



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 9.2.2000  
COM (2000) 51 definitivo

**LIBRO VERDE**

**Assistenza giudiziaria in materia civile:  
i problemi che si presentano al contendente transfrontaliero**

## LIBRO VERDE

### Assistenza giudiziaria in materia civile: i problemi che si presentano al litigante transfrontaliero

#### Parte I: Presentazione generale delle questioni

L'aumentato esercizio dei diritti del trattato riguardanti la libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi determina un aumento potenziale del numero delle controversie transfrontaliere. Tali controversie non sempre sorgono tra imprese di grandi dimensioni ma possono interessare anche piccoli imprese o singole persone dotate talvolta di risorse assai modeste. Per esempio, singole persone possono essere coinvolte in incidenti durante le ferie o durante escursioni effettuate per realizzare acquisti all'estero o possono comprare beni che successivamente risulteranno difettosi o pericolosi, oppure il loro coniuge può aver lasciato con i figli il tetto coniugale per stabilirsi in un altro Stato. Queste singole persone possono vedersi costrette ad agire o difendersi in giudizio nel paese in cui è sorta la controversia. Un'impresa di piccole dimensioni può vendere i propri prodotti all'estero e rischiare successivamente d'essere convenuta in giudizio nello Stato dell'acquirente. Un consumatore può ordinare mediante Internet un prodotto all'estero che successivamente non verrà mai consegnato o risulterà difettoso.

Il contenuto dell'assistenza giudiziaria varia da Stato a Stato. Ai fini del presente Libro verde la Commissione intende per "assistenza giudiziaria":

- la consulenza legale o la rappresentanza in giudizio gratuita o a basso costo, esercitata da un avvocato;
- l'esenzione parziale o totale dalle spese giudiziali, in particolare da quelle di cancelleria;
- il contributo economico diretto concesso per il pagamento delle spese relative alla controversia, in particolare di quelle di cancelleria, di quelle relative agli avvocati, ai testimoni, al rimborso della parte vittoriosa, ecc.

Una persona che rischia d'essere convenuta in giudizio o desidera agire in giudizio all'estero può necessitare dell'assistenza giudiziaria in tre distinte fasi:

- 1) in primo luogo, la consulenza giuridica nella fase precontenziosa;
- 2) in secondo luogo, l'assistenza di un difensore nella fase processuale e l'esenzione dalle spese giudiziali;
- 3) in terzo luogo, l'assistenza nella fase della dichiarazione d'esecutività o dell'esecuzione del provvedimento giurisdizionale straniero.

Per vari anni, numerose questioni sollevate nel Parlamento europeo e numerose lettere inviate alla Commissione hanno messo in luce i problemi riguardanti l'accesso all'assistenza giudiziaria delle persone coinvolte in controversie all'estero. Da un esame comparativo

emerge che le normative nazionali sull'assistenza giudiziaria sono assai diverse e pongono pertanto il contendente transfrontaliero di fronte a gravi difficoltà.

La Commissione ha già appoggiato varie iniziative in tale settore: per esempio la "Guida all'assistenza giudiziaria ed alla consulenza legale nello Spazio economico europeo", redatta nel 1996 dal professor D. Walters per conto della Commissione e con il patrocinio del Consiglio degli ordini forensi dell'UE, nonché il seminario tenutosi nell'aprile del 1998 all'Università di Angers sul tema dell'assistenza giudiziaria - in base ad una relazione del professor Adrian Wood dal titolo "L'accesso all'assistenza giudiziaria negli Stati membri dell'UE: Problemi e possibili soluzioni" - che ha fruito del sostegno economico del programma GROTIUS.

La Commissione si interessa anche al connesso problema del recupero delle spese legali e degli onorari d'avvocato. Essa intende pubblicare un documento di lavoro su tale tema nel corso della prima metà del 2000.

Anche solo da un esame sommario emerge che tra gli Stati membri esistono fondamentali differenze nella concezione, organizzazione e gestione dei sistemi d'assistenza giudiziaria. In quanto alla concezione, l'obiettivo principale perseguito in taluni paesi consiste nel generalizzare la disponibilità dei servizi legali e dei servizi di giustizia, mentre in altri il sistema dell'assistenza giudiziaria costituisce un supplemento di legislazione sociale di cui possono beneficiare solo le categoria più povere.

Tali differenze hanno ripercussioni pratiche. In taluni paesi vi è un sistema ben sviluppato in base al quale lo Stato, o determinati organi pubblici, provvedono direttamente alla congrua remunerazione degli avvocati interessati; in altri paesi gli avvocati prestano (a titolo volontario o obbligatorio) servizi gratuiti o non adeguatamente ricompensati.

In vari Stati sono state realizzate o preannunciate per il prossimo futuro incisive riforme.

Considerando che ciascun sistema nazionale è in linea di principio fruibile solo per i procedimenti svolgentisi nel territorio nazionale, il richiedente dello Stato membro A che necessita dell'assistenza giudiziaria nello Stato B incontrerà vari ostacoli, derivanti in parte proprio dal fatto di risiedere all'estero.

Tali ostacoli possono essere dovuti:

- al requisito della residenza o presenza nel territorio dello Stato membro in cui si chiede l'assistenza giudiziaria;
- a condizioni attinenti alle risorse economiche del richiedente;
- a condizioni connesse alla verifica del merito o alla probabilità dell'esito favorevole della causa per la quale si chiede l'assistenza giudiziaria;
- alla mancanza di informazioni sul diritto all'assistenza giudiziaria negli altri Stati membri o sui canali disponibili per trasmettere le istanze d'assistenza giudiziaria in tali Stati;
- al fatto che i sistemi nazionali d'assistenza giudiziaria non prendano in considerazione i costi supplementari inerenti al contenzioso transfrontaliero (traduzione dei documenti, doppia consulenza giuridica, comunicazione dei documenti, ecc.);
- a difficoltà linguistiche.

Gli ostacoli elencati in secondo e terzo luogo possono sussistere anche per i richiedenti nazionali, ma di norma sono maggiori per i richiedenti stranieri. Tali difficoltà verranno analizzate nel prosieguo.

Uno dei corollari delle libertà garantite dal trattato CE è il diritto dei cittadini comunitari di agire o difendersi alla pari dei cittadini nazionali, in qualsiasi Stato membro, per risolvere le controversie derivanti da attività svolte nell'esercizio delle libertà stesse. In molti casi l'esercizio effettivo di tale diritto è possibile solo se viene concessa, a determinate condizioni, l'assistenza giudiziaria.

In assenza di disposizioni comunitarie, spetta a ciascuno Stato membro stabilire disposizioni procedurali specifiche per la tutela dei diritti riconosciuti ai singoli individui dall'ordinamento comunitario, ivi incluse quelle relative all'assistenza giudiziaria. Tali disposizioni non devono tuttavia né discriminare coloro ai quali le norme comunitarie riconoscono il diritto al pari trattamento né limitare le libertà fondamentali garantite dall'ordinamento comunitario.

Già in base al titolo VI del trattato sull'Unione europea (il trattato di Maastricht), la cooperazione giudiziaria in materia civile era considerata questione di interesse comune indipendentemente dalla natura dei diritti per i quali essa doveva essere attuata. Pur facendo "salve le competenze della Comunità europea", il titolo VI era inteso a completare l'ordinamento comunitario ed a concorrere alla costruzione di un'Unione ancora più stretta, superando la concezione dell'Europa fondata unicamente sull'integrazione economica.

