



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 23.2.2012
COM(2012) 71 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**sull'applicazione della direttiva 2003/8/CE intesa a migliorare l'accesso alla giustizia
nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni
relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie**

{SWD(2012) 20 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

sull'applicazione della direttiva 2003/8/CE intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie

1. INTRODUZIONE

In un autentico spazio europeo di giustizia la complessità dei sistemi giuridici e amministrativi non deve scoraggiare i cittadini e le imprese dall'esercitare i loro diritti. I cittadini europei dovrebbero poter rivolgersi con la stessa facilità ai giudici e alle autorità nel proprio o in qualsiasi altro Stato membro. L'accesso alla giustizia non deve essere precluso da costi derivanti dal carattere transfrontaliero di una controversia in materia civile o commerciale.

Già nel 1999¹ il Consiglio europeo aveva invitato il Consiglio e la Commissione a stabilire norme minime che garantiscano un livello adeguato di assistenza giudiziaria nelle cause transnazionali in materia civile in tutta l'Unione. Sulla base della proposta della Commissione del 18 gennaio 2002², il 27 gennaio 2003 il Consiglio ha adottato la direttiva 2003/8/CE intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie (in appresso "la direttiva")³, entrata in vigore il 30 novembre 2004⁴⁵.

Il programma di Stoccolma⁶ ha chiesto una valutazione dell'efficacia degli strumenti giuridici adottati a livello di Unione e, a cinque anni dalla sua applicazione, la Commissione ha deciso di procedere alla valutazione della direttiva⁷.

¹ Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, conclusioni della presidenza.

² Proposta di direttiva del Consiglio intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative all'assistenza giudiziaria e ad altri aspetti finanziari dei procedimenti civili, COM(2002)13 def. – 2002/0020(CNS) (2002/C 103 E/29).

³ Direttiva 2003/8/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie (GU L 26 del 31.1.2003, pag. 41). Rettifica della direttiva concernente il numero di riferimento della direttiva in "2003/8/CE" (GU L 32 del 7.2.2003, pag. 15).

⁴ Giova notare che la direttiva si applica esclusivamente al patrocinio a spese dello Stato nelle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale. Ne sono pertanto escluse le controversie nazionali e le cause amministrative e penali.

⁵ Ad eccezione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), per il quale il termine di recepimento nel diritto nazionale era il 30 maggio 2006.

⁶ Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini (GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1).

⁷ Decisione della Commissione sul programma di lavoro annuale 2010 nell'ambito del programma "Giustizia civile", C (2009) 10659.

Nel 2010 la Commissione ha avviato uno studio⁸ che le fornisce i dati e le informazioni necessari per valutare in modo approfondito il recepimento e l'applicazione della direttiva. Accanto a un'analisi giuridica, lo studio presenta una sezione empirica basata su un'indagine realizzata presso diverse categorie di portatori d'interesse di tutti gli Stati membri⁹.

Inoltre l'applicazione della direttiva è stata discussa con i componenti della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale durante le riunioni del 2006 e del 2010. La Commissione ha anche tenuto conto, ai fini della sua valutazione, di lettere, denunce e petizioni riguardanti la direttiva.

La presente relazione illustra la valutazione della Commissione sull'applicazione della direttiva nel periodo 30 aprile 2004 – 31 dicembre 2010¹⁰. Sebbene la direttiva sia applicabile in vari procedimenti europei, quali il procedimento europeo per le controversie di modesta entità¹¹, e ne sostenga l'applicazione, la presente relazione non contiene informazioni specifiche sull'uso della direttiva nel contesto dei procedimenti europei a motivo del breve intervallo intercorso tra l'entrata in vigore e la raccolta dei dati effettuata nello studio sopra menzionato ai fini della presente relazione.

2. PRINCIPALI ELEMENTI DELLA DIRETTIVA

La direttiva enuncia all'articolo 1 l'obiettivo perseguito: migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie. La direttiva mira a promuovere l'applicazione del principio secondo il quale il patrocinio a spese dello Stato nelle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale deve essere concesso a tutti coloro che non dispongono di mezzi sufficienti, qualora ciò sia necessario per garantire un accesso effettivo alla giustizia. Come ricordato al considerando 5 della direttiva, l'accesso alla giustizia è un diritto generalmente riconosciuto ribadito anche all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹².

La direttiva dispone che ogni persona fisica, che sia parte in una controversia in materia civile o commerciale in uno Stato membro diverso da quello in cui ha la dimora abituale, ha diritto a un patrocinio adeguato a spese dello Stato che le garantisca un accesso effettivo alla giustizia alle stesse condizioni dei cittadini residenti in quello Stato.

⁸ DBB Law “Studio sull'applicazione della direttiva 2002/8/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere e sulla conformità delle legislazioni nazionali di recepimento”, relazione definitiva giugno 2011.

⁹ Complessivamente sono pervenute 545 risposte provenienti da: commissioni di assistenza giudiziaria (53), istituti statistici (13), ufficiali giudiziari (43), giudici (60), avvocati (237), cittadini che si sono rivolti alla giustizia (102) e altri (37).

¹⁰ Lo stesso periodo contemplato anche dall'indagine.

¹¹ Regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità (GU L 199 del 31.7.2007, pag. 1).

¹² Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 364 del 18.12.2000, pag. 1).

