Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa alla creazione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale»

(2001/C 139/03)

Il Consiglio, in data 6 novembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere in data 7 febbraio 2001 in base al rapporto introduttivo del relatore Retureau.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 febbraio 2001 nel corso della 379a sessione plenaria, con 112 voti favorevoli e 1 contrario, il seguente parere.

1. Principali obiettivi e mezzi previsti nella costruzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale

1.1. La proposta si inquadra nel continuo sviluppo della cooperazione giudiziaria, civile e commerciale e della sua inclusione nel diritto comunitario. Essa rappresenta un nuovo passo verso la creazione di uno spazio giudiziario europeo che costituisce un beneficio concreto per il cittadino dell'Unione europea.

1.2. Il mercato interno e la libera circolazione comportano, fra l'altro, la possibilità di far riconoscere e applicare diritti, mezzi di prova, avviare procedure, comporre controversie e ottenere o fare riconoscere decisioni giudiziarie prese in un qualsiasi Stato membro in materia civile e commerciale a partire da uno degli Stati membri, e questo per motivi di certezza del diritto nelle transazioni finanziarie, nei contratti, nella circolazione delle persone, delle merci e nei movimenti dei capitali.

1.3. Una migliore conoscenza dei sistemi giuridici e delle procedure in vigore nei vari paesi costituisce, dunque, uno strumento fra tanti atto a favorire la composizione delle controversie di natura civile o commerciale con risvolti transnazionali [1].

1.4. La proposta all'esame del Comitato prevede di costruire una rete che dovrebbe svilupparsi e ampliarsi a mano a mano che saranno individuati i bisogni e disponibili i relativi mezzi, alcuni dei quali esistono già, sia sul piano nazionale che su quello comunitario, nonché nel quadro delle convenzioni fra Stati. Grazie alla rete di informazione e di coordinamento proposta dalla Commissione, i mezzi propri della rete e gli altri mezzi già esistenti sarebbero meglio coordinati e opererebbero in sinergia per apportare un valore aggiunto a livello comunitario, al fine di consentire ai singoli ed alle imprese di esercitare i loro diritti nonostante le diversità di organizzazione o, addirittura, le incompatibilità tra i sistemi giuridici e amministrativi in vigore negli Stati membri.

1.5. Lo strumento proposto per raggiungere il duplice obiettivo di migliorare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati e di semplificare l'accesso alla giustizia e al diritto per i(le) cittadini(e) e le imprese coinvolti in controversie transnazionali consiste, dunque, in una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale. Questa rete sarebbe allo stesso tempo uno strumento di cooperazione giudiziaria e uno strumento d'informazione a disposizione delle amministrazioni e del pubblico, grazie soprattutto a Internet che ne rappresenterebbe uno degli strumenti privilegiati.

1.6. L'articolo 65 del Trattato che istituisce la Comunità europea parla di questa cooperazione alla quale ha dato impulso anche il Consiglio europeo di Tampere, mentre l'articolo 61, lettera c) ne costituisce, secondo la Commissione, la base giuridica. La forma adottata, cioè la decisione, è giustificata dal fatto che tale cooperazione deve essere applicata in modo coerente in tutti gli Stati membri, con riserva dei protocolli al Trattato sull'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea relativi, da una parte, all'Irlanda, al Regno Unito e, dall'altra, alla Danimarca (il che comporta il possibile rischio di attenuare singolarmente la portata della decisione considerata; si noti, tuttavia, che questi paesi sono parti contraenti della Convenzione dell'Aia e che la proposta di decisione non sostituisce gli accordi internazionali in vigore in materia di cooperazione giudiziaria civile e commerciale).

1.7. Infatti, la realizzazione del duplice obiettivo di un rafforzamento coordinato e omogeneo dei meccanismi di cooperazione giudiziaria in tutta l'Unione, da un lato, e della fornitura al pubblico delle informazioni di carattere pratico in caso di controversie con risvolti transnazionali per assistere le persone fisiche e giuridiche nelle loro iniziative, dall'altro, non deve pregiudicare le competenze proprie degli Stati membri, né ostacolare l'attuazione degli accordi internazionali esistenti e dei meccanismi ad hoc di applicazione.