Per effetto del trattato di Amsterdam, la questione della cooperazione giudiziaria in materia civile avente implicazioni transfrontaliere rientra ora nel titolo IV del trattato CE (art. 65). Il Consiglio può quindi adottare provvedimenti miranti ad eliminare gli ostacoli frapposti al buon funzionamento dei procedimenti civili. Nelle conclusioni del Vertice speciale tenutosi a Tampere il 15 e 16 ottobre 1999, sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea, il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio a stabilire, su proposta della Commissione, norme minime per garantire un livello adeguato d'assistenza giudiziaria nelle cause transnazionali in tutta l'Unione. Il presente Libro verde costituisce il primo passo verso il conseguimento tale obiettivo.

Accanto agli obblighi derivanti direttamente dal diritto comunitario, assumono pari rilevanza le disposizioni contenute in taluni atti internazionali. In particolare l'articolo 6, terzo comma, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (applicabile in tutti gli Stati comunitari) riconosce a qualsiasi accusato, che non abbia i mezzi per ricompensare un difensore, il diritto all'assistenza giudiziaria gratuita quando lo esigano gli interessi della giustizia. A complemento di tale disposizione specifica, riguardante solo le cause penali, il diritto generale ad un giudizio equo sancito dall'articolo 6 è stato interpretato nel senso che esso implica la concessione dell'assistenza giudiziaria in qualsiasi tipo di procedimento, sempre e quando ricorrano determinate circostanze.

Il presente Libro verde riguarda principalmente l'assistenza giudiziaria civile ed analizza gli ostacoli che impediscono ai cittadini europei di accedere ad un'assistenza giudiziaria effettiva nei procedimenti giurisdizionali svolgentisi in uno Stato membro diverso dal proprio. Essa contiene anche determinate proposte di riforma. Il suo scopo principale, tuttavia, è quello di raccogliere le osservazioni di tutti gli interessati.

Per poter raccogliere i risultati del dibattito avviato con il presente Libro verde, la Commissione invita tutti gli interessati a presentare osservazioni scritte entro il 31 maggio 2000 al seguente indirizzo:

**Direttore generale**

**Direzione generale Giustizia ed affari interni**

**Commissione europea**

**Rue de la Loi 200**

**B-1049 Bruxelles**

**Fax: (+32 2) 2967481**

## **Parte II: Sviluppo di una politica comunitaria intesa a migliorare l'accesso all'assistenza giudiziaria per il contendente transfrontaliero**

Le differenze tra i sistemi nazionali - che costituiscono la causa principale del problema - hanno ragioni prevalentemente storiche e non hanno rilevanza significativa nel presente contesto. I motivi della resistenza alle riforme hanno natura politica ed economica ma vengono raramente dichiarati: tuttavia, sono facili da individuare mediante un'analisi comparativa dei sistemi nazionali:

- ☞ Ogni modifica dei sistemi attualmente in vigore potrebbe determinare un aumento della spesa per lo Stato e quindi per il contribuente.
- ☞ Una maggiore disponibilità dell'assistenza giudiziaria potrebbe far crescere il numero delle cause (si discute se la spesa occasionata dall'assistenza giudiziaria dipenda principalmente dalla domanda o dall'offerta).
- ☞ Potrebbe sorgere un dibattito sulla qualità dei servizi d'assistenza giudiziaria ed il miglioramento di un singolo aspetto potrebbe dar adito a richieste di ulteriori miglioramenti.
- ☞ Vi è il timore che una politica integrata esiga quanto meno un certo grado di armonizzazione.

In taluni Stati membri sono in corso discussioni sul modo migliore per garantire l'accessibilità economica della giustizia. L'ambito di tali discussioni ricomprende soluzioni che vanno al di là della semplice assistenza giudiziaria, come l'introduzione e la maggiore diffusione del sistema degli onorari condizionati dall'esito della controversia, l'assicurazione dei clienti o degli avvocati o soluzioni che si fondano sui meccanismi di mercato per ridurre il costo dei difensori. L'assistenza giudiziaria continuerà comunque a svolgere un ruolo importante in questo settore.

Tuttavia, sono anche necessarie discussioni a livello comunitario nonché l'elaborazione di una politica comunitaria nel settore dell'assistenza giudiziaria, affinché non vengano trascurati gli interessi del contendente transfrontaliero e le difficoltà supplementari cui deve far fronte.

Pertanto, appare opportuno proporre una serie di interventi volti ad escludere ogni discriminazione dei cittadini comunitari fondata sulla residenza o sulla cittadinanza nonché ad eliminare o ridurre al minimo gli ostacoli creati dai costi supplementari del contenzioso transfrontaliero e dalle differenze esistenti tra i sistemi nazionali relativamente ai criteri economici di ammissibilità ed alla verifica del merito della causa.

### ***A. Legittimazione ratione personae***

#### *1. La situazione attuale negli Stati membri*

AmMESSO che possa ottenere le necessarie informazioni giuridiche, il cittadino comunitario che abbia problemi legali in uno Stato membro diverso da quello in cui risiede dovrà

affrontare un numero considerevole di ostacoli, fra cui quelli concernenti la legittimazione all'assistenza giudiziaria.

Il primo problema riguarda l'appartenenza del contendente ad una delle categorie di potenziali beneficiari previste dalla legislazione dello Stato in cui desidera beneficiare dell'assistenza giudiziaria.

L'aspetto più rilevante di tale problema è costituito dal fatto che in linea di principio i sistemi d'assistenza giudiziaria degli Stati membri sono soggetti a limiti territoriali, in quanto contemplano solo i procedimenti che si svolgono nel territorio nazionale (vi sono alcune limitate eccezioni in Scandinavia, che riguardano tuttavia solo casi specifici come l'affidamento transfrontaliero dei figli). Di conseguenza il cittadino comunitario che risieda nello Stato membro A ma partecipi in veste di attore o convenuto ad una controversia nello Stato membro B probabilmente non potrà ottenere l'assistenza giudiziaria dal primo e dovrà quindi ricorrere al sistema di assistenza del secondo.

Tuttavia non tutti gli Stati membri garantiscono il pari trattamento dei richiedenti prescindendo dalla cittadinanza, dalla residenza o dalla presenza nel territorio nazionale. La situazione è inoltre resa più complicata dai trattati e dalle convenzioni internazionali cui hanno aderito gli Stati membri. Si possono individuare le seguenti quattro categorie fondamentali:

-  Alcuni Stati membri concedono l'assistenza giudiziaria senza porre condizioni attinenti alla cittadinanza o alla residenza.
-  Uno Stato Membro concede assistenza giudiziaria agli stranieri esclusivamente a condizione di reciprocità.
-  Uno Stato membro concede l'assistenza giudiziaria solo ai residenti escludendo così dal beneficio i propri cittadini residenti all'estero (Irlanda).
-  Altri Stati membri concedono l'assistenza giudiziaria ai propri cittadini indipendentemente dalla residenza, equiparando a essi gli stranieri residenti o - in determinati casi - gli stranieri presenti nel territorio nazionale.

Riguardo alle due ultime categorie va osservato che il non residente il quale desideri agire o difendersi in giudizio in tali Stati non può ivi fruire di alcuna forma di assistenza giudiziaria.

Da quanto precede emerge che in taluni Stati membri il contendente transfrontaliero si trova in un vicolo cieco, non avendo titolo all'assistenza giudiziaria né nello Stato di origine né in quello ospitante.