“Il patrocinio a spese dello Stato” ai sensi dell’articolo 3 della direttiva riguarda i seguenti servizi:

- la consulenza legale nella fase precontenziosa;
- l’assistenza legale;
- la rappresentanza in sede di giudizio;
- l’esonero totale o parziale dalle spese processuali, comprese le spese derivanti dal carattere transfrontaliero della controversia, e
- gli onorari delle persone incaricate dal giudice di compiere atti durante il procedimento.

Inoltre, la direttiva disciplina i seguenti aspetti:

- l’obbligo di concedere il patrocinio a spese dello Stato alle persone che sono parzialmente o totalmente incapaci di sostenere le spese processuali (articolo 5);
- la possibilità che le autorità competenti degli Stati membri respingano domande di patrocinio a spese dello Stato relative a un’azione giudiziaria che appaia manifestamente infondata (articolo 6);
- le categorie di spese che devono essere coperte dal patrocinio a spese dello Stato, quali le spese di interpretazione, di traduzione dei documenti richiesti dal giudice o dall’autorità competente o le spese di viaggio (articolo 7);
- le categorie di spese che devono essere sostenute dallo Stato membro in cui il richiedente è domiciliato o dimora abitualmente (articolo 8);
- il principio della continuità del patrocinio a spese dello Stato (articolo 9);
- il principio dell’applicazione del patrocinio a spese dello Stato ai procedimenti stragiudiziali (articolo 10);
- il principio della concessione del patrocinio a spese dello Stato per l’esecuzione di atti autentici (articolo 11);
- la designazione delle autorità nazionali degli Stati membri e il conferimento alle stesse delle competenze per accordare o rifiutare il patrocinio a spese dello Stato (articolo 12 in collegamento con l’articolo 14), e
- la presentazione e il trattamento della domanda (articolo 13, in collegamento con l’articolo 15).

L’articolo 21, paragrafo 1, della direttiva dispone che gli Stati membri “mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva anteriormente al 30 novembre 2004, fatto salvo l’articolo 3, paragrafo 2, lettera a), che è recepito nella legislazione nazionale entro il 30 maggio 2006”.

3. RECEPIMENTO E APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA

3.1. Aspetti generali

Prima dell'entrata in vigore della direttiva, il patrocinio a spese dello Stato in materia civile era garantito soltanto in alcuni Stati membri in applicazione di accordi internazionali o del diritto interno. Gli accordi potevano essere bilaterali o multilaterali,¹³ ma in entrambi i casi l'ambito di applicazione era limitato. Con l'adozione e il recepimento della direttiva la situazione negli Stati membri è diventata, in generale, più chiara e uniforme.

Entro la fine del periodo di riferimento, tutti gli Stati membri¹⁴ avevano introdotto, in conformità della direttiva, un sistema di patrocinio a spese dello Stato in materia civile destinato ad aventi diritto domiciliati in altri Stati membri. La legislazione degli Stati membri che recepisce la direttiva è riportata nel documento di lavoro dei servizi della Commissione¹⁵ che correda la presente relazione.

Benché l'interpretazione delle singole disposizioni possa variare da uno Stato membro all'altro, il recepimento della direttiva non ha praticamente mai dato luogo a controversie o reclami. L'unica sentenza della Corte di giustizia riguardante la direttiva risale al 22 dicembre 2010¹⁶.

3.2. Condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato

3.2.1. Il principio unanimemente riconosciuto del patrocinio a spese dello Stato a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti

Le disposizioni dell'articolo 5, paragrafo 1, che stabiliscono che il patrocinio a spese dello Stato deve essere concesso alle persone sprovviste delle risorse sufficienti per sostenere le spese processuali di cui alla direttiva, sono state recepite in tutti gli Stati membri. Lo stesso vale per l'articolo 5, paragrafo 2, che prevede che la situazione economica degli aventi diritto deve essere valutata tenendo conto di diversi elementi oggettivi.

Inoltre, la direttiva ammette la possibilità che vi siano notevoli differenze nei livelli di vita nei singoli Stati membri ed ha disposto che, laddove sono definite delle soglie, tali soglie possono essere superate qualora il richiedente dimostri di non poter sostenere le spese processuali a motivo della differenza del costo della vita tra lo Stato membro del domicilio o della dimora abituale e quello del foro. Con una sola eccezione¹⁷, questa disposizione è stata recepita da tutti gli Stati membri.

3.2.2. Il recepimento del concetto di "importanza" della controversia per il richiedente

La direttiva consente agli Stati membri di optare per un sistema che consente alle autorità competenti di respingere le domande relative a un'azione giudiziaria che appaia

¹³ Cfr. ad esempio la Convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 intesa a facilitare l'accesso internazionale alla giustizia e l'Accordo europeo sulla trasmissione delle richieste di assistenza giudiziaria gratuita, firmato a Strasburgo il 27.1.1977.

¹⁴ La Danimarca non rientra nel campo d'applicazione della direttiva.

¹⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione [inserire numero]

¹⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2010 nella causa C- 279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH/Bundesrepublik Deutschland*.

¹⁷ La Slovacchia non ha recepito integralmente tale disposizione.

manifestamente infondata¹⁸. Tale possibilità è prevista da molti istituti nazionali di patrocinio gratuito ed è stata accolta dalla maggioranza degli Stati membri, che in tal modo si tutelano da domande inconsistenti.

