

cooperazione giudiziaria di grande attualità, quali:

- 1)“Cooperazione giudiziaria e soppressione del finanziamento al terrorismo”.
- 2)“La responsabilità delle persone giuridiche nell’esperienza dell’Unione europea: profili normativi e prassi operative”;
- 3)“La promozione e la salvaguardia dei diritti di difesa degli imputati nei procedimenti penali nell’Unione Europea”.

6.6 COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA CIVILE

Atti adottati nel corso del 2004

Decisione del Consiglio che autorizza gli Stati Membri contraenti della Convenzione di Parigi del 29 luglio 1960 sulla responsabilità civile nel campo dell’energia nucleare a ratificare, nell’interesse della Comunità Europea, il Protocollo di modifica della citata Convenzione. La Convenzione di Parigi è stata conclusa nel quadro della OECE (organizzazione europea di cooperazione economica, poi divenuta OCSE) ed è stata adottata per fornire un indennizzo adeguato ed equo a chi ha subito danni a seguito di incidenti nucleari. La Convenzione istituisce un regime speciale di responsabilità civile nel campo dell’energia nucleare che deroga sotto diversi aspetti al regime comune della responsabilità civile. Questa disciplina speciale si caratterizza per la responsabilità oggettiva ed esclusiva dell’utilizzatore nucleare che è tenuto al pagamento di indennità fino alla concorrenza di un certo ammontare e all’obbligo di coprire la sua responsabilità attraverso un’assicurazione o attraverso un’altra garanzia finanziaria. Il campo di applicazione si estende agli incidenti avvenuti su territorio degli Stati contraenti, incluse le acque territoriali. La Convenzione di Parigi è stata emendata dal Protocollo addizionale del 28 gennaio 1964 e dal Protocollo del 16 novembre 1982. Essa è attualmente in vigore tra 15 Paesi di cui 12 membri della Comunità Europea (l’Austria, l’Irlanda e il Lussemburgo non ne fanno parte). Il Protocollo modificativo. Al fine di migliorare il sistema di risarcimento le parti contraenti della Convenzione di Parigi hanno iniziato sin dal 1998 dei negoziati diretti alla revisione della Convenzione stessa. La revisione ha per scopo quello di assicurare un’accresciuta capacità di indennizzo sulla base di una definizione allargata di danno. Il miglioramento più significativo è l’aumento dei limiti di responsabilità dell’utilizzatore del nucleare. Da un ammontare di 15 milioni di diritti speciali di prelievo (convenzione attuale) la responsabilità dell’utilizzatore è portata ad un minimo di 700 milioni di euro, rimanendo le legislazioni nazionali libere di stabilire

un regime più rigoroso sino alla responsabilità illimitata dell'utilizzatore. Questo aumento delle somme a garanzia della responsabilità dell'utilizzatore nucleare si accompagna, in parallelo, ad un aumento dei fondi complementari previsti dalla Convenzione complementare di Bruxelles.

La decisione è stata pubblicata nella GUCE L97 del 1 aprile 2004.

Decisione del Consiglio che autorizza gli Stati Membri a firmare e/o ratificare nell'interesse della Comunità il protocollo per completare la Convenzione internazionale sull'istituzione di un Fondo Internazionale per il risarcimento dei danni dovuti ad inquinamento da idrocarburi del 1992.

La decisione è stata pubblicata nella GUCE L 78 del 16/4/2004.

Regolamento CE n.805/2004 che istituisce il “Titolo esecutivo europeo” per il recupero dei crediti non contestati. Obiettivo del regolamento è la creazione di uno strumento esecutivo destinato a soddisfare, nell'ambito del territorio degli Stati membri, le pretese creditorie relativi a crediti pecuniari non contestati. Tale risultato è raggiunto attraverso la soppressione di ogni controllo attualmente necessario affinché un titolo esecutivo, formatosi in uno Stato, possa essere coattivamente eseguito nel territorio di un altro Stato.

Il testo prevede l'applicazione del concetto di non contestazione ai casi in cui il debitore abbia espressamente riconosciuto, con una dichiarazione resa in giudizio o fuori dal giudizio, l'esistenza della pretesa creditoria, oppure – dopo un'iniziale contestazione - abbia disertato il processo rinunciando a difendersi.

L'ambito di applicazione del regolamento è stato esteso dall'originaria limitazione alle sole sentenze passate in giudicato ai provvedimenti comunque esecutivi secondo le rispettive leggi processuali degli Stati membri.

A fronte di un generale principio di non contestabilità del titolo esecutivo europeo, particolari garanzie sono state introdotte per le ipotesi in cui la notificazione del titolo non sia avvenuta a mani del debitore, ma con i sistemi alternativi indiretti previsti (posta o persone conviventi o collaboranti).

