

SARA TONOLO, TJAŠA IVANC, COCOU MARIUS MENSAH

## INTRODUCTION

The development of the internal market of the EU and its regulation in the event of debt collection is of paramount importance for consumers' confidence.

For companies to venture to invest in neighbouring countries of the EU, they need to be sure that their investments are guaranteed by strong regulations. The same is true for individuals who make inter-European purchases as it is understood that consumerism is the desired effect to boost the economy, however, in any civil and commercial activity, there are always contingencies, oversights, and sometimes debts. For example, many European companies “forget” to pay their workers or flatly refuse to reimburse consumers in case of defective products. To recover the money, consumers or workers who are not accustomed to legal tools are quickly discouraged without knowing that the European Union, intending to boost commercial exchanges, has adopted very competitive regulations to ensure cross-border debt collections. This is of course Regulation n. 1896/2006 of December 12, 2006, establishing a European order for payment procedure, as amended by Regulation n. 2017/1260, and Regulation n. 861/2007 of July 11, 2007, establishing a European small claims procedure, as amended by Regulation n. 2017/1259.

The overall problem that arises is that these tools are not only little known to most consumers, but also many workers in the

legal sector. To counter this situation, the European Union has bet on awareness-raising through the training of the workers of the judicial sector and on the dissemination of information concerning the regulations on the collection of debts in the EU.

It is in this perspective that we can say that this book is a summary of the different practices encountered in one of the member countries of the Train to Enforce project, coordinated by the Faculty of Law of the University of Maribor to improve the knowledge of EU instruments for cross-border collection of debt European, namely the small claims procedure (Regulation n. 861/2007) and the European order for payment procedure (Regulation n. 1896/2006). Debt collection mechanisms already exist at the national level in each member country of the European Union. These mechanisms are very effective for internal procedures and are regulated by the civil code, the code of civil procedure and other notarial or legal acts depending on the country. However, a common regional tool applicable to EU countries (except Denmark) is essential, and it presents a non-mandatory format, i.e. an alternative tool for EU member countries allowing disputes to be settled in civil and commercial matters at several levels. These regulations are designed for debts ranging (up to 5000 EUR for the European procedure for the settlement of small claims – ESCP) and more than 5,000 euros for the European order for payment procedure – EOPP). In all the member states and the candidate state, partners of this project, (Faculty of Law, University of Maribor, Slovenia, Leibniz University of Hannover, Germany, University of La Coruña, Spain, University of Graz, Austria, University of Rijeka, Croatia, University of Tirana, Albania, University of Trieste, Italy, Uppsala University, Sweden) one remark was unanimous: the general lack of knowledge of the efficient use of the aforementioned tools.

The 3-year project, financed by the EU Justice Programme – JUST-JTRA-EJTR-AG-2018 had the mission to promote the

standards of debt collection in the EU and to train the specialists in the judicial sector: lawyers, judges, specialists in legal affairs, etc. Through the surveys used by the different teams, it was found that the European alternative methods of collection of debts are often used by the companies and the sums clearly exceed the EUR 5,000, the threshold for the ESCP. However, individuals or small and medium-sized companies who use the ESCP are sometimes reluctant, because they prefer not to waste time claiming a debt of EUR 2,000 for example, especially since they do not master the procedure and hiring lawyers or legal aid could turn out to be more than the sum requested. The use of alternative methods besides national ones to claim money from European partners is poorly mastered by specialists in the field and not very popular with the population. However, in the era of Covid-19 and remote working, several commercial activities are carried out online and claims or reimbursements worth – EUR 5,000 or less are growing at a fast rate. The procedure, which does not require a lawyer, translator, or legal agency, is affordable and useful for any individual or company carrying out commercial activities with European partners.

According to the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), online shopping has increased by 6-10 percentage points in most product categories and the main gainers are ICT/electronics, gardening /do-it-yourself, pharmaceuticals, education, furniture /household products, and cosmetics/personal care categories.

The resurgence of online purchases, in companies belonging to different EU countries, will necessarily increase the number of claims, refunds, or products not received-synonymous with refunds.

Debt collection procedures then have an important role to play in regulating this flow, notwithstanding their optional nature.

The aim of gathering together within this publication extracts

from Italian judgments that have applied these Regulations, along with translations into English, is to make them accessible to legal practitioners and international trade specialists who intend to launch such proceedings in Italy. As such, it will set out a body of case law that should be useful in dealing with the main problems that have arisen in relation to the application of the regulations in Italy, thus increasing the scope for relying on them. The difficulties present in Italy still need to be overcome. As is the case in many other European countries, these limit access to these proceedings above all for foreign operators or consumers. They include for instance a lack of offices/services that can assist in identifying the competent court, difficulties in compiling and translating the forms required to launch proceedings, the low level of publicity given to such procedures on judicial websites, the fact that it is impossible to launch proceedings online, the optional nature of proceedings and the excessive reference to the *lex fori* in terms of aspects that are not governed by it, which entails difficulty in coordinating European and Member State laws.

Publishing this casebook to draw attention to these regulations and educate legal professionals and consumers alike is the purpose of the Train to Enforce project, which has been successfully conducted. This casebook is a valuable addition to the arsenal of legal literature on the subject of the regulation of debt collection and constitutes a big achievement that will be useful for consumers and legal specialists.

