



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

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0007411 P-4.22.25
del 02/08/2018



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. 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 o commerciale - COM(2018) 378.

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. 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 o commerciale

- **Codice della proposta:** COM(2018) 378 final del 31 maggio 2018
- **Codice interistituzionale:** 2018/0203(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della giustizia

Premessa: finalità e contesto

La proposta di Regolamento in esame fa riferimento ad uno degli scopi 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. 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 assunzioni di prove in altri Stati membri.

Va evidenziato che il regolamento (CE) 1206/2001 (sopra richiamato) già istituisce un sistema di trasmissione diretta e rapida delle richieste di assunzione delle prove tra le autorità giudiziarie e fissa anche il contenuto e la forma che queste richieste devono presentare. Ha indubbiamente snellito il precedente sistema, creandone uno nuovo e più rapido, nel quale si riscontrano rapporti

diretti tra le autorità giudiziarie (trasmissione delle richieste e ritrasmissione delle prove assunte).

La Commissione ha comunque avviato una analisi del sistema in atto, al fine di valutare l'adeguatezza della regolamentazione, 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).

Gli esiti della valutazione hanno riscontrato alcune criticità: 1) i contatti tra gli organi designati dal regolamento avvengono ancora quasi esclusivamente su supporto cartaceo, con effetti negativi sui costi e sull'efficacia; 2) la videoconferenza è usata raramente per le audizioni di persone domiciliate in altro Stato membro.

La proposta in esame mira, dunque, a modernizzare il sistema della assunzione delle prove, in particolare per quanto riguarda la digitalizzazione e l'uso delle tecnologie moderne nella assunzione transfrontaliera delle prove, affrontando peraltro i problemi evidenziati all'esito della valutazione: ritardi e costi per i cittadini, le imprese e gli Stati membri, carenze nella tutela dei diritti in ambito processuale e complessità ed incertezza giuridica.

Le **finalità** della proposta consistono quindi nel migliorare il buon funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e del mercato interno, aumentando l'efficienza e la rapidità dell'assunzione transfrontaliera delle prove, adeguando il regolamento (CE) 1206/2001 agli sviluppi tecnici, sfruttando i progressi ed i vantaggi della digitalizzazione e garantendo un maggiore ricorso alla videoconferenza. Migliorando la certezza giuridica, si aiuta il processo di superamento di ritardi e costi inutili per i cittadini, le imprese e le amministrazioni pubbliche e, al contempo, si colmano le lacune nella tutela dei diritti procedurali delle parti.

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

- si dispone l'obbligo della trasmissione elettronica, come regola generale, delle richieste e delle comunicazioni ai sensi del regolamento 1206/2001, mentre solo eccezionalmente (ossia quando il canale sia interrotto o non adatto alla trasmissione) si potrà fare ricorso ad altri canali;
- si prevede anche un ricorso generalizzato al sistema della videoconferenza nel caso di audizione transfrontaliera di una persona domiciliata in altro Stato membro, che debba essere sentita come testimone, perito, o parte;
- si prevede anche un più facile ricorso alla assunzione della prova da parte di agenti diplomatici o consolari, prescindendo dalla richiesta preventiva di cui all'articolo 17, paragrafo 1;
- si prevede infine che alle prove digitali assunte in uno Stato membro conformemente alla legge nazionale non può essere negata la qualità di prove negli Stati membri unicamente in ragione della loro natura digitale.

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.

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.

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.

La constatazione dei ritardi e dei costi per i cittadini e le imprese causati dal mancato sfruttamento delle potenzialità delle moderne tecnologie per comunicare più rapidamente (si veda il ricorso al cartaceo e lo scarso ricorso al sistema della videoconferenza) portano a ritenere che le modifiche proposte siano indubbiamente utili ai fini del miglioramento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come anche del mercato interno, assicurando l'efficienza e la rapidità nell'assunzione delle prove in ambito transfrontaliero e migliorando quindi la certezza giuridica. Con essa si colmano le lacune nella tutela dei diritti procedurali delle parti.

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** è previsto che la proposta potrebbe comportare un cofinanziamento, in relazione ai costi per lo sviluppo la realizzazione e la manutenzione di mezzi elettronici di comunicazione e scambio degli atti e per l'acquisizione, l'attuazione ed il funzionamento dei sistemi professionali per la videoconferenza (procedure di cofinanziamento possibili sono inserite

nel programma giustizia e nel meccanismo per collegare l'Europa (CEF)).

Per il **nostro Paese**, per quanto di competenza di questa amministrazione, le nuove disposizioni non dovrebbero comportare costi significativi, anche alla luce di quanto appena sopra evidenziato in tema di cofinanziamento ed in considerazione del fatto che i costi potrebbero essere compensati dai benefici derivanti da procedimenti giudiziari più efficienti e da una riduzione degli oneri amministrativi e dei costi del lavoro.

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. 379) 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. Infine, la previsione del riconoscimento reciproco delle prove digitali dovrebbe anche essa ridurre gli oneri per i cittadini e le imprese coinvolti nei procedimenti, limitando altresì i casi di non ammissione di prove elettroniche.

La materia è attualmente disciplinata dal regolamento (CE) 1206/2001 e dall'art. 204 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.