[1] Parere sugli «Atti giudiziari in materia civile o commerciale», GU C 368 del 20.12.1999, pag. 47, Parere del Comitato sul «Riconoscimento delle decisioni in materia civile e commerciale», GU C 117 del 26.4.2000, pag. 6, Parere del Comitato su «Diritto di visita ai figli», GU C 14 del 16.1.2001 e Parere del Comitato su «L'assunzione delle prove in materia civile e commerciale».

1.8. Evidentemente, è una cosa più facile da dire che da fare, perché l'obiettivo dichiarato di coordinamento, coerenza e cooperazione comunitaria influenzerà necessariamente anche i meccanismi particolari relativi ad alcuni settori specifici della cooperazione giudiziaria internazionale in materia civile e commerciale. Si tratta di una logica di integrazione che prenderà corpo progressivamente e che, pur rispettando i meccanismi particolari esistenti, tenderà, nei fatti, a sviluppare un approccio integrato per tutto il settore della cooperazione giudiziaria civile e commerciale, consentendo anche di sviluppare, contemporaneamente, una cooperazione nei settori non coperti dagli atti comunitari o dagli strumenti internazionali. L'elemento chiave (lettera e) è evidenziato chiaramente nell'affermazione «la rete mira a diventare uno strumento importante, o addirittura essenziale, per realizzare lo spazio europeo di giustizia in campo civile e commerciale. La sfida lanciata dai trattati richiede infatti strumenti che consentano di sviluppare un'impostazione globale e integrata ...».

1.9. La rete sarà basata su «punti di contatto» negli Stati membri, il cui numero e tipo dipenderanno dalle strutture amministrative e giuridiche di ogni Stato. La rete si svilupperà applicando, fra l'altro, le moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione sotto forma di una rete elettronica interna e di un proprio sito Internet specifico all'interno di quello della Commissione. Gli strumenti già esistenti saranno messi in sinergia e il sito centrale li integrerà nel suo sistema di informazione, segnatamente sotto forma di link.

1.10. Tuttavia, secondo la proposta, non si tratta di sostituirsi agli operatori del diritto, ma solo di eliminare la riluttanza a ricorrere ai mezzi esistenti a causa della non conoscenza delle procedure e dell'iter da seguire e del timore di far valere i propri diritti nei casi con risvolti transnazionali.

1.11. L'attuazione di una rete di questo tipo implica la strettissima cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri e la disponibilità di adeguati mezzi materiali e di personale.

1.12. Infine, la rete presenta le caratteristiche di uno strumento flessibile e aperto al cambiamento. Essa si svilupperà con la cooperazione giudiziaria della quale potrà costituire un parametro di riferimento.

1.12.1. La rete è composta da:

— i punti di contatto nazionali designati dagli Stati membri,

— le autorità centrali, le autorità giudiziarie o altre autorità competenti in materia di cooperazione giudiziaria civile e commerciale in virtù degli accordi internazionali pertinenti dei quali uno Stato sia eventualmente parte contraente,

— i magistrati di collegamento previsti dall'azione comune 96/277/GAI [1],

— qualsiasi altra autorità giudiziaria o amministrativa la cui appartenenza alla rete sia giudicata opportuna da uno Stato membro.

1.13. Alcuni punti di contatto nazionali centrali (uno per paese, designato dalle autorità nazionali) fungono da interfaccia tra il livello nazionale e quello europeo della rete coordinato dalla Commissione. Viene presentato un elenco, non esaustivo, dei compiti e delle iniziative e sottolineato il carattere pragmatico e pratico delle attività. Uno Stato membro potrà creare altri punti di contatto limitati nel numero, in funzione della sua struttura territoriale o giudiziaria. Gli Stati membri comunicano alla Commissione tutte le informazioni utili sugli elementi nazionali della rete, ivi comprese le competenze linguistiche.