Trieste - Maribor, 30 May 2022

ROBERTA BARDELLE

I NUOVI SCENARI  
DELLA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA  
IN MATERIA CIVILE E COMMERCIALE:  
LE SFIDE DELLA DIGITALIZZAZIONE

SOMMARIO: 1. Il procedimento europeo di ingiunzione di pagamento ed il procedimento europeo per gli *small claims* in Europa e in Italia: forme analogiche e telematiche – 2. Il percorso europeo verso la digitalizzazione dell'accesso alla giustizia e del recupero del credito nelle cause transfrontaliere. – 3. Verso l'istituzionalizzazione del sistema *e-Codex*. – 4. Il ruolo dell'Italia e del Ministero della giustizia nella digitalizzazione della cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale e gli strumenti della Rete EJM. – 5. Conclusioni.

1. *Il procedimento europeo di ingiunzione di pagamento ed il procedimento europeo per gli small claims in Europa e in Italia: forme analogiche e telematiche*

Il regolamento (CE) n. 1896/2006 del 12 dicembre 2006 ha introdotto il primo modulo processuale civile europeo, istituendo un autonomo procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento che si innesta sul tessuto processuale di ogni Stato membro dell'Unione europea. Ed invero, tale procedimento consente il recupero transfrontaliero di crediti di natura civile e commerciale caratterizzati da una "presunzione di non contestazione" in base a una procedura uniforme uguale in tutti gli Stati membri, seppur diversamente declinata nei dettagli a se-

conda del contesto processuale di riferimento. L'ingiunzione di pagamento europea può essere eseguita in tutta l'Unione europea senza che sia necessaria una dichiarazione di esecutività. Come emerge dalla relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione del regolamento *de quo*, in generale l'obiettivo di semplificazione ed accelerazione è stato conseguito, anche se in gran parte degli Stati membri il procedimento è stato applicato soltanto in un numero di casi ancora piuttosto esiguo<sup>1</sup>.

La limitata applicazione discende anche dal fatto che il regolamento si applica alle controversie transfrontaliere in cui almeno una delle parti ha il domicilio o la residenza abituale in uno Stato membro diverso da quello dell'organo giudiziario adito. Tale limitazione dello *scope* corrisponde all'ambito di applicazione di altri strumenti utilizzati in questo settore, fra cui il procedimento europeo per le controversie di modesta entità<sup>2</sup>, che costituisce la seconda esperienza europea di creazione di uno strumento processuale autonomo da calare nei sistemi processuali nazionali al fine di celermente ottenere un titolo esecutivo, di matrice quindi europea, funzionale al recupero di crediti di importo inferiore o pari ad euro 5.000,00.

Quanto alle modalità di avvio di entrambi i procedimenti, numerosi Stati membri già consentono la presentazione della do-

---

<sup>1</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1896/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento – Bruxelles, 13 ottobre 2015 COM (2015), 495, *final*: da tale relazione emerge che ogni anno le autorità giudiziarie degli Stati membri ricevono da 12.000 a 13.000 domande d'ingiunzione di pagamento europea.

<sup>2</sup> 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 luglio 2007, p. 1.

manda per via elettronica<sup>3</sup> o si avviano verso una prossima adozione della modalità digitale<sup>4</sup>. Nel 2014 la Commissione europea ha cofinanziato un progetto pilota in tale ambito (*e-Codex – comunicazione nell’ambito della giustizia elettronica attraverso lo scambio di dati in linea*) inizialmente limitato al solo procedimento europeo d’ingiunzione di pagamento e successivamente, come vedremo *sub* § 3, esteso a tutta la cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale (oltre che penale).

Quanto alla notificazione degli atti procedurali inerenti a tali strumenti processuali europei, nella richiamata Relazione della Commissione non sono emerse particolari criticità, in particolar modo nel contesto specifico del procedimento europeo d’ingiunzione di pagamento, residuando tuttavia doglianze quanto ai costi del servizio. Secondo le relazioni della Commissione europea sull’applicazione del regolamento (CE) n. 1393/2007<sup>5</sup>, che si estende alle notifiche previste dal regolamento sul procedimento europeo d’ingiunzione di pagamento e del regolamento sugli *small claims*, le norme europee hanno dato impulso alle notifiche transfrontaliere, ed i numeri delle richieste risultano in co-

---

<sup>3</sup> Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Francia, Lituania, Austria, Slovenia, Repubblica slovacca, Finlandia, Svezia, Regno Unito, Cipro, Italia.

<sup>4</sup> Irlanda, Malta, Portogallo.

