

PROPOSTA DI MODIFICA AL REGOLAMENTO (CE) N. 1393/2007 IN TEMA DI NOTIFICAZIONI E COMUNICAZIONI: RIFLESSIONI DE IURE CONDENDO

di GIULIA TRAVAN

SOMMARIO: 1. La disciplina in tema di notificazioni e comunicazioni ai sensi del Regolamento n. 1393/2007. - 2. Profili problematici della normativa vigente. - 3. La proposta di emendamento. - 4. Conclusioni.

Il Regolamento (CE) n. 1393/2007 disciplina la notificazione e la comunicazione degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale, aspetti nevralgici per la cooperazione giudiziaria europea. Nel 2018 la Commissione ne ha presentato una proposta di modifica¹, al fine di migliorare e velocizzare la trasmissione degli atti e dei documenti tra i diversi Stati membri, mediante l'utilizzo di strumenti di comunicazione informatizzata². L'obiettivo principale è, infatti, quello di garantire procedure efficienti e una tutela effettiva delle parti, in particolare del

¹ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents)*, Bruxelles, 31 maggio 2018. Come disposto dall'art. 24 reg. 1393/2007, entro l'1 giugno 2011 e successivamente ogni cinque anni, la Commissione deve relazionare al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione del Regolamento, proponendone eventuali emendamenti.

La proposta in esame è stata presentata congiuntamente a quella di emendamento del 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, con l'obiettivo della modernizzazione nell'area della cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale.

² 1° e 2° “considerando” della proposta di emendamento del reg. 1393/2007.

convenuto³, nell'ambito di quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che il Trattato sull'Unione Europea si prefigge di creare⁴.

1. Il Regolamento si applica in materia civile e commerciale quando un atto giudiziario o extragiudiziale debba essere trasmesso in un altro Stato membro per la notificazione o comunicazione al destinatario⁵. Queste ultime consistono in procedure differenti, volte a portare gli atti a conoscenza di determinati soggetti e disciplinate nel nostro ordinamento agli artt. 136 e ss. c.p.c.

In Italia, le comunicazioni sono prescritte dalla legge o dal Giudice, al fine di informare il pubblico ministero, le parti, il consulente o gli altri ausiliari e i testimoni dell'emanazione di provvedimenti o del verificarsi di determinati fatti nel giudizio. Sono effettuate dal cancelliere mediante il cosiddetto biglietto di cancelleria, con consegna diretta al destinatario o via posta elettronica certificata.

Le notificazioni, invece, hanno ad oggetto la copia conforme all'originale degli atti e possono essere disposte dalla legge o effettuate da parte dell'ufficiale giudiziario su istanza di parte o su richiesta del pubblico ministero o del cancelliere.

³ *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione del 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")*, Bruxelles, 4 dicembre 2013, p. 2.

⁴ Art. 3, par. 2, T.U.E.

⁵ Art. 1, reg. 1393/2007. Come stabilito nella stessa norma, non concerne la materia fiscale, doganale, amministrativa, né la responsabilità dello Stato per atti o omissioni nell'esercizio di pubblici poteri. Inoltre, non si applica quando il recapito della persona alla quale l'atto deve essere notificato o comunicato sia ignoto.

In precedenza, i referenti normativi sovranazionali si riscontravano nella Convenzione dell'Aja del 15 novembre 1965, relativa alla notificazione e alla comunicazione all'estero degli atti giudiziari e extragiudiziali in materia civile o commerciale e, successivamente, nel Regolamento (CE) n. 1348/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alla notifica e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale.

Pertanto, mentre la notificazione consente una conoscenza integrale dell'atto trasmesso, il contenuto della comunicazione è essenziale e abbreviato.

Quanto alla procedura di trasmissione degli atti disciplinata dal Regolamento in esame, rilevanza centrale hanno gli organi mittenti e gli organi riceventi presenti in ogni Paese, ai quali si affianca un'Autorità centrale nazionale, che ha i compiti di fornire informazioni agli organi mittenti, di individuare soluzioni in caso di difficoltà nella trasmissione e, in ipotesi eccezionali, di inviare la domanda di notificazione o di comunicazione all'organo ricevente competente⁶. Gli organi nazionali dovrebbero utilizzare dei moduli standard predisposti dalla Commissione Europea⁷, compilandoli nella lingua ufficiale dello Stato membro richiesto o in una che questo abbia dichiarato di accettare⁸. Una volta ricevuto l'atto, l'organo ricevente lo notifica o lo comunica nel più breve tempo possibile⁹, comunque entro un mese dalla ricezione, di regola secondo la propria disciplina statale¹⁰.

Già nella versione vigente emerge il principale obiettivo della celerità: non solo si prevede in più disposizioni che le comunicazioni e le notificazioni devono essere effettuate nel più breve tempo possibile¹¹, ma a tal fine si stabilisce l'utilizzo di qualsiasi mezzo idoneo, sempre che il contenuto del documento ricevuto sia fedele e conforme a quello spedito e facilmente comprensibile¹². L'importanza del fattore temporale emerge anche qualora non sia stato possibile trasmettere l'atto, dovendo l'organo rice-

⁶ Art. 3 reg. 1393/2007. In Italia, gli organi mittenti sono gli UNEP presso i vari uffici giudiziari, mentre gli organi riceventi gli UNEP della Corte di Appello di Roma. L'Autorità centrale designata è l'Ufficio Unico degli Ufficiali Giudiziari sempre presso la Corte d'Appello di Roma.

⁷ L'11° "considerando" del reg. 1393/2007, nella versione in inglese, prevede: "*The standard forms set out in the Annexes to this Regulation should be used*".

⁸ Art. 4 reg. 1393/2007. Ai sensi della stessa norma, ogni Stato membro indica le altre lingue ufficiali dell'Unione europea nelle quali accetta che sia compilato il modulo (per l'Italia, il francese e l'inglese).

⁹ Inoltre, ai sensi dell'art. 6 reg. 1393/2007, l'organo ricevente deve inviare al più presto e comunque entro sette giorni dalla ricezione una ricevuta all'organo mittente, eventualmente comunicando la necessità di integrare la documentazione.

¹⁰ L'art. 7 reg. 1393/2007 prevede che l'organo mittente possa richiedere l'utilizzo di una modalità particolare di notifica o comunicazione compatibile con la legge di quello Stato membro.

¹¹ Artt. 4, 6, 7 reg. 1393/2007 e 6°, 7°, 9°, 13° "considerando" reg. 1393/2007.

¹² Art. 4 reg. 1393/2007.

vente informare immediatamente il mittente. Il primo deve comunque continuare ad adottare tutte le misure necessarie alla notificazione o alla comunicazione, salvo che l'organo mittente non ritenga irragionevole il tempo stimato per la procedura¹³.

Norma centrale è l'art. 8 reg. n. 1393/2007, che stabilisce la facoltà del destinatario dell'atto di rifiutarne la ricezione quando non sia redatto o tradotto in una lingua da lui comprensibile o nella lingua ufficiale dello Stato membro richiesto. Egli deve essere informato di tale possibilità mediante un modulo standard e può esercitarla o al momento della notificazione o della comunicazione o con l'invio dell'atto entro una settimana all'organo ricevente¹⁴. In tali casi, quest'ultimo deve darne immediata notizia all'autorità mittente, restituendo la domanda ricevuta, anche al fine di ovviare al rifiuto provvedendo alla traduzione dell'atto¹⁵.

Sul tema, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che non si può rifiutare un atto se gli allegati non tradotti siano soltanto un supporto probatorio, non compromettendo viceversa la comprensione della domanda giudiziale¹⁶. Spetterà dunque al singolo giudice nazionale verificare se sia rispettato o meno il diritto di difesa del ricevente.

Sempre l'art. 8 reg. 1393/2007 stabilisce che la data di avvenuta notificazione o comunicazione è quella in cui l'atto è stato notificato o comunicato secondo la legge dello Stato richiesto¹⁷, eccetto quando vi sia un rifiuto del destinatario. In tale ipotesi, rileva il momento di notificazione o di comunicazione dell'atto e della traduzione, conformemente alla normativa del Paese richiesto. Quando, però, la legge di quest'ultimo prescriva un termine, nei confronti del richiedente deve aversi riguardo alla data originale, in ossequio al principio di conservazione.

¹³ Art. 7 reg. 1393/2007.

¹⁴ Art. 8 reg. 1393/2007.

¹⁵ Art. 8 reg. 1393/2007. Si evidenzia, inoltre, che l'art. 5 reg. 1393/2007 stabilisce un obbligo dell'organo mittente di informare il richiedente della facoltà del destinatario di rifiuto della ricezione dell'atto, qualora non compilato in una delle lingue previste all'art. 8 del Regolamento.

