

**Diritto dell'Unione europea e diritto processuale civile nazionale: verso l'adozione di norme minime comuni?**

ADRIANO MAFFEO

*1. Le ragioni di un intervento.*

Se si eccettuano le regole in tema di competenza giurisdizionale e riconoscimento delle sentenze, l'impatto del diritto dell'Unione europea sulle regole processuali nazionali applicabili in materia civile, laddove comparato alle regole materiali rientranti nello stesso settore, è stato alquanto limitato. Ciononostante, negli ultimi quindici anni la cooperazione giudiziaria civile ha destato un continuo e progressivo interesse da parte delle istituzioni europee.

La *ratio* è verosimilmente da ricercarsi nella constatazione che, con la progressiva realizzazione del mercato unico, alla necessità di armonizzare le regole materiali applicabili a situazioni e a rapporti giuridici rimessi alla competenza della Comunità (ora dell'Unione), si è parallelamente imposta l'esigenza di intervenire anche sulle norme processuali al fine di garantire l'effettività dei diritti accordati ai singoli.

Difatti, in un contesto caratterizzato dall'esistenza di tradizioni giuridiche e pratiche commerciali differenti, risulta essere fisiologica l'insorgenza di controversie connesse a difficoltà nell'interpretazione delle clausole contrattuali o a problemi nell'esecuzione delle obbligazioni che inevitabilmente determinano contenziosi caratterizzati da elementi transnazionali.

Tale constatazione ha indotto, da un lato, gli Stati membri ad operare un progressivo trasferimento di competenze all'Unione e, dall'altro, le istituzioni ad elaborare una serie di interventi normativi al fine di rafforzare e talvolta integrare le tutele già esistenti all'interno degli ordinamenti nazionali perseguendo quello che recentemente il Prof. Storme, da molti ritenuto il "padre" dell'europeizzazione delle regole di procedura civile (M. TULIBACKA, M. SANZ, R. BLOMEYER, *Common minimum standards of civil procedure. European Added Value Assessment. Annex I*, Parlamento europeo, reperibile all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/studies>, p. 23), ha definito come un irreversibile percorso di armonizzazione e unificazione (M. STORME, *Closing Comments: Harmonisation or Globalisation of Civil Procedure?*, in X.E. KRAMER, C.H. RHEE (eds.), *Civil Litigation in a Globalising World*, L'Aja, 2012, p. 379).

Un ulteriore passo in avanti verso la realizzazione di un'armonizzazione delle regole processuali nazionali si è registrato con l'adozione da parte del Parlamento europeo di una [Risoluzione](#) del 4 luglio 2017 con la quale, a norma dell'art. 225 TFUE, è stato richiesto alla Commissione di presentare, entro il 30 giugno 2018, una proposta di atto legislativo intesa alla codificazione delle norme minime di procedura civile.

Come è noto, nell'interpretazione più diffusa dell'art. 225 TFUE la Commissione conserva un'ampia discrezionalità in merito all'introduzione, ed eventualmente al ritiro, di una proposta legislativa (Corte giust. 14 aprile 2015, causa C-409/13, [Commissione c. Consiglio](#)). Per approfondimenti dottrinali, v. R. ADAM, *Il potere di iniziativa della Commissione e il processo decisionale: il difficile equilibrio tra ritiro della proposta e potere decisionale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2016, p. 21). Essa non si ritiene vincolata, infatti, dalla richiesta del Parlamento, gravando a suo carico, alla luce della lettera dell'art. 225, un mero onere di motivazione. Va comunque segnalata la prassi recente del Parlamento, confermata con la Risoluzione qui in discussione, di accompagnare la richiesta di un'iniziativa legislativa con la proposta di un vero e proprio articolato. Non pare, tuttavia, che questa novità abbia modificato la posizione della Commissione, visto che, ad esempio, il mancato seguito da essa sinora dato anche all'analogha richiesta del Parlamento di proporre una nuova disciplina di codificazione delle regole europee sul procedimento amministrativo (per un approfondimento sul punto v. R. MASTROIANNI, F. ROLANDO (a cura di), *La codificazione dei procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, Napoli, 2017).