<sup>5</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1393/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale (“notificazione o comunicazione degli atti”) {SEC (2018) 272 final} {SWD (2018) 286 final} {SWD (2018) 287 final; Relazione sull’applicazione del regolamento (CE) n. 1393/2007 relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, COM (2013) 858 final. Nel 2017, al fine di sostenere analisi aggiornate sul funzionamento pratico del regolamento (a complemento dei risultati di altri lavori di valutazione), la Commissione ha intrapreso una valutazione dell’adeguatezza della regolamentazione (REFIT), in linea con gli orientamenti per legiferare meglio, per valutare l’applicazione dello strumento in relazione ai cinque criteri chiave obbligatori di valutazione.

stante crescita. È emerso chiaramente, tuttavia, che sebbene la notifica di documenti con mezzi elettronici sia uno dei possibili metodi di notifica previsti agli artt. 13 e 14 del regolamento, detta modalità non si è rivelata concretamente possibile a largo spettro nel panorama giudiziario dell'UE, risultando praticabile solo ove le norme nazionali processuali ed i relativi sistemi informatici l'avessero consentito, ferma peraltro l'incompatibilità tecnologica reciproca dei sistemi nazionali di notifica elettronica. L'esperienza e-Codex, come vedremo, ha consentito di elaborare soluzioni spendibili anche avuto riguardo alle notificazioni transfrontaliere intra UE.

Appare opportuno menzionare la particolare esperienza italiana in merito alle modalità di avvio del procedimento europeo di ingiunzione di pagamento. Com'è noto, ormai da diversi anni il processo civile italiano si snoda con modalità quasi esclusivamente telematiche, avendo dimostrato una spinta alla digitalizzazione che ci ha visto fra i primi in Europa. Tuttavia, non potendo la normativa nazionale sul processo civile telematico incidere sulla disciplina uniforme europea in tema di ingiunzioni di pagamento di matrice europea, si è consolidato l'orientamento giurisprudenziale che ha ammesso l'alternatività del deposito cartaceo della domanda di ingiunzione europea di pagamento rispetto al modello telematico. Merita citare al riguardo la decisione del Tribunale di Milano, sez. IX civ., decreto 8 aprile 2015 n. 10488 la quale, fra le prime, ha avuto modo di affermare che nel caso di ingiunzione di pagamento europea, a norma del regolamento CE n. 1896/2006, *“non si applica l'art. 16 bis d.l. 179/2012 e, pertanto, il ricorso per la pronuncia di ingiunzione monitoria deve essere presentato su supporto cartaceo e non telematico”*. Invero, il Tribunale ha osservato che se per il diritto interno italiano, l'ingiunzione di pagamento segue le norme di cui al libro IV, titolo I, capo I del codice di procedura civile (artt. 633 c.p.c. ss.) e ai sensi dell'art. 16 bis, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221)



*“a decorrere dal 30 giugno 2014, per il procedimento davanti al tribunale di cui al libro IV, titolo I, capo I del codice di procedura civile, escluso il giudizio di opposizione, il deposito dei provvedimenti, degli atti di parte e dei documenti ha luogo esclusivamente con modalità telematiche”*, con conseguente inammissibilità della modalità cartacea, *“per il diritto europeo, l’ingiunzione di pagamento segue le norme del citato Regolamento CE 1896/2006 e va introdotta a mezzo di una procedura semplificata che prevede l’utilizzazione di moduli ‘standard’ resi disponibili agli interessati (...) Il contrasto va risolto ritenendo ammissibile il deposito della ingiunzione europea su supporto cartaceo. (...) il regolamento non sostituisce né armonizza i meccanismi vigenti di recupero dei crediti non contestati previsti dalla legislazione nazionale. Un primo punto è, dunque, già di supporto per la soluzione dello iato tra le due legislazioni: l’una (quella interna) non è applicabile ai casi disciplinati dall’altra, regolando le due normazioni istituti diversi. Al procedimento ingiuntivo europeo, quindi, non si applica l’art. 16 bis d.l. 179/2012. [3.2]. In ogni caso, il Regolamento n. 1896/2006 espressamente introduce una regolamentazione relativa alla forma della ingiunzione europea. Ai sensi dell’art. 7 comma 5 del Reg. cit., ‘la domanda è presentata su supporto cartaceo o tramite qualsiasi altro mezzo di comunicazione, anche elettronico, accettato dallo Stato membro d’origine e di cui dispone il giudice d’origine’. L’Italia ha comunicato, nel rispetto del Regolamento in parola, che ‘il mezzo di comunicazione accettato ai fini dell’ingiunzione prevista dal regolamento n. 1896/2006/CE è il supporto cartaceo’. Alla luce dei dati sopra riportati, il regolamento non può essere interpretato nel senso che l’art. 16 bis cit. imponga anche per la ingiunzione europea l’obbligo della forma telematica. È sufficiente che le ingiunzioni europee di pagamento ‘siano presentate su supporto cartaceo: non vi sono altri requisiti’; possono essere previste forme aggiuntive (es. quella elettronica) o requisiti particolari (ad es. per*

*la spedizione), ma il supporto cartaceo resta la regola comune di base (...). L'opzione ermeneutica che assegna prevalenza alla forma cartacea – poiché prevista dal reg. 1896/2006 – si impone anche per effetto delle direttive interpretative offerte dalla giurisprudenza di Lussemburgo che, come noto, vincolano questo giudice (interpretazione cd. conforme a diritto europeo: cfr. Corte cost., sent. 8 giugno 1984, n. 170; cfr. CGCE, sent. 16 dicembre 1993, C334/92, Wagner). La Corte di Giustizia, infatti, in materia di procedimento di ingiunzione europea ha avuto modo di precisare che gli Stati membri non possono imporre liberamente requisiti ulteriori di forma, previsti dalla loro legislazione nazionale, in relazione alla domanda d'ingiunzione di pagamento europea; ciò perché l'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1896/2006 dev'essere interpretato nel senso che disciplina in modo esauriente i requisiti che la domanda d'ingiunzione di pagamento europea deve rispettare (v. Corte Giustizia UE, sez. I, 13 dicembre 2012 – Iwona Szyrocka contro SiGer Technologie GmbH)".*