Il negoziato relativo a tale strumento ha costituito uno dei maggiori impegni nel settore della cooperazione civile nel corso del semestre di presidenza italiana. Detto regolamento rappresenta un importante passo avanti nel processo di abolizione dell'*exequatur*, consentendo, a talune condizioni, la possibilità di portare in esecuzione il provvedimento straniero senza necessità di alcun **procedimento di riconoscimento**. In questo senso lo strumento si pone in funzione del corretto andamento del mercato interno (artt. 61 lett. c) e 65 del Trattato che istituisce la

Comunità europea) nell'ambito del quale i settori economici interessati avvertono come necessità assoluta la garanzia della sollecita riscossione dei crediti.

Il regolamento 805/2004 è stato pubblicato nella GUCE L143 del 30 aprile 2004.

Direttiva del Consiglio relativa al risarcimento alle vittime di reato.

La Direttiva in esame è dedicata alle norme costituenti una tutela risarcitoria a favore delle vittime di reati. Seppure con un contenuto ridotto rispetto alla proposta iniziale della Commissione, lo strumento ha la finalità di garantire che tutti gli Stati Membri apprestino un sistema di risarcimento a carico dello stato per le vittime dei reati intenzionali e violenti, nonché procedure che garantiscano la cooperazione tra le autorità nazionali competenti nella trattazione delle domande presentate da cittadini residenti in uno Stato Membro diverso da quello in cui gli stessi hanno subito il danno derivante dal reato.

La Direttiva è stata pubblicata nella GUCE L261 del 6 agosto 2004.

Decisione del Consiglio che autorizza la Commissione ad aprire i negoziati in vista di una Convenzione relativa alle obbligazioni alimentari nel quadro della Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato.

Nel mese di maggio 2000, la Commissione speciale relativa agli Affari generali della Conferenza dell'Aja ha deciso che l'ordine del giorno della Conferenza avrebbe dovuto avere come priorità *“l'istituzione di una nuova convenzione in materia di obblighi alimentari al fine di migliorare le convenzioni dell'Aia esistenti nella materia ed includere le disposizioni sulla cooperazione giudiziaria e amministrativa”*.

Successivamente, nel mese di maggio 2003 si è svolta la prima Commissione speciale sull'argomento. I lavori intrapresi in questo campo toccano la legislazione comunitaria già in vigore e interferiscono con gli sviluppi futuri, essendo probabile che la futura convenzione comporterà norme di competenza, di riconoscimento e di esecuzione di decisioni giudiziarie.

Infine, nel mese di giugno 2004 si è svolta una seconda Commissione speciale sull'argomento.

Sommariamente, le questioni emergenti possono essere riassunte come segue:

A) Le interferenze tra diritto comunitario e diritto internazionale privato saranno determinate dal fatto che la legislazione comunitaria disciplina già le questioni relative alla competenza, nonché al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni pronunciate in materia di obblighi alimentari, poiché il regolamento 44/2001 del 22.12.2000 (Bruxelles I) prevede all'art. 5, insieme alla norma generale di

competenza della autorità giudiziaria dello Stato membro nel cui territorio il convenuto è domiciliato, una disposizione che disciplina anche la competenza dell'autorità giudiziaria dello Stato membro del domicilio o della residenza abituale del creditore di alimenti.

B) Il Consiglio Europeo di Tampere aveva a suo tempo invitato il “Consiglio a stabilire (...) norme di procedura comuni al fine di semplificare e accelerare la definizione delle controversie transfrontaliere relative ai crediti alimentari”. In tale ottica, il Progetto di programma delle misure relative alla attuazione del principio di reciproco riconoscimento delle decisioni in materia civile e commerciale, adottato alla fine dell'anno 2000, ha previsto la soppressione dell'exaequatur per i crediti alimentari.

C) La Commissione ha avviato uno studio su questa materia, al fine della elaborazione di uno strumento comunitario e da ultimo, il 15 aprile 2004, ha presentato un libro verde in materia di obbligazioni alimentari (COM(2004) 254 def.).

Il testo della decisione è stato esaminato definitivamente dal Comitato di diritto civile Questioni Generali in data 31 marzo 2004. E' stato adottato in punto A al Consiglio Giustizia e Affari Interni del 29 aprile 2004.

Atti per i quali si è in attesa dello scioglimento della “Questione di Gibilterra”

(Si tratta della questione del rapporto tra le autorità competenti di Gibilterra e corrispondenti autorità di un Paese terzo per l'applicazione delle convenzioni internazionali, in particolare se esso possa avvenire direttamente, ovvero debba passare tramite la Madrepatria riferibile a Gibilterra, con conseguenti divergenti posizioni tra Londra e Madrid)

