Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla notificazione e comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale»

(1999/C 368/16)

Il Consiglio, in data 12 luglio 1999, 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 designato Hernández Bataller, in qualità di relatore generale.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 21 ottobre 1999, nel corso della 367ª sessione plenaria, con 85 voti favorevoli e 2 astensioni il seguente parere.

1. **Introduzione**

1.1. In uno Stato di diritto la legislazione deve stabilire mediante norme giuridiche generali un equilibrio tra i diritti e i doveri di ciascun cittadino. Qualora i diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico così creato vengano lesi, violando una delle norme in questione, occorre un procedimento giudiziario per soddisfare le pretese degli interessati ed al tempo stesso ristabilire l'equilibrio di interessi voluto dal legislatore. L'accesso alla giustizia è pertanto uno dei diritti dell'uomo.

1.2. Conformemente all'articolo 2 del Trattato, l'Unione si prefigge i seguenti obiettivi:

— conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone;

— mantenere integralmente l'acquis comunitario e svilupparlo al fine di valutare in quale misura si renda necessario rivedere le politiche e le forme di cooperazione instaurate dal Trattato allo scopo di mantenere l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie.

1.3. Nell'ambito di tali provvedimenti e per il buon funzionamento del mercato interno, specialmente visto il graduale incremento di nuove forme di contrattazione, come ad esempio il commercio elettronico transfrontaliero, è necessario migliorare e accelerare la trasmissione tra gli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale, ai fini della loro notificazione o comunicazione.

1.4. È importante che per comprendere e far valere i propri diritti, gli interessati godano di garanzie uguali a quelle di cui dispongono dinanzi ai giudici del proprio paese. Al riguardo si deve trovare un equilibrio tra la rapidità dei procedimenti e la certezza del diritto.

1.5. La maggior parte degli Stati membri ha sottoscritto la Convenzione dell'Aia del 15 novembre 1965 relativa alla notificazione e alla comunicazione all'estero di atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, nonché degli strumenti bilaterali o regionali che hanno creato un sistema complesso, eterogeneo e poco efficace.

1.5.1. Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, gli Stati membri hanno concluso, in base all'articolo K.3, paragrafo 2 del Trattato sull'Unione europea, una convenzione relativa alla notificazione e comunicazione negli Stati membri dell'Unione europea degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale, stabilita con atto del Consiglio dell'Unione europea del 26 maggio 1997 [1]. Tuttavia la maggioranza degli Stati membri non ha ratificato tale convenzione.

2. **La proposta della Commissione**

2.1. Poiché la Convenzione del Consiglio del 26 maggio 1997 non è stata ratificata, le norme in essa contenute non sono applicabili. La trasformazione in atto comunitario ne garantirà, in particolare, l'entrata in vigore ad una data certa e uniforme ed in termini ravvicinati.

2.1.1. La proposta di direttiva in esame mira a migliorare ed accelerare la trasmissione, tra gli Stati membri, degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale.

2.1.2. La materia disciplinata dalla convenzione rientra ora nell'ambito d'applicazione dell'articolo 65 del Trattato e la base giuridica della proposta è costituita dall'articolo 61, lettera c) del Trattato CE.

2.1.3. Il nuovo Titolo IV non si applica al Regno Unito ed all'Irlanda, a meno che questi due paesi non optino per la partecipazione, alle condizioni previste nel relativo protocollo allegato ai Trattati; tuttavia tali paesi hanno comunicato la propria intenzione di associarsi pienamente alle attività comunitarie in materia di cooperazione giudiziaria civile. Il Titolo IV non si applica neppure alla Danimarca per effetto del Protocollo relativo a questo Stato.

---

[1] GU C 261 del 27.8.1997.

2.2. La proposta mira a migliorare e semplificare il sistema di notificazione e comunicazione degli atti giudiziari ed extragiudiziali nell'ambito del mercato interno. Ciò rientra nell'obiettivo dell'Unione di realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nel quale gli interessati possano far valere i propri diritti beneficiando di garanzie identiche a quelle di cui godono dinanzi ai giudici dei propri paesi.