A ciò si aggiunge la questione inerente dal fatto che in alcuni Stati membri le persone giuridiche hanno diritto all'assistenza giudiziaria a norma della vigente legislazione nazionale. Nel contesto transfrontaliero, tale questione potrebbe avere notevole incidenza sul modo nel quale la direttiva 98/27/CE sui provvedimenti inibitori ( il cui termine d'attuazione scade il 1° gennaio 2001) verrà attuata dagli Stati membri. L'assistenza giuridica potrebbe risolvere il problema principale cui, con ogni probabilità, dovranno far fronte le associazioni di consumatori quando intendono avvalersi del vantaggio del locus standi offerto loro dalla direttiva, ossia quello della carenza di risorse economiche.

## *2. L'incidenza del diritto comunitario sui criteri di ammissibilità*

La questione della legittimità di tali criteri (residenza, cittadinanza o semplice presenza nel territorio nazionale, ecc.) in riferimento al diritto comunitario è assai complessa.

La Corte di giustizia delle Comunità europee non ha mai avuto occasione di pronunciarsi in proposito con riguardo all'assistenza giudiziaria. Tuttavia una nutrita giurisprudenza vertente su aspetti analoghi consente di trarre alcune precise conclusioni.

① In primo luogo, è evidente che una norma la quale limiti l'ambito dell'assistenza giudiziaria ai soli cittadini dello Stato in cui si svolge o si preannuncia la controversia giudiziaria (nel prosieguo: lo Stato ospitante), non può essere fatta valere nei confronti di cittadini comunitari che lavorino nello Stato stesso (siano o non siano ivi residenti) né nei confronti dei familiari a loro carico<sup>1</sup>.

② In secondo luogo, la giurisprudenza più recente indica che i cittadini comunitari residenti nello Stato ospitante hanno diritto, anche se non vi lavorano, al pari trattamento rispetto ai cittadini nazionali<sup>2</sup>.

③ In terzo luogo, la Corte di giustizia ha dichiarato che il diritto di recarsi in uno Stato, anche in via temporanea, semplicemente per fruire ivi della prestazione di determinati servizi (un diritto garantito dalle norme comunitarie), implica il diritto al pari trattamento rispetto ai cittadini o residenti nello Stato in riferimento alla tutela dell'integrità fisica (v. sentenza Cowan)<sup>3</sup>. In epoca più recente, la Corte ha dichiarato che la facoltà, per i beneficiari delle libertà fondamentali, di agire dinanzi agli organi giurisdizionali di qualsiasi Stato membro alla pari dei cittadini dello Stato medesimo costituisce un corollario di queste libertà (vedasi la sentenza in *Data Delecta*<sup>4</sup> *Aktibolag*).

④ Infine, nella sentenza *Bickel*<sup>5</sup> la Corte ha affermato che il diritto di usare la propria lingua nei procedimenti penali rientra nell'ambito del trattato CE ed è quindi soggetto al divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza enunciato dall'articolo 12 (ex- articolo 6) dello stesso trattato, con la conseguenza che, ad un cittadino comunitario imputato in un procedimento penale nello Stato ospitante (nella fattispecie nella provincia di Bolzano), è stato riconosciuto il diritto di usare la propria lingua (il tedesco) come se fosse non già un

---

<sup>1</sup> Ciò discende dalla sentenza *Mutsch* (causa 137/84, Racc. 1985, pp. 2681-2697) in cui la Corte di giustizia ha dichiarato che la facoltà di usare la propria lingua nei procedimenti giudiziari contribuisce in misura notevole all'integrazione dei lavoratori migranti nello Stato ospitante e costituisce quindi un "vantaggio sociale" ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2 del regolamento n. 1612/68. Ai cittadini comunitari che lavorano in un uno Stato membro diverso da quello di appartenenza è stato quindi riconosciuta la facoltà di esercitare tale diritto alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato ospitante. Tale argomentazione vale a fortiori per l'assistenza. Dalla giurisprudenza emerge chiaramente che tale diritto è riconosciuto anche ai lavoratori frontalieri (vedasi *Meints*, causa C-57/96, Racc. 1997, p. I-6689 ) ed ai familiari a carico del lavoratore, (vedansi *Deak*, causa 94/84, Racc. 1985, p. 1873; *Bernini*, causa C-3/90, Racc. 1992)

<sup>2</sup> Vedasi sentenza *Martinez Sala*, causa C-85/96, Racc. 1998 p. I-2694. Tale sentenza afferma anche per i richiedenti che non abbiano la qualità di lavoratori il diritto di fruire delle prestazioni sociali alla pari dei cittadini dello Stato.

<sup>3</sup> Sentenza del 2 febbraio 1989, causa 186/87, Racc. p. 195. Tale causa riguarda il diritto di fruire del regime francese di risarcimento dei danni derivanti da reato. All'attore (un cittadino del Regno Unito) è stato riconosciuto il diritto al pari trattamento con i cittadini francesi in quanto semplice turista (e pertanto destinatario di servizi) e quindi prescindendo dal fatto che non svolgeva un'attività lavorativa né era residente in Francia nel periodo in questione.

<sup>4</sup> Sentenza del 26 settembre 1996, causa C-43/95, Racc. 1996, p.I-4661

<sup>5</sup> Sentenza del 24 novembre 1998, causa C-274/96 *Bickel & Franz*

cittadino italiano qualsiasi bensì un cittadino italiano residente nella provincia (cui tale diritto è attribuito dalla legge italiana) sebbene non lavorasse né risiedesse in Italia.

Considerata nel suo insieme, tale giurisprudenza indica che **ogni** titolare di un diritto sancito dall'ordinamento comunitario (ivi compreso l'acquirente transfrontaliero di servizi o beni) ha titolo al pari trattamento rispetto ai cittadini dello Stato ospitante, con riguardo sia al il diritto astratto di agire sia alle condizioni concrete del suo esercizio ed a prescindere dalla residenza o presenza fisica nello Stato medesimo. È evidente che il diritto di agire comprende quello dell'effettivo accesso alla giustizia e quindi anche il diritto all'assistenza giudiziaria nei casi in cui questa spetti al cittadino dello Stato della controversia.

Ne consegue che non solo le norme che limitano l'assistenza giudiziaria ai cittadini dello Stato ospitante, ma anche quelle che subordinano l'equiparazione degli stranieri alla residenza o presenza nel territorio nazionale, **ricadono** sotto il divieto sancito dall'articolo 12 del trattato CE e non possono quindi essere invocate contro i cittadini comunitari che siano parti in causa nello Stato ospitante.

Le condizioni non formalmente discriminatorie (come i criteri della residenza o presenza applicabili sia ai cittadini che agli stranieri) possono costituire discriminazioni dissimulate (in quanto vengono soddisfatte con maggiore probabilità dai cittadini nazionali anziché dagli stranieri)<sup>6</sup> e possono di conseguenza essere inammissibili, a meno che non siano giustificate da ragioni oggettive. Tali ragioni - il cui contenuto è difficile da determinare a priori - dovranno essere specificate caso per caso dagli Stati membri.

Un ulteriore aspetto è costituito dall'eventuale concreta necessità per il contendente transfrontaliero di ricorrere a due avvocati: uno nel proprio Stato di origine, per una consulenza preliminare, e un altro nello Stato ospitante per lo svolgimento della controversia. Qualsiasi norma dello Stato ospitante che rendesse più difficile l'accesso all'assistenza giudiziaria per la consulenza prestata da un avvocato all'estero anziché da un avvocato locale potrebbe costituire una discriminazione dissimulata sia nei confronti del contendente (in riferimento alla libertà di avvalersi dei servizi) sia nei confronti dell'avvocato (in riferimento alla libera prestazione dei servizi)<sup>7</sup>.

L'articolo 44 della Convenzione di Bruxelles (Convenzione relativa alla competenza giurisdizionale ed alla esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, del 1968, e successive modifiche), cui aderiscono tutti gli Stati membri, contiene una disposizione la quale, pur avendo un ambito d'applicazione assai circoscritto, è direttamente connessa al tema dell'assistenza giudiziaria. Tale norma si applica quando l'attore vittorioso promuove l'esecuzione in un determinato Stato contraente di un provvedimento giurisdizionale emesso in un altro Stato contraente, stabilendo che la persona la quale abbia usufruito dell'assistenza

---

<sup>6</sup> Su tale questione vedasi la summenzionata sentenza Bickel. Le norme nazionali controverse contenevano elementi costitutivi di discriminazioni sia dirette che indirette, in quanto riconoscevano la facoltà di usare in giudizio la lingua tedesca solo ai cittadini italiani residenti nella provincia di Bolzano. La Corte ha dichiarato che, a norma dell'articolo 12 (ex articolo 6) non solo i cittadini comunitari non italiani residenti nella provincia di Bolzano ma anche quelli ivi presenti a titolo temporaneo, hanno diritto ad essere trattati come se fossero cittadini italiani ivi residenti, considerando che la maggior parte dei cittadini italiani di lingua tedesca può esercitare tale facoltà, mentre la maggior parte dei cittadini di lingua tedesca degli altri Stati membri non può avvalersene.

<sup>7</sup> Cfr. in particolare sentenza del 30 novembre 1995, Gebhard, causa C-55/94, Racc. 1995 p. I-4165 (libertà di stabilimento), sentenza del 28 marzo 1996, Guiot, causa C-272/94, Racc. 1996 p. I-1905 (libera prestazione dei servizi) e sentenza del 28 April 1998, Kohll, causa C-158/96, Racc. 1998 p. I-1831 (libera fruizione dei services).

giudiziaria o dell'esenzione dalla spese nello Stato in cui ha ottenuto il provvedimento giurisdizionale, è ammessa all'assistenza giudiziaria più favorevole o all'esenzione più ampia dalle spese prevista nel diritto dello Stato in cui promuove l'esecuzione. Tale norma può quindi implicare, seppur in ambito circoscritto, che il richiedente venga trattato in modo più favorevole rispetto al cittadino che agisce in giudizio nel proprio Stato.

### *3. L'incidenza degli altri atti normativi internazionali*

In questa materia incidono, oltre alle disposizioni di diritto comunitario applicabili in tutti gli Stati membri, anche le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo<sup>8</sup>. L'articolo 6, che sancisce il diritto ad un equo processo, indica (nel terzo comma) i presupposti per la concessione dell'assistenza giudiziaria nelle cause penali. Tale articolo è stato interpretato inoltre nel senso che esso implica l'ammissione all'assistenza giudiziaria delle persone indigenti anche per le cause **civili**, sempre e quando lo esiga l'interesse della giustizia (vedasi *Airey c. Irlanda* A32-1979).

Pur rivestendo grande importanza, la portata dell'obbligo stabilito dall'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo è tutt'altro che chiara. È comunque certo che tale articolo ha influito in misura considerevole sui sistemi d'assistenza giudiziaria degli Stati contraenti.

Vanno infine menzionate le convenzioni dell'Aia ed in particolare la Convenzione II del marzo 1954 sulla procedura civile e la Convenzione XXIX del 25 ottobre 1980 sull'accesso internazionale alla giustizia. La Convenzione II, ratificata da Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svezia, contiene una apposita sezione dedicata all'assistenza giudiziaria. In sostanza, essa prescrive agli Stati contraenti di estendere il trattamento nazionale ai cittadini delle altre Parti.

La Convenzione XXIX, ratificata da Finlandia, Francia, Paesi Bassi, Spagna e Svezia, si spinge oltre, prescrivendo che i cittadini degli Stati contraenti e le persone abitualmente residenti nel loro territorio siano trattati, ai fini della legittimazione all'assistenza giudiziaria nei procedimenti giudiziari svolgentisi nei singoli Stati, come se fossero cittadini o persone ivi residenti. Lo stesso principio vale per la consulenza nella fase precontenziosa, purché l'interessato sia presente nello Stato in cui desidera essere consigliato.

È altamente auspicabile che la Convenzione dell'Aia del 1980 sull'accesso internazionale alla giustizia venga ratificata e correttamente applicata da tutti gli Stati membri. Nel 1986 la Commissione ha presentato al Consiglio un'apposita raccomandazione in tal senso (COM(86) 610 def. del 13.11.1986). Tale proposta è stata accolta favorevolmente dal Parlamento europeo e dal Comitato economico e sociale, ma non ha avuto seguito a livello di Consiglio o di Stati membri.

---

<sup>8</sup> Il rapporto tra il diritto comunitario e la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo ha natura complessa. Nel presente contesto è sufficiente rammentare che tutti gli Stati membri hanno sottoscritto la Convenzione e sono pertanto vincolati dalle sue disposizioni.

## **Soluzioni possibili**

Attualmente le disposizioni internazionali e comunitarie disciplinanti la legittimazione transfrontaliera all'assistenza giudiziaria determinano un quadro normativo confuso che suscita, nel cittadino, notevoli incertezze in ordine al contenuto effettivo dei diritti.

La Convenzione dell'Aia del 1980 sull'accesso internazionale alla giustizia reca disposizioni chiare, ma è stata ratificata solo da una minoranza degli Stati membri. La portata della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo non è ben definita in riferimento all'obbligo degli Stati membri di concedere l'assistenza giudiziaria. Gli obblighi derivanti dall'articolo 12 del trattato CE si applicano in modo uniforme, ma non sono espressi chiaramente: dovendo essere dedotti dalla giurisprudenza, difficilmente possono essere fatti valere dai cittadini.

Prima di legiferare in tale settore è quindi opportuno chiarire il contenuto degli obblighi incombenti agli Stati membri in forza dell'articolo 12 (ex articolo 6) del trattato CE ed invitare gli Stati stessi a ratificare la Convenzione dell'Aia del 1980 sull'accesso internazionale alla giustizia.

La Commissione auspica tuttavia che i cittadini interessati presentino osservazioni sulla strategia da seguire in questo settore ed in particolare sulla necessità di un eventuale intervento legislativo comunitario. A suo parere, il postulato della trasparenza esige che i principi di cui trattasi vengano espressi in forma chiara e vincolante. Di conseguenza, essa procederà a un esame approfondito dell'opportunità di adottare atti legislativi che enuncino chiaramente l'obbligo degli Stati membri di astenersi dal discriminare direttamente o indirettamente, nella concessione dell'assistenza giudiziaria o dell'esenzione parziale o totale dalle spese giudiziali, i cittadini degli altri Stati membri.

La Commissione auspica che gli interessati indichino inoltre se, a loro parere, sia opportuno estendere l'applicazione di tali principi ai cittadini di paesi terzi residenti abitualmente in uno Stato membro ai sensi della Convenzione dell'Aia del 1980, e se gli Stati membri considerino l'ampliamento della sfera d'applicazione della normativa sull'assistenza giudiziaria come uno strumento utile per la soluzione dei problemi economici incombenti alle associazioni di consumatori quando agiscono come "enti legittimati" ai sensi della direttiva sui provvedimenti inibitori.

### ***B. Legittimazione sostanziale***

AmMESSO che risponda ai criteri stabiliti *ratione personae* nello Stato membro ospitante, il richiedente deve inoltre dimostrare, in primo luogo, che soddisfa le condizioni d'ammissibilità sostanziale poste dalla legislazione dello Stato stesso, in particolare quelle riguardanti la sua situazione economica ed il merito della causa per la quale desidera fruire dell'assistenza giudiziaria e, in secondo luogo, che l'assistenza giudiziaria è prevista per il tipo di procedimento di cui trattasi.

#### a) Condizioni economiche di ammissibilità

Taluni Stati membri applicano un limite economico correlato allo stato di famiglia, al reddito o al patrimonio. Ove percepisca un reddito superiore ad un determinato limite, il richiedente verrà quindi escluso dal beneficio dell'assistenza giudiziaria. Siffatti limiti, pur essendo apparentemente imparziali in quanto non implicano alcuna discriminazione fondata palesemente sulla cittadinanza o sulla residenza, non tengono tuttavia conto delle differenze

vigenti tra i livelli di reddito dei singoli Stati membri della Comunità, fatto salvo il caso in cui corrispondano al reddito minimo nazionale vigente nello Stato di residenza dell'istante.

Sarà pertanto escluso dal beneficio dell'assistenza giudiziaria il richiedente che, risiedendo in un paese ad alto costo della vita, disponga di risorse inferiori ai limiti economici fissati nello Stato di residenza ma superiori alla soglia stabilita nello Stato (a basso costo della vita) in cui si svolgerà il procedimento.

La normativa di altri Stati membri non indica invece alcun importo fisso. Il richiedente dovrà quindi dimostrare che non è in grado di sopperire alle spese del procedimento presentando, di norma, un certificato relativo alle risorse economiche rilasciato dalle autorità dello Stato di residenza. Se applicato correttamente, tale particolare sistema consente alle autorità di prendere in considerazione sia le risorse del richiedente sia i probabili costi del procedimento.

La mancanza di condizioni omogenee tra gli Stati membri costituisce un fattore dissuasivo per chiunque intenda avviare un procedimento transfrontaliero - in particolare per le persone di paesi ad alto costo della vita che partecipino ad una controversia in un paese a basso costo della vita - e pertanto un ulteriore ostacolo all'effettivo accesso alla giustizia. Un'altra fonte di complicazioni è rappresentata dal fatto che in taluni Stati membri l'assistenza prestata può essere soggetta al recupero delle spese se la situazione economica del richiedente migliora entro un determinato periodo di tempo.

b) Condizioni relative al merito della causa per la quale si chiede l'assistenza giudiziaria

In genere gli Stati membri cercano di scoraggiare la presentazione di istanze d'assistenza giudiziaria infondate, prevedendo una verifica del merito. Le istanze infondate possono così essere respinte, ma la discrezionalità degli organi preposti alla decisione può causare gravi difficoltà ai cittadini dell'UE che intendano accedere al sistema giudiziario in uno Stato diverso dal proprio.

Nella maggioranza degli Stati membri il merito della pretesa viene verificato sulla base di criteri variabili, che lasciano un ampio margine di discrezionalità. Si valuta in particolare "se vi siano ragionevoli probabilità per un esito favorevole del procedimento", se vi siano "buone possibilità che il richiedente vinca la causa", se "un contendente non assistito rischierebbe il proprio denaro in siffatte circostanze", o si effettuano altre verifiche di analoga natura. Si tratta di un controllo che in taluni Stati membri ha carattere relativamente formale, ma che in altri può tradursi in un vero giudizio preliminare.

c) Condizioni connesse al tipo di procedimento per il quale si chiede l'assistenza giudiziaria

Va osservato che nella maggioranza degli Stati membri l'assistenza giudiziaria può essere ottenuta per tutte le giurisdizioni, siano esse civili, commerciali, amministrative o penali. Alcuni Stati membri, tuttavia, escludono la concessione dell'assistenza giudiziaria dinanzi a determinati organi giurisdizionali, per esempio dinanzi ai tribunali amministrativi, o per taluni tipi di azione come quella promossa per diffamazione.

## **Soluzioni possibili**

Si tratta di individuare gli strumenti idonei per eliminare o ridurre le difficoltà dei contendenti transfrontalieri, senza tuttavia sconfinare nella competenza nazionale di organizzare il sistema d'assistenza giudiziaria nei modi ritenuti più opportuni.

- ⌘ Riguardo ai criteri economici va osservato che ciascun sistema nazionale fa riferimento ai costi della controversia ed ai livelli di reddito vigenti all'interno. Una persona residente in uno Stato ad alto costo della vita, che sia parte contendente in uno Stato a basso costo della vita, rischia di avere un reddito troppo elevato per fruire dell'assistenza giudiziaria in questo secondo Stato. Le differenze tra i criteri relativi alla situazione economica non dipendono tuttavia unicamente dai diversi livelli del costo della vita e del reddito, ma anche dalla diversità delle politiche condotte riguardo all'accesso alla giustizia, sicché taluni criteri risultano più generosi di altri anche tenendo conto del divario esistente tra i livelli di reddito. Non appare ragionevole esigere che lo Stato in cui si svolge la controversia applichi puramente e semplicemente i criteri dello Stato di residenza del richiedente, poiché ciò potrebbe implicare che il contendente dello Stato A venga trattato nello Stato B in modo più favorevole rispetto ai residenti. Una soluzione più mirata potrebbe consistere nell'applicare i criteri dello Stato della controversia adeguandoli mediante un "fattore correttivo" o un "fattore di ponderazione" in relazione alle differenze tra i costi della vita vigenti nei due paesi, oppure nell'applicare un criterio più flessibile e oggettivo, che consenta alle autorità di tener conto sia del reddito disponibile del richiedente sia del costo probabile della causa.
- ⌘ In quanto alla verifica del merito della causa, vi è quanto meno la necessità di una maggiore trasparenza, che può essere soddisfatta prevedendo l'obbligo di indicare e pubblicare i criteri applicabili non solo nello Stato della controversia ma anche negli altri Stati membri. Tale compito potrebbe essere assolto con l'ausilio delle autorità competenti previste dall'accordo del 1977 (ossia mediante il sistema con cui possono essere trasmesse le richieste transfrontaliere di assistenza giudiziaria gratuita, di cui si dirà nel prosieguo). Inoltre, le autorità competenti dovrebbero avere l'obbligo di fornire una motivazione particolareggiata dell'eventuale diniego dell'assistenza giudiziaria basato sul merito della causa.

### ***C. Il problema dei costi supplementari generati dalla natura transfrontaliera della controversia***

È probabile che il richiedente - qualora riesca a superare gli ostacoli giuridici ed ottenere l'ammissione al beneficio - constati che il sistema di assistenza giudiziaria è concepito unicamente per i procedimenti nazionali e non prevede quindi l'assunzione, a carico dello Stato, delle spese supplementari occasionate dagli elementi transfrontalieri della causa. Tali spese possono riguardare:

- 1) La necessità di rivolgersi a due avvocati. Le direttive sulla libera prestazione dei servizi e sul diritto di stabilimento degli avvocati negli Stati membri hanno certamente agevolato l'accesso transfrontaliero ai difensori legali. È probabile tuttavia che, nella pratica, il contendente necessiti dell'assistenza di un difensore sia nello Stato di origine (ossia quello in cui risiede), ai fini della consulenza generale sul diritto sostanziale e procedurale vigente nel paese in cui si svolge la controversia, sia nello Stato ospitante, ai fini di una consulenza più particolareggiata e, se del caso, della rappresentanza in giudizio. Nella maggior parte dei casi lo Stato di origine non concederà il beneficio dell'assistenza giudiziaria se la consulenza riguarda il diritto straniero ovvero una controversia

svolgentesi all'estero. Inversamente lo Stato ospitante non concederà l'assistenza giudiziaria per le consulenze prestate in un altro Stato membro e l'assistenza coprirà quindi semplicemente le spese relative ad un solo avvocato. La legittimità di tali condizioni è stata esaminata sopra, alla lettera A, ma, finché esse continueranno a sussistere, è assai probabile che il richiedente si trovi in un vicolo cieco e debba sostenere le spese supplementari relative all'avvocato dello Stato d'origine.