- **Decisione del Consiglio concernente la firma, a nome della Comunità Europea, della Convenzione (UNIDROIT) relativa alle garanzie internazionali sui beni mobili strumentali e del suo Protocollo relativo alle questioni specifiche dei materiali di equipaggiamento aereonautici, adottati congiuntamente a città del Capo il 16 novembre 2001.** La Convenzione in esame istituisce un regime uniforme che disciplina la costituzione e gli effetti di una garanzia internazionale (contratto di costituzione di garanzia, contratto di vendita con riserva di proprietà e contratto di locazione) su alcune categorie di beni mobili di equipaggiamento designati nei protocolli relativi alle seguenti categorie (beni aereonautici (telai di aereomobili, motori di aerei, elicotteri) materiale rotabile ferroviario e materiale d'equipaggiamento spaziale. La Convenzione si applica quando il debitore si trova in

uno Stato aderente alla stessa (art. 3), ma i protocolli contengono anche un criterio di collegamento specifico legato all'oggetto (ad es. per gli aereomobili, lo Stato di immatricolazione (art. IV del Protocollo). La garanzia istituita dalla Convenzione riguarda il bene oggetto della garanzia stessa, ma anche i diritti accessori o associati ed i risarcimenti ed il protocollo pertinente può prevedere l'applicazione della convenzione alla vendita di un bene (art. 41 della Convenzione) come accade per il protocollo aeronautico (art. III). La Convenzione prevede l'attribuzione, ai beneficiari di questa garanzia reale unificata sui beni mobili di equipaggiamento, di diritti rafforzati in caso di mancata esecuzione da parte del debitore delle sue obbligazioni (artt. da 8-15). La Convenzione crea, infine, un sistema internazionale di iscrizione delle garanzie sulle diverse categorie di beni mobili d'equipaggiamento da parte dei creditori (artt. da 16 a 26) che conferisce al creditore una prelazione inerente alla garanzia iscritta (art. 29). Il protocollo relativo alle questioni specifiche dei beni mobili aeronautici contiene disposizioni riguardanti i beni mobili aeronautici ed estende il campo di applicazione della convenzione ai contratti di compravendita di tali beni.

Il testo della proposta è stato esaminato definitivamente dal Comitato di diritto civile Questioni Generali nella seduta del 16 settembre 2003. Il Coreper, ha approvato la proposta di decisione che autorizza la firma nella riunione del 22 ottobre 2003. E' prevista l'adozione della decisione nonché della posizione comune per autorizzare anche la ratifica dinanzi al Consiglio nella configurazione Giustizia e Affari Interni in punto "A", dopo la soluzione della questione di Gibilterra.

Decisione del Consiglio che autorizza gli Stati Membri a ratificare la Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità dei genitori e di misure per la protezione dei minori ovvero ad aderirvi nell'interesse della Comunità europea (Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996).

La decisione che autorizzava gli S.M. a firmare la Convenzione in argomento è stata adottata il 19 dicembre 2002.

Gli S.M. hanno firmato la Convenzione il 1 aprile 2003.

Allo stato, deve assumersi un'ulteriore decisione in merito alla ratifica della Convenzione medesima.

Il testo della proposta è stato approvato definitivamente dal Comitato di diritto civile Questioni Generali nella seduta del 16 settembre 2003, è stato adottato dal Coreper il 24 settembre 2003. Ne è prevista l'adozione al Consiglio in punto "A"

dopo la soluzione della questione di Gibilterra.

Decisione del Consiglio concernente la firma, a nome della Comunità Europea, del Protocollo sulla responsabilità civile e il risarcimento in caso di danni causati da incidenti industriali nelle acque transfrontaliere. Protocollo di Kiev. A seguito del disastro ambientale che ebbe luogo a Baia Mare in Romania nel gennaio 2000 ove vi fu un ingente fuoriuscita di cianuro, gli organi direttivi della Convenzione CEE-ONU di Helsinki del 1992 sulla protezione ed utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (Convenzione sulla protezione dell'acqua) nonché quelli della Convenzione CEE-ONU di Helsinki del 1992 sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali (Convenzione sugli incidenti industriali) decisero di aprire una negoziazione internazionale volta all'adozione di uno strumento giuridicamente vincolante concernente la responsabilità civile per i danni transfrontalieri provocati dalle attività pericolose nell'ambito delle due convenzioni. Le negoziazioni relative a detto strumento giuridicamente vincolante, denominato Protocollo, sulla responsabilità civile e sul risarcimento in caso di danni causati da incidenti industriali nelle acque transfrontaliere sono cominciate nel 2001 e si sono compiute nel febbraio 2003 nel quadro della Comunità Europa e dell'ONU. I paesi in via di adesione hanno partecipato alle negoziazioni. Il protocollo è stato aperto alla firma in occasione della quinta Conferenza ministeriale "un miglioramento per l'Europa" tenutasi nel maggio 2003 a Kiev. Il Protocollo è volto a regolamentare la responsabilità civile per i danni derivanti da eventi che rientrano nel campo di applicazione delle due convenzioni precitate. L'obiettivo del protocollo è quello di regolamentare un regime di responsabilità civile completo e un sistema di risarcimento appropriato e rapido in caso di danni causati da incidenti industriali nelle acque transfrontaliere in pregiudizio di una parte diversa dal paese in cui l'incidente industriale si è verificato. Il protocollo accorda il diritto di agire contro colui che si sia reso responsabile dell'inquinamento ed i terzi che hanno causato i danni. La nozione di danni copre sia i danni tradizionali (danni alle persone e alle cose) che i danni ambientali (ripristino della situazione quo ante e assunzione dei provvedimenti di intervento opportuni). In particolare, il protocollo contiene un articolo specifico che definisce i rapporti tra il protocollo e le norme della comunità europea relative alle materie che rientrano nella sua competenza esclusiva ex Reg. 44/2001 (competenza giudiziaria, riconoscimento ed esecuzione delle sentenze). In queste materie le norme comunitarie prevarranno sulla applicazione delle disposizione del protocollo secondo le condizioni previste dallo stesso protocollo. La Comunità Europea è parte contraente della convenzione sulla protezione dell'acqua e