Ad ogni modo, in attesa di verificare se la Commissione agirà diversamente rispetto alla Risoluzione qui in commento, si mostra di particolare interesse operare una valutazione di taluni aspetti di questa che potrebbero notevolmente condizionare l'intervento legislativo.

2. *La scelta di un nuovo approccio per la definizione di common minimum standards.*

L'autonomia degli Stati membri nell'organizzazione del proprio sistema processuale nazionale, che deriva dal principio di attribuzione delle competenze codificato all'art. 5 TUE, ha fortemente condizionato l'armonizzazione delle regole processuali interne che, sino ad oggi, è stata realizzata soprattutto in via "indiretta".

Da un lato, infatti, si deve all'attività pretoria della Corte di giustizia l'affermazione che anche dal punto di vista dei rimedi procedurali situazioni giuridiche fondate sul diritto dell'Unione, pur rimesse alle regole processuali nazionali, non debbano essere trattate in maniera differente rispetto a quelle fondate sul diritto nazionale (principio di equivalenza) (Corte giust., 16 dicembre 1976, causa 33/76, [Rewe](#); 16 dicembre 1976, causa 45/76, [Comet](#); 1° dicembre 1998, causa C-326/96, [Levez](#); 16 maggio 2000, causa C-78/98, [Preston e a.](#)); e che i rimedi elaborati dallo Stato non debbano rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile la tutela delle posizioni giuridico-soggettive di derivazione europea (principio di effettività) (Corte giust., 2 dicembre 1997, causa C-188/95, [Fantask e a.](#); 10 luglio 1997, cause riunite 94/95 e 95/95, [Bonifaci e a.](#); 13 marzo 2007, causa C-432/05, [Unibet](#); 10 marzo 2010, cause riunite C-317-320/08, [Alassini e a.](#); 11 settembre 2014, causa C-19/13, [Fastweb](#); 22 febbraio 2018, causa C-572/16, [INEOS Köln](#)). La diretta conseguenza di tale giurisprudenza è stata la disapplicazione di disposizioni processuali interne aventi il risultato di privare l'effetto utile di un diritto conferito ai singoli dal diritto UE (Corte di giust., 9 novembre 1983, causa C-199/82, [San Giorgio](#); 5 aprile 2016, causa C-269/13, [Puligienica Facility Esco SpA](#)), nonché l'utilizzabilità di rimedi processuali non contemplati dall'ordinamento nazionale (Corte giust. 19 giugno 1990, causa C-213/89, [Factortame](#); 21 febbraio 1991, cause riunite 143/88, causa C-92/89, [Zuckerfabrick](#). In dottrina v. A. TIZZANO, *Qualche riflessione sul contributo della Corte di Giustizia allo*

*sviluppo del sistema comunitario*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Liber Fausto Pocar. Nuovi strumenti del diritto internazionale privato*, Milano, 2009, p. 926).

Dall'altro lato, il perseguimento di un'armonizzazione solo "indiretta" emerge anche dalla scelta del legislatore dell'Unione di definire, in occasione di interventi normativi settoriali, anche delle regole procedurali, considerate tuttavia come accessorie rispetto alle norme materiali, come accaduto, ad esempio, in taluni interventi a tutela dei consumatori, tra cui la [Direttiva n. 2009/22](#) relativa ai provvedimenti inibitori e la [Direttiva n. 2013/11](#) in tema di ADR, o in tema di proprietà intellettuale con la [Direttiva n. 2004/48](#), o ancora in tema di azioni risarcitorie per danni *antitrust* con la [Direttiva n. 2014/104](#).

D'altronde, anche laddove le istituzioni UE hanno ritenuto di intervenire in modo più "diretto" attraverso l'elaborazione di rimedi processuali uniformi l'impatto sulle regole procedurali nazionali è stato alquanto limitato. Se, infatti, si escludono i regolamenti più strettamente preordinati a determinare un coordinamento delle regole in tema di competenza giurisdizionale e riconoscimento delle decisioni (tra tutti il [Regolamento n. 1215/2012](#) concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale) ovvero quelli preordinati ad uniformare taluni aspetti extra o endoprocessuali (quali il [Regolamento n. 1393/2007](#), relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, ovvero il [Regolamento n. 1206/2001](#), relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale), tutti gli altri interventi sono accomunati dall'idea di base di rendere applicabili dei rimedi giurisdizionali semplificati ed uniformi pensati, tutta-

via, per essere alternativi rispetto a quelli esistenti negli ordinamenti nazionali.