1.13.1. Si propone che i punti di contatto conoscano un'altra lingua ufficiale dell'Unione oltre alla(e) lingua(e) nazionale(i). La Commissione si incaricherà della traduzione in tutte le lingue ufficiali dell'Unione delle schede pratiche preparate per ogni paese, destinate al «cittadino medio».

1.13.2. I punti di contatto sono a disposizione delle autorità competenti, centrali, giudiziarie o dei magistrati di collegamento; essi possono «indirizzare» una domanda esterna verso l'autorità competente o sopperire all'assenza di un meccanismo giuridico o convenzionale nei casi non coperti da testi comunitari o dalle convenzioni internazionali.

1.14. Ogni paese designerà un pari numero di rappresentanti (quattro) per le riunioni periodiche della rete, convocate dalla Commissione almeno tre volte all'anno, che esamineranno il suo funzionamento e sviluppo, l'elaborazione delle schede pratiche e le iniziative da avviare. Inoltre, la Commissione organizzerà una volta all'anno una riunione allargata per gli animatori dei punti di contatto e dei rappresentanti delle istituzioni amministrative e giudiziarie al fine di procedere a uno scambio di esperienze e di idee e determinare le buone pratiche.

1.15. I contatti all'interno della rete si effettuano senza pregiudizio dei contatti regolari o occasionali già esistenti o che possono essere stabiliti fra le autorità competenti dei diversi paesi sulla base di accordi multilaterali o bilaterali e, in particolare, della cooperazione che può derivare dalle varie convenzioni dell'Aja o del Consiglio d'Europa. Al contrario, fra i punti di contatto e queste autorità si creerà una sinergia e la rete si metterà a loro disposizione per un eventuale aiuto.

---

[1] GU L 105 del 27.4.1996.

2. **Osservazioni generali**

2.1. Se realizzata in uno spirito di complementarità e estesa ai settori non coperti dai meccanismi creati dai numerosi accordi internazionali in vigore nel campo civile e commerciale, la proposta di decisione del Consiglio relativa ad una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, in quanto contribuisce all'informazione dei singoli, degli operatori del settore e delle istituzioni ed amministrazioni sul diritto e sulle procedure applicabili negli Stati membri, può costituire uno strumento utile ed efficace per la risoluzione delle controversie con risvolti transnazionali. Secondo il Comitato, essa costituisce uno strumento fondamentale di cooperazione effettiva e di coerenza giuridica all'interno del mercato unico, un sostegno per i membri dei sistemi giudiziari e degli operatori del diritto, un aiuto per i singoli e le imprese nel caso di controversie con carattere transnazionale in materia civile e commerciale. Il Comitato, quindi, valuta positivamente e approva il contenuto della proposta di decisione su cui è stato consultato.

2.2. La flessibilità prevista nell'attuazione e nell'ulteriore adeguamento della rete e la possibilità concessale di prefiggersi progressivamente nuovi obiettivi e di crearsi nuovi mezzi sembrano realistici perché permettono di tener conto progressivamente dell'esperienza acquisita nel tempo. Questa concezione non è priva di difficoltà al momento della sua applicazione pratica, segnatamente tenuto conto dei due obiettivi della rete (cooperazione giudiziaria e informazione), ma la strategia può rivelarsi fertile se i passi in avanti in questi due settori avvengono in modo tale da permettere un'informazione e un arricchimento reciproci.

2.3. Il Comitato ritiene che la rete dovrebbe sostanzialmente coprire i settori non trattati dalle disposizioni comunitarie o dalle convenzioni, assolvere un compito di informazione nei confronti del pubblico, degli operatori del diritto e dei gruppi che rappresentano le parti sociali o i consumatori, assicurare lo scambio di esperienze e di aiuto tra gli operatori del settore giudiziario, garantendo nel contempo coerenza generale alla cooperazione giudiziaria civile e commerciale.

2.4. Il Comitato ritiene che l'insieme delle proposte e dei servizi previsti siano complessi e chiede che la forma e la natura di questi servizi sia sempre e comunque comprensibile senza sforzo e facilmente per i privati e per le PMI ai quali dovrebbero rivolgersi prioritariamente; inoltre, essi dovrebbero essere accessibili facilmente e gratuitamente, senza che ciò impedisca di mettere eventualmente a disposizione degli operatori nel campo della consulenza e del diritto, nonché delle associazioni, in particolare delle associazioni umanitarie e sociali, di categoria, cooperative, sindacali, eventualmente interessate a temi specifici (sicurezza di determinati prodotti provenienti da un altro Stato membro, conflitti in materia di contratti commerciali o conflitti individuali o collettivi di lavoro transfrontaliero, risarcimento di danni materiali o fisici sopravvenuti all'estero, ecc.) strumenti più tecnici e sofisticati per difendere i loro membri o gli interessi che rappresentano, qualora i problemi superino l'ambito nazionale.

2.4.1. Il Comitato chiede che le schede informative del sito della Commissione presentino link dinamici con basi di dati, comunitarie o nazionali, pertinenti e tali da permettere alle persone, nonché alle associazioni e agli operatori del settore che lo desiderassero di approfondire le loro informazioni.

2.5. Il Comitato ritiene che tutti gli Stati membri dell'Unione attuali e futuri dovrebbero farne parte; per il momento, il Comitato auspica quindi vivamente che i paesi aventi l'opzione della scelta per protocollo (opting in), la scelgano perché tutti i sistemi giuridici dovrebbero contribuire alla rete, se si vuole che essa sia pienamente utile ed efficace.

2.6. Secondo il Comitato il progetto di decisione lascia aperti ancora alcuni problemi:

— non affronta il problema del costo dell'accesso alle basi dei dati;

— la rete giudiziaria e il sistema d'informazione del pubblico costituiscono, agli occhi del Comitato, un vero e proprio servizio pubblico comunitario nel campo della giustizia che il regolamento dovrebbe definire come tale, con le conseguenze che tale nozione comporta, soprattutto in termini d'accessibilità e di gratuità dell'informazione di base;

— non si posiziona chiaramente rispetto all'attività di consulenza e di difesa che sono di competenza delle professioni giuridiche. Se è vero che lo sviluppo della rete e la sottolineatura marcata della promozione di forme alternative di risoluzione delle controversie possono ridurre l'arretrato delle pratiche giacenti presso i tribunali civili e commerciali, è anche vero che potrebbero portare ad un compromesso senza un'autentica assistenza giuridica alla parte più debole (privati, piccole imprese del settore privato o dell'economia sociale, ...) rispetto a gruppi con grandi risorse (servizi legali, consulenza, esperienza), parte più debole che vedrebbe, quindi, eventualmente i propri diritti difesi e protetti nella forma più ridotta;

— non prevede esplicitamente uno spazio di intervento e di partecipazione alla rete e al suo funzionamento, specialmente per quanto riguarda la natura e la forma delle informazioni da mettere a disposizione del pubblico, per le associazioni e gli organismi rappresentanti gli ambienti di categoria e sindacali e altri settori della società civile organizzata, quali le associazioni umanitarie, di consumatori, ecc. che svolgono un importante ruolo di informazione, consulenza e anche intervento nel settore giudiziario in rappresentanza o difesa dei loro membri. Le strutture di base delle organizzazioni, nonché gli eurosportelli per i consumatori e gli Euro Info Centres per le imprese possono offrire altrettanti punti d'accesso all'informazione per il pubblico che dovrebbero essere utilizzati pienamente.

2.6.1. Il Comitato è convinto che le associazioni della società civile organizzata abbiano un ruolo importante, pratico e concreto da svolgere nell'informazione giuridica e in alcune procedure giudiziarie o extragiudiziarie e considera che sotto questo profilo il progetto dovrebbe essere completato.

2.7. Il Comitato fa notare che il contenuto del sistema di informazione destinato al pubblico e quello delle schede pratiche richiederanno uno sforzo rilevante da parte delle autorità nazionali e dei servizi della Commissione; esso auspica che questa grande ambizione possa essere realizzata progressivamente, ma in tempi accettabili, utilizzando evidentemente tutte le possibilità esistenti delle reti di informazione già in funzione a livello comunitario, senza tuttavia dimenticare la necessità di ulteriori e adeguati mezzi finanziari.

2.7.1. A parte la rete d'informazione per il pubblico, secondo il Comitato la migliore e più ampia diffusione possibile delle informazioni esige che nella scuola e anche al di fuori di essa venga impartita un'autentica istruzione in materia d'informazione e d'uso degli strumenti tecnologici come Internet, perché essa è indispensabile per l'esercizio della cittadinanza e per la difesa effettiva degli interessi individuali e collettivi delle persone.

3. **Osservazioni particolari**

3.1. Il Comitato vuole attirare l'attenzione sui problemi, solo superficialmente toccati nella proposta, del finanziamento della rete, non solo dei costi di creazione, bensì anche di quelli di gestione e mantenimento e dei notevoli mezzi materiali di cui dovrà disporre e che, con ogni probabilità, saranno messi a disposizione difficilmente, tenuto conto della situazione dei sistemi giudiziari che in generale soffrono di carenze di personale e di mezzi materiali e finanziari adeguati per il loro normale funzionamento.

3.2. Il Comitato è preoccupato per l'aspetto linguistico: sarà probabilmente indispensabile per i punti di contatto centrali disporre di competenze linguistiche più ampie di quelle previste (una lingua comunitaria non nazionale) ed è automatico pensare in pratica a una sola lingua «veicolare», considerate le importanti diversità dei sistemi e dei concetti giuridici, delle pratiche e dell'organizzazione giudiziaria.

3.3. Per quanto riguarda la base giuridica, il Comitato prende atto del fatto che la Commissione si riferisce all'articolo 61, lettera c) del Trattato CE, ma fa presente che l'articolo 61 rimanda all'articolo 65 il quale non prevede esplicitamente la creazione di una rete giudiziaria. Comunque, fino al 1º maggio 2004 la decisione in questo campo spetta al Consiglio il quale deve decidere all'unanimità.

3.4. Per quanto riguarda la rete di informazione il Comitato intende insistere sulla necessità d'assicurare l'uniformità delle procedure e dei mezzi tecnici e dei software per evitare il rischio di trovarsi in una torre di Babele tecnologica che potrebbe costituire una barriera alla comunicazione. È pertanto indispensabile garantire la compatibilità delle tecnologie e dei programmi che saranno realizzati.

3.5. Deve essere relativizzato il primato dell'informazione al pubblico attribuito a Internet, considerato che in vari paesi la percentuale dei collegamenti privati è relativamente modesta; la proposta dovrebbe tener presente che per ottenere un'informazione adeguata i singoli e le imprese dovranno passare per un intermediario, sia esso associazione o consulente. Ciò è ancora più vero se si considera che un'informazione giuridica grezza non consente ad un privato di avviare e concludere con successo una procedura giudiziaria in un altro paese; la consulenza strategica, tattica e il monitoraggio delle procedure avviate richiede l'assistenza di consulenti qualificati, su base volontaria o non, e di una rappresentanza nel proprio paese e in quello in cui si svolge la procedura; a questo proposito il pubblico deve ricevere precise informazioni e deve sapere a quali associazioni o professionisti può rivolgersi per ottenere consulenza e aiuto.

3.6. Il Comitato insiste anche sul fatto che trattandosi di iniziative riguardanti persone fisiche o giuridiche deve essere assicurata la sicurezza delle comunicazioni tra i punti di contatto e le autorità giudiziarie e amministrative; va garantito il massimo livello di protezione non solo dei dati personali dei singoli, ma anche della riservatezza degli affari commerciali, senza con questo pregiudicare il segreto richiesto nello svolgimento delle inchieste e delle iniziative giudiziarie tra Stati membri.

3.7. Per quanto riguarda la definizione materiale del settore civile e commerciale, il Comitato chiede che la decisione faccia esplicito riferimento alle definizioni della Corte di giustizia. Dato che le azioni civili decise nelle cause penali o tributarie non sono escluse dall'ambito di applicazione della proposta normativa in esame, e che è anche possibile che vengano richiesti documenti la cui qualificazione giuridica da parte dell'organo giudiziale competente non sempre risulta evidente, per tutelare i diritti delle parti in causa sarebbe opportuno aggiungere quanto segue: «... l'organo ricevente qualificherà nel modo più flessibile possibile gli atti la cui natura giuridica non possa venir ascritta chiaramente all'ambito civile o commerciale, pur presentando punti di connessione con tali ambiti».

3.8. In ordine al campo d'applicazione territoriale della proposta, il Comitato ricorda le sue posizioni precedenti sulla natura e sulla competenza delle autorità nazionali che hanno in ciascun paese membro la responsabilità in materia di cooperazione giudiziaria con gli altri paesi membri, vale a dire, in generale, il ministero nazionale o federale della giustizia. Il punto o i punti di contatto nazionali dovranno essere esplicitamente designati e legittimati da tali autorità competenti a livello nazionale. Più in particolare, nel caso dei caratteri specifici di alcuni territori menzionati nell'articolo 299 del Trattato CE e delle responsabilità assunte nei loro confronti da alcuni Stati membri, questi ultimi dovranno creare delle vie legali e amministrative adeguate.

Bruxelles, 28 febbraio 2001.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Iniziativa della Repubblica federale tedesca in vista dell'adozione del regolamento del Consiglio relativo alla cooperazione fra i giudici degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile e commerciale»

(2001/C 139/04)

Il Consiglio, in data 11 ottobre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla iniziativa di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Hernández Bataller, in data 7 febbraio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 febbraio 2001, nel corso della 379ª sessione plenaria, con 117 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. **Introduzione**

1.1. L'obiettivo dell'assistenza giudiziaria internazionale è di rimediare agli inconvenienti dovuti, nell'ambito di un procedimento, all'impossibilità di esercitare il potere giurisdizionale al di fuori del territorio del proprio Stato, al fine di compiere determinati atti procedurali.

1.2. Per portare a buon fine un procedimento concernente rapporti giuridici esterni è necessario realizzare una serie di atti procedurali (ad es. notifiche, ingiunzioni, produzione delle prove) in un altro Stato.

1.3. Il sistema dei mezzi di prova e la loro ammissibilità rispondono a motivazioni tipicamente procedurali. La «lex fori» pertanto stabilisce:

— il regime generale relativo ai mezzi di prova; se si tratta di un numero aperto o chiuso e, in questo caso, quali sono quelli ammissibili;

— a quali condizioni possono essere utilizzati i documenti forniti da un'autorità di un paese straniero.

1.4. I problemi sollevati dalle prove internazionali hanno origine soprattutto nella differenza tra i vari ordinamenti nazionali. Le differenze più significative riguardano tre aspetti:

a) il ruolo maggiore o minore del giudice nel procedimento probatorio. In taluni sistemi quest'ultimo è per buona parte gestito e ordinato dal giudice, in altri invece direttamente dalle parti;

b) l'attività probatoria in quanto tale, che può svolgersi durante il procedimento oppure prima di questa fase. In taluni sistemi l'assunzione delle prove avviene in linea di massima a procedimento già avviato, con le richieste ben definite, mentre in altri sistemi ha luogo prima che inizi il procedimento vero e proprio e prima che vengano stabilite con esattezza le richieste;