2.2.1. A causa degli effetti transfrontalieri, gli obiettivi della proposta giustificano sufficientemente un intervento a livello comunitario. Inoltre, conformemente al principio di proporzionalità, l'atto proposto si limita strettamente al minimo indispensabile per il conseguimento di tali obiettivi.

2.2.2. La proposta di direttiva si fonda sulla Convenzione dell'Aia del 1965, alla quale apporta alcune innovazioni:

— instaura relazioni più dirette tra le persone o le autorità responsabili delle trasmissioni e quelle incaricate di procedere alla notificazione o comunicazione;

— prevede il ricorso ad una serie di mezzi pratici volti a facilitare il compito di dette persone, come i moderni mezzi di trasmissione, un formulario completo e di più facile uso, nonché repertori degli organi riceventi designati dagli Stati;

— per tutelare i diritti delle parti introduce, in particolare, norme nuove in materia di traduzione degli atti;

— istituisce un comitato consultivo incaricato di assistere la Commissione nell'adozione delle modalità applicative;

— sostituisce, nei rapporti fra gli Stati membri e le parti, il sistema di notificazione dei documenti.

2.2.3. La proposta di direttiva, pur riprendendolo in ampia misura, si discosta dal contenuto della convenzione in taluni punti:

— competenze della Corte di giustizia: contrariamente a quanto previsto dall'articolo 17 della convenzione, la direttiva non deve fissare il ruolo della Corte di giustizia;

— adozione delle modalità applicative: la direttiva attribuisce alla Commissione i poteri esecutivi necessari per adottare le modalità d'applicazione del testo;

— rapporto con altri accordi ed intese: la direttiva consente agli Stati membri di accelerare, individualmente o in cooperazione tra di loro, la trasmissione degli atti. L'esercizio di siffatta facoltà è soggetto alla vigilanza della Commissione, alla quale deve essere comunicato il progetto di tali disposizioni;

— riserve: la direttiva non ammette riserve ma solo regimi transitori o specifici che devono essere comunicati alla Commissione e pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee;

— disposizioni formali: alla Commissione incombe il compito di vigilare sull'applicazione della direttiva a partire dalla sua entrata in vigore, di proporre le eventuali modifiche e di informare gli Stati membri ed i cittadini sulle comunicazioni e notificazioni previste dalla direttiva.

3. **Osservazioni di carattere generale**

3.1. Il Comitato esprime soddisfazione per la proposta di direttiva della Commissione, in quanto favorevole allo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea, che comporta anche l'adozione di misure nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia civile, necessarie per il buon funzionamento del mercato interno e per una miglior amministrazione della giustizia.

3.1.1. Il Comitato ritiene che, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, grazie al nuovo impulso di tali misure, i cittadini potranno rafforzare le proprie tradizioni democratiche.

3.1.2. Il Comitato è consapevole dei vantaggi e delle difficoltà che può provocare l'unione tra paesi con culture, sistemi sociali, organizzazioni politiche e sistemi giuridici profondamente diversi, nonostante le basi ed i principi comuni. Occorre comunque far fronte alla crescente domanda della società civile di maggior equità, giustizia e di condizioni comparabili di sicurezza e tutela giurisdizionale.

3.1.3. Il Comitato è per tali motivi convinto che:

— sia necessario rafforzare la fiducia reciproca tra istituzioni europee e nazionali nonché tra queste ed i cittadini europei;

— la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia sia divenuta, dopo la creazione del mercato interno, della moneta unica e delle basi dell'Europa sociale, uno degli obiettivi prioritari più importanti dell'Unione.

3.2. Il Comitato considera sufficientemente giustificata l'adozione della proposta in esame sotto forma di direttiva, ma ritiene che in futuro tale tipo di atti dovrebbero venir presentati sotto forma di regolamento.

3.3. Il Comitato è favorevole alla soppressione del periodo transitorio, per introdurre progressivamente lo «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» previsto dal Trattato di Amsterdam, tenuto conto della mancata o non uniforme trasposizione degli atti adottati in tale ambito dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri nella fase anteriore alla ratifica del Trattato.

