislativo, approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 novembre 2013, definisce le condotte di ‘tratta di esseri umani’ e opera un miglior raccordo con la correlata disposizione incriminatrice dell’altrettanto grave condotta ‘di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù’. In questo settore la normazione penale interna, per molti aspetti, garantisce già in modo pieno l’interesse ad una seria ed effettiva repressione di questi odiosi crimini, perché la legge n. 228 del 2003, intitolata ‘Misure contro la tratta di persone’, aveva già provveduto ad innovare la disciplina del codice penale con l’obiettivo di inasprire la risposta sanzionatoria e quindi l’efficacia repressiva del fenomeno delle cosiddette ‘nuove schiavitù’;
- schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, **in materia di lotta contro l’abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile**, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2004/68/GAI. Lo schema di decreto legislativo, approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 novembre 2013, introduce circostanze aggravanti speciali per i reati di sfruttamento della prostituzione minorile, pedopornografia e violenza sessuale in danno di minori. Si completa così un complessivo disegno di riforma che era già stato in gran parte attuato nel nostro ordinamento con la legge del 23 ottobre 2012 di ratifica della **Convenzione di Lanzarote** per la protezione dei minori dall’abuso e dallo sfruttamento sessuale.

In adempimento di quanto prescritto dall’art 13, comma 2, lettera a) della legge n. 234/2012, si ricorda che l’Italia, nel 2013, ha partecipato alle riunioni **del Consiglio Europeo e del Consiglio dell’UE – Giustizia e Affari interni** per le quali si rimanda all’Allegato 1 in Appendice I.

4. DIMENSIONE ESTERNA DELL'UNIONE

4.1 Azione esterna dell'Unione Europea

4.1.1 Politica estera e di sicurezza comune (PESC)

Nel corso del 2013, il Governo ha partecipato con impegno ed assiduità al processo decisionale europeo relativo alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC), compresa la Politica di sicurezza e difesa comune. In questo settore, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza presiede la formazione del Consiglio competente per questi temi (Consiglio Affari esteri – CAE) e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) presiede i gruppi di lavoro preparatori del Consiglio che seguono le tematiche geografiche ed orizzontali nel campo della PESC. Il Governo, di conseguenza, ha sviluppato regolari e proficui rapporti di lavoro con l'Alto rappresentante e con il SEAE e ha fornito il proprio contributo all'individuazione di un consenso fra i 28 Stati membri sulle più importanti decisioni di politica estera della UE, al fine di permettere all'Unione di svolgere un ruolo sempre più attivo nella condotta delle relazioni internazionali e nella soluzione delle crisi.

In conformità con le priorità di politica estera italiane, il Governo ha sempre fortemente auspicato un impegno più incisivo e regolare della UE nei confronti delle vicine regioni del Mediterraneo e dei Balcani. Per quanto riguarda la crisi in Siria, l'azione italiana all'interno della UE si è svolta su più piani. Si è innanzitutto cercato di propiziare una soluzione politica al conflitto: anche grazie agli sforzi italiani ed europei il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) ha convocato la cosiddetta 'conferenza Ginevra II'. Il Governo italiano, in secondo luogo, ha svolto un ruolo di primo piano a livello UE ed internazionale sia nel proporre un'iniziativa finalizzata allo smantellamento e distruzione delle armi chimiche, sia nel fornire concreto sostegno finanziario e logistico alla sua delicata fase attuativa. In terzo luogo, il Governo ha contribuito attivamente alle decisioni del Consiglio UE che hanno modificato il regime sanzionatorio europeo nei confronti della Siria per permettere mirate e controllate eccezioni finalizzate a finanziare aiuti umanitari e a coprire parte dei costi dell'azione di smantellamento delle armi chimiche. Infine, il Governo ha partecipato attivamente alle decisioni europee relative agli aiuti umanitari che sono stati forniti dalla UE per affrontare la drammatica emergenza umanitaria in Siria e nei Paesi limitrofi che ne accolgono i rifugiati. Sempre nel quadro dell'Unione Europea, il Governo ha contribuito attivamente a definire l'azione diplomatica della UE nei confronti di **altre aree di crisi nei Paesi della sponda sud del Mediterraneo**. La UE ha svolto un'azione di dialogo e mediazione in Egitto a seguito degli eventi che hanno portato alla sostituzione del Presidente Morsi cercando di facilitare un dialogo inclusivo e rispettoso dei diritti umani fra tutte le forze politiche. Il Governo, in particolare, ha promosso la decisione del