Quanto al già citato regolamento che ha introdotto il procedimento europeo per controversie di modesta entità, si tratta di un procedimento scritto, che non richiede la presenza fisica in tribunale, pur essendo possibile un'udienza orale in presenza o in videoconferenza. Pur in difetto di espressa previsione normativa, è opinione condivisa che vada garantita la possibilità di trasmettere o depositare i moduli in formato cartaceo ed in questo senso appare formulata la comunicazione italiana che ammette anche l'utilizzo di mezzi elettronici ove disponibili nelle varie sedi giudiziarie interessate.

Alla luce di quanto sopra, si evince che, avuto riguardo alle sopra indicate procedure europee di formazione di un titolo giudiziale, lo Stato italiano con la sua normativa nazionale sul processo civile telematico, si è rivelato "all'avanguardia" rispetto all'Unione europea ed ai suoi sistemi telematici per la giustizia transfrontaliera, la cui rotta verso la digitalizzazione è complessa,

dovendosi armonizzare le peculiarità tecnologiche dei vari Stati membri ed individuare un comune linguaggio digitale, ma, senza dubbio, come vedremo *infra*, appare oramai prossima ad un approdo di piena operatività.

## *2. Il percorso europeo verso la digitalizzazione dell'accesso alla giustizia e del recupero del credito nelle cause transfrontaliere*

I delicati temi dell'*accesso alla giustizia* e dell'*efficienza dei sistemi giudiziari* all'interno dell'UE sono questioni da anni presenti nell'agenda politica del programma della Commissione in quanto essenziali al funzionamento del mercato interno e alla crescita economica dell'Unione stessa. La Commissione ha sottolineato l'importanza che l'accesso alla giustizia debba essere mantenuto in linea con l'ormai ineludibile *trasformazione digitale* di tutti gli aspetti della vita dei cittadini europei, ciò comportando una significativa incidenza anche sugli obiettivi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea sanciti nel titolo V del trattato.

Nella consapevolezza del *trend* anzidetto, **nell'ottobre 2020 il Consiglio ha adottato le sue "conclusioni sull'accesso alla giustizia"**<sup>6</sup> quale "diritto fondamentale" ed "elemento cardine dello Stato di diritto", come valore primario fondante dell'Unione europea ai sensi dell'art. 2 del trattato sull'Unione europea. Inoltre, gli artt. 81 e 82 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea impegnano le Istituzioni ad adottare misure in tema di cooperazione giudiziaria, in materia sia civile che penale con implicazioni transfrontaliere. Anche l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, afferma a chiare lettere il diritto

---

<sup>6</sup> Conclusioni del Consiglio «Accesso alla giustizia –Cogliere le opportunità della digitalizzazione» (2020/C 342 I/01).

a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice indipendente e imparziale, da declinare anche tenuto conto dell'attuale trasformazione digitale. In tema di sviluppo digitale dei mezzi di accesso alla giustizia, il Consiglio ha affermato che "lo sviluppo digitale del settore della giustizia dovrebbe essere antropocentrico", dovendo le tecnologie digitali risultare servili rispetto agli obiettivi connessi allo Stato di diritto, nonché all'esercizio e al rispetto dei diritti fondamentali. In particolare, tale trasformazione va temperata con le esigenze dei cittadini, in modo particolare di quelli fragili e vulnerabili, senza mai ridurre le garanzie procedurali per coloro che faticano ad avere accesso a tali tecnologie.

Il quadro di valutazione UE della giustizia, nelle sue costanti revisioni, quale strumento di informazione comparativa pubblicato annualmente dalla Commissione europea, ha consentito di appurare l'esistenza fra gli Stati membri di diffuse misure di digitalizzazione della giustizia dotate di un certo grado di efficienza, quali lo svolgimento di procedimenti giudiziari da remoto, le comunicazioni elettroniche endoprocessuali e la trasmissione elettronica di documenti del processo.

Il Consiglio ha quindi preso atto dell'*evoluzione dinamica delle tecnologie digitali* nei sistemi giudiziari nazionali, in cui risultano in atto processi di pianificazione di sviluppo e utilizzo di nuove tecnologie, compresi i sistemi di intelligenza artificiale per la giustizia, disvelando enormi potenzialità per migliorare l'accesso alla giustizia.

Ha quindi incoraggiato gli Stati membri a continuare a fare la propria parte, attraverso un sempre maggiore uso di strumenti digitali offerti dal quadro eIDAS, quali mezzi di identificazione elettronica altamente efficaci per promuovere un accesso e diffuso al sistema giudiziario, auspicando la ricerca di soluzioni digitali per l'intero *iter* dei procedimenti giudiziari, in modo da facilitare la cooperazione tra gli Stati membri, fermo il rispetto di principi processuali cardine fra i quali il diritto di difesa e il pieno rispetto del contraddittorio.

Nonostante queste importanti petizioni di principio, il Consiglio ha rimarcato la necessità di mantenere “*procedure non digitali tradizionali e, ove disponibili, helpdesk fisici, in modo da garantire ai cittadini che non possono ancora partecipare pienamente agli sviluppi tecnologici una tutela giurisdizionale e un accesso alla giustizia effettivi*”, nonché quella di garantire la sicurezza delle informazioni e la cibersecurity, nel rispetto della legislazione in materia di *privacy* e prevedendo un attento monitoraggio di tali sistemi, in modo particolare di quelli che utilizzano l’intelligenza artificiale.

Infine, il Consiglio ha caldeggiato l’uso delle tecnologie digitali anche per migliorare l’accesso a metodi extragiudiziali e alternativi di risoluzione delle controversie, rispettando nel contempo il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva in ogni singolo caso e il diritto a un equo processo, nonché l’implementazione di strumenti di informazione sui diritti e gli obblighi dei cittadini, così da contribuire alla riduzione del contenzioso giudiziario.

Al riguardo, anche la crisi epidemica dovuta al Covid-19 ha confermato la necessità di investire negli strumenti digitali e di utilizzarli nei procedimenti giudiziari negli Stati membri e nei procedimenti transfrontalieri.

Il Consiglio ha poi richiamato la tecnologia e-Codex quale “*principale strumento di comunicazione sicura nei procedimenti transfrontalieri sia civili che penali*” invitando la Commissione a presentare una proposta legislativa che garantisca la sostenibilità di e-Codex con una struttura di *governance* e di gestione adeguata compatibile con eu-LISA che rispetti l’indipendenza del potere giudiziario e le norme costituzionali degli Stati membri, garantendo nel contempo un’adeguata rappresentanza delle autorità giudiziarie dell’UE e degli Stati membri, nonché dei principali soggetti interessati.

In chiusura, il Consiglio ha esortato la Commissione a elaborare una strategia globale dell’UE per la digitalizzazione della

giustizia e per il monitoraggio dei pertinenti indicatori di digitalizzazione nel quadro di valutazione UE della giustizia.

La Commissione, pochi mesi dopo l'adozione delle conclusioni del Consiglio riassunte fin qui, ha adottato una **comunicazione intitolata “Digitalizzazione della giustizia nell’Unione europea – Un pacchetto di strumenti di opportunità”**<sup>7</sup>, proponendo una serie di **strumenti per modernizzare il quadro legislativo esistente, avuto riguardo in modo particolare alle procedure transfrontaliere**.

La Commissione ha preso le mosse dalla constatazione che nell’ultimo decennio sono state compiute a livello europeo una serie di iniziative sui temi della digitalizzazione della giustizia, le quali necessitano una spinta ulteriore anche alla luce dell’esperienza maturata nel corso della crisi dovuta al Covid-19, che ha imposto agli Stati membri una serie di sfide che rendono imprescindibile volgere verso una maggiore digitalizzazione della giustizia nazionale in tema di trattazione dei procedimenti giudiziari, di scambio di informazioni e documenti tra le parti e gli avvocati e, in generale, di accesso alla giustizia da parte dei cittadini<sup>8</sup>.

Anche nel campo della cooperazione giudiziaria transfrontaliera nell’UE durante il periodo pandemico si sono riscontrati numerosi ritardi e impossibilità di garantire una tutela giudiziaria costante, ciò confermando la necessità di rafforzare la resilienza dei sistemi giudiziari anche sul piano informatico<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Digitalizzazione della giustizia nell’Unione europea Un pacchetto di opportunità – COM (2020) 540 final*.

<sup>8</sup> Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020 – La situazione dello Stato di diritto nell’Unione europea (COM (2020) 580 final).

<sup>9</sup> Per preparare una panoramica delle sfide che i sistemi giudiziari nazionali hanno dovuto affrontare durante la crisi della Covid-19, la Commissione ha raccolto informazioni sul suo impatto e sulle misure di risposta nazionale;

Al fine di sfruttare appieno i vantaggi offerti dalle tecnologie digitali nei procedimenti giudiziari, la comunicazione in esame si è posta un duplice obiettivo: da un lato, supportare gli Stati membri sulla strada della telematizzazione dei loro sistemi giudiziari nazionali; dall'altro, migliorare a livello europeo la cooperazione giudiziaria transfrontaliera tra le autorità competenti attraverso la promozione dell'uso di tecnologie di comunicazione a distanza (videoconferenza), l'interconnessione delle banche dati e dei registri nazionali e la promozione dell'uso di modalità di trasmissione elettronica di atti e documenti.

La Commissione, invero, sulla base di studi specifici e di mappature dei servizi giustizia dei vari Stati membri, ha rilevato un'estrema disomogeneità di questi ultimi nella propria evoluzione verso una piena digitalizzazione in particolar modo per quanto riguarda i registri e le banche dati, risultando ancora estremamente carente l'accesso alle informazioni da parte degli operatori e dei cittadini. In particolare, nel settore della cooperazione giudiziaria e nelle controversie transfrontaliere ove si utilizzano moduli standard, l'assenza di norme europee armonizzate sulle modalità di trasmissione da un'autorità all'altra ha costituito fattore di ostacolo e di rallentamento nella trattazione dei procedimenti con connotazioni internazionali: allo stato la maggior parte delle comunicazioni avviene in forma cartacea, incidendo su diverse variabili quali la velocità, l'affidabilità e la rintracciabilità, con conseguenze anche sui costi.