4. **Osservazioni di carattere particolare**

4.1.1. Gli obiettivi della proposta riguardano gli «interessati», siano essi persone fisiche o giuridiche, indipendentemente dal fatto che siano cittadini dell'Unione. Il diritto ad un giudizio equo e rapido trascende l'ambito dello statuto della cittadinanza ed è un diritto fondamentale dell'uomo che non dev'essere in alcun caso condizionato dalla nazionalità. Per quanto riguarda inoltre l'impatto della proposta sul funzionamento del mercato interno, la sua entrata in vigore andrà a beneficio sia delle persone fisiche che delle persone giuridiche, ivi comprese quelle appartenenti a Stati terzi.

4.1.2. L'ambito territoriale di applicazione della proposta non viene debitamente giustificato e potrebbe dar adito a confusione in sede di attuazione. Si dovrebbe tener conto delle specificità di determinate aree riflesse nell'articolo 299 del Trattato, e delle responsabilità assunte da taluni Stati membri al riguardo. È necessario precisare in tal senso che, indipendentemente dall'esercizio concreto della notificazione, trasmissione o comunicazione, la designazione degli organismi competenti in materia dovrà essere effettuata dall'autorità nazionale che si assumerebbe la responsabilità esterna dello Stato, avallando di conseguenza la legittimità degli atti degli organismi in questione. Gli Stati membri dovranno definire, in tale contesto, i relativi canali legali ed amministrativi.

4.2. Nel caso di destinatari irreperibili («indirizzo sconosciuto») bisognerebbe prevedere esplicitamente nella proposta che lo Stato ricevente si impegna a «procedere con la massima diligenza per cercare di ottenere, attuando sforzi ragionevoli, l'indirizzo del destinatario».

4.3. A parere del Comitato, il buon funzionamento del mercato interno impone di migliorare ed accelerare la trasmissione degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale tra gli Stati membri, ai fini della loro notificazione o comunicazione.

4.3.1. Il Comitato ribadisce l'importanza dell'esistenza di procedure di ricorso di facile accesso e rapida esecuzione, e sollecita pertanto la Commissione a perfezionare in tal senso la proposta [1]. L'instaurazione di efficaci mezzi di ricorso è un vero e proprio imperativo per gli Stati membri, ed è per tal motivo che sono necessari procedimenti giudiziari in materia civile rapidi ed efficaci, in base ai quali la trasmissione degli atti giudiziari ed extragiudiziali venga effettuata «con la massima celerità» conformemente al «principio di una trasmissione diretta» tra gli organi designati dagli Stati membri.

4.3.2. Secondo il Comitato la soppressione del requisito della legalizzazione dei documenti, nonché delle tappe intermedie tra la spedizione di un atto nello Stato membro d'origine e la sua notificazione o comunicazione nello Stato richiesto, avrà ripercussioni positive sullo sviluppo del mercato interno.

4.4. Dato che le azioni civili decise nelle cause penali o tributarie non sono escluse dall'ambito di applicazione della proposta 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.»

4.5. La rapidità della trasmissione giustifica l'impiego di qualsiasi strumento adeguato, sempre che vengano rispettate determinate condizioni di leggibilità ed affidabilità del documento ricevuto. Bisognerebbe stabilire con chiarezza la responsabilità dello Stato in caso di mancata adozione dei provvedimenti necessari entro «termini ragionevoli».

4.5.1. Il Comitato rileva che, a suo parere, senza pregiudicare l'equilibrio tra rapidità e sicurezza giuridica, la proposta dovrebbe tener conto delle innovazioni tecnologiche e dei nuovi mezzi tecnici ammessi dagli organi riceventi e mittenti, ad esempio la posta elettronica od Internet. In tale contesto il paragrafo 5 dell'articolo 4 sembra prevedere solamente la possibilità di trasmettere i documenti per posta. Ciò andrebbe modificato.

4.6. Mantenere il principio della gratuità dei servizi amministrativi relativamente alle spese di notificazione o comunicazione degli atti giudiziari implica un rafforzamento del principio dell'uguaglianza di fronte alla legge, in quanto agevola l'accesso alla giustizia ed è una condizione per l'efficacia dell'ordinamento giuridico. Il Comitato ritiene che a quanti non dispongano di risorse vada garantito il patrocinio gratuito per tutta la durata dei procedimenti giudiziari.

4.6.1. Qualora le spese dovessero incombere al richiedente, il Comitato ribadisce [2] che il loro importo deve essere accessibile e basato sulle spese effettivamente sostenute.

4.7. Il «manuale» che dev'essere elaborato ed aggiornato dalla Commissione dovrà esser messo a disposizione di tutti gli operatori economici, e più in generale di tutti gli interessati, ad esempio mediante Internet, per diffondere i requisiti richiesti dagli organi mittenti e riceventi.

4.8. Al paragrafo 1 dell'articolo 15 si utilizza il concetto di «persone interessate alla trasmissione di un atto», che risulta giuridicamente vago, soprattutto se si tiene conto del fatto che tale paragrafo garantisce agli interessati un diritto alternativo: quello di effettuare la notificazione direttamente attraverso pubblici ufficiali o funzionari competenti a ragione di una presunta maggior rapidità nell'ottenimento del documento.

---

[1] GU C 407 del 28.12.1998, pag. 50.

[2] GU C 169 del 16.6.1999, pag. 30.

4.8.1. Si ritiene pertanto più opportuno equiparare il concetto di «persone interessate» a quanti siano considerati parte di un procedimento giudiziario conformemente alla normativa processuale dello Stato membro richiedente, o a qualunque persona che, pur non comparendo in un procedimento amministrativo o giudiziario, disponga, conformemente alle legge applicabile a tale procedimento, di facoltà d'azione legale, ivi compresa la possibilità di opporsi.

4.9. Il paragrafo 2 dell'articolo 15 ed il paragrafo 2 dell'articolo 19 contengono una singolare asserzione, il cui valore nel diritto comunitario è praticamente nullo. Il Comitato ritiene che tali paragrafi vadano soppressi conformemente all'obiettivo di uniformità che la proposta di direttiva persegue e per tutelare la sicurezza giuridica degli interessati e degli operatori giuridici coinvolti.

4.10. Il paragrafo 1 dell'articolo 20, che sancisce il prevalere della direttiva — relativamente al proprio campo d'applicazione — sulle convenzioni internazionali concluse dagli Stati membri, risulta del tutto incoerente con la giurisprudenza della Corte di giustizia. Secondo il Comitato tale formulazione andrebbe rettificata per garantire il prevalere della direttiva rispetto alle convenzioni vigenti nelle relazioni tra Stati membri, ma rispettando al tempo stesso gli accordi in vigore tra gli Stati membri ed i paesi terzi [1].

4.11. Il Comitato auspica che venga creato un sistema giudiziario coordinato e coerente nell'intera Unione, e chiede pertanto alla Commissione, al Consiglio ed al Parlamento di:

— sfruttare appieno le nuove competenze offerte dall'articolo 65 del Trattato per elaborare un corpus di norme proprie di diritto civile e per favorire la compatibilità tra i procedimenti civili;

— prevedere misure adeguate per garantire la partecipazione degli attori istituzionali a livello europeo e nazionale, nonché dei rappresentanti della società civile, alla definizione ed all'applicazione delle misure che verranno adottate;

— garantire la massima informazione e sensibilizzazione possibile dei cittadini europei e l'istituzione di servizi di consulenza e assistenza giuridica in tutte le istituzioni dell'Unione, specialmente a livello locale e regionale.

[1] È infatti in tal senso che trova un limite il «presunto» principio del prevalere della direttiva, dato che l'articolo 307 del Trattato si ispira alle disposizioni dell'art. 30, quarto comma, lettera b) della Convenzione di Vienna del 1969, modificata nel 1986. Vedasi anche analogamente la giurisprudenza della Corte di giustizia nella sentenza del 2 agosto 1993, Levy, C-158, Raccolta di sentenze della Corte di Giustizia, I-4287 (considd. 10 e segg., pp. 4304 e sgg.), confermata nella sentenza del 28 marzo 1995, Evans Medical, C-324/93, raccolta di sentenze della Corte di Giustizia, I-563 (considd. 25 e sgg., pp. 605 e sgg.).

Bruxelles, 21 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI