

Regolamento n. 1206/2001 relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati Membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile e commerciale

L'assunzione di prove all'estero mediante rogatoria internazionale costituisce la sola possibilità offerta ai giudici nazionali per l'acquisizione di mezzi istruttori in paesi stranieri.

In sede comunitaria si è posto il problema del miglioramento della cooperazione tra le autorità giudiziarie in materia, attraverso l'adozione di uno strumento giuridico vincolante per tutti gli Stati Membri e di immediata portata applicativa.

E' stato pertanto adottato il regolamento relativo alla cooperazione tra le Autorità Giudiziarie degli Stati Membri nel settore dell'assunzione di prove in materia civile e commerciale con il quale è stato introdotto un particolare sistema di assistenza giudiziaria nella cause civili.

La portata innovativa di questo regolamento consiste essenzialmente nel prevedere che la richiesta di assunzione delle prove venga trasmessa in modo diretto e con il mezzo più rapido tra le autorità giudiziarie degli Stati Membri e che l'autorità giudiziaria di uno Stato Membro possa raccogliere le prove, a determinate condizioni, nel territorio di un altro Stato Membro.

A tal fine, in caso di assistenza giudiziaria attiva, cioè di richiesta di assunzione di prova da parte dell'Autorità giudiziaria di altro Stato Membro, è stato abolito il passaggio attraverso le Autorità Centrali. Il giudice italiano potrà quindi rivolgersi direttamente al giudice competente di altro Stato membro, nella lingua ufficiale dello Stato richiesto, indicando le domande o i fatti sui quali verterà l'esame del teste, ovvero la formula specifica da sottoporre alla parte nella ipotesi di giuramento.

La semplificazione rispetto alle previsioni della Convenzione dell'Aja, del 1 marzo 1970, che ha regolamentato sul piano internazionale i rapporti tra gli Stati aderenti (compresi quelli dell'Unione Europea) nel settore dell'acquisizione delle prove all'estero, è tale da consentire non solo tempi di definizione più rapidi, per la evidente abolizione di

un passaggio intermedio, ma anche una più attiva e proficua collaborazione tra le Autorità interessate.

Il giudice cui è rivolta la rogatoria può chiederne la integrazione all'Autorità Giudiziaria richiedente e può comunicare a quest'ultima le ipotesi in cui il teste da interrogare secondo la legge interna, può o deve astenersi dal deporre.

Si tratta di un ruolo di attiva partecipazione che si modula diversamente a seconda del tipo di richiesta, ed è finalizzato ad una maggiore rapidità nell'assunzione del mezzo istruttorio.

A tale riguardo sono stati altresì previsti termini assai ristretti per dare esecuzione alla rogatoria (novanta giorni dalla ricezione della richiesta), in coerenza col principio fissato all'articolo 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo, sulla ragionevole durata del processo.

Con l'obiettivo di una maggiore semplificazione del procedimento sono stati previsti l'adozione obbligatoria di moduli standardizzati (che nella Convenzione dell'Aja era solo consigliata); la possibilità di utilizzo delle moderne tecnologie di comunicazione, (videoconferenze o teleconferenze), se disciplinate dalla legislazione interna dello Stato Membro e se disponibili; e la facoltà concessa all'Autorità Giudiziaria richiedente di procedere direttamente, o tramite persona delegata, all'assunzione della prova in un altro Stato Membro applicando la propria legge nazionale.

Il ruolo del Ministero della Giustizia nel campo della cooperazione giudiziaria civile è sempre stato di notevole rilievo, benché lo stesso abbia subito alcuni mutamenti nel passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina.

In passato, ai sensi della Convenzione multilaterale dell'Aja del 18 marzo 1970 sull'assunzione delle prove all'estero, nonché in applicazione delle convenzioni bilaterali stipulate dall'Italia, il Ministero della Giustizia, che rivestiva il ruolo di Autorità Centrale, svolgeva un'attività di intermediazione che si poneva come passaggio obbligato e momento di collegamento necessario per l'acquisizione e l'esecuzione delle commissioni rogatorie disposte dalle autorità giudiziarie, sia nazionali che straniere.