Ebbene, se da un lato la scelta di standardizzare determinati rimedi giurisdizionali ricorrendo al sistema della compilazione di formulari presenta l'evidente vantaggio di ridurre una serie di inconvenienti che inevitabilmente sono connessi alle controversie transfrontaliere (risultando ad esempio affievolita la necessità di redazione dell'istanza nella lingua dell'autorità giudiziaria, ove diversa da quella del ricorrente, ovvero la mancanza di conoscenza del sistema processuale dell'organo adito, con la conseguente esigenza di ricorrere ai servizi di un legale anche nello Stato membro del giudice adito) nella pratica le ricadute positive non sono state quelle che verosimilmente lo stesso legislatore dell'Unione poteva attendersi (cfr. in particolare lo studio commissionato dal Parlamento europeo [PE 462.425](#)). Le ragioni di ciò sono molteplici e attribuibili in parte ad una scarsa conoscenza degli strumenti da parte degli operatori del diritto, in parte ad una ridotta familiarità con criteri, principi giuridici e modalità applicative differenti rispetto a quelli comunemente impiegati nella prassi nazionale, cosa che può aver spinto per la predilezione di rimedi interni potendo poi far leva sul riconoscimento delle decisioni secondo quanto previsto dal Regolamento Bruxelles I (ed oggi Bruxelles I *bis*).

Ciò detto, la recente Risoluzione del Parlamento europeo potrebbe costituire l'avvio di un nuovo approccio per quanto concerne il rafforzamento della tutela giurisdizionale effettiva all'interno dell'Unione. Difatti, sulla scia di studi condotti anche da organismi indipendenti (in particolare l'*European Law Institute* e l'*UNIDROIT*) e verosimilmente anche in ragione della scarsa applicazione che i procedimenti uniformi hanno riscontrato nella pratica, traspare la scelta

di optare per una forma di armonizzazione “classica”, andando cioè a realizzare una convergenza degli ordinamenti nazionali su un nucleo consistente, per quanto definito “minimo”, di norme processuali (sull’armonizzazione del diritto processuale europeo v. P. BIAVATI, *Diritto comunitario e diritto processuale civile italiano fra attrazione, autonomia e resistenze*, in questa *Rivista*, 2000, p. 717, nonché, sulle tecniche utilizzabili, E. CANNIZZARO, *Effettività del diritto dell’Unione e rimedi processuali nazionali*, in questa *Rivista*, 2013, p. 559).

### *3. La base giuridica e il tipo di atto attraverso cui definire norme minime comuni.*

In ragione delle specificità del sistema dell’Unione e dei limiti di cui si è detto *supra*, la realizzazione di un’armonizzazione delle regole processuali nazionali attraverso un atto legislativo presuppone la previa definizione della base giuridica su cui fondare l’intervento.

A ben vedere, diverse sono le disposizioni potenzialmente utilizzabili.

La prima è data dall’art. 81 TFUE (R. BARATTA, *Art 81 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, p. 859, nonché R. CLERICI, *Art. 81 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, Padova, 2014, p. 500), che sostanzialmente riprende il contenuto del previgente art. 65 TCE sulla cui base, in connessione con l’art. 61, lett. c), TCE, sono stati tra l’altro adottati numerosi regolamenti tra cui il [Regolamento n. 861/07](#), che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, il [Regolamento 805/2004](#), che

istituisce il titolo esecutivo europeo per crediti non contestati, e il [Regolamento 1896/2006](#), che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento.

A differenza dell'omologa disposizione del TCE, che limitava l'esercizio della competenza a «quanto necessario al corretto funzionamento del mercato interno», l'attuale disposizione, inserita nel Titolo V del TFUE, realizza una notevole estensione dell'ambito di intervento dell'Unione. Essa, infatti, pur confermando tutta una serie di attribuzioni già riscontrabili nel Trattato CE, sembra sfumare la condizione di garantire il «funzionamento del mercato» per l'esercizio della competenza, considerandola solo come uno dei possibili presupposti per un'azione dell'Unione in materia *de qua*.