¹⁶ Cfr. Corte giust., 8 maggio 2008, causa C-14/07, *Weiss* (pronuncia resa, in realtà, in relazione al previgente reg. 1348/2000. In tema di rifiuto cfr. anche Corte giust., 28 aprile 2016, causa C-384/14; Corte giust., 16 settembre 2015, causa C-519/13.

¹⁷ Art. 9 reg. 1393/2007.

Una volta conclusa la procedura, all'organo mittente viene inviato un certificato standard di espletamento della notifica o della comunicazione, redatto nella lingua ufficiale dello Stato mittente o in una lingua da questo accettata¹⁸.

Quanto alle spese per la trasmissione degli atti, quelle di traduzione sono a carico del richiedente¹⁹, ma non possono esserne previste di ulteriori nello Stato richiesto, salvi l'utilizzo di forme particolari o l'intervento di un ufficiale giudiziario²⁰. In tali ipotesi è però stabilito preventivamente un diritto forfettario unico, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione²¹.

Disciplina particolarmente rilevante dal punto di vista pratico è quella di mancata comparizione del convenuto in giudizio. Ai sensi dell'art. 19 reg. 1393/2007, il giudice non può pronunciarsi fino a che non sia provata la notifica o la comunicazione secondo le forme prescritte dallo Stato membro richiesto oppure l'effettiva consegna nei confronti del convenuto presso la sua residenza abituale, secondo le procedure indicate nel Regolamento. In ogni caso, al fine di garantire un pieno contraddittorio, la notificazione, la comunicazione o la consegna devono essere avvenute in un tempo congruo a consentire la difesa del destinatario dell'atto²². Tali esigenze devono però essere bilanciate con il principio di ragionevole durata del processo, essendo previsto che il giudice possa emanare sentenza quando siano rispettate le procedure e siano trascorsi più di sei mesi senza riuscire ad ottenere alcun certificato, nonostante la diligenza delle autorità dello Stato richiesto²³.

¹⁸ Art. 10 reg. 1393/2007.

¹⁹ Art. 5 reg. 1393/2007.

²⁰ Art. 11 reg. 1393/2007. La notificazione e la comunicazione possono anche essere direttamente effettuate via posta, utilizzando una lettera raccomandata con ricevuta di ritorno o altro mezzo equivalente (Art. 14 reg. 1393/2007) o per mezzo di ufficiali giudiziari, funzionari o altri soggetti competenti dello Stato richiesto, sempre che quest'ultimo ammetta questo tipo di notificazione o comunicazione (Art. 15 reg. 1393/2007). Soltanto in casi eccezionali, la trasmissione può essere effettuata per via consolare o diplomatica (Art. 12 reg. 1393/2007).

²¹ Art. 11 reg. 1393/2007.

²² Art. 19 reg. 1393/2007.

²³ Art. 19 reg. 1393/2007.

2. Già nel 2013 era stata redatta una prima relazione da parte della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo sull'applicazione del Regolamento²⁴. Nonostante un giudizio in generale positivo, erano già evidenti dei limiti procedurali della normativa, che si sono cercati di superare con la proposta di modifica.

Il problema principale era riscontrato proprio nei tempi necessari alle notificazioni e alle comunicazioni, quantificabili in diversi mesi, a causa di errori nell'invio a organi riceventi non competenti, di frequenti carenze linguistiche, di mancata conoscenza della stessa disciplina regolamentare da parte degli organi degli Stati membri²⁵, oltre all'inidoneità delle attrezzature a disposizione.

Se una soluzione per consentire maggiore celerità veniva individuata nel ricorso a nuovi mezzi informatici, si può rilevare come ciò potrebbe risolvere i problemi soltanto parzialmente, essendo del tutto censurabile che i ritardi siano causati dalla mancata conoscenza della normativa dagli organi competenti, aspetto che risulta ancor più grave rispetto alle questioni linguistiche. Certamente un'informatizzazione garantirebbe una rapidità nella trasmissione degli atti, ma a ciò deve necessariamente accompagnarsi una responsabilizzazione degli organi mittenti e riceventi e delle autorità. Alle stesse conclusioni deve giungersi ancor più per ciò che concerne gli errori nell'individuazione dei soggetti competenti. Tale operazione, infatti, richiede soltanto una semplice ricerca nel sistema appositamente predisposto dall'Unione²⁶, a cui può accedere anche il privato.

Altri profili critici evidenziati riguardavano l'assenza di chiarezza sul ruolo delle autorità centrali nel reperire i recapiti del destinatario dell'atto, essendone in molti casi richiesto un intervento attivo da parte degli organi mittenti. Ancora, si rilevava che spesso le comunicazioni effettuate mediante il servizio po-

²⁴ *Relazione della Commissione* del 4 dicembre 2013, cit.

²⁵ Come si evidenzia nella relazione, ad esempio, in vari casi gli organi riceventi hanno rifiutato richieste in una lingua diversa da quella ufficiale dello Stato membro, nonostante questo abbia accettato altre lingue. Ancora, non sarebbero stati recapitati alcuni atti in quanto non tradotti nella lingua dello Stato ricevente, in violazione dell'art. 8 reg. 1393/2007 (*Relazione della Commissione* del 4 dicembre 2013, cit., p. 10).

²⁶ Ciò è possibile nel sistema e-justice e, nello specifico, al sito web https://e-justice.europa.eu/content_serving_documents-373--maximize-en.do.

stale non vanno a buon fine, seppur relativamente veloci ed economiche. Allo stesso modo, se delle certezze maggiori sul ricevimento degli atti si potrebbero raggiungere con la procedura di cui all'art. 15 reg. 1393/2007, è richiesto un interesse nel procedimento e che tale procedura sia ammessa nel singolo Stato, limitandone così l'utilizzo.

3. La velocità e il rincorrersi delle innovazioni, specialmente nell'ambito delle telecomunicazioni, hanno reso necessaria la presentazione della proposta di emendamento al Regolamento, da accogliersi pertanto favorevolmente, essendo trascorsi più di dieci anni dalla sua emanazione. Nonostante il linguaggio della normativa sia "neutro dal punto di vista tecnologico"²⁷, la Commissione ha ritenuto di dover intervenire a livello unionale e centralizzato, al fine non solo di dettare una disciplina uniforme, ma anche di garantire un'effettiva e più celere modernizzazione dei sistemi, in ossequio al principio di sussidiarietà. Come evidenziato nella Relazione alla Proposta del 31 maggio 2018, infatti, certamente i singoli Paesi potrebbero provvedere autonomamente a una digitalizzazione dei sistemi, ma ciò comporterebbe rischi di lentezza e disomogeneità, considerata anche la generale tendenza ad un rifiuto dell'aggiornamento delle procedure, che richiederebbe l'impiego di specifici studi e risorse.

Le novità proposte riguardano perlopiù l'informatizzazione della trasmissione, per mezzo di un sistema IT decentrato, composto da sistemi nazionali interconnessi, attraverso cui effettuare tutte le comunicazioni e gli scambi di documenti in modo sicuro e affidabile²⁸, garantendo così maggiori celerità e semplificazione. L'uso di mezzi sarebbe soltanto residuale, nel caso di guasti imprevedibili ed eccezionali del sistema, e al solo fine di non pregiudicare la velocità della comunicazione o della notificazione²⁹. Si può ritenere che la predisposizione di tale sistema non comporterebbe particolari difficoltà per l'Italia, essendo già in

²⁷ Relazione alla Proposta del 31 maggio 2018, p. 3.

²⁸ Art. 3a della Proposta del 31 maggio 2018.

²⁹ Sempre in base all'art. 3a della Proposta del 31 maggio 2018, infatti, "*If transmission in accordance with paragraph 1 is not possible due to an unforeseen and exceptional disruption of the decentralised IT system, transmission shall be carried out by the swiftest possible alternative means*".

atto un sistema di notificazione telematica, con cui sarebbe sufficiente un coordinamento.

Di peculiare interesse risulta l'art. 3 c della Proposta, che prevede un onere di assistenza da parte dello Stato membro, qualora il recapito del destinatario non sia conosciuto. Con una disposizione a favore del notificante, si stabiliscono tre modalità alternative adottabili:

- garantire assistenza giudiziaria su richiesta della Corte dello Stato investita del procedimento;
- dare la possibilità alle singole persone di altri Stati membri di chiedere informazioni direttamente a registri e banche dati pubblici attraverso il portale Eurojustice;
- sempre per mezzo del portale Eurojustice, fornire indicazioni pratiche dettagliate sui metodi disponibili per individuare un recapito.

Tale proposta di emendamento è certamente condivisibile in un'ottica di leale collaborazione e di parità di accesso alla giustizia, in ossequio al diritto di non discriminazione di cui all'art. 18 TFUE. Si ritiene, però, che debba essere posta attenzione anche ad evitare l'insorgere di eventuali profili critici, legati alla cosiddetta discriminazione alla rovescia, nei confronti degli operatori interni³⁰.

A fronte dell'informatizzazione e della più ampia possibilità di reperire le informazioni, viene inoltre accentuato il profilo della tutela della sicurezza delle informazioni e la riservatezza dei dati personali³¹, dovendosi, pertanto, congegnare i nuovi sistemi in tal senso.

Oltre a puntuali modifiche volte ad adeguare la procedura all'informatizzazione, altre differenze rispetto alla disciplina vigente si riscontrano nella definizione dei documenti giudiziali, con l'obiettivo di fornire una tutela più incisiva del diritto di difesa, in particolare nel caso di notificazione degli atti introduttivi

³⁰ Il fenomeno della discriminazione alla rovescia è inizialmente emerso in relazione alla libertà di circolazione dei beni, garantendo la normativa europea dei vantaggi nei confronti degli operatori economici transnazionali e, conseguentemente, verificandosi delle situazioni di disparità per chi commerciava soltanto nel mercato statale interno. Sul tema, cfr. Corte giust., 28 gennaio 1992, causa C-332/90, *Steen I*; Corte giust., 16 giugno 1994, causa C-132/93, *Steen II*.

³¹ Proposta di inserimento dell'art. 4 *bis* reg. 1393/2007 e del "considerando" n° 9 *bis* reg. 1393/2007. Proposta di emendamento al 1°, 4°, 9° "considerando" reg. 1393/2007.

del processo³². Quanto poi ai metodi alternativi di trasmissione, si prevede un accesso più ampio a quello diretto e la predisposizione di specifici modelli per le comunicazioni postali, chiarendo la nozione di sostituto ricevente.

Ulteriore emendamento concerne l'ipotesi di mancata comparizione del convenuto, dovendo l'autorità giurisdizionale inviare comunicazione telematica sia dell'avvio del procedimento, sia della sentenza contumaciale. Di particolare interesse in tal senso è la proposta di inserire un nuovo "considerando"³³, nel quale si enuncia che il messaggio al convenuto contumace dovrebbe essere inviato mediante qualsiasi canale disponibile, ricomprendendo nella nozione non solo il recapito telefonico e l'indirizzo di posta elettronica, ma anche l'account privato sui social media. Ciò risulta coerente con gli obiettivi di effettività del diritto di difesa e del contraddittorio, volendo garantire una conoscenza della pendenza del procedimento e la possibilità di parteciparvi.

4. La proposta di emendamento al Regolamento n. 1393/2007 è da accogliersi in modo favorevole, stante la sempre maggior rilevanza dei profili di transnazionalità delle controversie, legata all'apertura del mercato e all'aumento delle relazioni tra operatori di Stati diversi. Un sistema di notificazione e comunicazione efficiente è infatti condizione essenziale per garantire l'accesso alla giustizia e un equo processo³⁴, avendo inoltre ripercussioni sul riconoscimento e sull'esecuzione delle pronunce rese dalle diverse Corti nazionali³⁵.

Alla luce della cooperazione giudiziaria europea, pare necessario un aggiornamento della disciplina, prevedendo l'adozione di strumenti telematici all'avanguardia in linea con l'evoluzione delle nuove tecnologie. Ciò consentirebbe, infatti, maggiori celerità e semplificazione delle procedure, con esiti positivi in tema di efficienza, razionalizzazione e riduzione dei tempi del giudizio.

³² Cfr. art. 1 Proposta del 31 maggio 2018.

³³ "Considerando" n° 8 *bis*.

³⁴ Cfr. Relazione alla Proposta del 31 maggio 2018.

³⁵ Come si evidenzia nella Relazione alla Proposta del 31 maggio 2018, infatti, queste spesso si negano per errori compiuti proprio nella trasmissione degli atti introduttivi del procedimento.

Alla modifica della normativa, però, deve accompagnarsi un impegno da parte degli operatori nazionali nella sua applicazione, in modo tale che non si ripresentino i problemi emersi in precedenza, legati non tanto ad aspetti meramente procedurali, ma a un'inerzia e a una disattenzione nelle operazioni di comunicazione e notifica. Il principale obiettivo di garantire il diritto a un ricorso effettivo, ai sensi dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, può infatti essere certamente agevolato da un emendamento al Regolamento, ma è soprattutto necessaria una responsabilizzazione degli organi nazionali, in una migliore cooperazione nell'amministrazione della giustizia.