In pratica il Ministero, ricevuti gli atti della rogatoria, preliminarmente

ne verificava la regolarità formale e l'adempimento delle condizioni stabilite dalle convenzioni internazionali.

In difetto dei requisiti di cui sopra gli atti venivano restituiti all'organo mittente ai fini del loro perfezionamento, altrimenti venivano trasmessi alle autorità diplomatiche per l'assunzione all'estero delle prove richieste dai giudici italiani oppure alle competenti Corti d'Appello per la pronuncia di esecutività prevista per i mezzi di prova disposti dai giudici stranieri.

Nei casi in cui sorgevano difficoltà il Ministero si attivava, spesso in via informale e con la massima disponibilità, per trovare una soluzione adeguata.

Una particolare collaborazione veniva prestata alle autorità consolari italiane all'estero, che sovente prospettavano difficoltà operative o esigenze di armonizzazione con gli ordinamenti giuridici negli Stati in cui erano accreditate, per l'attuazione delle deleghe dei giudici italiani loro conferite ai sensi dell'art. 204 c.p.c., per l'assunzione, nelle rispettive sedi, di mezzi di prova riguardanti cittadini italiani residenti all'estero.

Analoga assistenza veniva fornita alle rappresentanze diplomatiche straniere in Italia, per le rogatorie da chiedersi o già richieste dalle autorità giudiziarie estere.

A tal fine venivano fornite informazioni sul diritto italiano, sostanziale e processuale, nonché sulle formule da usare e sulle procedure da rispettare per l'esecuzione delle relative richieste, anche nella parte relativa all'intervento dei difensori delle parti straniere in sede di acquisizione in Italia dei mezzi di prova.

A seguito dell'entrata in vigore del regolamento, che ha sostituito la Convenzione dell'Aja (la quale continua ad applicarsi ai rapporti tra l'Italia ed i Paesi extracomunitario che l'hanno sottoscritta e ratificata) il ruolo operativo del Ministero è formalmente mutato.

Esso è stato designato quale Organo Centrale ai sensi dell'articolo 3 del detto regolamento ed espleta i compiti ivi indicati che sono, specificamente quelli di fornire informazioni alle autorità giudiziarie, di ricercare soluzioni per le difficoltà che possono sorgere in occasione di una rogatoria, e di trasmettere, in casi eccezionali e su domanda di

un'autorità giudiziaria richiedente una richiesta di assunzione di prove all'autorità giudiziaria italiana competente.

Quanto alle prime due attribuzioni, si rileva la formalizzazione sul piano normativo di compiti che di fatto già venivano svolti dal Ministero al fine di rendere proficua ed effettiva la cooperazione giudiziaria internazionale.

Si rileva pertanto un evidente continuità di ruolo sotto tali profili che si risolve in pratica in un flusso costante di richieste di intervento.

Quanto alla terza attribuzione, la trasmissione diretta delle rogatorie, e l'eliminazione del "passaggio obbligato" attraverso l'Autorità Centrale, ha reso l'intervento ministeriale residuale ed eventuale, nel senso che lo stesso può essere espletato solo a domanda di parte ed in casi eccezionali per curare la trasmissione delle richieste, per le quali possono insorgere difficoltà operative.

A queste attribuzioni vanno aggiunte quelle previste dall'articolo 17, che disciplina la possibilità per l'autorità giudiziaria di uno Stato Membro presso cui pende il procedimento, o da un ausiliario da lui designato, di procedere all'assunzione diretta delle prove in un altro Stato Membro.

In tale caso il Ministero della Giustizia riceve la domanda, che deve essere necessariamente allo stesso trasmessa; decide entro trenta giorni se essa è accoglibile ed a quali condizioni (ove occorra) debba essere eseguita; eventualmente incarica un'autorità giudiziaria interna a partecipare all'esecuzione della richiesta per garantire la corretta applicazione della relativa procedura.