Da qui, come rilevato in dottrina (R. BARATTA, *Art 81 TFUE*, cit. p. 863) discende la possibilità di considerare l'art. 81 una base giuridica autonoma e di carattere orizzontale e globale.

L'esercizio di una competenza su tale base giuridica incontra, tuttavia, un importante limite nella necessità che la materia da regolare presenti «implicazioni transnazionali». Conseguentemente, tale previsione potrebbe avere l'effetto di ridimensionare notevolmente il progetto di armonizzazione generale delle regole processuali nazionali ai soli contenziosi transfrontalieri, salvo il caso in cui non si accedesse ad una interpretazione ampia della nozione di «implicazioni transnazionali», tale da imporre di ritenere sussistente un nesso tra la corretta applicazione delle norme procedurali e il generale funzionamento del sistema di giustizia civile dell'UE, indipendentemente dalla loro portata (transfrontaliera o domestica).

A favore di una tale interpretazione, peraltro, si era già espressa la Commissione in passato, in occasione della proposta legislativa

avente ad oggetto l'adozione del decreto ingiuntivo europeo, ipotizzando di accordare agli Stati la possibilità di estendere le disposizioni uniformi anche a situazioni puramente interne. Secondo l'Istituzione, infatti, anche le disparità di trattamento di casi puramente interni possono avere implicazioni transnazionali a causa delle potenziali discriminazioni alla rovescia e delle distorsioni della concorrenza che ne potrebbero derivare.

Come è dato riscontrare dalla lettura del testo definitivo del regolamento, tuttavia, la descritta posizione della Commissione non ha incontrato il parere positivo dei colegislatori (e, in particolare, del Parlamento europeo), mostratisi a favore di un'interpretazione più rigorosa della nozione (E. STORSKRUBB, *Civil Procedure and EU Law. A Policy Area*, Oxford, 2008, pp. 206-207).

Quanto rilevato potrebbe, pertanto, far propendere per l'utilizzazione di una diversa base giuridica, quale, ad esempio, l'art. 114 TFUE, che attribuisce all'Unione il generale potere normativo in tema di ravvicinamento delle legislazioni nazionali per quanto necessario all'istaurazione e al funzionamento del mercato interno (in tal senso P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *Art. 114 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1261). Tale base giuridica, d'altronde, è stata già utilizzata dal legislatore europeo per l'adozione di alcuni interventi settoriali in cui hanno trovato comunque regolamentazione anche disposizioni di carattere procedurale (esempi si rinvencono nella [Direttiva 2013/11/UE](#) sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, ovvero nella [Direttiva 2007/66/CE](#) relativa al miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici).

Due sarebbero i principali vantaggi derivanti dalla scelta di tale base giuridica, la cui utilizzazione, peraltro, è stata ipotizzata anche dal Parlamento europeo in un iniziale [documento di lavoro](#).

Il primo consisterebbe nella possibilità di realizzare un'armonizzazione generale delle regole processuali, non limitata, pertanto, alle sole ipotesi in cui siano sussistenti “implicazioni transfrontaliere”.

Il secondo consisterebbe nella possibilità di realizzare un'applicazione generalizzata per tutti gli Stati membri. A differenza, infatti, degli atti adottati sulla base dell'art. 81 TFUE, le misure fondate sull'art. 114 TFUE troverebbero applicazione anche alla Danimarca, all'Irlanda e, almeno fino alla formalizzazione della *Brexit*, al Regno Unito.

Tuttavia, come desumibile dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia (Corte giust. 5 ottobre 2000, causa C-376/98, [Germania c. Parlamento e Consiglio](#); 16 febbraio 2017, causa C-641/15, [Rundfunk](#)), l'art. 114 TFUE non conferisce all'Unione un potere assoluto di regolamentazione del mercato, imponendo, peraltro, limiti impliciti ed espliciti (in tal senso P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *Art. 114 TFUE*, cit., p. 1265). La disposizione, infatti, in quanto *lex generalis* (in tal senso S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, 2011, p. 611), può essere legittimamente utilizzata quale base giuridica di interventi di armonizzazione delle legislazioni nazionali solo laddove non vi siano altre specifiche basi giuridiche su cui fondare l'intervento.