Tuttavia, l'articolo 6, paragrafo 3, stabilisce che nel decidere sul merito di una domanda, gli Stati membri sono tenuti a prendere in considerazione "l'importanza del caso specifico per il richiedente". A quanto pare, il concetto di "importanza del caso specifico per il richiedente" si presta a differenti interpretazioni negli Stati membri. È di fatto difficile stabilire se tale "importanza" abbia connotazione finanziaria o debba essere valutata in una prospettiva etica o attenga piuttosto ad altri criteri, nel caso ad esempio di una domanda che verta sui diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali.

4. PROCEDIMENTI RELATIVI ALLA DIRETTIVA

4.1. Contenziosi

L'attuazione del principio del patrocinio a spese dello Stato in materia civile pone pochissime difficoltà agli Stati membri in caso di contenzioso. Tuttavia, la situazione varia alquanto in presenza di procedimenti stragiudiziali e in relazione all'esecuzione delle decisioni giudiziarie e degli atti autentici.

4.2. Procedimenti stragiudiziali

Per quanto riguarda i procedimenti stragiudiziali, l'articolo 10 della direttiva stabilisce che il patrocinio a spese dello Stato è esteso ai procedimenti stragiudiziali qualora l'uso di tali mezzi sia richiesto dalla legge ovvero qualora il giudice vi abbia rinviato le parti in causa. Il concetto di procedimento stragiudiziale varia tra gli Stati membri e l'interpretazione dell'articolo 10 può occasionalmente sollevare difficoltà e dar luogo a un'applicazione disomogenea. A volte i procedimenti stragiudiziali disposti dal giudice¹⁹ o richiesti dalla legge²⁰ non sono ammissibili al patrocinio in alcuni Stati membri.

4.3. L'esecuzione di sentenze e di atti autentici

Gli articoli 9 e 11 della direttiva riguardano rispettivamente l'esecuzione di sentenze e di atti autentici.

L'articolo 9, paragrafo 2, dispone che il beneficiario del patrocinio a spese dello Stato nello Stato membro del foro riceve il patrocinio previsto dalla legislazione dello Stato membro in cui viene chiesto che la sentenza sia eseguita o dichiarata esecutiva. Sebbene non tutti gli Stati membri diano la medesima interpretazione riguardo alla determinazione se la concessione di tale patrocinio sia automatica o se il beneficiario debba presentare domanda nello Stato membro di esecuzione, è opportuno sottolineare che la maggior parte degli Stati membri ha recepito correttamente questa disposizione²¹.

L'articolo 11 stabilisce che il patrocinio a spese dello Stato è concesso per l'esecuzione di atti autentici in un altro Stato membro. Anche se la maggior parte degli Stati membri ha recepito

¹⁸ Articolo 6, paragrafo 1.

¹⁹ Ad eccezione di Irlanda, Estonia, Cipro, Ungheria, Finlandia e Regno Unito.

²⁰ Ad eccezione di Irlanda, Estonia, Cipro, Ungheria, Austria, Finlandia e Regno Unito.

²¹ Ad eccezione di Irlanda, Estonia, Lituania, Romania, Slovenia e Finlandia.

questa disposizione²², due aspetti hanno tuttavia sollevato problemi nella pratica: in primo luogo, il concetto di atto autentico non esiste in tutti gli Stati membri e, in secondo luogo, l'articolo 11 non specifica quale Stato membro sia tenuto a sostenere tali costi, sebbene sia logico pensare che, per analogia, si applichino gli articoli 7 e 8 sulla condivisione dei costi tra lo Stato membro del foro e gli Stati membri di dimora abituale del richiedente il patrocinio a spese dello Stato.

5. COSTI AMMESSI AL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO DALLA DIRETTIVA

La direttiva elenca una serie di costi che gli Stati membri devono sostenere in relazione al patrocinio a spese dello Stato nelle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale.

5.1. Costi relativi ad assistenza, rappresentanza, servizi di interpretazione e traduzione

Il principio della concessione del patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti giudiziari è molto diffuso tra gli istituti nazionali del patrocinio gratuito.

Tutti gli Stati membri hanno pertanto recepito le disposizioni della direttiva che elencano, tra i costi assunti dal patrocinio a spese dello Stato, quelli relativi all'assistenza legale o alla rappresentanza in sede di giudizio e ai servizi di interpretazione e traduzione²³.

5.2. Spese di viaggio

L'articolo 7, lettera c), della direttiva prevede che il patrocinio a spese dello Stato copra le spese di viaggio quando la presenza fisica in aula delle persone che debbono esporre il caso è richiesta a norma di legge o dal giudice di detto Stato membro. Questa norma è stata recepita fedelmente dalla maggior parte degli Stati membri²⁴. La Commissione sottolinea che l'obbligo di sostenere le spese di viaggio costituisce un elemento fondamentale della direttiva, in quanto tali costi sono necessariamente inerenti a una controversia transfrontaliera. Inoltre, la direttiva limita l'incidenza finanziaria a carico degli Stati membri, in quanto ne circoscrive l'obbligo ai procedimenti in cui è richiesta la presenza fisica in aula delle persone interessate.

5.3. L'assistenza di un avvocato locale finché la domanda di patrocinio a spese dello Stato non sia pervenuta nello Stato membro del foro

L'articolo 8 prescrive che lo Stato membro di dimora abituale del richiedente deve sostenere i costi connessi all'assistenza di un avvocato locale per il richiedente finché la domanda di patrocinio a spese dello Stato non sia pervenuta nello Stato membro del foro.