della convenzione sugli incidenti industriali ed il protocollo rafforzerà le misure esistenti in materia di sicurezza e prevenzione dei danni causati da incidenti industriali conformemente all'articolo 174 del Trattato CE.

Non essendo ancora risolta la questione di Gibilterra e essendo scaduto il termine per la firma, si dovrà rinnovare l'Iter della codecisione per l'adesione al Protocollo.

Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte della Comunità europea, del Protocollo, firmato il 1 novembre 2002, alla Convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto via mare dei passeggeri e del loro bagaglio.

La revisione della Convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto via mare dei passeggeri e del loro bagaglio era intesa ad ovviare ad alcune significative carenze nella disciplina della responsabilità dei vettori nel trasporto marittimo internazionale dei passeggeri.

Il lavoro di revisione è sfociato nell'adozione del Protocollo alla Convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto via mare dei passeggeri e del loro bagaglio, firmato il 1 novembre 2002.

Il Protocollo c.d. di Atene assume rilievo per la Comunità sotto un duplice profilo:

- In primo luogo, alcune disposizioni del Protocollo regolano materia di competenza esclusiva della Comunità; ciò implica necessariamente che quest'ultima diventi Parte contraente prima che gli Stati Membri possano fare altrettanto. In secondo luogo, l'aspetto essenziale del Protocollo è l'adeguato risarcimento dei passeggeri trasportati a bordo delle navi, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della politica di sicurezza marittima della Comunità. In particolare, gli articoli 10 e 11 del Protocollo di Atene contengono alcune disposizioni sulla competenza giurisdizionale e sul riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze pronunciate in applicazione del protocollo (in particolare sostituiscono e modificano gli articoli 17 e 17bis dell'omonima convenzione).

Si tratta, dunque, di un accordo misto ossia di un accordo che disciplina in parte materie di competenza esclusiva della Comunità ed in parte materie di competenza degli Stati Membri. In situazioni del genere esiste uno stretto collegamento tra la conclusione dell'accordo da parte della Comunità e da parte dei suoi Stati Membri. In particolare gli Stati Membri non possono concludere l'accordo finché esso non sia concluso dalla Comunità.

Il Comitato di diritto civile Questioni Generali ha definitivamente approvato il testo nella seduta del 15 dicembre 2003. Dal Coreper in data 28 aprile 2004 è stata

approvata una dichiarazione che gli Stati Membri rilasceranno in caso di firma immediata del Protocollo.

Prevista adozione al Consiglio GAI, dopo la soluzione della questione di Gibilterra.

Atti tuttora in discussione

Decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a firmare la Convenzione dell'Aja sulla legge applicabile a taluni diritti in relazione ai titoli detenuti tramite intermediario.

La conferenza dell'Aja, organizzazione intergovernativa mondiale che ha lo scopo di lavorare all'unificazione progressiva delle norme di diritto internazionale privato, ha iniziato a lavorare, nel maggio 2000, ad una futura convenzione sulla legge applicabile ai diritti patrimoniali relativi a titoli detenuti indirettamente. A tal fine la conferenza dell'Aja ha costituito, nell'autunno 2000, un gruppo di lavoro composto da esperti degli Stati membri della conferenza e da associazioni specializzate in questo settore, in collaborazione con altri organismi internazionali, in particolare UNCITRAL e UNIDROIT. Il gruppo di lavoro si è riunito nel gennaio 2001 e nel gennaio 2002. Il testo è stato adottato.

Il dossier in esame è stato discusso, da ultimo, dal Comitato di diritto civile questioni generali nella seduta del 14 dicembre 2004. Le questioni affrontate concernono l'eventuale consultazione della BCE sulla materia e la possibilità di uno studio di impatto della Convenzione da parte della Commissione Europea. Entrambe le questioni saranno portate all'esame del Coreper a gennaio 2005.

Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II)

La proposta in esame costituisce l'anello mancante per la creazione dello spazio giudiziario comune in materia civile; dopo il regolamento 44/2001, c.d. "Bruxelles I", che ha sostituito la convenzione di Bruxelles del '68 per la individuazione dei tribunali competenti, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni straniere in materia civile e commerciale e la convenzione di Roma del 1980, c.d. "Roma I", che ha stabilito i criteri per l'individuazione della legge applicabile alle obbligazioni contrattuali e per la quale è già stato pubblicato un Libro verde che presenta un progetto per la sua trasformazione in strumento comunitario, è infatti apparso come complementare uno strumento volto ad armonizzare le norme di diritto internazionale privato adottate dagli Stati membri per la soluzione dei conflitti di leggi anche in

materia di obbligazioni non nascenti da contratto. (Il regolamento Bruxelles I si applica infatti a tutte le controversie in materia civile e dunque a tutti i rapporti obbligatori, essendo esclusi dalla sua applicazione solo i rapporti tra coniugi, successioni, testamenti, stato e capacità delle persone fisiche, fallimenti ed arbitrati).

Tali strumenti sono tutti in funzione del più generale obiettivo, individuato in sede politica, della creazione di uno spazio di giustizia comune, ove si consideri che l'accesso alla giustizia di cittadini ed imprese europee è limitato laddove vi sia il rischio di essere coinvolti in una controversia in cui non vi è certezza circa il diritto sostanziale che sarà applicato dal giudice competente, individuato ai sensi del regolamento 44/2001; l'armonizzazione delle norme per la soluzione dei conflitti di leggi vale invece a garantire che la decisione nel merito sarà assunta applicando la medesima disciplina, a prescindere dal Tribunale adito.

L'esame della proposta di regolamento, presentata nel luglio 2003 dopo diverse consultazioni promosse dalla Commissione, è iniziata nel corso del semestre di Presidenza italiana. Nell'ambito del gruppo tecnico del Comitato di diritto civile sono stati acquisiti in via preliminare i pareri delle delegazioni sull'adozione dello strumento, generalmente favorevoli, e sulla sua impostazione generale, che pure ha ricevuto apprezzamento e che prevede una norma di carattere generale per la individuazione della legge applicabile ed una serie di norme di carattere speciale, per rapporti extracontrattuali il cui carattere di specificità richiede un diverso bilanciamento degli interessi del soggetto danneggiato e dell'autore dell'illecito.

Nel merito, la prima questione affrontata è stata quella relativa al criterio generale proposto dalla Commissione, che è quello del **luogo ove si verificano i danni conseguenti al fatto illecito**; tale criterio ha trovato un certo consenso, anche grazie ai temperamenti previsti, che fanno riferimento alla residenza comune delle parti o all'esistenza di un collegamento più stretto con un altro paese; il criterio è peraltro conforme anche alla nostra legislazione attualmente esistente in materia (cfr. art. 62 della legge di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato n. 218/95), che consente allo stesso danneggiato di far riferimento alla legge del luogo di produzione o di commercializzazione del prodotto.

Sul **carattere universale dello strumento**, che impone agli Stati Membri l'applicazione della legge sostanziale anche di stati terzi, peraltro con il limite dell'ordine pubblico, alcuni Stati membri hanno espresso perplessità e pertanto è stato richiesto il parere del servizio giuridico. La norma peraltro non pone problemi per il nostro ordinamento interno.

Altre questioni, peraltro centrali nell'economia dello strumento e di notevole rilievo politico, hanno riguardato la **responsabilità del produttore per il danno causato da**

prodotti difettosi e, soprattutto, la **responsabilità per la lesione dei diritti della personalità a mezzo stampa**; quanto alla prima, è apparsa comune l'esigenza di assicurare al potenziale danneggiante una maggiore prevedibilità della legge applicabile, che risulterebbe del tutto vaga ove si applicasse la regola generale del luogo ove si verifica il danno, facendo riferimento al luogo di commercializzazione o di acquisto del prodotto (non diversamente da quanto previsto dall'art. 63 della citata legge n. 218/95).

Quanto alla seconda, è diffusa sia a livello nazionale che nell'ambito degli Stati Membri l'esigenza di trovare un congruo bilanciamento tra l'interesse del danneggiato e la tutela della libertà di informazione, in considerazione della rilevanza costituzionale che tale ultimo diritto ha pressoché in tutti gli Stati Membri.

L'esame della proposta, che deve essere adottata con la procedura di codecisione, proseguirà alla fine di febbraio o all'inizio di marzo 2005 essendo la discussione nell'ambito del gruppo di esperti sospesa in attesa del parere del Parlamento europeo, peraltro già informalmente espresso in bozza in data 11-11-2004.

Proposta di Regolamento che istituisce una procedura di ingiunzione di pagamento europea.

La proposta in esame è stata presentata dalla Commissione nel febbraio del 2004.

La prima questione preliminare trattata nell'ambito del gruppo è stata quella dell'esistenza di una base giuridica per uno strumento di armonizzazione di carattere generale, applicabile anche alle procedure nazionali oltre che a quelle transfrontaliere. La maggioranza delle delegazioni propende per limitare il campo di applicazione alle sole liti transfrontaliere; in alternativa viene considerata la possibilità di pervenire ad uno strumento che realizzi degli *standard minimi* che assicurino un riavvicinamento delle procedure ingiuntive nazionali esistenti o da creare a livello dei singoli Stati Membri, così facilitando il reciproco riconoscimento. La terza ipotesi, che suscita non pochi dubbi, sarebbe di pervenire alla contestuale adozione di due strumenti, il primo dei quali istituisca l'ingiunzione di pagamento per i casi transfrontalieri e l'altro che regoli l'ingiunzione di pagamento per i casi di esclusiva rilevanza interna, da adottarsi, quest'ultimo, in base ai "poteri impliciti" di cui all'art. 308 TCE.

Nel merito, la proposta presenta un altro aspetto problematico di notevole importanza: la scelta tra una procedura a due fasi, basata sul sistema tedesco, che prevede il rilascio del provvedimento senza alcuna valutazione della fondatezza della pretesa del creditore, valutazione che viene effettuata solo a seguito della eventuale opposizione del debitore, ovvero una procedura a fase unica, in cui sia però garantita la valutazione da parte del giudice del materiale probatorio presentato dal creditore

istante.

Le due questioni sono ancora in sospenso; l'esame proseguirà con cadenza mensile nel prossimo anno, anche in attesa del parere del Parlamento.

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio su taluni aspetti della mediazione in materia civile e commerciale.

L'esame della proposta è iniziato solo alla fine del mese di ottobre 2004.

Il tema dei sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, che ha evidenti risvolti anche in tema di mercato comune e tutela dei consumatori e che potrebbe trovare larga applicazione proprio nell'ambito di quei conflitti per i quali il costo della procedura giudiziaria risulta del tutto sproporzionato rispetto al valore del credito vantato, ha rivestito particolare interesse nell'ambito del semestre di presidenza italiana, nella prospettiva dell'impulso che la presidenza ha inteso dare ad un complessivo miglioramento dell'accesso alla giustizia da parte dei cittadini dell'Unione europea, sia mediante la individuazione di metodi di soluzione delle controversie diversi dal tradizionale ricorso ad organi giurisdizionali, sia, anche, mediante la semplificazione e l'accelerazione delle procedure giurisdizionali.

La proposta della Commissione è apparsa tuttavia piuttosto minimale, evitandosi di disciplinare compiutamente con regole vincolanti l'attività di mediazione, di fatto rimessa alla regolamentazione nazionale ovvero ai codici di autoregolamentazione.

Non è apparso dunque chiaro il rapporto tra il piano legislativo e gli aspetti che si vogliono invece lasciare all'autoregolamentazione; la natura di "soft law" della direttiva non deve impedire la certezza del diritto mediante l'indicazione espressa e specifica del campo di applicazione dello strumento proposto, mentre un rinvio agli ordinamenti nazionali lascia assoluta indeterminatezza sul punto. Per un ulteriore approfondimento delle questioni legate a tale dossier sarà necessario attendere il prosieguo della trattazione.

Questioni relative alla cooperazione giudiziaria in materia civile esaminate in altri strumenti comunitari

Si segnalano:

A) La proposta di direttiva concernente le pratiche commerciali sleali tra consumatori e imprese: con il doc. 13 justciv il Comitato di diritto civile (questioni generali) ha indirizzato il proprio parere al Gruppo consumatori in merito alla proposta di direttiva concernente le pratiche commerciali sleali tra consumatori e

imprese; in particolare con tale parere ha chiesto la soppressione dell'articolo 4 al fine di risolvere i possibili conflitti con il reg. 44/2001. Il Coreper nella seduta del 13 maggio 2004 ha adottato un testo (accordo politico) senza la previsione del principio del mercato interno.

B) La proposta di direttiva in materia di servizi: con il doc. 127 just civ il Comitato di diritto civile (questioni generali) ha indirizzato il proprio parere al Gruppo consumatori in merito alla proposta di direttiva in esame ove viene, da un lato, richiamato l'avviso reso del Comitato in merito alla proposta di direttiva sulle clausole commerciali sleali e dall'altro, posto il problema della certezza, della prevedibilità della legge applicabile e dell'uniformità della legge comunitaria. In particolare, con riferimento alla legge applicabile ai contratti, se non si chiarisce il principio del mercato interno, potrebbe determinarsi la contemporanea vigenza di due leggi applicabili allo stesso caso concreto. Inoltre, con riferimento alla legge applicabile al delitto il principio attualmente vigente è quello secondo cui vige la legge del luogo ove si è verificato il danno o minaccia di verificarsi mentre per la direttiva servizi sarebbe quella di dove è stabilito il prestatore dei servizi. In conclusione si chiede che nell'articolo delle deroghe sia indicato espressamente che la direttiva servizi non si applica alle "regole relative alla legge applicabile stabilite per le obbligazioni contrattuali o extracontrattuali nell'ambito della cooperazione giudiziaria civile a norma degli articoli 61 e 65 del Trattato". La proposta è ancora in corso di discussione.