Ora, tenuto conto dell'affrancamento da “quanto necessario al funzionamento del mercato” realizzato dal Trattato di Lisbona, l'art. 81 TFUE può senz'altro considerarsi autonoma base giuridica nel cui

alveo soltanto, e con le limitazioni di cui si è detto *supra*, dovrebbe rientrare un atto legislativo teso ad armonizzare le regole processuali nazionali.

Difficilmente ipotizzabile appare anche il ricorso all'utilizzazione congiunta sia dell'art. 114, che dell'art. 81. Come risulta, infatti, da consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, il ricorso ad una duplice base giuridica si configura come ipotesi eccezionale relegata ai soli casi in cui non sia possibile individuare quale tra i diversi obiettivi perseguiti dall'atto risulti essere quello principale e quale il secondario (Corte giust. 11 giugno 1991, causa C-300/89, [Commissione c. Consiglio](#); 17 marzo 1993, causa C-155/91, [Commissione c. Consiglio](#); 18 novembre 1999, causa C-209/97, [Commissione c. Consiglio](#); 9 ottobre 2001, causa C-377/98, [Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio](#); 29 aprile 2004, causa C-338/01, [Commissione c. Consiglio](#); 14 aprile 2005, causa C-110/03, [Belgio c. Commissione](#)).

A ciò si aggiunge, inoltre, che l'utilizzazione congiunta delle due basi giuridiche determinerebbe anche notevoli problemi applicativi in ragione della particolare posizione di alcuni Stati membri in riferimento agli atti rientranti nel titolo V TFUE.

Infine, la presenza nei Trattati dell'art. 81 TFUE induce ad escludere l'utilizzabilità dell'art. 352 TFUE quale ulteriore ed alternativa base giuridica, ipotesi pure avanzata in dottrina (O. DUBOS, *The Origins of the Proceduralisation of EU Law: a Grey Area of European Federalism*, in *Review of European Administrative Law*, 2015, p. 23).

Alla luce delle sopra esposte considerazioni, appare, quindi, condivisibile la scelta del Parlamento europeo che nella bozza di atto legislativo trasmessa alla Commissione unitamente alla Risoluzione del luglio 2017, ha ipotizzato l'utilizzazione dell'art. 81 TFUE, abbando-

nando la predilezione per l'art. 114 manifestata nella fase embrionale del progetto.

Meritevole di attenzione è, inoltre, l'abbandono da parte dell'Istituzione dell'approccio restrittivo in riferimento all'interpretazione da dare alla nozione di "implicazioni transnazionali". Come infatti è dato leggere al punto 11 della [Risoluzione](#), il Parlamento ha precisato che la formulazione dovrebbe intendersi «nel senso più ampio e non come sinonimo di "contenzioso transnazionale"». In tal modo le norme minime armonizzate potrebbero trovare applicazione non solo alle cause civili con implicazioni transnazionali, ma anche a quelle derivanti dalla violazione dei diritti e delle libertà garantiti dal diritto dell'Unione, laddove la violazione «abbia causato o possa causare un danno a persone fisiche o giuridiche».

Nella bozza di direttiva allegata alla Risoluzione, infatti, a differenza di quanto effettuato, ad esempio, nei Regolamenti 805/04, 1896/06 e 861/07, in cui l'elemento transfrontaliero è stato fatto discendere dalla circostanza che una delle parti avesse la residenza o il domicilio abituale in uno Stato membro diverso da quello dell'autorità giurisdizionale adita, è espressamente specificato, all'art. 3, che per controversia con implicazioni transnazionali si intendono anche quelle in cui «*b*) entrambe le parti hanno il domicilio nello Stato membro dell'organo giurisdizionale adito, a condizione che il luogo di esecuzione del contratto, il luogo in cui avviene l'evento dannoso o il luogo di esecuzione della decisione giudiziaria sia situato in un altro Stato», nonché quelle in cui «*c*) entrambe le parti hanno il domicilio nello stesso Stato membro dell'organo giurisdizionale adito, a condizione che la materia controversia rientri nel campo di applicazione del diritto dell'Unione».