L'attuazione coerente di questa disposizione pone alcuni problemi. Da un lato, spetta al giudice del paese di dimora abituale nominare un avvocato. Dall'altro, l'articolo 8 prevede l'obbligatorietà solo di determinati costi, quelli connessi all'avvocato locale e alla traduzione dei documenti, ma le spese di viaggio per la comparizione dinanzi al giudice competente a

²² Irlanda, Grecia, Estonia, Cipro, Ungheria e Slovacchia hanno recepito in modo incompleto questa disposizione.

²³ Articolo 3, paragrafo 2, lettera b), e articolo 7, lettere a) e b).

²⁴ Belgio, Bulgaria, Irlanda, Slovenia e Regno Unito hanno recepito questa disposizione in modo incompleto.

stabilire se il patrocinio deve essere concesso non sono contemplate dalla direttiva. Inoltre non è chiaro se la domanda possa essere valutata prima della nomina dell'avvocato locale, e, in quest'ottica, se il richiedente deve soddisfare le condizioni per il patrocinio a spese dello Stato nello Stato membro di domicilio²⁵.

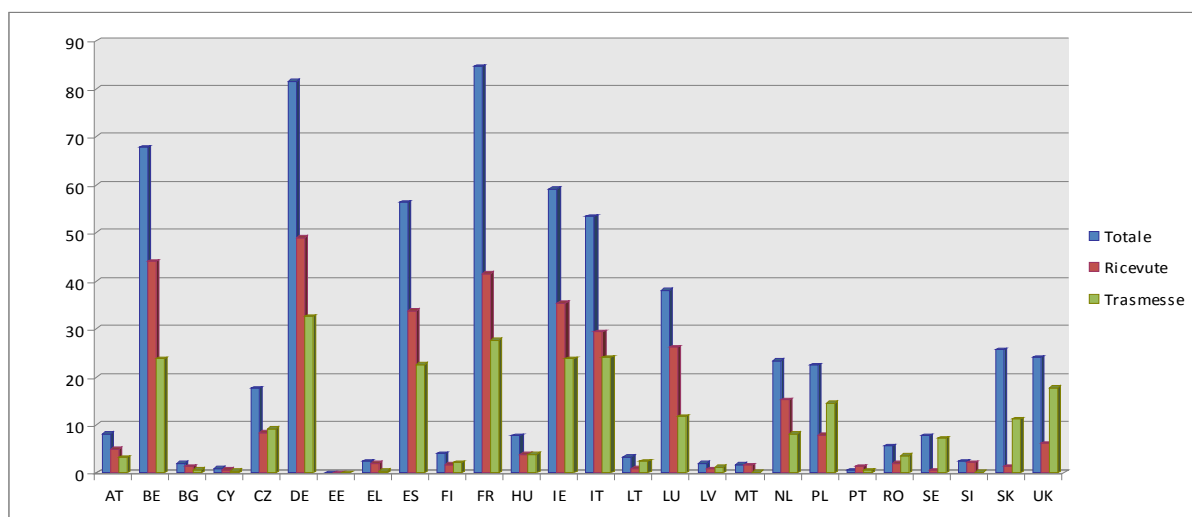
6. OSSERVAZIONI SULL'APPLICAZIONE PRATICA DELLA DIRETTIVA

6.1. Aspetti generali

Nel periodo 2004-2009 il numero di persone che hanno beneficiato del patrocinio a spese dello Stato in controversie transfrontaliere è aumentato solo in misura limitata. Il sondaggio Eurobarometro n. 351²⁶ dimostra che solo il 12% degli intervistati nell'UE è a conoscenza della possibilità di ottenere il patrocinio a spese dello Stato in materia civile e commerciale²⁷.

La situazione può essere spiegata dal fatto che l'esistenza dello strumento non è molto conosciuta nemmeno tra gli operatori del diritto. Il numero limitato di domande può dipendere anche dal campo di applicazione della direttiva, circoscritto al diritto civile e commerciale²⁸.

Secondo i dati disponibili, solo in due casi il numero totale delle domande di patrocinio a spese dello Stato nelle controversie transfrontaliere trattate da uno Stato membro ha raggiunto quota 100²⁹.



Legenda: Numero medio di domande per Stato membro, tra il 2005 e il 2009, dove R si riferisce alle domande ricevute nello Stato membro e T si riferisce alle domande trasmesse a un altro Stato membro³⁰.

²⁵ Nonostante possibili incertezze interpretative dell'articolo 8, lettera a), si può concludere che Repubblica ceca, Romania e Slovacchia hanno recepito in modo incompleto questa disposizione.

²⁶ Speciale Eurobarometro n. 351: Giustizia civile, ottobre 2010
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_351_en.pdf.

²⁷ La conoscenza del patrocinio nelle cause transfrontaliere è più diffusa tra gli interpellati sloveni e olandesi (28%); Per contro, il livello minore di conoscenza si registra in Portogallo (7%), Irlanda (8%), Germania (8%) e Polonia (8%).

²⁸ La relazione non contiene osservazioni sull'applicazione pratica della direttiva in relazione alle controversie nell'ambito del procedimento europeo per le controversie di modesta entità in quanto il regolamento è entrato in applicazione solo nel 2009.

²⁹ In Francia nel 2006 e nel 2008.

