

1° CONGRESSO DEI NOTAI DELL'UNIONE EUROPEA

Roma, 10-11 novembre 2005

**NOTARIATO SENZA FRONTIERE:
LA SICUREZZA GIURIDICA AL SERVIZIO DEI CITTADINI D'EUROPA**

**DISCORSO DEL VICE PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA, ONOREVOLE
FRANCO FRATTINI, IN OCCASIONE DELLA CERIMONIA DI CHIUSURA DEI LAVORI
DEL 1° CONGRESSO DEI NOTAI DELL'UNIONE EUROPEA**

11 novembre 2005

Dopo le parole del Presidente Paolo Piccoli piene di gentilezza e di complimenti, che io non merito, rinuncio ovviamente a leggervi il dotto rapporto che avevo preparato. Cercherò di darvi alcuni spunti strategici su quello che noi stiamo facendo, sulle prospettive che l'Europa ci indica per rafforzare uno spazio di giustizia e, in particolare, nel campo della giustizia civile al fine di arricchire, il servizio verso i cittadini. Poi ovviamente sarà un grande piacere sottoporvi qualche riflessione sulla mia visione relativa al ruolo che il Notariato in Europa può svolgere, sta svolgendo e svolgerà in diretta collaborazione con le istituzioni dell'Unione Europea.

Anzitutto, lo spazio europeo di giustizia. In questa Commissione Europea ho avuto l'onore di avere un incarico che riguarda una delle sfide tra le più importanti, forse la più importante per i cittadini dell'Europa di oggi e dell'Europa di domani. Essa consiste nel consolidare uno spazio europeo di sicurezza che realizzi quel servizio fortemente atteso dai cittadini: una giustizia rapida, efficiente, giusta e che al tempo stesso realizzi quell'equilibrio che è alla base dei nostri valori europei, e non solo europei, tra la sicu-

rezza e le grandi libertà della persona.

Ed è una sfida tutta politica. Voi che siete studiosi del diritto, voi che applicate la legge, conoscete e comprendete assai meglio di altri che realizzare in Europa un tessuto comune in cui i diritti dei cittadini, le libertà fondamentali sono promosse, tutelate. È una sfida straordinariamente difficile, una sfida politica ma anche una sfida affascinante.

Oggi noi ci troviamo nella situazione in cui da molte parti si chiede, in nome della lotta al terrorismo, di rafforzare soltanto l'aspetto della sicurezza, l'aspetto della repressione, con il rischio di ridurre i margini della libertà. E' una proposta, è una linea, è un'azione politica che non condivido, piuttosto io ritengo che si debba trovare quell'equilibrio, difficile, lo ripeto, ma necessario, tra il diritto alla sicurezza delle persone che è anzitutto diritto alla vita, contro il terrorismo e le libertà. Guai se ci fosse una contraddizione, guai se in nome della sicurezza noi pagassimo un prezzo riducendo le nostre libertà individuali.

Questo è soltanto uno spunto che dà l'idea di come davvero in questo settore l'Europa abbia una grande opportunità di crescita. Ovviamente siamo rimasti profondamente turbati dal risultato negativo in Francia e in Olanda dei *referendum* che ha bloccato la ratificazione del Trattato costituzionale. Io sono convinto che quando si toccano temi che interessano la vita quotidiana del cittadino, la sua sicurezza, l'accesso al servizio della giustizia, la garanzia dei propri diritti, guardate quanto sta accadendo nel difficile equilibrio tra una gestione dell'immigrazione illegale e una ricerca di integrazione dell'immigrazione legale - c'è bisogno d'Europa, ci vuole più Europa, non meno Europa. Le politiche nazionali non sono in grado di risolvere questi grandi problemi dei cittadini.

Quando parliamo della giustizia civile, dello spazio europeo in cui gli ordinamenti degli Stati membri, così diversi tra loro, si confrontano e creano conflitti, conflitti tra le leggi, conflitti tra le decisioni, difficoltà di esecuzione dei giudicati e delle decisioni, noi tocchiamo un tema in cui è interesse diretto dei cittadini, non delle *élites*, non delle classi dirigenti, che l'armonizzazione delle regole giuridiche faccia dei passi avanti. Per riuscire finalmente a dire: in Europa noi abbiamo, in determinate aree, uno spazio in cui trova piena applicazione quel fondamentale principio della fiducia reciproca che è una fiducia tra ordinamenti, tra Stati, tra operatori del diritto. È una fiducia reciproca difficile da costruire, ci vuole pazienza, il principio del riconoscimento reciproco delle deci-

sioni è un pilastro per lo spazio europeo di sicurezza e giustizia, ma è uno spazio che si costruisce gradino dopo gradino.