C) La proposta di regolamento in materia di vendite promozionali: Il comitato di diritto civile (Questioni Generali) sta ancora esaminando la proposta di regolamento in esame al fine di verificare la compatibilità del principio del mutuo riconoscimento ivi sancito con i principi relative alla legge applicabile stabilite per le obbligazioni contrattuali o extracontrattuali nell'ambito della cooperazione giudiziaria civile.

Altre attività

Una particolare menzione merita il **Seminario italo-tedesco-finlandese "sullo spazio giudiziario europeo ed il diritto internazionale privato"** co-finanziato dalla Commissione Europea e organizzato da questo Ministero, tenutosi in Roma il 10 e 11 dicembre 2004, che ha consentito lo scambio di opinioni sulle direttrici dell'azione comunitaria in materia di compatibilità delle norme sui conflitti di legge. Il dibattito ha avuto ad oggetto lo scambio di informazioni in merito alle diverse esperienze

nazionali relativa all'applicazione della Convenzione di Roma del 1980 nonché la discussione sulla eventuale trasformazione della Convenzione medesima in regolamento comunitario. Ancora si è dibattuto in merito al progetto di regolamento c.d. Roma II in materia di obbligazioni extracontrattuali nonché sulle prospettive future nel campo delle successioni e del diritto di famiglia.

Da ultimo si segnalano le attività svolte nell'ambito della **Rete per la cooperazione giudiziaria in materia civile**, che attengono specificamente alla competenza di questa Direzione Generale. Sono infatti proseguiti gli incontri, con cadenza generalmente bimestrale, dei punti di contatto nominati dagli Stati membri e le connesse attività consequenziali che riguardano:

- cooperazione giudiziaria in materia di rogatorie (Regolamento (CE) 1206/2001 del consiglio del 28.5.2001, relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'Assunzione delle prove in materia civile e commerciale);
 - cooperazione giudiziaria in materia di notificazioni (Regolamento (CE) 1348/2000 del Consiglio del 29.5.2000, relativo alla notificazione e? alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziari in materia civile e commerciale);
- per tali strumenti l'attività di questa direzione Generale consiste nel dare risposta alle domande di assistenza formulate dalle autorità straniere e dagli uffici giudiziari nazionali che hanno richiesto o che sono richiesti di attività di cooperazione. Si provvede inoltre a fornire informazioni sul diritto italiano ai giudici stranieri che lo debbano applicare nell'ambito di una controversia transfrontaliera e ad inoltrare le richieste sul diritto straniero formulate dai giudici italiani.
- svolgimento delle attività connesse al progetto Atlas, mediante la comunicazione alla Commissione di tutti i dati relativi agli uffici giudiziari italiani con competenza in materia civile, ivi compresa la rispettiva competenza territoriale;
 - inserimento nella Rete dei dati relativi all'ordinamento italiano.

Prospettive e orientamenti

Nel programma diffuso in data 2 dicembre 2004 dalle future Presidenze Lussemburghese e Britannica dell'Unione Europea (doc. 15503/04) è prevista la prosecuzione della trattazione del regolamento concernente la legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali "Roma II", così come dello strumento relativo all'ordine di pagamento nonché dello schema di direttiva sulla mediazione in materia civile e commerciale.

Tra le iniziative previste per l'anno seguente, due sono nel solco della proposta del regolamento del Consiglio sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali e **riguardano strumenti per l'armonizzazione delle norme di conflitto anche in materia: A) di divorzio, B) di successioni e di testamenti.**

A) Quanto alla **materia del divorzio** il possibile strumento (c.d. "**Roma III**") sarebbe complementare al recente regolamento n. 1347/2000 (c.d. "Bruxelles II") relativo alla competenza, al riconoscimento ed alla esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di potestà dei genitori sui figli; nel 2000 la Commissione ha condotto uno studio comparato sulle legislazioni nazionali in materia e si prevede l'elaborazione di un Libro verde entro il 2005.

B) Quanto invece **alla materia delle successioni e testamenti**, lo strumento dovrebbe riguardare, oltre che l'armonizzazione delle norme di conflitto, anche la disciplina del riconoscimento e della esecuzione delle sentenze straniere, essendo essa esclusa dall'ambito di applicazione del regolamento n. 44/2001, c.d. "Bruxelles I". La Commissione ha previsto di poter pubblicare un libro verde nel 2005.

