



Digitalizzazione e Unione europea a 27: gli effetti sulla cooperazione giudiziaria civile

Chiara E. Tuo*

SOMMARIO: 1. Unione europea e trasformazione digitale: un breve quadro d’insieme. - 2. Unione europea e digitalizzazione della cooperazione giudiziaria civile: una scelta obbligata (?). - 3. Stato dell’arte della digitalizzazione nella cooperazione giudiziaria civile dell’UE: dal progetto del portale *e-Justice* ... - 4. ... alla svolta digitale imposta dalla crisi pandemica da Covid-19. - 5. Gli sviluppi più recenti: le proposte della Commissione di regolamento sul sistema e-CODEX e sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria civile. - 6. Considerazioni conclusive: la digitalizzazione della cooperazione giudiziaria civile tra benefici, svantaggi e tutela del diritto fondamentale all’equo processo.

1. “*Un’Europa pronta per l’era digitale*”: questo il titolo di una delle sei tematiche portanti del programma di lavoro “*Un’Unione più*

* Professore ordinario di Diritto dell’Unione europea, Università di Genova.

ambiziosa”, adottato dalla Commissione con la comunicazione del 29 gennaio 2020¹.

La “*trasformazione digitale dell’Europa*” insieme ai “*diritti e valori europei tra cui lo Stato di diritto*” si pongono altresì al centro dei lavori della Conferenza sul futuro dell’Europa (“COFE”), sulla scorta dell’agenda strategica del Consiglio europeo del 2019², degli orientamenti 2019-2024 della Commissione (oltre che della sua comunicazione, “*Dare forma alla conferenza sul futuro dell’Europa*”, del 22 gennaio 2020³) e in considerazione delle sfide poste dalla pandemia da Covid-19.

In tal senso, del resto, si sono chiaramente espressi i presidenti di Commissione, Consiglio e Parlamento europeo nella loro dichiarazione congiunta del marzo 2021 nonché lo stesso regolamento di procedura della COFE⁴.

Così, “*trasformazione digitale*” e “*valori e diritti, stato di diritto*” figurano tra i macro-temi inclusi nella lista della Piattaforma digitale multilingue che costituisce la base della conferenza, e della trasformazione digitale si occupa il panel (dei quattro costituiti) di cittadini dedicato a “*un’economia più forte, giustizia sociale, occupazione/istruzione, gioventù, cultura, sport/trasformazione digitale*”⁵.

¹ Il riferimento è alla comunicazione della Commissione COM (2020) 37, a proposito della quale v. B. NASCIMBENE, *Dalla “paura” all’ “ambizione”. L’iniziativa per una Conferenza sul futuro dell’Unione europea*, in rivista.eurojus.it, n. 2, 2020, p. 160 ss. Sia il Consiglio europeo che il Parlamento europeo hanno d’altronde riconosciuto l’importanza del ruolo della trasformazione digitale nel rilancio e nella modernizzazione dell’economia UE: v., rispettivamente, il documento “*A Roadmap for Recovery. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe*” (www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf) e la risoluzione del Parlamento europeo, del 17 aprile 2020, sulla “*EU coordinated action to combat the COVID-19 pandemic and its consequences*” (www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_EN.html).

² Si tratta della comunicazione COM(2020) 27, sulla base della quale il Consiglio aveva assunto un approccio “*policy first*” secondo cui la COFE avrebbe dovuto trattare solo questioni connesse alle politiche dell’UE, escludendo il dibattito su questioni istituzionali: v. F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell’Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell’Unione?*, in *aisdue.eu*, 2021, p. 22.

³ Il riferimento è alla comunicazione della Commissione COM(2020) 27.

⁴ V. l’art. 2 del Regolamento interno della Conferenza sul futuro dell’Europa.

⁵ V. ancora F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell’Europa* cit., pp. 14 e 16.

Si tratta peraltro, a ben vedere, di temi da tempo centrali nell'agenda europea, come dimostra l'inclusione della digitalizzazione tra le dieci priorità politiche della Commissione Juncker, enunciate all'inizio del suo mandato e reiterate nello "*State of play in early 2018*".

Non stupisce, quindi, che la transizione digitale, anche in riferimento ai "*sistemi giudiziari*" come mezzo per "*migliorare l'accesso alla giustizia e il funzionamento del contesto imprenditoriale*", costituisca uno dei passaggi-chiave della prima comunicazione della Commissione, del 27 maggio 2020, relativa allo strumento temporaneo per la ripresa "*NextGenerationEU*", "*Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*"⁶, richiamati poi dal Consiglio, con le sue conclusioni "*Shaping Europe's digital future*" del 9 giugno 2020, al fine di invitare la Commissione ad assumere iniziative per "*agevolare gli scambi digitali transfrontalieri tra gli Stati membri in materia sia penale che civile*"⁷.

In questo quadro, il presente contributo si propone di analizzare le ragioni che fondano l'estensione della trasformazione digitale UE alla giustizia e, specialmente, ai procedimenti giudiziari transfrontalieri tra Stati membri (par. 2), ricostruendo le tappe essenziali di tale processo dal suo avvio (sperimentale, realizzato anche con i progetti-pilota di alcuni Stati membri) alla svolta digitale imposta dalla crisi pandemica da Covid-19 e sino alle recenti proposte della Commissione per rendere l'opzione digitale "*di default*" nel campo della cooperazione giudiziaria civile (e penale) dell'Unione (parr. 3-5). Il processo, cui vanno riconosciuti indiscutibili meriti nel senso dell'accelerazione, della semplificazione e della riduzione dei costi dei procedimenti giudiziari *cross-border*, deve tuttavia ancora fare i conti con ostacoli e barriere di diversa natura e portata, oltre che, soprattutto, superare le obiezioni che riguardano la sua effettiva compatibilità con le varie prerogative fondamentali inerenti all'esercizio del diritto all'equo processo (par. 6).

⁶ Si tratta della ben nota comunicazione COM(2020) 456.

⁷ Le conclusioni del Consiglio sono consultabili all'indirizzo data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8711-2020-INIT/en/pdf.

2. Come ben noto, la cooperazione giudiziaria transfrontaliera si rende necessaria in ragione della delimitazione della giurisdizione nazionale ai confini del territorio degli Stati, a garanzia dell'effettivo accesso alla giustizia in presenza di controversie connotate da elementi di internazionalità.

Ed è pure noto che, negli ultimi dieci anni, notevoli sono stati gli sforzi dell'Unione di coordinare e armonizzare i procedimenti giudiziari transfrontalieri al fine di realizzare una cooperazione giudiziaria rafforzata in materia civile (e penale).

Al riguardo, è appena il caso di ricordare i numerosi atti con cui il legislatore UE ha, da un lato, realizzato il coordinamento delle regole in materia di (i) competenza giurisdizionale internazionale, (ii) riconoscimento ed esecuzione degli atti e dei provvedimenti giudiziari, (iii) notificazione transfrontaliera degli atti giudiziari e (iv) assunzione delle prove; dall'altro lato, istituito procedure giudiziarie uniformi per, ad esempio, il rilascio dell'ingiunzione europea di pagamento, o della "ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari" ovvero per la soluzione di controversie "di modesta entità"⁸. La "attuazione effettiva di tali misure" costituisce – secondo quanto ancora di recente ribadito dalla Commissione – una "priorità dell'Unione"⁹.

⁸ Il riferimento è, rispettivamente e in particolare, ai regolamenti n. 44/2001, del 22 dicembre 2000, sulla giurisdizione, il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze in materia civile e commerciale (cd. Bruxelles I); n. 1215/2012, del 12 dicembre 2012, che l'ha sostituito (e per questo si denomina anche Bruxelles I-bis); n. 1393/2007, del 13 novembre 2007, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale; n. 1206/2001, del 28 maggio 2001, relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale; n. 1896/2006, del 12 dicembre 2006, istitutivo della procedura europea di ingiunzione di pagamento; n. 655/2014, del 15 maggio 2014, istitutivo di una procedura europea di sequestro conservativo sui conti bancari al fine di facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale; n. 861/2007, dell'11 luglio 2007, istitutivo di una procedura europea per le controversie di modesta entità. Solo per completezza si ricorda che la base giuridica delle predette misure di diritto processuale civile internazionale, sulle procedure civili uniformi europee e in materia di cooperazione giudiziaria civile è costituita dall'attuale art. 81, par. 2, TFUE.