Pensate soltanto ad un dato di fatto. Nel 1999, quando il Consiglio di Tampere lanciò quello che oggi ancora chiamiamo “spazio europeo di giustizia, sicurezza e libertà”, tutto questo non era nemmeno iniziato, si cominciava allora, pochissimi anni fa, quando già il Mercato Comune Europeo era una realtà da decenni. Oggi, dopo pochi anni, è un fatto recente - lo ha ricordato il Presidente Piccoli - il 21 ottobre, è entrata in vigore la normativa europea che istituisce il titolo esecutivo europeo. Il famoso *exequatur* non serve più, i titoli si trasmettono e vengono applicati indifferentemente in ciascuno dei Paesi membri dell’Unione.

Pensate poi ad un altro risultato, che sembrava davvero difficile da raccogliere. A marzo di quest’anno è entrata in vigore un’altra disposizione altrettanto importante che in materia di obbligazioni connesse allo scioglimento del matrimonio, in materia di responsabilità dei genitori, ha fatto scattare principi di riconoscimento immediato di decisioni che, ad esempio, hanno finalmente messo la parola fine al fenomeno odioso della sottrazione di minori nell’ambito di un nucleo familiare che si scioglie. Quante volte, prima del marzo di quest’anno, decisioni di affidamento prese da uno Stato venivano di fatto violate con una sottrazione del minore da parte dell’altro genitore in un altro Stato. Oggi questo non è più possibile, abbiamo fatto dei passi avanti enormi.

Che cosa stiamo facendo in questa direzione? Anzitutto stiamo cercando di armonizzare, laddove è possibile, e di semplificare, laddove è necessario. Quasi sempre le procedure complicate sono uno degli ostacoli principali per i cittadini e per le imprese. Quindi, la burocrazia, le applicazioni lunghe, la necessità di duplicare le procedure, per ottenere finalmente quello che noi giuristi diciamo il *bene della vita*, la sostanza di una domanda è poi il risultato finale che il cittadino attende.

Stiamo facendo dei passi avanti per quanto riguarda le obbligazioni contrattuali. La mia intenzione è di accelerare il dibattito europeo per arrivare ad un risultato ambizioso, quello di trasformare in normativa comunitaria la *vecchia* convenzione sulle obbligazioni contrattuali. Sarebbe un risultato importante, ovviamente, un dibattito approfondito è in corso e proseguirà.

Ci siamo resi conto che in alcuni settori particolarmente sensibili un’armonizzazione sia già oggi possibile. Mi auguro che da qui a pochissimi mesi potremo raggiungere l’accordo, forse già in dicembre, nell’ambito del Consiglio dei Mini-

stri della giustizia. Potremo avere una normativa europea relativa alla esecuzione degli ordini di pagamento, applicabile alle esecuzioni degli ordini di pagamento in cui creditore e debitore si trovano in due Paesi diversi dell'Unione Europea, ma con un'aggiunta importante: la facoltà, senza approvare una nuova legge, che ognuno degli Stati membri possa applicare quella normativa europea anche al proprio diritto interno.

Lo stesso stiamo cercando di fare con gli stessi tempi strettissimi per quelle che, con un termine inglese si chiamano *small claims*, le piccole controversie. Pensiamo a quelle che non superino i 5.000 euro di valore. Anche qui una normativa europea unica, applicabile ai venticinque Stati membri.

Stiamo cercando di fare passi avanti per le obbligazioni non contrattuali. Ho promosso due iniziative in aree estremamente sensibili, quella del divorzio, dello scioglimento del matrimonio e delle successioni, con la pubblicazione di due Libri Verdi. Si tratta, infatti, di aprire un dibattito europeo in merito alla possibile e, a mio avviso, necessaria armonizzazione delle normative riguardanti gli aspetti patrimoniali che conseguono lo scioglimento dei matrimoni e l'esercizio dei diritti successori. E' chiaro che anche se vi sarà, come io spero, un consenso, questo spazio europeo di giustizia crescerà.