6.2. Campo di applicazione

Sebbene il principio del patrocinio a spese dello Stato nelle cause transfrontaliere sia ormai consolidato in tutti gli Stati membri, sono emerse alcune complicazioni pratiche. Sono emerse differenze interpretative per quanto riguarda la definizione del campo di applicazione della direttiva, vale a dire le controversie in materia civile e commerciale. Inoltre si è osservato che la definizione di controversia transfrontaliera³¹ non contempla una serie di situazioni che sembrerebbero comportare implicazioni transfrontaliere³²..

6.3. La designazione degli operatori del diritto

Le modalità di nomina degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato variano da uno Stato membro all'altro. Capita che i ricorrenti abbiano difficoltà a farsi assegnare un avvocato che sia in grado di comprendere non solo la lingua, ma anche il sistema giuridico del beneficiario del patrocinio a spese dello Stato.

6.4. Condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato

Le differenze del costo della vita tra gli Stati membri sono state prese in considerazione dalla direttiva³³, ma non esistono criteri oggettivi che stabiliscano in che modo si debba tener conto di tali differenze. Inoltre, i documenti presentati da un richiedente domiciliato in un altro Stato membro a sostegno della sua situazione economica possono essere difficili da valutare per lo Stato membro che deve fornire il gratuito patrocinio.

6.5. Costi contemplati dalla direttiva

Per quanto riguarda l'assunzione, nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato, delle spese di rappresentanza o assistenza legale fornita da un avvocato, le modalità di scelta e designazione dell'avvocato differiscono sensibilmente tra gli Stati membri. In molti Stati membri gli avvocati lamentano la lentezza dei pagamenti e il livello estremamente ridotto degli onorari. Tuttavia, tale situazione non è imputabile alla direttiva, ma vale anche per il patrocinio a spese dello Stato nelle cause nazionali.

7. OBBLIGO D'INFORMAZIONE PER GLI STATI MEMBRI

L'articolo 18 della direttiva prevede che le autorità nazionali competenti collaborino al fine di assicurare l'informazione del pubblico e degli operatori del diritto riguardo ai diversi sistemi di patrocinio a spese dello Stato, in particolare tramite la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale³⁴.

³⁰ Il numero delle domande trasmesse non corrisponde per forza al numero delle domande ricevute perché è possibile presentare domanda direttamente all'autorità competente dello Stato membro del foro.

³¹ Articolo 2 della direttiva.

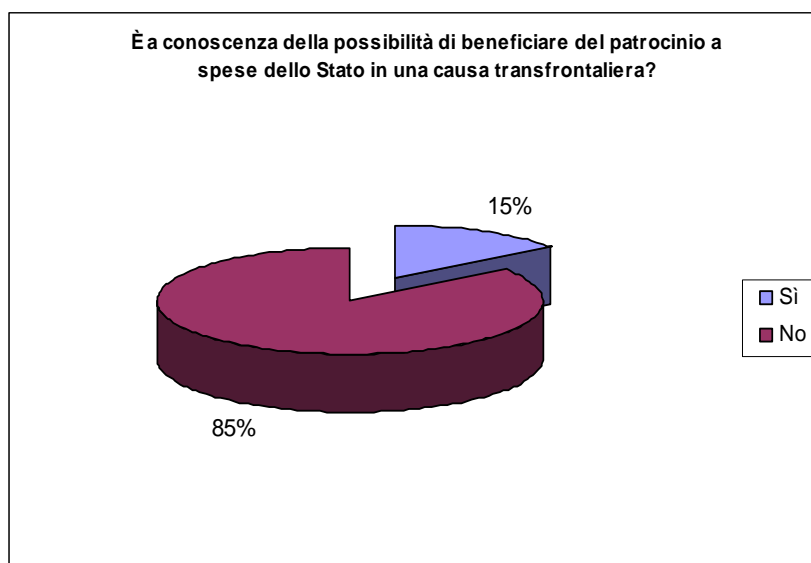
³² Ad esempio in relazione ai costi della convocazione, da parte di un ufficiale giudiziario, di una persona residente in un altro Stato membro dinanzi ad un giudice nazionale.

³³ Articolo 5.

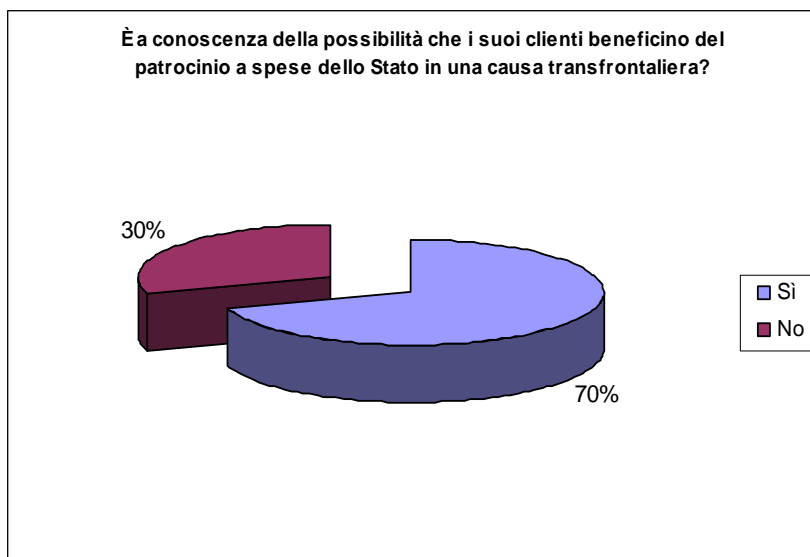
³⁴ Cfr. decisione 2001/470/CE del Consiglio del 28 maggio 2001, relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale (GU L 174 del 27/06/2001) e la decisione n. 568/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che modifica la decisione 2001/470/CE del Consiglio relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e

La Commissione constata che la direttiva è poco conosciuta dai cittadini, dagli operatori del diritto e dalle associazioni nazionali delle professioni legali, come evidenziato dal sondaggio:

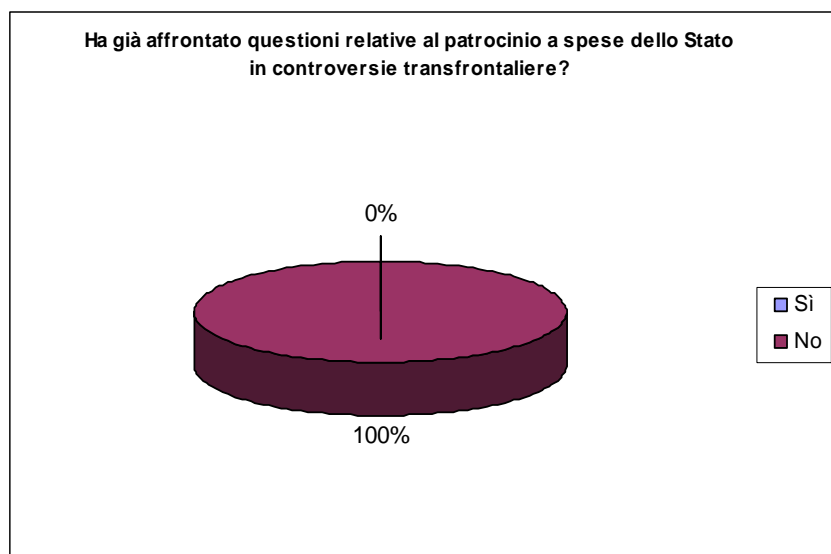
Cittadini che si sono rivolti alla giustizia: solo il 15% dei cittadini è a conoscenza della direttiva.



Gli avvocati sono meglio informati del diritto al patrocinio a spese dello Stato nelle cause transfrontaliere in materia civile e commerciale, e, peraltro, sono favorevoli ad estenderlo ai rapporti con i paesi terzi: il 30% degli avvocati conosce i vantaggi della direttiva.



Gli ufficiali giudiziari si distinguono per il fatto che nessuno degli interpellati aveva fatto ricorso alla direttiva.



La Commissione conclude che gli Stati membri devono intraprendere maggiori sforzi per conformarsi all'articolo 18, vale a dire assicurare l'informazione del pubblico e degli operatori del diritto riguardo ai diversi sistemi di patrocinio a spese dello Stato in materia civile e commerciale, come richiesto dalla direttiva.

8. IL CONTRIBUTO DELLA COMMISSIONE ALL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

Mentre gli Stati membri restano i principali responsabili del recepimento e della corretta applicazione della direttiva, la Commissione ha contribuito alla sua attuazione nel periodo di riferimento come segue:

La Commissione ha istituito il comitato di cui all'articolo 17 della direttiva; ha adottato nel 2004 e nel 2005 due decisioni di cui all'articolo 16, rispettivamente una decisione che introduce un formulario uniforme per le domande di patrocinio a spese dello Stato e una decisione che introduce un formulario uniforme per la trasmissione delle domande di patrocinio a spese dello Stato³⁵.

I formulari introdotti dalle decisioni sono disponibili in formato elettronico sul sito "Atlante giudiziario europeo in materia civile"³⁶ sin dal 2006, e saranno disponibili a breve nel portale europeo della giustizia elettronica³⁷ anche in formato dinamico. Le informazioni sulle autorità competenti di cui all'articolo 14 sono state pubblicate nell'Atlante. Inoltre, dal 2007 sono disponibili sul sito web della Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale le informazioni sul patrocinio a spese dello Stato in materia civile nell'UE.

³⁵ Decisione 2004/844/CE della Commissione, del 9 novembre 2004, che adotta un formulario per le domande di patrocinio a spese dello Stato, in applicazione della direttiva 2003/8/CE del Consiglio e della decisione 2005/630/CE della Commissione, del 26 agosto 2005, che adotta un formulario per la trasmissione delle domande di patrocinio a spese dello Stato, in applicazione della direttiva 2003/8/CE del Consiglio.

³⁶ http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/la_information_en.htm.

³⁷ <https://e-justice.europa.eu/home.do?action>.

Nel periodo di riferimento della relazione la Commissione ha organizzato due riunioni della Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale sull'attuazione della direttiva. La Commissione ha anche effettuato due sondaggi Eurobarometro per conoscere il livello di consapevolezza delle norme sul patrocinio a spese dello Stato.

Infine, ha effettuato una verifica della piena conformità delle misure nazionali di recepimento di tutti gli Stati membri, completata nel 2010.