⁹ In questi termini v., ad esempio, la Relazione alla proposta di regolamento 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 (COM (2020) 712, del 2 dicembre 2020), sulla quale torneremo *infra*, par. 5.

E, come già autorevolmente evidenziato, nel campo della cooperazione giudiziaria transfrontaliera, ormai assunta a settore privilegiato di azione del legislatore UE nell'area del diritto internazionale privato, gli sviluppi in materia di giustizia elettronica sono determinanti per il buon funzionamento delle regole UE applicabili alle – sempre più numerose¹⁰ – controversie civili e commerciali a carattere transfrontaliero, tutte tali regole essendo preordinate a migliorare l'efficienza dei sistemi giudiziari degli Stati membri oltre che a semplificare le procedure, ridurre i costi e migliorare l'accesso alla giustizia¹¹.

La necessità di regole in materia di cooperazione giudiziaria transfrontaliera volte a consentire l'impiego di strumenti di comunicazione elettronica si fonda in particolare sul contributo che essi darebbero al conseguimento dell'obiettivo della certezza del diritto che, come ben noto, nelle controversie con implicazioni di internazionalità riveste un rilievo primario. La possibilità di comunicazioni semplici, veloci e dirette è infatti essenziale al fine di accelerare i tempi della cooperazione giudiziaria e di favorire, quindi, il perfezionarsi di determinati atti processuali nei modi più rapidi ed economicamente meno dispendiosi possibile¹².

Così, ad esempio, se nell'ambito del procedimento per controversie di modesta entità (e cioè, come noto, di valore non superiore a EUR 5.000) le parti e il giudice potessero, come regola generale, utilizzare strumenti di comunicazione elettronica anziché cartacei, si accorcerebbero sensibilmente i tempi già dall'inizio della procedura (che prende avvio con il deposito del relativo modulo), passando per la fase intermedia di scambio e comunicazione tra le parti e il giudice

¹⁰ Come si legge nello “Study on the digitalization of cross-border judicial cooperation in the EU” del 21 dicembre 2020 (reperibile all'indirizzo experts-institute.eu/wp-content/uploads/2019/03/tender-specs-just-20-130-study-regulation-on-digitalisation.pdf), “[p]revious studies show that in 2018, in the European Union there were approximately 3.4 million civil and commercial court proceedings with cross-border implications”.

¹¹ V. M. M. ALBORNOZ, S. PAREDES, No turning back: information and communication technologies in international cooperation between authorities, in *Journal of Private International Law*, vol. 17, 2021, pp. 225-226.

¹² In questo senso v. ancora M.M. ALBORNOZ, S. PAREDES, *op. loc. cit.*

(nell'ipotesi in cui l'attore sia richiesto di informazioni aggiuntive rispetto alla domanda formulata, o il convenuto di qualche ulteriore dettaglio in merito alla controversia) fino alla pronuncia della decisione finale. La digitalizzazione di tutti i predetti canali di comunicazione, oltre ad accelerare la durata dell'intero procedimento, lo renderebbe di per sé più attrattivo agli occhi di tutti i soggetti coinvolti, dai cancellieri, ai difensori e alle parti stesse¹³.

Come è stato scritto, pertanto, il progressivo diffondersi dei sistemi di comunicazione elettronica e la loro capacità di facilitare l'accesso alla giustizia nelle controversie a carattere transnazionale ne rende necessaria la crescente integrazione nei meccanismi di funzionamento della cooperazione giudiziaria, dovendosi prendere atto che “*there is no turning back from this convergence*”¹⁴.

È un dato, tuttavia, che, all'epoca in cui gli strumenti normativi dell'UE in materia di cooperazione giudiziaria sono stati adottati, l'attuale proliferare delle tecnologie informatiche e di comunicazione (“TIC”) non poteva, anche solo lontanamente, immaginarsi, il che spiega l'assenza, nei predetti strumenti normativi, di alcun sistematico riferimento ai mezzi di comunicazione elettronica.

Gli strumenti normativi in parola che disciplinano le modalità di comunicazione e di scambio tra le competenti autorità degli Stati membri o tra queste e le parti del procedimento, infatti, si limitano a dettare disposizioni molto generali e tra loro non coerenti, in alcuni casi superate perché non tengono conto delle soluzioni di interoperabilità nel frattempo messe a punto e perché, in ogni caso, non impongono l'uso obbligatorio del canale elettronico¹⁵.

La frammentarietà del quadro normativo di riferimento è, del resto, evidente, sol che si consideri, ad esempio, (i) il regolamento sulle controversie di modesta entità, che – pur oggi prevedendo, a seguito della sua revisione, l'utilizzo delle tecnologie informatiche e di comunicazione, ad esempio, per il pagamento elettronico delle spese di

¹³ Così il già cit. “Study on the digitalization of cross-border judicial cooperation in the EU” del 21 dicembre 2020.

¹⁴ Si tratta delle parole di M.M. ALBORNOZ, S. PAREDES, *op. loc. cit.*

¹⁵ In questi termini v. in particolare il già cit. “Study on the digitalization of cross-border judicial cooperation in the EU” del 21 dicembre 2020.

giustizia e le notifiche¹⁶ – consente di scegliere se proporre la domanda per posta o tramite qualunque altro mezzo di comunicazione, come il fax o l’email, che sia accettato nello Stato membro dove il procedimento è instaurato¹⁷; (ii) il regolamento sull’ingiunzione di pagamento europea, alla cui stregua la relativa domanda può essere presentata in formato cartaceo o utilizzando qualsiasi altro mezzo di comunicazione, anche elettronica, purché ammesso nello Stato membro del giudice adito e riconosciuto nella prassi dell’autorità investita del ricorso¹⁸; (iii) il regolamento sull’ordinanza europea di sequestro dei conti bancari, ai sensi del quale la relativa domanda può proporsi con qualsivoglia strumento di comunicazione¹⁹.

Simile divergenza di requisiti in ordine alla comunicazione e allo scambio tra, e con, le autorità competenti nonché, più in generale, l’assenza di alcun obbligo di utilizzo dei canali elettronici nei procedimenti giudiziari a carattere transfrontaliero ha richiamato l’attenzione della Commissione che – come meglio si vedrà anche in appresso – considera urgente e non ulteriormente differibile (tra l’altro) un intervento del legislatore UE volto a sincronizzare le soluzioni di TI dei vari Stati membri e a rimuovere gli ostacoli alla digitalizzazione.

3. Il processo di digitalizzazione della giustizia si inquadra nel contesto più generale dell’*e-Government* (o “governo elettronico” o “pubblica amministrazione elettronica”), volto all’applicazione delle tecnologie informatiche e di comunicazione a tutte le procedure amministrative, e ne costituisce un aspetto specifico, sul presupposto che i lavori europei in materia di firma digitale e di carta d’identità elettronica sono particolarmente pertinenti in ambito giudiziario, dove l’autenticazione degli atti assume un carattere essenziale²⁰.

¹⁶ Cfr. al riguardo E.A. ONȚANU, *Technological Progress and Alternatives to the Cross-Border Enforcement of Small Claims*, in J. VON HEIN, T. KRUGER (eds.), *Informed Choices in Cross-Border Enforcement*, Cambridge, Antwerp, Chicago, 2021, p. 483 ss., spec. p. 490.

¹⁷ V. l’art. 4 par. 1 del già cit. regolamento n. 861/2007.

¹⁸ V. l’art. 7 par. 5 del già cit. regolamento n. 1896/2006.

¹⁹ V. l’art. 8 par. 4 del già cit. regolamento n. 655/2014.

²⁰ In questi termini v. la comunicazione della Commissione, del 30 maggio 2008, *Verso una strategia europea in materia di giustizia elettronica*, COM(2008) 329, p. 3

Il lavoro della Commissione sulla *European e-Justice* è iniziato nel 2008, in stretta collaborazione con il Consiglio dell'Unione e le varie associazioni rappresentative degli operatori del diritto e, dal 2009, ha registrato l'implementazione di svariate iniziative a carattere prioritario enucleate da successive Strategie e Piani d'azione, dei quali gli ultimi in ordine di tempo sono rappresentati dalla terza *e-Justice Strategy*²¹ e dall'*Action Plan European e-Justice*²² per il 2019-2023²³.

