

PAOLA GIACALONE

DIGITALIZZAZIONE DELLA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA EUROPEA: UN NUOVO MODO DI COMUNICARE PER MIGLIORARE LE PROCEDURE TRANSFRONTALIERE

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Gli sviluppi della digitalizzazione. — 3. Le sfide della digitalizzazione nella cooperazione giudiziaria dell'UE. — 4. La digitalizzazione nei vari regolamenti UE in materia civile. — 5. Elementi chiave della nuova proposta. — 6. Conclusione.

1. INTRODUZIONE.

La diffusione e lo sviluppo dell'e-commerce in campo internazionale hanno aumentato i rapporti commerciali, anche all'interno dell'Europa. Ciò ha portato ad un incremento delle controversie transfrontaliere. La pandemia da COVID-19, dal canto suo, ha limitato i viaggi, ma ha accelerato l'impiego dei servizi digitali, ha consentito il lavoro e l'istruzione a distanza e ha potenziato lo shopping online.

Nell'Unione europea si svolgono ogni anno circa 3,4 milioni di procedimenti giudiziari civili e commerciali con implicazioni transfrontaliere, senza includere le controversie stragiudiziali. Lo sviluppo di un effettivo spazio europeo di giustizia in materia civile e la creazione di un quadro efficiente per la cooperazione giudiziaria transfrontaliera sono diventati essenziali per la concreta crescita dei sistemi giuridici. A tal fine, l'UE ha elaborato strumenti normativi per far fronte alle sfide di una comunità senza frontiere sempre più integrata, quali disposizioni specifiche per agevolare la notificazione e la comunicazione degli atti giudi-

* Questo lavoro è il risultato della conduzione di ricerche nell'ambito del progetto *EFFORTS* [co-finanziato dalla Giustizia Civile Programma dell'Unione europea (JUST-JCOO-AG-2019-881802)]. Il contenuto di questo documento rappresenta solo il punto di vista degli autori ed è di loro esclu-

siva responsabilità. La Commissione europea non si assume alcuna responsabilità per l'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute. L'autrice è Phd Candidate presso la Vrije Universiteit Brussel, PREC department, 0000-0003-3682-6712.

ziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale, salvaguardando allo stesso tempo un elevato livello di sicurezza nella trasmissione degli atti giuridici e i diritti del destinatario ¹.

Considerando la crescente diffusione della digitalizzazione nella società moderna, è fondamentale garantire un suo corretto funzionamento nel mercato interno e creare fiducia nel suo utilizzo nelle situazioni transfrontaliere ². Si tratta di esigenze particolarmente importanti, poiché esse influenzano il modo in cui le persone percepiscono ed acquistano fiducia nel sistema giudiziario e nello stato di diritto nei vari paesi membri dell'Unione Europea. A tal fine, l'Unione ha adottato diverse misure e strumenti giuridici per affrontare le sfide poste dalla digitalizzazione e per migliorare il quadro normativo già esistente in materia di cooperazione e di accesso alla giustizia, in particolare nelle cause civili e commerciali che coinvolgono più sistemi giuridici ³.

L'opzione delle istituzioni europee di concentrarsi sulla digitalizzazione nella cooperazione giudiziaria transfrontaliera è molto apprezzabile e ha una spiegazione logica. La digitalizzazione è pienamente compatibile con gli obiettivi della cooperazione giudi-

¹ Si veda il Comunicato Stampa della Commissione europea, *“La Commissione propone di Modernizzare e digitalizzare la Cooperazione giudiziaria civile dell'UE”*, del 31 maggio 2018. Disponibile online: http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3991 (consultato il 23 maggio 2023).

² Si vedano anche: la 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, Bruxelles, 31 maggio 2018, COM(2018) 379 finale, 2018/0204 (COD); Valutazione dei documenti di lavoro dei servizi della Commissione, che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1373/2007 del 2018, pag. 12.

³ L'azione europea nella cooperazione giudiziaria in materia civile è vasta e variegata. Tra le questioni cruciali, vanno menzionate quelle relative al diritto di famiglia o alle norme per le obbligazioni extracontrattuali. Nel complesso, sono stati adottati strumenti giuridici specifici per facilitare la determinazione della competenza giurisdizionale e il riconoscimento delle decisioni stragiudiziali (regolamento (UE) n. 1215/2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale; Regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio rela-

tivo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari; Regolamento (CE) n. 805/2004, creare un titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati; Regolamento (UE) n. 650/2012 relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo, armonizzare le norme sul conflitto di leggi: il Regolamento (CE) n. 593/2008 (Roma I) e il Regolamento (CE) n. 864/2007 (Roma II) mirano a migliorare la certezza del diritto e la prevedibilità dell'esito delle controversie in materia di obbligazioni extracontrattuali. Inoltre, il Regolamento (UE) n. 1259/2012 stabilisce un quadro giuridico completo per il divorzio e la separazione e la Direttiva 2002/8/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, definisce l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere stabilendo un minimo standard di norme relative al patrocinio a spese dello Stato per tali controversie; il 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; il Regolamento (CE) n. 1896/2006, del 21 maggio 2008, relativo a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale e la cooperazione transfrontaliera tra giudici civili (ad esempio, il regolamento (CE) n. 1206/2001, adottato per semplificare e

ziaria, come semplificare i meccanismi procedurali, accelerare i processi e contenere i costi, sempre rispettando i diritti fondamentali. La cooperazione giudiziaria è quindi un terreno fertile per sperimentare metodologie e criteri di digitalizzazione.

In questo contesto, è di fondamentale importanza passare in rassegna gli sviluppi della digitalizzazione e identificare le attuali sfide che questa comporta nella cooperazione giudiziaria civile, in modo da individuare e valutare gli elementi chiave della recente proposta della Commissione Europea in materia ⁴. Questa è finalizzata a migliorare ulteriormente la cooperazione giudiziaria transfrontaliera, attraverso l'utilizzo di strumenti digitali innovativi, in modo da garantire una maggiore semplificazione, efficienza e tempestività nei procedimenti giudiziari, rendendoli anche meno costosi.

2. GLI SVILUPPI DELLA DIGITALIZZAZIONE.

Il livello di digitalizzazione del sistema giudiziario è senza dubbio anacronistico rispetto all'avanzamento tecnologico e del ruolo delle varie comunicazioni digitali nella vita quotidiana.

Anzitutto, è opportuno un chiarimento terminologico rispetto alla diversità tra le nozioni di digitazione e di digitalizzazione. Le due lettere ("al") fanno, infatti, la differenza. È una questione di notevole portata e significato. Comprendere le distinzioni tra questi due approcci è fondamentale, man mano che la trasformazione digitale guadagna terreno e gli operatori si spostano verso le tecnologie digitali, per migliorare la visibilità ed eliminare le inefficienze nelle loro attività.

La digitazione è il processo di conversione di contenuti analogici in un formato digitale. Questa conversione viene eseguita scansionando, fotografando o trascrivendo il contenuto originale. Invece, la digitalizzazione è un processo di conversione di un prodotto, servizio o qualsiasi altra entità in forma digitale ⁵. Ciò significa che la digitalizzazione, di cui ci stiamo occupando, presuppone processi di digitazione adeguati.

In tutto il mondo, la pandemia da Covid-19 ha avuto come indubbio effetto positivo quello di accelerare gli sforzi per digitalizzare ulteriormente i flussi di lavoro anche nell'ambito del sistema giudiziario, aumentando la comunicazione digitale con le parti e introducendo e diffondendo la videoconferenza per le

accelerare la cooperazione giudiziaria nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile.

⁴ La proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria e dell'accesso alla giustizia in materia civile,

commerciale e penale a livello transfrontaliero e che modifica taluni atti nel settore della cooperazione giudiziaria, COM/2021/759 finale.