9. RAPPORTI TRA GLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA E I PAESI TERZI IN MATERIA DI PATROCINIO A SPESE DELLO STATO IN MATERIA CIVILE

I rapporti tra gli Stati membri e i paesi terzi in materia di patrocinio gratuito poggiano su convenzioni internazionali e sul diritto interno, e variano da uno Stato membro all'altro. La convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali³⁸ non contiene norme specifiche riguardo al gratuito patrocinio, e l'accordo europeo del 1977 sulla trasmissione delle richieste d'assistenza giudiziaria³⁹ riguarda unicamente le procedure relative al patrocinio a spese dello Stato nelle cause transfrontaliere. La Convenzione dell'Aia del 1980 intesa a facilitare l'accesso internazionale alla giustizia⁴⁰ si applica soltanto ad alcuni Stati membri⁴¹ e paesi terzi⁴². A norma dell'articolo 20 della direttiva, nelle cause fra gli Stati membri la direttiva prevale sull'accordo europeo e sulla convenzione dell'Aia intesa a facilitare l'accesso internazionale alla giustizia.

L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione dell'Aia intesa a facilitare l'accesso internazionale alla giustizia⁴³ potrebbe portare ad un'applicazione uniforme della convenzione in tutta l'Unione e potrebbe attrarre l'adesione di altri Stati. Tale passo sarebbe anche conforme all'impegno politico di promuovere gli strumenti dell'Aia assunto dall'Unione nel 2007 quando è diventata membro della conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato. L'importanza di tale adesione è ribadita anche dai risultati del sondaggio, secondo il quale oltre tre quarti degli intervistati sono favorevoli all'estensione del patrocinio a spese dello Stato a paesi terzi.

³⁸ Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 4.11.1950.

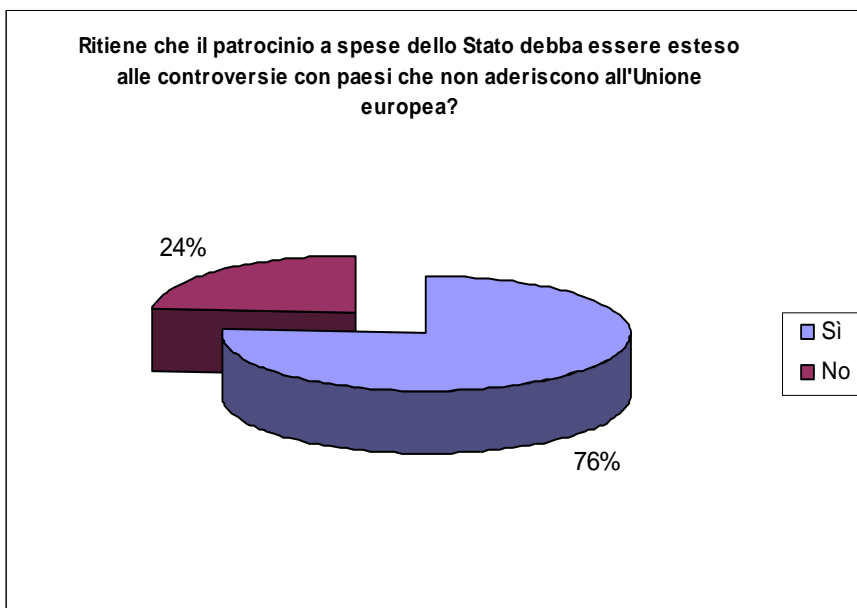
³⁹ Firmato a Strasburgo il 27 gennaio 1977, modificato dal protocollo addizionale firmato a Mosca nel 2011.

⁴⁰ Convenzione del 25 ottobre 1980 intesa a facilitare l'accesso internazionale alla giustizia, http://www.hcch.net/index_en.php.conventions.text?Act=&cid=91.

⁴¹ Bulgaria, Spagna, Repubblica ceca, Estonia, Francia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia.

⁴² Albania, Bielorussia, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro, Marocco, Serbia, Svizzera, ex Repubblica jugoslava di Macedonia.

⁴³ In pratica, ciò può avvenire con decisione del Consiglio che autorizza gli Stati membri ad aderire nell'interesse dell'Unione, poiché la convenzione non contempla una clausola REIO (clausola d'integrazione regionale).



10. SPUNTI DI RIFLESSIONE PER MIGLIORARE LA DIRETTIVA

Sulla base della valutazione dell'applicazione della direttiva da parte degli Stati membri e delle difficoltà incontrate finora, possono essere avanzati alcuni spunti di riflessione sui possibili miglioramenti per il futuro.

10.1.1. Criteri economici per l'ammissione al beneficio del patrocinio

Sembrerebbe necessario chiarire meglio la questione dei criteri economici ai fini della concessione del patrocinio a spese dello Stato. Ciò è importante in quanto in alcuni casi il richiedente ottiene dall'autorità giudiziaria del suo domicilio la conferma che a livello nazionale sarebbe ammesso al patrocinio a spese dello Stato, mentre si vede privato di tale beneficio dall'autorità competente.

In quest'ottica si possono ipotizzare due soluzioni:

in considerazione della differenza del costo della vita tra gli Stati membri, l'ammissibilità e l'importo del patrocinio potrebbero essere calcolati sulla base di un criterio comune e oggettivo o sulla base dei criteri applicati nel luogo abituale di dimora del richiedente, oppure

si potrebbe procedere all'armonizzazione del livello economico o del riconoscimento reciproco delle soglie.