Infine, degna di nota è anche l'apertura del Parlamento alla possibilità di rimettere agli Stati la scelta di estendere l'applicazione delle disposizioni armonizzate anche alle cause civili prettamente nazionali, secondo uno schema già utilizzato, ad esempio, con la [Direttiva 2008/52](#) relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale.

Individuata la base giuridica su cui fondare l'adozione dell'atto legislativo attraverso cui definire regole procedurali *standard*, occorre determinare tra i diversi atti quello maggiormente idoneo a garantire il perseguimento dell'obiettivo preposto.

A tal proposito non risulta essere particolarmente utile la lettura dell'art. 81 TFUE, in quanto la disposizione contiene un generico riferimento a «misure» e non specifica il tipo di atto giuridico attraverso cui esercitare la competenza, limitandosi ad affermare, al paragrafo 2, la necessità di far ricorso alla procedura legislativa ordinaria.

A supplire all'assenza di un'indicazione specifica interviene, tuttavia, l'art. 296, par. 1, TFUE, a norma del quale, «qualora i Trattati non prevedano il tipo di atto da adottare, le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità», nonché il tenore complessivo del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Conseguentemente, nella misura in cui l'intervento normativo risulti avere ad oggetto l'armonizzazione di talune regole del diritto processuale nazionale e che, a norma dell'art. 5, par. 4, TUE, l'azione dell'Unione non deve eccedere quanto strettamente necessario al conseguimento degli obiettivi dei Trattati, l'atto giuridico più idoneo risulta essere senz'altro una direttiva.

Tale tipologia di atto, infatti, si mostra maggiormente idonea a garantire il perseguimento della fissazione di un *corpus* di regole armonizzate senza tuttavia andare ad intaccare oltre quanto strettamente necessario l'autonomia degli Stati membri. Questa è stata, peraltro, la soluzione scelta dal Parlamento europeo nella Risoluzione qui commentata.

#### *4. Il contenuto dell'intervento di armonizzazione*

Per quanto concerne il contenuto dell'intervento di armonizzazione, nelle intenzioni del Parlamento europeo dovrebbe trattarsi di un'armonizzazione minima e parziale.

Come si legge infatti al considerando 21 della bozza di atto allegato alla Risoluzione, gli Stati conservano la possibilità di assicurare un livello di tutela più elevato, fermi restando i limiti derivanti dal diritto dell'Unione e, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali (con riferimento ai limiti derivanti all'applicazione di un livello statale di tutela più elevato cfr., in particolare, Corte giust., 26 febbraio 2013, causa C-399/11, [Melloni](#)).

Andando più in concreto ad analizzare il contenuto delle disposizioni della bozza di direttiva, è possibile constatare che, in parte, si tratta di una proposta di codificazione di taluni principi affermati dalla Corte di giustizia e, in parte, di un'estensione e sistematizzazione di principi già utilizzati ed applicati, in particolare, nei procedimenti uniformi ed opzionali.

Nella prima categoria rientrano, ad esempio, disposizioni aventi ad oggetto la previsione dell'introduzione di strumenti cautelari idonei a garantire piena efficacia a una successiva statuizione di merito (art.

6), ovvero quelle che ribadiscono la necessità di rispettare il diritto ad un ricorso effettivo e ad un equo processo (art. 7) con l'adozione di decisioni adeguatamente motivate e adottate in tempi ragionevoli (art. 8) nel rispetto, in particolare, del contraddittorio (art. 9).

Nella seconda categoria, invece, vanno annoverate le disposizioni finalizzate alla riduzione di taluni inconvenienti propri dei contenziosi transnazionali. La proposta di direttiva, infatti, prevede che eventuali udienze debbano potersi svolgere attraverso il ricorso a strumenti di comunicazione a distanza da gestire nel rispetto del Regolamento 1206/2001 (art. 5) e che le spese del procedimento debbano essere contenute e corrisposte anche mediante il ricorso a strumenti di pagamento a distanza (art. 13).

Degna di nota, inoltre, è la previsione, contenuta nella parte seconda della proposta di direttiva e rubricata "efficienza del procedimento", in cui si richiede la predisposizione, ad opera della Commissione, di un repertorio di periti ed esperti dal quale qualunque giurisdizione di uno Stato membro dovrebbe poter selezionare un consulente cui affidare il compito di definire taluni aspetti tecnici necessari alla decisione della lite.

La parte finale della bozza di atto predisposta dal Parlamento, dedicata all'accesso alla giustizia (parte III) e all'equità del procedimento (parte IV), riprende e sistematizza taluni principi, alcuni dei quali hanno fatto oggetto di specifici interventi, come in tema di notificazione degli atti e gratuito patrocinio, che comunque dovrebbero conservare la loro piena applicabilità.

Dall'esame complessivo della proposta di direttiva si coglie come il *fil rouge* dell'intervento sia quello di contribuire «al conseguimento di un approccio più coordinato, coerente e sistematico ai sistemi di

giustizia civile non limitato dai confini, dagli interessi e dalle risorse di un singolo paese». D'altronde, tutte le sopra citate disposizioni consentirebbero di operare, almeno con riferimento ai casi in cui possa trovare applicazione il diritto dell'Unione europea, un contemperamento "a livello centralizzato" di una serie di esigenze connesse alla garanzia della tutela giurisdizionale effettiva e al rispetto dell'equo processo che, qualora fosse rimesso in modo decentrato alle singole giurisdizioni nazionali, potrebbe dar luogo a disparità applicative.

Inoltre, come testimoniano gli ottimi risultati raggiunti nel settore della cooperazione giudiziaria penale, l'individuazione di un nucleo, seppur minimo, di disposizioni armonizzate potrebbe avere notevoli ricadute positive anche per quanto concerne il rafforzamento della fiducia reciproca tra autorità giurisdizionali, aumentando la certezza del diritto e fornendo una più ampia prevedibilità delle decisioni a tutto vantaggio di cittadini e imprese operanti nell'UE.

Ciononostante, pur potendo sostanzialmente considerare positiva la scelta del Parlamento europeo, non possono sottacersi delle critiche in ragione di alcune lacune che, laddove la Commissione dovesse dar seguito alla richiesta di presentazione di una proposta legislativa, sarebbe utile colmare.

Restano, infatti, fuori dal catalogo delle regole armonizzate alcuni principi in riferimento ai quali la Corte di giustizia ha comunque avuto modo di pronunciarsi. Tra questi, ad esempio, la rispondenza tra chiesto e pronunciato e la facoltà per il giudice nazionale di valutare d'ufficio l'esistenza di un'eventuale violazione del diritto dell'Unione da parte di una disposizione nazionale (Corte giust. 14 dicembre 1995, causa C-312/93, [Peterbroeck](#); e 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e 431/93, [Van Schijndel e a.](#)).

Analogamente, non risulta essere stata oggetto di armonizzazione la nozione di contumacia. In effetti, in alcuni ordinamenti, come ad esempio quello anglosassone, la mancata comparizione del convenuto può essere considerata come un'implicita "non contestazione" della pretesa attorea. In altri ordinamenti, invece, come quello italiano, essa non equivale ad una *ficta confessio*, per cui l'attore non potrà sottrarsi, in ragione della sola mancata costituzione del convenuto, agli oneri probatori a suo carico. Il legislatore europeo, ben consapevole dell'esistenza di tale regime differenziato della contumacia, nell'introdurre con il Regolamento 805/2004 il titolo esecutivo europeo per crediti non contestati, ha espressamente previsto che il credito si considera "non contestato" in caso di mancata costituzione o mancata comparizione limitatamente alle ipotesi in cui «tale comportamento equivalga ad un'ammissione tacita del credito o dei fatti allegati dal creditore secondo la legislazione dello Stato membro d'origine». Da tale previsione discende che un *default judgement* potrebbe ottenere, nello Stato membro in cui la contumacia equivale a mancata contestazione, la certificazione di credito non contestato e circolare, ai sensi del Regolamento 805/2004, senza la necessità di alcun *exequatur*, né di alcun controllo circa il rispetto delle norme di ordine pubblico nello Stato di esecuzione. Di contro, come testimonia la giurisprudenza [Trade Agency](#) (Corte giust. 16 febbraio 2017, causa C-507/15), il riconoscimento di un analogo provvedimento potrebbe essere rifiutato ai sensi del Regolamento Bruxelles I dall'autorità dello Stato di esecuzione il cui ordinamento consideri la pronuncia di una sentenza in contumacia, emessa senza un esame del merito, contraria a un diritto fondamentale (sul punto cfr. L. FUMAGALLI, [La certificazione della sentenza contumaciale come titolo esecutivo europeo](#), in *Eurojus*). Conseguentemente, quanto mai opportuno risulterebbe integrare il progetto di armonizzazione estendendo-

lo anche alla contumacia e svincolando il concetto dalla “non contestazione”, con la conseguenza di rendere sempre necessario l’assolvimento di un minimo onere probatorio circa il merito della domanda attorea anche nel caso di mancata costituzione del convenuto.

Ad essere esclusa dalla proposta del Parlamento è anche la predisposizione di strumenti di revisione delle decisioni adottate sulla base di una interpretazione del diritto dell’Unione rivelatasi poi errata. Ferma restando l’importanza che il principio dell’autorità di cosa giudicata riveste per l’ordinamento giuridico dell’Unione (peraltro risultante da Corte di giust. 16 marzo 2006, causa C-234/04, [Kapferer](#)), seppur nel rispetto delle circostanze desumibili dalla giurisprudenza [Kühne & Heitz](#) (Corte giust. 13 gennaio 2004, causa C-453/00) potrebbe risultare utile sfruttare l’occasione di un intervento di armonizzazione per una codificazione del principio fissato dalla Corte di giustizia.

##### *5. Spunti di riforma dell’ordinamento processuale nazionale italiano*

In attesa di verificare se la Commissione riterrà di dar seguito – e con quali modalità –, alla richiesta del Parlamento, in via meramente presuntiva è possibile provare a prefigurare quali potrebbero essere le più rilevanti ricadute dell’adozione di un intervento di armonizzazione sulle regole processuali italiane.

*In primis*, giova riscontare che, per come strutturato, il processo nazionale appare già sostanzialmente rispondente alle regole minime contemplate nella proposta del Parlamento europeo.

Ciononostante, è innegabile rilevare che una delle più rilevanti problematiche con riferimento all’ordinamento interno attiene al rispetto del termine ragionevole nella definizione delle procedure.

Ciò detto, l'eventuale adozione di un intervento di armonizzazione che imponga agli Stati di prevedere «procedure e mezzi di ricorso [...] non inutilmente complessi o costosi [e che] non comportano termini irragionevoli né ritardi ingiustificati», potrebbe essere l'occasione per il legislatore italiano di operare delle modifiche di alcune regole processuali interne, con il risultato di ottenere un notevole contenimento dei tempi di definizione delle liti.

Il riferimento, in particolare, è alla possibilità di rendere l'udienza in secondo grado e in Cassazione meramente facoltativa e, sulla scorta di quanto già accade nel contenzioso che si svolge dinanzi alle giurisdizioni dell'Unione, rimessa alla decisione del giudice, su richiesta motivata di una delle parti. Nel giudizio di appello, infatti, salvo casi particolari in cui sorga l'esigenza di integrare o rinnovare alcuni mezzi istruttori acquisiti in primo grado, il procedimento si sostanzia in un'ulteriore valutazione delle risultanze fattuali già acquisite. L'udienza diventa, pertanto, mera occasione per accertare l'integrità del contraddittorio e richiedere il passaggio in decisione della controversia.

Analogamente, nel procedimento di Cassazione l'udienza assume spesso valore meramente formale risolvendosi nella reiterazione di quanto illustrato negli atti di parte.

Ad avvalorare la praticabilità di una riforma in tal senso gioca anche la lettura di quanto riportato all'art. 7 della proposta di direttiva in cui, invocando il rispetto del diritto ad un equo processo, in un inciso si fa espressamente richiamo al caso in cui gli organi giurisdizionali «decidono in merito alla necessità di un'udienza».

Ad ogni modo, volendo effettuare una valutazione di insieme, l'intervento del Parlamento europeo, nonostante i limiti e lacune evi-

denziate *supra*, va comunque salutato con favore in quanto, qualora dovesse trovare l'appoggio della Commissione, potrebbe effettivamente segnare un importante passo in avanti nel processo di integrazione europea nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile.