



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0007410 P-4.22.25
del 02/08/2018



20537609

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e, p.c.

Ministero della Giustizia
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1393/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale ("notificazione o comunicazione degli atti") - COM(2018) 379.

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero della Giustizia, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio
dott. Gaetano De Salvo

Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1393/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale ("notificazione o comunicazione degli atti")

- **Codice della proposta:** COM(2018) 379 final del 31 maggio 2018
- **Codice interistituzionale:** 2018/0204(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della giustizia

Premessa: finalità e contesto

La proposta di Regolamento in esame fa riferimento ad uno dei compiti principali dell'Unione europea, ossia lo sviluppo di uno spazio europeo di giustizia in materia civile, che sia basato sui principi di fiducia reciproca e di mutuo riconoscimento delle sentenze, il che presuppone una valida attività di cooperazione transfrontaliera.

In questo settore è ben noto che l'Unione europea ha già adottato alcuni atti normativi relativi alla notificazione e comunicazione transfrontaliera degli atti giudiziari (Regolamento CE n. 1393/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale –notificazione o comunicazione degli atti- e che abroga il regolamento (CE) n. 1348/2000 del Consiglio) e alla cooperazione in materia di assunzione delle prove (Regolamento CE n. 1206/2001 del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile e commerciale).

Questi strumenti sono stati decisamente utili al fine di disciplinare il tema della cooperazione giudiziaria transfrontaliera e quindi l'assistenza giudiziaria in materia civile e commerciale, permettendo di superare il precedente e farraginoso sistema basato sulle Convenzioni dell'Aja tra gli Stati membri.

Occorre considerare che la materia in esame, che fa riferimento ai procedimenti giudiziari con implicazioni transfrontaliere, ha un impatto consistente, se il sistema introdotto è fatto correttamente funzionare, sull'accesso alla giustizia e sulla celebrazione di un processo equo (ed infatti la notificazione o comunicazione non corretta dell'atto che introduce un procedimento è una delle cause più frequenti del rifiuto del riconoscimento e dell'esecuzione delle sentenze). Ne deriva, quindi, che l'efficienza del sistema di assistenza giudiziaria internazionale ha un impatto sul modo in cui i cittadini coinvolti in controversie transfrontaliere percepiscono il funzionamento della magistratura e lo Stato di diritto negli Stati membri. Derivano anche importanti conseguenze sul corretto funzionamento del mercato interno, dato l'elevato numero di controversie transfrontaliere (ammontanti a 3.400.000 nel corrente anno), nelle quali vengono ovviamente richieste notificazioni o comunicazioni in Stati membri diversi da quello in cui si svolge il procedimento. Peraltro, il sistema delle notificazioni comprende anche gli atti "extragiudiziali" (ad esempio nelle procedure di successione innanzi ad un notaio) o situazioni nella quali non vi sia alla base un procedimento giudiziario.

Va evidenziato che il regolamento (CE) n. 1393/2007 prevede canali rapidi e procedure uniformi per la trasmissione degli atti da uno Stato membro ad un altro, ai fini della notificazione o comunicazione e prevede anche norme minime per la tutela dei diritti di difesa, stabilendo inoltre un regime giuridico uniforme per la notificazione o comunicazione, in ambito transfrontaliero diretto, di un atto con il sistema postale.

La Commissione ha comunque avviato, nel 2013, una analisi del sistema in atto, che ha rilevato che l'applicazione del regolamento da parte delle autorità degli Stati membri è soddisfacente, sebbene siano emerse alcune criticità.

Sicché è stata intrapresa, nel 2017, la valutazione dell'adeguatezza della regolamentazione (REFIT), in linea con gli orientamenti per legiferare meglio e per valutare la sua rispondenza ai cinque criteri di valutazione (efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto dell'UE).

E' stato rilevato che il sistema della trasmissione degli atti attraverso gli organi mittenti e riceventi dà risultati insufficienti, poiché opera più lentamente e in maniera meno efficiente rispetto al previsto. Inoltre, i termini previsti dal regolamento non vengono rispettati e non vengono sfruttate le potenzialità offerte dai moderni sviluppi tecnologici (sia per le vecchie abitudini, sia per gli ostacoli giuridici e sia, infine, per la mancanza di interoperabilità tra i sistemi informatici tradizionali).

La valutazione di impatto ha concluso nel senso che il sistema poteva essere migliorato con poco investimento e basandosi sui risultati dell'UE e sulle norme giuridiche esistenti.

In particolare, la comunicazione tramite posta è sicuramente un modo popolare, rapido e relativamente economico di consegna di un atto, ma non è molto affidabile e presenta un alto tasso di insuccesso. La comunicazione diretta rappresenta un mezzo affidabile, ma con accesso limitato.

Donde la proposta in esame che apporta modifiche al regolamento (CE) n. 1393/2007.

Le **finalità** della proposta consistono quindi nell'integrare e migliorare i metodi alternativi di trasmissione degli atti a livello transfrontaliero, con il metodo per via elettronica, al contempo rafforzando la tutela dei diritti di difesa del destinatario. Interventi mirati porranno fine all'incertezza sulla facoltà di rifiuto o sulla disposizione relativa alle decisioni adottate in contumacia. E' palese, dunque, l'incidenza della modifica normativa sulla struttura processuale, oltre che sulla certezza del diritto.

Gli **elementi qualificanti ed innovativi** della proposta possono essere così riassunti:

- si dispone che la comunicazione e lo scambio di atti tra le autorità mittenti e riceventi avvenga per via elettronica, attraverso un sistema informatico decentrato formato da sistemi informatici nazionali interconnessi da una infrastruttura di comunicazione sicura ed affidabile e, solo in casi eccezionali, è previsto l'uso dei canali di comunicazione alternativi;
- è previsto che gli Stati membri forniscano assistenza per individuare il luogo in cui si trova un destinatario di un altro Stato membro;
- in linea con la giurisprudenza CGUE è migliorata la procedura relativa al diritto del destinatario di rifiutare l'atto se esso non è redatto o tradotto in una lingua appropriata;
- è previsto l'utilizzo, da parte dei fornitori del servizio postale, di uno specifico tagliando di ricevuta uniforme in caso di notificazione o comunicazione di atti tramite posta ai sensi del regolamento;
- è prevista la modalità di trasmissione degli atti in via elettronica, come alternativa

all'uso della posta;

- sono previste modifiche che riducono la frammentarietà dei sistemi nazionali in tema di processi *in absentia*: in particolare, è previsto che l'organo giurisdizionale sia tenuto ad inviare un messaggio d'avviso relativo all'avvio del procedimento o della sentenza contumaciale all'account utente disponibile del convenuto contumace; è previsto inoltre che il periodo di tempo disponibile per rimuovere la preclusione sia uniformemente in due anni.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

In virtù del **principio di attribuzione**, l'Unione europea può agire *“esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi determinati (art. 5, par 1 e 2 TUE). L'unione europea, pertanto, dispone delle competenze normative che le sono conferite dal TUE e dal TFUE, mentre qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri”* (art. 4, par. 1, 5 par 2 TUE).

La proposta viene adottata sulla base giuridica rappresentata dall'art. 81 TFUE che, ai paragrafi 1 e 2, così statuisce:

“1.L'Unione sviluppa una cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali, fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali. Tale cooperazione può includere l'adozione di misure intese a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano, in particolare se necessario al buon funzionamento del mercato interno, misure volte a garantire:

- a) il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali e la loro esecuzione;*
- b) la notificazione e la comunicazione transnazionali degli atti giudiziari ed extragiudiziali;*
- c) la compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di giurisdizione;*
- d) la cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova;*
- e) un accesso effettivo alla giustizia;*
- f) l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri;*
- g) lo sviluppo di metodi alternativi per la risoluzione delle controversie;*
- h) un sostegno alla formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari”.*

L'iniziativa è peraltro coerente con gli attuali strumenti dell'Unione nel settore della

cooperazione giudiziaria in materia civile.

Può quindi ritenersi che sia rispettato il principio di attribuzione.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

Se la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione, *l'"esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità"* (art. 5, par. 1).

Stabilisce l'art. 5 citato (par. 3) che in *"in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi della azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri..... ma possonoessere conseguiti meglio a livello dell'Unione"*.

La proposta si occupa di problemi che possono sorgere solo nelle controversie in ambito transfrontaliero e che derivano da un insufficiente livello di cooperazione tra gli Stati interessati o dalla insufficiente interoperabilità e coerenza tra i sistemi nazionali ed i contesti giuridici.

Quantunque non possa essere escluso né evitato che i sistemi giuridici nazionali digitalizzino le modalità di comunicazione, è evidente che i progressi sarebbero in tal caso meno evidenti e molto lenti, per l'assenza del quadro unionale caratterizzato da omogeneità.

La dimensione europea della questione esclude quindi in radice qualsiasi intervento singolo nazionale ed in questo senso deve ritenersi rispettato il **principio di sussidiarietà**, risultando necessaria una azione a livello unionale che serva a rendere più efficace il sistema di cooperazione giudiziaria civile ed a basarla su un unico quadro di riferimento. Va rimarcato che è opinione comune che senza un autentico spazio giudiziario comune le libertà alla base del mercato unico non possano essere pienamente sfruttate.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

L'ultimo dei principi richiamati dall'art. 5 TFUE è quello di **proporzionalità** in virtù del quale *"il contenuto e la forma dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati"*. (Anche il principio in esame, come quello di sussidiarietà, attiene alla modalità di esercizio delle competenze dell'Unione).

La proposta in esame deve ritenersi rispettosa di questo principio in quanto si limita a ciò che è necessario per il conseguimento degli obiettivi. Questi consistono nello stabilire modalità uniformi di trasmissione degli atti da uno Stato membro all'altro ai fini della notificazione o comunicazione di tali atti nell'altro Stato membro.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La proposta in esame merita di essere valutata **positivamente**.

Essa infatti consente di rafforzare l'attuale quadro degli strumenti posti a tutela di interessi di particolare rilievo, quale è il sistema della cooperazione giudiziaria in materia civile, risultando peraltro in linea con la strategia per il mercato unico digitale.

E' indubbio che essa contribuirà a migliorare la rapidità e l'efficienza dei procedimenti

transfrontalieri, diminuendo il tempo per l'invio degli atti da uno Stato ad un altro Stato e riducendo l'utilizzo dello strumento cartaceo, consentendo la registrazione delle fasi del flusso di lavoro e prevedendo anche strumenti per garantire che possano utilizzare il sistema solo i soggetti autorizzati.

La proposta eliminerà gli ostacoli connessi alla mancanza di informazioni sul domicilio del destinatario; aumenterà la qualità del servizio postale, tramite l'introduzione di un tagliando di ricevuta uniforme, riducendo altresì ritardi e costi inutili.

Infine, la proposta incide sui diritti procedurali delle parti, poiché affronta la questione dell'insufficiente tutela del convenuto contro gli effetti delle sentenze contumaciali. Quanto al diritto di rifiuto, essa apporta maggiore chiarezza e prevedibilità con riferimento al destinatario, ma impedisce allo stesso tempo all'attore di abusare del diritto di rifiuto.

Garantisce appieno che sia evitata la discriminazione, posto che rende più accessibile la giustizia per gli stranieri.

E' infine garantita la tutela dei dati personali, rimessa di fatto alla determinazione ed al controllo degli Stati membri.

Quanto alla **tempistica**, sarebbe opportuna una approvazione in tempi abbastanza rapidi, tenuto conto della circostanza che si tratta di un progetto che potrà avere effetti positivi per l'economia del nostro Paese, garantendo uno snellimento omogeneo delle procedure giudiziarie.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi **conformi all'interesse nazionale**, in quanto finalizzate ad assicurare strumenti che consentiranno una maggiore tutela degli interessi dell'Unione.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Nulla da rilevare, per quanto di competenza di questa amministrazione.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Per il **bilancio UE** non è prevista alcuna incidenza.

Per il **nostro Paese**, per quanto di competenza di questa amministrazione, le nuove disposizioni non dovrebbero comportare costi significativi, ed anzi potrebbero rappresentare una fonte di risparmio, in relazione ai servizi postali, al risparmio di tempo dovuto a procedimenti giudiziari più efficienti e ad una riduzione dei costi amministrativi e di lavoro.

Quanto ai costi derivanti dall'attuazione della comunicazione elettronica, essi vengono compensati dal risparmio che deriverà dall'abbandono del sistema cartaceo.

Sono poi previste possibilità di finanziamento, inserite nel programma giustizia e nel meccanismo per collegare l'Europa (CEF)).

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Non v'è dubbio che la proposta potrebbe portare ad una **semplificazione delle procedure**, posto che il pacchetto (ossia la presente proposta e tutte quelle che si inseriscono nel programma della Commissione in tema di cooperazione giudiziaria in materia civile, quale ad esempio, la proposta n. 378) dovrebbe generare benefici per i cittadini e le imprese coinvolti in procedimenti

giudiziari transfrontalieri. Essa aumenta la certezza giuridica e rende i procedimenti più rapidi e meno costosi, e potrebbe incoraggiare i cittadini e le imprese ad intraprendere operazioni transfrontaliere, potenziando in questo modo il funzionamento del mercato interno. I costi generati dalle nuove procedure dovrebbero essere compensati dai benefici che ne deriverebbero in termini di riduzione degli oneri amministrativi e di costi del lavoro.

La materia è attualmente disciplinata dal regolamento (CE) 1393/2001 e dagli artt. 140, 142, 143, 149 e 149 bis c.p.c., sicché si stima che le modifiche apportate dalla proposta avranno un assai limitato impatto sulla legislazione nazionale.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma **non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali** (non coinvolgendo materie anche di competenza decentrata) ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

La proposta è stimata in **termini positivi** sotto il profilo del suo impatto sulla pubblica amministrazione.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La proposta di regolamento in esame può ritenersi di impatto positivo sui cittadini, consentendo un rafforzamento dei sistemi di cooperazione giudiziaria, oltre che il rispetto delle garanzie procedurali.

Essa contribuirà in modo positivo sulla attività di impresa e sul mercato, impedendo situazioni di incertezza che potrebbero influire negativamente sul libero mercato, tramite una azione più efficace nella cooperazione giudiziaria in materia civile.

Altro

Nulla da rilevare.