Già con la comunicazione “*Verso una strategia europea in materia di giustizia elettronica*” del 30 maggio 2008, pertanto, la Commissione, sulla premessa che (i) dopo Amsterdam lo spazio giudiziario europeo è divenuto una “*realtà incontestabile*” e che (ii) le tecnologie informatiche e di comunicazione nell'amministrazione della giustizia sarebbero state un “*inizio di risposta*” alla triplice esigenza di migliorare l'accesso alla, e l'efficacia della, giustizia, oltre che la cooperazione tra autorità giudiziarie, proponeva di addivenire a una “*strategia globale*” in materia di giustizia elettronica, da un lato, (1) sfruttando le sinergie e lo scambio di buone prassi tra i sistemi giudiziari nazionali e le iniziative varate a livello UE e, dall'altro lato, (2) impegnandosi “*in prima persona*” a contribuire al potenziamento degli strumenti di giustizia elettronica a livello europeo per “*migliorare l'efficienza pratica dell'arsenale giuridico adottato*” dal legislatore UE nel settore della cooperazione giudiziaria²⁴.

Le “*Priorità d'azione 2008-2013*” erano quindi individuate dalla Commissione tra l'altro (i) nella creazione di un portale europeo di

nonché il “Piano d'azione pluriennale 2009-2013 in materia di giustizia elettronica europea”, par. 13. Tra le più recenti iniziative UE in materia di e-Government v. la comunicazione della Commissione del 19 aprile 2016 “Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020. Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione” (COM(2016) 179), e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Programma Europa Digitale per il periodo 2021-2027 (COM(2018) 434).

²¹ Consultabile all'indirizzo [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XG0313\(01\)&rid=7](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XG0313(01)&rid=7).

²² Consultabile all'indirizzo [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XG0313\(02\)&rid=6](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XG0313(02)&rid=6).

²³ In tal senso v. la Roadmap della Commissione relativa alla digitalizzazione della giustizia nell'UE del 30 luglio 2020, disponibile all'indirizzo ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12547-Digitalizzazione-della-giustizia-nellUE_it.

²⁴ V. la già cit. comunicazione della Commissione del 30 maggio 2008.

giustizia elettronica avente la triplice funzione di accesso alle informazioni, specialmente pratiche, relative alle procedure, di orientamento verso i siti UE esistenti e i registri interconnessi nonché, a termine, di creazione di procedure europee interamente elettroniche interconnesse, e (ii) nella progressiva costruzione di uno “spazio virtuale” e “sicuro” “di scambi” tra autorità giudiziarie e nel potenziamento dell’uso della videoconferenza, poco sfruttata nei procedimenti giudiziari transfrontalieri per ragioni culturali, linguistiche e tecniche, ancorché già contemplata, ad esempio, dagli artt. 10 e 17 del regolamento n. 1206/2001 in materia di prove e dall’art. 9 del regolamento sulle controversie di modesta entità²⁵.

Per parte sua, il Consiglio, con il Piano d’azione pluriennale 2009-2013²⁶, affermava la necessità di passare dalla “giustizia elettronica” alla “giustizia elettronica europea”, sul presupposto che l’impiego delle TIC costituisse una “questione orizzontale” nel quadro delle procedure giudiziarie europee a carattere transfrontaliero e che la loro funzione dovesse essere di accesso all’informazione, di smaterializzazione delle procedure e di comunicazioni tra le autorità giudiziarie, sempre nel pieno rispetto del principio di indipendenza della giustizia e della tutela

²⁵ Il riferimento è, rispettivamente, ai già cit. regolamenti (CE) n. 1206/2001 e n. 861/2007. Si veda anche la risoluzione del Parlamento europeo del 18 dicembre 2008 recante raccomandazioni alla Commissione sulle iniziative da assumere in materia di giustizia elettronica. Secondo tale Risoluzione, (i) la Commissione avrebbe dovuto procedere a una revisione di tutta la legislazione esistente in materia di giustizia civile e proporre le modifiche necessarie al fine di rendere la normativa vigente compatibile con le esigenze della giustizia elettronica. Più specificamente, in questo ambito la Commissione era invitata a esaminare in via prioritaria la procedura europea per le controversie di modesta entità, il titolo esecutivo europeo e la risoluzione alternativa delle controversie (ADR), in modo da consentire ai cittadini e alle imprese di accedervi direttamente *on-line*. Analogamente, si raccomandava di rivedere i già citati regolamenti (i) sulla notificazione e comunicazione degli atti e (ii) relativo all’assunzione delle prove in materia civile. L’obiettivo avrebbe dovuto essere quello di fornire una gamma di strumenti semplici ed efficaci, utili e utilizzabili dai cittadini e dalle piccole imprese, e non un sistema che favorisse solo gli operatori commerciali nel trattamento di controversie seriali. La risoluzione, inoltre, raccomandava (ii) l’avvio della progettazione e di studi di fattibilità relativi a un portale europeo di giustizia elettronica dotato di funzionalità rivolte ai cittadini e agli operatori del diritto.

²⁶ V. il Piano d’azione pluriennale 2009-2013 in materia di giustizia elettronica europea.

dei dati personali. In tale direzione, anche il Piano proponeva essenzialmente, oltre al rafforzamento della sicurezza e dell'efficienza dello scambio di informazioni tra autorità giudiziarie, la realizzazione di un portale della giustizia elettronica con punti di accesso all'informazione europea e nazionale e a funzionalità nazionali *“mediante un'interfaccia plurilingue conviviale che le renda comprensibili ai cittadini europei”*²⁷.

All'istituzione del portale europeo della giustizia si è quindi giunti nel 2010, con il lancio della piattaforma quale sportello unico (*“one-stop shop”* o *“primary outlet”*, come è anche stato definito) per le informazioni giudiziarie nell'UE²⁸.

Da allora, le informazioni ivi accessibili sono state gradualmente integrate e ampliate per ricomprendere quelle sulla legislazione, anche processuale, e sulla giurisprudenza sia dell'UE sia dei vari Stati membri oltre che sulla prassi delle corti nazionali. Ha accessi separati per privati, imprese, avvocati e autorità giudiziarie, ospitando al suo interno la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale attraverso la quale – mercé i diversi punti di contatto nazionale – avvengono gli scambi di informazioni nell'ambito della cooperazione giudiziaria transfrontaliera²⁹.

Pur avendo consentito un importante progresso nella direzione della raccolta, sistematizzazione e accessibilità delle informazioni relative alla giustizia europea e dei singoli Paesi membri, il portale ha via via evidenziato diversi difetti di funzionamento – cui si è peraltro cercato di ovviare con la nuova versione, in linea dal 15 gennaio 2021 –, per lo più dovuti (*i*) alla difficoltà di navigazione, le varie informazioni messe a disposizione al suo interno non essendo risultate di agevole

²⁷ V. il Piano d'azione pluriennale 2009-2013 cit., spec. parr. 25-33.

²⁸ Il portale è accessibile al seguente indirizzo: e-justice.europa.eu.

²⁹ La Rete giudiziaria europea, attiva dal 2002, è stata istituita con decisione n. 2001/470/CE del Consiglio del 28 maggio 2001, successivamente modificata con decisione 568/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009. Tra gli obiettivi della Rete rientrano: la gestione migliore delle cause transfrontaliere, il dialogo tra i punti di contatto nazionali, la facilitazione dell'accesso alla giustizia nelle liti transfrontaliere attraverso la condivisione di buone pratiche e l'aggiornamento del pubblico e dei professionisti sulle informazioni rilevanti nel settore della giustizia civile. La Rete fornisce schede di sintesi riguardanti sia il diritto nazionale che il diritto dell'Unione europea, nonché le informazioni sulle modalità concrete di funzionamento dei vari strumenti messi a disposizione del cittadino.

reperibilità; (ii) al ritardo nell'aggiornamento di certe informazioni e alla inadeguatezza, o financo assenza, della traduzione in tutte le lingue ufficiali di alcune di esse, il che, soprattutto quando si tratti di dati relativi alle prassi seguite nelle varie corti nazionali, può a sua volta pregiudicare l'adeguato funzionamento delle procedure europee uniformi, come ad esempio si verifica quando non è reso noto se l'autorità di un certo Stato membro ammetta, o meno, l'avvio della procedura mediante compilazione online e deposito telematico del modulo standard disponibile sullo stesso portale³⁰.

Sempre nella direzione della digitalizzazione della cooperazione giudiziaria transfrontaliera, e accanto alle iniziative intraprese e condotte direttamente dall'Unione, merita altresì dare conto del sistema "e-CODEX" (*e-Justice Communication through On-line Data Exchange*), lanciato nell'ambito del predetto piano d'azione pluriennale 2009-2013 e messo a punto su base volontaria, anche con il sostegno finanziario dell'UE, tra il 2010 e il 2016, da ventuno Stati membri (inclusa l'Italia) in consorzio tra loro, con la partecipazione di altri paesi e organizzazioni terzi³¹.

Attualmente, il sistema e-CODEX facilita la comunicazione elettronica tra i cittadini e gli organi giurisdizionali nonché tra le amministrazioni degli Stati membri in alcuni procedimenti civili (e penali) transfrontalieri, consentendo lo scambio di documenti e informazioni tra i sistemi nazionali mediante moduli standard digitali³².

In termini strettamente tecnologici, il sistema si configura come una rete decentrata di punti di accesso stabiliti in ciascuno degli Stati

³⁰ In argomento v. J. HOEVENAARS, X. KRAMER, *Improving Access to Information in European Civil Justice*, in J. VON HEIN, T. KRUGER (eds.), *Informed Choices*, cit., p. 503 ss., spec. pp. 510-512.

³¹ Questi gli altri Stati membri consorziati: Austria, Belgio, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lettoni, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Spagna e Ungheria. Di seguito, inoltre, (i) gli Stati terzi partecipanti: Norvegia, Regno Unito Turchia e Isola di Jersey, e (ii) le associazioni professionali coinvolte: Consiglio degli ordini forensi dell'Unione europea e Consiglio dei notariati dell'Unione europea.

³² In questi termini v. la già citata (*supra*, nota 9) Relazione alla Proposta di regolamento relativo a un sistema informatizzato di comunicazione per i procedimenti civili e penali transfrontalieri (sistema e-CODEX), p. 1, sulla quale torneremo *infra*, par.5.

partecipanti ad esso. Pertanto, e-CODEX non si sostituisce ai sistemi di “back-end” operanti nel settore della giustizia dei singoli Stati membri, ma li mette piuttosto in collegamento tra loro e con l’UE via internet, attraverso una serie comune di protocolli. In questo modo, ciascun partecipante ha il proprio punto di accesso che gli consente di comunicare con gli altri³³.

Gli strumenti normativi della cooperazione giudiziaria civile rispetto ai quali e-CODEX opera sono, ad oggi, i già menzionati regolamenti n. 1896/2006 sull’ingiunzione di pagamento europea e n. 861/2007 sulle controversie di modesta entità³⁴. L’elenco, però, è destinato ad ampliarsi con l’aggiunta, anzitutto, dei regolamenti in materia di prove e di notificazioni all’estero che, come vedremo, sono stati di recente interessati da un significativo intervento di riforma ad opera del legislatore UE³⁵.

Vi sono, inoltre e come noto, altri strumenti normativi – quali ad esempio lo stesso regolamento generale sulla giurisdizione e sulla circolazione delle sentenze in materia civile e commerciale, c.d. Bruxelles I-bis, e alcuni altri regolamenti “settoriali”, come quelli sul titolo esecutivo europeo e sul sequestro conservativo di conti bancari – che a propria volta si prestano particolarmente all’impiego del sistema in esame per prevedere già nella loro attuale versione un flusso e uno scambio di comunicazioni mediante moduli standard tra le competenti autorità degli Stati membri o tra queste e le parti del procedimento.

³³ V. ancora la Relazione alla proposta di regolamento relativo a un sistema informatizzato di comunicazione per i procedimenti civili e penali transfrontalieri (sistema e-CODEX), p. 1 nonché il “EU Legislation in Progress Briefing” del Parlamento europeo del giugno 2021, relativo alla medesima proposta di regolamento e reperibile all’indirizzo [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690667/EPRS_BRI\(2021\)690667_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690667/EPRS_BRI(2021)690667_EN.pdf), p. 4.

³⁴ Esso è altresì connesso al sistema *i-Support*, di comunicazione e di gestione delle cause per il recupero dei crediti alimentari, adottato in seno alla Conferenza dell’Aja di diritto internazionale privato: v. il par. 1.1 dell’*Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a computerised system for communication in cross-border civil and criminal proceedings (e-CODEX system), and amending Regulation (EU) 2018/1726*, SWD(2020) 541 final del 2 dicembre 2020. V. pure il già richiamato “EU Legislation in Progress Briefing” del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento e-Codex, p. 4.

³⁵ V. *infra*, par. successivo.

Tanto più che alcuni dei moduli predetti sono disponibili anche in formato digitale sul portale della giustizia elettronica e che, comunque, la loro stessa esistenza ne rende più semplice la conversione nel formato elettronico (“XML”) su cui si fonda lo scambio con mezzi elettronici interoperabili³⁶.

Peraltro, l'utilizzabilità di e-CODEX dipende dalla legge nazionale applicabile. Tra gli Stati membri, infatti, ve ne sono dodici che non ammettono la comunicazione dell'ingiunzione di pagamento europea per via elettronica e quindici nei quali il procedimento per controversie di modesta entità non può introdursi telematicamente.

È dunque evidente che, nonostante i progetti e le iniziative – anche su base volontaria – sviluppati sino ad oggi, il risultato della piena digitalizzazione della cooperazione giudiziaria civile transfrontaliera non è ancora stato raggiunto.

E, come emerge da quanto sin qui osservato, tra le principali barriere che si frappongono al suo raggiungimento deve senz'altro annoverarsi proprio la libertà di scelta che è lasciata agli Stati membri in ordine all'utilizzo, o meno, da parte delle rispettive autorità competenti, degli strumenti digitali per la comunicazione e lo scambio transfrontalieri di dati e informazioni. Come infatti dimostra l'esperienza di e-CODEX, solo alcuni membri dell'Unione hanno attualmente optato per la partecipazione ad esso e per il suo utilizzo, che comunque dipende – in assenza di norme uniformi a livello UE – dalla legislazione nazionale volta a volta applicabile e dalla possibilità ivi ammessa di usare mezzi di comunicazione elettronica³⁷.

4. L'esigenza di imprimere un deciso impulso al processo UE di digitalizzazione della giustizia e della cooperazione giudiziaria transfrontaliera è infine emersa in tutta la sua urgenza con il sopravvento della crisi pandemica da COVID-19³⁸.

³⁶ V., in questi termini, il già citato “Study on the digitalization of cross-border judicial cooperation in the EU” del 21 dicembre 2020.

³⁷ In tal senso v. l'*Impact Assessment* relativo alla proposta di regolamento e-CODEX, pp. 9-10, consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/law/cross-border_cases/documents/e-codex-impact-assessment_en.pdf.

³⁸ In argomento v., *ex plurimis*, A. BIARD, J. HOEVENAARS, X. KRAMER, E. THEMELI, *Introduction: The Future of Access to Justice – Beyond Science Fiction*, in X.

Emblematiche, al riguardo, sono state le difficoltà di funzionamento dei meccanismi di cooperazione sottesi, ad esempio, ai già menzionati regolamenti (CE) n. 1393/2007, sulle notifiche transfrontaliere, e n. 1206/2001, sull'assunzione di prove all'estero.

Come ben noto, infatti, ai sensi del primo regolamento la notifica degli atti in materia civile e commerciale avviene ad opera degli organi designati da ciascuno Stato membro per la relativa trasmissione e ricezione, organi l'attività dei quali nel periodo pandemico è stata tuttavia grandemente limitata dagli Stati medesimi che, con misure pubblicate sulla rete giudiziaria europea³⁹, hanno, nella maggior parte dei casi, disposto il rinvio delle notifiche non urgenti e, ove possibile – al fine di sventare il rischio che certi termini perentori stabiliti (ad esempio dall'art. 6 e dall'art. 7 del regolamento) spirassero, determinando insanabili decadenze per autorità nazionali, giudici e parti in causa –, accordato priorità all'utilizzo dei canali elettronici.

Lo stesso si è verificato per il sopra citato regolamento sulle prove. In Germania, ad esempio, la decisione se ammettere o meno un'istanza probatoria ai sensi di detto regolamento è stata rimessa alla discrezionalità del giudice e risolta caso per caso, mentre in Francia si è disposto che l'esecuzione delle istanze in questione avvenisse in modalità elettronica e successivamente alla conclusione del periodo di emergenza⁴⁰.