⁵ Si veda in maniera più approfondita su <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/digitalization>.

udienze. I tribunali sono stati temporaneamente chiusi e giudici, avvocati, ufficiali giudiziari e impiegati sono stati obbligati a lavorare da casa. Alcuni Stati membri hanno reagito attuando una “legislazione di emergenza”, per facilitare la diffusione di mezzi di comunicazione a distanza e le udienze da remoto. Tuttavia, alcune misure sono state messe in atto solo temporaneamente; quindi, molte soluzioni tecniche sono state sviluppate *ad hoc* per limitare l'interruzione dei servizi giudiziari e della cooperazione giudiziaria⁶. Invero, tali soluzioni potrebbero non sempre soddisfare il massimo livello di sicurezza e garantire i diritti fondamentali⁷.

Le istituzioni dell'UE (Parlamento europeo e Consiglio dell'UE), dotate del potere legislativo, hanno recentemente adottato diversi atti per digitalizzare la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale. Tra questi figurano il regolamento e-CODEX⁸ e alcune norme di due regolamenti rifusi, adottati nel 2020, relativi, l'uno alla notificazione⁹ e alla comunicazione degli atti e l'altro all'assunzione delle prove¹⁰. Inoltre, va ricordato il regolamento e-IDAS del 2014¹¹, che stabilisce norme riguardanti, tra l'altro, i servizi fiduciari, i sigilli elettronici e le firme elettroniche.

Il sistema e-CODEX è un insieme di prodotti software, che consente una comunicazione digitale sicura tra le autorità giudiziarie dell'UE. E-CODEX è stato lanciato nell'ambito del Piano d'azione pluriennale per la giustizia elettronica europea 2009-2013, per realizzare alcune delle funzioni della giustizia elettronica europea, in particolare la dematerializzazione dei procedimenti giudiziari transfrontalieri e la comunicazione tra autorità giudiziarie. Il suo scopo è quello di digitalizzare la

⁶ M. VELICOGNA, G. LUPO, A. ONTANU, *Semplificare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere, le prassi nazionali e i limiti delle procedure dell'UE. L'esempio della notificazione o comunicazione degli atti nell'ingiunzione di pagamento*. Documento presentato alla Conferenza annuale EGPA, PSG XVIII: Justice and Court Administration, Tolosa, Francia, 24-29 agosto 2015; Disponibile online: <http://ssrn.com/abstract=3224271>, consultato il 24 Maggio 2023.

⁷ Si veda per un'ampia esplorazione della legislazione di emergenza, B. KRANS, A. CANTONE, *Tribunali civili alle prese con il Covid-19*, in *Eleven International Publishing*, 2021.

⁸ Regolamento (UE) 2022/850 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, il sistema per lo scambio elettronico transfrontaliero di dati nel settore della cooperazione giudiziaria in materia

civile e penale (sistema e-CODEX), che modifica il regolamento (UE) 2018/1726, Gazzetta ufficiale di giugno 2022.

⁹ 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).

¹⁰ Regolamento (UE) 2020/1783 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2020, relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale (assunzione delle prove) (rifusione).

¹¹ 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, che abroga la Direttiva 1999/93/CE.

comunicazione giudiziaria, compreso lo scambio di documenti giudiziari tra tribunali e cittadini e anche tra i tribunali stessi. L'infrastruttura tecnica collega i sistemi giuridici e garantisce un accesso rapido alla giustizia oltre i confini nazionali. L'installazione del portale europeo (gateway) garantisce una connessione sicura con un portale in un altro Stato membro. Il connettore esegue gli adattamenti necessari per ricevere dati criptati dal relativo fornitore di servizi in un altro Stato membro. Un livello di interoperabilità per le firme elettroniche facilita lo scambio sicuro di informazioni elettroniche tra le soluzioni nazionali esistenti. Questo strumento di convalida riconosce la firma di una persona utilizzando un certificato rilasciato nel suo Paese d'origine. L'utilizzo di sistemi esistenti per l'autenticazione degli utenti aumenta l'affidabilità dei procedimenti giudiziari elettronici e contribuisce a evitare l'uso improprio dei servizi di giustizia elettronica.

Originariamente utilizzato da 21 Stati membri, e-CODEX¹² aveva l'esigenza di essere adottato con una chiara base giuridica a livello europeo. Per questo motivo, nel dicembre 2020 la Commissione UE ha proposto un regolamento, che è stato adottato formalmente nel 2022 e che ha temporaneamente affidato la gestione operativa destinato a Eu-LISA¹³. Quest'ultima è un'agenzia dell'Unione europea che si occupa di assicurare l'operatività dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il Regolamento proposto pone le basi per l'applicazione uniforme delle norme di e-CODEX in tutti i 27 Stati membri. Dal luglio 2023 Eu-LISA assicura la gestione totale di e-CODEX. L'istituzione della nuova piattaforma ha lo scopo di facilitarne l'uso da parte di tutti gli Stati membri per le procedure pendenti e future.

Tutti questi atti sono stati adottati per far fronte alla mancanza di interconnessione dei sistemi elettronici nazionali, disponibili per le magistrature, laddove esistenti. Per fare ciò, tali misure stabiliscono una base giuridica per le comunicazioni tra autorità, individui e persone giuridiche.

Pertanto, l'iniziativa mira ad affrontare due problemi principali: l'inefficienza della cooperazione transfrontaliera e gli osta-

¹² Il 7 giugno 2021 il Consiglio dell'UE ha approvato il Regolamento sullo strumento giudiziario transfrontaliero e-CODEX, che prevede il trasferimento della sua gestione operativa a EU-LISA, per fornire un quadro giuridico sostenibile e a lungo termine al sistema. E-CODEX — che mira a migliorare l'efficienza della comunicazione transfrontaliera tra le autorità giudiziarie europee e facilitare l'accesso alla

giustizia per i cittadini e le imprese — è stato sviluppato da un consorzio di Stati membri, che ne supervisiona la gestione fino al 2024. Il progetto di regolamento introduce disposizioni a tutela dell'indipendenza della magistratura e precisa la struttura di governance e gestione da attuare nell'ambito di EU-LISA.

¹³ Per maggiori informazioni, v. <https://www.europa.eu/About-Us/Who-We-Are>.

coli all'accesso alla giustizia nei casi transfrontalieri. Si tratta di criticità che limitano la capacità degli organi competenti di trattare in maniera efficiente e tempestiva il flusso dei procedimenti giudiziari da esaminare. Insieme alla proposta sulla cooperazione giudiziaria, la Commissione europea ha identificato l'esigenza di apprestare sistemi informatici più funzionali, come fattore significativo, per superare la situazione attuale, consistente in scambi di dati cartacei, che sono lenti e inaffidabili. Il secondo aspetto negativo è l'uso predominante dei fascicoli cartacei, che rende i procedimenti transfrontalieri difficilmente gestibili e costosi, in particolare per le persone vulnerabili e quelle con disabilità. Dunque, gli ostacoli da superare sono molteplici: i diversi livelli di digitalizzazione, la mancanza di canali digitali, le barriere linguistiche e la mancanza di tenuta dei sistemi giudiziari durante le crisi, come le epidemie, le guerre e altri disastri, come i terremoti.

La spinta a digitalizzare sia le procedure nazionali, che la cooperazione giudiziaria a livello dell'UE deriva dall'impulso della società alla digitalizzazione, ed ha lo scopo di migliorare l'efficienza dei procedimenti civili e penali. Infatti, i criteri che sono alla base della digitalizzazione sono pienamente compatibili, se non coincidenti, con gli obiettivi della cooperazione giudiziaria europea. In molti paesi, i rimedi giudiziari sono ancora troppo costosi e funzionano lentamente. Alcuni Stati membri continuano a fare molto affidamento su metodi cartacei e le tecnologie, come la videoconferenza per la comunicazione da remoto, devono essere migliorate o maggiormente diffuse. Ciò è dovuto a vari motivi, tra cui le difficoltà nell'allineare la tecnologia ai requisiti giuridici e nel tutelare i diritti, il costo dell'implementazione e della manutenzione di un sistema IT, nonché le preoccupazioni sulla salvaguardia dei diritti fondamentali.

Altro elemento negativo è rappresentato dalla resistenza nella magistratura a adottare nuovi metodi di lavoro. Il livello di digitalizzazione nel sistema giudiziario, perciò, deve essere aggiornato rispetto ai progressi tecnologici e all'uso diffuso della comunicazione digitale nella vita di tutti i giorni ¹⁴.

3. LE SFIDE DELLA DIGITALIZZAZIONE NELLA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA DELL'UE.

L'approccio delle istituzioni dell'UE alla soluzione dei problemi esaminati nei paragrafi precedenti può essere considerato sufficientemente adeguato.

¹⁴ Si veda, in particolare, Commissione europea, Comunicazione Digitalizzazione della giustizia, cit.; Consiglio, Conclusioni

Accesso alla giustizia - Cogliere le opportunità della digitalizzazione, in G.U.U.E., CI 342 del 14 ottobre 2020, p. 1 ss.

Tale approccio è ben espresso nei considerando introduttivi della proposta della Commissione europea ¹⁵ per il regolamento sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria e l'accesso alla giustizia in materia civile, commerciale e penale transfrontaliera del 1° dicembre 2021: "Un'efficiente cooperazione giudiziaria transfrontaliera richiede una comunicazione sicura, affidabile ed efficiente in termini di tempo tra i tribunali e le autorità competenti. Inoltre, tale cooperazione dovrebbe essere realizzata in modo da non creare oneri amministrativi sproporzionati e resistere alle circostanze di forza maggiore. Queste considerazioni sono ugualmente importanti per le persone fisiche e giuridiche. Ottenere un accesso effettivo alla giustizia in modo ragionevole è un aspetto cruciale del diritto a un equo processo, come sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dell'Unione europea (la Carta)".

Questi obiettivi riflettono la volontà della Commissione europea sulla maniera di sviluppare la digitalizzazione in questa materia. La strategia principale, per affrontare il futuro della digitalizzazione nella cooperazione giudiziaria civile, è quella di considerarla come un obiettivo per gli organismi europei e nazionali e come un modo di pensare per gli utenti e gli operatori.

Invero, sono notevoli le differenze tra gli Stati membri nel livello di digitalizzazione della giustizia. Mentre alcuni Stati si trovano ad un livello avanzato nella digitalizzazione della giustizia, altri devono recuperare il ritardo ¹⁶. A livello dell'UE, la cooperazione giudiziaria digitale tra gli Stati membri si presenta abbastanza complicata, a causa di questi diversi gradi di sviluppo della digitalizzazione. Il progresso non deve essere, invece, ostacolato dai già menzionati rischi.

Considerati questi squilibri, fin dall'inizio è stato adottato un approccio decentralizzato e, in larga misura, la digitalizzazione dell'UE si è basata sempre sulla volontarietà. Gli Stati membri non sono obbligati a digitalizzare. Ecco perché è stata adottata l'opzione di renderlo facoltativo, non obbligatorio. Ciò deriva, tra l'altro, dai principi di proporzionalità e sussidiarietà, sanciti dall'articolo 81, paragrafo 2, e dall'articolo 82, paragrafo 2, TFUE.

L'assenza di sufficienti canali di comunicazione digitale nei procedimenti giudiziari transfrontalieri potrebbe portare ad esiti

¹⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria e all'accesso alla giustizia in materia civile, commerciale e penale transfrontaliera e che modifica taluni atti nel settore della cooperazione giudiziaria, COM (2021)759 finale.

¹⁶ Per maggiori informazioni sui diversi livelli della digitalizzazione negli Stati membri dell'UE, si vedano i risultati del questionario sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria civile del EF-FORTS progetto [co-finanziato dalla Giustizia Civile Programma dell'Unione europea (JUST-JCOO-AG-2019-881802)].

negativi, quali ritardi, problemi di sicurezza e comunicazioni inaffidabili. L'UE e gli Stati membri condividono il potere di attuare misure per la libertà, la sicurezza e la giustizia. Sebbene gli Stati possano agire individualmente, la Commissione ritiene che i progressi andrebbero a rilento senza un incisivo intervento dell'Unione. L'azione dell'UE può migliorare l'efficienza, la tenuta, la sicurezza e la rapidità delle procedure giudiziarie transfrontaliere e apportare valore aggiunto attraverso la digitalizzazione della cooperazione giudiziaria per tutti gli Stati membri. I Parlamenti nazionali non hanno sollevato obiezioni entro il termine previsto del 14 marzo 2022¹⁷.

L'utilizzo di sistemi diversi negli Stati membri solleva anche interrogativi sull'interoperabilità. Le soluzioni IT nazionali sono spesso progettate per qualcosa di diverso dagli scambi transfrontalieri di dati¹⁸. In questa proposta si è adottata la definizione di interoperabilità, desumibile dallo studio sulla giustizia penale digitale, secondo cui essa consiste nella "capacità dei sistemi informatici o del software di scambiare e utilizzare le informazioni". In altre parole, l'interoperabilità si riferisce a due o più sistemi che concordano su come comunicheranno e su come verranno interpretati i messaggi ricevuti. L'interoperabilità tecnica richiede l'adozione di protocolli e specifiche tecniche.

Sebbene siano stati compiuti alcuni progressi nel campo a livello nazionale, in alcuni casi le soluzioni informatiche interne, riguardanti le autorità giudiziarie si sono sviluppate in modo non coordinato, il che ha portato a sistemi informatici differenti e frammentati negli Stati membri, ma anche all'interno di ciascuno Stato membro¹⁹.

La mancanza di interoperabilità tra i sistemi nazionali esistenti può avere conseguenze negative significative, anche in termini di sicurezza, quali: 1) la fiducia scarsa o del tutto assente su aspetti problematici di autenticazione e della firma; 2) la mancanza di interoperabilità semantica tra moduli e dati elaborati in un sistema e quelli di un altro sistema; 3) l'insufficiente garanzia per l'autenticità e l'integrità dei documenti; 4) l'incomprensione reciproca dell'applicabilità delle procedure a causa di sistemi giuridici divergenti in materia²⁰.

¹⁷ Si consulti la piattaforma per EU InterScambio parlamentare (IPEX). Inter-parliamentary EU Information Exchange è una piattaforma per lo scambio di informazioni tra i parlamenti nazionali dei paesi dell'Unione europea e il Parlamento europeo su questioni relative all'attività dell'UE, in particolare alla luce del Trattato di Lisbona.

¹⁸ M. MELLONE, *Interoperabilità in Europa: valutazione dell'ingiunzione di paga-*

mento europea e del procedimento europeo per le controversie di modesta entità, in F. CONTINI, G. LANZARA, *La circolazione dell'agenzia nella giustizia elettronica in Serie Diritto, Governance e Tecnologia*, vol. 13. Springer, Dordrecht, 2014.

¹⁹ Si vedano anche i Risultati finali del progetto EFFORTS [co-finanziato dalla Giustizia Civile Programma dell'Unione europea (JUST-JCOO-AG-2019-881802)].

²⁰ Si pensi alla circostanza che i mo-

Questo processo richiede tempo e comporta un alto rischio di errore umano, che potrebbe avere gravi conseguenze per il trasferimento delle comunicazioni.

Da qui la necessità di un'azione per sviluppare l'interoperabilità a livello europeo e a quello nazionale. Esistono numerose iniziative, sia pure non coordinate, verso una chiara strategia giuridica, sia a livello dell'UE, che nazionale. La necessità di dare vita ad un approccio comune, sostenuto da tutti gli attori interessati coinvolti, rappresenta una sfida che richiede un coordinamento approfondito ²¹. Il mondo digitale è all'inizio del suo sviluppo; di conseguenza, quanto più avanti progredisce la legislazione a livello nazionale, tanto maggiori saranno le divergenze a livello europeo in futuro. Tutto ciò genera ostacoli in vista di una futura armonizzazione, perché ogni Stato membro può adottare metodi diversi per affrontare gli stessi problemi ²².

La nuova Europa digitale richiede un quadro giuridico per definire e ampliare in modo efficace e garantista i principi che guidano la società europea ²³.

L'Unione si è adoperata a tal fine, includendo anche le questioni digitali nella preparazione della prima relazione annuale sulla situazione dello Stato di diritto nell'UE ²⁴. Il quadro europeo pone l'accento sullo sviluppo del sistema economico e del mercato del lavoro in collegamento con la sostenibilità sociale, ambientale e istituzionale come principio guida delle politiche comunitarie. Data la rapida evoluzione della digitalizzazione, l'UE intende prevedere requisiti aggiuntivi per esaminare gli sviluppi in ciascuno Stato membro ²⁵.

Sulla base di tutte queste considerazioni, piuttosto che farsi condizionare dai descritti ostacoli, gli stessi dovrebbero essere identificati per poter adottare tempestivamente gli adeguati ri-

delli di processo telematico adottati dalle varie giurisdizioni italiane, in campo civile, penale, amministrativo e tributario non sono ancora idonee a dialogare tra loro.

²¹ U. VON DER LEYEN, *La mia agenda per l'Europa. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*, reperibile su Internet, p. 13.

²² Per evitare questa situazione, la Commissione europea intende far progredire l'integrazione, prima che la proliferazione degli ostacoli nazionali possa rallentare significativamente il processo, lasciando indietro l'Europa a livello mondiale in un settore critico per l'economia e la società. Si stima che l'integrazione digitale potrebbe contribuire con 415 miliardi di euro all'anno alla crescita economica europea e stimolare l'occupazione, la concorrenza, gli investimenti e l'innovazione. V.

Commissione europea *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2020, p. 4.

²³ E. A. ONTANU, *Normalizzazione l'uso delle prove elettroniche: portare l'uso della tecnologia in un percorso normativo familiare nella procedura civile*, Onati Serie socio-giuridica, vol. 12(3), 2022, pp. 582-613.

²⁴ Si veda anche la comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: la situazione dello stato di diritto nell'Unione Europea, COM (2020) 580 finale.

²⁵ Si veda per maggiori dettagli: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0580>.

medi. Solo così si potranno apprezzare i vantaggi della digitalizzazione nel settore della giustizia.

4. LA DIGITALIZZAZIONE NEI VARI REGOLAMENTI UE IN MATERIA CIVILE.

È giunto il momento di esaminare il rapporto tra l'uso delle tecnologie informatiche e l'attuale sistema di cooperazione giudiziaria dell'UE. In generale, nonostante le singole misure dell'Unione in materia di cooperazione civile includano norme specifiche sullo scambio semplificato di documenti e comunicazioni, il livello di regolamentazione della materia non è ancora sufficientemente soddisfacente. Infatti, come verrà successivamente chiarito, ogni regolamento contempla ipotesi e modalità diverse. Questa frammentazione ha anche influenzato negativamente l'applicazione dei regolamenti in ciascuno Stato membro e non ha consentito un'adeguata diffusione degli strumenti oggetto della presente analisi.

Pertanto, il testo in esame non ha come oggetto diretto un cambiamento dello stato dell'arte, circa la struttura e il regime di applicazione dei regolamenti dell'UE sulle decisioni giudiziarie transfrontaliere civili e commerciali. Esso mira, invece, a prevedere un quadro generale per attuare tutte le norme sulle comunicazioni semplificate, previste in ciascun regolamento.

I regolamenti sul procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento (EOP)²⁶ e sul procedimento europeo per le controversie di modesta entità (ESCP)²⁷ si limitano a consentire l'uso della comunicazione a distanza per presentare domanda o per resistere in una controversia (cfr., ad esempio, articolo 4 del regolamento ESCP). Mentre, la facoltà di presentare l'istanza stessa elettronicamente dipende dalle regole dello Stato membro in cui l'istanza deve essere prodotta.

²⁶ L'ingiunzione di pagamento europea è una procedura semplificata per il recupero dei crediti non contestati nell'Unione europea. La procedura è disponibile in tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione della Danimarca, ed è disciplinata dal regolamento (CE) n. 1896/2006. Lo strumento in esame consente di presentare un'azione di credito nello Stato membro del debitore e di ottenere una decisione in modo rapido e poco costoso. Una volta emessa, l'ingiunzione di pagamento può essere eseguita in altri Stati membri, senza che sia necessaria una dichiarazione di esecutività.

²⁷ 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 en-

tità. I procedimenti per controversie di modesta entità sono procedimenti giudiziari semplificati per la risoluzione di controversie che coinvolgono somme di denaro relativamente modeste. Le procedure variano a seconda della giurisdizione, ma spesso comportano norme semplificate in materia di prove e procedure e una scoperta limitata. Obiettivo dei procedimenti per le controversie di modesta entità fornire un modo rapido, informale e conveniente per i privati e le piccole imprese di risolvere le controversie. Nell'Unione europea, il procedimento per le controversie di modesta entità è disciplinato dal 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.

Nel regolamento relativo al procedimento europeo per le controversie di modesta entità, come modificato nel 2015 ed in vigore nel 2017²⁸, l'uso della tecnologia e delle udienze a distanza (videoconferenza, teleconferenza) è previsto come impostazione predefinita (articolo 8 dell'ESCP). Tuttavia, spetta ancora agli Stati membri decidere se farvi ricorso.

Il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento può essere gestito interamente per via elettronica (articolo 8 del regolamento sull'ingiunzione di pagamento), ma solo pochi Stati lo hanno previsto (come, ad esempio, la Germania). Altri campi in cui la digitalizzazione sarà sempre più decisiva sono quelli delle notifiche e delle prove, che sono già coperti dai regolamenti UE.

Al giorno d'oggi, un passo importante nella regolamentazione della comunicazione digitale tra i Partners europei sono le rifusioni (*recast*) dei regolamenti sulle notifiche²⁹ e di quello sulle prove³⁰, adottati nel 2020 e applicabili a decorrere dal 1° luglio 2022³¹. Con queste modifiche si compie un ulteriore passo avanti nella comunicazione digitale, obbligando le autorità competenti degli Stati membri a comunicare tra loro — ad esempio per quanto riguarda lo scambio di moduli standard — utilizzando un sistema informatico decentralizzato³².

In particolare, entrambi i Regolamenti mirano a rendere più rapida, efficace e sicura l'assunzione delle prove e la notificazione o comunicazione degli atti giudiziali ed extragiudiziali di natura civile o commerciale, attraverso l'utilizzo di un sistema informatico decentrato e affidabile, consistente in una rete di sistemi informatici nazionali interconnessi ed interoperabili, nonché di moduli standard, compilati in una delle lingue ufficiali dell'Unione Europea secondo regole comuni.

Per quanto concerne l'assunzione delle prove, l'Autorità Giudiziaria competente deve dichiarare ricevuta la richiesta entro 7 giorni e deve procedere all'acquisizione delle prove senza indugio, al più tardi entro 90 giorni, potendo utilizzare anche la videoconferenza o la teleconferenza se le viene richiesto dall'Autorità Giudiziaria Richiedente e se la normativa nazionale glielo consente.

L'Autorità Giudiziaria Richiedente, che intenda acquisire le prove direttamente in altro Stato Membro, deve contattare l'or-

²⁸ V. Regolamento (UE) 2015/2421 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2015, recante modifica del regolamento (CE) n. 861/2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, e del regolamento (CE) n. 1896/2006, che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento.

²⁹ V. *supra* nota 10.

³⁰ V. *supra* nota 11.

³¹ A. LEANDRO, *L'assunzione delle prove all'estero in materia civile nell'era dell'innovazione digitale*, Torino, 2021.

³² Si veda *supra* Note 10 e 11.

ganismo centrale o l'autorità competente dell'altro Stato Membro, che entro 30 giorni deve accogliere o rifiutare la richiesta.

L'assunzione diretta delle prove può avvenire anche tramite utilizzo della videoconferenza o altra tecnologia di comunicazione a distanza per interrogare la persona interessata.

In ordine alla procedura di notifica o comunicazione, l'atto dev'essere trasmesso il più rapidamente possibile fra l'Organo mittente di uno Stato membro e l'Organo ricevente di un altro paese membro, corredato di una domanda standard redatta in una delle lingue ufficiali dell'Unione Europea. L'Organo Ricevente deve dichiarare al più presto l'avvenuta ricezione; procedere alla notifica/comunicazione dell'atto entro un mese, se ha facoltà di farlo, altrimenti deve trasmetterlo all'organo competente per la notifica/comunicazione ed infine informare l'Organo Mittente sull'esito della notifica/comunicazione, precisando se l'atto è stato notificato/comunicato o rifiutato.

Il destinatario può rifiutare di accettare l'atto, se non è redatto nella lingua ufficiale del suo Paese o in una lingua per lui comprensibile. Rimane ancora possibile eseguire la notifica in via diplomatica, consolare o per posta raccomandata AR diretta, secondo le convenzioni.

La digitalizzazione della giustizia richiede investimenti in infrastrutture, progettazione, attuazione, manutenzione e formazione; si tratta di un investimento strategico. Per ottenere uno qualsiasi di questi miglioramenti, è necessario disporre di "sostegno finanziario agli Stati membri per avviare una vera trasformazione digitale dei loro sistemi giudiziari e sostegno per l'attuazione di iniziative a livello dell'UE"³³. Ogni sforzo dovrebbe essere utilizzato per sostenere la transizione verso la giustizia digitale, compresi i nuovi strumenti della politica di coesione. L'Unione europea fornisce sostegno finanziario agli Stati membri perché, senza di esso, la maggior parte di loro non potrebbe apportare i cambiamenti opportuni³⁴.

Tali riforme si sono rese necessarie a causa dei danni avvenuti, a seguito della pandemia in tutti i settori della vita sociale in tutto il mondo, compresa l'UE, il che significa anche in tutti i suoi sistemi giudiziari. Pertanto, i regolamenti dell'UE sulla circolazione delle decisioni giudiziarie hanno consentito l'uso delle tecnologie nelle comunicazioni. Tuttavia, spetta ai singoli Stati membri decidere se e come utilizzare questi metodi. L'UE ha disposto

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Relazione 2020 sullo Stato di diritto. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, COM (2020) 580 finale del 30.9.2020.

³⁴ Si veda K. Gocić, *The Impact of Covid-19 on the Digitalisation of Justice in the European Union*, in Canadian Institute for International Law Expertise (CIFILE) in *Journal of International Law*, Vol. 3, No. 6, 1-11, 2022.

sostegno finanziario per l'attuazione informatica dei sistemi giudiziari, che è necessario, poiché la giustizia digitale richiede investimenti in infrastrutture, progettazione, manutenzione e formazione.

5. ELEMENTI CHIAVE DELLA NUOVA PROPOSTA.

Per raggiungere gli obiettivi innanzi descritti, è opportuno passare in rassegna gli elementi fondamentali della presente proposta. La digitalizzazione è stata posta dalla Commissione europea in cima ai propri obiettivi strategici. Pertanto, è necessario esaminare come possano essere superati i limiti e gli ostacoli presenti in ciascun sistema nazionale, nella realizzazione di comunicazioni più semplici, sicure e meno costose. Per quanto riguarda l'origine del nuovo strumento, la Commissione ha presentato la propria comunicazione sulla digitalizzazione della giustizia nell'UE nel dicembre 2020 (JOIN/2020/18 final)³⁵, insieme alla proposta riguardante il sistema e-Codex. Ciò è stato incluso anche nel piano di lavoro della Commissione per il 2021 nel pacchetto di "cooperazione giudiziaria digitale" (COM/2020/690 final)³⁶.

Inoltre, la misura in esame è stata preceduta da un'ampia valutazione d'impatto in vista di un'ulteriore digitalizzazione della giustizia civile e penale. Era stata avviata, infatti, una consultazione pubblica ed un confronto con una serie di parti interessate.

Nel complesso, è stato adottato un metodo funzionale, che comprende una serie di misure per promuovere la digitalizzazione della giustizia, sia a livello dell'UE, che a livello nazionale. Mentre le precedenti attività legislative si sono concentrate su strumenti o settori specifici, la Commissione europea ha adottato un approccio ampio nell'affrontare la modernizzazione del quadro legislativo per le procedure transfrontaliere dell'UE nel diritto civile e commerciale.

Il regolamento proposto si basa sull'articolo 81, paragrafi 2 e 3, del TFUE, con l'obiettivo di facilitare la cooperazione giudiziaria in materia civile e la cooperazione tra autorità giudiziarie o altre autorità competenti nei procedimenti penali e nell'esecuzione delle decisioni. Per quanto riguarda la giustizia civile, il campo di applicazione della misura è limitato ai casi transfrontalieri. Tuttavia, come si è visto, la politica dell'UE in questo settore mira a

³⁵ Si veda il testo della Proposta di un Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria e dell'accesso alla giustizia in materia transfrontaliera civile, com-

merciale e penale e che modifica taluni atti nel settore della cooperazione giudiziaria, COM/2021/759 finale (con allegato).

³⁶ Si veda *supra*, Nota 9.

migliorare contestualmente la digitalizzazione a livello nazionale. Per ragioni di sussidiarietà e proporzionalità, la scelta dell'articolo 81, paragrafo 2, per la giustizia civile si presenta appropriata e sarà d'impulso anche per gli strumenti basati su tale disposizione, tra cui, ad esempio, le procedure armonizzate europee. Invece, non fanno parte della misura attualmente proposta, i regolamenti sulla notificazione e la comunicazione e sulla prova, in quanto sono stati modificati negli ultimi anni e prevedono norme specifiche, finalizzate proprio alla diffusione della digitalizzazione in detti settori.

L'elemento chiave del sistema previsto è il principio del "digital by default"³⁷, che è inteso a migliorare l'efficienza e la tenuta dei sistemi di comunicazione, ridurre i costi e gli oneri amministrativi, rendendo il canale di comunicazione digitale quello preferito da utilizzare. Ciò dovrebbe, inoltre, semplificare notevolmente l'accesso alla giustizia per i cittadini e per gli operatori economici.

Come spiegato in precedenza, la Commissione afferma che "un'efficiente cooperazione giudiziaria transfrontaliera richiede una comunicazione sicura, affidabile ed efficiente in termini di tempo tra gli organi giurisdizionali e le autorità competenti"³⁸. Allo stesso tempo, ciò non dovrebbe imporre oneri amministrativi sproporzionati e dovrebbe essere sufficientemente flessibile³⁹.

A livello dell'UE, si evidenzia chiaramente la necessità di garantire un accesso effettivo alla giustizia, che dovrebbe essere rapido, efficiente in termini di costi e trasparente. L'attuale complesso di strumenti in materia di giustizia civile non prevede sufficienti canali di comunicazione digitale sicuri e affidabili, né un adeguato sistema di riconoscimento di firme e sigilli elettronici.

Nei progetti euro unitari, si è fatto inoltre riferimento alla pandemia da Covid-19 come evento di forza maggiore, che ha inciso gravemente sul funzionamento dei sistemi giudiziari nell'UE. Sebbene in molti Stati membri siano state sviluppate soluzioni *ad hoc*⁴⁰, queste non sempre sono state conformi alle norme di sicurezza. Il testo mira a migliorare l'accesso alla giustizia e l'efficienza e la tenuta dei flussi di comunicazione inerenti alla cooperazione tra autorità giudiziarie e altre autorità competenti nei casi transfrontalieri nell'UE.

³⁷ Il principio "digital by default" è un approccio che prevede l'utilizzo dei servizi digitali come modalità predefinita per l'erogazione di servizi pubblici. In pratica, significa che i servizi pubblici dovrebbero essere progettati in modo tale da essere facilmente accessibili online, con l'obiettivo di migliorare l'esperienza dell'utente, rendere più efficiente la gestione dei servizi e ridurre i costi associati alla fornitura dei servizi pubblici.

³⁸ V. nota 38.

³⁹ Cfr. paragrafo 3.

⁴⁰ Si veda anche A. POORHASHEMI, *Reforming the United Nations for the Post Covid-19 World*, in *Apolitical*, 2020/9/25, <https://apolitical.co/solution-articles/en/ref-orming-unitednations-post-covid-19>, consultato il 23 aprile 2023.

La Commissione ritiene che sia necessario un approccio comune a livello unionale, in quanto, come si è visto, lasciare che gli Stati membri sviluppino le proprie soluzioni informatiche nazionali comporta frammentazione e rischi di incompatibilità. È interessante sottolineare che la Commissione, in considerazione delle resistenze e delle disarmonie presenti nei sistemi nazionali, finisce per apparire non sempre univoca nel perseguire l'obiettivo della necessità di cooperazione giudiziaria nei casi transfrontalieri e l'esigenza di migliorare la digitalizzazione della giustizia a livello nazionale.

Il regolamento proposto definisce il proprio ambito di applicazione facendo riferimento a due elenchi di strumenti giuridici dell'UE nei settori della procedura civile e penale. Il regolamento si applica solo se i procedimenti transfrontalieri rientrano nell'ambito di applicazione di uno degli strumenti elencati nell'allegato I o nell'allegato II. Se i procedimenti non fossero elencati, sarebbero esclusi dal campo di applicazione del regolamento. Questo metodo di definizione dell'ambito di applicazione in base all'oggetto è più efficiente rispetto alla definizione trasversale all'interno del regolamento.

Tuttavia, persiste una mancanza di uniformità nella definizione dell'elemento transfrontaliero all'interno degli atti settoriali, in quanto alcuni utilizzano una definizione ristretta e altri ne utilizzano una più ampia. Ciò potrebbe comportare nella pratica complicazioni nel determinare l'ambito di applicazione del regolamento proposto, in quanto si rende necessaria una verifica in due fasi. In primo luogo, l'organo giurisdizionale o l'altra autorità competente deve verificare che siano soddisfatte le condizioni per l'applicazione di uno degli atti giuridici elencati nei predetti elenchi allegati, attraverso una verifica specifica secondo la nozione di "caso transfrontaliero", disciplinata in ciascun atto. In secondo luogo, dette autorità devono determinare se le condizioni specifiche delineate nel regolamento orizzontale sono soddisfatte.

Il regolamento e-CODEX ha un approccio diverso per definire il suo campo di applicazione, riferendosi semplicemente alla "cooperazione giudiziaria in materia civile e penale", piuttosto che elencare la legislazione applicabile. Ciò lascia aperta la definizione di "cooperazione giudiziaria" e richiede un'interpretazione basata sulla base giuridica specifica di cui agli articoli 81 e 82 TFUE ⁴¹.

⁴¹ Per quanto riguarda il concetto di contenzioso transfrontaliero nella cooperazione giudiziaria civile, si veda la sentenza fondamentale della Corte di giustizia dell'UE nella causa *Owusu* (C-281/01). I giu-

dici inglesi hanno inizialmente ritenuto di dover applicare il rigido regime europeo solo per determinare la competenza tra i giudici degli Stati europei. Pertanto, i giudici inglesi hanno ritenuto che, anche se

Il testo delinea le definizioni di sei importanti nozioni utilizzate in esso. Tali definizioni sono fondamentali per determinare l'ambito di applicazione della proposta e l'intento dei legislatori dell'Unione nel corso del processo legislativo ⁴².

Le "autorità competenti" sono gli organi giurisdizionali, i pubblici ministeri, le agenzie e gli altri organismi dell'UE, coinvolti nelle procedure di cooperazione giudiziaria, conformemente a ciascun atto giuridico elencato negli allegati.

"Altre autorità" è una nozione aperta che comprende anche le autorità non giudiziarie, giuridicamente competenti secondo le norme di cooperazione giudiziaria.

Per "comunicazione elettronica" si intende lo scambio digitale di informazioni attraverso Internet o un'altra rete elettronica, mentre il "documento elettronico" è un documento trasmesso nell'ambito della comunicazione elettronica, inclusi i documenti cartacei scansati.

Un "sistema nazionale informatico decentrato" è definito come una rete di sistemi informatici e punti di accesso interoperabili, che operano sotto la responsabilità e la gestione esclusiva di ciascuno Stato membro.

Il "punto di accesso elettronico europeo" è un punto di accesso unico nel sistema informatico decentrato a cui possono accedere i cittadini e le imprese in tutta l'Unione.

I "diritti" sono pagamenti effettuati dalle autorità competenti per i procedimenti, ai sensi degli atti elencati nell'allegato I, ma escludono le spese di giudizio per i procedimenti penali e le spese legali. Questa definizione si applica solo ai procedimenti ai sensi degli atti elencati nell'allegato I e non ai casi puramente nazionali.

La misura dell'UE sulla digitalizzazione prevede cinque obiettivi dell'azione:

(1) Garantire la disponibilità e l'uso di mezzi di comunicazione elettronici nelle controversie transfrontaliere tra le autorità giudiziarie e le altre autorità competenti degli Stati membri.

erano competenti in forza del regime europeo, essi conservavano comunque un potere discrezionale di common law per sospendere il procedimento o declinare la propria incompetenza in materia, a favore dei giudici di uno Stato non europeo, se questo avesse costituito il foro più appropriato. Tuttavia, nel caso *Owusu*, nel quale la convenuta era stata citata dinanzi ai giudici inglesi, cioè dinanzi a quelli del proprio Stato europeo di domicilio, la Corte di giustizia ha stabilito che, in tali circostanze, detti giudici non disponevano di quel potere discrezionale ed erano tenuti a conoscere della controversia. Nel caso *Owusu*, la sen-

tenza ha cercato di confermare l'esistenza di norme giurisdizionali prevedibili e unificate in tutta l'Unione europea. Lo stesso concetto di "Caso - Transfrontaliero" è stato ribadito in altre decisioni della CGUE, come Tribunale di giustizia - Sentenza C-116/02: punti 143, 144, 250; Corte di giustizia - Sentenza C-159/02 - punti 5, 6, 144, 260; Corte di giustizia - Sentenza C-163/02: punti 127, 160 e Corte di giustizia - Sentenza C-70/03: punto 204. Per un più approfondito studio, vedere M.A. LUPOI, *L'ultima spiaggia del forum non conveniens in Europa?*, in *Corr. giur.*, 2006, p. 15-21.

⁴² Cfr. art. 2 della proposta in esame.

(2) Consentire l'uso di mezzi di comunicazione elettronici nelle cause transfrontaliere, tra persone fisiche e giuridiche, nonché tra organi giurisdizionali ed autorità competenti, stante come si è visto la disciplina specifica nei casi contemplati dalle norme sulla notificazione e comunicazione degli atti ⁴³.

(3) Agevolare la partecipazione delle parti a procedimenti civili e penali transfrontalieri alle udienze orali, mediante videoconferenza o altre tecnologie di comunicazione a distanza, per fini diversi dall'assunzione delle prove nelle cause civili e commerciali (disciplinato dal regolamento specifico).

(4) Assicurare che ai documenti non siano rifiutati o negati effetti giuridici unicamente sulla base della loro forma elettronica (senza interferire con i poteri dei tribunali di decidere sulla loro validità, ammissibilità e valore probatorio ai sensi del diritto nazionale).

(5) Realizzare la validità e l'accettazione delle firme e dei sigilli elettronici nel contesto delle comunicazioni elettroniche nell'ambito della cooperazione giudiziaria transfrontaliera e dell'accesso alla giustizia.

Si tratta di obiettivi strategici che aiutano a sviluppare un contesto per l'uso delle tecnologie digitali nella cooperazione civile, riducendo le complicazioni derivanti dallo strumento cartaceo e contenendo i problemi di tempo, costi e sicurezza delle comunicazioni tra organi e stakeholder.

L'utilizzo di un regolamento, anziché di una direttiva, garantisce che norme comuni si applichino a tutti gli strumenti di cooperazione giudiziaria dell'UE in un unico atto imperativo, che vincola direttamente gli Stati membri. Così, può essere superata una delle disuguaglianze più significative che attualmente esistono tra gli Stati membri, vale a dire il diverso livello di digitalizzazione. Pertanto, è essenziale che il quadro comune derivante dal regolamento sia direttamente vincolante in tutti gli Stati membri. Come verrà precisato, questo quadro dovrà essere accompagnato dal sostegno finanziario dell'Unione europea, per facilitare l'espansione dell'apparato tecnologico disponibile, nonché la formazione del personale specializzato necessario. Il regolamento prevede inoltre la modifica di misure specifiche in materia di cooperazione giudiziaria civile.

Il testo in esame stabilisce il quadro giuridico per la comunicazione elettronica tra le autorità competenti e tra le persone fisiche o giuridiche e le autorità competenti nei procedimenti giudiziari

⁴³ V. *supra* note 10 e 11. Si veda anche il Regolamento sulla notificazione e la comunicazione degli atti: traduzione degli atti introduttivi di atti notificati o comuni-

cati all'estero in *Dny práva*, 2008, *Le giornate della legge*. Disponibile online: <http://www.muni.cz/research/publications/818211>, consultato il 26 aprile 2023.

(articolo 1)⁴⁴. Il regolamento si applica alle comunicazioni elettroniche, al pagamento elettronico delle tasse e alla videoconferenza nel contesto degli strumenti elencati negli allegati I e II⁴⁵.

Una delle disposizioni fondamentali è l'obbligo di comunicazione scritta e lo scambio di moduli tra gli organi giurisdizionali e le autorità competenti attraverso un sistema informatico decentralizzato, sicuro e affidabile. È inoltre previsto un punto di accesso elettronico europeo sul portale della giustizia elettronica (e-Justice), che consente ai cittadini di compilare moduli e di presentarli elettronicamente, semplificando l'accesso alla giustizia. Tuttavia, ciò è subordinato alla disponibilità di portali informatici nazionali e alle norme specifiche di ciascuno Stato membro. Ulteriori disposizioni, inoltre, prevedono altri portali informatici nazionali, ove disponibili, e sembrano ancora subordinare alcuni dei requisiti alla loro rispettiva disponibilità (articoli 5 e 6 della predetta proposta).

Sulla base del principio "digital by default", la proposta introduce come obbligatorio l'uso di mezzi elettronici per la comunicazione scritta tra le autorità competenti, a meno che non vi sia un'interruzione del sistema informatico, oppure tenendo conto della natura del materiale trasmesso o di circostanze eccezionali. In questi ultimi casi, i mezzi di comunicazione alternativi devono essere i più rapidi e appropriati disponibili, escludendosi comunque la possibilità del tradizionale recapito postale. Nelle cause civili, la comunicazione tra individui ed autorità è meno rigorosa, attribuendosi alle persone la possibilità di scegliere tra moduli

⁴⁴ L'allegato I elenca 12 strumenti in materia di giustizia civile, quali l'ingiunzione di pagamento, le controversie di modesta entità, l'ordinanza di sequestro conservativo su conti bancari, Bruxelles I-bis, l'insolvenza, gli alimenti, le successioni e i beni tra coniugi.

⁴⁵ Gli strumenti trattati nel settore della procedura civile comprendono una direttiva (direttiva sul patrocinio a spese dello Stato del 2003); quattro strumenti che istituiscono tipi autonomi di procedura civile dell'UE (regolamento sul titolo esecutivo europeo del 2004; regolamento europeo sull'ingiunzione di pagamento del 2006; regolamento del 2014 sull'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari); e strumenti nel settore del diritto internazionale privato e della procedura civile internazionale, che disciplinano i conflitti di leggi e i conflitti di giurisdizione e prevedono il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze in tutta l'UE. Questi includono: regolamento Bruxelles I-bis del 2012; 2019 Bruxelles II-ter Regolamento; e normative settoriali: Regolamento Manutenzione 2008; Re-

golamento successorio 2012; Regolamento sulle procedure di insolvenza del 2015, compresi due regolamenti che attuano la cooperazione rafforzata tra gli Stati membri che hanno scelto di partecipare: il regolamento sul regime patrimoniale tra coniugi del 2016 e il regolamento del 2016 Regolamento sulle unioni registrate. Gli strumenti trattati nel settore della procedura penale comprendono diverse decisioni quadro (CFD), una direttiva e un regolamento: CFD 2002/465/GAI sulle squadre investigative comuni; CFD 2002/584/GAI sul mandato d'arresto europeo; CFD 2003/577/GAI sulle ordinanze di congelamento di beni o prove; CFD 2005/214/GAI sulle sanzioni pecuniarie; CFD 2006/783/GAI sui provvedimenti di confisca (non più in vigore, sostituiti da un regolamento); CFD 2008/909/GAI sulle pene detentive e le misure privative della libertà personale; CD 2008/947/HA sulle decisioni di sospensione vigilata; CFD 2009/829/GAI sulle misure cautelari; CFD 2009/948/GAI sui conflitti di giurisdizione penale; Direttiva sull'ordine europeo di indagine del 2014; Regolamento sui provvedimenti di congelamento e confisca del 2018.

cartacei o elettronici. È richiesto anche il consenso dell'individuo alla ricezione delle comunicazioni in formato elettronico da parte delle autorità.

Il regolamento non definisce questi concetti chiave, lasciando alle autorità competenti il compito di interpretarli ed applicarli, con possibili contestazioni da parte delle parti interessate attraverso i ricorsi giurisdizionali.

La videoconferenza o altre tecnologie di comunicazione a distanza sono disciplinate anche in materia civile e commerciale (articolo 7) e penale (articolo 8).

Nelle cause civili, una parte può chiedere la videoconferenza per un'udienza transfrontaliera. L'altra parte deve essere autorizzata a esprimere il proprio avviso al riguardo, ma non ha il diritto di bloccare l'uso della videoconferenza.

La decisione di utilizzare la videoconferenza spetta al giudice e viene concessa se la tecnologia è disponibile e se una delle parti si trova in un altro Stato membro dell'UE. La richiesta di videoconferenza può essere presentata tramite il punto di accesso elettronico europeo o i portali informatici nazionali. Il giudice può rifiutare l'uso della videoconferenza se le circostanze del caso sono incompatibili.

L'uso della videoconferenza può anche essere disposto dal giudice d'ufficio. Le norme sulla videoconferenza sono soggette al diritto nazionale dello Stato membro che effettua la stessa, non al diritto dello Stato membro in cui la persona fisica si trova o risiede. Tali norme sono norme alternative e non prevalgono su disposizioni specifiche contenute negli strumenti di procedura civile esistenti, elencati nell'allegato I.

Il testo riguarda anche le firme elettroniche, la sicurezza degli effetti giuridici dei documenti elettronici e la possibilità di pagare elettronicamente i diritti. La Commissione è responsabile dell'attuazione del software e gli Stati membri devono sostenere i costi di installazione, funzionamento e manutenzione del sistema informatico decentralizzato.

Le disposizioni finali riguardano la protezione delle informazioni, il monitoraggio e la valutazione, nonché le modifiche di strumenti specifici e infine il regime transitorio e l'epoca dell'entrata in vigore.

Il successo di tale misura di digitalizzazione dipenderà dal coinvolgimento attivo e da un'adeguata formazione dei professionisti della giustizia, compresi i giudici, i cancellieri e gli ufficiali giudiziari, nell'utilizzo degli strumenti digitali, ma anche nell'applicazione dei pertinenti regolamenti dell'UE e dei corrispondenti metodi nazionali di attuazione, se disponibili. Il memorandum ⁴⁶ esplicativo menziona la necessità di una formazione sul diritto

⁴⁶ Si veda il documento del memorandum, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021SC0392>, consultato il 26 aprile 2023.

nt/EN/TXT/?uri=celex%3A52021SC0392, consultato il 26 aprile 2023.

dell'UE e l'uso di strumenti digitali per i professionisti coinvolti. Pertanto, la tecnologia da sola non può superare tutti gli ostacoli derivanti dalla necessità di coordinare le norme e le procedure nazionali dell'UE, dalla proliferazione di pratiche locali o alle preoccupazioni sulla protezione di determinati diritti procedurali, quando si passa dallo scambio cartaceo a quello digitale ⁴⁷.

In effetti, affinché una procedura transfrontaliera digitalizzata sia efficiente, devono essere considerati almeno due aspetti fondamentali: standardizzazione e interoperabilità, che si riferiscono all'ottenimento di processi e di sistemi coerenti, in grado di funzionare in diverse organizzazioni e giurisdizioni; nonché l'autenticazione e la fiducia, che implicano la garanzia della sicurezza e della privacy dei dati e la creazione di un reciproco affidamento tra le parti interessate, fornendo trasparenza e responsabilità nel processo comunicativo.

In ogni caso, un'analisi realistica del regolamento proposto suggerisce che l'istituzione di un sistema sicuro per lo scambio elettronico di documenti rischia di essere ostacolata dall'esistenza di fonti giuridiche multilivello (europee, nazionali e locali), problematica che il nuovo strumento non affronta, né si propone al momento di superare.

6. CONCLUSIONE.

Una volta adottato, il presente regolamento raggiungerà uno degli obiettivi fissati nella comunicazione dello scorso anno sulla digitalizzazione della giustizia: "rendere la comunicazione digitale il canale predefinito nelle cause giudiziarie transfrontaliere". Se correttamente applicato, esso avvierà a soluzione due tra i principali problemi della cooperazione giudiziaria transfrontaliera: le inefficienze che incidono su tale cooperazione e gli ostacoli all'accesso alla giustizia nelle cause transfrontaliere civili, commerciali e penali.

⁴⁷ Cfr. E. STEIGENCA, S. TAAL e M. VELICOGNA, *Pro-CODEX, Exploring the potential for a Service of Documents e-CODEX use case in The Netherlands*, 12 giugno 2018. La presente relazione, incentrata sul sistema olandese, mostra come la possibile digitalizzazione della procedura potrebbe incidere su alcuni diritti procedurali del destinatario, in particolare la verifica personale dell'avviso di ricevimento. Nella procedura cartacea, questa fase viene eseguita dagli ufficiali giudiziari, che consegnano i documenti di persona alle parti in causa. Tuttavia, il riconoscimento personale digitale non è attualmente possibile. Ciò comporta una mancanza di garanzia che il de-

stinatario abbia ricevuto e sia consapevole che l'atto gli è stato notificato. Il Rapporto sottolinea inoltre che, allo stato attuale, nel Paese non sono disponibili servizi o infrastrutture di posta elettronica certificata. Si prega di notare che la presente relazione è stata realizzata nell'ambito di "Pro-CODEX: Connecting legal practitioners' national applications with e-CODEX infrastructure", progetto cofinanziato dalla Direzione Generale Giustizia della Commissione Europea nell'ambito del Programma JUSTICE (2014-2020), sovvenzione d'azione a sostegno della cooperazione giudiziaria in materia civile Applicazione: JUST/2014/JCOO/AG/CIVI 4000007757.

Ora resta da vedere quale sarà il testo definitivo del regolamento e quanto tempo ci vorrà per raggiungere la sua piena diffusione nelle cause civili e commerciali transfrontaliere.

Il nuovo strumento fornisce un quadro completo per l'uso delle tecnologie digitali nelle procedure di cooperazione giudiziaria nell'UE e mira a semplificare l'accesso alla giustizia per i cittadini. Tuttavia, il successo di questa iniziativa dipenderà dalla disponibilità di tecnologia, da un'adeguata formazione dei professionisti e dall'assegnazione delle risorse per la sua attuazione.

La digitalizzazione delle procedure offre, dopo tutto, buone opportunità per migliorare il sistema in termini di efficienza. Lo scambio sicuro di documenti elettronici tra l'organo mittente e quello ricevente può alleviare alcune complicazioni derivanti dalla procedura cartacea, riducendo innanzitutto i tempi di notifica e i problemi di sicurezza. Fornisce inoltre agli organi e alle autorità nazionali competenti un canale di comunicazione diretto e sicuro, anche a fini di consultazione.

Invero, la scelta delle istituzioni europee di concentrare in questa materia gli sforzi di digitalizzazione è particolarmente apprezzabile e trova una spiegazione sostanziale. I criteri ispiratori della digitalizzazione sono pienamente compatibili, se non coincidenti, con gli obiettivi della cooperazione giudiziaria transfrontaliera.

La semplificazione dei meccanismi procedurali, la loro velocizzazione, il contenimento dei costi, tutti elementi da realizzare in un quadro di autenticità e sicurezza nelle comunicazioni e di rispetto dei diritti fondamentali, non sono altro che gli obiettivi primari di ogni sistema giudiziario, specie quando l'esercizio dei diritti e l'adempimento degli obblighi deve avvenire attraverso il passaggio delle frontiere. Ecco perché la cooperazione giudiziaria rappresenta il terreno fertile ed elettivo per una sperimentazione concreta ed efficace delle metodologie e dei criteri della digitalizzazione, a cominciare dal "Digital by default".

La soluzione per il futuro della digitalizzazione nella cooperazione giudiziaria civile deve essere considerata come un modo di pensare e, sebbene ci siano rischi, questi non dovrebbero ostacolare il progresso. Quindi, invece di concentrarsi sul fatto che ci sono rischi, è sufficiente ed opportuno prendere coscienza di essi e apprestare rimedi e tutele nei loro confronti e, di conseguenza, privilegiare e far tesoro dei vantaggi della digitalizzazione.

Il progresso della tecnologia digitale e le esperienze, rese necessarie dalla pandemia di Covid-19, hanno consegnato, non solo all'Europa ma a tutta l'umanità, sfide che devono essere adeguatamente affrontate e mai abbandonate.

Abstract

This paper deals with the need for digitalization in the European justice system. Despite steps taken by the EU, including the e-CODEX Regulation, there are still challenges, such as aligning tech with legal requirements, cost, and resistance from within the judiciary. The Commission's proposal includes a "digital by default" approach and calls for a common EU approach to improve efficiency, reduce costs, and ensure access to justice. It's crucial for the EU to overcome these challenges and develop a digital framework for cross-border judicial cooperation.