Il Ministero, quale Organo Centrale, ha anche il potere di rifiutare l'assunzione diretta delle prove, benché solo in presenza di talune condizioni, quali il mancato rispetto nella richiesta dei requisiti formali indicati dallo stesso regolamento (e precisamente nell'articolo 4), ovvero il mancato rispetto di requisiti sostanziali, costituiti o dal fatto che la richiesta riguardi materie che non rientrano nel campo di applicazione del regolamento (che, come noto, si applica solo alle cause in materia civile e commerciale), o che tale richiesta sia contraria ai principi fondamentali dell'ordinamento italiano.

Il mancato rispetto dei requisiti formali, è, comunque, suscettibile di

regolarizzazione.

Il Ministero in tale campo ha sempre prestato la propria collaborazione.

Anche la materia dell'assunzione diretta delle prove era disciplinata dalla citata Convenzione dell'Aja.

Sotto il profilo soggettivo, tale facoltà era demandata agli agenti diplomatici o consolari, ovvero ad appositi commissari designati dallo Stato Membro richiedente e autorizzati dallo Stato Membro richiesto.

Sotto il profilo oggettivo, gli atti istruttori potevano riguardare i cittadini dello Stato richiedente, ed a determinate condizioni, anche i cittadini dello Stato nel quale doveva essere raccolta la prova.

Tuttavia i giudici stranieri non potevano procedere direttamente, ma eventualmente solo assistere all'esecuzione della richiesta di assunzione e il Ministero della Giustizia non aveva alcuna specifica attribuzione, in quanto le autorizzazioni anzidette venivano concesse dalle Corti d'Appello del luogo nel quale si doveva procedere all'esecuzione della prova, e le relative richieste venivano ricevute dal Ministero degli Affari Esteri per le vie diplomatiche.

Come si può ben comprendere, nel settore dell'assunzione diretta delle prove, al Ministero è ora demandato, a differenza del passato, un ruolo fondamentale e di primaria importanza. Infatti allo stesso, oltre al compito preliminare di verificare la regolarità formale delle richieste, spetta la nuova funzione di valutare e decidere sulla compatibilità della richiesta con i principi fondamentali dell'ordinamento italiano.

Il Ministero della Giustizia diviene così garante del rispetto dei valori di ordine pubblico che, per principio costituzionale, devono essere salvaguardati anche nei rapporti con gli altri Stati Membri dell'Unione Europea, nell'ambito di applicazione del regolamento in esame.

A tale proposito occorre necessariamente evidenziare che le valutazioni di cui sopra che il Ministero è chiamato ad esprimere, non investono minimamente il merito del caso concreto e l'esercizio della giurisdizione da parte del giudice straniero, ma si esplicano ai fini di garantire il rispetto di quei principi di ordine pubblico interno cui lo Stato italiano non può rinunciare, nei rapporti di diritto internazionale.

A poco meno di tre anni dall'applicazione del regolamento può essere tracciato un primo, seppure sommario bilancio delle ricadute sui tempi di espletamento delle rogatorie internazionali, e, quindi, di riflesso, sulla riduzione dei tempi dei processi, anche nel diritto interno.

E' possibile affermare teoricamente che i rapporti diretti tra autorità giudiziarie semplificano ed accelerano di per sé l'esecuzione delle rogatorie.

Tuttavia sui tempi impiegati dai singoli uffici giudiziari influiscono indubbiamente le diverse condizioni operative e strutturali in cui gli stessi si trovano, per il che è impossibile in questa sede affermare principi generalizzati e fornire dati omogenei.

Per quanto riguarda invece più specificatamente le funzioni di questo Ministero quale Organo Centrale in materia di cooperazione giudiziaria civile, si può sicuramente affermare che questo regolamento è idoneo a consentire una drastica riduzione dei tempi della cooperazione.

Lo dimostra il fatto che finora, questo Ministero non ha mai ricevuto in qualità di Organo Centrale, domande di trasmissione alle autorità giudiziarie competenti per casi eccezionali.

Tuttavia occorre evidenziare talune patologie applicative che investono l'attività di cooperazione di questo Ministero.