In tutto questo qual è il ruolo dei notai? Voi sapete che i servizi della Commissione, la Direzione Generale che da me dipende, già hanno una consuetudine di lavoro con i notai, ed i notai europei costituiscono oggi una forza presente nell'Unione che si pone come interlocutore delle istituzioni dell'Unione Europea. Certamente il lavoro eccellente del Presidente Piccoli – lo ringrazio ancora – sarà portato avanti a gennaio, con altrettanto successo, dal Presidente dei notai lussemburghesi a cui auguro la migliore fortuna per l'inizio del suo mandato nel 2006 e continueremo anche allora a lavorare insieme.

La mia personale convinzione sull'importanza del contributo che il Notariato europeo può dare, viene dal fatto che, come molti di voi sapranno, nel mio Gabinetto uno dei consiglieri speciali che direttamente collaborano con me, è un notaio italiano, il dottor Luigi La Gioia che ringrazio pubblicamente anche qui. È pertanto la prova concreta dell'importanza del contributo che, come ricordato, voi avete già dato e potrete dare. Penso che il primo contributo strategico, e mi permetto di dire politico ancora più che tecnico, è un contributo al valore della legalità. Il valore della legalità in Europa è un principio che consolida la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Quanto più forte è la dimostrazione che le istituzioni dell'Europa rafforzano la certezza del diritto, eliminano la

discrezionalità, eliminano i casi di applicazioni diverse per la medesima fattispecie, tanto più i cittadini europei, che qualche volta hanno dubitato della capacità dell'Europa, saranno rassicurati.

E' qui, proprio, nel valore della legalità che voi rappresentate, esprimendo allo stesso tempo, una grande professione liberale e una pubblica funzione, è un *unicum* nel sistema delle istituzioni e delle professioni, garanti insieme di una professione liberale, ma anche della attestazione che il valore della legalità assume attraverso il vostro lavoro. E' questo, a mio avviso il più forte contributo alla crescita delle istituzioni e del tessuto comune di diritto e, pertanto, dello spazio europeo di giustizia.

Poi certamente un grande contributo in termini di professionalità, che nasce dall'esperienza, dalla capacità che il notariato europeo ha avuto di tessere una rete di relazioni che vanno molto oltre lo spazio anche fisico, geografico, dell'Unione Europea.

Conosco l'esperienza di grande successo che voi avete avviato con il notariato cinese, e mi congratulo fortemente per questo, è un contributo di conoscenza e di applicazione, particolarmente utile per la Commissione Europea che deve formulare proposte, proporre dibattiti pubblici. Quando si pubblica un Libro Verde, si assume una grande responsabilità perché si sottopone ad un osservatorio molto ampio di cittadini, pubblico e trasparente, un dibattito su temi sensibili. Un tema come quello dello scioglimento del vincolo familiare, un tema come le conseguenze dell'esercizio dei diritti successori a livello transnazionale, sono questioni di straordinaria delicatezza, non solo giuridica, ma civile, politica, sociale perché toccano al cuore la vita quotidiana dei nostri cittadini.

Il nostro dovere è aiutare i cittadini a risolvere, almeno in parte, i loro problemi. Per fare questo dobbiamo chiedere aiuto a chi come voi quotidianamente serve il cittadino e gli dà, al tempo stesso, professionalità e certezza del diritto. Ecco perché questo contributo è straordinariamente importante.

C'è un altro aspetto su cui giustamente lei, Presidente Piccoli, ha sempre posto l'accento durante il suo mandato, l'aspetto della formazione. Sembrerà strano forse, a voi che siete professionisti, con una carriera, con dei successi professionali, che io vi parli di formazione. Ognuno di noi, a cominciare da chi vi parla, ha bisogno di una formazione continua, direi permanente, di un aggiornamento sull'evoluzione della giurisprudenza, sul cambio delle leggi, su quella complicazione che sta nella interpretazione della legge la quale non può essere un risultato meramente discrezionale. Occorre, grazie a voi, grazie agli esperti del diritto, arrivare finalmente a delle linee condivise. È ve-

ro che l'interpretazione è un concetto per sua natura suscettibile di cambiare, così come la giurisprudenza, ma se non troviamo delle linee guida comuni, il cittadino resta disorientato.

Ecco perché la formazione è necessaria, non perché voi abbiate bisogno di imparare, nel senso tradizionale della parola, ma perché lo scambio di esperienze, i programmi di lavoro comune tra notai di paesi diversi, l'avvicinamento delle esperienze, lo scambio di opinioni su casi concreti che ognuno di voi ha affrontato, magari con soluzioni diverse, rappresentano un arricchimento professionale. Questo vuol dire anche coniugare, se così posso dire, l'importanza di linee comuni europee con l'attaccamento alla cultura, alla tradizione, alla storia giuridica di ognuno dei Paesi membri.

Ritengo che l'Europa possa crescere senza rinunciare in nulla all'identità, alla tradizione e alla cultura dei popoli di ognuno dei Paesi membri dell'Unione, che sono gelosi di questo, e a cui non vogliono rinunciare. E' chiaro che tale principio porta voi ad essere difensori di una cultura, di una storia, di una tradizione giuridica ma anche sociale e culturale, e al tempo stesso ad essere consapevoli che, se vogliamo risolvere davvero i problemi dei cittadini europei in un mondo che permette velocemente di muoversi, di viaggiare, di spostarsi, bisogna lavorare insieme. Questo è il difficile equilibrio che a voi viene richiesto.

Un ultimo aspetto che riguarda ancora il vostro ruolo, è un aspetto importante nel rapporto con la cosiddetta *società civile*. Io credo che anche qui voi possiate essere quel *trait-d'union*, quel momento che collega le istituzioni, le pubbliche funzioni che voi rappresentate, con il cittadino che si rivolge a voi per risolvere casi concreti della vita quotidiana. Quell'invito che già ieri vi è stato rivolto in Italia dal Capo del Governo italiano di essere con la gente, di scendere tra la gente, di essere protagonisti nella società civile, vale egualmente, direi a maggior ragione, nell'Unione Europea. Noi abbiamo bisogno di un'Unione Europea che scenda dalla torre d'avorio della burocrazia, della lontananza dai cittadini, che si decida finalmente, come ad onor del vero noi stiamo facendo, a semplificare un tessuto di regole che ha poco a che vedere, come diciamo noi in Italia, con la certezza del diritto, perché quando si vuole regolare tutto e comunque tutto nei suoi aspetti particolari, si perde la visione d'insieme.

A voi allora il compito di essere più vicini ai cittadini, di svolgere un ruolo di intermediazione tra le istituzioni e la società, trasmettendo a noi, alle istituzioni l'appello della società in questo o quel problema che non è stato ancora risolto, o che è stato risol-

to male. Questo è un compito essenziale che voi svolgete, lo dico francamente, voi meglio di altri, meglio di coloro che lavorano nei ministeri, nelle istituzioni pubbliche, che guardano l'aspetto pubblico della loro funzione. Ma poi c'è un altro aspetto: il cittadino che chiede e, come voi ben comprendete, se la risposta le istituzioni non la danno, noi saremo ritenuti responsabili di questo e la diffidenza, la sfiducia verso l'Europa aumenterà. Questo non lo possiamo permettere.

Un'ultima considerazione in questo mio intervento che non è la chiusura, ma soltanto l'augurio a voi di un lavoro sempre più strettamente collaborativo con le istituzioni dell'Europa. E' stato detto che questo Primo Congresso dei Notai Europei sarà seguito da altri congressi di successo, ma oggi io posso dirvi che l'Unione Europea, la Commissione Europea, chi vi parla, sono pronti a lavorare insieme a voi. Sono fortemente convinto che una missione che oggi ci appare estremamente chiara, sia quella di ricollegare un circuito che si è spezzato tra i cittadini e le istituzioni; si è spezzato un circuito quando si è pensato che da Bruxelles si potesse decidere la sorte dei popoli. Non è così e non deve essere così. L'incontro con la società civile, l'incontro con le professioni, l'incontro tra le istituzioni e i governi nazionali, territoriali e locali, è la base che ci permetterà di ripristinare questo corto circuito che c'è stato tra Europa e cittadini.

Per quanto riguarda la giustizia, il mio settore, certamente si attendono molte risposte, risposte che migliorino la qualità della vita della gente, perché quando un processo è troppo lungo, quando un processo arriva, allorché ormai il bene della vita si è perduto, il processo non serve più. La giustizia non è più giustizia, può essere semmai, come dicono i giuristi, un risarcimento per equivalente, ma non è quello che io mi attendevo. Io mi attendo un servizio efficiente, rapido, corrispondente alla mia domanda, questo vale per la giustizia, vale per il sistema delle libere professioni e vale per quegli aspetti dei rapporti patrimoniali, familiari, societari, in cui voi siete attori protagonisti.

E' giusto quanto vi è stato detto qualche anno fa, come il Presidente Piccoli ha ricordato, voi siete attori protagonisti, lo siete perché aiutate a far sì che il cittadino europeo si senta un pochino meno solo dinanzi alle istituzioni.