- 2) Spese di traduzione ed interpretazione. Nei procedimenti giudiziari, ma anche nelle consultazioni tra il cliente ed il suo avvocato, può essere necessaria l'assistenza di un interprete se il contendente non è in grado di contattare un avvocato con cui possa comunicare nella stessa lingua. Inoltre, potrebbe esser necessario tradurre certi documenti.
- 3) Fattori vari, come le maggiori spese di viaggio dei contendenti, dei testimoni, degli avvocati, ecc..

### **Possibili soluzioni**

Quali sono i mezzi più idonei per escludere che i costi supplementari inerenti alle controversie transfrontaliere impediscano l'accesso alla giustizia?

Dovrebbe lo Stato di origine accollarsi le spese della consulenza prestata sul suo territorio nella fase precontenziosa anche quando la controversia si svolge in un altro Stato membro (sebbene tale forma di assistenza possa rivelarsi scarsamente utile per il contendente qualora l'avvocato dello Stato di residenza sia incapace di fornire, sul diritto sostanziale e procedurale vigente negli altri Stati, informazioni sufficienti e quindi tali da rendere superflua la consultazione di un altro avvocato nello Stato ospitante)?

### ***D. Accesso effettivo alle prestazioni di un avvocato adeguatamente qualificato***

Per il contendente transfrontaliero non fisicamente presente sul territorio dello Stato della controversia, la ricerca di un avvocato in grado di trattare la causa può costituire un problema difficile. Egli necessiterà di un avvocato patrocinante dinanzi ai giudici competenti per la causa, esperto nel settore di cui trattasi e - preferibilmente - in grado di comunicare con lui nella stessa lingua.

È possibile che, per ottenere una consulenza preliminare, il contendente desideri anche rivolgersi ad un avvocato dello Stato d'origine che abbia cognizioni del diritto e del sistema giuridico dello Stato della controversia, parli la lingua locale o possa assisterlo nel prendere contatto con un avvocato di questo Stato.

### **Basi di dati nazionali e comunitarie**

La Commissione incoraggia la costituzione di base di dati relative ai professionisti legali. In taluni paesi (per esempio in Germania) vi è già una siffatta base di dati a livello nazionale. In particolare, con il programma Grotius la Commissione ha finanziato un progetto del Consiglio degli ordini forensi inteso a valutare la fattibilità di una base di dati relativa agli avvocati europei ed accessibile al grande pubblico nei paesi dell'Unione. Le informazioni disponibili nelle singole basi di dati non potranno comunque essere esattamente identiche in tutti gli Stati a causa delle differenze esistenti tra le varie norme etiche e professionali, ma dovrebbero preferibilmente indicare gli organi giurisdizionali dinanzi ai quali l'avvocato è ammesso a patrocinare, i settori in cui possiede conoscenza ed esperienza, le lingue che conosce a

sufficienza o parla correntemente e l'eventuale sua disponibilità (volontaria od obbligatoria) a trattare le cause nell'ambito del sistema d'assistenza giudiziaria.

Si può proporre che, nel quadro di una rete europea di avvocati, alcuni avvocati nazionali esercitino la funzione di corrispondenti per uno o più Stati membri diversi dal proprio. I corrispondenti dovrebbero essere avvocati disposti a trattare le cause transfrontaliere eventualmente anche nell'ambito dell'assistenza giudiziaria oppure a titolo gratuito. I corrispondenti dovranno quindi essere in grado di assistere i clienti *loro concittadini* per:

- ☞ agire o difendersi in un altro Stato membro;
- ☞ opporsi nello Stato del cliente all'esecuzione di sentenze emesse in un altro Stato membro;
- ☞ ottenere l'assistenza giudiziaria in un altro Stato membro;

ed i clienti *stranieri* per

- ☞ agire o difendersi nello Stato dell'avvocato;
- ☞ promuovere l'esecuzione delle sentenze straniere in questo Stato;
- ☞ ottenere l'assistenza giudiziaria in questo Stato.

I corrispondenti dovrebbero essere in grado di compilare i moduli utilizzati nei rapporti tra le distinte aree di giurisdizione e trasmettere gli atti di causa all'autorità straniera competente. Ove la causa ecceda i limiti della loro sfera d'attività, essi devono essere in grado di prendere contatto con un altro avvocato della rete, affinché questi prosegua il procedimento in una diversa area di giurisdizione.

Allo scopo di rendere tale rete attrattiva per i professionisti e facilmente individuabile per i beneficiari, garantendo inoltre la qualità dei servizi offerti, si può prospettare l'applicazione di un sistema analogo all'ISO, in base al quale gli avvocati possano esibire un emblema o logotipo specifico accanto a quello proprio. Solo tali avvocati verrebbero poi inseriti negli elenchi ufficiali distribuiti in tutta l'Unione e conservati, nell'interesse dei cittadini, per esempio presso le delegazioni e gli uffici della Commissione nelle capitali degli Stati membri.

La Commissione sollecita gli interessati ad esporre le loro idee su come possano essere messe in atto tali soluzioni.

### ***E. Procedure tecniche***

A parte i problemi summenzionati, anche le modalità di presentazione della richiesta d'assistenza giudiziaria all'estero possono impedire al contendente transfrontaliero di accedere effettivamente alla giustizia.

La soluzione del problema relativo alle modalità di presentazione della richiesta d'assistenza giudiziaria è - almeno in teoria - relativamente semplice, in quanto tutti gli Stati dell'Unione tranne la Germania hanno ratificato nel 1977 l'accordo del Consiglio d'Europa sulla trasmissione delle richieste d'assistenza giudiziaria gratuita, noto come "accordo di Strasburgo". In base al sistema istituito da tale accordo, le richieste possono essere presentate in uno Stato membro ed inoltrate - tramite una rete di autorità centrali appositamente designate dagli Stati contraenti per la trasmissione e ricezione degli atti - allo Stato membro in

cui si desidera ottenere l'assistenza giudiziaria. Scopo dichiarato dell'accordo è agevolare i richiedenti: questi, anziché dover individuare le autorità competenti in un altro Stato membro, possono limitarsi a presentare l'istanza alle autorità incaricate della trasmissione nel proprio Stato di residenza, le quali dovranno quindi assisterli per la raccolta dei documenti necessari ed eventualmente per la traduzione delle parti rilevanti dei medesimi, prima di inoltrare l'istanza all'autorità ricettrice dello Stato ospitante.

In linea di principio, l'istanza e la documentazione allegata devono essere redatte, a scelta del richiedente, nella lingua dello Stato dell'autorità ricettrice oppure in francese o in inglese. Tuttavia, gli Stati contraenti hanno la facoltà di formulare una riserva che escluda la scelta del francese e dell'inglese ed ammetta solo la lingua dello Stato ospitante.

- L'accordo è integrato da una guida alle procedure, aggiornata periodicamente (attualmente diffusa unicamente presso le autorità competenti), nonché dalle raccomandazioni del Comitato dei ministri. La raccomandazione attualmente in vigore (n. R(97) 6) riguarda in particolare la trattazione celere delle istanze e reca in allegato un modello d'istanza che gli Stati contraenti sono invitati ad utilizzare e accettare.
- La sorveglianza sull'applicazione dell'accordo è esercitata da un comitato multilaterale di Stati contraenti, che riferisce al Comitato dei ministri e presenta proposte per migliorare il funzionamento dell'accordo.

Tuttavia, il sistema istituito dall'accordo appare scarsamente utilizzato. A quanto consta, tale limitata utilizzazione trae origine dall'insufficiente conoscenza dell'assistenza giudiziaria concessa all'estero<sup>9</sup> e dei meccanismi istituiti dall'accordo. A ciò si aggiunge che le autorità centrali non sembrano sufficientemente informate sulla legislazione vigente negli altri Stati membri e sulle relative modificazioni.

Inoltre, sussiste il rischio che i ritardi nella trasmissione degli atti compromettano gravemente il tempestivo esame della richiesta di assistenza giudiziaria.

### **Possibili soluzioni**

L'accordo del 1977 sulla trasmissione delle richieste d'assistenza giudiziaria gratuita non è stato ratificato da tutti gli Stati membri. Inoltre, alcuni Stati hanno formulato riserve di carattere linguistico che possono mettere in difficoltà i contendenti.

Appare opportuno esaminare se sia preferibile incentrare l'attenzione sul vigente accordo di Strasburgo o se invece gli Stati membri debbano assumere nuove e diverse iniziative a livello comunitario.

Nell'ambito della prima soluzione si dovrebbe quanto meno raccomandare che tutti gli Stati membri ratifichino l'accordo di Strasburgo. Tale soluzione avrebbe il pregio di fondarsi su strutture già esistenti e consentirebbe di evitare inutili duplicazioni. Tuttavia essa presenterebbe un'utilità assai limitata, in quanto 14 dei 15 Stati membri sono già parti dell'accordo ed in quanto rimarrebbero sostanzialmente irrisolti i problemi inerenti al funzionamento dell'accordo, dovuti in particolare alla scarsa utilizzazione del sistema ed ai ritardi.

---

<sup>9</sup> Tuttavia in alcuni Stati le istanze possano essere inviate direttamente agli organi competenti, senza utilizzare il sistema istituito dalla Convenzione.

La seconda soluzione potrebbe essere adottata nel quadro di un intervento più ambizioso e organico a livello comunitario. Per esempio, essa potrebbe prevedere l'istituzione di autorità ricettrici locali, la predisposizione di un apposito modulo, l'obbligo di motivare il rigetto delle istanze nonché l'introduzione di un sistema di ricorsi. Si potrebbe anche promuovere l'uso delle nuove tecnologie nella trasmissione dei moduli e delle informazioni nonché nella corrispondenza tra le autorità competenti. Inoltre, si potrebbero prevedere la redazione ed il regolare aggiornamento - se necessario su Internet - di un manuale o guida destinata alle autorità competenti, ai potenziali beneficiari dell'assistenza giudiziaria e agli avvocati. Tale attività informativa concorrerebbe ad aumentare la trasparenza e ridurre i ritardi, con notevole beneficio per un settore come quello in oggetto, nel quale uno dei fattori più importanti è il tempo.

La recente convenzione relativa alla notificazione negli Stati membri dell'Unione europea degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale (ora trasformata in proposta di regolamento) potrebbe fungere da modello per tale sistema.

L'autorità incaricata della trasmissione degli atti dovrebbe essere tenuta a verificare la correttezza dell'istanza e degli allegati da essa inoltrati allo Stato ospitante.

Va infine osservato che la molteplicità delle questioni sollevate a livello europeo riguardo ad un problema finora disciplinato solo dagli Stati trae origine dall'assenza di norme che rendano obbligatoria la cooperazione tra le autorità nazionali. Spesso, infatti, i problemi riguardanti contemporaneamente le autorità competenti di due Stati membri potrebbero essere risolti mediante il semplice contatto epistolare o telefonico.

### ***F. Informazione e formazione***

In quanto all'informazione, va osservato che ogni riforma delle norme giuridiche relative all'accesso alla giustizia avrà scarso successo se non viene adeguatamente partecipata ai potenziali beneficiari. L'informazione relativa ai diritti e alle procedure è stata finora diffusa principalmente a livello nazionale e, di norma, solo in ordine ai rimedi e alle forme di assistenza interni. Sono rari i casi in cui le istituzioni si sono poste l'obiettivo di illustrare a tutti i cittadini comunitari i diritti riconosciuti negli Stati membri. Per essere efficace, l'informazione dovrebbe essere diffusa distinguendo tra le varie categorie di destinatari. È infatti opportuno differenziare tra:

- 1) l'informazione dei cittadini sui diritti e sulle procedure vigenti nell'Unione e sui potenziali beneficiari dell'assistenza giudiziaria;
- 2) l'informazione dei professionisti legali su come assistere i richiedenti nei procedimenti di ammissione al beneficio dell'assistenza giudiziaria;
- 3) l'informazione dei soggetti incaricati di attuare le decisioni di ammissione al beneficio dell'assistenza giudiziaria.

Nel 1995 il professor D. Walters ha redatto una guida all'assistenza giudiziaria e alla consulenza legale per conto della Commissione europea e con il patrocinio del Consiglio degli ordini forensi dell'UE. Tale guida contiene informazioni sulle normative vigenti nello Spazio economico europeo (vale a dire nell'UE nonché in Islanda, Liechtenstein e Norvegia), ma risponde principalmente alle esigenze della categoria 2), ossia a quelle dei professionisti legali. Dati i continui mutamenti della legislazione vigente negli Stati membri, la guida dovrebbe essere aggiornata con maggiore frequenza. Ad essa dovrebbe forse essere conferita

maggior pubblicità, se è vero che non viene utilizzata da alcuna delle autorità centrali dei paesi partecipanti.

Per aumentare la consapevolezza dei singoli individui sui rimedi esperibili contro le difficoltà incontrate nell'esercizio dei diritti, è stata redatta una guida dal titolo "Come ottenere i propri diritti nel mercato unico". Tale guida, elaborata nell'ambito dell'iniziativa "Dialogo con i cittadini e le imprese", descrive in termini semplici i vari rimedi disponibili a livello nazionale ed europeo, fra cui anche l'assistenza giudiziaria.

L'assistenza giudiziaria viene illustrata in modo particolareggiato nelle schede nazionali che accompagnano la guida e vengono elaborate con la collaborazione dei singoli Stati membri. Tali schede forniscono informazioni fondamentali su come ottenere l'ammissione all'assistenza giudiziaria, sulla legittimazione e sulle varie forme d'assistenza giudiziaria disponibili. Inoltre, vi si indicano i punti di contatto presso i quali si possono ottenere ulteriori raggugli. Ogni scheda è tradotta nelle 11 lingue ufficiali dell'UE, affinché i cittadini possano informarsi, nella propria lingua, su ogni singolo Stato membro.

La guida e le schede saranno rese accessibili all'inizio del 2000. Le schede sono consultabili nel sito Internet "Dialogo con i cittadini", all'indirizzo <http://europa.eu.int/citizens>.

### **Possibili soluzioni**

Per garantire l'accesso effettivo all'informazione sui diritti del singolo individuo, appare opportuno redigere un opuscolo sull'accesso alla giustizia, da aggiornare regolarmente e distribuire, tramite le autorità competenti, alle organizzazioni dei consumatori, agli uffici di consulenza del cittadino ed agli ordini forensi nazionali. Poiché si tratta di una forma d'intervento già sperimentata, i migliori risultati si otterranno probabilmente valorizzando quanto già è disponibile, ossia la guida all'assistenza giudiziaria.

Nella versione riveduta, tale guida potrebbe contenere informazioni ulteriori rispetto ai raggugli - forniti nella versione iniziale - sulle procedure da seguire per l'ammissione al beneficio dell'assistenza giudiziaria e sugli indirizzi cui è opportuno rivolgersi. Ad essa potrebbero inoltre aggiungersi informazioni attinte sia dalle summenzionate basi di dati relative agli avvocati sia dal manuale menzionato in precedenza, alle lettere D ed E. In particolare, vi si potrebbero riportare gli elenchi degli avvocati in grado di trattare le questioni relative all'assistenza giudiziaria concessa negli altri Stati dell'UE. Tali informazioni dovrebbero essere disponibili in tutte le lingue ufficiali. L'opuscolo potrebbe essere distribuito nel quadro della campagna "Cittadini d'Europa" e nell'ambito dell'attuale guida per l'accesso alla giustizia, dovrebbe essere disponibile in forma elettronica e aggiornato regolarmente.

Inoltre si dovrebbe redigere una versione divulgativa - da allegarsi per esempio agli opuscoli delle agenzie di viaggi - contenente informazioni pratiche su come lo straniero possa ottenere l'ammissione al beneficio dell'assistenza giudiziaria, sugli atti che deve compiere a tal fine e sugli indirizzi delle autorità competenti in materia.

Si dovrebbe promuovere una più ampia diffusione della guida "Come ottenere i propri diritti nel mercato unico", redatta nell'ambito dell'iniziativa "Dialogo con il cittadini", ed in particolare delle schede nazionali relative all'assistenza giudiziaria. Le autorità nazionali dovrebbero essere invitate a promuovere la diffusione di tali materiali, che forniscono

informazioni utili per chiunque desideri usufruire dell'assistenza giudiziaria. Pertanto, i cittadini dovrebbero essere ragguagliati sulla disponibilità di tali fonti d'informazione.

Queste iniziative potrebbero essere integrate con interventi volti a promuovere la formazione professionale e interdisciplinare nonché con campagne d'informazione per i professionisti attivi nel settore dell'assistenza giudiziaria (avvocati, giudici, funzionari di polizia, assistenti sociali, autorità competenti per l'immigrazione). Si potrebbero esaminare i metodi più opportuni per organizzare l'attività di formazione professionale nell'ambito di corsi internazionali. Si potrebbe inoltre proporre l'istituzione di un centro permanente di informazione, il quale fornisca informazioni continuamente aggiornate agli avvocati disposti ad esercitare la loro attività nell'ambito dell'assistenza giudiziaria.

Il sostegno comunitario potrebbe costituire un forte incentivo per i giovani avvocati, incoraggiando i giovani avvocati "bi-nazionali" a muoversi in questa direzione anziché in quella tradizionale dell'attività svolta in regime privato. L'insufficienza o addirittura l'assenza del compenso per gli avvocati operanti in regime di assistenza giudiziaria non può che incidere negativamente sulla qualità dell'attività svolta.

Le campagne di informazione tendono ad insistere maggiormente sul dovere dei singoli di informarsi meglio, anziché sul dovere degli enti e funzionari pubblici di proporre una informazione migliore. La Commissione ha istituito vari programmi di formazione professionale, per esempio quelli destinati ai funzionari delle dogane operanti alle frontiere esterne dell'Unione. Analoghi programmi potrebbero essere introdotti per i funzionari che svolgano attività connesse all'assistenza giudiziaria.

### ***G. La riforma dei sistemi nazionali di assistenza giudiziaria e gli strumenti alternativi per garantire l'accesso alla giustizia***

Nell'esaminare i problemi del contendente transfrontaliero non si può trascurare il fatto che taluni Stati membri - considerato il notevole costo di qualsiasi sistema efficace di assistenza giudiziaria - hanno sperimentato strumenti alternativi allo scopo di garantire l'accessibilità economica della giustizia. Le alternative su cui si discute, o che già sono state introdotte, comprendono:

- ◇ Onorari contingenti, o condizionati. Il Regno Unito sta sperimentando il sistema degli onorari condizionati, nel quale gli avvocati rinunciano ai propri onorari in caso di soccombenza, ma trattengono una percentuale sul risarcimento se il cliente risulta vittorioso. Tale sistema può presentare certi vantaggi, ma espone il contendente al rischio di dover rifondere, in caso di soccombenza, le spese della controparte, se le norme nazionali prevedono l'obbligo al rimborso delle spese della parte vittoriosa. Inoltre l'avvocato può essere scarsamente motivato ad assumere la difesa in tali condizioni, salvo che intenda aumentare la propria clientela o confidi di vincere la causa.
- ◇ L'assicurazione delle spese legali. In alcuni Stati membri l'assicurazione delle spese legali viene considerata come un utile strumento per garantire l'accessibilità economica della giustizia. In Germania, per esempio, la maggioranza delle famiglie suole sottoscrivere una polizza assicurativa a tal fine. In Svezia le recenti riforme hanno prodotto una situazione nella quale l'assistenza giudiziaria viene concessa solo qualora risulti adeguatamente giustificata la mancanza di copertura assicurativa del rischio relativo alle spese legali.

Sebbene tale tendenza possa avere effetti positivi qualora determini una maggiore accessibilità economica della giustizia, appare comunque opportuna una certa prudenza. In

primo luogo, gli Stati membri non sembrano propensi ad introdurre per legge un sistema generale di assicurazione obbligatoria delle spese legali: pertanto, qualsiasi assicurazione delle spese legali dovrà necessariamente assumere la forma dell'assicurazione privata e potrà quindi avere successo solo se costituisce una proposta interessante sia per le compagnie assicurative che per i singoli individui. La copertura assicurativa sarà probabilmente diversa da Stato a Stato e probabilmente i soggetti realmente bisognosi non saranno disposti a sottoscrivere una tale polizza. Con ogni probabilità tutti gli Stati membri saranno comunque costretti a mantenere in vigore il sistema di assistenza giudiziaria per tutelare quanto meno i più poveri.

Un'eventuale tendenza generalizzata verso l'introduzione dell'assicurazione delle spese legali potrebbe inoltre implicare certi pericoli per il contendente transfrontaliero. Salvo che la polizza copra espressamente il rischio delle controversie svolgentisi all'estero, il contendente transfrontaliero sarà comunque costretto a valersi del sistema di assistenza giudiziaria vigente nello Stato ospitante. Qualora risieda in uno Stato nel quale tale forma di assicurazione è scarsamente diffusa, ma sia parte in causa in uno Stato nel quale invece essa è generalizzata, il contendente rischia di trovarsi di fronte ad un sistema d'assistenza giudiziaria pubblica ampiamente smantellato, oppure di essere escluso dall'assistenza giudiziaria se, in base ai criteri dello Stato ospitante, non risulta adeguatamente giustificata la mancanza di copertura assicurativa del rischio relativo alle spese legali.

Le riforme adottate a livello nazionale non devono compromettere l'obiettivo indicato dal Consiglio europeo quando ha invitato il Consiglio dell'Unione a stabilire norme minime per garantire un livello adeguato di assistenza giudiziaria nelle cause transnazionali. Gli Stati membri che si propongono attualmente di riformare il proprio sistema di assistenza giudiziaria devono pertanto provvedere affinché le riforme nazionali non contrastino con la politica comunitaria.

### **Possibili soluzioni**

Qual è il modo migliore per far sì che le riforme nazionali non compromettano l'obiettivo di un adeguato livello di assistenza giudiziaria nelle cause transfrontaliere?

Come può essere attuata in tali casi la politica delle norme minime?