La causa dell'attuale frammentazione viene imputata ad una originaria mancanza di pianificazione e coordinamento che ha lasciato spazio alla creazione di una estrema varietà di sistemi digitali a livello nazionale con scarsa prospettiva di raggiungimento di una effettiva interoperabilità transfrontaliera.

Così esaminato il quadro europeo di sviluppo del digitalizza-

zione dei sistemi giustizia, la Commissione ha quindi proposto un vero e proprio “*pacchetto di strumenti per la digitalizzazione della giustizia*” di ausilio agli Stati membri affinché possano ridurre le lacune esistenti in materia di digitalizzazione e la frammentazione tra i sistemi giudiziari nazionali, sfruttando specificatamente i diversi strumenti di finanziamento erogati dall’UE, fra i quali: sostegno economico diretto (*recovery and resilience plans*, fondi PON-Governance, *Justice-program*, *Digital Europe program*), iniziative legislative europee in tema di digitalizzazione, strumenti informatici fruibili in tutti gli Stati membri, formazione degli operatori<sup>10</sup>, nonché meccanismi nazionali (obbligatorie e facoltative) di coordinamento e monitoraggio che consentano scambi regolari di esperienze e buone prassi.

Oltre ad avere di mira la digitalizzazione dei sistemi nazionali, la Commissione ha puntato anche su una completa digitalizzazione della cooperazione giudiziaria transfrontaliera dell’UE, avendo constatato che pochi Stati membri, su base volontaristica, avevano partecipato al già citato progetto e-Codex in via sperimentale per lo scambio digitale di ingiunzioni di pagamento europee.

Al riguardo, già nel 2018 la Commissione aveva pubblicato due proposte legislative atte a modificare i regolamenti esistenti in tema di notificazioni e prove che hanno portato, il 25 novembre 2020, all’adozione dei due nuovi regolamenti<sup>11</sup> che di fatto istituì-

---

<sup>10</sup> La formazione degli operatori della giustizia in materia di strumenti e tecnologie digitali è trattata nella comunicazione della Commissione *Garantire la giustizia nell’UE – Una strategia europea di formazione giudiziaria per il periodo 2021-2024* (COM (2020) 713).

<sup>11</sup> Regolamento (UE) 2020/1783 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nell’assunzione delle prove in materia civile o commerciale (assunzione delle prove) (*rifusione*); regolamento (UE) 2020/1784 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale («notificazione o comunicazione degli atti») (*rifusione*).



scono un più ampio quadro giuridico unico digitale per le comunicazioni tra le autorità nazionali nel contesto della cooperazione giudiziaria transfrontaliera, in quanto volti ad istituire un canale digitale tendenzialmente obbligatorio da utilizzare per notificare documenti e raccogliere prove mediante un sistema informatico decentralizzato (che sfrutterà le potenzialità di e-Codex). Nella stessa direzione si è posta l'adozione nel giugno del 2019 della direttiva in materia di insolvenza<sup>12</sup> che prevede, fra l'altro, anche la graduale digitalizzazione delle procedure fallimentari.

Nel programma di lavoro per il 2021 la Commissione ha poi prospettato ulteriori passi in avanti, sempre per il tramite di specifici finanziamenti europei, promuovendo ulteriormente la cooperazione giudiziaria transfrontaliera sfruttando al massimo le tecnologie digitali, disponendo che gli Stati membri facciano un maggior uso delle soluzioni e dei principi stabiliti nel regolamento eIDAS<sup>13</sup>, ad esempio quanto alla valenza probatoria del documento elettronico, all'identificazione elettronica e alle firme digitali, e garantendo che i sistemi informatici nazionali siano interoperabili e in grado di comunicare tra loro.

Oltre a toccare il tema dell'intelligenza artificiale applicata alla giustizia e della raccolta delle prove attraverso un sistema digitale di scambio di prove elettroniche (eEDES), la Commissione ha immaginato la creazione sul portale *e-justice* di modalità di accesso alle informazioni da parte di cittadini attraverso un'area riservata denominata "*il mio spazio di giustizia elettro-*

---

<sup>12</sup> Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza) (GUL 172 del 26 giugno 2019, p. 18).

<sup>13</sup> Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE (GUL 257 del 28 agosto 2014, p. 73).

nica” in grado di facilitare l’accesso alla giustizia nei procedimenti transfrontalieri UE, in particolare per quanto concerne proprio le controversie europee di modesta entità e le ingiunzioni di pagamento europee: detta area di accesso costituirà un punto di accesso a livello UE dal quale cittadini e imprese, oltre che avvocati, potrebbero presentare domande elettronicamente e in modo diretto con le autorità nazionali competenti con evidente impatto in termini di facilità d’uso e velocità di applicazione degli strumenti pertinenti.