Più in generale, al fine di limitare l'impatto delle restrizioni alla circolazione delle persone provocate dalla pandemia sui sistemi di giustizia nazionali e sulla cooperazione giudiziaria transfrontaliera, le video-conferenze – seppur già parte integrante del summenzionato

KRAMER, A. BIARD, J. HOEVENAARS, E. THEMELI (eds.), *New Pathways to Civil Justice*, Springer, 2021, pp. 15-16, che scrivono: “*The Covid-19 crisis that emerged in 2020 has also served as a catalyst in the move towards digitalisation of court procedures, with courts forced to offer their services almost exclusively online under the influence of widespread lockdowns. Courts in many countries have adapted to the crisis and embraced technology. Online hearings and digital documents suddenly became the norm and, perhaps, will become the new normal. Above all, this situation shows that digital technology is a need rather than a luxury*”.

³⁹ Il riferimento è al documento “Covid19 Impact on Civil Proceedings – National Measures”, consultabile nel portale europeo della giustizia elettronica (<https://e-justice.europa.eu>).

⁴⁰ Così è riportato nel documento “Covid19 Impact on Civil Proceedings – National Measures” cit.

*European e-Justice action plan 2009-2013*⁴¹ e incluse tra gli strumenti di comunicazione dagli artt. 10 par. 4 e 17 par. 4 del regolamento sulle prove – e, comunque, le piattaforme virtuali sono divenute di uso comune negli Stati membri⁴², ancorché per il tramite di sistemi informatici tra loro parcellizzati e non omogenei anche sotto il profilo di un’adeguata tutela della sicurezza, della protezione dei dati e della salvaguardia dei diritti fondamentali⁴³.

È, dunque, in questo quadro che si inseriscono, da un lato, (A) la recente rifusione (*recast*) della sopra citata disciplina sull’assunzione delle prove e sulle notifiche transfrontaliere, realizzata, rispettivamente, dai regolamenti (UE) 2020/1783 e 2020/1784⁴⁴, i quali individuano nella trasmissione elettronica il canale “*di default*” per le comunicazioni e lo scambio dei documenti, (i) disponendo che tutte tali attività debbano avere luogo per il tramite di un sistema decentrato di TI che comprenda quelli nazionali, tra loro interconnessi e tecnicamente interoperabili, e si basi, ad esempio, su e-CODEX; (ii) limitando l’utilizzo dei tradizionali strumenti di comunicazione a casi eccezionali quali il guasto del sistema di TI o la sua oggettiva inutilizzabilità e (iii) potenziando l’impiego della videoconferenza (o di altre forme di comunicazione a distanza) e della notifica transfrontaliera diretta per via elettronica nel rispetto delle garanzie procedurali delle parti⁴⁵.

Dall’altro lato, e sulla scia dei predetti regolamenti, (B) la nuova iniziativa legislativa intrapresa dalla Commissione al fine di dare concretamente seguito al processo di digitalizzazione della

⁴¹ Nel quale era incluso il “*Videoconferencing*” project.

⁴² V. ancora A. BIARD, J. HOEVENAARS, X. KRAMER, E. THEMELI, *op. loc. ult. cit.*

⁴³ In argomento v., *ex plurimis*, E.A. ONȚANU, *European Commission Proposal for a Regulation on Digitalisation of Judicial Cooperation*, consultabile all’indirizzo eapil.org/2022/01/19/european-commission-proposal-for-a-regulation-on-digitalisation-of-judicial-cooperation/.

⁴⁴ Regolamento (UE) 2020/1783 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 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), *ivi*, p. 40 ss.

⁴⁵ Su tali aspetti dei regolamenti in parola, che diverranno applicabili dal 1° luglio 2022, v. A. LEANDRO, *L’assunzione delle prove all’estero in materia civile nell’era dell’innovazione digitale*, Torino, 2021, spec. pp. 1-26.

cooperazione giudiziaria civile, della quale si darà conto subito in appresso.

5. Con comunicazione del 2 dicembre 2020 dal titolo “*Digitalizzazione della giustizia nell’Unione europea. Un pacchetto di opportunità*”⁴⁶, infatti, la Commissione, (a) preso atto delle inefficienze degli scambi transfrontalieri generate dalla – sopra vista – mancanza di alcuna prescrizione, nella normativa attuale UE, circa le modalità di tali scambi, che quindi restano variegata tra gli Stati membri e comunque prevalentemente di tipo cartaceo⁴⁷, (b) ha dichiarato di voler perseguire il duplice obiettivo di (i) supporto, a livello nazionale, degli Stati membri nella digitalizzazione dei rispettivi sistemi di giustizia e (ii) miglioramento, a livello UE, della cooperazione giudiziaria transfrontaliera, promuovendo l’utilizzo della tecnologia di comunicazione e di scambio digitali oltre che l’interconnessione tra i

⁴⁶ Il riferimento è alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2020) 710, preannunciata dal “2021 Work Programme” della Commissione (COM(2020) 690 del 19 ottobre 2020, “*Un’Unione vitale in un mondo fragile*”), nei cui *key-documents* è espressamente indicata l’adozione di un pacchetto sulla cooperazione giudiziaria digitale comprensivo della digitalizzazione della cooperazione giudiziaria transfrontaliera.

⁴⁷ V. la comunicazione in esame, spec. pp. 3-4. Offre un’efficace panoramica del livello di digitalizzazione dei sistemi giudiziari negli Stati membri il quadro di valutazione UE della giustizia di cui al già cit. “2021 EU Justice Scoreboard”, COM(2021) 389, spec. pp. 31-40. Tale documento, preso atto che “*most Member States already use digital solutions in different contexts and to varying degree*”, segnala che “*there is significant room for improvement*”, ad esempio, rispetto (i) all’accesso *online* che ciascuno Stato membro offre rispetto a informazioni sul proprio sistema giudiziario; (ii) all’esistenza, negli ordinamenti nazionali, di regole processuali “*digital-ready*” che ammettano l’uso di strumenti di comunicazione a distanza e di mezzi probatori esclusivamente digitali; (iii) all’utilizzo di dispositivi elettronici da parte dei giudici e dello staff delle corti per l’espletamento delle attività di loro rispettiva competenza e per la comunicazione sicura tra loro e con altre autorità nazionali o categorie di operatori del diritto; (iv) all’accesso *online* dei cittadini alle informazioni riguardanti il proprio fascicolo e alle relative decisioni (solo nove Stati membri avendo consentito tale accesso, nel 2020, rispetto a tutte le sentenze civili, commerciali e amministrative rese dalle proprie corti di seconda istanza); (v) all’impiego di soluzioni digitali che consentono l’adozione di decisioni giudiziarie leggibili elettronicamente in funzione dell’estrapolazione dei dati sui quali si fondano le applicazioni di IA (“*algorithm-friendly justice system*”).

registri e le banche dati (“*database*”) nazionali, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali⁴⁸.

Tra gli strumenti (“*tools*”) individuati al fine di realizzare tali risultati, la Commissione ha incluso (a) l’adozione di un’iniziativa legislativa UE che renda “di *default*” l’opzione dei canali digitali e attribuisca piena efficacia alla comunicazione elettronica nelle procedure transfrontaliere⁴⁹; (b) la creazione in via prioritaria, da parte degli Stati membri, dei registri e dei *database* elettronici come condizione preliminare per la loro interconnessione, lo sviluppo e la diffusione dello strumento della videoconferenza in stretta cooperazione e mediante scambio di *best practices* tra i vari sistemi nazionali così da assicurare fiducia reciproca, interoperabilità e sicurezza, e l’uso delle applicazioni di intelligenza artificiale (IA) in modo da sfruttarne le potenzialità in chiave di miglioramento dell’accesso alla giustizia⁵⁰; (c) l’elezione di e-CODEX a norma di riferimento (“*gold standard*”) per stabilire una rete di comunicazione interoperabile, sicura e decentrata tra i sistemi informatici nazionali nei procedimenti transfrontalieri civili (e penali)⁵¹.

L’attivazione di tale ultimo “*tool*” si è tradotta nella proposta di regolamento relativo a un sistema informatizzato di comunicazione per i procedimenti civili (e penali) transfrontalieri con cui, nella stessa data del 2 dicembre 2020, la Commissione ha inteso dotare di una base giuridica appropriata il sistema e-CODEX, identificandolo alla stregua di “*default tool*” della cooperazione giudiziaria digitale tra gli Stati UE⁵².

Con tale testo, attualmente all’esame del Parlamento europeo secondo la procedura legislativa ordinaria, la Commissione, in sintesi, (i) mira a rendere il sistema e-CODEX la soluzione digitale primaria dell’Unione per una trasmissione sicura e affidabile di dati elettronici

⁴⁸ V. la comunicazione in esame, spec. p. 2.

⁴⁹ V. la comunicazione in esame, spec. pp. 9-11.

⁵⁰ V. la comunicazione in esame, spec. pp. 11-13, 14 e 16, nonché 17.

⁵¹ V. la comunicazione in esame, spec. p. 18.

⁵² La denominazione completa è la seguente: proposta di regolamento 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 (COM (2020) 712 del 2 dicembre 2020).

nei procedimenti civili (e penali) transfrontalieri negli Stati membri, in conformità agli atti giuridici sulla cooperazione giudiziaria, (ii) garantendo l'indipendenza delle autorità giudiziarie nazionali attraverso un modello di *governance* che le rappresenti adeguatamente con assegnazione di un bilancio separato all'entità di gestione del sistema, e (iii) individuando tale entità nell'Agenzia dell'UE per la gestione operativa dei sistemi di TI su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA), con conseguente modifica del regolamento (UE) 2018/726, che l'ha istituita, al fine di ricomprendere e-CODEX tra le sue competenze⁵³.

All'implementazione del “*tool*” riportato *sub (a)* dei contenuti della comunicazione del 2020 la Commissione ha quindi provveduto esattamente un anno dopo, mediante la proposta di regolamento sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria e dell'accesso alla giustizia in materia civile, commerciale (e penale) a livello transfrontaliero⁵⁴.

Con essa, in sostanza, (i) si mira a rendere obbligatoria (salve alcune specifiche eccezioni) la comunicazione digitale tra i giudici e le altre autorità competenti degli Stati membri oltre che l'accettazione, da parte

⁵³ V. la già cit. Relazione alla proposta di regolamento e-CODEX, p. 2. V. altresì l'art. 1 della proposta e il relativo allegato I, che contiene l'elenco degli strumenti giuridici in materia di cooperazione giudiziaria rispetto ai quali il futuro regolamento dovrebbe operare. L'Agenzia eu-LISA (istituita dal citato regolamento (UE) 2018/1726 del 14 novembre 2018, che modifica il regolamento (CE) n. 1987/2006 e la decisione 2007/533/GAI e che abroga il regolamento (UE) n. 1077/2011), peraltro, non riprenderebbe il sistema e-CODEX prima del luglio 2023, atteso che, come si legge sempre nella Relazione alla proposta, il passaggio di consegne non può avvenire prima a causa dei “*compiti impegnativi*” che eu-LISA sta svolgendo attualmente. Con il documento preparatorio all'orientamento generale, doc. 9005/21 del 28 maggio 2021 (consiliumeuropa.eu), il Consiglio dell'UE ha segnalato l'opportunità di alcune modifiche al testo della proposta, riguardanti, in particolare, le garanzie di indipendenza delle autorità giudiziarie, mediante attribuzione al “*Programme Management Board*” del compito di vigilare affinché tutte le misure – tecniche o organizzative – di eu-LISA relative al sistema e-CODEX siano assunte nel rispetto di tale indipendenza.

⁵⁴ La denominazione completa è la seguente: 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 del 1° dicembre 2021), anch'essa preannunciata – come si è visto (nota 46 *supra*) a proposito della comunicazione del 2020 – dal Programma di lavoro della Commissione per il 2021 dal titolo “Un'Unione vitale in un mondo fragile”.

delle predette autorità, di tale modalità di comunicazione della quale i singoli, persone fisiche o persone giuridiche, nell'esercizio della libertà di scelta loro riconosciuta, decidano di avvalersi nell'ambito di procedimenti giudiziari a carattere transfrontaliero, (ii) e si fornisce la base giuridica per lo svolgimento delle udienze in videoconferenza o con altre tecnologie di comunicazione a distanza⁵⁵.

In questa prospettiva, il futuro regolamento dovrebbe apportare una serie di modifiche, tra l'altro, ai regolamenti sulle procedure europee transfrontaliere in materia di ingiunzione di pagamento, controversie di modesta entità e sequestro dei conti bancari al fine di (i) consentire la presentazione delle relative domande in via telematica; (ii) garantire il riconoscimento della firma elettronica; (iii) permettere il pagamento delle spese di giustizia con mezzi digitali e (iv) assicurare la comunicazione in via telematica tra le autorità competenti nonché tra queste e le parti in causa⁵⁶.

Stando alla proposta, anche il portale della giustizia europea sarà soggetto a modifiche per consentire che i sopra indicati scambi e interazioni digitali possano avere luogo sulla base dell'interoperabilità dei punti di accesso nazionali e dell'UE garantita dal sistema e-CODEX⁵⁷.

6. Così ricostruito lo stadio attuale di evoluzione del processo di digitalizzazione della cooperazione giudiziaria UE in materia civile,

⁵⁵ V. spec. la Relazione alla proposta di regolamento, p. 10 e gli artt. 1, 3 e 5-7 della proposta medesima, che esclude dalla sfera di operatività del futuro regolamento la materia delle notifiche e dell'assunzione delle prove all'estero in quanto, come visto, governate da regolamenti *ad hoc* (v. *supra*, par. 4). L'art. 10, inoltre, con disposizione analoga a quella contenuta negli artt. 8 e 6 dei predetti regolamenti, rispettivamente, sulle prove e sulle notifiche, stabilisce il divieto di negare efficacia giuridica ai, o di considerare inammissibili i "documenti trasmessi con comunicazione elettronica" "per il solo fatto della loro forma elettronica".

⁵⁶ Stando alla Proposta, interventi di riforma dovrebbero riguardare pure il regolamento insolvenza (regolamento (UE) 2015/848 del 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza) rispetto (i) alla cooperazione e alla comunicazione tra corti relativa alle procedure secondarie, per permetterne lo svolgimento tramite il sistema e-CODEX di comunicazione elettronica decentrata e (ii) alla possibilità per i creditori stranieri di presentare istanze nelle procedure di insolvenza in formato elettronico.

⁵⁷ V. l'art. 4 della proposta.

pare opportuno, in conclusione, provare a svolgere qualche considerazione sui vantaggi, ma anche sui potenziali rischi, di tale processo – “*obbligatorio*”, secondo la Commissione⁵⁸ – e sulle relative cautele che dovrebbero osservarsi all’atto della sua implementazione.

Non vi è, infatti, dubbio alcuno che la digitalizzazione dei procedimenti giudiziari *cross-border* – da realizzarsi, secondo il sopra visto programma della Commissione, anche attraverso lo scambio delle buone prassi al riguardo sviluppate dagli Stati membri – favorisca un’accelerazione e, in generale, una maggiore efficienza nell’amministrazione della giustizia⁵⁹.

E, analogamente, non possono che valutarsi positivamente i benèfici effetti (*i*) di potenziamento della resilienza dei sistemi giudiziari attraverso la messa a punto di nuovi strumenti digitali, specialmente riguardanti la sicurezza dei sistemi di TI, (*ii*) di garanzia dell’integrità e della sicurezza (sia in termini di “*safety*”, che di “*security*”) delle informazioni trasferite (pur con l’avvertenza che, soprattutto in considerazione della natura volatile dei dati digitali, occorre incrementarne considerevolmente la velocità di comunicazione) e (*iii*) di semplificazione, per i privati e le imprese, dell’accesso alle informazioni riguardanti il funzionamento dei procedimenti nazionali all’interno di ciascuno Stato membro oltre che la situazione processuale dei giudizi che li riguardano⁶⁰.

La progressiva introduzione della tecnologia digitale nei sistemi di giustizia nazionale li ha innegabilmente resi, in altri termini, più efficienti, semplificando, per l’utenza, l’accesso alle informazioni e, in ultima analisi, lo stesso accesso alla giustizia.

Un ruolo decisivo in tale direzione è senz’altro svolto dalle applicazioni di IA, che consentono di estrarre informazioni da moli ingenti di parole in intervalli di tempo significativamente più brevi di

⁵⁸ V. la comunicazione del 2020, esaminata nel par. precedente, spec. a p. 6.

⁵⁹ In tal senso v. le risposte del Council of Bars and Law Societies of Europe (www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/IT_LAW/ITL_Position_papers/EN_ITL_20210429_Public-consultation-on-digitalisation-of-cross-border-judicial-cooperation.pdf) alla consultazione pubblica sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria *cross-border*.

⁶⁰ V. ancora le citate risposte del Council of Bars and Law Societies of Europe alla consultazione pubblica sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria *cross-border*.

quelli impiegati quando le stesse attività sono espletate con l'impiego di risorse umane. La possibilità, tramite queste applicazioni, di risolvere questioni giuridiche sulla base delle informazioni così estrapolate costituisce un'ulteriore evoluzione dell'impiego della IA nell'erogazione delle attività giudiziarie, la cui ultima frontiera consiste nella potenziale sostituzione di tale risorsa a quelle umane. Con il progredire delle soluzioni di IA di analisi dei testi e dei dati, potranno essere messi a punto dispositivi capaci non solo di replicare gli argomenti già sviluppati ma anche di elaborarne di nuovi⁶¹.

Riprendendo l'efficace sintesi di un'autrice, la tecnologia può quindi contribuire al rafforzamento dell'accesso alla giustizia (i) supportando scambi interattivi per il tramite di mezzi di comunicazione a distanza e della disseminazione di informazioni rilevanti nonché (ii) delineando procedure guidate e istruzioni utili alle parti per condurre procedure giudiziarie e non giudiziarie oltre che per l'introduzione e la trattazione delle cause⁶².

Ci sono, del resto e come già evidenziato, alcuni strumenti normativi, e alcuni segmenti della cooperazione giudiziaria transfrontaliera dell'Unione nei quali l'impiego dei canali di comunicazione elettronica dovrebbe essere incentivato in via prioritaria.

Il riferimento è in particolare, da un lato, alle cause che, come quelle in materia di rapporti familiari, più tipicamente richiedono interventi rapidi e tempestivi da parte delle autorità competenti; dall'altro lato, all'accesso a decisioni e a informazioni relative allo *status* dei procedimenti (ad esempio, rispetto ai procedimenti di esecuzione forzata, per consentire l'agevole individuazione, da parte di singoli e delle imprese, delle autorità che nei singoli Stati membri sono al riguardo competenti); al rilascio dei certificati previsti nei regolamenti (ad esempio, per ottenere direttamente dallo Stato membro straniero quello necessario all'efficacia esecutiva transfrontaliera di una decisione ai sensi del regolamento Bruxelles I-bis); alla trasmissione di

⁶¹ X. KRAMER, E. VAN GELDER, E. THEMELI, *e-Justice in the Netherlands: the Rocky Road to Digitised Justice*, consultabile all'indirizzo papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3167543.

⁶² E.A. ONȚANU, *Technological Progress* cit., spec. p. 487.

tutte le informazioni rilevanti nei casi di sottrazione di minori o di decisioni relative alla loro collocazione; alla presentazione della domanda di accesso al patrocinio a spese dello Stato⁶³.

Fermo tutto quanto sopra, occorre non di meno prendere atto che la digitalizzazione della giustizia e, per quanto qui rileva, della cooperazione giudiziaria civile, si scontra ancora con una certa resistenza, e deve superare le esitazioni, di quanti dubitano dei suoi reali effetti benèfici.

Non è solo questione dello “scetticismo culturale” che, secondo alcuni, spiegherebbe la resistenza alla digitalizzazione dei paesi nei quali la tradizione del processo orale è fortemente radicata ovvero il timore della non adeguata affidabilità della tecnologia. Né si tratta semplicemente dell’esitazione rispetto a un cambiamento verso l’ignoto che comunque comporti l’abbandono di radicate abitudini o tradizioni legate al funzionamento delle istituzioni e alle categorie proprie di ciascun sistema giuridico nazionale⁶⁴.

Piuttosto, come emerso in occasione delle consultazioni effettuate dalla Commissione oltre che dalle riflessioni formulate dai più attenti commentatori, le ragioni sottostanti alle predette resistenza ed esitazioni si fondano sia sull’esistenza di alcuni ostacoli oggettivi (non a caso definiti “*key barriers*”) alla completa digitalizzazione sia sugli svantaggi che essa può comportare sia – ancora e soprattutto – sui rischi di lesione dei diritti fondamentali ad essa correlati.

Una piena digitalizzazione della giustizia e, quindi, della cooperazione giudiziaria non può infatti realizzarsi senza superare, ad esempio, (i) il difetto di interoperabilità tra i diversi sistemi e dispositivi digitali adottati dagli Stati membri, (ii) il c.d. “*digital gap*” che affligge alcuni ordinamenti o alcune categorie di utenti dei sistemi giudiziari nazionali a causa della carente dotazione tecnologica di cui dispongono, (iii) la copertura di rete ancora inadeguata e inaffidabile nonché (iv) l’analfabetismo digitale che si riscontra in buona parte della popolazione UE. Parimenti ostativi al processo di digitalizzazione risultano (v) gli attuali limiti alla capacità delle autorità competenti di

⁶³ In tal senso v. nuovamente le risposte del Council of Bars and Law Societies of Europe alla consultazione pubblica sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria *cross-border*.

⁶⁴ X. KRAMER, E. VAN GELDER, E. THEMELI, *e-Justice in the Netherlands*, cit.

verificare la firma elettronica apposta conformemente alla legislazione di altri Stati membri. Anche se il regolamento eIDAS⁶⁵ stabilisce che le firme apposte conformemente alla sua disciplina dovrebbero avere la stessa efficacia di quelle autografe, vi sono ancora molti Stati nei quali tale efficacia non è riconosciuta.

D'altra parte, e come anticipato, la digitalizzazione non può considerarsi il bene assoluto né la soluzione di tutti i problemi della giustizia o della cooperazione giudiziaria transfrontaliera.

Tra i principali risvolti negativi opportunamente messi in evidenza rispetto a tale processo, devono infatti senz'altro menzionarsi i rischi legati alla inutilizzabilità dei sistemi informatici per guasti, virus o "bugs", che a sua volta pregiudica la garanzia di accesso alla giustizia rendendo necessario il mantenimento dello strumento tradizionale della comunicazione e dello scambio cartacei anche solo per l'ipotesi che i dati digitali, per qualsiasi ragione, siano distrutti o comunque non recuperabili.

Infine, ma non per ordine di importanza, particolari cautele vanno approntate affinché la digitalizzazione abbia luogo nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, e in particolare, per quanto qui rileva, all'equo processo e alla difesa, così come consacrati dagli artt. 6 della CEDU e 47 della Carta Ue dei diritti fondamentali, e via via definiti nelle loro svariate declinazioni dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁶⁶.

La "de-umanizzazione" della giustizia deve pertanto accompagnarsi, anzitutto, al rispetto del principio di "parità delle armi elettroniche": in tal senso, sull'assunto che la digitalizzazione della giustizia mira a migliorarne l'amministrazione nella prospettiva primaria dell'utente, e non al solo scopo del suo efficientamento e del risparmio dei costi, si impone la definizione di standard di accesso alle infrastrutture digitali che garantiscano condizioni di uguaglianza tra le parti. Quelle vulnerabili o aventi limitato accesso alla rete ovvero

⁶⁵ Il riferimento è al 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.

⁶⁶ Sul tema v. A. LEANDRO, *L'assunzione delle prove all'estero*, cit., spec. pp. 15-21.

comunque non dotate di capacità di utilizzo della tecnologia subiscono infatti, in assenza dell'alternativa rappresentata dai canali di scambio e comunicazione tradizionali, una seria lesione del diritto di accesso alla giustizia⁶⁷.

La digitalizzazione, inoltre, non può pregiudicare il diritto di accesso effettivo a un "giudice-uomo", con conseguente divieto di delega della funzione decisoria alla tecnologia, nel rispetto dei principi secondo cui il prodotto della tecnologia va distinto da quello dell'operatore giuridico e deve poter essere oggetto di discussione, e a un giudice indipendente, garanzia quest'ultima che, come visto, assume particolare rilievo rispetto alla gestione operativa del sistema e-CODEX e al suo conferimento all'agenzia eu-LISA⁶⁸.

Si è altresì visto che le iniziative legislative intraprese a livello UE promuovono convintamente e ampiamente il ricorso alla videoconferenza, seppur – come noto – in assenza di una specifica competenza in capo al legislatore dell'Unione rispetto al diritto processuale civile applicabile nei giudizi nazionali.

L'uso di tale strumento, d'altra parte, pone di per sé alcune non trascurabili questioni di compatibilità con il diritto alla difesa anche in relazione alle udienze testimoniali.

Nei casi a carattere transfrontaliero, infatti, specialmente quando le parti sono straniere e possono risentire di influenze culturali di altri ordinamenti, il giudice o il difensore della controparte potrebbero non essere in grado di cogliere le pur rilevanti sfumature degli atteggiamenti o delle risposte rese da una delle parti stesse o da un teste. Senza contare che in un'udienza a distanza il giudice è tendenzialmente incline a porre meno domande e a non interrompere, e che la presenza solo virtuale della parte o del teste gli impedisce di acquisire tutti i segnali non verbali ritraibili dal linguaggio del corpo, dal tono di voce e dalle espressioni facciali, il che, soprattutto nelle cause in diritto di famiglia, può portare a un vero e proprio difetto di comunicazione⁶⁹.

⁶⁷ In tal senso v. nuovamente le risposte del Council of Bars and Law Societies of Europe alla consultazione pubblica sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria *cross-border*.

⁶⁸ V. *supra*, par. 5.

⁶⁹ P. GORI, A. PAHLADSINGH, *Fundamental rights under Covid-19: an European perspective on videoconferencing in court*, in *ERA Forum*, 2021, p. 561 ss., spec. p. 575.

Vero è che, come già ricordato, la videoconferenza non rappresenta uno strumento realmente innovativo nel panorama della cooperazione giudiziaria UE, il ricorso ad essa risultando già contemplato, ad esempio, nel regolamento n. 1206/2001 attualmente vigente in materia di prove. Altrettanto indubbio è, tuttavia, (i) che prima della crisi pandemica essa veniva utilizzata solo in specifiche procedure, rigorosamente a carattere transfrontaliero, o per alcune particolari attività processuali, specialmente in giudizi penali, ad esempio a protezione di vittime di reati particolarmente vulnerabili e (ii) che la Commissione fa ormai riferimento ad essa come a uno strumento essenziale del piano UE sulla giustizia digitale.

L'approccio della Commissione è, infatti, nel senso di favorire nella massima misura possibile lo svolgimento delle udienze in forma di videoconferenza, il che solleva l'interrogativo se un uso indiscriminato di tale strumento rischi di impattare negativamente sulla qualità dell'esercizio della giurisdizione, specialmente nei processi di prima istanza, quando si tratta di acquisire al giudizio la parte essenziale dell'apparato probatorio dedotto dalle parti e il diritto alla difesa è tradizionalmente esercitato in un'udienza pubblica⁷⁰.

Di qui, le specifiche cautele che, come opportunamente segnalato in dottrina, dovrebbero ogni volta circondare la scelta della videoconferenza e che sostanzialmente riguardano (i) la verifica, soprattutto nel caso di partecipazione all'udienza di esperti o testi che non siano operatori del diritto e che si colleghino tramite dispositivi tra loro diversi, della loro comprensione delle tecniche della videoconferenza e dell'uso da parte loro di un supporto informatico che assicuri una connessione stabile; (ii) la massima possibile standardizzazione del *software* impiegato per lo meno rispetto alla categoria e alla configurazione, in modo da facilitare l'interoperabilità; (iii) la possibilità che tutti i partecipanti all'udienza, e specialmente il giudice, siano reciprocamente visibili, e di visualizzare sia chi pone la domanda o compie dichiarazioni sia le reazioni degli altri partecipanti, senza disfunzioni dell'audio durante l'intera durata della videoconferenza; (iv) i requisiti di *privacy* da rispettare contro

⁷⁰ P. GORI, A. PAHLADSINGH, *op. loc. cit.*

interferenze dall'esterno o registrazioni non autorizzate dell'udienza⁷¹. È appena il caso di sottolineare infatti, a quest'ultimo proposito, che un altro rischio associato all'udienza da remoto (e, più in generale, alla digitalizzazione della giustizia) riguarda la lesione del diritto alla tutela dei dati personali e del segreto professionale.

Inoltre, e come parimenti si è osservato, l'adozione di sistemi di TI pone non trascurabili questioni di indipendenza delle istituzioni che ne sono interessate. Così, ci si è chiesti in che misura la digitalizzazione incida sull'indipendenza dei giudici e le applicazioni di IA sulla sovranità statale. Ancora: visto il collegamento tra il tema della *security* dei sistemi di TI e i poteri spettanti ai governi nazionali, occorre interrogarsi sui livelli di sicurezza degli strumenti digitali anche rispetto al rischio che siano soggetti a guasti non dolosi e sul trattamento dei dati degli utenti⁷².

L'avanzare della digitalizzazione della giustizia con i costi più elevati delle tecnologie più evolute può creare *gaps*, o comunque standard diversi, di giustizia. Le parti, ma anche i tribunali, che a causa delle risorse limitate non riescono a tenere il passo degli sviluppi della tecnologia risentono certamente di un accesso limitato alla giustizia se costrette a utilizzare tecnologie superate, con offerta e fruizione di servizi diversi commisurati alle risorse limitate di cui dispongono. L'effetto più grave che ne deriva è la creazione di un doppio standard di giustizia nell'ambito della stessa giurisdizione statale o tra le varie giurisdizioni nazionali, con un inevitabile impatto sulla fiducia reciproca tra istituzioni e tra Stati⁷³.

Se è vero, dunque, (i) che – come confermato anche nel “*Justice Programme 2021-2027*” – l'Unione mira a promuovere “*the further development of a Union area of justice based on the rule of law, the independence and impartiality of the judiciary, mutual recognition and mutual trust, access to justice and cross-border cooperation*”, e (ii) che, nella prospettiva del cooperazione giudiziaria transfrontaliera, il rispetto, negli Stati membri, della *rule of law* è cruciale per assicurare la mutua fiducia nei rispettivi sistemi di giustizia e fondare il reciproco

⁷¹ P. GORI, A. PAHLADSINGH, *op. loc. cit.*

⁷² X. KRAMER, E. VAN GELDER, E. THEMELI, *e-Justice in the Netherlands*, cit.

⁷³ X. KRAMER, E. VAN GELDER, E. THEMELI, *e-Justice in the Netherlands*, cit.

riconoscimento delle decisioni in materia civile, non può che condividersi l'interrogativo posto in dottrina sul rischio che, per tutte le ragioni sin qui esposte, la digitalizzazione della giustizia dia luogo a forme inedite di lesione del diritto all'equo processo nell'ambito procedimenti civili a carattere transfrontaliero, così rallentando, invece di rafforzare, la cooperazione giudiziaria intra-UE, in contrasto con gli stessi, appena richiamati, propositi dell'Unione⁷⁴.

In sintesi, e come efficacemente affermato da alcuni, “*today civil justice finds itself at multiple crossroads*”: i sistemi di giustizia civile, infatti, sono chiamati a “*reinventarsi continuamente*” sotto la pressione dell'innovazione tecnologica, degli sconvolgimenti politici e dei vincoli economici. E non vi è dubbio che l'evoluzione digitale, specialmente attraverso le applicazioni di IA, è destinata a incidere profondamente sulla cooperazione giudiziaria civile, soprattutto con riferimento alle modalità di esercizio del diritto di accesso alla giustizia⁷⁵.

In questo quadro, pertanto – e riprendendo le parole dei relatori del Parlamento europeo nel Report del 15 ottobre 2021 sulla proposta di regolamento e-CODEX – l'interoperabilità è la strada giusta verso il rafforzamento della cooperazione giudiziaria nell'UE, ma vi sono ancora importanti margini di miglioramento nel senso di ricercare “*a delicate and vital balance between interoperability and judicial independence, efficiency and data protection, speed and fundamental rights, technology and the rule of law*”.

⁷⁴ M. HO-DAC, *EU Justice Programme 2021-2027 and Private International Law*, in eapil.org/2021/05/06/eu-justice-programme-2021-2027-and-private-international-law/.

⁷⁵ A. BIARD, J. HOEVENAARS, X. KRAMER, E. THEMELI, *Introduction: The Future of Access to Justice*, cit., p. 15.