Si attende poi, da parte della Commissione, la formulazione della proposta definitiva per il **regolamento istitutivo di una procedura semplificata in materia di controversie per crediti di modesta entità**; la proposta, sulla quale è già stato pubblicato un libro verde nel dicembre 2002, sarà verosimilmente formalizzata nei primi mesi dell'anno 2005 e risponde anch'essa all'esigenza di superare l'incertezza giuridica per i consumatori del mercato unico legata alla sproporzione spesso esistente tra il valore del credito e le spese da sostenere per ottenere una sentenza contro un convenuto domiciliato in un altro Stato membro.

Infine, è da segnalare il **progetto di conversione in strumento comunitario della Convenzione di Roma del 1980 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (c.d. "Roma I")**, su cui la Commissione ha pubblicato un libro verde nel gennaio 2002, ed una comunicazione della Commissione, relativa alle consultazioni che si intendono avviare sulle possibili opzioni in materia di armonizzazione del diritto contrattuale, laddove la diversità delle legislazioni nazionali può compromettere il corretto funzionamento del mercato interno.

Gli orientamenti italiani per il futuro della cooperazione giudiziaria civile, che hanno fatto oggetto del nostro contributo all'elaborazione del programma pluriennale dell'Aja per la realizzazione di un'area di libertà, sicurezza e giustizia, adottato dal Consiglio Europeo di Novembre, possono così riassumersi:

- Favorire l'accesso alla giustizia sia attraverso l'adozione di norme minime relative

a settori particolari del diritto processuale civile, sia mediante l'elaborazione di norme comuni riguardanti forme sostitutive di risoluzione delle controversie.

- Completare il regolamento sulla responsabilità parentale con l'esame della legge applicabile in materia di divorzio, che sarà condotto con la pubblicazione di un Libro verde di cui l'Italia si è fatta promotrice, in vista del citato regolamento "Roma III".
- Migliorare la qualità della legislazione in materia di diritto dei contratti, attraverso iniziative di consolidamento, codificazione, e rifusione degli strumenti in vigore.
- Perseguire una maggiore coerenza del diritto materiale, anche con riferimento alla tutela dei consumatori e alla disciplina generale dei servizi transfrontalieri.
- Agevolare il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie con opportune misure di accompagnamento, incluse quelle volte alla "comunitarizzazione" delle norme nazionali di diritto internazionale privato.
- Sviluppare il dibattito sull'adozione di ogni opportuna iniziativa volta a contenere la durata dei processi.

7 COOPERAZIONE IN MATERIA DI FUNZIONE PUBBLICA

7.1 ATTIVITA ISTITUZIONALI

La Cooperazione europea tra i Ministri e i Direttori generali responsabili della funzione pubblica è una cooperazione di tipo informale, non prevista dai Trattati fondamentali istitutivi dell'Unione europea. Gli obiettivi principali della cooperazione sono la realizzazione di un continuo confronto e scambio di idee e buone pratiche, soprattutto attraverso la regolare riunione di Gruppi di lavoro e la realizzazione di studi e attività comuni.

Il 4 novembre 2004 si è svolta all'Aia la riunione dei Ministri europei responsabili della funzione pubblica della Troika UE (Italia, Irlanda, Paesi Bassi, Lussemburgo e Regno Unito). Il Vice Primo Ministro olandese, Thomas de Graaf, responsabile per la modernizzazione amministrativa, ha invitato i suoi colleghi dei Paesi della Troika comunitaria e il Vice Presidente della Commissione Europea, Neil Kinnock, per un confronto sui temi politici di maggiore attualità nelle strategie di modernizzazione amministrativa. Alla riunione l'Italia è stata rappresentata dal Ministro per la funzione pubblica e dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

Sulla base delle linee politiche indicate dai Ministri, i Direttori generali europei responsabili della funzione pubblica hanno realizzato attività di studio e di cooperazione: a questo fine operano Gruppi di lavoro nel campo delle risorse umane, del governo elettronico, dell'innovazione dei pubblici servizi e della migliore regolazione. Il 27 e 28 maggio 2004 si è tenuta a Dublino la 42° riunione dei Direttori generali europei responsabili della funzione pubblica; il 22 e 23 novembre 2004 si è tenuta a Maastricht, la 43° riunione di queste riunioni.

7.2 FORMAZIONE

L'Italia, attraverso il Dipartimento della funzione pubblica è, assieme agli altri partner europei, uno dei finanziatori delle attività dell'Istituto europeo di pubblica amministrazione di Maastricht (EIPA, European Institute for Public Administration). L'EIPA è uno dei principali istituti europei di ricerca e dei più importanti centri di formazione sui diversi temi riguardanti la pubblica amministrazione europea. L'EIPA è una Fondazione di diritto privato olandese, con sede a Maastricht e Antenne a Lussemburgo, Barcellona e Milano.