10.1.2. Costi attualmente non contemplati

Un'interessante situazione non contemplata dalla direttiva si verifica quando il richiedente deve sostenere spese di viaggio per comparire davanti al giudice che decide sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato. Se il richiedente non dispone di risorse finanziarie sufficienti per sostenere tali spese, può essere privato della possibilità di ottenere il gratuito patrocinio dal giudice competente. Ciò è ipotizzabile, in particolare nel caso in cui il richiedente risieda in uno Stato membro in cui il costo della vita è molto più alto di quello dello Stato membro del foro. Inoltre, va sottolineato che, sebbene tale situazione trascenda il campo di applicazione della direttiva, vi sono casi in cui il richiedente riceve conferma da parte dell'autorità giurisdizionale nel suo Stato di residenza di avere diritto al patrocinio a spese

dello Stato nella sua giurisdizione ma deve sostenere personalmente le spese di viaggio per comparire davanti al giudice competente; se privo delle risorse finanziarie per sostenere il viaggio, può effettivamente essere privato del patrocinio a spese dello Stato⁴⁴.

10.1.3. Agevolare i rapporti fra gli operatori del diritto e i beneficiari

Un secondo punto da affrontare potrebbe riguardare la facilitazione dei rapporti tra gli operatori del diritto e i beneficiari in un altro Stato membro, tramite misure quali: la designazione di un avvocato che parli la lingua del beneficiario, l'assistenza di un traduttore, o addirittura la designazione di un secondo avvocato dello Stato del beneficiario del gratuito patrocinio, che fungerà da collegamento e, ad esempio, manterrà la corrispondenza con l'avvocato stabilito nell'altro Stato.

10.1.4. Chiarezza sulla sede dell'autorità competente

Sembra opportuno designare un'unica autorità di ricezione e di trasmissione in ciascuno Stato membro al fine di agevolare l'attuazione della direttiva. Ciò è particolarmente importante per i casi in cui la domanda di patrocinio sia presentata direttamente all'autorità competente dello Stato membro del foro o in cui la sentenza deve essere eseguita. Dato che la direttiva non stabilisce cosa succede se la domanda viene presentata all'errata autorità ricevente, in tale ipotesi si possono verificare situazioni divergenti.

10.1.5. Esame della stessa domanda da parte di due autorità, con possibili esiti divergenti

La direttiva, all'articolo 13, prevede due modalità per presentare la domanda di patrocinio: all'autorità competente dello Stato membro in cui il richiedente è domiciliato o all'autorità competente dello Stato membro del foro⁴⁵. Inoltre, la direttiva consente all'autorità di trasmissione di rifiutare l'inoltro di una domanda che ritiene infondata o estranea al campo di applicazione della direttiva. Tale situazione può potenzialmente creare confusione poiché è anche possibile che l'autorità ricevente respinga una domanda ritenuta fondata dall'autorità di trasmissione. Ma è altresì possibile che il richiedente la cui domanda è stata respinta dall'autorità di trasmissione, presenti di nuovo la domanda direttamente all'autorità di ricezione, creando un'inutile duplicazione di lavoro in quanto la domanda deve essere esaminata due volte, molto probabilmente con il medesimo esito negativo.

11. CONCLUSIONI

Tutti gli Stati membri vincolati dalla direttiva hanno recepito il diritto al patrocinio a spese dello Stato nelle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale, anche se si può osservare che non tutte le modalità di applicazione della direttiva sono state pienamente attuate. Le difficoltà riscontrate sono principalmente imputabili al fatto che le disposizioni della direttiva divergono a volte dalle corrispondenti disposizioni nazionali e la mancanza di giurisprudenza della Corte di giustizia non ha ancora contribuito a renderne uniforme l'applicazione.

⁴⁴ Cfr. Petizione 1667/2009.

⁴⁵ Oppure dello Stato membro in cui la sentenza deve essere eseguita.

Giova sottolineare, tuttavia, che una sola volta la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi in materia di patrocinio a spese dello Stato in controversie transfrontaliere, e che la sentenza in quel caso ha dimostrato che l'applicazione pratica della direttiva è soddisfacente.

La Commissione ritiene che l'attuazione della direttiva può essere migliorata in primo luogo sulla base delle attuali disposizioni. Il principale miglioramento che gli Stati membri possono apportare è un'efficace e attiva promozione della direttiva, fornendo al pubblico e agli operatori del diritto informazioni sui diversi sistemi di patrocinio a spese dello Stato ai sensi della direttiva.

Inoltre, la Commissione intensificherà gli sforzi per far conoscere le disposizioni della presente direttiva e analizzerà i risultati delle verifiche di conformità, alle quali darà adeguato seguito.

Oltre agli spunti di riflessione sopra esposti, i servizi della Commissione prenderanno anche in considerazione le reazioni suscitate dalla presente relazione, ai fini di un eventuale intervento.

Infine, per quanto concerne la politica in materia di gratuito patrocinio nelle relazioni con i paesi terzi, la Commissione esaminerà l'opportunità per l'Unione europea di aderire alla Convenzione dell'Aia del 1980 intesa a facilitare l'accesso internazionale alla giustizia, considerato in particolare che l'Unione europea è membro della conferenza dell'Aia⁴⁶. Tale misura potrebbe essere auspicabile in quanto consentirebbe l'applicazione uniforme della convenzione in tutta l'Unione e potrebbe invogliare altri paesi ad aderirvi.

⁴⁶ Adesione della Comunità europea a convenzioni della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, 15226/08 JUSTCIV 235 del 6.11.2008.