### 3. Verso l’istituzionalizzazione del sistema e-Codex

Lo stesso giorno di pubblicazione della Comunicazione di cui si è detto nel § 2, la Commissione europea ha presentato anche una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un sistema informatizzato di comunicazione per i procedimenti civili e penali transfrontalieri (sistema *e-Codex*) e che modifica il regolamento (UE) 2018/1726<sup>14</sup>.

In data 27 gennaio 2021, il Consiglio UE ha iniziato i lavori nell’ambito del gruppo di lavoro *ad hoc* per il negoziato (*Working Party on the proposal for an e-CODEX Regulation*), conferendo un mandato specifico fino all’adozione dello strumento.

Nel giugno 2021 il Consiglio ha approvato un testo di orientamento generale e l’8 dicembre 2021 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo provvisorio che è passato all’esame dei trilogo anche con la Commissione europea.

Il 24 marzo 2022 il Parlamento europeo ha approvato l’accordo raggiunto in sede di trilogia nel dicembre 2021 (con 571 voti favorevoli, 7 contrari e 10 astenuti) e, pertanto, il regolamento, superata la fase del Coreper e l’approvazione del Consiglio GAI

---

<sup>14</sup> {COM (2020) 712 *final*} – {SEC (2020) 408 *final*} – {SWD (2020) 541 *final*}.

(giustizia e affari interni) sarà oggetto di prossima pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

La caratteristica peculiare del sistema e-Codex è che consente l'interoperabilità tra i sistemi informatici utilizzati dalle autorità giudiziarie e permette a sistemi di giustizia elettronica nazionali diversi di essere interconnessi al fine di scambiare dati relativi a casi in materia civile (e penale).

Come accennato, tale sistema è stato progettato e sviluppato da diversi anni e attualmente è ancora gestito da un consorzio di Stati membri e altre organizzazioni. Il nuovo regolamento mira a fornire al sistema anzidetto un quadro giuridico certo e a lungo termine, trasferendo la gestione del sistema stesso all'Agenzia europea eu-LISA.

In tal modo, e-Codex porterà alla creazione di reti di comunicazione decentrate, interoperabili tra i sistemi informatici nazionali a sostegno della cooperazione transfrontaliera. Più specificatamente esso potrebbe essere utilizzato per l'invio delle domande relative alle ingiunzioni di pagamento europee (conformemente al regolamento (CE) n. 1896/2006) e alla risoluzione delle controversie di modesta entità (conformemente al regolamento (CE) n. 861/2007).

In estrema sintesi, si tratta di un pacchetto di componenti *software* che permette la connettività tra sistemi nazionali e consente ai suoi utenti (autorità giudiziarie, operatori della giustizia e cittadini) di inviare e ricevere, per via elettronica, documenti, formulari giuridici, prove e altre informazioni in maniera rapida e sicura. In particolare, il punto di accesso installato in un'infrastruttura *hardware* nazionale sarà in grado di trasmettere informazioni ad altri punti di accesso e-Codex collocati in altri Stati membri e riceverne dagli stessi in modo sicuro.

L'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio europeo (eu-LISA) avrà la responsabilità del "connettore" che consentirà le specifiche funzionalità relative alla trasmissione di messaggi tra sistemi nazionali, mentre la

Commissione UE sarà responsabile del *gateway* (cancello di accesso al connettore che consente lo scambio dei messaggi). Verrà istituito anche un Gruppo consultivo e-Codex e un Consiglio di gestione del programma: il primo, detto *advisory group* e-Codex, avrà il compito di fornire assistenza e consulenza ad eu-LISA e verificherà, inoltre, lo stato di attuazione negli Stati membri; il secondo, avrà invece il compito di assistere il consiglio di amministrazione di eu-LISA nel garantire l'adeguata gestione anche sul piano amministrativo del sistema e-Codex.

Si è poi individuato un meccanismo non di aprioristica obbligatorietà, ma di rinvio ai vari regolamenti settoriali di cooperazione giudiziaria la scelta in merito all'intensità del vincolo digitale. Il sistema sarà inoltre in grado di garantire l'indipendenza della magistratura, atteso che, nel portare avanti i compiti previsti dal regolamento, tutti gli organismi dovranno assicurare che le loro decisioni e le loro azioni rispettino le prerogative dell'autorità giudiziaria e, a tal fine, eu-LISA viene dotata di fondi dedicati e risorse per assicurare il coinvolgimento di rappresentanti del settore giustizia nella gestione operativa di e-Codex.

Il sistema e-Codec, in estrema sintesi, si articolerà come segue:

1. *punti di accesso autorizzati* da uno Stato membro o dalla Commissione saranno notificati a eu-LISA e saranno composti da un connettore e da uno *sportello*;
2. l'installazione dello sportello garantirà una connessione sicura con un *gateway* in un altro Stato membro e si baserà sul blocco di base *eDelivery* gestito dalla Commissione;
3. il *connettore* eseguirà gli adattamenti necessari per ricevere dati crittografati dal corrispondente fornitore di servizi in un altro Stato membro e consentirne la decifrazione da parte del sistema ricevente.

In questo modo, e-Codex consentirà alle reti di comunicazione decentrate di diventare interoperabili attraverso "sportelli" nazionali collegati ad un "gateway" e ad un connettore europeo

che consentirà il dialogo tra sistemi informatici nazionali per le comunicazioni e trasmissioni di atti e documenti nei procedimenti civili e penali transfrontalieri.

Peraltro, e Codex è già alla base del sistema di scambio digitale di prove elettroniche e consente gli scambi in relazione agli ordini europei di indagine e altre richieste di assistenza giudiziaria reciproca nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale.

#### *4. Il ruolo dell'Italia e del Ministero della giustizia nella digitalizzazione della cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale e gli strumenti della Rete EJN*

È presumibile che le difficoltà date dai non facili meccanismi europei di cooperazione giudiziaria aumenteranno nel momento di passaggio alle nuove tecnologie digitali. Sarà invero inevitabile una fase di formazione e adattamento per gli operatori, ma l'esigenza di volgere ad una maggiore digitalizzazione oramai è ineludibile anche alla luce dei nuovi regolamenti europei in materia di prove e notifiche.

Al fine di dare supporto alle autorità giudiziarie, ma anche a tutti i professionisti e cittadini ne beneficiano indirettamente, va segnalato che il Consiglio dell'Unione europea, già da tempo consapevole di tale complessità, con decisione n. 2001/470/CE del 28 maggio 2001, entrata in vigore il 1° dicembre 2002, e modificata con la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 568/2009/EC del 18 giugno 2009 ha costituito la Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale: si tratta di una struttura flessibile e non burocratica, che opera in modo informale e ha l'obiettivo di agevolare e migliorare la cooperazione giudiziaria civile facilitando la conoscenza e l'applicazione pratica degli strumenti eurounitari da parte degli organi giudiziari in controversie transfrontaliere.

La Rete giudiziaria, che opera da diversi anni anche in Italia, si

compone di punti di contatto designati dagli Stati membri, organi centrali ed autorità centrali previsti da atti normativi europei, strumenti internazionali cui gli Stati membri partecipano o norme di diritto interno nella sfera della cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale, magistrati di collegamento con responsabilità nel campo della cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale, qualsiasi altra autorità giudiziaria o amministrativa competente per la cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale la cui appartenenza alla rete sia giudicata opportuna dal rispettivo Stato membro. Sono in essa coinvolti anche gli ordini professionali che rappresentano a livello nazionale, negli Stati membri, gli operatori della giustizia che concorrono direttamente all'applicazione degli strumenti internazionali relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale.

Come accennato, la Rete giudiziaria opera anche in Italia ed è incardinata presso il Dipartimento per gli Affari di Giustizia del Ministero della Giustizia. Già da tempo sensibile alle tematiche relative alla digitalizzazione, essa si avvale del Portale web *Aldricus*<sup>15</sup>, di recentissima creazione, ove convergono informazioni e materiali di interesse (norme, giurisprudenza interna, internazionale e sovranazionale, *link* a siti d'interesse). Tale portale è stato costituito nell'ambito del Progetto europeo *Ejnita-building bridges* ed è sviluppato da un *consortium* costituito dal Ministero della Giustizia, il Consiglio Nazionale del Notariato, la Scuola Superiore della Magistratura, l'Università degli Studi di Ferrara e l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Il Portale raccoglie norme e altra documentazione sulla cooperazione giudiziaria in materia civile, nonché un *blog* con segnalazioni sulle attualità, specie giurisprudenziali, del settore. Esso ambisce a divenire il punto di riferimento per tutti gli operatori del diritto (magistrati, notai, avvocati, ufficiali dello stato civile e non solo) che si muovono in questo settore: un luogo demate-

---

<sup>15</sup> <https://aldricus.giustizia.it>.

rializzato che funge da ponte fra istituzioni e operatori diversi, come ricorda il motto del progetto – “*building bridges*” – che segnala precisamente la volontà di agevolare lo scambio delle informazioni e la condivisione di buone pratiche.

Il progetto si è concluso nel gennaio 2022 ma i *partner* hanno di recente elaborato un Protocollo d’intesa che consente di mantenere la reciproca collaborazione e di sfruttare e implementare questo importante strumento digitale a supporto dei punti di contatto della Rete e degli operatori nel campo della cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale.

## 5. *Conclusioni*

Sebbene l’impegno delle Istituzioni europee e degli Stati membri abbia già consentito di raggiungere importanti risultati, anche nel corso dell’esperienza maturata nel corso della crisi pandemica da Covid-19 è emersa con prepotenza l’impellente necessità di proseguire verso una piena “*rivoluzione tecnologica e digitale*” della giustizia, nazionale e transfrontaliera, garantendo tuttavia al contempo il pieno rispetto delle regole processuali cardine dei vari sistemi nazionali e la massima tutela dei diritti fondamentali. Devono quindi salutarsi con favore le recenti iniziative politiche e normative dell’Unione europea sinteticamente ripercorse in questo breve scritto, le quali tuttavia per conseguire gli obiettivi prefissi necessitano di importanti risposte e impegno da parte degli Stati membri, in tutte le relative articolazioni (istituzionali, giudiziarie, professionali ed accademiche), al fine di supportare i cittadini coinvolti in controversie ancor più complesse dalle connotazioni transfrontaliere e così costruire un “*sistema giustizia*” europeo dai confini sempre più impercettibili e dotato di strumenti sempre più efficienti e vicini alle persone.