Innanzitutto è stata riscontrata, nei confronti di alcuni Stati, una frequente omissione dell'obbligo di trasmissione diretta delle richieste di rogatorie alle autorità giudiziarie e quindi la ripetizione del peggior sistema di avvalersi dell'Autorità Centrale.

Spesso accade inoltre, che alcune autorità giudiziarie straniere che dispongono la rogatoria non indichino nell'apposito formulario l'autorità giudiziaria italiana competente a darvi esecuzione (nonostante la pubblicazione dell'elenco completo degli uffici giudiziari italiani nel sito internet - Atlas - dell'Unione Europea) e si limitino invece ad inviare gli atti a questo Ministero.

Ancora, si è avuta occasione di rilevare che il formulario trasmesso (benché erroneamente) a questo Ministero sia incompleto in alcune parti.

Le omissioni più frequenti riguardano la mancata indicazione della natura e oggetto della causa cui si riferisce la commissione rogatoria e della sommaria descrizione dei fatti.

La patologia applicativa di forse più ingente rilievo, che investe l'interpretazione stessa del regolamento, riguarda il fatto che, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 5, le autorità straniere che chiedono a quelle italiane di procedere all'assunzione delle prove da esse disposte, o che chiedono di procedere direttamente all'assunzione della prova in territorio italiano, non formulino in lingua italiana la richiesta e le comunicazioni di riferimento, ed alleghino il relativo formulario redatto completamente nella propria lingua.

Infine, un altro dato negativo da evidenziare è rappresentato dal fatto che gli uffici giudiziari di alcuni Stati Membri chiedono, nella propria lingua, che gli atti relativi all'assunzione di una prova richiesta al giudice italiano (che devono essere necessariamente redatti in lingua italiana, in applicazione della legge nazionale, cui l'articolo 10 comma 2 espressamente rinvia) siano tradotti nella lingua dello Stato membro richiedente, a cura di questo Ministero o degli uffici giudiziari che hanno assunto la prova.

Questo Ministero è stato ripetutamente interpellato al riguardo sia dagli stessi giudici che dagli uffici di cancelleria.

Il testo del regolamento non è esplicito sul punto, ma attraverso un'attività di studio effettuata dal competente ufficio della Direzione Generale della Giustizia Civile, è stato possibile individuare una soluzione coerente col testo normativo che rinvia espressamente all'articolo 10 comma 2 alla legge nazionale dell'autorità giudiziaria richiesta per tutto quanto concerne l'esecuzione della rogatoria.

Invero, ai sensi dell'articolo 122 del codice di procedura civile in tutto il processo è prescritto l'uso della lingua italiana e l'attività di assunzione di una prova per rogatoria costituisce di per sé attività processuale, pertanto la stessa non può che essere effettuata in lingua italiana.

Non è dato evincere inoltre, dalla lettera del regolamento, alcun onere aggiuntivo di traduzione posto a carico dell'autorità giudiziaria richiesta dell'esecuzione.

A questo Ministero (che come già detto ha anche il compito, in veste di Organo Centrale, di fornire informazioni alle autorità giudiziarie) è stato chiesto da parte del giudice italiano, nel cui territorio il giudice straniero era stato autorizzato ad assumere direttamente una prova ai sensi dell'articolo 17, se sussista o meno l'onere a carico dello Stato richiesto di nominare un interprete al giudice straniero, che ne aveva ripetutamente fatto istanza.

Sempre a seguito di un'attenta attività di studio è stata data risposta negativa al quesito, in base al principio, desumibile sia dalla lettera che dalla ratio del regolamento, che tutti gli oneri afferenti all'espletamento di un'attività rogatoria incombono sull'autorità che la richiede.

Il ruolo di supporto ed informazione di questo Ministero, quale Organo Centrale è stato espletato spesso nei confronti degli uffici giudiziari italiani, e si è concretizzato in frequenti contatti informali volti a fornire informazioni e chiarimenti sia per la soluzione dei problemi sopraevidenziati, sia per la individuazione di opportune modalità operative.